Implikasi Hukum Koperasi Merah Putih Berbasis Kewilayahan Terhadap Pembangunan Daerah Kota Depok

Taufiqurrohman Syahuri[1*], Diani Sadiawati[2], Wicipto Setiadi[3], Jordan Fahran Brelian[4], Abdu El-Aziz Attamimi[5], Muhammad Fauzan[6]

[1,2,3]Fakultas Hukum, Universitas Pembangunan Nasional "Veteran" Jakarta

Corresponding Author's e-mail : taufiqurrahmad@upnvj.ac.id

SEIKAT
Jurnal Ilmu Sosial, Politik dan Hukum

e-ISSN: 2964-0962

SEIKAT: Jurnal Ilmu Sosial, Politik dan Hukum

https://ejournal.45mataram.ac.id/index.php/seikat

Vol. 5, No. 5 Oktober 2026

Page: 3750 - 3769

Available at:

https://ejournal.45mataram.ac.id/index.php/seikat/article/view/4297

DOI:

https://doi.org/10.55681/seikat.v5i5.4297

Article History:

Received: 10-09-2026
Revised: 18-10-2026
Accepted: 19-09-2026

Abstract :

The accelerated establishment of Red and White Village/Sub-district Cooperatives under Presidential Instruction Number 9 of 2025 creates normative tension with the principles of cooperative independence and economic democracy. This study analyzes the legal framework of territorially based Red and White Cooperatives within the Indonesian legal system and its legal implications for regional development in Depok City. It employs a normative-empirical method with statutory, conceptual, and case-and-policy approaches, supported by limited semi-structured interviews with the Depok City Trade and Industry Office and the Serua Sub-district Red and White Cooperative, used to confirm norm implementation rather than to generalize. The findings reveal a hierarchy anomaly, as an internal presidential instruction underpins ministerial regulations affecting civil rights, while domicile-based membership conflicts with the open membership principle of Law Number 25 of 1992 on Cooperatives, as amended. Locally, implementation faces unclear division of concurrent affairs, weak cross-sectoral coordination, urban supply chain constraints, and uncertain ownership of outlets and warehouses financed through regional transfers under Minister of Finance Regulation Number 15 of 2026. The study recommends elevating the policy's legal basis and adopting a staged facilitation model in Depok that preserves member sovereignty, separates public assets from business risks, and strengthens supply partnerships.

Keywords : *Red and White Cooperatives, Regional Development, Regional Autonomy, Hierarchy of Laws, Depok City.*

Abstrak :

Percepatan pembentukan Koperasi Desa/Kelurahan Merah Putih melalui Instruksi Presiden Nomor 9 Tahun 2025 menimbulkan ketegangan normatif terhadap prinsip kemandirian dan demokrasi ekonomi perkoperasian. Penelitian ini menganalisis pengaturan hukum Koperasi Merah Putih berbasis kewilayahan dalam sistem hukum Indonesia serta implikasi hukumnya terhadap pembangunan daerah di Kota Depok. Penelitian menggunakan metode yuridis normatif-empiris dengan pendekatan perundang-undangan, konseptual, serta kasus dan kebijakan, yang didukung wawancara semi-terstruktur terbatas dengan dua unit narasumber, yaitu Dinas Perdagangan dan Perindustrian Kota Depok dan Koperasi Merah Putih Kelurahan Serua, untuk mengonfirmasi penerapan norma, bukan untuk generalisasi. Hasil penelitian menunjukkan anomali hierarki karena instruksi presiden yang bersifat intern dijadikan landasan peraturan menteri yang menyentuh hak keperdataan warga, sedangkan pembatasan keanggotaan berbasis domisili bertentangan dengan prinsip keanggotaan terbuka dalam Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1992 tentang Perkoperasian sebagaimana telah diubah. Di tingkat daerah, pelaksanaan program menghadapi ketidakjelasan pembagian urusan konkuren, lemahnya koordinasi lintas sektor, hambatan rantai pasok perkotaan, serta ketidakpastian status aset gerai dan pergudangan yang dibiayai melalui skema transfer daerah berdasarkan Peraturan Menteri Keuangan Nomor 15 Tahun 2026. Penelitian merekomendasikan peningkatan bentuk hukum kebijakan serta model

fasilitasi bertahap yang menjaga kedaulatan rapat anggota, memisahkan aset publik dari risiko usaha, dan memperkuat kemitraan pasokan.

Kata Kunci : Koperasi Merah Putih, Pembangunan Daerah, Otonomi Daerah, Hierarki Perundang-Undangan, Kota Depok.

PENDAHULUAN

Sistem perekonomian Indonesia memiliki landasan filosofis dan yuridis yang sangat kuat sebagaimana termaktub dalam Pasal 33 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyatakan bahwa, "Perekonomian disusun sebagai usaha bersama berdasar atas asas kekeluargaan"(Dirkareshza, 2016). Ketentuan konstitusional ini menegaskan bahwa pembangunan ekonomi tidak boleh hanya bertumpu pada akumulasi modal individu, melainkan harus mencerminkan kolektivitas rakyat. Prinsip usaha bersama ini menuntut adanya partisipasi aktif dari seluruh lapisan masyarakat dalam mengelola sumber daya ekonomi nasional secara adil. Asas kekeluargaan yang dimaksud bukan sekadar metafora sosial, melainkan mandat operasional agar setiap kebijakan ekonomi mengedepankan solidaritas dan kemanusiaan (Nugraha, 2023). Melalui bingkai ini, gotong royong menjadi mesin penggerak utama dalam mendistribusikan kesejahteraan secara merata di seluruh pelosok negeri (Hadi, 2022). Transformasi nilai gotong royong tersebut kemudian mengkristal menjadi sebuah identitas ekonomi khas Indonesia yang membedakannya dari sistem kapitalisme murni maupun sosialisme radikal. Oleh karena itu, setiap entitas bisnis yang lahir di Indonesia seharusnya menjadi cerminan dari semangat kebersamaan yang bersifat inklusif dan integratif.

Koperasi hadir sebagai pengejawantahan paling konkret dari amanat konstitusi tersebut melalui pembentukan badan hukum yang memiliki karakteristik unik dibanding badan usaha lainnya (Pertiwi & Rahmawati, 2025). Badan hukum koperasi dibentuk dengan tujuan utama memenuhi kepentingan bersama para anggotanya, yang bertindak sekaligus sebagai pemilik dan pengguna jasa. Dalam menjalankan usahanya, koperasi menerapkan prinsip demokrasi ekonomi di mana keputusan tertinggi berada pada rapat anggota, bukan pada besaran kepemilikan modal (Maryam, 2025). Hal ini menciptakan sebuah ekosistem ekonomi yang sirkular, di mana keuntungan yang dihasilkan akan kembali didistribusikan kepada anggota dalam bentuk Sisa Hasil Usaha (Widiarto, 2016). Logika ini memperkuat posisi Indonesia sebagai negara yang memiliki model badan usaha berbasis kekeluargaan yang tangguh menghadapi fluktuasi pasar global. Keberadaan koperasi secara yuridis memberikan ruang bagi rakyat kecil untuk masuk ke dalam arus utama perekonomian tanpa kehilangan jati diri sosialnya (Carina et al., 2022). Dengan demikian, perlindungan terhadap koperasi bukan hanya masalah regulasi teknis, melainkan upaya menjaga kedaulatan ekonomi bangsa yang berbasis pada kekuatan rakyat.

Secara konseptual dan yuridis, eksistensi koperasi di Indonesia diletakkan di atas pilar pemenuhan kebutuhan anggota yang bersifat sukarela dan otonom (Direktorat Jenderal Administrasi Hukum Umum, 2020). Logika hukum yang mendasari pembentukan badan hukum koperasi berasal dari aspirasi dan keinginan murni para anggota yang bersekutu untuk mencapai tujuan ekonomi bersama (Hilda et al., 2025). Hal ini ditegaskan secara mendalam dalam Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1992 tentang Perkoperasian sebagaimana telah diubah, antara lain, dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja menjadi Undang-Undang (selanjutnya disebut UU Perkoperasian) yang memberikan arah bahwa koperasi adalah gerakan ekonomi rakyat yang berdasar atas asas kekeluargaan (Febrianto et al., 2022; Republik Indonesia, 2023). Dalam Undang-Undang Perkoperasian tersebut, terlihat jelas bahwa inisiasi pendirian harus muncul dari tingkat akar rumput sebagai respon atas kebutuhan riil di lapangan. Tidak boleh ada intervensi dari pihak luar yang mendikte arah kebijakan internal koperasi karena kedaulatan sepenuhnya berada di tangan anggota (Subhan et al., 2018). Prinsip otonomi ini menjamin bahwa koperasi tetap setia pada visi awalnya untuk menyejahterakan anggota secara mandiri. Kesadaran kolektif inilah yang menjadi nyawa bagi keberlangsungan koperasi sebagai organisasi yang hidup di tengah masyarakat (Rochmadi, 2011). Tanpa adanya kehendak bebas dari para pendirinya, sebuah koperasi akan kehilangan legitimasi moral dan fungsionalnya sebagai alat perjuangan ekonomi.

Filosofi pendirian koperasi yang sering diringkas dalam slogan "dari anggota, oleh anggota, dan untuk anggota" mencerminkan kemandirian yang absolut dalam tata kelola organisasi. Seluruh tahapan, mulai dari penyusunan Anggaran Dasar hingga pelaksanaan unit usaha, wajib disandarkan pada kesepakatan kolektif yang bebas dari unsur paksaan (Giawa & Sihotang, 2025). UU Perkoperasian memberikan perlindungan hukum agar koperasi tidak dijadikan alat bagi kepentingan politik maupun ekonomi pihak lain di luar keanggotaan. Legalitas koperasi sebagai badan hukum memberikan kapasitas bagi rakyat untuk melakukan perbuatan hukum secara mandiri demi meningkatkan skala ekonomi mereka. Keinginan

anggota menjadi pemantik utama dalam setiap pengambilan keputusan strategis yang dilakukan melalui mekanisme rapat anggota secara periodik (Carina et al., 2022). Model ini memastikan bahwa setiap gerak langkah koperasi selalu relevan dengan dinamika sosial dan ekonomi yang dihadapi oleh para anggotanya. Kemandirian ini juga berfungsi sebagai sistem penyaring agar koperasi tidak mudah runtuh akibat intervensi eksternal yang bersifat *top-down* (Febrianto et al., 2022). Dengan demikian, kekuatan hukum koperasi terletak pada soliditas internal anggotanya yang berdaulat secara ekonomi dan yuridis.

Munculnya program Koperasi Desa/Kelurahan Merah Putih menciptakan diskursus baru yang memicu pertentangan mendalam terhadap filosofi yuridis perkoperasian yang selama ini dianut (Effendi et al., 2025). Presiden melalui Instruksi Presiden Nomor 9 Tahun 2025 tentang Percepatan Pembentukan Koperasi Desa/Kelurahan Merah Putih (selanjutnya disebut sebagai Inpres KDKMP) menginstruksikan percepatan pembentukan entitas ini dalam skala masif. Inpres KDKMP tersebut menginstruksikan para penerimanya untuk mengambil langkah-langkah yang terkoordinasi dan terintegrasi guna melaksanakan percepatan pembentukan melalui pendirian, pengembangan, dan revitalisasi 80.000 (delapan puluh ribu) Koperasi Desa/Kelurahan Merah Putih di seluruh Indonesia (Presiden Republik Indonesia, 2025a). Target kuantitatif yang sangat besar ini menunjukkan adanya dorongan administratif yang sangat kuat dari pemerintah pusat terhadap struktur sosial di tingkat desa. Meskipun tujuannya mungkin untuk pemerataan ekonomi, namun pendekatan yang digunakan cenderung mengesampingkan prinsip kesukarelaan yang menjadi ruh koperasi. Intervensi negara yang terlalu dalam melalui mandat instruktif ini berisiko menciptakan koperasi-koperasi "karbitan" yang lahir tanpa akar kebutuhan masyarakat yang kuat. Pendekatan ini secara substansial mengubah posisi negara dari fasilitator menjadi instruktur utama dalam pembentukan badan hukum privat (Sofiana, 2014). Akibatnya, esensi koperasi sebagai lembaga swadaya masyarakat mulai tergeser oleh kepentingan administratif pemerintahan.

Secara teoritis dan praktis, terdapat benturan paradigma yang nyata antara kerangka hukum dalam UU Perkoperasian dengan kebijakan yang dituangkan dalam Inpres KDKMP tersebut. UU Perkoperasian menempatkan koperasi sebagai aktor gerakan ekonomi rakyat yang tumbuh secara organik dari bawah ke atas atau sering disebut sebagai model *bottom-up*. Sebaliknya, kebijakan yang lahir dari Inpres KDKMP justru menempatkan badan hukum koperasi sebagai instrumen kebijakan administratif yang bersifat *top-down*. Perubahan arah ini mencederai prinsip kemandirian koperasi karena pembentukannya didasarkan pada perintah otoritas, bukan atas inisiatif murni warga negara (Wisnuadhi et al., 2020). Koperasi yang dibentuk berdasarkan instruksi pemerintah seringkali mengalami kendala dalam hal keberlanjutan setelah program bantuan atau pengawasan berakhir. Hal ini terjadi karena tidak adanya rasa memiliki (*sense of ownership*) yang kuat dari anggota karena mereka merasa koperasi tersebut adalah milik pemerintah (Panimba et al., 2025). Secara yuridis, kebijakan ini berpotensi bertentangan dengan semangat undang-undang yang lebih tinggi yang menjamin kemandirian organisasi kemasyarakatan.

Implementasi Instruksi Presiden Nomor 9 Tahun 2025 telah memicu lahirnya berbagai peraturan pelaksana di tingkat kementerian yang menjadikannya sebagai landasan hukum utama (Faizah et al., 2025). Hal ini terlihat pada penyusunan Peraturan Menteri Koperasi Nomor 1 Tahun 2025 tentang Penyaluran Pinjaman atau Pembiayaan Dana Bergulir kepada Koperasi Percontohan (*Mock Up*) Koperasi Desa/Kelurahan Merah Putih. Selain itu, terdapat pula Peraturan Menteri Nomor 13 Tahun 2025 tentang Dukungan Bupati/Wali Kota dalam Pendanaan Koperasi Kelurahan Merah Putih sebagai bentuk tindak lanjut kebijakan tersebut. Tidak berhenti di situ, Peraturan Menteri Koperasi Nomor 2 Tahun 2025 tentang Pengembangan Usaha Koperasi Desa/Kelurahan Merah Putih juga disusun dengan merujuk langsung pada instruksi presiden tersebut (Raenaldi et al., 2025). Praktik penyusunan regulasi semacam ini menimbulkan pertanyaan mendasar mengenai kepatuhan terhadap hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia. Secara normatif, peraturan menteri seharusnya didasarkan pada delegasi kewenangan dari undang-undang atau peraturan pemerintah, bukan sekadar instruksi yang bersifat administratif (Faizah et al., 2025). Ketergantungan yang berlebihan pada Inpres sebagai batu pijakan regulasi menteri dapat memperlemah legitimasi substansi peraturan tersebut (Sucipto et al., 2025). Hal ini menciptakan kerancuan dalam sistem hukum nasional yang menuntut adanya kepastian landasan pendelegasian kekuasaan.

Penggunaan Inpres sebagai dasar utama dalam pembentukan peraturan menteri memberikan preseden hukum yang kurang ideal dalam tata kelola perundang-undangan nasional (Pratiwi et al., 2025). Berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, instruksi presiden sejatinya merupakan *beleidsregel* atau peraturan kebijakan yang bersifat internal pemerintahan. Instruksi tersebut tidak memiliki kekuatan mengikat secara eksternal kepada masyarakat luas sebagaimana halnya undang-undang atau peraturan pemerintah (Syawawi, 2021). Namun, ketika peraturan menteri yang bersifat mengatur masyarakat umum disandarkan pada Inpres, terjadi pelompatan logika hukum yang cukup berisiko. Hal ini berpotensi memunculkan gugatan hukum terhadap keabsahan peraturan menteri tersebut karena dianggap tidak memiliki dasar pendelegasian yang kuat dari undang-undang sektoral (Hilda et al., 2025). Selain itu, pola ini dapat mengaburkan batas antara

fungsi eksekutif yang memerintah dengan fungsi legislatif dalam pembentukan norma hukum (Aditya & Winata, 2018). Ketidakjelasan hierarki ini pada akhirnya akan berdampak pada ketidakpastian hukum bagi pelaku usaha koperasi di lapangan. Para pengurus koperasi mungkin akan ragu dalam menjalankan kebijakan yang landasan hukumnya dianggap rapuh secara konstitusional.

Dinamika kebijakan Koperasi Desa/Kelurahan Merah Putih ini kini mulai merambah dan berdampak langsung pada tata kelola pemerintahan di tingkat Kota Depok. Hal ini dipicu oleh keterlibatan Kementerian Dalam Negeri dalam daftar kementerian yang mendapatkan instruksi langsung melalui Instruksi Presiden Nomor 9 Tahun 2025 tersebut. Sebagai kota yang memiliki karakteristik urban yang dinamis, Kota Depok dipaksa untuk mengadaptasi program nasional ini ke dalam struktur pembangunannya. Kondisi ini memiliki potensi untuk mengganggu stabilitas otonomi daerah yang selama ini telah memberikan ruang bagi kreativitas lokal dalam pembinaan koperasi. Intervensi pusat yang terlalu kaku dapat menggeser esensi dari semangat otonomi daerah yang mengedepankan kearifan dan kebutuhan lokal masyarakat Depok. Program ini seolah membentuk rezim tersendiri yang mungkin tidak sejalan dengan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah yang telah disusun pemerintah kota. Akibatnya, terjadi dualisme arah pembinaan antara program yang murni berasal dari aspirasi daerah dengan program mandatori dari pusat. Hal ini tentu membutuhkan perhatian serius dari para pemangku kepentingan di Kota Depok agar tidak terjadi tumpang tindih kebijakan.

Secara yuridis, pelaksanaan program ini berpotensi mencederai pembagian kewenangan pemerintahan daerah yang telah diatur secara rigid. Dalam lampiran Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, urusan koperasi merupakan salah satu kewenangan konkuren yang dibagi antara pemerintah pusat dan daerah. Undang-Undang Pemerintahan Daerah memberikan mandat kepada pemerintah kota untuk melakukan pengawasan dan pembinaan terhadap koperasi yang wilayah keanggotaannya berada dalam satu daerah kota. Munculnya Koperasi Desa/Kelurahan Merah Putih dengan instruksi pusat yang sangat mendetail dikhawatirkan akan mengambil alih porsi kewenangan pemerintah Kota Depok. Pemilihan Kota Depok sebagai objek penelitian menjadi sangat relevan mengingat pesatnya perkembangan koperasi di wilayah ini serta responsifnya regulasi daerah setempat. Dampak dari kebijakan administratif ini dapat menyebabkan stagnasi pada koperasi lokal yang tidak termasuk dalam program "Merah Putih" karena adanya ketimpangan dukungan. Oleh karena itu, diperlukan penelitian lebih lanjut terkait dengan kebijakan KDKMP yang dituangkan dalam Inpres No. 9 Tahun 2025 pada tingkat kota Depok.

Setiap penelitian memerlukan penelitian terdahulu untuk memeriksa dan memunculkan persamaan dan perbedaan, sehingga penulis dapat menggambarkan *novelty* atas penelitian ini. Penelitian pertama adalah penelitian yang dilakukan oleh Rika Maryam dengan judul Pendirian Koperasi Desa Merah Putih Ditinjau dari Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1992 tentang Perkoperasian. Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui secara pasti pendirian Koperasi Merah Putih sebagai organisasi perusahaan berstatus badan hukum sempurna. Hasil dan pembahasan dari penelitian tersebut menyebutkan bahwa penting untuk memahami apa yang dimaksud dengan status badan hukum. Status badan hukum merujuk pada pengakuan legal yang diberikan kepada sebuah organisasi atau entitas oleh pemerintah, dalam konteks Koperasi Merah Putih, status badan hukum ini memberikan legitimasi dan perlindungan hukum bagi koperasi untuk menjalankan operasionalnya. Koperasi Merah Putih memiliki status badan hukum yang diakui secara resmi, yang berarti bahwa koperasi Merah Putih tersebut telah memenuhi semua persyaratan yang ditetapkan oleh perundang-undangan yang berlaku (Maryam, 2025).

Kemudian penelitian kedua dilakukan oleh Aria Roby Putra dan Zahro Zainna Sahida yang berjudul Rekonstruksi Pengaturan Pembentukan Koperasi Merah Putih untuk Ketahanan Pangan di Indonesia. Penelitian tersebut bertujuan untuk melihat dan meninjau kembali pengaturan atas Koperasi Merah Putih itu sendiri. Hasil penelitian tersebut menunjukkan adanya ketidaksinkronan antara Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1992 tentang Perkoperasian dan Instruksi Presiden Nomor 9 Tahun 2025, yang menimbulkan ketidakpastian hukum dalam proses pembentukan dan operasionalisasi koperasi. Kondisi ini berdampak pada lemahnya kepastian hukum dan efektivitas kelembagaan koperasi sebagai pilar ekonomi rakyat. Sehingga, diperlukan rekonstruksi regulasi dengan menegaskan hierarki hukum melalui penerbitan peraturan di tingkat yang lebih tinggi, seperti Peraturan Pemerintah atau Peraturan Presiden, yang mampu memberikan arah dan kepastian normatif. Notaris memiliki peran penting sebagai '*gatekeeper*' dalam memastikan akta pendirian koperasi sesuai dengan prinsip hukum dan asas demokrasi ekonomi. Penelitian ini berkontribusi pada pembentukan model hukum koperasi yang berkelanjutan, inklusif, dan adaptif terhadap sistem pangan nasional, dengan mengintegrasikan nilai partisipatif, transparansi, serta akuntabilitas kelembagaan. Dengan demikian diharapkan menjadi dasar konseptual dalam penyusunan kebijakan hukum yang responsif terhadap dinamika sosial, ekonomi, dan kebutuhan ketahanan pangan di Indonesia (Putra & Sahida, 2025).

Selanjutnya penelitian yang terakhir adalah penelitian yang dilakukan oleh Rusfian Effendi, Muhammad Deny, Cristoporus Esandra Murta Kurniawan, dan Irfan Handoko dengan judul Policy Analysis of the Establishment of the Koperasi Desa Merah Putih. Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis secara komprehensif mengenai kebijakan Koperasi Desa Merah Putih dalam rangka untuk menjadi pengarah ekonomi dan untuk meraih kemerdekaan ekonomi hingga pengelolaan mandiri atas makanan. Hasil dan pembahasan dari penelitian ini menunjukkan bahwa kebijakan Koperasi Merah Putih ini bisa menciptakan kelemahan dan ancaman, yang berujung terhadap kapitalisasi kegiatan ekonomi dari Koperasi Merah Putih. Meskipun demikian, kebijakan ini menjadi esensi untuk mendorong standar kehidupan dari komunitas lokal yang ada di desa (Effendi et al., 2025).

Keseluruhan penelitian di atas memiliki perbedaan yang sangat mendasar dengan penelitian ini. Persamaan ketiga penelitian tersebut dengan penelitian ini secara tersurat membahas mengenai kebijakan Koperasi Merah Putih secara komprehensif hingga implikasi umumnya dalam skala luas. Dalam penelitian ini, pembahasan akan terfokus terhadap implikasi hukum yang akan terjadi pada Kota Depok yang secara regional juga terimplikasi akibat adanya Inpres No. 9 Tahun 2025. Selain itu, penelitian ini memiliki konsep yang lebih implikatif dari seluruh penelitian yang ada di atas. Implikasinya akan memberikan dampak langsung kepada Pemerintah Kota Depok dalam kebijakan Koperasi Merah Putih di tingkat Kota Depok. Dengan demikian, penelitian ini diharapkan akan memberikan manfaat yang konkrit kepada Pemerintah Kota Depok atas penyusunan kebijakan di masa depan mengenai Koperasi Merah Putih.

Rumusan masalah atas penelitian ini berdasarkan latar belakang yang sudah disusun adalah sebagai berikut:1) Bagaimana pengaturan hukum Koperasi Merah Putih berbasis kewilayahan dalam sistem hukum Indonesia; dan 2) Bagaimana implikasi hukum atas kebijakan Koperasi Merah Putih terhadap pembangunan daerah di Kota Depok.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini merupakan penelitian hukum yuridis normatif-empiris, yaitu penelitian hukum normatif yang menelaah hukum sebagai norma, kaidah, dan asas dalam peraturan perundang-undangan untuk menemukan kebenaran koherensi, yang didukung data lapangan terbatas guna mengonfirmasi keterlaksanaan norma tersebut (Marzuki, 2017). Pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) diterapkan dengan menelaah Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, UU Perkoperasian, Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan beserta perubahannya, serta Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Bahan hukum primer lainnya mencakup Instruksi Presiden Nomor 9 Tahun 2025 tentang Percepatan Pembentukan Koperasi Desa/Kelurahan Merah Putih, Instruksi Presiden Nomor 17 Tahun 2025 tentang Percepatan Pembangunan Fisik Gerai, Pergudangan, dan Kelengkapan Koperasi Desa/Kelurahan Merah Putih, serta berbagai peraturan menteri terkait yang menjadi dasar operasional kebijakan tersebut, termasuk Peraturan Menteri Keuangan Nomor 15 Tahun 2026. Pendekatan konseptual (*conceptual approach*) digunakan untuk membedah isu melalui teori negara hukum dan pembangunan, teori demokrasi ekonomi yang menjadi pilar filosofis koperasi, teori otonomi daerah, serta konsep perkoperasian di Indonesia. Melalui pendekatan kasus dan kebijakan (*case and policy approach*), penelitian ini secara spesifik berkutat pada pelaksanaan kebijakan Koperasi Merah Putih di wilayah perkotaan dengan Kota Depok sebagai lokasi penelitian.

Data penelitian terdiri atas data sekunder dan data primer. Data sekunder berupa bahan hukum primer, sekunder, dan tersier diperoleh melalui studi kepustakaan (*library research*) yang dilakukan secara sistematis terhadap dokumen hukum tertulis (Marzuki, 2017). Data primer diperoleh melalui wawancara semi-terstruktur dengan dua unit narasumber yang dipilih secara purposif karena keterkaitan langsungnya dengan pelaksanaan program di Kota Depok, yaitu Dinas Perdagangan dan Perindustrian Kota Depok pada 20 Juli 2026 dan pengurus Koperasi Merah Putih Kelurahan Serua pada tahun 2026. Mengingat jumlah narasumber yang sangat terbatas, data wawancara tidak diperlakukan sebagai sampel yang representatif dan tidak digunakan untuk menarik generalisasi mengenai seluruh koperasi di Kota Depok; data tersebut berfungsi mengonfirmasi, mengilustrasikan, dan menguji keterlaksanaan norma yang dianalisis. Seluruh bahan dianalisis secara kualitatif dengan metode deskriptif-analitis, dengan memisahkan secara tegas antara konsekuensi normatif, keterangan narasumber, dan dampak ekonomi yang masih memerlukan pengukuran lebih lanjut.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Pengaturan Hukum Koperasi Merah Putih Berbasis Kewilayahan dalam Sistem Hukum Indonesia

Konstruksi hukum Koperasi Desa/Kelurahan Merah Putih hanya dapat dipahami secara utuh apabila terlebih dahulu ditempatkan dalam kerangka cita hukum (*rechtsidee*) ekonomi Pancasila, yakni suatu

gagasan dasar yang menempatkan kemakmuran bersama—dan bukan kemakmuran perseorangan—sebagai katalisator penyusunan perekonomian nasional (Effendi et al., 2025). Cita hukum tersebut memperoleh bentuk positifnya dalam Pasal 33 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945, yang berbunyi: *"Perekonomian disusun sebagai usaha bersama berdasar atas asas kekeluargaan."* Frasa "usaha bersama" dan "asas kekeluargaan" dalam norma konstitusi tersebut kemudian direseptasi secara langsung ke dalam hukum perkoperasian melalui Pasal 2 UU Perkoperasian yang menegaskan bahwa *"Koperasi berlandaskan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945 serta berdasar atas asas kekeluargaan,"* sehingga koperasi secara normatif diposisikan sebagai bentuk badan usaha yang paling kongruen dengan desain konstitusional perekonomian Indonesia. Kongruensi tersebut dipertegas oleh Pasal 4 huruf c UU Perkoperasian yang menempatkan koperasi sebagai sokoguru perekonomian rakyat, serta oleh Pasal 33 ayat (4) UUD NRI Tahun 1945 yang menghendaki penyelenggaraan perekonomian nasional berdasar atas demokrasi ekonomi dengan prinsip kebersamaan, efisiensi berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, dan kemandirian (Zon et al., 2017).

Dalam kerangka itulah asas kewilayahan memperoleh justifikasi filosofisnya, yakni desa dan kelurahan dipilih sebagai satuan spasial penarikan modal sosial karena desa secara yuridis merupakan kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas wilayah dan berwenang mengatur serta mengurus kepentingan masyarakat setempat berdasarkan prakarsa masyarakat, sehingga ikatan teritorial diandaikan mampu menyediakan kohesi sosial yang menjadi prasyarat hidupnya koperasi (Putra & Sahida, 2025). Namun perlu ditegaskan sejak awal bahwa konstitusi sama sekali tidak menentukan satuan spasial tertentu bagi organisasi koperasi, sehingga pilihan basis kewilayahan merupakan ranah kebijakan hukum terbuka (*open legal policy*) pembentuk undang-undang yang keabsahannya tetap harus diuji terhadap norma undang-undang yang berlaku, bukan sekadar terhadap keselarasan retoris dengan Pasal 33 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (Faizah et al., 2025).

Secara deduktif, seluruh persoalan status badan hukum Koperasi Desa/Kelurahan Merah Putih harus dikembalikan pada satu-satunya undang-undang perkoperasian yang saat ini berlaku, yaitu UU Perkoperasian, yang diberlakukan kembali oleh Mahkamah Konstitusi melalui Putusan Nomor 28/PUU-XI/2013 setelah Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2012 tentang Perkoperasian dinyatakan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat (Suaib & Tunggati, 2025). Sejumlah ketentuannya kemudian diubah melalui UU Cipta Kerja, sehingga setiap pasal yang dirujuk dalam artikel ini dibaca menurut rumusan yang berlaku setelah perubahan tersebut (Febrianto et al., 2022). Definisi otentik yang mengikat seluruh analisis berikutnya termuat dalam Pasal 1 angka 1 UU Perkoperasian, yang berbunyi lengkap: *"Koperasi adalah badan usaha yang beranggotakan orang-seorang atau badan hukum Koperasi dengan melandaskan kegiatannya berdasarkan prinsip Koperasi sekaligus sebagai gerakan ekonomi rakyat yang berdasar atas asas kekeluargaan."* Dari definisi tersebut mengalir dua konsekuensi normatif yang tidak dapat disimpangi: pertama, koperasi baru memperoleh personalitas hukum setelah melalui pengesahan negara sebagaimana ditegaskan Pasal 9 UU Perkoperasian bahwa *"Koperasi memperoleh status badan hukum setelah akta pendiriannya disahkan oleh Pemerintah"*; kedua, keanggotaan bersifat orang-perseorangan sehingga desa atau kelurahan sebagai satuan pemerintahan tidak dapat menjadi anggota Koperasi Primer (Putra & Sahida, 2025).

Pada titik tipologi, dilema yuridisnya menjadi tajam karena Pasal 16 UU Perkoperasian menentukan bahwa *"Jenis Koperasi didasarkan pada kesamaan kegiatan dan kepentingan ekonomi anggotanya,"* sedangkan Penjelasan Pasal 16 memerinci jenis koperasi antara lain Koperasi Simpan Pinjam, Koperasi Konsumen, Koperasi Produsen, Koperasi Pemasaran, dan Koperasi Jasa, suatu klasifikasi yang berbasis fungsi ekonomi, bukan berbasis domisili.

Koperasi Desa/Kelurahan Merah Putih yang sejak desain awalnya dirancang menjalankan gerai sembako, unit simpan pinjam, klinik desa, apotek, pergudangan, *cold storage*, dan logistik secara simultan karenanya tidak dapat dimasukkan secara utuh ke dalam salah satu tipologi tersebut, melainkan hanya dapat dikonstruksikan sebagai koperasi serba usaha yang jenisnya ditentukan dalam Anggaran Dasar berdasarkan Pasal 8 huruf c UU Perkoperasian. Adapun batas wilayah kerja, UU Perkoperasian justru bersikap permisif: Pasal 6 ayat (1) UU Perkoperasian hanya mensyaratkan Koperasi Primer dibentuk paling sedikit oleh 9 (sembilan) orang—semula sekurang-kurangnya 20 (dua puluh) orang sebelum diubah melalui UU Cipta Kerja—dan Pasal 6 ayat (2) UU Perkoperasian mensyaratkan Koperasi Sekunder dibentuk oleh paling sedikit 3 (tiga) Koperasi, sementara Pasal 7 ayat (2) UU Perkoperasian hanya menentukan bahwa *"Koperasi mempunyai tempat kedudukan dalam wilayah negara Republik Indonesia"*, artinya undang-undang tidak pernah membatasi wilayah keanggotaan koperasi pada satu desa atau satu kelurahan, sehingga pembatasan teritorial merupakan tambahan yang lahir di luar undang-undang.

Ditinjau dari latar sosiologis dan politisnya, Koperasi Desa/Kelurahan Merah Putih lahir bukan dari gerakan koperasi (*coöperatieve beweging*) melainkan dari dorongan eksekutif (*executive drive*), yakni tindak lanjut arahan Presiden dalam Rapat Terbatas di Istana Kepresidenan pada 4 Maret 2025 yang

kemudian dikonkretkan melalui Inpres KDKMP, ditandatangani pada 27 Maret 2025, dengan target pembentukan 80.000 (delapan puluh ribu) koperasi (Rinaldi et al., 2026). Materi muatan Inpres KDKMP seluruhnya berupa penugasan kepada aparatur, yakni instruksi kepada Menteri Koordinator Bidang Pangan untuk melakukan sinkronisasi, koordinasi, dan pengendalian percepatan; kepada Menteri Koperasi untuk menyusun model bisnis, menginventarisasi koperasi yang telah ada, memberikan fasilitasi pendampingan dan pelatihan, serta melakukan pemantauan dan evaluasi; kepada Menteri Hukum untuk melakukan percepatan proses pengesahan badan hukum, memberikan kemudahan pendirian, menyediakan dukungan Notaris Pembuat Akta Koperasi, dan menyediakan sistem administrasi badan hukum; serta kepada Menteri Keuangan untuk memetakan sumber pembiayaan dan memberikan dukungan pendanaan (Presiden Republik Indonesia, 2025a).

Struktur penugasan tersebut diperkuat secara kelembagaan melalui Keputusan Presiden Nomor 9 Tahun 2025 tentang Satuan Tugas Percepatan Pembentukan Koperasi Desa/Kelurahan Merah Putih (selanjutnya disebut Keppres Satgas KDKMP), dan secara politik ditandai peluncuran program oleh Presiden pada 21 Juli 2025 di Klaten, Jawa Tengah. Adapun pendanaan percepatan dibebankan pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara, Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa, dan/atau sumber lain yang sah dan tidak mengikat sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan, sehingga sejak awal terdapat percampuran antara badan hukum privat dan sumber keuangan publik (Panjaitan et al., 2026).

Implikasi penetapan kluster "Merah Putih" tampak paling nyata pada lapisan fasilitas fiskal dan permodalan yang bersifat eksklusif dan tidak tersedia bagi koperasi non-Merah Putih, sebagaimana terbaca dalam Pasal 2 ayat (2) Peraturan Menteri Keuangan Nomor 15 Tahun 2026 yang menentukan pembiayaan bank dengan limit maksimal Rp3.000.000.000,00 (tiga miliar rupiah) per unit gerai, tingkat suku bunga/margin/bagi hasil sebesar 6% (enam persen) per tahun, jangka waktu (tenor) 72 (tujuh puluh dua) bulan, dan masa tenggang (*grace period*) 6 (enam) sampai paling lama 12 (dua belas) bulan. Dengan demikian, secara yuridis Koperasi Desa/Kelurahan Merah Putih bukanlah jenis badan hukum baru, melainkan koperasi biasa menurut UU Perkoperasian yang memperoleh perlakuan afirmatif istimewa berdasarkan rezim administratif-fiskal di bawahnya—suatu kualifikasi yang penting untuk tidak dikaburkan dalam analisis normatif.

Anomali pertama dan paling fundamental terletak pada kenyataan bahwa instrumen yang menjadi rujukan utama seluruh program justru tidak pernah diakui sebagai peraturan perundang-undangan (Sopiani & Mubaraq, 2020). Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (selanjutnya disebut UU P3) sebagaimana telah beberapa kali diubah, terakhir dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua atas UU P3 (selanjutnya disebut UU tentang Perubahan UU P3), menegaskan secara lengkap: *"Jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan terdiri atas: a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945; b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat; c. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang; d. Peraturan Pemerintah; e. Peraturan Presiden; f. Peraturan Daerah Provinsi; dan g. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota"*—suatu enumerasi limitatif yang sama sekali tidak menyebut Instruksi Presiden.

Pintu pengakuan yang tersisa pun tertutup, sebab Pasal 8 ayat (1) UU P3 hanya mengakui jenis peraturan yang ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, Badan Pemeriksa Keuangan, Komisi Yudisial, Bank Indonesia, Menteri, badan, lembaga, atau komisi yang setingkat, serta pemerintahan daerah sampai Kepala Desa, sedangkan Pasal 8 ayat (2) mensyaratkan bahwa peraturan demikian *"diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan."*

Dalam doktrin hukum tata negara dan hukum administrasi negara, Instruksi Presiden dikualifikasikan sebagai peraturan kebijakan (*beleidsregel*) atau ketetapan intern yang bersumber dari kekuasaan pemerintahan Presiden menurut Pasal 4 ayat (1) juncto Pasal 17 UUD NRI Tahun 1945, dan karenanya hanya mengikat ke dalam (*naar binnen gericht*)—yaitu terhadap menteri, kepala lembaga, dan kepala daerah selaku penerima instruksi—serta tidak dapat melahirkan norma yang membebani atau membatasi hak keperdataan warga negara (Ajie, 2016; Hilda et al., 2025).

Anomalinya menjadi kasatmata ketika instrumen intern tersebut dalam praktik justru diperlakukan sebagai norma tertinggi program, yakni Inpres KDKMP melahirkan derivasi berupa Peraturan Menteri Hukum Nomor 13 Tahun 2025 tentang Pengesahan Koperasi (selanjutnya disebut Permenkum Pengesahan Koperasi), Petunjuk Pelaksanaan Menteri Koperasi Nomor 1 Tahun 2025, Surat Edaran Menteri Dalam Negeri Nomor 500.3/2438/SJ, dan seterusnya, bahkan Instruksi Presiden Nomor 17 Tahun 2025 tentang Percepatan Pembangunan Fisik Gerai, Pergudangan, dan Kelengkapan Koperasi Desa/Kelurahan Merah Putih—suatu instruksi lanjutan yang berbeda dari Inpres KDKMP dan secara khusus menugaskan PT Agrinas Pangan Nusantara (Persero) melaksanakan pembangunan fisik gerai, pergudangan, dan

kelengkapan koperasi (Presiden Republik Indonesia, 2025b)—ditempatkan sebagai konsiderans "Menimbang" huruf a Peraturan Menteri Keuangan Nomor 15 Tahun 2026—sehingga instrumen yang berkarakter *beleidsregel* difungsikan sebagai dasar pembentukan peraturan perundang-undangan, suatu hal yang bertentangan dengan asas *lex superior derogat legi inferiori* (Irfani, 2020). Konsekuensinya, sepanjang rezim Instruksi Presiden ini beserta peraturan turunannya mengesampingkan syarat formil pendirian badan hukum dalam Pasal 6 sampai dengan Pasal 9 UU Perkoperasian atau membatasi kebebasan warga untuk berkoperasi, tindakan tersebut *ultra vires* dan tidak memiliki kekuatan hukum mengikat, karena *beleidsregel* tidak pernah dapat menderogasi undang-undang (Putra & Sahida, 2025).

Anomali kedua bersifat lebih dalam karena menyentuh pemenuhan syarat harfiah pendirian koperasi menurut undang-undang yang berlaku, dan karenanya tidak dapat diselesaikan sekadar dengan menaikkan bentuk hukum Instruksi Presiden menjadi Peraturan Presiden. Penyimpangan pertama menyangkut sifat keanggotaan. Pasal 5 ayat (1) UU Perkoperasian menentukan bahwa *"Koperasi melaksanakan prinsip Koperasi sebagai berikut: a. keanggotaan bersifat sukarela dan terbuka; b. pengelolaan dilakukan secara demokratis; c. pembagian sisa hasil usaha dilakukan secara adil sebanding dengan besarnya jasa usaha masing-masing anggota; d. pemberian balas jasa yang terbatas terhadap modal; e. kemandirian,"* sedangkan Pasal 1 angka 16 dan angka 17 Peraturan Menteri Keuangan Nomor 15 Tahun 2026 mendefinisikan Koperasi Desa Merah Putih dan Koperasi Kelurahan Merah Putih sebagai koperasi yang beranggotakan warga yang berdomisili di desa atau kelurahan yang sama dan dibuktikan dengan kartu tanda penduduk—suatu penutupan keanggotaan berbasis domisili yang secara harfiah berhadapan dengan prinsip "terbuka" dalam Pasal 5 ayat (1) huruf a dan tidak memiliki padanan perintah dalam UU Perkoperasian.

Penyimpangan kedua menyangkut dasar penjenisan: karena Pasal 16 UU Perkoperasian mendasarkan jenis koperasi pada kesamaan kegiatan dan kepentingan ekonomi anggotanya, maka penggunaan kesamaan domisili (kriteria spasial-administratif) sebagai dasar pembentukan koperasi merupakan pergeseran dari kriteria ekonomi ke kriteria kependudukan yang tidak dikenal undang-undang. Penyimpangan ketiga terletak pada forum pendiriannya, sebab Pasal 6 ayat (1) juncto Pasal 7 ayat (1) UU Perkoperasian mensyaratkan pembentukan koperasi dilakukan oleh paling sedikit 9 (sembilan) orang pendiri melalui akta pendirian yang memuat Anggaran Dasar—artinya inisiatif hukumnya berasal dari para pendiri selaku subjek hukum privat—sedangkan dalam praktik program, pendirian ditempuh melalui Musyawarah Desa Khusus atau Musyawarah Kelurahan Khusus, yakni forum pemerintahan desa yang diselenggarakan atas prakarsa dan fasilitasi negara.

Penyimpangan keempat bersumber dari Pasal 2 ayat (6) Peraturan Menteri Keuangan Nomor 15 Tahun 2026 yang menentukan bahwa gerai, pergudangan, dan kelengkapan hasil pembiayaan *"menjadi aset Pemerintah Daerah atau Pemerintah Desa"*—dan bukan menjadi modal sendiri koperasi sebagaimana dimaksud Pasal 41 ayat (2) UU Perkoperasian yang membatasi modal sendiri pada simpanan pokok, simpanan wajib, dana cadangan, dan hibah—sehingga terbentuklah entitas hibrida: berbaju badan hukum koperasi, tetapi lahir dari prakarsa negara, tertutup secara teritorial, dan mengoperasikan aset yang bukan miliknya. Akumulasi keempat penyimpangan tersebut menandakan bahwa persoalannya bukan semata bentuk hukum instrumen, melainkan ketidaksesuaian substansial antara desain program dan syarat harfiah UU Perkoperasian, sehingga penyelesaiannya menuntut perubahan pada tataran undang-undang, bukan pada tataran peraturan pelaksana.

Apabila kedua anomali di atas diuji dengan alat ukur normatif yang diatur undang-undang sendiri, maka batu ujinya adalah Pasal 5 UU P3 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, yang menyatakan: *"Dalam membentuk Peraturan Perundang-undangan harus dilakukan berdasarkan pada asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang baik, yang meliputi: a. kejelasan tujuan; b. kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat; c. kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan; d. dapat dilaksanakan; e. kedayagunaan dan kehasilgunaan; f. kejelasan rumusan; dan g. keterbukaan."* Diukur dengan asas kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat pada huruf b, pengaturan yang berdampak pada hak keperdataan warga untuk berserikat dalam koperasi seharusnya dibentuk oleh pembentuk undang-undang, bukan oleh Presiden dalam kapasitasnya sebagai pemberi instruksi kepada bawahan. Diukur dengan asas kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan pada huruf c, terjadi pemaksaan materi muatan yang berkarakter pengaturan (*regeling*) ke dalam wadah yang berkarakter penetapan/instruksi intern (*beschikking* atau *beleidsregel*), sehingga wadah dan isinya tidak berjodoh secara yuridis (Ashfiya & Erliyana, 2020; Manan, 1998). Diukur dengan asas keterbukaan pada huruf g, proses perumusan kebijakan sebesar 80.000 (delapan puluh ribu) koperasi tidak melalui mekanisme partisipasi bermakna sebagaimana dituntut Pasal 96 UU P3, karena instruksi presiden memang tidak mengenal tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, dan pengundangan.

Akumulasi ketidaksesuaian tersebut melahirkan ketidakpastian hukum (*rechtsonzekerheid*) yang konkret, yakni koperasi telah berdiri dan berutang, tetapi dasar hukum program tidak dapat diuji melalui *judicial review* di Mahkamah Agung karena bukan peraturan perundang-undangan, sementara Inpres

KDKMP juga sulit digugat ke Peradilan Tata Usaha Negara karena tidak bersifat individual dan konkret bagi warga. Oleh karena itu, harmonisasi hanya dapat dicapai melalui elevasi bentuk hukum, sekurang-kurangnya ke dalam Peraturan Presiden untuk aspek koordinasi dan afirmasi fiskal, dan idealnya ke dalam undang-undang perkoperasian baru untuk aspek keanggotaan berbasis wilayah, tipologi koperasi serba usaha desa, dan status aset. Hal tersebut merupakan sebuah kebutuhan yang relevan mengingat pembaruan UU Perkoperasian memang tengah diagendakan Pemerintah.

Ketidakjelasan bentuk hukum pada tataran pusat berimbas secara langsung pada kekacauan pembagian kewenangan di tataran akar rumput, karena instruksi yang bersifat lintas sektor tidak disertai norma pembagian urusan yang tegas. Secara normatif, pembinaan perkoperasian merupakan urusan Pemerintah sebagaimana dimaksud Pasal 60 ayat (2) UU Perkoperasian yang menyatakan bahwa *"Pemerintah memberikan bimbingan, kemudahan, dan perlindungan kepada Koperasi,"* yang secara organik dilaksanakan oleh Kementerian Koperasi; namun objek binaannya berada di dalam yurisdiksi dua kementerian lain, yakni Kementerian Dalam Negeri untuk kelurahan yang menurut Pasal 1 angka 6 Peraturan Menteri Keuangan Nomor 15 Tahun 2026 merupakan bagian wilayah dari kecamatan sebagai perangkat kecamatan, dan Kementerian Desa dan Pembangunan Daerah Tertinggal untuk desa sebagai kesatuan masyarakat hukum yang otonom (Barniat, 2019; Rinaldi et al., 2026). Konsekuensinya, satu badan hukum koperasi tunduk pada tiga logika pembinaan yang berbeda sekaligus: logika badan usaha privat (Kementerian Koperasi), logika perangkat administrasi pemerintahan (Kementerian Dalam Negeri), dan logika pemberdayaan masyarakat desa (Kementerian Desa dan Pembangunan Daerah Tertinggal), belum termasuk logika perbendaharaan negara yang dibawa Kementerian Keuangan melalui Peraturan Menteri Keuangan Nomor 15 Tahun 2026.

Dilema penentuan batas wilayah kerja pun tidak terpecahkan: apabila mengikuti batas administratif desa/kelurahan, koperasi kehilangan fleksibilitas pasar dan berpotensi tidak mencapai skala ekonomi minimum, sedangkan apabila mengikuti fleksibilitas pasar keperdataan, identitas "Merah Putih" berbasis kewilayahan justru kehilangan makna—suatu ketegangan yang dikompromikan secara pragmatis melalui pengakuan gerai bersama beberapa desa/kelurahan dalam Pasal 2 ayat (3) Peraturan Menteri Keuangan Nomor 15 Tahun 2026, tanpa kejelasan bentuk hukum koperasi gabungan tersebut menurut Pasal 6 UU Perkoperasian (Maryam, 2025). Persoalan menjadi buntu secara struktural karena seluruh instrumen sektoral—Peraturan Menteri Hukum Nomor 13 Tahun 2025, Petunjuk Pelaksanaan Menteri Koperasi Nomor 1 Tahun 2025, Peraturan Menteri Desa dan Pembangunan Daerah Tertinggal, serta Surat Edaran Menteri Dalam Negeri—berkedudukan setara menurut Pasal 8 ayat (1) UU P3, sehingga tidak tersedia asas *lex superior* untuk menyelesaikan pertentangan di antara mereka (Prayitno, 2017). Dalam praktik, kebuntuan tersebut ditambal secara politik-administratif melalui Keputusan Bersama antarmenteri dan kepala badan, yang meskipun secara empiris efektif, secara teoretis justru memperdalam anomali karena menempatkan kesepakatan antarpejabat sebagai substitusi bagi norma undang-undang.

Dari sudut prosedural, keabsahan Koperasi Desa/Kelurahan Merah Putih sepenuhnya bergantung pada pemenuhan rangkaian syarat kumulatif dalam UU Perkoperasian, bukan pada pencapaian target program. Rangkaian tersebut bertumpu pada Pasal 7 ayat (1) UU Perkoperasian yang menentukan bahwa *"Pembentukan Koperasi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6 dilakukan dengan akta pendirian yang memuat Anggaran Dasar,"* dilanjutkan Pasal 9 UU Perkoperasian yang menentukan bahwa status badan hukum baru terbit setelah pengesahan oleh Pemerintah, dan dioperasionalkan oleh Pasal 10 UU Perkoperasian yang menentukan bahwa pengesahan akta pendirian diberikan dalam jangka waktu paling lama 3 (tiga) bulan setelah diterimanya permintaan pengesahan serta diumumkan dalam Berita Negara Republik Indonesia (Pemerintah Republik Indonesia, 1992).

Secara administratif, kewenangan pengesahan tersebut dilaksanakan oleh Menteri Hukum melalui Sistem Administrasi Badan Hukum pada Direktorat Jenderal Administrasi Hukum Umum berdasarkan Permenkum Pengesahan Koperasi, dengan Notaris Pembuat Akta Koperasi sebagai pejabat umum yang membuat akta pendirian—suatu rangkaian yang sejalan dengan instruksi kepada Menteri Hukum dalam Inpres KDKMP untuk mempercepat pengesahan dan menyediakan sistem administrasi badan hukum (Frastiwi, 2025). Ketegangan muncul pada verifikasi syarat materiil, karena Permenkum Pengesahan Koperasi menuntut pemenuhan jumlah minimal pendiri sebagaimana ditentukan Pasal 6 UU Perkoperasian, dan Pasal 8 Permenkum Pengesahan Koperasi mensyaratkan Anggaran Dasar sekurang-kurangnya memuat daftar nama pendiri, nama dan tempat kedudukan, maksud dan tujuan serta bidang usaha, ketentuan mengenai keanggotaan, rapat anggota, pengelolaan, permodalan, jangka waktu berdirinya, pembagian sisa hasil usaha, dan sanksi. Di sisi lain, target kuantitatif 80.000 koperasi menciptakan insentif struktural bagi pemenuhan yang bersifat formalistik, seperti pencantuman nama pendiri tanpa kehendak bebas yang sungguh-sungguh atau penyusunan Anggaran Dasar melalui penyalinan format seragam.

Adapun legalitas intervensi pemerintah daerah dalam memfasilitasi pembuatan akta notaris secara massal pada dasarnya memiliki pijakan yang sah, sebab Pasal 61 huruf a dan huruf b UU Perkoperasian

memang memerintahkan Pemerintah memberikan kesempatan usaha yang seluas-luasnya serta meningkatkan dan memantapkan kemampuan koperasi, sehingga fasilitasi merupakan pelaksanaan kewajiban negara (Pemerintah Republik Indonesia, 1992). Batas keabsahannya terletak pada garis pemisah antara fasilitasi dan substitusi: sepanjang negara membiayai dan mempermudah, tindakan tersebut konstitusional; namun sejak negara menentukan siapa pendirinya, apa isi Anggaran Dasarnya, dan kapan koperasi harus berdiri, maka akta pendirian kehilangan elemen kehendak bebas yang merupakan syarat sahnya perikatan, sehingga cacat kehendak tersebut berpotensi menjadi dasar pembatalan menurut hukum perdata.

Benturan paling prinsipil antara program percepatan dan hukum perkoperasian terjadi pada level tata kelola internal, karena logika target pemerintah pusat berjalan berlawanan arah dengan logika kemerdekaan anggota. Pasal 5 ayat (1) huruf e UU Perkoperasian menempatkan kemandirian sebagai prinsip koperasi, dan Pasal 17 ayat (1) UU Perkoperasian menegaskan bahwa *"Anggota Koperasi adalah pemilik dan sekaligus pengguna jasa Koperasi,"* sehingga arah usaha koperasi secara normatif harus ditentukan dari bawah oleh anggota, bukan dari atas oleh indikator kinerja kementerian (Pemerintah Republik Indonesia, 1992). Konsekuensi normatif tersebut dipertegas oleh Pasal 22 ayat (1) UU Perkoperasian yang menyatakan bahwa *"Rapat Anggota merupakan pemegang kekuasaan tertinggi dalam Koperasi"* (Pemerintah Republik Indonesia, 1992), sehingga secara hukum tidak ada satu pun instruksi presiden, peraturan menteri, atau surat edaran yang dapat mengikat koperasi untuk mengambil keputusan usaha tertentu tanpa melalui Rapat Anggota—kendati secara faktual daya paksa itu bekerja melalui pengondisian pencairan dana transfer ke daerah dan dana desa.

Ketegangan tersebut berpotensi menimbulkan konsekuensi pertanggungjawaban yang serius, sebab Pasal 34 UU Perkoperasian menentukan bahwa *"(1) Pengurus, baik bersama-sama, maupun sendiri-sendiri, menanggung kerugian yang diderita Koperasi, karena tindakan yang dilakukan dengan kesengajaan atau kelalaiannya. (2) Disamping penggantian kerugian tersebut, apabila tindakan itu dilakukan dengan kesengajaan, tidak menutup kemungkinan bagi penuntut umum untuk melakukan penuntutan,"* sedangkan Pasal 39 UU Perkoperasian menempatkan Pengawas pada posisi mengawasi pelaksanaan kebijaksanaan dan pengelolaan koperasi serta membuat laporan tertulis atas hasil pengawasannya (Pemerintah Republik Indonesia, 1992).

Persoalan yuridis yang paling pelik adalah kualifikasi kerugian ketika modal berasal dari negara: sepanjang dana telah beralih kepada koperasi sebagai badan hukum privat melalui hibah atau pinjaman, kerugian usaha pada prinsipnya merupakan risiko bisnis yang tunduk pada Pasal 34 UU Perkoperasian dan bukan kerugian keuangan negara. Namun, sepanjang objeknya adalah gerai dan pergudangan yang menurut Pasal 2 ayat (6) Peraturan Menteri Keuangan Nomor 15 Tahun 2026 justru menjadi aset Pemerintah Daerah atau Pemerintah Desa, maka penyalahgunaannya berpotensi dikualifikasikan sebagai kerugian keuangan negara/daerah dengan konsekuensi pidana. Dualisme rezim pertanggungjawaban inilah yang paling mendesak untuk diklarifikasi secara normatif, karena tanpa kejelasan tersebut pengurus dan pengawas koperasi desa—yang umumnya bukan profesional bidang keuangan—diletakkan pada posisi risiko hukum yang tidak proporsional dengan kewenangan riil yang mereka miliki.

Muara dari seluruh konstruksi normatif di atas adalah perlindungan hukum bagi anggota di tingkat tapak, yang secara teoretis terbagi ke dalam perlindungan preventif dan represif. Perlindungan preventif bersandar pada instrumen internal berupa Anggaran Dasar yang wajib memuat ketentuan mengenai keanggotaan, rapat anggota, pengelolaan, permodalan, pembagian sisa hasil usaha, dan sanksi sebagaimana dimaksud Pasal 8 UU Perkoperasian, serta pada prinsip pengelolaan demokratis dan pembagian sisa hasil usaha secara adil sebanding dengan besarnya jasa usaha masing-masing anggota menurut Pasal 5 ayat (1) huruf b dan huruf c UU Perkoperasian; sedangkan perlindungan represif ditempuh melalui gugatan pertanggungjawaban pengurus berdasarkan Pasal 34 UU Perkoperasian, penuntutan pidana dalam hal kesengajaan, dan gugatan tata usaha negara terhadap keputusan penolakan pengesahan akta pendirian sesuai Pasal 11 ayat (1) UU Perkoperasian.

Terhadap risiko monopoli ekonomi lokal, terdapat titik hukum yang kerap luput namun sangat menentukan: Pasal 50 huruf i Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat hanya mengecualikan *"kegiatan usaha koperasi yang secara khusus bertujuan untuk melayani anggotanya"* dari keberlakuan undang-undang tersebut, sehingga ketika Koperasi Desa/Kelurahan Merah Putih melayani masyarakat umum di luar anggotanya—sebagaimana menjadi desain program penyaluran sembako, elpiji, dan pupuk bersubsidi—pengecualian itu gugur dan koperasi tunduk penuh pada hukum persaingan usaha, termasuk larangan penguasaan pasar dan praktik monopoli terhadap warung serta usaha mikro setempat.

Pada aspek permodalan, kedudukan hukum aset desa juga belum tuntas, sebab kekayaan desa yang dipisahkan sebagai penyertaan modal tunduk pada rezim pengelolaan aset desa berdasarkan undang-undang mengenai desa, sementara Pasal 2 ayat (6) Peraturan Menteri Keuangan Nomor 15 Tahun 2026

justru menempatkan gerai dan pergudangan hasil pembiayaan sebagai aset Pemerintah Daerah atau Pemerintah Desa, sehingga koperasi berada dalam posisi pengguna—bukan pemilik—yang status hukum penguasaannya (pinjam pakai, sewa, atau kerja sama pemanfaatan) wajib dituangkan dalam perjanjian tertulis agar tidak menimbulkan sengketa kepemilikan di kemudian hari.

Adapun penyelesaian sengketa keperdataan, baik antaranggota maupun antara koperasi dan pihak ketiga, sepatutnya diarahkan pada koridor alternatif penyelesaian sengketa berdasarkan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 1999 tentang Arbitrase dan Alternatif Penyelesaian Sengketa melalui klausul mediasi atau arbitrase yang dirumuskan secara tegas dalam Anggaran Dasar, mengingat karakter kekeluargaan koperasi lebih sejalan dengan mekanisme konsensual daripada litigasi yang bersifat adversarial. Dengan demikian, kepastian hak keperdataan anggota pada akhirnya tidak akan pernah dapat dijamin oleh percepatan administratif, melainkan hanya oleh penataan ulang dasar hukum program ke dalam bentuk peraturan perundang-undangan yang tepat.

Implikasi Hukum Atas Kebijakan Koperasi Merah Putih Terhadap Pembangunan Daerah di Kota Depok

Pembangunan daerah melalui koperasi harus bertumpu pada pertemuan antara demokrasi ekonomi dan penyelenggaraan otonomi daerah yang bertanggung jawab. Pasal 33 ayat (1) dan ayat (4) UUD NRI Tahun 1945 mengarahkan kegiatan ekonomi pada usaha bersama, efisiensi berkeadilan, dan kemandirian, sedangkan Pasal 18 dan Pasal 18A memberikan kerangka bagi pengaturan hubungan kewenangan serta keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah. Dalam hubungan tersebut, keberhasilan kebijakan Koperasi Kelurahan Merah Putih tidak cukup dinilai melalui jumlah badan hukum yang terbentuk. Keberhasilan harus tercermin pada kemampuan anggota mengendalikan usahanya, kesesuaian dukungan pemerintah dengan kewenangannya, dan manfaat ekonomi yang dapat dipertanggungjawabkan. Oleh karena itu, implikasi hukum kebijakan ini terhadap Kota Depok terletak pada perubahan hubungan antara anggota, pengurus, perangkat daerah, dan penyedia pembiayaan ketika tujuan pembangunan nasional dilaksanakan melalui badan usaha koperasi (Republik Indonesia, 1945).

Temuan pembahasan pertama mengenai kedudukan koperasi dalam hukum nasional menjadi dasar untuk menilai hubungan tersebut. Koperasi Merah Putih tetap tunduk pada hukum perkoperasian, meskipun pembentukannya memperoleh dorongan kebijakan dan fasilitas pemerintah. Instruksi Presiden Nomor 9 Tahun 2025 berfungsi mengarahkan percepatan pelaksanaan program oleh aparatur penerima instruksi; keberadaannya tidak menggantikan persetujuan pendiri, kewenangan rapat anggota, ataupun persyaratan pengelolaan keuangan daerah. Namun, pencantuman instruksi presiden dalam pertimbangan suatu peraturan menteri juga tidak dengan sendirinya membatalkan peraturan tersebut. Pasal 8 ayat (2) UU Pembentukan Peraturan Perundang-undangan mengakui peraturan yang diperintahkan oleh peraturan lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan. Dengan demikian, kritik terhadap desain program harus diarahkan pada sumber kewenangan dan kesesuaian materi pengaturannya, terutama apabila pelaksanaannya membatasi hak anggota atau membebankan kewajiban daerah melampaui dasar hukum yang tersedia (Manullang et al., 2023; Republik Indonesia, 2011).

Dalam kerangka penelitian yuridis normatif-empiris ini, keterangan wawancara digunakan untuk menguji keterlaksanaan norma dan mengidentifikasi persoalan penerapannya. Wawancara dengan Dinas Perdagangan dan Perindustrian Kota Depok pada 20 Juli 2026 memperlihatkan kehati-hatian narasumber dalam menilai dampak ekonomi program yang relatif baru. Juli dan Kepala Disdagin menekankan bahwa data kegiatan dan rentang pengamatan belum memadai untuk menyimpulkan dampak pembangunan secara menyeluruh. Pandangan tersebut relevan sebagai pembatas penarikan kesimpulan empiris, tetapi tidak meniadakan kemungkinan menilai kewenangan, hak, kewajiban, dan risiko hukum sejak koperasi dibentuk. Analisis berikut karenanya membedakan konsekuensi normatif, keadaan yang diterangkan narasumber, dan dampak ekonomi yang masih memerlukan pengukuran. Pengalaman Koperasi Merah Putih Kelurahan Serua diposisikan sebagai ilustrasi penerapan pada satu koperasi, sehingga temuannya tidak digeneralisasikan sebagai keadaan seluruh koperasi di Kota Depok (Juli & Kepala Dinas Perdagangan dan Perindustrian Kota Depok, 2026).

Keabsahan keterlibatan pemerintah dalam pembentukan koperasi ditentukan oleh kemampuannya memfasilitasi kehendak anggota tanpa mengambil alih kewenangan organisasi. Pasal 5 UU Perkoperasian menempatkan kesukarelaan, pengelolaan demokratis, dan kemandirian sebagai prinsip dasar, sementara Pasal 60 memberikan ruang bagi pemerintah untuk membimbing dan memudahkan perkembangan koperasi. Kedua ketentuan tersebut harus dibaca secara berkesinambungan. Bantuan negara dapat memperluas akses masyarakat terhadap pembentukan badan hukum, sepanjang para pendiri tetap memahami dan menyetujui tujuan usaha serta tanggung jawabnya. Karena itu, asal kebijakan yang bersifat dari atas ke bawah merupakan alasan untuk memeriksa kualitas partisipasi, bukan bukti tunggal bahwa setiap koperasi yang terbentuk pasti mengalami cacat kehendak. Batas hukumnya terletak pada apakah

fasilitasi administratif masih menyisakan pilihan yang nyata bagi warga (Pemerintah Republik Indonesia, 1992).

Keterangan Toto selaku Wakil Ketua Bidang Keanggotaan Koperasi Serua menunjukkan bahwa pembentukan koperasi diawali instruksi yang diteruskan melalui pemerintah kota, kecamatan, dan kelurahan. Sesudah itu, kelurahan mempertemukan unsur RT, RW, Lembaga Pemberdayaan Masyarakat, dan tokoh masyarakat dalam musyawarah pembentukan. Menurut narasumber, hasil musyawarah, susunan kepengurusan, dan dokumen organisasi kemudian dibawa kepada notaris, sedangkan biaya pembuatan akta difasilitasi Pemerintah Kota Depok. Rangkaian ini memperlihatkan adanya pertemuan antara prakarsa program pemerintah dan mekanisme permusyawaratan setempat. Akan tetapi, keterwakilan lingkungan dalam musyawarah belum otomatis membuktikan persetujuan individual seluruh pendiri atau anggota. Ukuran substantifnya tetap mencakup pemahaman terhadap anggaran dasar, kebebasan bergabung, dan kesempatan menentukan pengurus serta arah usaha. Akta pendirian, keputusan pengesahan badan hukum, dan perizinan kegiatan usaha juga mempunyai fungsi hukum berbeda, sehingga keberadaan salah satunya tidak dapat menggantikan seluruh persyaratan lainnya (Toto, 2026).

Basis kewilayahan selanjutnya perlu ditempatkan sebagai cara menghimpun kepentingan ekonomi yang berdekatan. Kedekatan tempat tinggal dapat memudahkan pengenalan anggota, penagihan simpanan, dan pelayanan kebutuhan sehari-hari. Meskipun demikian, kesamaan domisili harus tetap dihubungkan dengan kesamaan kepentingan ekonomi sebagaimana Pasal 16 dan Pasal 19 UU Perkoperasian. Ketentuan domisili dalam desain Koperasi Merah Putih perlu ditafsirkan bersama prinsip keanggotaan terbuka dan persyaratan anggaran dasar, agar tidak menjadi dasar penutupan yang sewenang-wenang terhadap warga yang memenuhi syarat. Pada saat yang sama, wilayah keanggotaan harus dibedakan dari jangkauan hubungan bisnis. Pembelian barang dari luar kelurahan atau kerja sama dengan koperasi di daerah lain tidak dengan sendirinya mengubah identitas kewilayahan koperasi. Pemisahan tersebut penting bagi Depok yang membutuhkan hubungan pasokan melampaui batas administratif kelurahan (Pemerintah Republik Indonesia, 1992).

Kemandirian juga harus dijaga setelah tahap pendirian selesai. Toto menerangkan adanya pembinaan dan pelatihan oleh Dinas Koperasi dan Usaha Mikro, disertai diskusi pengurus untuk mengembangkan gagasan usaha. Keterangan ini memperlihatkan bahwa bantuan pemerintah dapat berjalan bersamaan dengan inisiatif internal. Namun, penyebutan dinas sebagai "atasan" koperasi dalam wawancara perlu dipahami sebagai persepsi mengenai hubungan pembinaan, bukan kedudukan hukum yang menggantikan rapat anggota. Pasal 22 dan Pasal 23 UU Perkoperasian tetap menempatkan rapat anggota sebagai pemegang kekuasaan tertinggi dan penentu kebijakan umum organisasi serta usaha. Implikasinya, pemerintah daerah perlu memastikan bahwa pelatihan menghasilkan kemampuan mengambil keputusan secara mandiri. Pertanggungjawaban pengurus kepada anggota harus tetap berjalan sekalipun koperasi menerima hibah, pendampingan, atau dukungan fasilitas publik (Toto, 2026).

Keterlibatan pejabat kelurahan dalam pengawasan koperasi menuntut kejelasan kapasitas dan pencegahan benturan kepentingan. Dalam uraian pembentukan Serua, Toto menyebut lurah sebagai salah satu pengawas. Kedudukan tersebut perlu dinilai berdasarkan persyaratan keanggotaan, mekanisme pemilihan, dan anggaran dasar, dengan memperhatikan Pasal 38 UU Perkoperasian yang mengatur pemilihan pengawas dari dan oleh anggota serta pertanggungjawabannya kepada rapat anggota. Jabatan pemerintahan tidak boleh dipahami sebagai alasan untuk mengesampingkan mekanisme tersebut. Apabila pejabat yang terlibat dalam koperasi juga menangani fasilitasi bantuan atau aset publik, keputusan perlu dilengkapi pengungkapan kepentingan dan pemeriksaan oleh pihak yang tidak berada dalam posisi ganda. Penataan demikian menjaga kepercayaan anggota sekaligus mencegah penggunaan kedudukan publik untuk menentukan transaksi koperasi secara sepihak (Pemerintah Republik Indonesia, 1992; Toto, 2026).

Pelaksanaan program nasional di daerah harus mengikuti pembagian urusan pemerintahan yang telah ditetapkan undang-undang. Pasal 12 ayat (2) huruf k UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menempatkan koperasi, usaha kecil, dan menengah sebagai urusan wajib yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar. Lampirannya membagi fungsi pemeriksaan, pengawasan, pendidikan, dan pemberdayaan koperasi menurut cakupan wilayah keanggotaan. Sementara itu, perdagangan dan perindustrian mempunyai lingkup urusan tersendiri. Konsekuensinya, pengesahan badan hukum, pembinaan organisasi, fasilitasi distribusi, dan pelayanan perizinan merupakan fungsi yang saling berhubungan, tetapi tidak saling menggantikan. Label program nasional tidak dengan sendirinya menghapus kewenangan daerah dalam membina koperasi yang berada dalam cakupan urusannya. Pemerintah pusat dan pemerintah kota justru memerlukan pembagian kerja yang memungkinkan setiap fungsi dilaksanakan oleh pihak yang berwenang (Republik Indonesia, 2014).

Pada tingkat pelaksanaan, Juli menyampaikan bahwa koordinasi khusus antara Disdagin dan dinas yang membidangi koperasi dalam aspek perdagangan Koperasi Merah Putih belum terbentuk sebagaimana yang diharapkan. Ia juga menyoroti belum jelasnya pemetaan pemasok, jaringan distribusi, dan pembagian

peran operasional. Di sisi lain, Toto menjelaskan bahwa Serua telah menerima pelatihan dari DKUM dan membangun hubungan usaha melalui jejaring pengurus. Kedua keterangan tersebut tidak tepat diringkas menjadi kesimpulan bahwa pemerintah sama sekali tidak memberikan dukungan. Analisis yang lebih sesuai ialah bahwa pembinaan organisasi dan kegiatan usaha pada satu koperasi telah berlangsung, sedangkan integrasinya dengan fungsi perdagangan belum tampak kuat dalam keterangan Disdagin. Celah ini berisiko membuat keberhasilan bergantung pada hubungan personal pengurus, sementara dukungan kelembagaan untuk memperluas kegiatan belum tersusun secara konsisten (Juli & Kepala Dinas Perdagangan dan Perindustrian Kota Depok, 2026; Toto, 2026).

Konteks kelurahan memperjelas kebutuhan penataan kewenangan tersebut. Berdasarkan Pasal 229 UU Pemerintahan Daerah, lurah berkedudukan sebagai perangkat kecamatan dan bertanggung jawab kepada camat; kelurahan tidak mempunyai kedudukan pemerintahan yang sama dengan desa. Oleh sebab itu, pengaturan mengenai Dana Desa, APB Desa, atau aset pemerintah desa tidak dapat langsung dipindahkan ke Koperasi Kelurahan Serua. Dukungan untuk koperasi kelurahan harus ditelusuri melalui kewenangan, penganggaran, dan pengelolaan barang milik daerah yang relevan bagi pemerintah kota. Kelurahan dapat membantu pemberdayaan masyarakat dan komunikasi program dalam ruang tugasnya, sedangkan keputusan usaha tetap mengikuti tata kelola koperasi. Pembedaan ini mencegah anggapan bahwa koperasi kelurahan merupakan badan usaha milik kelurahan atau unit pelaksana pemerintahan (Menteri Keuangan Republik Indonesia, 2026; Republik Indonesia, 2014).

Pada bidang perencanaan, keselarasan program perlu diwujudkan melalui hubungan antara RPJMD, RKPD, rencana kerja perangkat daerah, dan APBD. Pasal 263 sampai dengan Pasal 265 UU Pemerintahan Daerah menyediakan hubungan normatif antardokumen tersebut serta ruang penyesuaian terhadap perkembangan keadaan dan kebijakan pusat. Wawancara Disdagin belum memberikan kepastian mengenai rincian pencantuman program dalam RPJMD; narasumber justru mengarahkan penelusuran lebih lanjut kepada perangkat yang membidangi perencanaan. Karena itu, tidak tersedia dasar untuk menyatakan bahwa Koperasi Merah Putih telah merusak RPJMD atau pasti berada di luar perencanaan Kota Depok. Persoalan hukumnya adalah kewajiban memastikan keterlacakan antara sasaran program, kegiatan, penanggung jawab, sumber dana, dan indikator hasil. Apabila diperlukan penyesuaian, mekanisme perencanaan dan penganggaran yang berlaku tetap harus ditempuh, termasuk keterlibatan DPRD dalam fungsi anggarannya (Juli & Kepala Dinas Perdagangan dan Perindustrian Kota Depok, 2026; Republik Indonesia, 2014).

Implikasi praktisnya ialah kebutuhan akan mekanisme koordinasi yang menghubungkan pembinaan koperasi dengan perencanaan pembangunan dan pelayanan usaha. Pemerintah kota dapat menata koordinasi melalui instrumen yang sesuai kewenangan, dengan DKUM menangani kelembagaan, Disdagin memfasilitasi hubungan perdagangan, serta perangkat perencanaan dan keuangan menilai keselarasan program dan kemampuan pendanaan. Pelayanan perizinan perlu melibatkan perangkat yang berwenang agar koperasi tidak menerima arahan administratif yang terputus-putus. Hasil koordinasi sebaiknya berupa rencana tindak lanjut per koperasi, berikut tenggat penyelesaian dan penanggung jawabnya. Rencana tersebut dapat membedakan koperasi yang masih membutuhkan perbaikan organisasi dari koperasi yang siap memperluas pasar. Penataan ini lebih berguna daripada menambah forum koordinasi tanpa kewajiban menyelesaikan hambatan yang telah teridentifikasi.

Dukungan keuangan pemerintah kepada koperasi harus dinilai melalui dua hubungan hukum yang berjalan bersamaan, yaitu pembentukan permodalan koperasi dan pertanggungjawaban penggunaan dana publik. Pasal 41 UU Perkoperasian mengakui simpanan pokok, simpanan wajib, dana cadangan, dan hibah sebagai sumber modal sendiri. Akan tetapi, pengakuan hibah sebagai sumber modal tidak membebaskan pemerintah daerah dari persyaratan penganggaran dan penyalurannya. Dalam rezim pengelolaan keuangan daerah, bantuan harus memiliki peruntukan yang jelas, sesuai kemampuan keuangan, dan dapat dipertanggungjawabkan. Oleh karena itu, legalitas pembiayaan tidak cukup dibuktikan dengan adanya program nasional atau persetujuan informal pejabat. Diperlukan dasar anggaran, penetapan penerima, dokumen pemberian bantuan, serta pencatatan dan pelaporan yang sesuai dengan bentuk dukungannya (Pemerintah Republik Indonesia, 1992; Republik Indonesia, 2019).

Pada Koperasi Serua, Toto menyebut jumlah anggota sekitar 125 orang, simpanan pokok Rp50.000,00, dan simpanan wajib Rp10.000,00 per bulan. Ia juga menerangkan adanya hibah Pemerintah Kota Depok sebesar Rp30.000.000,00, yang menurut penjelasannya dibagi untuk sarana prasarana sebesar Rp15.000.000,00 dan kebutuhan operasional atau modal kerja sebesar Rp15.000.000,00. Keterangan tersebut menunjukkan kombinasi partisipasi modal anggota dan dukungan pemerintah pada tahap awal usaha. Namun, jumlah anggota dan ketentuan simpanan belum dapat disamakan dengan jumlah kas yang benar-benar telah diterima. Demikian pula, kesesuaian pembagian penggunaan hibah dengan peruntukannya memerlukan pembacaan dokumen hibah dan bukti pengeluaran. Temuan yang dapat

ditarik adalah adanya dukungan pembentukan kapasitas awal, dengan kebutuhan penguatan akuntabilitas agar bantuan dapat ditelusuri manfaat dan penggunaannya (Toto, 2026).

Pembiayaan pembangunan gerai harus dibedakan dari hibah operasional tersebut. PMK Nomor 15 Tahun 2026 mendefinisikan pembiayaan sebagai kredit bank kepada PT Agrinas Pangan Nusantara untuk percepatan pembangunan fisik gerai, pergudangan, dan kelengkapan koperasi. Pasal 2 ayat (2) mengatur batas maksimal Rp3.000.000.000,00 per unit gerai, sedangkan Pasal 2 ayat (6) menetapkan hasil pembiayaan sebagai aset pemerintah daerah atau pemerintah desa. Dengan konstruksi itu, batas pembiayaan gerai tidak dapat diperlakukan sebagai uang tunai yang otomatis diterima koperasi atau sebagai utang langsung setiap pengurus. Pasal 11 PMK yang sama juga mencabut PMK Nomor 49 Tahun 2025 dan PMK Nomor 63 Tahun 2025. Pembacaan hukum pendanaan karena itu harus membedakan skema menurut periode berlakunya dan subjek yang menjadi penerima kredit, agar kewajiban pihak lain tidak keliru dibebankan kepada koperasi (Menteri Keuangan Republik Indonesia, 2026).

Bagi koperasi kelurahan, konsekuensi fiskal skema tersebut berhubungan dengan penyaluran DAU atau DBH. Pasal 8 PMK Nomor 15 Tahun 2026 mengatur pemotongan penyaluran DAU/DBH ke rekening kas umum daerah dan penyaluran hasil pemotongan ke rekening penampung, serta penyesuaian penganggarannya. Permohonan pembayaran mengikuti persyaratan dokumen serah terima pekerjaan yang telah direviu sebagaimana Pasal 6. Secara normatif, mekanisme ini dapat memengaruhi ruang fiskal pemerintah kota apabila pembiayaan dan persyaratan penyalurannya telah terpenuhi. Akan tetapi, wawancara mengenai keterbatasan anggaran daerah tidak membuktikan nominal pemotongan yang telah terjadi di Depok ataupun bahwa program koperasi merupakan penyebab defisit. Besaran pengaruhnya harus ditelusuri dari realisasi transfer, daftar gerai yang dibiayai, jadwal pembayaran, dan penyesuaian APBD. Kepastian informasi tersebut diperlukan agar pemerintah kota dapat menjaga pembiayaan pelayanan publik bersamaan dengan dukungan pembangunan koperasi (Juli & Kepala Dinas Perdagangan dan Perindustrian Kota Depok, 2026; Menteri Keuangan Republik Indonesia, 2026).

Pada dimensi aset, kebutuhan tempat usaha sudah muncul dalam pengalaman Serua. Toto menerangkan bahwa sekretariat berada di lingkungan kantor kelurahan, sedangkan sebagian barang dagangan disimpan di rumah ketua dan bendahara. Ia juga menyebut pengajuan lokasi untuk pembangunan gerai yang telah melalui survei. Keterangan mengenai pengajuan dan survei belum dapat disamakan dengan terbitnya hak pemanfaatan aset yang definitif. Karena itu, status tanah, kewenangan pemberi persetujuan, dan bentuk hubungan pemanfaatannya perlu dipastikan sebelum pembangunan atau penggunaan jangka panjang dilakukan. Barang persediaan milik koperasi yang dititipkan di rumah pengurus juga memerlukan pencatatan penerimaan, pengeluaran, dan penanggung jawab penyimpanan. Tanpa pemisahan tersebut, keterbatasan fasilitas dapat berkembang menjadi kesulitan pembuktian kepemilikan maupun tanggung jawab ketika timbul kehilangan atau kerusakan (Toto, 2026).

Penggunaan aset pemerintah kota oleh badan hukum koperasi harus dituangkan dalam mekanisme yang diperkenankan oleh peraturan pengelolaan barang milik daerah. Bentuk pemanfaatan, seperti sewa atau kerja sama pemanfaatan apabila memenuhi persyaratan, perlu dipilih berdasarkan karakter objek dan kedudukan para pihak. Istilah pinjam pakai tidak dapat digunakan secara bebas untuk setiap pemberian penggunaan aset, karena rezim tersebut mempunyai pembatasan subjek dan prosedur tersendiri. Perjanjian pemanfaatan perlu menjelaskan objek, jangka waktu, kewajiban pemeliharaan, pembayaran apabila dipersyaratkan, larangan pengalihan tanpa persetujuan, dan penyelesaian ketika pemanfaatan berakhir. Persediaan usaha dan sarana yang sah menjadi milik koperasi harus dibukukan terpisah dari aset pemerintah yang hanya digunakan. Penataan ini menerjemahkan temuan pembahasan pertama mengenai pertemuan rezim publik dan privat menjadi perlindungan konkret bagi pemerintah kota serta pengurus koperasi (Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia, 2016).

Pemisahan aset dan kewajiban juga menentukan pertanggungjawaban ketika kegiatan usaha tidak menghasilkan keuntungan. Pasal 34 UU Perkoperasian menghubungkan tanggung jawab pengurus dengan kerugian akibat kesengajaan atau kelalaiannya, sehingga kerugian usaha tidak otomatis menjadi utang pribadi seluruh pengurus. Pada sisi lain, asal dana publik menuntut pemeriksaan terhadap bentuk penyaluran, peruntukan, kewajiban pelaporan, dan objek yang mengalami kerugian. Tidak tepat menganggap seluruh kerugian koperasi sebagai kerugian keuangan daerah, ataupun menyimpulkan bahwa penyaluran dana kepada badan hukum privat selalu menghapus pertanggungjawaban atas penggunaan dana publik. Penilaian harus didasarkan pada perbuatan, kewenangan, hubungan sebab akibat, serta unsur hukum yang relevan. Pengawasan internal koperasi dan pemeriksaan atas bantuan pemerintah dengan demikian perlu dihubungkan melalui dokumentasi yang tertib, dengan tetap membedakan lingkup tanggung jawab masing-masing pihak (Pemerintah Republik Indonesia, 1992; Republik Indonesia, 2019).

Kesesuaian usaha dengan kebutuhan anggota merupakan jembatan antara legalitas koperasi dan manfaat pembangunan daerah. Pasal 43 UU Perkoperasian menghubungkan usaha koperasi dengan kepentingan anggota untuk meningkatkan usaha dan kesejahteraan mereka. Dalam konteks perkotaan,

prinsip tersebut menuntut pengenalan terhadap pola konsumsi, jaringan perdagangan yang telah ada, dan kemampuan modal koperasi. Pembentukan gerai baru tidak otomatis menyediakan harga yang lebih rendah apabila koperasi membeli dari pemasok yang sama dengan pedagang lain dalam volume yang kecil. Biaya transportasi, penyimpanan, risiko kerusakan, dan perputaran persediaan turut menentukan harga jual. Karena itu, pelaksanaan program di Depok perlu menilai kelayakan hubungan pasokan dan permintaan sebelum memilih investasi fisik atau memperbanyak unit usaha (Pemerintah Republik Indonesia, 1992).

Disdagin menempatkan jaringan pasokan sebagai hambatan utama. Juli menerangkan ketergantungan pasokan kebutuhan pokok pada wilayah di luar Depok, termasuk pasar induk dan daerah penghasil, serta kesulitan koperasi baru memperoleh akses langsung kepada pemasok. Kepala Disdagin juga menekankan perbedaan antara koperasi di kawasan produsen pangan dan koperasi di kota yang menghadapi persaingan ritel dengan jaringan yang telah terbentuk. Keterangan tersebut mendukung kesimpulan bahwa penguatan koperasi di Depok membutuhkan penghubungan dengan sumber pasokan, bukan sekadar penggandaan bentuk gerai. Usulan narasumber mengenai percontohan dapat dimaknai sebagai kebutuhan pengujian model yang sesuai dengan kondisi kota. Pernyataan tentang belum tersedianya percontohan yang dapat dirujuk tidak perlu diperluas menjadi klaim bahwa sama sekali tidak ada koperasi percontohan nasional, terlebih wawancara Serua menyebut hubungan dengan koperasi di Hambalang (Juli & Kepala Dinas Perdagangan dan Perindustrian Kota Depok, 2026; Toto, 2026).

Pengalaman Serua memperlihatkan upaya menjawab sebagian hambatan itu melalui jejaring antarpelaku usaha. Toto menguraikan pengambilan beras dengan pembayaran setelah barang terjual dan hubungan dengan Koperasi Hambalang untuk memperoleh barang serta peminjaman sarana pada kegiatan pameran Agustus 2025. Penjualan sehari-hari juga dilakukan melalui kelompok percakapan warga dan pengantaran oleh pengurus. Praktik tersebut menunjukkan bahwa kegiatan perdagangan dapat dirintis sebelum tersedianya gerai permanen, dengan memanfaatkan kedekatan komunitas dan hubungan pasokan. Namun, istilah konsinyasi yang digunakan narasumber tetap perlu dibedakan dari pembelian dengan pembayaran tertunda menurut isi kesepakatannya. Kepemilikan barang, risiko kerusakan, waktu pembayaran, dan pengembalian barang yang tidak terjual harus jelas. Penguatan kontrak sederhana serta pencatatan persediaan menjadi kebutuhan hukum yang langsung berkaitan dengan keberlanjutan usaha tersebut (Toto, 2026).

Penyesuaian jenis layanan juga tampak dalam penjelasan Toto bahwa kebutuhan Serua lebih dekat dengan jasa dan kebutuhan pokok masyarakat daripada sarana yang terutama relevan bagi wilayah pertanian atau pesisir. Peluang LPG dan kebutuhan pertanian perkotaan disebut sebagai arah pengembangan, sedangkan kerja sama layanan dengan perbankan telah dirintis. Pembedaan antara kegiatan yang telah dijalankan dan gagasan pengembangan penting agar evaluasi tidak menghitung rencana sebagai capaian. Secara normatif, pilihan usaha harus sesuai dengan anggaran dasar, kebijakan rapat anggota, kapasitas pengelola, dan persyaratan sektoralnya. Pengesahan koperasi tidak sekaligus menjadi izin untuk menjalankan apotek, usaha simpan pinjam, distribusi LPG, atau kegiatan lain yang memerlukan pemenuhan ketentuan khusus. Dalam kerangka PP Nomor 28 Tahun 2025 tentang Penyelenggaraan Perizinan Berusaha Berbasis Risiko, pendampingan perlu memastikan kesesuaian kegiatan, tingkat risiko, dan dokumen perizinan yang diperlukan untuk usaha yang benar-benar dipilih (Pemerintah Republik Indonesia, 2025; Toto, 2026).

Manfaat kegiatan awal Serua perlu dibaca dengan ukuran yang proporsional. Toto menyebut omzet sekitar Rp29.000.000,00 pada periode Juli sampai Desember yang diterangkannya, dengan keuntungan sekitar Rp4.000.000,00 lebih. Ia sekaligus mengakui keterbatasan modal kerja, belum tersedianya honorarium pengurus, dan kesulitan menutup biaya operasional tertentu. Angka tersebut merupakan keterangan narasumber mengenai kegiatan usaha, bukan hasil pemeriksaan laporan keuangan. Keuntungan yang disebut dalam wawancara juga belum dapat dipastikan sebagai SHU yang siap dibagikan, karena Pasal 45 UU Perkoperasian mensyaratkan perhitungan pendapatan setelah biaya, penyusutan, dan kewajiban lainnya dalam satu tahun buku. Temuan ini memperlihatkan adanya transaksi nyata bersamaan dengan persoalan keberlanjutan pengelolaan. Pembinaan usaha perlu membantu koperasi menghitung seluruh biaya, menyusun laporan, dan menentukan kemampuan membiayai layanan secara berkelanjutan sebelum menyatakan keberhasilan ekonomi (Toto, 2026).

Pembangunan ekonomi melalui koperasi harus memperluas kesempatan warga memperoleh manfaat tanpa menghilangkan hak memilih atau membebankan risiko yang tidak dipahami. Dalam kerja sama pembiayaan, Toto menjelaskan bahwa koperasi membantu merekomendasikan anggota kepada Bank Mandiri untuk mengakses KUR. Ia juga menerangkan hambatan berupa catatan kredit calon debitur dan keengganan sebagian anggota melanjutkan pengajuan, sehingga kerja sama tersebut belum menghasilkan keberhasilan penyaluran sebagaimana diharapkan. Keterangan ini lebih tepat dipahami sebagai fungsi fasilitasi akses kepada bank daripada bukti bahwa koperasi telah menjalankan penyaluran pinjaman sendiri. Hubungan kredit, penilaian kelayakan, dan tanggung jawab pembayaran perlu mengikuti perjanjian para

pihak. Rekomendasi pengurus tidak seharusnya ditafsirkan sebagai jaminan utang tanpa dasar persetujuan yang tegas, dan anggota harus tetap bebas memutuskan apakah pembiayaan sesuai kemampuan usahanya (Toto, 2026).

Pada hubungan pasar, keberpihakan kepada koperasi perlu diselaraskan dengan perlindungan usaha mikro dan persaingan yang sehat. Pasal 50 huruf i UU Nomor 5 Tahun 1999 memberikan pengecualian bagi kegiatan usaha koperasi yang secara khusus bertujuan melayani anggotanya. Pengecualian tersebut terkait dengan sifat kegiatannya dan tidak dapat diperluas menjadi kekebalan umum bagi seluruh transaksi koperasi. Ketika koperasi memasuki pasar yang melayani masyarakat luas, pengaturan dan perilaku usahanya perlu dinilai menurut ketentuan persaingan yang relevan. Sebaliknya, rendahnya harga atau keberadaan bantuan pemerintah saja belum membuktikan praktik monopoli. Implikasi bagi Kota Depok adalah kebutuhan merancang fasilitasi dengan kriteria yang transparan, membuka kemitraan dengan pedagang dan koperasi yang telah ada, serta menghindari pembatasan pasar yang tidak mempunyai dasar hukum (Republik Indonesia, 1999).

Harapan pengurus Serua untuk terhubung dengan program Makan Bergizi Gratis memperlihatkan pentingnya akses permintaan yang berkelanjutan. Toto mengusulkan agar Satuan Pelayanan Pemenuhan Gizi melibatkan koperasi dan pelaku UMKM setempat dalam pemenuhan bahan pangan. Ia mengkhawatirkan perputaran ekonomi yang hanya dinikmati kelompok penyelenggara tertentu. Keterangan ini merupakan aspirasi kebijakan dan tidak membuktikan adanya kewajiban hukum bagi seluruh SPPG untuk membeli secara eksklusif dari Koperasi Serua, ataupun adanya pelanggaran oleh pemasok tertentu. Bentuk pengembangan yang dapat diusulkan ialah penjajakan kemitraan berdasarkan kemampuan memasok, mutu, keamanan pangan, harga yang wajar, serta ketepatan pengiriman dan pembayaran. Pemerintah kota dapat membantu mempertemukan kebutuhan pembeli dengan kapasitas koperasi, tanpa menjanjikan kontrak yang belum terbentuk atau mengabaikan aturan pengadaan yang berlaku pada kegiatan terkait (Toto, 2026).

Dalam rancangan kemitraan tersebut, koperasi dapat berfungsi menghimpun pesanan dan produk anggota maupun mitra usaha lokal yang memenuhi persyaratan. Warung, pedagang pasar, dan produsen skala kecil dapat dilibatkan sebagai pemasok atau mitra distribusi, sehingga dukungan koperasi mempunyai hubungan dengan kegiatan ekonomi yang sudah hidup. Gagasan ini juga sejalan dengan harapan Serua untuk memperoleh peran dalam penyaluran komoditas subsidi, tetapi penunjukan dan kewajiban penyalurannya tetap memerlukan dasar serta pemenuhan ketentuan masing-masing komoditas. Pada tingkat anggota, perlu tersedia informasi mengenai penggunaan simpanan, hasil usaha, biaya layanan, dan hubungan transaksi dengan pihak terafiliasi. Mekanisme pengaduan internal serta pembahasan dalam rapat anggota memungkinkan persoalan diselesaikan lebih dini. Apabila sengketa tidak selesai, para pihak tetap dapat menggunakan mekanisme penyelesaian sesuai jenis sengketa dan kesepakatan yang sah (Pemerintah Republik Indonesia, 1992; Toto, 2026).

Pertemuan temuan normatif dan wawancara menunjukkan adanya ketidakseimbangan antara percepatan pembentukan badan hukum dan kesiapan hubungan usaha yang diperlukan untuk menghidupkannya. Pembahasan pertama memperlihatkan persoalan batas instruksi administratif, kemandirian anggota, dan pertemuan keuangan publik dengan badan hukum koperasi. Pembahasan kedua memperjelas wujud persoalan tersebut di Depok melalui belum kuatnya koordinasi perdagangan, kebutuhan pasokan lintas wilayah, keterbatasan sarana, dan tuntutan akuntabilitas bantuan. Pada saat yang sama, pengalaman Serua memperlihatkan ruang inisiatif anggota dan pengurus yang tidak dapat dihapus oleh kesimpulan umum mengenai kegagalan program. Dengan demikian, kebutuhan rekonstruksi terletak pada penghubungan legalitas, kemampuan usaha, dan dukungan pemerintah. Jumlah koperasi yang terbentuk perlu ditempatkan sebagai capaian administratif awal yang harus diikuti penilaian keberfungsian dan manfaatnya.

Penelitian ini mengusulkan model fasilitasi koperasi kelurahan yang menyesuaikan intensitas dukungan dengan kebutuhan anggota, karakter pasar perkotaan, dan tingkat kesiapan masing-masing koperasi. Prinsip hukum dan hak anggota tetap berlaku sama, sedangkan bentuk usaha serta tahapan dukungannya dapat berbeda. Koperasi yang baru mempunyai legalitas memerlukan konsolidasi anggota dan rencana usaha; koperasi yang telah bertransaksi memerlukan pembukuan, perjanjian pasokan, dan kepastian tempat usaha; koperasi dengan kemampuan operasional yang memadai dapat difasilitasi memperluas kemitraan. Penahapan tersebut merupakan rancangan rekomendasi penelitian, bukan klasifikasi resmi yang telah ditetapkan Pemerintah Kota Depok. Dukungan tidak diberikan semata-mata karena nama program, melainkan berdasarkan kebutuhan yang terukur dan kemampuan mempertanggungjawabkan pemanfaatannya. Pendekatan demikian juga membuka pembelajaran dengan koperasi yang telah berkembang tanpa mengurangi otonomi anggota.

Pada tataran regulasi, rekonstruksi perlu membedakan persoalan yang dapat diselesaikan melalui penegasan tata kerja dari persoalan yang memerlukan perubahan norma. Koordinasi pusat dan daerah,

standar fasilitasi, serta keterhubungan pendanaan dapat ditata melalui peraturan yang sesuai kewenangan dan materi muatannya. Namun, apabila desain kebijakan hendak menyimpangi hak keanggotaan atau kewenangan organ koperasi yang ditetapkan undang-undang, peraturan di bawah undang-undang tidak dapat digunakan untuk membenarkan penyimpangan tersebut. Di tingkat kota, penataan dapat berfokus pada prosedur pendampingan, kriteria bantuan, pengelolaan aset, dan evaluasi bersama. Instrumen daerah harus menjaga kepastian hak koperasi sekaligus pertanggungjawaban penggunaan sumber daya publik. Peningkatan bentuk hukum program dengan demikian perlu disertai perbaikan substansi dan tata pelaksanaan, sehingga tidak berhenti pada perubahan nama instrumen.

Pengukuran pelaksanaan model tersebut perlu disusun sejak awal dengan indikator yang dapat ditelusuri. Pada tingkat organisasi, indikator dapat mencakup keaktifan anggota, pemenuhan simpanan, penyelenggaraan rapat anggota, serta keterbukaan laporan. Pada tingkat usaha, penilaian dapat melihat transaksi berulang, kepastian pasokan, perputaran persediaan, kecukupan pendapatan untuk menutup biaya, dan mutu layanan kepada anggota. Pada tingkat dukungan daerah, ukuran yang relevan meliputi kesesuaian penggunaan bantuan, kepastian pemanfaatan aset, penyelesaian hambatan perizinan, dan keterlibatan usaha lokal. Penghematan belanja anggota atau perluasan pendapatan perlu dihitung menggunakan data pembanding yang sesuai, agar pengaruh koperasi tidak tercampur dengan perubahan harga pasar atau bantuan lain. Melalui evaluasi berkala, pemerintah dan koperasi dapat menentukan apakah dukungan layak dilanjutkan, disesuaikan, atau ditunda sebelum risiko bertambah.

Kebaruan penelitian ini terletak pada perumusan hubungan antara pengendalian usaha oleh anggota dan akuntabilitas dukungan publik dalam konteks koperasi kelurahan perkotaan. Fokus tersebut mengembangkan pembahasan mengenai pengaturan dan keabsahan pembentukan menjadi rancangan penyelesaian bagi Pemerintah Kota Depok. Intinya ialah penegasan pemisahan kewenangan organisasi, pemisahan kepemilikan serta tanggung jawab atas dana dan aset, dan penghubungan koperasi dengan rantai pasok yang melampaui wilayah keanggotaannya. Ketiga hubungan tersebut dijalankan melalui fasilitasi yang disesuaikan dengan kesiapan usaha serta dievaluasi berdasarkan manfaat yang dapat dibuktikan. Kontribusi penelitian bersifat konseptual dan preskriptif; efektivitas model tetap memerlukan penerapan dan evaluasi lebih lanjut. Dengan batas itu, penelitian menawarkan dasar kebijakan yang menjawab persoalan hukum sekaligus hambatan operasional yang terungkap dalam wawancara.

KESIMPULAN DAN SARAN

Pengaturan Koperasi Merah Putih berbasis kewilayahan dalam sistem hukum Indonesia harus ditempatkan dalam kesinambungan antara demokrasi ekonomi, hukum perkoperasian, dan pembagian urusan pemerintahan. Identitas Merah Putih merupakan bagian dari desain program dan dukungan afirmatif, sedangkan kedudukan badan hukumnya tetap mengikuti UU Perkoperasian beserta perubahannya. Instruksi Presiden Nomor 9 Tahun 2025 dapat menggerakkan koordinasi aparatur, tetapi tidak dapat menggantikan dasar kewenangan, persetujuan anggota, atau persyaratan pengelolaan dana publik. Persoalan normatif yang ditemukan pada pembahasan pertama terutama menyangkut risiko penggunaan instruksi administratif untuk menentukan hubungan hukum yang seharusnya tunduk pada undang-undang. Oleh sebab itu, harmonisasi harus menilai materi serta sumber kewenangan setiap pengaturan, menjaga kebebasan anggota, dan memperjelas hubungan antara kepemilikan koperasi dengan fasilitas pemerintah. Penyesuaian bentuk hukum perlu disertai substansi yang konsisten dengan prinsip koperasi.

Implikasi hukum kebijakan tersebut terhadap pembangunan daerah di Kota Depok terwujud pada tuntutan penataan kewenangan antarlembaga, integrasi perencanaan dan penganggaran, kepastian pemanfaatan aset, serta pertanggungjawaban kegiatan usaha. Wawancara Disdagin menunjukkan persoalan kesiapan pasokan dan belum kuatnya koordinasi operasional, sedangkan wawancara Koperasi Serua menggambarkan musyawarah pembentukan, dukungan pemerintah, dan kegiatan usaha yang dirintis melalui jejaring pengurus. Perbedaan keterangan ini memperlihatkan bahwa kemajuan pada satu koperasi dapat berjalan bersamaan dengan kelemahan integrasi pada tingkat pemerintahan. Pengalaman Serua juga menunjukkan bahwa terbatasnya modal, sarana, dan kemampuan membiayai pengelolaan masih menjadi hambatan keberlanjutan. Dengan demikian, terdapat konsekuensi hukum dan kebutuhan pembenahan yang dapat diidentifikasi sejak awal program, tetapi data wawancara yang terbatas pada dua unit narasumber belum memadai untuk menyatakan besarnya peningkatan kesejahteraan, penurunan harga, atau pengaruh fiskal secara menyeluruh di Kota Depok.

Pertemuan kedua pembahasan menghasilkan kebutuhan akan model fasilitasi koperasi kelurahan yang disesuaikan dengan karakter perkotaan dan tingkat kesiapan usaha. Pemerintah kota perlu menghubungkan pembinaan organisasi dengan fasilitasi rantai pasok, perizinan, dan perencanaan, sementara pengambilan keputusan usaha tetap berada dalam tata kelola anggota. Dukungan hibah harus mempunyai peruntukan dan pelaporan yang jelas, sedangkan pemanfaatan gerai atau tanah pemerintah

memerlukan kepastian status serta hubungan hukum penggunaannya. Pembiayaan gerai menurut PMK Nomor 15 Tahun 2026 perlu dibedakan dari modal operasional maupun utang koperasi, termasuk dalam penilaian konsekuensi terhadap transfer daerah. Kemitraan dengan usaha lokal dan calon pembeli institusional dapat dikembangkan berdasarkan kelayakan serta persyaratan yang berlaku. Penguatan hubungan tersebut memungkinkan fasilitasi pemerintah menjawab hambatan nyata tanpa menggeser kemandirian koperasi atau membebankan risiko secara tidak jelas.

Kebaruan penelitian ini ialah pengaitan kedaulatan anggota dengan akuntabilitas dukungan publik dan kebutuhan jaringan usaha lintas wilayah dalam satu rancangan kebijakan daerah. Kontribusinya tidak berhenti pada kritik atas instrumen pembentukan, tetapi menjelaskan bagaimana persoalan normatif diterjemahkan menjadi kebutuhan tata kelola pada koperasi kelurahan di Depok. Keberhasilan pembangunan selanjutnya perlu diukur melalui keberfungsian organisasi, keberlanjutan transaksi, manfaat bagi anggota, keterlibatan usaha lokal, dan pertanggungjawaban sumber daya publik. Model yang diusulkan memberikan arah perbaikan secara bertahap, dengan dukungan yang mengikuti kebutuhan dan kesiapan koperasi. Penerapan serta evaluasi lebih lanjut diperlukan untuk menguji manfaat ekonominya, sedangkan prinsip hukumnya tetap menuntut kesesuaian antara pihak yang mengambil keputusan, pihak yang memperoleh manfaat, dan pihak yang menanggung tanggung jawab.

UCAPAN TERIMA KASIH

Penulis mengucapkan terima kasih kepada Dinas Perdagangan dan Perindustrian Kota Depok serta pengurus Koperasi Merah Putih Kelurahan Serua yang telah bersedia menjadi narasumber dan berbagi informasi dalam penelitian ini.

DAFTAR PUSTAKA

Aditya, Z. F., & Winata, M. R. (2018). Rekontruksi hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia. *Negara Hukum: Membangun Hukum untuk Keadilan dan Kesejahteraan*, *9*(1), 79–100. https://berkas.dpr.go.id/pusaka/files/jurnal_kepakaran/Negara%20Hukum-9-1-Juni-2018.pdf

Ajie, R. (2016). Batasan pilihan kebijakan pembentuk undang-undang (open legal policy) dalam pembentukan peraturan perundang-undangan berdasarkan tafsir putusan Mahkamah Konstitusi. *Jurnal Legislasi Indonesia*, *13*(2), 111–112. https://doi.org/10.54629/jli.v13i2.105

Ashfiya, D. G., & Erliyana, A. (2020). Clemencial review oleh peradilan tata usaha negara (Telaah kritis keputusan presiden tentang pemberian grasi dalam sistem pemerintahan presidensiil di Indonesia). *PALAR (Pakuan Law Review)*, *6*(1), 159–186.

Barniat, Z. (2019). Otonomi desa: Konsepsi teoritis dan legal. *Jurnal Analisis Sosial Politik*, *5*(1), 20–33.

Carina, T., Rengganis, R. R. M. Y. D., Mentari, N. M. I., Munir, F., Silaen, M. F., Siwiyanti, L., Usmayanti, V., dkk. (2022). *Percepatan digitalisasi UMKM dan koperasi*. Tohar Media.

Direktorat Jenderal Administrasi Hukum Umum. (2020). *Penerapan prinsip mengenali pemilik manfaat pada koperasi*. https://portal.ahu.go.id/id/detail/75-berita-lainnya/2502-penerapan-prinsip-mengenali-pemilik-manfaat-pada-koperasi

Dirkareshza, R. (2016). *Aspek usaha bersama berdasarkan asas kekeluargaan dalam pembatalan UU No. 17 Tahun 2012 terkait Putusan Mahkamah Konstitusi No. 28/PUU-XI/2013*. Universitas Sumatera Utara.

Effendi, R., Deny, M., Kurniawan, C. E. M., & Handoko, I. (2025). Policy analysis of the establishment of the Koperasi Desa Merah Putih. *RIGGS: Journal of Artificial Intelligence and Digital Business*, *4*(3), 4418–4429. https://doi.org/10.31004/riggs.v4i3.2597

Faizah, E. N., dkk. (2025). Transformasi ekonomi desa melalui Koperasi Merah Putih: Kajian persepsi masyarakat di YouTube. *Jurnal Manajerial*, *12*(3), 498–525.

Febrianto, D., Evendia, M., & Putri, R. W. (2022). *Hukum koperasi dan UMKM pasca UU Cipta Kerja*. Pusaka Media.

Frastiwi, Y. S. (2025). Kekerasan struktural dalam proses percepatan Koperasi Merah Putih. *TheJournalish: Social and Government*, *6*(4), 430–443.

Giawa, Y., & Sihotang, J. (2025). A legal analysis of the establishment and regulatory framework of the Merah Putih Village Cooperative in Indonesia under Law Number 25 of 1992 on Cooperatives. *TOFEDU: The Future of Education Journal*, *4*(8), 4445–4456.

Hadi, F. (2022). Negara hukum dan hak asasi manusia di Indonesia. *Wijaya Putra Law Review*, *1*(2), 170–188.

Hilda, H. H. S., Munazih, M., & Kunarti, S. (2025). Tinjauan hukum administrasi negara terhadap pembentukan Koperasi Desa Merah Putih melalui instruksi presiden. *Jurnal USM Law Review*, *8*(2), 901–922.

Irfani, N. (2020). Asas lex superior, lex specialis, dan lex posterior: Pemaknaan, problematika, dan penggunaannya dalam penalaran dan argumentasi hukum. *Jurnal Legislasi Indonesia*, *16*(3), 305–325.

Juli, & Kepala Dinas Perdagangan dan Perindustrian Kota Depok. (2026, Juli 20). *Transkrip wawancara RISDA IKN (20072026): Pengumpulan data wawancara dengan Dinas Perdagangan dan Perindustrian Kota Depok* [Transkrip wawancara tidak dipublikasikan].

Manan, B. (1998). *Beberapa masalah hukum tata negara Indonesia*. Alumni.

Manullang, S. O., Kusumadewi, Y., Verawati, V., Siburian, H. K., Siburian, H., & Sipayung, B. (2023). Problematika hukum atas pembentukan perubahan kedua atas UU KPK. *Journal on Education*, *5*(2), 4885–4897.

Maryam, R. (2025). Pendirian Koperasi Desa Merah Putih ditinjau dari Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1992 tentang Perkoperasian. *Jurnal Penelitian Hukum Galunggung*, *2*(2), 17–37.

Marzuki, P. M. (2017). *Penelitian hukum* (Ed. revisi). Prenada Media.

Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia. (2016). *Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 19 Tahun 2016 tentang Pedoman Pengelolaan Barang Milik Daerah sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 7 Tahun 2024*.

Menteri Keuangan Republik Indonesia. (2026). *Peraturan Menteri Keuangan Nomor 15 Tahun 2026 tentang Tata Cara Penyaluran Dana Alokasi Umum/Dana Bagi Hasil atau Dana Desa dalam Rangka Percepatan Pembangunan Fisik Gerai, Pergudangan, dan Kelengkapan Koperasi Desa/Kelurahan Merah Putih*.

Nugraha, A. T. T. (2023). *Kekuatan hukum pengaturan perusahaan perasuransian yang berbentuk badan hukum usaha bersama*. Universitas Islam Indonesia.

Panimba, W., Ardiyanti, W. D., Bandaso, S., Ta'dung, Y. L., & Ronal, M. (2025). Pendampingan pendirian Koperasi Merah Putih di Lembang Tondon Langi, Toraja Utara. *Panggung Kebaikan: Jurnal Pengabdian Sosial*, *2*(3), 33–37.

Panjaitan, R., Bangun, E. I., Muharom, E. Y., & Rakhman, R. H. (2026). Membangun ketahanan wilayah berbasis kesejahteraan: Peran strategis Korem dalam penguatan Koperasi Merah Putih. *JIIP: Jurnal Ilmiah Ilmu Pendidikan*, *9*(5), 4999–5004.

Pemerintah Republik Indonesia. (1992). *Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 25 Tahun 1992 tentang Perkoperasian*. https://peraturan.bpk.go.id/Download/35388/UU%20Nomor%2025%20Tahun%201992.pdf

Pemerintah Republik Indonesia. (2025). *Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2025 tentang Penyelenggaraan Perizinan Berusaha Berbasis Risiko*.

Pertiwi, D. L. S., & Rahmawati, N. (2025). Peningkatan kapasitas anggota Koperasi Merah Putih melalui edukasi pemasaran sosial dan kolaborasi komunitas untuk menarik minat nasabah dan investor. *Jurnal Pengabdian Masyarakat Bangsa*, *3*(8), 4366–4370.

Pratiwi, A., Damayanti, C., Rinsih, P. N., Muliyani, E., Zaaria, A., Apriyan, I., dkk. (2025). Sosialisasi urgensi Koperasi Merah Putih guna mewujudkan masyarakat mandiri dan sejahtera yang berkelanjutan di Kelurahan Kolo Kota Bima. *Jurnal Implementasi Riset*, *5*(2), 1–7.

Prayitno, S. (2017). Mekanisme pembatalan peraturan daerah dan akibat hukumnya berdasarkan asas lex superiori derogat legi inferiori. *Jurnal Surya Kencana Satu: Dinamika Masalah Hukum dan Keadilan*, *8*(2), 109–120.

Presiden Republik Indonesia. (2025a). *Instruksi Presiden Nomor 9 Tahun 2025 tentang Percepatan Pembentukan Koperasi Desa/Kelurahan Merah Putih*.

Presiden Republik Indonesia. (2025b). *Instruksi Presiden Nomor 17 Tahun 2025 tentang Percepatan Pembangunan Fisik Gerai, Pergudangan, dan Kelengkapan Koperasi Desa/Kelurahan Merah Putih*.

Putra, A. R., & Sahida, Z. Z. (2025). Rekonstruksi pengaturan pembentukan Koperasi Merah Putih untuk ketahanan pangan di Indonesia: Reconstruction of the regulations for the establishment of Red and White Cooperatives for food security in Indonesia. *Deli Journal of Law, Development, Economics, Values & Institutions*, *1*(1), 1–11.

Raenaldi, A., dkk. (2025). Peningkatan kapasitas aparatur desa dalam pengelolaan Koperasi Merah Putih yang transparan dan akuntabel di Desa Puro. *Aksi Kita: Jurnal Pengabdian kepada Masyarakat*, *1*(4), 915–920.

Republik Indonesia. (1945). *Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*.

Republik Indonesia. (1999). *Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat*.

Republik Indonesia. (2011). *Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022*.

Republik Indonesia. (2014). *Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah*.

Republik Indonesia. (2019). *Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah*.

Republik Indonesia. (2023). *Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja menjadi Undang-Undang*.

Rinaldi, O., Saladin, T., Munawaroh, M., & Faoziyah, S. (2026). Kesiapan sumber daya manusia dalam menjalankan program Koperasi Desa Merah Putih: Sebuah terobosan pemerintah untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat desa. *Pendas: Jurnal Ilmiah Pendidikan Dasar*, *11*(2), 213–232.

Rochmadi, I. (2011). Analisis dampak perdagangan bebas dan global pada bergesernya nilai budaya, prinsip dan tujuan koperasi. *Jurnal Ekonomika*, *4*(2), 45–51. https://doi.org/10.36774/sisiti.v8i2.257

Sofiana, T. (2014). Konstruksi norma hukum koperasi syariah dalam kerangka sistem hukum koperasi nasional. *Jurnal Hukum Islam*, *12*(2), 135–151.

Sopiani, S., & Mubaraq, Z. (2020). Politik hukum pembentukan peraturan perundang-undangan pasca perubahan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. *Jurnal Legislasi Indonesia*, *17*(2), 146–153. https://doi.org/10.54629/jli.v17i2.623

Suaib, S. O., & Tunggati, M. T. (2025). Peranan notaris dalam pembentukan dan keabsahan akta pendirian Koperasi Merah Putih: Analisis aspek hukum formil dan materil. *Al-Zayn: Jurnal Ilmu Sosial & Hukum*, *3*(6), 8305–8319.

Subhan, M. N., Nawasiah, N., & Sudarmaji, E. (2018). Koperasi Indonesia, apa kabar? (Tinjauan terhadap aset, volume usaha dan benefit bagi anggota). *ISEI Economic Review*, *2*(2), 26–39. http://jurnal.iseibandung.or.id/index.php/ier

Sucipto, A., Lestari, T. W., Puspitasari, P., & Utami, P. M. (2025). Analisis potensi desa untuk mendukung Koperasi Desa Merah Putih Desa Kedungpoh Kecamatan Loano Kabupaten Purworejo. *UMMagelang Conference Series*, 224–228.

Syawawi, R. (2021). Diskresi dan potensi korupsi dalam penyelesaian masalah hukum terkait percepatan pelaksanaan proyek strategis nasional (Analisis terhadap Peraturan Presiden Nomor 3 Tahun 2016 dan Instruksi Presiden Nomor 1 Tahun 2016). *Jurnal Legislasi Indonesia*, *18*(3), 419–435.

Toto. (2026). *Transkrip wawancara RISDA Koperasi: Wawancara dengan Koperasi Merah Putih Kelurahan Serua* [Transkrip wawancara tidak dipublikasikan].

Widiarto, A. E. (2016). Prinsip-prinsip konstitusionalitas koperasi berdasarkan UUD Negara RI Tahun 1945. *Arena Hukum*.

Wisnuadhi, B., Munawar, G., Danisworo, D. S., Mauluddi, H. A., dkk. (2020). Peningkatan pengetahuan manajemen koperasi syariah pada pengurus dan anggota rintisan Koperasi Syariah Berkah Kabupaten Bandung Barat. *Jurnal Difusi*, *3*(2), 39. https://doi.org/10.35313/difusi.v3i2.1904

Zon, F., Iskandar, M., & Zuhdi, S. (2017). Tinjauan sejarah hukum Pasal 33 UUD 1945 sebagai ideologi ekonomi (The legal history review of Article 33 UUD 1945 as economic ideology). *Negara Hukum: Membangun Hukum untuk Keadilan dan Kesejahteraan*, *7*(1), 111–125.