



REKONSTRUKSI PENGATURAN PEMBENTUKAN KOPERASI MERAH PUTIH SEBAGAI UPAYA UNTUK KETAHANAN PANGAN DI INDONESIA

RECONSTRUCTION OF THE ARRANGEMENTS FOR THE FORMATION OF THE RED AND WHITE COOPERATIVE AS AN EFFORT TO ACHIEVE FOOD SECURITY IN INDONESIA

Zahro Zainna Sahida¹

Fakultas Hukum, Universitas Brawijaya Malang

zainnassyahida@student.ub.ac.id

Riana Susmayanti²

Fakultas Hukum, Universitas Brawijaya Malang

riana.susma@ub.ac.id

Corresponding Authors Email: zainnassyahida@student.ub.ac.id

Received: Sept. 27, 2025, Accepted: Oct. 10, 2025/Published: Oct. 30, 2025

Abstract

This research discusses the reconstruction of regulations on the establishment of Koperasi Merah Putih as part of Indonesia's food security strategy. The study uses a normative legal research method with a statute approach, analyzing relevant cooperative and food security regulations. Findings indicate that there is disharmony between Law No. 25 of 1992 on Cooperatives and Presidential Instruction No. 9 of 2025, which results in legal uncertainty in the establishment of cooperatives. The reconstruction should involve strengthening the legal framework through higher-level regulations such as Government Regulations or Presidential Regulations, while ensuring democratic principles of cooperatives are maintained. Moreover, notaries play a crucial role as gatekeepers in drafting authentic deeds to guarantee legal certainty and compliance.

Keywords: Cooperative Law, Legal Reconstruction, Food Security, Notary, Harmonization

Abstrak

Penelitian ini membahas rekonstruksi pengaturan pembentukan Koperasi Merah Putih sebagai bagian dari strategi ketahanan pangan di Indonesia. Penelitian menggunakan metode hukum normatif dengan pendekatan perundang-

undangan, dengan menganalisis regulasi perkoperasian dan ketahanan pangan yang relevan. Hasil penelitian menunjukkan adanya disharmonisasi antara Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1992 tentang Perkoperasian dengan Instruksi Presiden Nomor 9 Tahun 2025, yang mengakibatkan ketidakpastian hukum dalam pembentukan koperasi. Rekonstruksi perlu dilakukan dengan memperkuat kerangka hukum melalui peraturan yang lebih tinggi seperti Peraturan Pemerintah atau Peraturan Presiden, serta memastikan prinsip demokratis koperasi tetap terjaga. Selain itu, notaris memiliki peran penting sebagai *gatekeeper* dalam pembuatan akta otentik untuk menjamin kepastian hukum dan kepatuhan regulasi.

Kata Kunci: Hukum Koperasi, Rekonstruksi Hukum, Ketahanan Pangan, Notaris, Harmonisasi

PENDAHULUAN

Pembangunan ekonomi nasional selayaknya mengamalkan semua sila Pancasila secara serasi, yakni mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia dan mengembangkan pertumbuhan ekonomi yang merata untuk sebesar-besarnya kemakmuran seluruh rakyat Indonesia. Pembangunan ekonomi nasional harus sesuai dengan sistem ekonomi berdasarkan atas asas kekeluargaan sesuai Pancasila dan UUD NRI Tahun 1945. Pembangunan ekonomi nasional dilaksanakan secara berencana, terpadu, dan mewujudkan kehidupan yang sejajar dengan bangsa lain. Dengan demikian, pembangunan ekonomi nasional harus selalu mewujudkan demokrasi ekonomi yang mendasarkan terhadap sistem ekonomi nasional berdasarkan Pancasila dan UUD NRI Tahun 1945.¹ Pasal 33 Undang Undang Dasar 1945 merupakan pesan moral dan pesan budaya dalam konstitusi Republik Indonesia di bidang kehidupan ekonomi. Pasal ini bukan sekedar memberikan petunjuk tentang susunan perekonomian dan wewenang negara mengatur kegiatan perekonomian, melainkan mencerminkan cita-cita, suatu keyakinan yang dipegang teguh serta diperjuangkan secara konsisten oleh para pimpinan pemerintahan.² Pesan konstitusional tersebut tampak jelas, bahwa yang dituju adalah suatu sistem ekonomi tertentu, yang bukan ekonomi kapitalistik (berdasar paham individualisme), namun suatu sistem ekonomi berdasar kebersamaan dan berdasar atas asas kekeluargaan.³

¹ Agung Rifqi Pratama, Sistem Ekonomi Indonesia Dalam Perspektif Pancasila Dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Denpasar, VeJ Volume 4 Nomor 2, hlm 304.

² Bagir Manan, Pertumbuhan dan Perkembangan Konstitusi Suatu Negara, Bandung, Mandar Maju, 1995, hlm 45.

³ Herman Soewardi, Koperasi : Suatu Kumpulan Makalah, Bandung, Ikopin, 1989, hlm 413.

Pembangunan nasional adalah suatu rangkaian upaya pembangunan yang dilakukan secara berkesinambungan dalam semua bidang kehidupan masyarakat, bangsa dan negara untuk mewujudkan tujuan nasional. Pembangunan nasional dilakukan dalam rangka merealisasikan tujuan nasional seperti yang tertulis dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945, yaitu melindungi segenap bangsa dan segenap tumpah darah Indonesia, meningkatkan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial. Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional, menurut Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (SPPN) adalah satu kesatuan tata cara perencanaan pembangunan untuk menghasilkan rencana-rencana Pembangunan :

1. Jangka Panjang (RPJPN) untuk periode 20 (dua puluh) tahun, baik untuk nasional, provinsi, dan kabupaten/ kota.
2. Jangka menengah (RPJMN) untuk periode 5 (lima) tahun, baik untuk nasional, provinsi, dan kabupaten/ kota.
3. Tahunan (RKP) dokumen perencanaan tahunan, baik untuk nasional, provinsi, dan kabupaten/ kota.

Dilaksanakan oleh unsur penyelenggara negara dan masyarakat di tingkat Pusat dan Daerah.⁴ perencanaan pembangunan lebih bergantung pada visi-misi Presiden yang jangka pendek dan berubah setiap pergantian pemerintahan. Dalam konteks ini, koperasi, yang merupakan badan usaha yang diamanahkan oleh Undang-Undang Dasar 1945, seharusnya bisa menjadi solusi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat melalui asas kekeluargaan yang tercantum dalam Pasal 33 UUD 1945. Adanya Pembentukan koperasi desa/ koperasi merah putih ini sejalan dengan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional 2025-2029 bahwa Koperasi menjadi pilar ekonomi kerakyatan yang mendukung pemerataan ekonomi dan kesejahteraan Masyarakat yang merupakan bagian dari proyek presiden untuk mensukseskan visi dan misinya. Koperasi berperan mewujudkan swasembada pangan dan kemandirian desa. Koperasi juga menjadi motor penggerak pertumbuhan ekonomi yang inklusif dan berkelanjutan.

Di tengah banyak tantangan ekonomi yang dihadapi oleh masyarakat desa, pemerintah menginisiasi pendirian 80.000 Koperasi Desa/Kelurahan

⁴ Suriyati Hasan, Sistem Perencanaan Pembangunan Dalam Penataan Hukum Nasional (Suatu Kajian terhadap Undang - Undang Nomor 25 Tahun 2004 Tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional), Meraja Journal, Vol. 1, No. 3, November 2018, hlm 56.

Merah Putih di seluruh Indonesia. Kehadiran Koperasi Merah Putih diyakini akan memberikan jaminan pembangunan ekonomi desa melalui sejumlah unit usaha yang bisa dilakukannya, mulai dari toko sembako, agen pupuk, gudang penyimpanan hingga penjualan komoditas lokal unggulan. Koperasi Merah Putih adalah inisiatif langsung dari Presiden Prabowo Subianto yang dituangkan dalam Keputusan Presiden Nomor 9 Tahun 2025 tentang Satuan Tugas Percepatan Pembentukan Koperasi Desa/Kelurahan Merah Putih yang terbit 2 Mei 2025.

Koperasi sebagai soko guru perekonomian Indonesia memiliki fungsi strategis dalam mewujudkan kesejahteraan masyarakat. Dalam konteks ketahanan pangan nasional, gagasan pembentukan Koperasi Merah Putih muncul sebagai solusi kolektif yang mengintegrasikan petani, nelayan, serta pelaku usaha kecil dalam satu wadah kelembagaan. Namun, keberadaan koperasi ini seringkali menghadapi problem hukum, baik dalam hal legalitas pendirian maupun keterbatasan regulasi yang mengatur secara komprehensif. Di sinilah peran notaris menjadi sentral, mengingat notaris memiliki kewenangan konstitutif dalam membuat akta otentik pendirian koperasi. Akta tersebut bukan hanya sebagai syarat administratif, tetapi juga sebagai bentuk perlindungan hukum bagi anggota koperasi dan jaminan kepastian hukum dalam menjalankan usaha.

Presiden menargetkan terbentuknya 80.000 Koperasi Merah Putih di seluruh Indonesia. koperasi bisa menjalani sejumlah unit bisnis, seperti toko sembako, simpan pinjam, klinik desa, apotek, gudang dan jasa logistik. Namun, Ketika pembentukan koperasi yang seharusnya diatur secara rigid tentang koperasi tidak demikian, secara konsep berdasarkan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1992 tentang Perkoperasian pasal 21 menyebutkan bahwa Perangkat organisasi Koperasi terdiri dari Rapat Anggota, Pengurus dan Pengawas. Kemudian di pasal 38 menyatakan bahwa pengawas dipilih dari dan oleh anggota koperasi dalam rapat anggota, sedangkan di Surat Edaran Menteri Koperasi Nomor 1 tahun 2025 tentang tata cara pembentukan koperasi Desa Merah Putih di bagian 5 isi huruf d pengaturan tentang pengurus dan pengawas koperasi merah putih secara langsung menyebutkan bahwa untuk ketua pengawas ditentukan akan dijabat oleh Kades sebagai *ex-officio* pengawas koperasi, padahal kades tidak lahir dari anggota koperasi sehingga penunjukan pengurus dari atasan bukan hasil musyawarah anggota, yang bertentangan dengan pasal 5 Undang-Undang perkoperasian bahwa prinsip yang harus dilaksanakan koperasi yaitu prinsip koperasi dengan keanggotaan yang bersifat sukarela dan terbuka, pengelolaan dilakukan secara demokratis, dan prinsip kemandirian. Dengan Latar Belakang yang diuraikan, peneliti berminat dan

tertarik untuk melakukan penelitian tentang **Rekonstruksi Pengaturan Pembentukan Koperasi Merah Putih Sebagai Upaya Untuk Ketahanan Pangan Di Indonesia**. Berdasarkan hal tersebut maka penulis tertarik melakukan penelitian untuk memecahkan masalah tersebut.

METODE PENELITIAN

Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode penelitian hukum normatif, yang berfokus pada konsep hukum yang tertulis dalam peraturan perundang-undangan (law in books) atau kaidah/norma yang berlaku dalam masyarakat.⁵ Penelitian ini bersifat deskriptif, yang bertujuan untuk menggambarkan sifat, keadaan, gejala, atau kelompok tertentu, serta untuk menentukan adanya hubungan antara gejala-gejala dalam masyarakat. Dengan demikian, penelitian ini termasuk dalam kategori penelitian kepustakaan, yang mengandalkan bahan hukum primer dan sekunder. Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan perundang-undangan (statute approach), di mana peneliti menganalisis peraturan perundang-undangan yang relevan dengan perkoperasian di Indonesia. Pendekatan ini dilakukan dengan menelaah dan mengkaji seluruh regulasi yang berkaitan dengan koperasi, untuk memberikan pemahaman yang lebih mendalam mengenai aspek hukum yang mengatur koperasi di Indonesia.

HASIL DAN PEMBAHASAN

1. Pembentukan Koperasi Merah Putih Sebagai bagian Ketahanan Pangan di Indonesia

Koperasi berasal dari kata *cooperation* atau *cooperative* yang berarti Kerjasama. Secara etimologis, koperasi terdiri dari dua suku kata yaitu: *co* yang berarti bersama dan *operation* yang berarti bekerja.⁶ Sehingga secara harfiah dapat diartikan sebagai bekerja bersama atau yang populer dengan sebutan kebersamaan atau dalam istilah masyarakat Indonesia disebut gotong royong. Koperasi merupakan kumpulan orang-orang (*people based-association*). Koperasi dapat dipandang sebagai perkumpulan dan juga sebagai perusahaan. Koperasi sebagai kumpulan orang inilah yang membedakan dengan perusahaan kapitalistik sebagai perusahaan kumpulan

⁵ Syahputra, M. R., Metodologi Penelitian Hukum dalam Menyelesaikan Problematika Hukum Kontemporer. *Jurisprudensi: Jurnal Ilmu Hukum*, 1(2), 10-27, 2024, <https://doi.org/10.70193/jurisprudensi.v1i02.08>

⁶ Menurut Drs. Arifinal Chaniago: Koperasi adalah suatu perkumpulan yang beranggotakan orang-orang atau badan-badan, yang memberikan kebebasan masuk dan keluar sebagai anggota; dengan bekerja sama kekeluargaan jasmaniyah para anggotanya. (Muhammad Ali, *Koperasi Kerakyatan Era Modern*, (Jakarta: Pustaka Amani, 1997), hlm 147.

modal/saham (*capital based-corporation*). Dalam koperasi yang dipentingkan eksistensi orang-orang dan bukan modalnya.⁷

Pembentukan Koperasi Merah Putih pada dasarnya berlandaskan pada Instruksi Presiden Nomor 9 Tahun 2025 tentang percepatan penguatan ketahanan pangan melalui kelembagaan koperasi. Prosesnya dilakukan dengan pendekatan top-down, di mana pemerintah melalui kementerian terkait yaitu Kementerian Koperasi dan UKM serta Kementerian Pertanian memfasilitasi terbentuknya koperasi dengan anggota yang diarahkan dari kelompok tani, nelayan, dan pelaku UMKM pangan.⁸

Koperasi Desa (Kopdes) Merah Putih adalah badan usaha yang beranggotakan masyarakat desa, dengan tujuan utama untuk meningkatkan kesejahteraan ekonomi secara bersama-sama, melalui pemberdayaan potensi lokal dan pengelolaan usaha yang berkelanjutan. Dasar Hukum ada dalam : Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1992, Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014, Peraturan Pemerintah Nomor 7 Tahun 2021, Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2021, Peraturan Presiden Nomor 197 Tahun 2024, Peraturan Menteri Koperasi dan Usaha Kecil dan Menengah Nomor 9 Tahun 2018, Peraturan Menteri Koperasi Nomor 1 Tahun 2024. Tata Cara Pembentukan Koperasi Desa Merah Putih :

1. Musyawarah Desa Pembentukan Koperasi Setiap desa yang ditargetkan membentuk koperasi, menyelenggarakan musyawarah desa khusus. Dalam forum ini disepakati pembentukan koperasi, anggaran dasar awal (nama, jenis usaha, modal dasar, keanggotaan awal, dll.), serta pemilihan calon pengurus/pengawas koperasi. Hasil musyawarah desa sebagai acuan pelaksanaan rapat pendirian koperasi.
2. Pengesahan Badan Hukum (Untuk Pendirian Koperasi Baru) Para pendiri melaksanakan rapat pendirian yang hasilnya dituangkan ke dalam Berita Acara Pendirian yang dilengkapi dengan dokumen pendukung diajukan kepada notaris pembuat akta koperasi. Notaris akan membuat Akta Pendirian Koperasi sesuai ketentuan hukum. Selanjutnya diajukan permohonan pengesahan koperasi ke Kementerian Hukum untuk mendapatkan pengesahan badan hukum.

⁷ Menurut UU No. 12 Tahun 1967, Bab III, Bagian I pasal 3 yang mengatakan bahwa: Koperasi Indonesia adalah organisasi ekonomi rakyat yang berwatak sosial, beranggotakan orang-orang atau badan-badan hukum koperasi yang merupakan tata susunan ekonomi sebagai usaha bersama berdasar atas azas kekeluargaan. Sukisdjo, "*Membangun Citra Koperasi Indonesia*", Jurnal Ekonomi dan Pendidikan, 5.2, 2008, hlm 195.

⁸ Instruksi Presiden Nomor 9 Tahun 2025 tentang Penguatan Ketahanan Pangan melalui Koperasi.

3. Pendataan dan Integrasi Koperasi Eksisting Bagi desa-desa yang telah memiliki koperasi aktif, dilakukan pendataan dan penilaian kinerja koperasi tersebut. Apabila dinilai sehat dan sesuai tujuan program, koperasi eksisting dapat diintegrasikan sebagai bagian dari program Koperasi Desa Merah Putih (tanpa perlu mendirikan baru dengan penyesuaian anggaran dasar. Bagi koperasi desa yang ada namun kurang aktif atau lemah, akan langsung masuk ke skema revitalisasi.
4. Pembentukan Koperasi Desa Merah Putih Desa yang jumlah penduduknya kurang dari 500 orang, maka Koperasi Desa bisa didirikan lebih dari 1 (satu) desa. Koperasi Desa Merah Putih di seluruh Desa Indonesia diharapkan telah terbentuk pada akhir Juni 2025.⁹

Dalam Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1992 tentang Perkoperasian tentang syarat pembentukan koperasi disebutkan bahwa Koperasi Primer dibentuk oleh sekurang-kurangnya 20 (duapuluh) orang dan Koperasi Sekunder dibentuk oleh sekurang-kurangnya 3 (tiga) Koperasi.¹⁰ Pembentukan Koperasi dilakukan dengan akta pendirian yang memuat Anggaran Dasar dan Koperasi mempunyai tempat kedudukan dalam wilayah negara Republik Indonesia.¹¹ Namun, Pembentukan Koperasi Merah Putih ternyata tidak sesuai dengan prinsip koperasi yang diatur dalam Pasal 5 UU 25/1992 yang menegaskan bahwa koperasi harus berdiri atas asas sukarela dan terbuka yang artinya setiap keanggotaan / anggota secara sukarela memberikan modalnya sendiri-sendiri untuk di gabungkan sebagai usaha bersama berdasarkan atas asas kekeluargaan dan kenggotaan bersifat terbuka maksudnya terbuka untuk siapa saja yang mau menjadi anggota koperasi tersebut. dan pengelolaan dilakukan secara demokratis yaitu setiap kenggotaan koperasi bebas berpendapat, tetapi yang dimaksud bebas berpendapat harus memakai aturan yang jelas berdasarkan prinsip koperasi sebagai gerakan ekonomi rakyat berdasarkan asas kekeluargaan demi mewujudkan dan mengembangkan perekonomian nasional yang merupakan usaha bersama berdasarkan asas kekeluargaan. Namun, Koperasi Merah Putih (KMP) ini lebih dapat dikatakan produk instruksi pemerintah daripada inisiatif anggota.¹²

Dapat dikatakan terjadinya disharmonisasi antara UU No.25/1992 yang bersifat umum dan Inpres No.9/2025 yang bersifat khusus tetapi

⁹ Baca Surat Edaran Menteri Koperasi Indonesia Nomor 1 Tahun 2025 tentang tata cara pembentukan koperasi desa merah putih.

¹⁰ Baca Pasal 6 Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1992 tentang Perkoperasian.

¹¹ Baca Pasal 7 Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1992 tentang Perkoperasian.

¹² Baca Pasal 5 Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1992 tentang Perkoperasian.

kedudukannya lebih rendah dari UU.⁴ dan pembentukan KMP yang dipaksakan berisiko menghasilkan koperasi “instan” yang rapuh secara kelembagaan dan tidak berkelanjutan.¹³ Sehingga pembentukan KMP saat ini kurang sesuai dengan jati diri koperasi sebagaimana diatur UU No. 25/1992 dan Dari sudut pandang teori, kondisi ini tidak sesuai dengan gagasan teori koperasi sebagai *member-based organization* (Ropke) yang menekankan bahwa koperasi harus lahir dari kebutuhan nyata anggotanya, bukan rekayasa struktural.¹⁴ Selain itu, dalam teori hukum pembangunan menurut dari pemikiran Prof. Dr. Mochtar Kusumaatmadja, SH, LL. M, hukum harus mencerminkan kebutuhan nyata masyarakat, sementara KMP cenderung lahir dari kebutuhan politik kebijakan pangan, bukan murni kebutuhan anggota.¹⁵ Oleh karena itu, pembentukan KMP yang masih lemah secara konsep perlu direkonstruksi agar sesuai dengan prinsip koperasi dan mendukung ketahanan pangan yang berkelanjutan.

2. Rekonstruksi Pengaturan Pembentukan Koperasi Merah Putih Sebagai Upaya Untuk Ketahanan Pangan di Indonesia

Koperasi pada hakekatnya bukan hanya semata-mata suatu bentuk badan hukum (*rechts person*) Koperasi mempunyai akar ideologis yang sangat dalam sebagai sebuah bentuk perlawanan terhadap kapitalisme Gagasan koperasi muncul dari pemikiran- pemikiran para reformis sosial non-marxis seperti JP Proudhon, Saint Simon, Carles Fourier, Wiliam King, Rober Owen dan lainnya Pada masa dimana kapitalisme sedang mengalami perubahan yang dramatik dan menimbulkan perangai buruk yang ditopang revolusi industri waktu itulah pemikiran dan juga gerakan perubahan sosial melalui koperasi, co-op atau co-operative pertama-tama muncul Perkembangan koperasi di Indonesia adalah lebih kompleks lagi dengan didasari pada perlawanan terhadap kolonialisme dan kapitalisme Kolonial Belanda telah membuat stigma bahwa orang Indonesia tidak sanggup bertindak sendiri dalam daerah ekonomi.¹⁶

Menurut Pasal 1 angka (1) Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1992 tentang Perkoperasian yang dimaksud koperasi adalah badan usaha yang

¹³ Asep Suryana, *Ketahanan Pangan dan Kedaulatan Pangan: Konsep dan Implementasi*, Jakarta, IPB Press, 2015, hlm. 22.

¹⁴ ochen Ropke, *The Economic Theory of Cooperative Enterprises* (Marburg: Institut für Kooperation in Entwicklungsländern, 1992, hlm. 33.

¹⁵ Mochtar Kusumaatmadja, *Konsep-konsep Hukum Dalam Pembangunan*, Bandung, Alumni, 2011, hlm. 77.

¹⁶ Agus Kusnadi dan Aan Eko Widiarto, *Prinsip-Prinsip Konstitusionalitas Koperasi Berdasarkan Uud Negara Ri Tahun 1945*, ARENA HUKUM Volume 9, Nomor 1, 2016, hlm 23.

beranggotakan orang seseorang atau badan hukum koperasi dengan melandaskan kegiatannya berdasarkan prinsip koperasi sekaligus sebagai gerakan ekonomi rakyat yang berdasar atas asas kekeluargaan. Menurut Hatta asas kekeluargaan adalah pembeda utama koperasi Indonesia dengan Koperasi yang berasal dari institusi Masyarakat barat. Koperasi Indonesia mencerminkan Masyarakat Indonesia yang kolektif, berakar pada adat-istiadat hidup Indonesia yang asli, yaitu gotong royong dan musyawarah tetapi ditumbuhkan pada Tingkat yang lebih tinggi, sesuai dengan tuntutan zaman modern.¹⁷ International Labour Organisation (ILO) dalam resolusi nomor 127 tahun 1966 menjelaskan bahwa koperasi memiliki ciri-ciri utama sebagai berikut:¹⁸

1. Koperasi merupakan kumpulan orang-orang
2. Setiap anggota secara sukarela bergabung Bersama
3. Anggota memiliki tujuan untuk mencapai tujuan ekonomi yang sama
4. Koperasi didirikan melalui pembentukan organisasi bisnis diawasi secara demokratis
5. Setiap anggota memberikan kontribusi modal yang sama dan menerima bagian risiko dan manfaat yang adil dari koperasi dimana anggota aktif berpartisipasi.

Rekonstruksi hukum diperlukan untuk memperbaiki disharmonisasi antara Inpres No.9/2025 dengan UU No.25/1992, sekaligus memperkuat jati diri koperasi sebagai organisasi ekonomi rakyat. Rekonstruksi dimaksud tidak hanya bersifat normatif, tetapi juga kelembagaan dan praktis. **Pertama**, dari aspek normatif, Inpres perlu ditindaklanjuti dengan Peraturan Presiden (Perpres) atau Peraturan Pemerintah (PP) agar memiliki kekuatan hukum yang lebih tinggi, sekaligus memastikan keselarasan dengan UU Perkoperasian.¹⁹ Dengan demikian, keberadaan KMP tidak hanya sebatas kebijakan administratif, melainkan juga memiliki legitimasi hukum yang kuat. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dan perubahan melalui UU No. 13 Tahun 2022, jenis dan hierarki norma yang termasuk peraturan perundang-undangan adalah: UUD 1945, Ketetapan MPR, UU / Perppu, PP, Perpres, Perda Provinsi, Perda Kabupaten/Kota. Beberapa tulisan akademik

¹⁷ M. Sofyan Pulungan, Sistem Ekonomi Berdasarkan Koperasi dalam Konstitusi : Menggali Pemikiran Koperasi Hatta, Arena Hukum Volume 12, Nomor 1, 2019, hlm 24.

¹⁸ Agus Saiful Abib, B. Rini Heryanti, Dhian Indah Astanti, Konsep Lembaga Penjamin Simpanan Pada Koperasi Indonesia, ARENA HUKUM Volume 13, Nomor 3, 2020, hlm 461.

¹⁹ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi Ekonomi*, Jakarta, Kompas, 2010, hlm. 55.

menyebut bahwa Inpres bersifat sebagai kebijakan administratif, bersifat mengikat internal terhadap struktur eksekutif (pejabat pemerintah di bawah Presiden) dan bukan sebagai norma umum yang langsung mengikat masyarakat. Tidak ada sanksi hukum publik yang secara langsung melekat pada pelanggaran Inpres, selain kalau Inpres dipakai sebagai dasar tindakan administratif konkret.²⁰

Dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, Instruksi Presiden (Inpres) digunakan sebagai salah satu alat kebijakan oleh Presiden untuk memberikan arahan kepada aparat pemerintah dalam melaksanakan tugasnya. Meskipun secara formal Inpres tidak termasuk dalam hierarki peraturan perundang-undangan sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, dalam praktiknya, Inpres seringkali memiliki dampak normatif yang signifikan terhadap masyarakat luas. Hal ini menimbulkan pertanyaan mengenai kedudukan dan kekuatan hukum Inpres dalam sistem hukum Indonesia serta implikasinya terhadap prinsip negara hukum dan demokrasi. Penggunaan Inpres sebagai *quasi-regulation*, yaitu instrumen kebijakan yang tidak memiliki kekuatan hukum mengikat secara formal namun memiliki efek normatif dalam praktik, menimbulkan kekhawatiran akan perluasan kekuasaan eksekutif tanpa pengawasan yang memadai dari lembaga legislatif dan yudikatif. Sebagaimana diungkapkan oleh Graham dan Liu, *quasi-regulation* dapat digunakan oleh eksekutif untuk menghindari proses legislasi formal dan pengawasan yang melekat padanya, sehingga berpotensi mengaburkan batas antara kekuasaan eksekutif dan legislatif. Dalam konteks Indonesia, hal ini diperparah oleh minimnya mekanisme pengawasan terhadap Inpres, baik oleh Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) maupun Mahkamah Konstitusi (MK).²¹

Inpres memiliki fungsi penting sebagai instrumen cepat, koordinatif, internal eksekutif. Namun karena sifatnya yang tidak termasuk dalam hierarki peraturan perundang-undangan formal, dan karena UU Perkoperasian mensyaratkan regulasi pelaksana berupa PP/Peraturan lainnya, Inpres tidak cukup untuk memastikan kepastian hukum, efektivitas pelaksanaan, dan keharmonisan dengan UU. Oleh karenanya, setiap Inpres yang menyangkut isu koperasi yang melampaui dimensi administratif internal, sebaiknya

²⁰ Mayolla Octavia, Laila Mauluda Tunnisa, Analisis Yuridis Kedudukan Instruksi Presiden dalam Sistem Hukum Nasional, *JISPENDIORA: Jurnal Ilmu Sosial, Pendidikan dan Humaniora*, Volume 4, Nomor 2, 2025, hlm 401.

²¹ Hilda Halnum Salsabil, Muflih Munazih, Eka Widadi, Intruksi Presiden Dalam Negara Hukum: Kewenangan Eksekutif Atau Pelebaran Kekuasaan, *Law Jurnal*, Volume VI, Nomor 1, 2025, hlm 83.

ditindaklanjuti dan dikukuhkan melalui Perpres atau PP agar isi dan pelaksanaannya memiliki dasar hukum yang lebih kuat, dapat diuji secara hukum, lebih jelas dalam rumusan, serta tidak bertentangan dengan Undang-Undang Perkoperasian dan prinsip negara hukum.

Kedua, dari aspek kelembagaan, pembentukan KMP harus diarahkan dengan prinsip bottom-up, di mana masyarakat (petani, nelayan, UMKM) menjadi inisiator dan pemerintah berperan sebagai fasilitator. Pendekatan ini sesuai dengan teori kedaulatan pangan, yang menekankan bahwa pangan harus dikelola oleh rakyat secara mandiri, sedangkan negara hanya memberikan dukungan regulasi dan sarana.²² Kedaulatan pangan secara konseptual merupakan hak suatu bangsa dan rakyatnya untuk menentukan kebijakan pangan sendiri tanpa intervensi luar. Dalam perspektif hukum, teori ini berhubungan erat dengan hak atas pangan sebagai hak asasi manusia yang dijamin oleh konstitusi dan instrumen hukum internasional. Menurut Satjipto Rahardjo

Mengaitkan teori kedaulatan pangan dengan konsep hukum progresif, bahwa negara harus berpihak pada rakyat untuk menjamin akses pangan sebagai kebutuhan dasar. Hukum tidak boleh kaku, melainkan menjadi alat untuk memenuhi keadilan substantif.²³

Ketiga, rekonstruksi juga harus mengadopsi teori welfare state, di mana negara tetap berkewajiban menjamin ketahanan pangan, tetapi tidak mendominasi pengelolaan koperasi. Dalam konteks ini, pemerintah berperan menyediakan insentif, pembiayaan, dan pendidikan perkoperasian, sementara koperasi tetap dijalankan secara demokratis oleh anggotanya.²⁴ Teori *welfare state* menekankan bahwa negara tidak hanya bertugas sebagai *night watchman* (penjaga malam) seperti dalam teori *liberal state*, tetapi juga memiliki kewajiban aktif untuk mengatur, menjamin, dan mewujudkan kesejahteraan rakyat melalui kebijakan publik dan instrumen hukum. Dalam konteks Indonesia, konsep *welfare state* tercermin dalam Pasal 33 UUD 1945, yang menegaskan bahwa perekonomian disusun sebagai usaha bersama berdasarkan asas kekeluargaan, dan cabang produksi yang penting bagi negara serta menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara. Salah

²²Asep Suryana, *Ketahanan Pangan dan Kedaulatan Pangan: Konsep dan Implementasi*, hlm. 14.

²³ Satjipto Rahardjo, *Hukum Progresif: Sebuah Sintesa Hukum Indonesia*, Jakarta, Kompas, 2009.

²⁴ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi Ekonomi*, Jakarta, Kompas, 2010, hlm 60.

satu implementasinya adalah pembentukan koperasi sebagai sokoguru perekonomian nasional.²⁵

Keempat, rekonstruksi harus memperkuat fungsi Koperasi Merah Putih dalam sistem pangan nasional, misalnya melalui kewajiban menjadi mitra strategis pemerintah dalam penyediaan logistik, penyerapan hasil panen, serta stabilisasi harga. Hal ini sejalan dengan teori harmonisasi hukum menurut Satjipto Rahardjo, bahwa hukum harus berfungsi sebagai instrumen integratif antara regulasi, kebutuhan masyarakat, dan tujuan pembangunan.²⁶ Harmonisasi hukum adalah upaya menyelaraskan berbagai peraturan perundang-undangan agar tidak saling bertentangan dan mampu mewujudkan kepastian, keadilan, serta kemanfaatan hukum. Menurut Soerjono Soekanto, harmonisasi hukum diperlukan agar sistem hukum tidak mengalami *overlapping* atau disharmoni yang menghambat pelaksanaan hukum.²⁷ Sedangkan menurut Bagir Manan, harmonisasi hukum bertujuan untuk menciptakan keterpaduan hukum nasional yang berlandaskan Pancasila dan UUD 1945.²⁸

Pembentukan Koperasi Merah Putih (KMP) sebagai instrumen ketahanan pangan memerlukan dukungan regulasi yang harmonis. Dalam praktiknya, terdapat beberapa aturan yang perlu diselaraskan, antara lain:

1. UUD 1945 Pasal 33 bahwa Dasar konstitusional bahwa perekonomian disusun sebagai usaha bersama berdasar asas kekeluargaan.
2. UU No. 25 Tahun 1992 tentang Perkoperasian bahwa Mengatur syarat dan tata cara pembentukan koperasi.
3. UU No. 18 Tahun 2012 tentang Pangan bahwa Menjamin hak rakyat atas pangan, yang dapat diwujudkan melalui koperasi pangan.
4. UU No. 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan bahwa Melindungi sumber daya agraria sebagai basis produksi koperasi.
5. Peraturan Menteri Koperasi dan UKM terkait pengesahan badan hukum koperasi.

Apabila rekonstruksi regulasi koperasi Merah Putih dilakukan, maka Notaris tidak hanya berperan sebagai pembuat akta, tetapi juga sebagai

²⁵ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Jakarta, Konstitusi Press, 2010, hlm. 127.

²⁶ Rahardjo, Satjipto, *Ilmu Hukum*, Bandung, Citra Aditya Bakti, 2000, hlm 89.

²⁷ Soerjono Soekanto, *Pokok-Pokok Sosiologi Hukum*, Jakarta, Rajawali Pers, 2006, hlm. 123.

²⁸ Bagir Manan, *Hukum Positif Indonesia*, Yogyakarta: FH UII Press, 2004, hlm. 45.

gatekeeper kepatuhan hukum koperasi, Diperlukan sinkronisasi antara UU Perkoperasian, UUN, serta aturan pelaporan Beneficial Ownership. Hal ini akan memperkuat kedudukan koperasi sebagai lembaga yang tidak hanya berbasis ekonomi kerakyatan, tetapi juga sebagai pilar hukum dalam mendukung ketahanan pangan nasional.²⁹

Tanpa harmonisasi, sering terjadi konflik, misalnya antara kebijakan impor pangan dengan perlindungan petani lokal, atau antara kebutuhan lahan pertanian dengan alih fungsi lahan. Dalam pembuatan akta pendirian koperasi, notaris harus memastikan bahwa anggaran dasar koperasi sesuai dengan peraturan yang berlaku dan tidak bertentangan dengan regulasi lain. Notaris berfungsi sebagai filter hukum untuk mencegah lahirnya akta yang cacat hukum, sehingga turut menjaga harmonisasi hukum.³⁰ Dengan rekonstruksi tersebut, Koperasi Merah Putih diharapkan dapat berubah dari sekedar produk kebijakan instan menjadi lembaga ekonomi rakyat yang sejati, yang mandiri, demokratis, serta mampu menopang ketahanan pangan nasional secara berkelanjutan.

KESIMPULAN

1. Pembentukan *Koperasi Merah Putih* sebagai kebijakan ketahanan pangan nasional masih menghadapi disharmonisasi hukum antara UU Perkoperasian dengan Inpres No. 9 Tahun 2025, sehingga menimbulkan ketidakpastian dalam implementasinya. Sehingga Rekonstruksi hukum perlu dilakukan melalui penguatan regulasi dalam bentuk Perpres atau PP agar kedudukan koperasi memiliki legitimasi hukum yang lebih jelas.
2. Prinsip-prinsip koperasi sebagaimana diatur dalam UU No. 25 Tahun 1992, khususnya asas sukarela, demokratis, dan kemandirian, harus tetap dijadikan dasar dalam pembentukan *Koperasi Merah Putih* dan Notaris berperan penting sebagai pembuat akta pendirian koperasi sekaligus sebagai filter hukum untuk menjaga kesesuaian anggaran dasar dengan ketentuan perundang-undangan.

²⁹ Sri Soedewi Masjchoen Sofwan, *Hukum Perikatan*, Yogyakarta, Liberty, 2002, hlm. 134.

³⁰ Habib Adjie, *Hukum Notaris Indonesia: Tafsir Tematik terhadap UU No. 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris*, Bandung, Refika Aditama, 2008, hlm. 78.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Adjie, Habib. *Hukum Notaris Indonesia: Tafsir Tematik terhadap UU No. 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris*, Bandung: Refika Aditama, 2008.
- Ali, Muhammad. *Koperasi Kerakyatan Era Modern*, Jakarta, Pustaka Amani, 1997.
- Asshiddiqie, Jimly. *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Jakarta: Konstitusi Press, 2010.
- Asshiddiqie, Jimly. *Konstitusi Ekonomi*. Jakarta: Kompas, 2010.
- Kusumaatmadja, Mochtar. *Konsep-konsep Hukum Dalam Pembangunan*, Bandung, Alumni, 2011.
- Manan, Bagir. *Hukum Positif Indonesia*, Yogyakarta: FH UII Press, 2004.
- Manan, Bagir. *Pertumbuhan dan Perkembangan Konstitusi Suatu Negara*, Bandung, Mandar Maju, 1995.
- Rahardjo, Satjipto. *Hukum Progresif: Sebuah Sintesa Hukum Indonesia*, Jakarta, Kompas, 2009.
- Rahardjo, Satjipto. *Ilmu Hukum*. Bandung, Citra Aditya Bakti, 2000.
- Soekanto, Soerjono. *Pokok-Pokok Sosiologi Hukum*, Jakarta, Rajawali Pers, 2006.
- Soewardi, Herman. *Koperasi : Suatu Kumpulan Makalah*, Bandung, Ikopin, 1989.
- Sofwan, Sri Soedewi Masjchoen. *Hukum Perikatan*, Yogyakarta, Liberty, 2002.
- Suryana, Asep. *Ketahanan Pangan dan Kedaulatan Pangan: Konsep dan Implementasi*, Jakarta, IPB Press, 2015.

Jurnal

- Abib, Agus Saiful. B. Rini Heryanti, dan Dhian Indah Astanti, *Konsep Lembaga Penjamin Simpanan Pada Koperasi Indonesia*, ARENA HUKUM Volume 13, Nomor 3, 2020.
- Hasan, *Sistem Perencanaan Pembangunan Dalam Penataan Hukum Nasional (Suatu Kajian terhadap Undang – Undang Nomor 25 Tahun 2004 Tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional)*, Meraja Journal, Vol. 1, No. 3, November 2018.
- Kusnadi, Agus, dan Aan Eko Widiarto. *Prinsip-Prinsip Konstitusionalitas Koperasi Berdasarkan Uud Negara Ri Tahun 1945*, ARENA HUKUM Volume 9, Nomor 1, 2016.
- Octavia, Mayolla dan Laila Mauluda Tunnisa, *Analisis Yuridis Kedudukan Instruksi Presiden dalam Sistem Hukum Nasional*, JISPENDIORA: Jurnal Ilmu Sosial, Pendidikan dan Humaniora , Volume 4, Nomor 2, 2025.

- Pratama, Agung Rifqi. Sistem Ekonomi Indonesia Dalam Perspektif Pancasila Dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Denpasar, VeJ Volume 4 Nomor 2.
- Pulungan, M. Sofyan. Sistem Ekonomi Berdasarkan Koperasi dalam Konstitusi : Menggali Pemikiran Koperasi Hatta, Arena Hukum Volume 12, Nomor 1, 2019.
- Ropke, Ochen. *The Economic Theory of Cooperative Enterprises* (Marburg: Institut für Kooperation in Entwicklungsländern, 1992).
- Salsabil, Hilda Halnum. Muflih Munazih, dan Eka Widadi, Instruksi Presiden Dalam Negara Hukum: Kewenangan Eksekutif Atau Pelebaran Kekuasaan, Law Jurnal, Volume VI, Nomor 1, 2025.
- Sukisdjo, "Membangun Citra Koperasi Indonesia", Jurnal Ekonomi dan Pendidikan, 5.2, 2008.
- Syahputra, M. R., Metodologi Penelitian Hukum dalam Menyelesaikan Problematika Hukum Kontemporer. *Jurisprudensi: Jurnal Ilmu Hukum*, 2024, diakses melalui <https://doi.org/10.70193/jurisprudensi.v1i02.08>

Peraturan Perundang-Undangan

- Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1992 tentang Perkoperasian.
- Instruksi Presiden Nomor 9 Tahun 2025 tentang Penguatan Ketahanan Pangan melalui Koperasi.
- Surat Edaran Menteri Koperasi Indonesia Nomor 1 Tahun 2025 tentang tata cara pembentukan koperasi desa merah putih.