

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

Aria Roby Putra & Zahro Zainna Sahida

Fakultas Hukum, Universitas Brawijaya

Email Corresponding: ariarobyputra@gmail.com

Pengiriman Berkas: 10/10/2025 Review: 25/10/2025 Diterima: 28/10/2025 Publikasi: 31/10/2025	Abstrak. Koperasi Merah Putih dipandang sebagai instrumen strategis dalam memperkuat kemandirian ekonomi rakyat melalui pengelolaan sumber daya pangan secara kolektif dan berkeadilan. Metode yang digunakan adalah penelitian hukum normatif dengan pendekatan perundang-undangan, disertai analisis terhadap norma-norma hukum yang mengatur perkoperasian dan kebijakan ketahanan pangan. Hasil penelitian 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.
---	--

Kata Kunci: Kepastian Hukum; Ketahanan Pangan; Koperasi; Rekonstruksi Hukum.	Abstract. The Red and White Cooperative is seen as a strategic instrument in strengthening the people's economic independence through collective and equitable management of food resources. The method used is normative legal research with a statutory approach, accompanied by an analysis of the legal norms governing cooperatives and food security policies. The results of the study indicate a lack of synchronization between Law Number 25 of 1992 concerning Cooperatives and Presidential Instruction Number 9 of 2025, which creates legal uncertainty in the process of establishing and operating cooperatives. This condition has an impact on the weak legal certainty and effectiveness of cooperative institutions as pillars of the people's economy. Therefore, regulatory reconstruction is needed by emphasizing the legal hierarchy through the issuance of regulations at a higher level, such as Government Regulations or Presidential Regulations, which can provide direction and normative certainty. Notaries have a crucial role as gatekeepers in ensuring that cooperative deed of establishment complies with legal principles and the principles of economic democracy. This research contributes to the development of a sustainable, inclusive, and adaptive cooperative legal model for the national food system, integrating the values of participation, transparency, and institutional accountability. It is hoped that this research will serve as a conceptual basis for developing legal policies that are responsive to social and economic dynamics and food security needs in Indonesia.
Keywords: Cooperative; Food Security; Legal certainty; Legal Construction.	

1. Pendahuluan

Pembangunan ekonomi di Indonesia seharusnya berlandaskan pada seluruh sila Pancasila secara harmonis agar mencapai keadilan sosial dan mendorong pertumbuhan ekonomi yang inklusif demi sebesar-besarnya kemakmuran masyarakat Indonesia. Sesuai dengan Pancasila dan UUD 1945, sistem ekonomi nasional harus didasarkan pada asas kekeluargaan. Oleh karena itu, pembangunan ekonomi harus dijalankan secara terencana dan terintegrasi agar mampu membawa bangsa ini sejajar dengan negara-negara lain. Sehingga pembangunan ekonomi nasional wajib berpedoman pada demokrasi ekonomi yang akarnya adalah sistem ekonomi Pancasila dan UUD 1945 (Pratama, 2018).

Pasal 33 Undang-Undang Dasar 1945 lebih dari sekadar aturan mengenai struktur perekonomian dan hak negara untuk mengaturnya, pasal ini adalah pesan moral dan budaya yang tertanam dalam konstitusi Indonesia terkait kehidupan ekonomi. Isi pasal tersebut mencerminkan cita-cita dan keyakinan yang harus dipegang teguh serta secara konsisten diwujudkan oleh seluruh pemimpin pemerintahan (Manan, 1995). Amanat konstitusional itu menunjukkan dengan jelas bahwa yang dimaksud adalah suatu sistem ekonomi khas, yaitu sistem yang tidak menganut kapitalisme (berlandaskan paham individualisme). Sebaliknya, sistem ini berakar pada prinsip kebersamaan dan asas kekeluargaan (Soewardi, 1989).

Pembangunan nasional didefinisikan sebagai serangkaian upaya berkelanjutan di seluruh aspek kehidupan masyarakat, bangsa, dan negara, yang dilaksanakan untuk mencapai tujuan nasional. Upaya ini ditujukan untuk merealisasikan cita-cita bangsa yang tercantum dalam Pembukaan UUD 1945, yakni: melindungi seluruh rakyat dan wilayah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan, dan berpartisipasi dalam menjaga ketertiban dunia berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, serta keadilan sosial. Sementara itu, Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (SPPN), sesuai UU Nomor 25 Tahun 2004, merupakan prosedur terpadu yang digunakan untuk menyusun rencana-rencana pembangunan, yaitu:

1. Rencana Jangka Panjang (RPJPN), memiliki durasi 20 tahun.
2. Rencana Jangka Menengah (RPJMN), ditetapkan untuk periode 5 tahun.
3. Rencana Kerja Pemerintah (RKP), merupakan dokumen perencanaan tahunan.

Pelaksanaan pembangunan melibatkan penyelenggara negara dan masyarakat di tingkat pusat maupun daerah. Meskipun perencanaan pembangunan sering kali tergantung pada visi-misi Presiden yang berjangka pendek dan dapat berubah setiap periode pemerintahan, koperasi hadir sebagai solusi strategis. Sebagai badan usaha yang diamanahkan oleh UUD 1945, koperasi seharusnya dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakat melalui asas kekeluargaan yang termuat dalam Pasal 33 UUD 1945. Pembentukan koperasi (seperti koperasi desa/koperasi merah putih) ini selaras dengan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) 2025–2029. RPJMN memposisikan koperasi sebagai pilar ekonomi kerakyatan yang mendukung pemerataan ekonomi dan kesejahteraan sebuah proyek kunci untuk mensukseskan visi dan misi presiden. Koperasi memainkan peran ganda: mewujudkan swasembada pangan, mendorong kemandirian desa, serta menjadi motor penggerak pertumbuhan ekonomi yang inklusif dan berkelanjutan (Suryanti, 2018).

Dalam upaya mengatasi berbagai tantangan ekonomi di perdesaan, pemerintah meluncurkan inisiatif pendirian 80.000 Koperasi Desa/Kelurahan Merah Putih di seluruh wilayah Indonesia. Koperasi Merah Putih ini diharapkan mampu menjamin pertumbuhan ekonomi desa melalui berbagai unit usaha yang dapat mereka kelola, seperti toko sembako, agen pupuk, gudang penyimpanan, hingga pemasaran komoditas unggulan daerah. Inisiatif langsung dari Presiden Prabowo Subianto ini diresmikan melalui Instruksi Presiden Nomor 9

Tahun 2025 tentang Satuan Tugas Percepatan Pembentukan Koperasi Desa/Kelurahan Merah Putih, yang diterbitkan pada 2 Mei 2025 (*Instruksi Presiden Nomor 9 Tahun 2025*, 2025).

Koperasi yang berfungsi sebagai soko guru perekonomian Indonesia, memiliki peran fundamental dalam meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Terkait ketahanan pangan nasional, pembentukan Koperasi Merah Putih muncul sebagai pendekatan kolektif yang menyatukan petani, nelayan, dan usaha kecil dalam satu kerangka kelembagaan. Kendati demikian, seringkali koperasi menghadapi masalah legal, mulai dari proses pendirian hingga kurangnya regulasi yang mengatur secara menyeluruh. Di sinilah peran notaris menjadi krusial, sebab notaris memiliki wewenang konstitutif untuk menerbitkan akta otentik pendirian koperasi. Akta ini bukan sekadar syarat administrasi, melainkan juga berfungsi sebagai perlindungan dan jaminan kepastian hukum bagi operasional dan anggotanya.

Presiden menargetkan pembentukan 80.000 Koperasi Merah Putih di seluruh Indonesia, yang diharapkan dapat mengelola beragam unit bisnis seperti toko sembako, simpan pinjam, klinik desa, apotek, gudang, dan jasa logistik. Namun, terdapat kontradiksi signifikan dalam pengaturan pembentukannya. Secara konsep, Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1992 tentang Perkoperasian (Pasal 21 dan 38) menegaskan bahwa pengawas koperasi harus dipilih dari dan oleh anggota dalam Rapat Anggota (*Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1992*, 1992).

Surat Edaran Menteri Koperasi Nomor 1 Tahun 2025 tentang pembentukan Koperasi Desa Merah Putih (Bagian 5 huruf d) secara langsung menetapkan bahwa Kepala Desa (Kades) akan menjabat sebagai *ex-officio* Ketua Pengawas. Penunjukan Kades ini bertentangan dengan Pasal 5 Undang-Undang No. 25 Tahun 1992 tentang Perkoperasian, yang menekankan prinsip pengelolaan secara demokratis dan keanggotaan sukarela serta terbuka, karena Kades tidak berasal dari keanggotaan koperasi (*Surat Edaran Menteri Koperasi Nomor 1 Tahun 2025*, 2025).

Permasalahan disharmonisasi regulasi antara Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1992 tentang Perkoperasian dan kebijakan pemerintah terkait ketahanan pangan menunjukkan adanya ketidakselarasan antara norma hukum dan kebutuhan pembangunan ekonomi nasional. Kondisi ini berdampak pada lemahnya kepastian hukum dalam pembentukan serta penguatan kelembagaan koperasi sebagai instrumen strategis ketahanan pangan. Ketidakharmonisan tersebut juga mengindikasikan perlunya penataan ulang terhadap kerangka hukum perkoperasian agar selaras dengan tujuan pembangunan berkelanjutan dan kemandirian ekonomi masyarakat. Berdasarkan kondisi tersebut, maka perlu dilakukan kajian hukum secara komprehensif guna menganalisis akar permasalahan serta merumuskan model rekonstruksi pengaturan koperasi yang lebih harmonis, adaptif, dan responsif terhadap sistem pangan nasional.

2. Metode

Artikel ini menggunakan metode penelitian hukum normatif, yakni pendekatan yang berpusat pada konsep-konsep hukum tertulis (*law in books*). Bahan hukum primer yaitu Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1992 dan Instruksi Presiden Nomor 9 Tahun 2025, sedangkan untuk bahan hukum sekunder bersumber pada literatur akademik, jurnal hukum koperasi, dan bahan hukum lainnya yang relevan dengan penelitian ini. Secara spesifik, artikel ini menganalisis kaidah dan norma yang diatur dalam peraturan perundang-undangan atau yang berlaku di tengah masyarakat (Syahputra, 2024).

Dengan menggunakan metode penelitian hukum normatif, maka sifatnya adalah analisis. Tujuannya, mengkaji secara mendalam sifat, kondisi, serta hubungan antar-fenomena hukum dan sosial yang berkaitan dengan pembentukan koperasi dalam konteks ketahanan pangan

nasional. Pendekatan utama yang digunakan adalah pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), yaitu dengan menganalisis secara sistematis seluruh peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang perkoperasian di Indonesia. Analisis terhadap regulasi yang terkait dengan perkoperasian dilakukan untuk menilai konsistensi, relevansi, dan efektivitas norma hukum yang mengatur koperasi, serta untuk menemukan titik-titik disharmonisasi yang memerlukan rekonstruksi hukum. Selain itu, pendekatan konseptual (*conceptual approach*) juga digunakan dengan menelaah konsep-konsep hukum yang mendasari prinsip-prinsip perkoperasian, seperti: demokrasi ekonomi, kemandirian, partisipasi, dan keadilan sosial. Melalui pendekatan ini, penelitian tidak hanya menguraikan peraturan yang berlaku, tetapi juga menafsirkan dan mengkonstruksi konsep hukum baru yang relevan dengan kebutuhan sosial-ekonomi masyarakat Indonesia.

3. Hasil dan Pembahasan

3.1 Pembentukan Koperasi Merah Putih sebagai Bagian Ketahanan Pangan di Indonesia

Secara etimologi, kata Koperasi merupakan gabungan dari dua unsur: “*co*” (bersama) dan “*operation*” (bekerja). Kedua kata ini membentuk istilah *cooperation* atau *cooperative* yang memiliki arti tunggal yaitu kerja sama (Ali, 1997). Secara harfiah, koperasi dapat diterjemahkan sebagai “bekerja bersama”, atau yang lebih dikenal dengan istilah “kebersamaan” atau “gotong-royong” dalam masyarakat Indonesia. Koperasi merupakan perkumpulan yang berorientasi pada orang (*people-based association*). Inilah perbedaan koperasi dari perusahaan yang mempunyai tujuan *profit oriented*, yang merupakan perusahaan berbasis modal atau saham (*capital-based corporation*). Dalam koperasi, keberadaan orang-orang dianggap lebih penting, daripada besaran modalnya (Sukidjo, 2008).

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 Koperasi dan UKM serta Kementerian Pertanian memfasilitasi terbentuknya koperasi dengan anggota yang diarahkan dari kelompok tani, nelayan, dan pelaku UMKM pangan (*Instruksi Presiden Nomor 9 Tahun 2025*, 2025).

Kopdes Merah Putih didefinisikan sebagai badan usaha yang anggotanya adalah masyarakat desa. Organisasi ini dibentuk dengan misi utama meningkatkan kesejahteraan ekonomi anggotanya melalui pengelolaan usaha berkelanjutan dan pemanfaatan potensi yang dimiliki desa secara bersama-sama. Landasan hukum untuk pendirian dan operasional Kopdes Merah Putih diatur dalam beberapa regulasi, termasuk: UU No. 25/1992, UU No. 6/2014, PP No. 7/2021, PP No. 11/2021, Perpres No. 197/2024, Permen Koperasi dan UKM No. 9/2018, dan Permen Koperasi No. 1/2024 (*Surat Edaran Menteri Koperasi Nomor 1 Tahun 2025*, 2025), yang pada pokok pengaturannya sebagai berikut:

1. Setiap desa yang menjadi target wajib mengadakan Musyawarah Desa (Musdes) khusus untuk membahas pendirian koperasi. Forum ini berfungsi untuk menyepakati pembentukan koperasi, menyusun anggaran dasar awal (meliputi nama, jenis usaha, modal dasar, dan keanggotaan perdana), serta memilih calon pengurus dan pengawas koperasi. Kesimpulan dari musyawarah desa ini kemudian akan menjadi pedoman untuk pelaksanaan rapat pendirian koperasi selanjutnya.
2. Untuk mendapatkan pengesahan badan hukum bagi koperasi baru, para pendiri harus menyelenggarakan rapat pendirian. Hasil rapat ini kemudian dirangkum dalam Berita Acara Pendirian dan dilampiri dokumen pendukung, lalu diserahkan kepada notaris pembuat akta koperasi. Berdasarkan dokumen tersebut, notaris akan menyusun Akta

Pendirian Koperasi sesuai peraturan yang berlaku. Langkah terakhir, permohonan pengesahan koperasi diajukan ke Kementerian Hukum untuk mendapatkan status badan hukum resmi.

3. Bagi desa-desa yang sudah memiliki koperasi yang aktif, langkah pertama adalah melakukan pendataan dan penilaian kinerja. Jika koperasi tersebut dianggap sehat dan selaras dengan tujuan program, ia dapat diintegrasikan langsung ke dalam program Koperasi Desa Merah Putih melalui penyesuaian anggaran dasar (tanpa perlu pendirian baru). Namun, koperasi desa yang tergolong lemah atau tidak aktif akan dimasukkan ke dalam skema revitalisasi.
4. Dalam pembentukan Koperasi Desa Merah Putih, terdapat fleksibilitas terkait cakupan wilayah: jika suatu desa memiliki populasi di bawah 500 penduduk, satu koperasi dapat didirikan untuk mencakup lebih dari satu desa. Secara nasional, program ini menargetkan seluruh desa di Indonesia sudah memiliki Koperasi Desa Merah Putih pada akhir Juni 2025.

Menurut Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1992 tentang Perkoperasian, pembentukan koperasi mensyaratkan jumlah anggota minimum. Secara spesifik, Koperasi Primer harus didirikan oleh setidaknya 20 (dua puluh) orang, sedangkan Koperasi Sekunder wajib dibentuk oleh minimal 3 (tiga) koperasi (Pasal 6 *Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1992*, 1992). Pembentukan koperasi diresmikan melalui akta pendirian yang harus mencantumkan Anggaran Dasar. Selain itu, koperasi wajib memiliki kedudukan yang berada di dalam wilayah negara Republik Indonesia (Pasal 7 *Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1992*, 1992). Faktanya, pembentukan Koperasi Merah Putih (KMP) dinilai bertentangan dengan prinsip-prinsip yang tertuang dalam Pasal 5 UU No. 25 Tahun 1992 tentang Perkoperasian. Undang-undang tersebut mensyaratkan koperasi harus didirikan berdasarkan asas sukarela dan terbuka. Prinsip sukarela berarti anggota secara bebas menggabungkan modal pribadinya untuk usaha bersama berdasarkan kekeluargaan. Prinsip terbuka berarti keanggotaan tidak dibatasi dan terbuka bagi siapa saja yang berminat. Selain itu, pengelolaan harus dilakukan secara demokratis, di mana setiap anggota bebas menyuarakan pendapat, namun tetap terikat pada aturan yang jelas. Prinsip-prinsip ini bertujuan menjadikan koperasi sebagai gerakan ekonomi rakyat berbasis kekeluargaan demi mengembangkan perekonomian nasional. Sayangnya, Koperasi Merah Putih lebih menyerupai produk instruksi pemerintah daripada inisiatif yang lahir dari kehendak dan musyawarah anggota (Pasal 5 *Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1992*, 1992).

Dapat dikatakan terjadinya disharmonisasi antara UU No.25/1992 yang bersifat umum dan Inpres No.9/2025 yang bersifat khusus, tetapi kedudukannya lebih rendah dari UU. dan pembentukan KMP yang dipaksakan berisiko menghasilkan koperasi “instan” yang rapuh secara kelembagaan dan tidak berkelanjutan (Sugeng et al., 2021). Sehingga pembentukan KMP saat ini kurang sesuai dengan jati diri koperasi sebagaimana diatur UU No. 25/1992. Dari sudut pandang teori, kondisi ini tidak sesuai dengan gagasan teori koperasi sebagai *member-based organization* yang menekankan bahwa koperasi harus lahir dari kebutuhan nyata anggotanya, bukan rekayasa struktural (Ropke, 2003). Selain itu dalam teori hukum pembangunan, hukum harus mencerminkan kebutuhan nyata masyarakat, sementara KMP cenderung lahir dari kebutuhan politik kebijakan pangan, bukan murni kebutuhan anggota (Kusumaatmadja, 2006). Pembentukan KMP yang masih lemah secara konsep perlu direkonstruksi, agar sesuai dengan prinsip koperasi dan mendukung ketahanan pangan yang berkelanjutan.

Dari perspektif hukum, konsekuensi utama disharmonisasi tersebut adalah berkurangnya efektivitas pelaksanaan kebijakan. Sebab, koperasi dapat kehilangan legitimasi dalam melaksanakan fungsi distribusi pangan yang melibatkan otoritas pemerintah daerah (*Undang-*

Undang Nomor 25 Tahun 2004, 2004). Selain itu, ketidakjelasan dasar hukum berpotensi menimbulkan sengketa administratif atau pelanggaran asas *ultra vires* jika KMP bertindak melampaui kewenangan hukum yang dimilikinya. Dalam jangka panjang, kondisi ini dapat melemahkan kepercayaan publik terhadap koperasi sebagai lembaga ekonomi rakyat, yang idealnya berperan dalam mewujudkan kesejahteraan bersama (Hadjon et al., 2019).

Beberapa daerah menunjukkan urgensi harmonisasi regulasi tersebut. Misalnya, di Provinsi Jawa Tengah dan Nusa Tenggara Barat, sejumlah koperasi pangan mengalami kesulitan dalam memperoleh izin distribusi beras dan pengelolaan cadangan pangan karena belum adanya pedoman operasional yang seragam antara Pemerintah Daerah dan Kementerian Koperasi dan UKM. Kondisi ini membuktikan bahwa tanpa kepastian hukum dan koordinasi kelembagaan yang kuat, tujuan pembentukan KMP sebagai mitra pemerintah dalam menjaga stabilitas pangan nasional sulit dicapai secara efektif (Rahardjo, 1980).

Dengan demikian, rekonstruksi regulasi menjadi kebutuhan mendesak untuk memperkuat dasar hukum Koperasi Merah Putih melalui peraturan di tingkat yang lebih tinggi, seperti Peraturan Pemerintah atau Peraturan Presiden. Penguatan hukum ini diharapkan dapat memberikan legitimasi kelembagaan yang kokoh, mempertegas peran KMP dalam sistem distribusi pangan, serta memastikan pelaksanaan prinsip transparansi, akuntabilitas, dan *good governance* dalam mendukung ketahanan pangan nasional.

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

Pada dasarnya, koperasi bukan sekadar bentuk badan hukum (*rechts person*), ia memiliki akar ideologis yang mendalam sebagai wujud perlawanan terhadap sistem kapitalisme. Konsep koperasi ini pertama kali muncul dari pemikiran para reformis sosial non-marxis seperti J. P. Proudhon, Saint Simon, Charles Fourier, William King, dan Robert Owen. Pemikiran dan gerakan koperasi (*co-op* atau *co-operative*) ini muncul ketika kapitalisme sedang mengalami perubahan dramatis yang didukung oleh Revolusi Industri dan menimbulkan berbagai dampak negatif. Perkembangan koperasi di Indonesia sendiri jauh lebih kompleks, karena didasari oleh perlawanan ganda terhadap kolonialisme dan kapitalisme kolonial. Hal ini juga didorong oleh upaya melawan stigma yang diciptakan oleh Belanda, yang beranggapan bahwa bangsa Indonesia tidak mampu bertindak mandiri dalam bidang ekonomi (Kusnadi & Widiarto, 2016).

Berdasarkan Pasal 1 angka (1) Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1992 tentang Perkoperasian, koperasi didefinisikan sebagai badan usaha yang anggotanya dapat berupa individu atau badan hukum koperasi. Kegiatan koperasi wajib berlandaskan prinsip koperasi dan berfungsi sebagai gerakan ekonomi rakyat berdasarkan asas kekeluargaan. Menurut Mohammad Hatta, asas kekeluargaan ini merupakan pembeda esensial antara koperasi di Indonesia dengan koperasi yang berasal dari negara Barat. Koperasi di Indonesia merefleksikan sifat kolektif masyarakat, berakar pada tradisi asli Indonesia seperti gotong royong dan musyawarah, namun dikembangkan ke tingkat yang lebih modern sesuai perkembangan zaman (Pulungan, 2019). *International Labour Organization* (ILO), melalui Resolusi Nomor 127 Tahun 1966, menguraikan ciri-ciri utama koperasi sebagai berikut (Abib et al., 2020):

1. “Koperasi merupakan perkumpulan yang berbasiskan individu (kumpulan orang).
2. Keanggotaan bersifat sukarela.
3. Anggota memiliki kesamaan tujuan ekonomi yang ingin dicapai bersama.
4. Koperasi didirikan sebagai organisasi bisnis yang diatur melalui sistem pengawasan yang demokratis.

5. Anggota yang berpartisipasi aktif memberikan kontribusi modal yang proporsional dan mendapatkan bagian yang adil dari risiko serta keuntungan koperasi”.

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 (Asshiddiqie, 2010). 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 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 (Octavia & Tunnisa, 2025).

Dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, Instruksi Presiden (Inpres) merupakan alat kebijakan yang dipakai Presiden untuk mengarahkan aparatur pemerintah dalam menjalankan tugasnya. Walaupun Inpres secara formal tidak tercantum dalam hierarki peraturan perundang-undangan (sesuai UU No. 12 Tahun 2011), kenyataannya, instrumen ini seringkali menghasilkan dampak normatif yang besar terhadap masyarakat. Kondisi ini memicu pertanyaan serius tentang kedudukan hukum Inpres dalam sistem hukum Indonesia serta implikasinya terhadap prinsip negara hukum dan demokrasi. Penggunaan Inpres sebagai *quasi-regulation* yaitu kebijakan yang tidak mengikat secara formal tetapi memiliki efek praktis menimbulkan kekhawatiran mengenai perluasan kekuasaan eksekutif, tanpa adanya pengawasan yang memadai dari legislatif maupun yudikatif. Graham dan Liu dalam Salsabil et al., menjelaskan bahwa *quasi-regulation* dapat dimanfaatkan eksekutif untuk menghindari prosedur legislasi formal dan pengawasan yang menyertainya, berpotensi mengaburkan batas kekuasaan. Di Indonesia, situasi ini diperparah dengan minimnya mekanisme pengawasan terhadap Inpres, baik oleh DPR maupun Mahkamah Konstitusi (Salsabil et al., 2025).

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 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 (Suryana, 2014). Kedaulatan pangan secara

konseptual merupakan hak suatu bangsa dan rakyatnya untuk menentukan kebijakan pangan sendiri tanpa intervensi dari 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” (Rahardjo, 2009).

Ketiga, rekonstruksi juga harus mengadopsi teori *welfare state*, dimana 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 (Asshiddiqie, 2010). Teori *welfare state* menekankan bahwa negara tidak hanya bertugas sebagai penjaga malam (*night watchman*) seperti dalam teori *liberal state*, tetapi juga memiliki kewajiban aktif untuk mengatur, menjamin, dan mewujudkan kesejahteraan rakyat melalui kebijakan publik dan instrumen hukum. Konsep negara kesejahteraan (*welfare state*) di Indonesia tercermin jelas dalam Pasal 33 UUD 1945. Ketentuan tersebut mengamanatkan agar perekonomian diatur sebagai usaha kolektif yang berlandaskan asas kekeluargaan. Selain itu, cabang-cabang produksi yang vital bagi negara dan menguasai kebutuhan hajat hidup orang banyak harus berada di bawah kendali negara. Sebagai implementasi nyata dari konsep ini, koperasi ditetapkan sebagai sokoguru (tiang utama) perekonomian nasional (Asshiddiqie, 2005).

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 (Rahardjo, 2014). 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 (Soekanto, 2005). Sedangkan menurut Bagir Manan, harmonisasi hukum bertujuan untuk menciptakan keterpaduan hukum nasional yang berlandaskan Pancasila dan UUD 1945 (Manan, 2004).

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. Pasal 33 Undang-Undang Dasar 1945, menetapkan dasar konstitusional bahwa sistem perekonomian harus diatur sebagai usaha bersama yang berlandaskan asas kekeluargaan.
2. Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1992 tentang Perkoperasian, berfungsi mengatur seluruh persyaratan dan prosedur yang dibutuhkan dalam pendirian koperasi.
3. Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan, bertujuan menjamin hak rakyat atas pangan, yang salah satu cara perwujudannya dapat dilakukan melalui koperasi pangan.
4. Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan, berfungsi untuk melindungi sumber daya agraria, yang merupakan basis produksi utama bagi koperasi.

5. Peraturan Menteri Koperasi dan UKM memuat ketentuan-ketentuan penting yang mengatur proses pengesahan badan hukum bagi koperasi.

Dalam hal rekonstruksi regulasi koperasi Merah Putih dilakukan, maka Notaris tidak hanya berperan sebagai pembuat akta, tetapi juga sebagai *gatekeeper* kepatuhan hukum koperasi. Diperlukan sinkronisasi antara UU Perkoperasian, UUKM, 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 (Sofwan, 1990).

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 (Adjie, 2009). 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.

Sebagai pembanding, Jepang dan Korea Selatan telah berhasil mengembangkan model koperasi pangan yang kuat dan terintegrasi dengan kebijakan nasional. Di Jepang, koperasi pertanian (*Japan Agricultural Cooperatives* atau JA Group) berperan penting dalam distribusi hasil tani, penyediaan input pertanian, dan stabilisasi harga pangan melalui dukungan langsung dari pemerintah (Kurimoto, 2004). Sementara di Korea Selatan, *National Agricultural Cooperative Federation* (NACF) mengintegrasikan fungsi produksi, pembiayaan, dan pemasaran dalam satu sistem kelembagaan yang diatur melalui undang-undang khusus tentang koperasi pertanian (Jivani & Murray, 2006). Kedua model ini menunjukkan bahwa efektivitas koperasi dalam sistem pangan sangat bergantung pada kejelasan struktur hukum dan dukungan regulatif yang konsisten antara pemerintah pusat dan daerah.

Dengan mengadopsi praktik baik (*best practices*) dari negara-negara tersebut, Indonesia dapat memperkuat posisi Koperasi Merah Putih melalui kerangka hukum yang lebih komprehensif dan berjenjang. Rekonstruksi pengaturan perlu diarahkan pada harmonisasi antar-regulasi, pemberdayaan notaris sebagai penjaga kepastian hukum (*legal gatekeeper*), serta penegasan prinsip demokrasi ekonomi dalam setiap kebijakan koperasi. Upaya ini diharapkan tidak hanya memperkuat stabilitas pangan nasional, tetapi juga memberikan kontribusi bagi pengembangan ilmu hukum pembangunan dan hukum ekonomi kerakyatan yang berorientasi pada keadilan sosial dan kemandirian bangsa.

4. Kesimpulan

Pembentukan Koperasi Merah Putih (KMP) sebagai kebijakan strategis dalam mencapai ketahanan pangan nasional menghadapi tantangan serius berupa disharmonisasi regulasi. Konflik normatif antara Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1992 tentang Perkoperasian dan Instruksi Presiden Nomor 9 Tahun 2025 menyebabkan ketidakpastian hukum dalam implementasi kebijakan, terutama terkait dasar kewenangan, mekanisme kelembagaan, serta pembagian peran antara pemerintah dan koperasi dalam sistem distribusi pangan. Ketidakselarasan tersebut menunjukkan perlunya langkah rekonstruksi hukum untuk menciptakan kepastian, kejelasan, dan konsistensi norma. Penguatan regulasi melalui instrumen hukum yang lebih tinggi, seperti Peraturan Pemerintah atau Peraturan Presiden,

menjadi solusi yang relevan untuk menegaskan posisi KMP sebagai mitra pemerintah dalam menjaga stabilitas pangan nasional.

Koperasi Merah Putih harus senantiasa berlandaskan pada prinsip-prinsip koperasi sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1992, yaitu asas sukarela, demokratis, dan kemandirian. Asas tersebut menegaskan identitas koperasi sebagai gerakan ekonomi rakyat yang berorientasi pada semangat kebersamaan dan keadilan sosial, bukan semata pada keuntungan ekonomi. Dalam kerangka ini, notaris berperan strategis sebagai pejabat umum pembuat akta pendirian koperasi yang menjamin kesesuaian dokumen hukum dengan peraturan perundang-undangan serta berfungsi sebagai *legal filter* untuk memastikan prinsip kehati-hatian dan kepastian hukum. Direkomendasikan, kepada: Pertama, Pemerintah perlu melakukan harmonisasi kebijakan dengan menyusun regulasi turunan dalam bentuk Peraturan Pemerintah atau Peraturan Presiden guna memperkuat dasar hukum pembentukan dan operasionalisasi Koperasi Merah Putih. Kedua, lembaga koperasi harus menginternalisasi nilai-nilai demokrasi ekonomi dan prinsip kemandirian, agar tidak kehilangan jati diri sebagai pilar ekonomi rakyat. Ketiga, Notaris perlu memperkuat peran profesionalnya melalui penerapan etika dan prinsip akuntabilitas dalam setiap proses pendirian koperasi. Secara akademik, penelitian ini memberikan kontribusi terhadap pengembangan ilmu hukum pembangunan dan hukum ekonomi kerakyatan, dengan menawarkan model rekonstruksi hukum koperasi yang berkelanjutan, partisipatif, dan responsif terhadap kebutuhan ketahanan pangan nasional.

Referensi

- Abib, A. S., Heryanti, B. R., & Astanti, D. I. (2020). Konsep Lembaga Penjamin Simpanan Pada Koperasi Indonesia. *ARENA HUKUM*, 13(13), 460–478. <https://doi.org/10.21776/ub.arenahukum.2020.01303.4>
- Adjie, H. (2009). *Hukum Notaris Indonesia: Tafsir Tematik Terhadap UU No 30 Tahun 2004 Tentang Jabatan Notaris* (Cet. 2). Refika Aditama.
- Ali, M. (1997). *Koperasi Kerakyatan Era Modern*. Pustaka Amani.
- Asshiddiqie, J. (2005). *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*. Konstitusi Press.
- Asshiddiqie, J. (2010). *Konstitusi Ekonomi*. PT. Kompas Media Nusantara.
- Hadjon, P. M., Martosoewignjo, R. S. S., Basah, S., Manan, B., Marzuki, H. . L., Berge, J. B. J. M. ten, Buuren, P. J. J. van, & Stroink, F. A. M. (2019). *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia: Introduction to the Indonesian Administrative Law* (Cet. 13). Gadjah Mada University Press.
- Instruksi Presiden Nomor 9 Tahun 2025*. (2025).
- Jivani, M. J., & Murray, E. V. (2006). *Agricultural Cooperatives of South Korea*. <https://doi.org/10.13140/RG.2.2.23491.94248>
- Kurimoto, A. (2004). Agricultural Cooperatives in Japan: An Institutional Approach. *Journal of Rural Cooperation*, 32(2), 111–128. <https://economics.agri.huji.ac.il/jrc/vol32-2>
- Kusnadi, A., & Widiarto, A. E. (2016). Prinsip-Prinsip Konstitusionalitas Koperasi Berdasarkan UUD Negara RI Tahun 1945. *ARENA HUKUM*, 9(1), 17–31. <https://doi.org/10.21776/ub.arenahukum.2016.00901.2>
- Kusumaatmadja, M. (2006). *Konsep-Konsep Hukum dalam Pembangunan* (Cet. 2). Alumni.
- Manan, B. (1995). *Pertumbuhan dan Perkembangan Konstitusi Suatu Negara* (Cet. 1). Mandar Maju.
- Manan, B. (2004). *Hukum Positif Indonesia: Satu Kajian Teoritik*. FH UII Press.

- Octavia, M., & Tunnisa, L. M. (2025). Analisis Yuridis Kedudukan Instruksi Presiden dalam Sistem Hukum Nasional. *JISPENDIORA: Jurnal Ilmu Sosial Pendidikan Dan Humaniora*, 4(2), 401–413. <https://doi.org/10.56910/jispendiora.v4i2.2328>
- Pratama, A. R. (2018). Sistem Ekonomi Indonesia dalam Perspektif Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945. *Veritas et Justitia*, 4(2), 304–332. <https://doi.org/10.25123/vej.3067>
- Pulungan, M. S. (2019). Sistem Ekonomi Berdasarkan Koperasi dalam Konstitusi: Menggali Pemikiran Koperasi Hatta. *ARENA HUKUM*, 12(1), 23–42. <https://doi.org/10.21776/ub.arenahukum.2019.01201.2>
- Rahardjo, S. (1980). *Hukum, Masyarakat dan Pembangunan*. Alumni.
- Rahardjo, S. (2009). *Hukum Progresif: Sebuah Sintesa Hukum Indonesia* (Cet. 1). Genta Publishing.
- Rahardjo, S. (2014). *Ilmu Hukum* (Cet. 8). Citra Aditya Bakti.
- Ropke, J. (2003). *Ekonomi Koperasi: Teori dan Manajemen* (Cet. 1). Salemba Empat.
- Salsabil, H. H., Munazih, M., & Widadi, E. (2025). Intruksi Presiden dalam Negara Hukum: Kewenangan Eksekutif atau Pelebaran Kekuasaan? *Law Jurnal: Jurnal Ilmiah Penelitian*, 6(1), 82–102. <https://doi.org/10.46576/lj.v6i1.6741>
- Soekanto, S. (2005). *Pokok-Pokok Sosiologi Hukum* (Cet. 1). Raja Grafindo Persada.
- Soewardi, H. (1989). *Koperasi: Suatu Kumpulan Makalah*. IKOPIN.
- Sofwan, S. S. M. (1990). *Hukum Perdata: Hukum Benda*. Liberty.
- Sugeng, Rohman, A. N., & Putri, E. A. (2021). *Kedaulatan Pangan dalam Perspektif Hukum dan Keamanan Manusia (Food Sovereignty in Law and Human Security Perspective)* (Cet. 1). Bintang Pustaka Madani.
- Sukidjo. (2008). Membangun Citra Koperasi Indonesia. *Jurnal Ekonomi & Pendidikan*, 5(2), 193–203. <https://doi.org/10.21831/jep.v5i2.598>
- Surat Edaran Menteri Koperasi Nomor 1 Tahun 2025*. (2025).
- Suryana, A. (2014). Menuju Ketahanan Pangan Indonesia Berkelanjutan 2025: Tantangan dan Penanganannya. *Forum Penelitian Agro Ekonomi*, 32(2), 123–135. <https://epublikasi.pertanian.go.id/berkala/index.php/fae/article/view/1123>
- Suryanti, H. (2018). Sistem Perencanaan Pembangunan dalam Penataan Hukum Nasional (Studi Kajian terhadap Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 Tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional. *Meraja Journal*, 1(3), 55–65. <https://doi.org/10.33080/mrj.v1i3.17>
- Syahputra, M. R. (2024). Metodologi Penelitian Hukum dalam Menyelesaikan Problematika Hukum Kontemporer. *Jurisprudensi: Jurnal Ilmu Hukum*, 1(2), 89–106. <https://doi.org/10.70193/jurisprudensi.v1i02.08>
- Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1992*. (1992).
- Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004*. (2004).