



KEBIJAKAN KOPERASI DESA MERAH PUTIH: RISIKO HUKUM DAN PENCEGAHANNYA

Richo Andi Wibowo

Hendry Julian Noor

Syafa Muhammad Aufa Sons

Muhammad Fadlan Surya Nugroho



Seri Kertas Kebijakan 01/2025

Departemen Hukum Administrasi Negara

Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada



Kebijakan Koperasi Desa Merah Putih: Resiko Hukum dan Pencegahannya

Penulis:

Richo Andi Wibowo

Hendry Julian Noor

Syafa Muhammad Aufa Sons

Muhammad Fadlan Surya Nugroho

Pembaca Kritis:

Internal: Mailinda Eka Yuniza, Septiana Rizky Widyaningtyas, Ardianto Budi Rahmawan

Eksternal: Dian Puji Simatupang (UI), Mirza Satria Buana (ULM)

Seri Kertas Kebijakan 01/2025
Departemen Hukum Administrasi Negara
Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada



Kata Pengantar

Seri kertas kebijakan (*policy paper series*) yang dikeluarkan oleh Departemen Hukum Administrasi Negara (HAN) FH UGM ditujukan untuk memberikan pandangan keilmuan yang serius mengenai isu-isu HAN kontemporer yang berdampak luas bagi publik. Kertas kebijakan ini lahir untuk menjembatani pentingnya menyuarakan sikap resmi dan memberikan (alternatif) pandangan bahkan rekomendasi untuk publik (pemerintah, masyarakat) secara tepat waktu, namun tetap dilakukan dengan kecermatan dan kaidah keilmuan.

Kertas kebijakan ini dibagi menjadi empat bagian: bagian (i) menjelaskan aturan dasar tentang tata kelola koperasi yang berfungsi sebagai pemberi konteks untuk tiga bagian setelahnya; (ii) menjelaskan (men-sistematisasi-kan aneka perkembangan kebijakan dan produk hukum yang terserak) mengenai Koperasi Desa Merah Putih ('Kopdes MP'); (iii) melakukan analisa apa saja risiko hukum yang dapat timbul baik di tataran kebijakan maupun penyimpangan di tataran implementasi atas kebijakan ini; serta, (iv) memberikan rekomendasi kepada para pemangku kepentingan terhadap apa saja yang perlu dilakukan untuk memitigasi masalah hukum yang timbul.



1. Pengaturan Dasar Koperasi

Sebelum masuk pada pembahasan, menurut penulis relevan untuk mengawali tulisan ini dengan penjelasan beberapa istilah kunci serta penjelasan singkat cara kerja koperasi dengan segenap perangkatnya. Koperasi memang bukan hal yang asing atau baru, namun penulis meyakini masih banyak pihak belum *clear* mengenai konsep, cara kerja dan regulasi dasarnya.

Diskusi mengenai koperasi dimulai ketika bung Hatta mempelajari cara bekerja koperasi ('kooperasi') ke negara negara Skandinavia pada tahun 1925, ketika beliau sedang menempuh studi doktoral di Rotterdam Belanda.¹ Hatta menganjurkan agar rakyat jelata membangun perusahannya dengan bentuk koperasi yang bersendikan kerjasama; dengan demikian perekonomian orang kecil maju dan berkembang selangkah demi selangkah.²

Dari perspektif hukum, koperasi adalah badan usaha yang beranggotakan 'orang' atau 'badan hukum Koperasi', yang melakukan kegiatannya berdasarkan atas kekeluargaan dan keyakinan sebagai bagian dari gerakan ekonomi rakyat.³ Namun, menurut penulis atas kekeluargaan tidak dijelaskan dengan komprehensif. Asas *a quo* dapat dikatakan hanya disebutkan secara sumir di dalam UU *a quo*, yaitu sebagai ikhtiar untuk mengembangkan dan memelihara kebersamaan antar anggota.⁴ Simatupang berpendapat asas *a quo* dapat dimaknai dalam bentuk kriteria berupa kegiatan yang disepakati bersama-sama yang telah dimulai dari komunitas masyarakat terkecil (keluarga), yang saling mendukung kegiatan usaha melalui urunan biaya, di mana hal ini lazim terjadi dalam ekonomi komunal untuk memenuhi kebutuhan, kepercayaan, kebiasaan, dan kemampuan sendiri komunalnya⁵ yang seharusnya tidak dipengaruhi pihak lain, khususnya negara.⁶ Adapun maksud gerakan ekonomi rakyat maknanya adalah semua

¹ Muhammad Hatta, 2011, Untuk Negeriku: Bukittinggi - Rotterdam Lewat Betawi, Penerbit Buku Kompas, Jakarta, hlm 229-336.

² Muhammad Hatta, 2015, Karya Lengkap Bung Hatta: Keadilan dan kemakmuran, LP3ES, Jakarta, hlm 233

³ Pasal 1 angka 1 UU Nomor 25 Tahun 1992 tentang Perkoperasian.

⁴ Pasal 20 ayat (1) huruf c, *ibid.*

⁵ Umar Juoro, "Demokrasi Ekonomi Dan Sistem Ekonomi," *Prisma*, 1990 dalam Dian Puji Nugraha Simatupang, 2025: 2.

⁶ *Ibid.*



gerakan pada kegiatan ekonomi yang dilaksanakan dan menyangkut kepentingan orang banyak.⁷

Prinsip Koperasi pada esensinya adalah keanggotaan yang bersifat sukarela dan terbuka (non diskriminatif). Koperasi dikelola secara demokratis, yaitu berdasarkan kehendak dan keputusan dari para anggota; pembagian sisa hasil usaha dilakukan dengan adil sebanding dengan jasa usaha anggota; terdapat pemberian balas jasa yang terbatas pada modal; dan kemandirian, yaitu tidak bergantung pada pihak lain, otonom, berkehendak untuk mengelola diri sendiri.⁸

Perangkat organisasi koperasi ada tiga, yakni rapat anggota, pengurus, dan pengawas.⁹ Rapat anggota adalah pemegang kekuasaan tertinggi pada koperasi, yaitu forum di mana pengurus dan pengawas mempertanggungjawabkan pengelolaan koperasi.¹⁰ Sedangkan pengurus dipilih dari dan oleh anggota koperasi, dan merupakan pemegang kuasa rapat anggota.¹¹ Pengurus bertugas untuk mengelola koperasi dan usahanya, mengajukan rencana kerja dengan segenap anggaran pendapatan dan belanja, melakukan pembukuan keuangan dan pencatatan inventarisasi aset, dsb.¹² Sama dengan pengurus, pengawas juga dipilih dari dan oleh anggota, yang juga bertanggung jawab kepada rapat anggota,¹³ adapun tugasnya adalah melaksanakan pengawasan pelaksanaan kebijakan dan pengelolaan koperasi.¹⁴

⁷ Pasal 43 ayat (4) UU Nomor 25 Tahun 1992 tentang Perkoperasian.

⁸ Pasal 5 ayat (1) beserta penjelasannya, *ibid.*

⁹ Pasal 21 Perpu No. 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja.

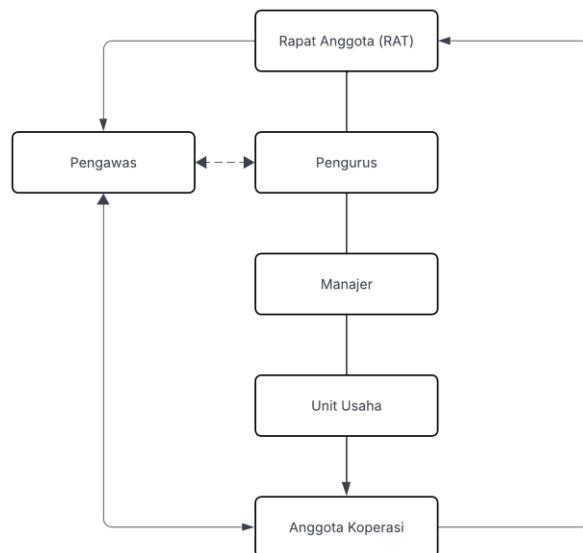
¹⁰ Pasal 22 ayat (1), *ibid.*

¹¹ Pasal 29 ayat (1) dan (2) UU tentang Perkoperasian.

¹² Pasal 30, *ibid.*

¹³ Pasal 38, *ibid.*

¹⁴ Pasal 39, *ibid.*

**Gambar 1.1** Struktur Keanggotaan Koperasi

Sumber, diolah Penulis, 2025

Untuk menjalankan usahanya, koperasi memerlukan modal yang pada intinya dapat diklasifikasikan menjadi dua: modal sendiri dan modal pinjaman.¹⁵ Modal sendiri meliputi simpanan pokok (uang yang wajib dibayarkan sekali saat seseorang mendaftar menjadi anggota kepada koperasi dengan nominal yang telah ditetapkan); simpanan wajib (uang yang wajib dibayarkan dalam waktu dan kesempatan tertentu oleh anggota kepada koperasi yang jumlahnya tidak harus sama), dana cadangan (uang yang disisihkan dari sisa hasil usaha); dan hibah.¹⁶ Adapun modal pinjaman dapat berasal dari anggota, dari koperasi lainnya dan/atau anggotanya, pinjaman bank dan lembaga keuangan lainnya, penerbitan obligasi dan surat hutang lainnya, serta sumber lain yang sah.¹⁷ Selain itu, relevan pula untuk menggarisbawahi bahwa terdapat norma pada Pasal 62 huruf c UU 25/1992, yang mengatur bahwa Pemerintah dapat memberikan bimbingan dan kemudahan kepada Koperasi, termasuk kemudahan untuk memperkokoh permodalan Koperasi serta mengembangkan lembaga keuangan Koperasi.

Terdapat dua isu relevan lain yang dapat digaris bawahi khususnya pada isu tanggung jawab hukum. Pengurus koperasi dapat melakukan perikatan untuk

¹⁵ Pasal 41 ayat (1), *ibid*.¹⁶ Pasal 41 ayat (2), *ibid*.¹⁷ Pasal 41 ayat (3), *ibid*.



mengangkat pengelola yang ahli guna menjalankan suatu usaha. Jika ini yang terjadi, pengelola ini bertindak layaknya manajer atau direksi, dan kemudian pengurus bergeser menjadi pihak yang mengawasi kinerja pengelola.¹⁸ Isu yang lain adalah, pengurus koperasi, baik sendiri maupun bersama menanggung ganti rugi yang diderita Koperasi. Pertanggungjawaban ini terjadi baik untuk tindakan yang dilakukan secara sengaja maupun lalai. Terlebih apabila tindakan tersebut dilakukan secara sengaja, selain penggantian kerugian, pengurus koperasi juga dapat dilakukan penuntutan terhadapnya.¹⁹

2. Sistematisasi perkembangan peraturan dan peraturan kebijaksanaan mengenai Kopdes MP

Kopdes MP adalah lembaga ekonomi beranggotakan masyarakat desa yang dibentuk untuk meningkatkan kesejahteraan melalui prinsip gotong royong, kekeluargaan, dan partisipasi Bersama. Program diumumkan langsung oleh Presiden Prabowo dalam Rapat Terbatas di Istana Negara pada 3 Maret 2025, sebagai salah satu upaya peningkatan ketahanan pangan.²⁰ Lembaga ini memiliki 7 jenis gerai atau unit usaha yaitu apotek, klinik, unit usaha simpan pinjam, kantor koperasi, pengadaan sembako, pergudangan atau *cold storage*, dan logistik.²¹

Berikut dibawah ini adalah runtutan waktu perkembangan produk hukum dan kejadian terkait dengan Kopdes MP. Produk hukum yang dimaksud ada yang berupa peraturan kebijaksanaan atau *beleidsregel* (produk hukum yang dikeluarkan pimpinan kepada bawahan untuk penyamaan persepsi dan acuan kerja organisasi, mengikat internal, namun memiliki daya ikat eksternal secara tidak langsung). Adapun jenis dari peraturan kebijaksanaan dapat berupa Surat Edaran, Instruksi, Pedoman, Petunjuk Pelaksanaan, Petunjuk Teknis, Panduan, dlls. Selain ini, produk hukum yang dimaksud tersebut ada pula yang berbentuk regulasi/peraturan yang berarti memiliki daya ikat

¹⁸ Pasal 32 dan 33 dan penjelasannya, *ibid.*

¹⁹ Pasal 34, *ibid.*

²⁰ Andi Sitti Nurfaishah, "Koperasi Merah Putih: Pengertian, Manfaat, Hingga Cara Daftarnya," detikSulsel, 2025 www.detik.com/sulsel/berita/d-7897853/koperasi-merah-putih-pengertian-manfaat-hingga-cara-daftarnya. diakses 26 Oktober 2025.

²¹ *Ibid.*



internal maupun eksternal. Sedangkan, informasi tentang Keputusan Administrasi juga dicantumkan di bawah ini, namun pembahasannya tidak banyak dielaborasi.

- 1) **10 Februari 2025**, Lahir Perpres No 12 tahun 2025 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) 2025-9. Lampiran 1 aturan ini menjelaskan di aneka titik bahwa salah satu prioritas nasional nomor 3 yang akan dilakukan oleh Presiden Prabowo adalah penguatan peran koperasi untuk mendorong produksi agro maritim. Namun, Kopdes MP belum tampak dan belum dijelaskan jumlah dan mekanisme pembentukannya.
- 2) **18 Maret 2025**, Surat Edaran Menteri Koperasi (SE Menkop) No 1/2025 tentang Tata Cara Pembentukan Kopdes MP lahir. Poin penting dari SE ini adalah sisa waktu Maret 2025 digunakan untuk sosialisasi intensif kepada kepala daerah. Pada akhir Juni 2025, masing masing desa diarahkan untuk telah membentuk Kopdes MP. Pada 12 Juli 2025 tepat pada hari koperasi nasional, diharapkan dapat *launching* 70 ribu Kopdes MP. Dijelaskan pada SE bahwa Kopdes MP dapat berbentuk koperasi baru, koperasi yang telah ada dengan kinerja baik, ataupun koperasi yang telah ada namun tidak/kurang aktif sehingga perlu direvitalisasi. SE ini juga mengarahkan untuk menyelenggarakan musyawarah masyarakat desa untuk pemilihan pengurus. Ketua pengawas koperasi desa akan dijabat secara *ex officio* oleh Kepala Desa. Pengurus dan pengawas tidak boleh memiliki hubungan semenda/keluarga. SE ini menjelaskan bahwa fokus usaha dari Kopdes MP pada Sembilan Bahan Pokok (Sembako), penyediaan obat, gudang, dlsb. SE ini juga menjelaskan tentang pengawasan dan evaluasi yang akan dilakukan oleh Kemenkop, Kemendagri, Kemendes PDT, serta pemerintah daerah. Namun tidak atau belum dijelaskan, siapa melakukan apa, kapan, dan bagaimana. Disampaikan pula bahwa koperasi akan diperiksa oleh instansi berwenang, selain dari pengawasan oleh anggota koperasi dan rapat anggota tahunan.
- 3) **27 Maret 2025**, Instruksi Presiden No 9/2025 tentang Percepatan Kopdes MP lahir. Beberapa poin menarik di sini adalah target pendirian Kopdes MP menjadi 80 ribu. Sedikit catatan pada poin ini, Inpres menyebutkan jumlah Kopdes lebih banyak 10 ribu dari SE Menkop di atas. Jika merujuk data BPS 2024, jumlah desa memang sekitar 84,3 ribu.²² Menteri Koordinator bidang pangan diperitahukan untuk mengkoordinir satgas

²² Badan Pusat Statistik, "Statistik Potensi Desa Indonesia 2024," 2024.



percepatan pembentukan Kopdes MP; Menkop bertugas menyusun bisnis model kopdes MP, menyusun modul pembentukan, fasilitasi pendampingan dan pelatihan SDM; instruksi untuk Mendes PDT tampak mirip dengan Menkop MP hanya saja terdapat penekanan tambahan pada tugas inventarisir potensi desa. Selain itu, Inpres ini juga menginstruksikan Menkeu untuk menyusun kebijakan pendanaan, penyaluran sumber dana APBN, dan insentif untuk Kopdes MP; Mendagri bertugas untuk mendorong kepala daerah agar memfasilitasi pembentukan Kopdes MP. Menteri BUMN bertugas untuk mengkoordinasikan dukungan bank Himbara (Himpunan Bank Negara) yang salah satunya bertugas untuk penyediaan penyaluran kredit usaha rakyat (KUR). Masih terdapat aneka Menteri lain yang diberikan tugas yang tidak akan disinggung di sini. Namun relevan mengulas bahwa Inpres menugaskan pula BPKP untuk melakukan *assurance*, memberikan rekomendasi terhadap kemungkinan permasalahan Kopdes MP, dan mengkoordinasikan dan bersinergi dengan Aparat Pengawas Intern Pemerintah (APIP).

- 4) **12 April 2025**, Petunjuk Pelaksanaan Menteri Koperasi tentang Pembentukan Koperasi Desa/Kelurahan Merah Putih.
 - 5) **23 April 2025**, Peraturan Menteri Hukum No 13/2025 tentang Pengesahan Koperasi yang intinya membantu percepatan legalitas untuk pengesahan koperasi.
 - 6) **8 Mei 2025**, Keppres 9/2025 tentang Satgas percepatan pembentukan Kopdes MP.²³
 - 7) **21 Juli 2025**, *launching/peluncuran* Kopdes MP oleh Presiden Prabowo Subianto
- 21 Juli 2025**, Permenkeu 49/2025 tentang Tata Cara Pinjaman Dalam Rangka Pendanaan Kopdes MP. Pada regulasi ini dibedakan antara Koperasi Desa Merah Putih (KDMP) dengan Koperasi Kelurahan Merah Putih (KKMP).²⁴ Permenkeu ini menyampaikan bahwa Bank "dapat memberikan pembiayaan berupa pinjaman" kepada KKMP sepanjang telah ada persetujuan dari bupati/walikota atau kepada KDMP sepanjang sudah mendapatkan persetujuan dari Kepala Desa berdasarkan hasil musyawarah pembangunan desa.²⁵ Persetujuan yang dimaksud di atas termasuk pernyataan

²³ Marty Rizky, "Prabowo Resmi Bentuk Satgas Kopdes Merah Putih, Ini Tugasnya," CNBC Indonesia, 2025, <https://www.cnbcindonesia.com/news/20250509094552-4-632332/prabowo-resmi-bentuk-satgas-kopdes-merah-putih-ini-tugasnya>. diakses 26 Oktober 2025.

²⁴ Untuk kepentingan praktis kajian, penulis tetap menggunakan istilah Kopdes MP untuk merujuk pada keduanya, kecuali jika secara sengaja penulis menggunakan istilah KDMP/KKMP.

²⁵ Pasal 2 ayat (1) dan (2) Peraturan Menteri Keuangan Nomor 49 Tahun 2025 tentang Tata Cara Pinjaman Dalam Rangka Pendanaan Koperasi Desa/Kelurahan Merah Putih.



persetujuan penggunaan Dana Desa atau DAU/DBH untuk mendukung pengembalian Pinjaman KKMP/KDMP. Sebagaimana diketahui, Dana Desa singkatnya adalah dana untuk desa; adapun DAU adalah Dana Alokasi Umum, yakni transfer pemerintah pusat ke daerah yang dialokasikan untuk mengurangi ketimpangan keuangan dan layanan publik antar daerah; sedang DBH adalah transfer pemerintah pusat ke daerah berdasarkan persentase atas pendapatan tertentu dan kinerja tertentu yang dibagikan kepada daerah penghasil. Regulasi ini menjelaskan bahwa plafon pinjaman maksimal Rp3 Miliar, dengan bunga 6% per tahun, jangka waktu pinjaman maksimal 72 bulan, masa tenggang/*grace period* (masa mulai mencicil setelah uang pinjaman diberikan) 6 hingga 8 bulan; adapun pembayaran angsuran dilakukan per bulan. Sekalipun terdapat norma yang mengarahkan bupati, walikota atau kepala desa menyetujui proposal rencana bisnis, namun tampak bahwa titik tekan *screening* pada rencana bisnis tersebut tidak tampak pada bank pemberi pinjaman. Penilaian kelayakan bank menurut Permenkeu ini didasarkan pada besaran plafon pinjaman dan besaran alokasi DAU/DBH atau dana desa.

Peraturan *a quo* juga tampak lebih fokus pada kemungkinan bank untuk menyetujui, dan bukan menolak permohonan Pinjaman. Norma di dalamnya hanya menjelaskan jika Bank melakukan Perjanjian Pinjaman dengan KKMP/KDMP, maka poin minimal yang perlu dimuat adalah besaran, tujuan dan durasi pinjaman; lalu *grace period*, bunga atau bagi hasil pinjaman; kemudian syarat dan tahap tahap pencairan; besaran angsuran sertamasa jatuh tempo pinjaman.²⁸

Regulasi menerangkan bahwa ketua pengurus KKMP/KDMP yang membayar angsuran pengembalian.²⁹ Jika jumlah dana pada rekening pembayaran pinjaman tidak mencukupi angsuran pokok dan bunga, maka bank akan bersurat agar dana desa atau DAU/DBH digunakan untuk menutupi kekurangan tersebut. Surat ini ditujukan kepada Kuasa Pengguna Anggaran Bendahara Umum Negara (KPA BUN) Pengelola Dana Desa, Insentif, Otonomi Khusus, dan Keistimewaan untuk Pinjaman KDMP atau ke KPA BUN Pengelola Dana Transfer Umum untuk pinjaman KKMP.³⁰

²⁸ Pasal 7 ayat (4), *ibid.*

²⁹ Pasal 10 ayat (1), *ibid.*

³⁰ Pasal 11, *ibid.*



- 8) **12 Agustus 2025**, Permendes PDT No 10/2025 tentang mekanisme persetujuan dari kepala desa dalam rangka pembiayaan Kopdes MP. Esensi peraturan ini adalah penegasan bahwa Kepala Desa berwenang untuk memberikan persetujuan pembiayaan berupa pinjaman dalam rangka kegiatan usaha KDMP, di mana persetujuan pembiayaan tersebut didasarkan pada hasil musyawarah desa/hasil musyawarah desa khusus.³¹ Selain itu norma *a quo* menurut penulis dapat dipahami mengirimkan pesan bahwa Kopdes MP yang menyusun proposal bisnis, kemudian Kepala Desa yang mengkaji dan "dapat melibatkan pihak lain sesuai kebutuhan".³² Tidak diketahui mengapa proposal bisnis ini tidak ikut dirembug di forum musyawarah desa. Forum *a quo* seakan hanya urusan persetujuan untuk pinjaman. Tidak terdapat penjelasan mengenai cara melakukan verifikasi apakah *business plan* sudah baik atau belum, dan jika belum apakah dapat direvisi ataukah tidak, dan jika dapat direvisi untuk berapa kali sebelum dilakukan penolakan. Esensi norma beralih ke isu lain diluar dari isu verifikasi, seperti penegasan kembali bahwa kepala desa memberikan dukungan pengembalian pinjaman dari 30% pagu dana desa per tahun.³³ Dijelaskan bahwa KDMP memberikan imbal jasa minimal sebesar 20% dari keuntungan bersih yang dilaporkan di rapat anggota, yang mana keuntungan tersebut dicatat sebagai pendapatan desa di APBDes.³⁴
- 9) **22 Agustus 2025**, Permendagri 13/2025 tentang Dukungan Bupati/Wali kota dalam pendanaan koperasi kelurahan merah putih. Regulasi ini lahir untuk membedakan bahwa regulasi Permendes PDT di atas adalah untuk KDMP, sedangkan Permendari ini untuk KKMP. Pada intinya, Permendagri ini menjelaskan bahwa Bupati/Wali Kota berwenang untuk memberikan persetujuan pendanaan berupa pinjaman untuk pelaksanaan kegiatan usaha KKMP; dukungan ini untuk membantu penilaian bank pemberi pinjaman.³⁵ Untuk memberikan dukungan tersebut, Bupati/Wali Kota untuk melakukan kajian proposal bisnis yang disusun oleh KKMP.³⁶ Proposal bisnis tersebut

³¹ Pasal 2 Peraturan Menteri Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, dan Transmigrasi Nomor 2 Tahun 2025 tentang Klasifikasi Arsip di Lingkungan Kementerian Desa dan Pembangunan Daerah Tertinggal.

³² Pasal 3, *ibid.*

³³ Pasal 4 ayat (4), *ibid.*

³⁴ Pasal 7, *ibid.*

³⁵ Pasal 3 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2025 tentang Dukungan Bupati/Wali Kota dalam Pendanaan Koperasi Kelurahan Merah Putih.

³⁶ Pasal 4, *ibid.*



berisi rencana bisnis, legalitas kelembagaan dan dokumen lain yang diperlukan.³⁷ Lalu, Bupati/Wali Kota memerintahkan kepada tim anggaran pemerintah daerah (TAPD) untuk melakukan kajian guna mendapatkan rekomendasi dan memerintahkan lurah melalui camat untuk melakukan musyawarah pembangunan kelurahan (musbangkel) untuk menyampaikan pertimbangan.³⁸ Titik poin kajian TAPD ada pada aspek koperasi dan pengelolaan keuangan daerah. Aspek koperasi maksudnya, kajian pada rencana bisnis, legalitas kelembagaan dan penilaian resiko dengan dasar potensi tiga hal: pendapatan, pengeluaran dan aset.³⁹ Aspek pengelolaan keuangan daerah misalnya, namun tidak terbatas pada, rasio keuangan daerah, ralisasi DAU/DBH tiga tahun terakhir, batas defisit APBD, tunggakan pinjaman daerah, dsb.⁴⁰ Berdasarkan rekomendasi dan pertimbangan di atas, kepala daerah menetapkan surat persetujuan untuk pendanaan KDMP.⁴¹ Namun, tidak tampak informasi mengenai apa yang terjadi jika *business plan* tidak meyakinkan; norma regulasi *a quo* hanya menjelaskan tentang penetapan surat persetujuan dari Bupati/Wali Kota. Dengan kata lain, meskipun aturan Permendagri ini lebih membadankan paduan pencermatan daripada Permendes PDT diatas, esensi kedua regulasi sejatinya sama, yaitu berfokus mengarahkan *approval*, daripada verifikasi atau penolakan.

- 10) **28 Agustus 2025**, Permenkeu 63/2025 tentang Penggunaan Saldo Anggaran Lebih untuk Mendukung Kopdes MP.
- 11) **15 September 2025**, diberitakan bahwa Menteri Keuangan menarik uang Rp 200 T dari BI dan menempatkan uang tersebut ke aneka bank Himbara; bank diarahkan untuk menyalurkan pinjaman/kredit ke Kopdes dengan bunga murah, yaitu sebesar 2%.⁴²

³⁷ Pasal 5 ayat (3), *ibid.*

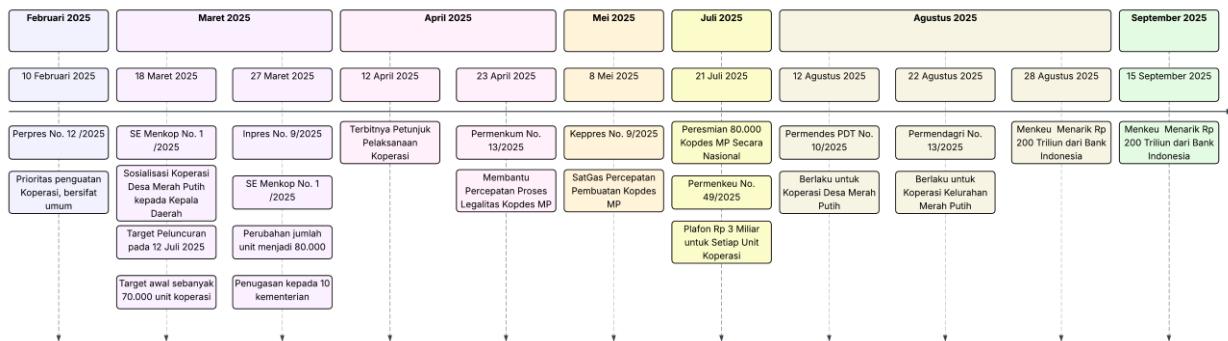
³⁸ Pasal 5 ayat (5), *ibid.*

³⁹ Pasal 6 ayat (2), *ibid.*

⁴⁰ Pasal 6 ayat (3), *ibid.*

⁴¹ Pasal 5 ayat (6), *ibid.*

⁴² CNN Indonesia, "Purbaya Sebut Kopdes Merah Putih Hanya Bayar Bunga Pemerintah 2 Persen," 2025, <https://www.cnnindonesia.com/ekonomi/20250915135321-92-1273850/purbaya-sebut-kopdes-merah-putih-hanya-bayar-bunga-pemerintah-2-persen>.



Gambar 2.2 Lini Waktu Perancangan dan Operasional Kopdes MP

Sumber, diolah Penulis, 2025

3. Risiko hukum pada kebijakan maupun penyimpangan pada implementasi Kopdes MP

Pertama, terdapat unsur ketergesaan yang tampak dari pengumuman, sosialisasi hingga *kick off*. Di satu sisi, program ini bersama-sama dengan Program Makan Bergizi Gratis dan Sekolah Rakyat sering digaungkan sebagai simbol keberpihakan kepada rakyat kecil sekaligus proyek yang ambisius dan seolah menjanjikan; namun di sisi lain juga menimbulkan tanya apakah program-program dengan ambisi besar ini dapat bertahan kokoh.⁴³ Keterburuan tampak dari pendeknya masa antara produk hukum pertama yang lahir (SE Menkop, 18 Maret 2025) dengan *kick off/launching* nasional Kopdes MP (21 Juli 2025); durasi hanya empat bulan. Padahal meminta koperasi (yang sebagian di antaranya mungkin baru berdiri atau telah lama mati suri) untuk menyusun rencana bisnis, yang tentu bukanlah hal yang mudah.

Kedua, aneka produk hukum yang lahir lebih cenderung didesain untuk menyetujui pendanaan Kopdes MP, baik versi KDMP dan KKMP. Bagian dua dari kertas posisi ini menunjukkan bahwa tidak ditemukannya narasi pada regulasi untuk menolak atau setidaknya mengarahkan revisi perbaikan saat rencana bisnis dievaluasi/verifikasi, sehingga;

⁴³ Muhyiddin Martain, *Ketika Teknokratik Absen*, (Harian Kompas, 6 Oktober 2025), hlm. 6.



**Regulasi terlihat didesain untuk condong menyetujui proposal bisnis
dan bukan untuk menegakkan asas kehati hatian/kecermatan dalam
verifikasi rencana anggaran.**

Situasi ini mengingatkan penulis pada hasil kajian Departemen HAN UGM tentang Perizinan, yang didesain oleh UU Cipta Kerja dan aturan turunannya untuk longgar, sehingga sifat utama izin yakni untuk pengendalian menjadi memudar. Akibatnya, masalah perizinan terkanalisis di belakang, dan bukan disaring di depan.⁴⁴ Penulis khawatir, jamaknya masalah yang terjadi di sektor perizinan, akan terduplikasi di Kopdes MP.

Ketiga, implementasi KDMP di desa berpotensi lebih problematik daripada di KKMP di kelurahan. *Business plan* KDMP di desa hanya diverifikasi oleh Kepala Desa, padahal kualitas sumber daya manusia diyakini beragam, belum lagi permasalahan mesin birokrasi dan pengawasan di Desa belum tentu sudah matang.

Benar bahwa Permedes PDT juga terdapat membadankan kesan kehati-hatian di mana terdapat upaya mengunci/menjamin bahwa uang pinjaman yang disalurkan ke KDMP akan kembali dengan cara mengalihkan 30% hak desa terhadap dana desa. Namun tetap saja ini adalah kebijakan yang berisiko terkanalisis di belakang akibat sedikitnya pedoman verifikasi sebagaimana poin sebelumnya. Lebih dari itu, relevan untuk mengingat bahwa budaya orang Indonesia adalah berpikir jangka pendek; "pinjam dulu, pikir belakangan", sebagaimana kritik Mochtar Lubis, bahwa orang Indonesia itu boros, bukan makhluk ekonomi, dan gandrung untuk menghabiskan uang.⁴⁵

Keempat, adanya Permendagri yang mendesain agar KKMP diverifikasi secara berjenjang baik oleh tim anggaran pemerintah daerah, lurah, melalui camat juga diarahkan untuk melakukan musbangkel sesuatu yang cukup baik. Unsur kehati-hatian lebih tampak pada regulasi *a quo*, dari pada untuk KDMP oleh Permedes PDT. Namun, sebagaimana diulas sebelumnya, Permendagri didesain untuk "say yes" atau semata memberikan *approval*, tidak memberikan cukup panduan dalam hal verifikasi agar perbaikan, atau bahkan penolakan atas rencana bisnis yang dianggap tidak *feasible*.

⁴⁴ Richo Andi Wibowo, ed., *Hukum Perizinan: Evaluasi Sebelum Dan Setelah UU Cipta Kerja* (Malang: Setara Press, 2026).

⁴⁵ Mochtar Lubis, "We Indonesians," *We Indonesians*, no. 15 (1979): 21–22.



Relevan untuk mengingat bahwa salah satu kaidah dalam pengelolaan keuangan yang baik adalah **akuntabilitas berorientasi pada hasil.**⁴⁶ Artinya, **kaidah ini menuntut agar sesuatu direncanakan dengan matang agar hasilnya berdampak optimal, agar dapat diklasifikasikan akuntabel** (uang rakyat yang keluar dapat dipertanggungjawabkan). Hal ini juga selaras dengan logika asas kecermatan sebagai bagian dari Asas-Asas Umum Pemerintahan yang baik.⁴⁷ Dalam logika kontrak yang melibatkan anggaran, maka *Feasibility Study* (FS) adalah suatu keniscayaan.⁴⁸

Kelima, semua produk hukum turunan tidak tampak memberikan informasi yang komprehensif, terutama terkait ancaman hukum yang terdapat pada UU 25/1992 untuk pengurus koperasi. Sebagaimana diurakian sebelumnya, kesalahan, ketidak profesionalan, bahkan perbuatan curang yang mungkin terjadi pada penyelenggaraan bisnis dalam bisnis koperasi (termasuk tentunya dalam hal ini Kopdes MP) melekat sebagai tanggung jawab personal pengurus koperasi, di mana hal tersebut akan menimbulkan kewajiban berupa ganti rugi, atau bahkan dapat berujung pada proses pidana. Meskipun koperasi dan perseroan terbatas sama-sama merupakan badan hukum perdata,⁴⁹ dengan pertanggungjawaban terpisah antara badan dan pengurusnya, namun sebagaimana lazimnya suatu subjek hukum yang memang secara alamiah dapat dilekatilah hak dan kewajiban, maka pengurus, baik bersama-sama maupun sendiri-sendiri, menanggung kerugian yang diderita koperasi akibat kesengajaan atau kelalaian dalam pengurusan olehnya tersebut.

Relevan pula untuk menggarisbawahi poin pengawas koperasi, di mana pasal 39 ayat (2) UU Koperasi menyatakan bahwa pengawas bertanggung jawab atas hasil pengawasan kepada rapat anggota, tanpa mengatur secara rinci konsekuensi hukum apabila pengawas lalai dalam menjalankan. Dipandang penting untuk menegaskan norma tersebut dengan norma di UU Perseroan Terbatas. Pada UU Koperasi tidak terdapat

⁴⁶ Penjelasan Umum UU No 17/2003 tentang Keuangan Negara

⁴⁷ Pasal 10 ayat (1) UU No. 30 Tahun 2014 tentang Adiministrasi Pemerintahan.

⁴⁸ Seta Alfakih, "Feasibility Study Atau Prafeasibility Study Bukan Business Case," Kerjasama Pemerintah dengan Badan Usaha, Kementerian Keuangan Republik Indonesia, 2025, <https://kpbu.kemenkeu.go.id/read/55-1267/umum/kajian-opini-publik/feasibility-study-atau-prafeasibility-study-bukan-business-case>.

⁴⁹ Dian Puji Nugraha Simatupang, 2025:1.



“klausula eksepsional” sebagaimana ketentuan perihal perseroan terbatas, khususnya pada Pasal 97 ayat (5) dan Pasal 114 ayat (5), yang pada prinsipnya adalah bahwa direksi dan komisaris tidaklah dapat dipertanggungjawabkan yang pada intinya selama telah melakukan pengurusan perseroan dengan itikad baik, penuh kehati-hatian, terjadi bukan karena kesalahan atau kelalaianya, dan tanpa konflik kepentingan, dan berdasarkan informasi yang memadai untuk kepentingan terbaik perusahaan. Benar bahwa narasi ini adalah hal yang logis untuk diterapkan di aneka badan hukum privat, namun **perlu secara fair** untuk menggarisbawahi bahwa **redaksi pelindung di UU PT tidak ditemukan secara eksplisit pada UU Koperasi**. Padahal, bahkan dalam konteks BUMN dan “pengelola” BUMN (Danantara dan BP BUMN) telah mengatur perihal tersebut sebagaimana tersebut dalam Pasal 3Y UU BUMN terbaru (UU 16/2025).

Alih-alih mengingatkan pada isu pertanggungjawaban sebagaimana di atas, narasi yang tampak di produk hukum turunan lebih pada mengirimkan pesan bahwa jika ada kerugian maka kelak akan ditangani/ditalangi oleh pemotongan dana desa untuk KDMP atau oleh pemotongan DAU/DBH untuk KKMP. Menurut penulis, narasi ini dapat dimaknai bahwa pertanggungjawaban atas kesalahan seseorang/segilintir orang dibebankan kepada dana yang seharusnya dapat dinikmati oleh banyak orang tersebut. Padahal yang seharusnya kuat dinarasikan adalah pesan tanggung jawab agar pengurus Kopdes MP yang menerima pinjaman dapat berhati-hati.

Pertanggungan implementator (pengurus Kopdes MP) perlu cermat dan hati hati dalam mengelola uang Koperasi karena akan dapat dimintai pertanggungjawaban secara perdata dan pidana.

Selain hal hal di atas, relevan pula untuk mensarikan dan mendiskusikan beberapa hal, di antaranya adalah bahwa berbeda dengan poin di atas yang sepenuhnya berbasis hukum, analisa di bawah ini merupakan pencampuran dari kajian di atas dengan kajian/pemikiran pihak lain yang kami rujuk, sehingga analisa berikut ini dapat dikatakan berbasis hukum dan semi hukum.



Pertama, permasalahan filosofis. Kopdes MP diklaim menggunakan pendekatan filosofi koperasi yang dicanangkan oleh Mohammad Hatta. Dalam konsep Hatta, koperasi bukanlah sekedar institusi ekonomi, melainkan manifestasi dari semangat kekeluargaan, gotong royong, dan demokrasi ekonomi yang memposisikan rakyat sebagai pemain utama pembangunan.⁵⁰ Konsep tersebut menekankan bahwa koperasi lahir dari kebutuhan riil masyarakat, bukan sebagai instrumen kebijakan pemerintah yang dirancang untuk memenuhi target administratif maupun politik. Artinya, terdapat konsep swadaya yang berarti kemampuan masyarakat untuk mengelola dan mengorganisir koperasi secara mandiri tanpa ketergantungan struktural pada negara.⁵¹ Hatta menekankan pentingnya kemandirian dan *self-determination* sebagai landasan ekonomi kerakyatan. Akan tetapi, Kopdes MP menurut penulis justru menggunakan pendekatan *top-down*, karena dibangun dengan ketergantungan terhadap insiatif dan pembiayaan negara.

Kedua, permasalahan uji kelayakan, khususnya terkait unit usaha dalam Kopdes MP yang menurut penulis masih belum ideal karena kurangnya variabel yang dikaji secara komprehensif. Dalam Petunjuk Pelaksanaan Menteri Koperasi Nomor 1 Tahun 2025 tentang Pembentukan Koperasi Desa/kelurahan Merah Putih secara eksplisit menyebutkan bahwa uji kelayakan dari unit usaha kopdes MP mencakup aspek pasar, teknis, manajemen, finansial, hukum, serta sosial-lingkungan. Akan tetapi, analisis ini hanya bersifat internal tanpa parameter ketat atau verifikasi mandiri oleh pihak eksternal. Contohnya, tidak adanya batas waktu atau parameter spesifik mengenai "kebutuhan lokal" dalam menambahkan unit usaha koperasi memberikan kebebasan eksesif yang dapat menimbulkan upaya eksloitasi dari perangkat lokal berupa pembentukan unit koperasi semu yang tidak beroperasi secara riil. Kekurangan ini membuat proses pembentukan koperasi rentan terhadap model usaha yang prematur. Dalam proses pembentukan ini, variabel-variabel krusial seperti risiko jangka panjang dan dampak komunitas tidak dievaluasi secara mendalam.

⁵⁰ Inggar Saputra, "Gotong Royong, Koperasi, Dan Demokrasi Ekonomi," *Jurnal Pena Islam* 2, no. 2 (2022): 44–54.

⁵¹ Iqbal Maulana and Muhammad Yasin, "Menganalisis Kelengkapan Organisasi Dan Permodalan Koprasi Terhadap Sistem Koprasi," *Jurnal Ekonomi Dan Pembangunan Indonesia* 2, no. 3 (2024): 103–10, <https://doi.org/10.61132/jepi.v2i3.668>.



Ketiga, Permenkeu 49/2025 menunjukkan bahwa koperasi baru, koperasi lama namun in-aktif, dan koperasi lama, sama-sama diberikan akses dana dengan plafon yang sama besar; ketiganya sama-sama dapat akses pinjaman maksimal Rp3 miliar dengan Rp500 juta untuk operasional. Padahal, dengan perbedaan keadaan demikian, secara sederhana menurut penulis risiko ketiganya seharusnya dipandang berbeda. Hal tersebut meningkatkan risiko kredit macet (*bad debts*) pada koperasi baru yang belum memiliki pengalaman operasional karena tidak ada mekanisme diferensiasi yang ketat. Menjadi relevan untuk menyinggung poin yang diutarakan Kopdes MP. Center of Economic and Law Studies (Celios) memperkirakan risiko gagal bayar mencapai Rp85,96 triliun.⁵² Hal ini karena 59,42 % koperasi di Indonesia memiliki omset di bawah Rp300 Juta Per Tahun, di mana hal tersebut menunjukkan bahwa mayoritas koperasi masih belum memiliki kemampuan yang memadai untuk mengelola dana sebesar Rp3 miliar. Terdapat pula kritik lain berasal dari skema pembiayaan yang melibatkan dana desa (DD) sebagai salah satu instrumen jaminan pinjaman, hal ini mengingat Pasal 74 UU 3/2024 tentang Desa mengamanatkan bahwa belanja (anggaran dana desa) diarahkan untuk kebutuhan pembangunan, dan bukan investasi, atau bahkan jaminan.⁵³

Keempat, Kopdes MP seakan berada di antara konteks hukum privat yang mengatur koperasi dan hukum publik yang melekat dengan keuangan negara. Dari perspektif hukum keuangan negara, penggunaan dana publik selalu melekat dengan pertanggungjawaban yang ketat. Hal ini ditegaskan dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, serta Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara. Padahal, koperasi pada dasarnya merupakan badan hukum swasta yang berlandaskan pada asas kekeluargaan sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1992 tentang

⁵² Dian Erika Nugraheny and Diah Rakhma Setiawan, "Ekonom Sebut Ada Potensi Gagal Bayar Rp 85,96 Triliun Di Kopdes Merah Putih," Kompas.com, 2025, <https://money.kompas.com/read/2025/07/26/064000526/ekonom-sebut-ada-potensi-gagal-bayar-rp-85-96-triliun-di-kopdes-merah-putih?page=all>.

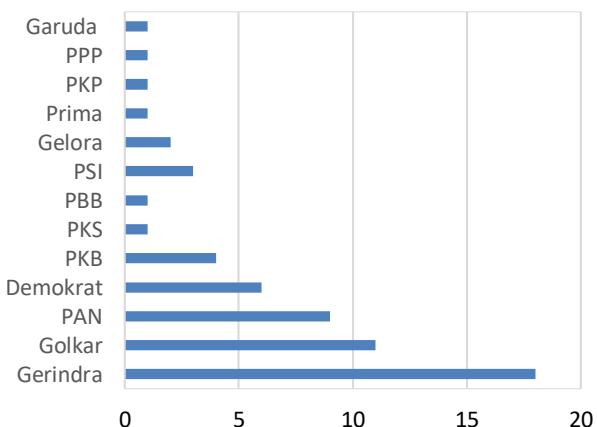
⁵³ Fery Firmansyah, "Risiko Dana Desa Di Tangan Koperasi Merah Putih," Tempo, 2025, <https://www.tempo.co/ekonomi/dana-desa-di-tangan-koperasi-desa-merah-putih-2059731>.



Perkoperasian.⁵⁴ Maka, ketika koperasi menjadi "kendaraan" untuk pendistribusian dana publik, Kopdes MP tidak dapat dianggap tunduk sepenuhnya pada hukum privat. Lembaga audit negara seperti BPK berwenang dan bahkan perlu masuk untuk melakukan pemeriksaan. Sebaiknya, BPK juga mengeluarkan kertas posisi yang menjadi acuan pencegahan agar kemungkinan permasalahan hukum dan keuangan dapat diminimalisir secara maksimal.

Selain itu, pengawasan politis *via* DPR juga perlu diperhatikan. Fungsi pengawasan legislatif menjadi semakin problematik karena komposisi kedudukan DPR RI periode 2024-2029 menunjukkan pengawasan politik oleh anggota DPR cenderung toleran dan kurang kritis kepada Pemerintah, yang bahkan dapat dianggap tidak ada oposisi terhadap pemerintah.⁵⁵ Permasalahan tersebut diperburuk oleh konfigurasi politik pasca Pemilu 2024 yang memperlihatkan Kabinet Merah Putih yang dipimpin oleh Presiden Prabowo yang terdiri dari 49 menteri dan 56 wakil menteri dari berbagai partai politik, menciptakan koalisi yang sangat luas (*supermajority coalition*); semua partai politik dirangkul ke eksekutif, dan hanya menyisakan satu partai (PDI Perjuangan) di luar pemerintahan; maka kontrol yang efektif terhadap setiap kebijakan pemerintah sehingga fungsi pengawasan parelemen kebijakan fiskal eksekutif menjadi sangat lemah.

Meskipun Menteri Koordinator Bidang Pangan Zulkifli Hasan mengatakan bahwa Kopdes MP tidak secara langsung menggunakan APBN dalam pendanaan (melainkan melalui akses pinjaman dari Bank Himbara), namun jaminan yang digunakan tetap



Gambar 3.1 Komposisi Menteri, Wakil Menteri, dan Partai Politik dalam Kabinet Merah Putih
Sumber, Kompas.com, 2025.

⁵⁴ Yustinus Cahya Donatha, Dewa Ayu, and Dian Sawitri, "Koperasi Sebagai Badan Hukum Dan Pertanggungjawabannya Dalam Penggunaan Dan Pengelolaan Keuangan Koperasi," *Ethics and Law Journal: Business and Notary (ELJBN)* 3, no. 1 (2025): 1-7.

⁵⁵ Tria Sutrisna and Ardit Ramadhan, "Tak Ada Oposisi Di Era Prabowo-Gibran, Cukupkah Dengan 'Penyeimbang'?", Kompas.com, 2025, <https://nasional.kompas.com/read/2025/10/18/11091771/tak-ada-oposisi-di-era-prabowo-gibran-cukupkah-dengan-penyeimbang>.



menggunakan APBN *via* dana desa dan DAU/DBH.⁵⁶

Kasus konkret

Selain elaborasi diatas, relevan pula untuk mencermati kasus konkret sebagai refleksi. **Pertama**, contoh konkret tidak adanya *meaningful participation* terlihat dalam proses pembentukan Kopdes MP di Desa Bailangu, Kecamatan Sekayu, Kabupaten Musi Banyuasin, Sumatera Selatan yang tidak menyelenggarakan musyawarah desa khusus dengan Badan Permusyawatan Desa (BPD) terlebih dahulu.⁵⁷ Hal tersebut bertentangan dengan Peraturan Menteri Desa Nomor 10 Tahun 2025 yang mensyaratkan bahwa kepala desa berwenang untuk memberikan persetujuan pembiayaan berdasarkan hasil musyawarah desa atau musyawarah desa khusus. Bagaimanapun, *meaningful participation* adalah salah satu keniscayaan dalam suatu negara demokrasi, di mana rakyat menjadi wajib didengar pendapatnya sebelum suatu kebijakan diambil oleh pemerintah.⁵⁸

Kedua, kasus ini bukan tentang Kopdes MP, namun tentang kasus Koperasi umum yang dapat menjadi catatan pembelajaran untuk implementasi Kopdes MP adalah Koperasi Cipaganti Karya Guna Persada (KCKGP) yang pengelolaannya menimbulkan kerugian sebesar Rp 3,2 triliun serta merugikan lebih dari 8700 orang. Kasus *a quo* diproses secara pidana, dan kemudian Majelis Hakim Pengadilan Negeri Bandung dalam Putusan Nomor 198/Pid.B/2015/PN.Bdg menjatuhkan sanksi pidana 18 tahun penjara kepada pendiri Adrianto Setiabudi serta Rp150 miliar subsidair 2 tahun penjara. Bagaimana pendiri dapat dijatuhkan dengan hukuman yang fantasis dapat dilihat dari operasional dan peran pengurus Koperasi Cipaganti melakukan manipulasi, dan mengakali tata kelola koperasi yang seharusnya melindungi anggota. *Modus Operandi* dari KCKGP berawal sejak tahun 2008 hingga Mei 2014 ketika Adianto Setiabudi

⁵⁶ Zefanya Aprilia, "Modal Kopdes Merah Putih Tak Dari APBN, Zulhas: Gak Ada Bagi-Bagi Duit," CNBC Indonesia, 2025, <https://www.cnbcindonesia.com/news/20250815183608-4-658565/modal-kopdes-merah-putih-tak-dari-apbn-zulhas-gak-ada-bagi-bagi-duit..>

⁵⁷ "Diduga Cacat Prosedural: Pembentukan Pengurus Koperasi Desa Merah Putih Desa Bailangu, Abaikan BPD Dan Sarat Nepotisme," Koran Indonesia Bersatu, 2025, <https://indonesiabersatu.id/daerah/musi-banyuasin/diduga-cacat-prosedural-pembentukan-susunan-pengurus-koperasi-desa-merah-putih-bailangu-abaiakan-bpd-dan-sarat-nepotisme/>.

⁵⁸ "Diduga Cacat Prosedural: Pembentukan Pengurus Koperasi Desa Merah Putih Desa Bailangu, Abaikan BPD Dan Sarat Nepotisme."



menggunakan koperasi untuk menghimpun penyertaan modal dari 8.700 koperasi mitra. Dalam penyertaan modal tersebut, sistem yang ditawarkan adalah sistem bagi hasil 1,6% hingga 1,95% per bulan tergantung tenor.⁵⁹ Bahkan terdapat beberapa investor yang ditawari imbal hasil di atas 2% per bulan. Dengan tingkat imbal hasil yang stara dengan 19,2 hingga 23,4% per tahun, angka ini jauh lebih tinggi jika dibandingkan dengan konsep deposito oleh bank pada umumnya dalam periode yang sama hanya berkisar 5 hingga 6 % per tahun. Tentunya, janji keuntungan besar yang ditawarkan menjadi daya tarik utama bagi investor. Dengan kesepakatan bersama antara mitra dan pihak Koperasi, pihak koperasi menawarkan dana yang mereka setorkan akan dikelola oleh koperasi untuk kegiatan usaha produktif, termasuk perumahan umum, SPBU, transportasi, sewa alat berat, dan tambang. Andianto menegaskan bahwa Grup Cipaganti adalah korporasi besar yang bergerak pada berbagai macam sektor bisnis yang beragam dan terintegrasi sehingga dana yang masuk akan tetap digunakan untuk kepentingan korporasi yang menguntungkan. Ketika dana sudah terkumpul, terdakwa Andianto menyalurkan dana mitra koperasi ke beberapa perusahaan milik pribadi atau yang berafiliasi engan Grup Cipaganti. Berdasarkan hasil pemeriksaan penyidik, dana mitra tersebut diketahui mengalir kepada beberapa perusahaan milik terdakwa, yaitu PT Cipaganti Citra Graha, PT Cipaganti Group Transportation, dan PT Cipaganti Grup Property, dengan kesepakatan bagi hasil antara koperasi dan perusahaan berikut adalah 1,5 % dan 1,75 % per bulan. Ketika dana koperasi menghadapi kesulitan karena penurunan produksi bisnis, pengurus Koperasi justru mengambil tindakan yang problematik. Pengurus yang seharusnya memberikan informasi keuangan yang sebenarnya kepada anggota anggota atau mitra, jajaran pengurus tidak memberi informasi yang akurat dan jujur pada pemodal soal kondisi dan kesulitan yang dialami koperasi dalam menjalani usahanya. Di balik itu, justru Koperasi Cipaganti malah semakin gencar memasarkan untuk menarik nasabah baru guna membayar kewajiban pada nasabah lama. Untuk menutupi kesepakatan bagi hasil kepada mitra yang lebih terdahulu berinvestasi, terdakwa menggunakan dana mitra lainnya yang mengikuti dana secara terbelakang dengan menerapkan skema "gali tutup lubang". Kepolisian menyatakan bahwa selama ini dana yang digunakan untuk

⁵⁹ Putra Pria Perdana, "Ini Modus Penggelapan Uang Yang Dilakukan Bos Cipaganti," Kompas.com, 2014, <https://bandung.kompas.com/read/2014/06/24/1230346/Ini.Modus.Penggelapan.Uang.yang.Dilakukan.Bos.Cipaganti>.



memberikan bagi hasil bulanan kepada mitra yang terlebih dahulu menjadi peserta bersumber dari dana mitra lain nya, yang baru ikut bergabung.

Poin yang relevan untuk menjadi pembelajaran pada kasus ini adalah tidak adanya *mekanisme due diligence* atau uji kelayakan yang memadai sebelum dana koperasi disalurkan, juga tidak ada pengawasan dan verifikasi terkait konflik kepentingan. Tidak adanya analisis risiko yang komprehensif, kosongnya uji kelayakan usaha yang independen, serta tidak ada mekanisme pengawasan internal yang mumpuni terhadap penggunaan dana yang akan dan telah disalurkan.

4. Rekomendasi Kebijakan

Pertama, pemerintah hendaknya menjauhkan diri dari pengambilan keputusan yang instan dan terburu-buru untuk diterapkan secara nasional. Langkah konkret dapat dilakukan misalnya Kemenkop dan Kemendagri melakukan kerja sama untuk membentuk komite peninjau teknis dalam waktu yang proporsional untuk mengembangkan standar uji tuntas yang ditingkatkan untuk persetujuan rencana bisnis Kopdes MP, termasuk dengan adanya perwakilan dari BPK, para akademisi dalam hukum koperasi, dan asosiasi pemerintah desa.⁶⁰ Kesalahan dalam konteks ini justru menunjukkan pendekatan kekuasaan dari pada kekeluargaan yang merupakan asas mendasar dalam koperasi. Manifestasi asas kekeluargaan tersebut dapat terwujud jika kemudian kebijakan tersebut diambil sesuai dengan kebutuhan, kepercayaan, kebiasaan, dan kemampuan dari komunitas dalam koperasi tersebut.⁶¹ Selain itu, pendekatan kekuasaan tentu akan berlawanan pula dengan sifat kesukarelaan. Perlu diingat bahwa untuk menjadi anggota koperasi, masyarakat perlu menyotorkan sejumlah simpanan, khususnya koperasi-koperasi yang baru dibentuk, apakah tepat untuk “memaksa” masyarakat mendukung pendirian koperasi dengan menjadi anggota, sementara situasi perekonomian masyarakat desa belum tentu mendukung untuk sekedar menyotorkan

⁶⁰ Ardianto Budi Rahmawan, 2025.

⁶¹ Simatupang, Dian Puji Nugraha, *Koperasi Merah Putih: Pelaku Perekonomian Yang Disusun Sebagai Usaha Bersama Atau Risiko Bersama*: Catatan Kritis terhadap Tulisan “Kebijakan Koperasi Merah Putih: Risiko Hukum dan Pencegahannya.



simpanan pada koperasi, terlebih bagi mereka yang berusaha di sektor non-formal terdampak signifikan dari pandemi kemarin.⁶²

Penerapan kebijakan secara terbatas di fase awal (*pilot project*) selalu penting dan bermanfaat agar masalah dan resiko dapat dikelola dengan baik. Tampak bagaimana pemerintah menuai masalah dari Program Makan Bergizi Gratis, jangan sampai pola ketergesaan yang sama berujung pada *problem* yang sama.

Kedua, produk-produk hukum yang ada perlu dikaji ulang untuk menyeimbangkan penekanan agar **bukan didesain untuk semata-mata penyetujuan pendanaan Kopdes MP, melainkan juga mengindahkan asas kehati hatian-asas sebagai asas fundamental** pemandu dalam diskursus HAN. Lebih dari itu, regulasi juga perlu merevisi agar plafon anggaran pinjaman yang dapat dikucurkan untuk koperasi yang baru, atau koperasi lama yang mati suri hendaknya lebih sedikit daripada koperasi yang sudah *running* dan *well established*. Dengan kata lain asas proporsionalitas perlu diperhatikan secara seksama.

Ketiga, mengingat temuan sebelumnya bahwa pelaksanaan Koperasi Desa Merah Putih (KDMP) di Desa diyakini akan lebih problematik daripada Koperasi Kelurahan Merah Putih (KKMP) di Kelurahan, maka **episentrum pendampingan perlu dikuatkan untuk desa-desa**, dengan mengingat kualitas SDM dan iklim pengawasan masih belum terbentuk optimal. Isu SDM pada dasarnya sangat serius, hal ini juga termasuk kekhawatiran dari beberapa “perwakilan daerah”, yaitu DPD, di mana terburu-burunya pembentukan Kopdes MP ini mengakibatkan banyaknya pengurus yang terpilih tidak kompeten, bahkan banyak pula yang usahanya masih bercabang dengan usahanya yang lain.⁶³ Selain itu, dalam konteks pengawasan, peran inspektorat pusat maupun daerah dan BPKP perlu dikedepankan sedari awal mengenai hal ini. Arah kebijakan, desain regulasi, dan energi perlu difokuskan untuk mitigasi masalah, dan bukan menjustifikasi pelonggaran untuk mencegah memanen masalah di akhir.

⁶² Rizky Septiana S. Widyaningtyas, “Navigating Crisis: An Intersectional Analysis of Marginalized Women’s Role in Sustaining Community Cooperatives Through The Covid-19 Pandemic,” *Indonesian Journal of Socio-Legal Studies* 4, no. 2 (2025), <https://doi.org/10.54828/ijsls.2025v4n2.3>.

⁶³ “DPD RI Soroti Kendala Koperasi Merah Putih: Regulasi, Modal, SDM,” Jendela Indonesia.com, 2025, <https://jendelaindonesia.com/dpd-ri-soroti-kendala-koperasi-merah-putih-regulasi-modal-sdm>.



Keempat, pemerintah juga perlu memberikan informasi yang berimbang kepada para pemangku kepentingan, terutama orang yang akan terlibat langsung di Kopdes MP (baik KDMP maupun KKMP), bahwa merujuk ke UU Koperasi, terdapat tanggung jawab yang melekat secara *personal* kepada pengurus koperasi baik secara keperdataan maupun pidana. **Narasi informasi jangan sampai hanya yang "manis-manis saja", namun juga tentang risiko dan tanggung jawab.** Jangan sampai narasi informasi seakan memfasilitasi persepsi di mana kesalahan segelintir orang (pengurus koperasi) dapat dibebankan menjadi pemotongan anggaran dana yang seharusnya dinikmati banyak orang.

Kelima, mendorong DPR dan BPK untuk berperan lebih aktif untuk melakukan pengawasan yang dapat memandu pemerintah untuk lebih berhati-hati dalam mengelola dan melaksanakan anggaran negara. Khusus untuk BPK, relevan untuk menekankan amanah dari Pasal 6 ayat (1) UU BPK jo. Pasal 3 ayat (1) UU Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara, yang juga telah dipertegas oleh Putusan Mahkamah Konstitusi No. 48/PUU-XI/2013 bahwa tugas BPK jika disederhanakan adalah memeriksa segala hal yang berkaitan dengan keuangan negara,⁶⁴ di mana pemeriksaan adalah bagian dari suatu pengawasan yang memang dapat dilakukan baik ketika kegiatan sedang berjalan, maupun ketika kegiatan telah selesai dilakukan.⁶⁵ Merujuk pada logika pencegahan masalah, maka baik kiranya jika BPK juga bersuara memberikan masukan untuk mencegah masalah dari sisi keuangan negara pada Kebijakan Kopdes MP. Bukan untuk memberikan pendampingan sebagaimana peran dan fungsi BPKP, namun untuk memberikan *preliminary warning* dan saran konstruktif.

Daftar Pustaka

Alfakih, Seta. "Feasibility Study Atau Prafeasibility Study Bukan Business Case." Kerjasama Pemerintah dengan Badan Usaha, Kementerian Keuangan Republik Indonesia, 2025. <https://kpbu.kemenkeu.go.id/read/55-1267/umum/kajian-opini-publik/feasibility-study-atau-prafeasibility-study-bukan-business-case>.

Aprilia, Zefanya. "Modal Kopdes Merah Putih Tak Dari APBN, Zulhas: Gak Ada Bagi-Bagi

⁶⁴ Saldi Isra, 2022: 241-243

⁶⁵ Muchsan, Sistem Pengawasan Terhadap Perbuatan Aparat Pemerintah dan Peradilan Tata Usaha Negara di Indonesia, Liberty, Yogyakarta, 2007.



Duit." CNBC Indonesia, 2025.
<https://www.cnbcindonesia.com/news/20250815183608-4-658565/modal-kopdes-merah-putih-tak-dari-apbn-zulhas-gak-ada-bagi-bagi-duit>.

Badan Pusat Statistik. "Statistik Potensi Desa Indonesia 2024," 2024.

CNN Indonesia. "Purbaya Sebut Kopdes Merah Putih Hanya Bayar Bunga Pemerintah 2 Persen," 2025. <https://www.cnnindonesia.com/ekonomi/20250915135321-92-1273850/purbaya-sebut-kopdes-merah-putih-hanya-bayar-bunga-pemerintah-2-persen>.

Donatha, Yustinus Cahya, Dewa Ayu, and Dian Sawitri. "Koperasi Sebagai Badan Hukum Dan Pertanggungjawabannya Dalam Penggunaan Dan Pengelolaan Keuangan Koperasi." *Ethics and Law Journal: Business and Notary (ELJBN)* 3, no. 1 (2025): 1-7.

Firmansyah, Fery. "Risiko Dana Desa Di Tangan Koperasi Merah Putih." Tempo, 2025. <https://www.tempo.co/ekonomi/dana-desa-di-tangan-koperasi-desa-merah-putih-2059731>.

Hatta, Muhammad 2015, Karya Lengkap Bung Hatta: Keadilan dan kemakmuran, LP3ES, Jakarta, hlm 233

Hatta, Muhammad. 2011, Untuk Negeriku: Bukittinggi - Rotterdam Lewat Betawi, Penerbit Buku Kompas, Jakarta, hlm 229-336.

Indonesia (2025). Peraturan Menteri Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, dan Transmigrasi Nomor 2 Tahun 2025 tentang Klasifikasi Arsip di Lingkungan Kementerian Desa dan Pembangunan Daerah Tertinggal.

Indonesia (2025). Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2025 tentang Dukungan Bupati/Wallikota Dalam Pendanaan Koperasi Kelurahan Merah Putih

Indonesia (2025). Peraturan Menteri Keuangan Nomor 49 Tahun 2025 tentang Tata Cara Pinjaman Dalam Rangka Pendanaan Koperasi Desa/Kelurahan Merah Putih.

Indonesia (2022). Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja.

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

Indonesia (1992). Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1992 tentang Perkoperasian

Indonesia (2003). Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara

Indonesia (2004). Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara

Indonesia (2014). Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan

Iqbal Maulana, and Muhammad Yasin. "Menganalisis Kelengkapan Organisasi Dan



Permodalan Koprasi Terhadap Sistem Koprasi." *Jurnal Ekonomi Dan Pembangunan Indonesia* 2, no. 3 (2024): 103–10. <https://doi.org/10.61132/jepi.v2i3.668>.

Jendela Indonesia.com. "DPD RI Soroti Kendala Koperasi Merah Putih: Regulasi, Modal, SDM," 2025. <https://jendelaindonesia.com/dpd-ri-soroti-kendala-koperasi-merah-putih-regulasi-modal-sdm>.

Juoro, Umar. "Demokrasi Ekonomi Dan Sistem Ekonomi." *Prisma*, 1990.

Koran Indonesia Bersatu. "Diduga Cacat Prosedural: Pembentukan Pengurus Koperasi Desa Merah Putih Desa Bailangu, Abaikan BPD Dan Sarat Nepotisme," 2025. <https://indonesiabersatu.id/daerah/musi-banyuasin/diduga-cacat-prosedural-pembentukan-susunan-pengurus-koperasi-desa-merah-putih-bailangu-abaikan-bpd-dan-sarat-nepotisme/>.

Lubis, Mochtar. "We Indonesians." *We Indonesians*, no. 15 (1979): 21–22.

Muchsan, Sistem Pengawasan Terhadap Perbuatan Aparat Pemerintah dan Peradilan Tata Usaha Negara di Indonesia, Liberty, Yogyakarta, 2007.

Nugraheny, Dian Erika, and Diah Rakhma Setiawan. "Ekonom Sebut Ada Potensi Gagal Bayar Rp 85,96 Triliun Di Kopdes Merah Putih." *Kompas.com*, 2025. <https://money.kompas.com/read/2025/07/26/064000526/ekonom-sebut-ada-potensi-gagal-bayar-rp-85-96-triliun-di-kopdes-merah-putih?page=all>.

Nurfaisah, Andi Sitti. "Koperasi Merah Putih: Pengertian, Manfaat, Hingga Cara Daftarnya." *detikSulsel*, 2025. <https://www.detik.com/sulsel/berita/d-7897853/koperasi-merah-putih-pengertian-manfaat-hingga-cara-daftarnya>. diakses 26 Oktober 2025.

Perdana, Putra Pria. "Ini Modus Penggelapan Uang Yang Dilakukan Bos Cipaganti." *Kompas.com*, 2014. <https://bandung.kompas.com/read/2014/06/24/1230346/Ini.Modus.Penggelapan.Uang.yang.Dilakukan.Bos.Cipaganti>.

Rizky, Marty. "Prabowo Resmi Bentuk Satgas Kopdes Merah Putih, Ini Tugasnya." *CNBC Indonesia*, 2025. <https://www.cnbcindonesia.com/news/20250509094552-4-632332/prabowo-resmi-bentuk-satgas-kopdes-merah-putih-ini-tugasnya>. diakses 26 Oktober 2025.

Saputra, Inggar. "Gotong Royong, Koperasi, Dan Demokrasi Ekonomi." *Jurnal Pena Islam* 2, no. 2 (2022): 44–54.

Sutrisna, Tria, and Ardito Ramadhan. "Tak Ada Oposisi Di Era Prabowo-Gibran, Cukupkah Dengan 'Penyeimbang'?" *Kompas.com*, 2025. <https://nasional.kompas.com/read/2025/10/18/11091771/tak-ada-oposisi-di-era-prabowo-gibran-cukupkah-dengan-penyeimbang>.

Wibowo, Richo Andi, ed. *Hukum Perizinan: Evaluasi Sebelum Dan Setelah UU Cipta Kerja*.



Malang: Setara Press, 2026.

Widyaningtyas, Rizky Septiana S. "Navigating Crisis: An Intersectional Analysis of Marginalized Women's Role in Sustaining Community Cooperatives Through The Covid-19 Pandemic." *Indonesian Journal of Socio-Legal Studies* 4, no. 2 (2025). <https://doi.org/10.54828/ijsls.2025v4n2.3>.



Tentang penulis

Richo Andi Wibowo adalah Lektor Kepala Bidang Hukum Pencegahan Patologi Birokrasi, juga Ketua Departemen | Hendry Julian Noor adalah Lektor bidang HAN dan Hubungannya dengan Hukum Pidana dan Hukum Privat | Syafa Muhammad Aufa Sons mahasiswa FH UGM sekaligus Asisten Peneliti | Muhammad Fadhlwan Surya Nugroho adalah Mahasiswa FH UGM sekaligus Asisten Peneliti

Keempat penulis terafiliasi pada Departemen Hukum Administrasi Negara, salah satu departemen pada Fakultas Hukum UGM.

Penulis menghaturkan terima kasih atas pandangan/pencermatan para pembaca kritis, yaitu Mailinda Eka Yuniza - Guru Besar HAN; Septiana Rizky Widyaningtyas - PhD Candidate di Groningen, Belanda; Ardianto Budi Rahmawan - PhD Candidate di Pecs University, Hungaria. Ketiganya adalah dosen pada Departemen HAN FH UGM; juga Dian Puji Simatupang adalah doktor bidang Hukum Keuangan Negara FH UI, dan Mirza Satria Buana - guru besar konstitusi FH ULM. Sekalipun telah dilakukan secara cermat, sekiranya ditemukan kekhilafan dalam tulisan ini, maka ini adalah tanggung jawab para penulis.



UNIVERSITAS GADJAH MADA FAKULTAS HUKUM

Jl. Sosio Yustisia No. 1, Bulaksumur, Kab. Sleman, D.I. Yogyakarta 55281
Email: hukum-hk@ugm.ac.id Phone: +62-274-512781 Fax: +62-274-512781