

# **Koperasi Desa Merah Putih dan Tantangan Demokrasi Ekonomi**

Felia Primaresti

Manajer Riset dan Program, The Indonesian Institute



[Kompas.com/BayuAprilian](https://www.kompas.com/BayuAprilian)



# Ringkasan Dokumen

---

<b>Ringkasan Eksekutif</b> .....	<b>3</b>
<b>Daftar Singkatan</b> .....	<b>4</b>
<b>Abstrak</b> .....	<b>5</b>
<b>Latar Belakang</b> .....	<b>6</b>
<b>Tinjauan Pustaka</b> .....	<b>8</b>
Fundamental Koperasi sebagai Dasar Ekonomi Rakyat .....	<b>8</b>
Prinsip-Prinsip Koperasi di Indonesia sebagai Standar Normatif .....	<b>9</b>
Konflik Kebijakan Publik: Policy Conflict Framework (PCF) .....	<b>10</b>
Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB) sebagai Bingkai Akuntabilitas .....	<b>11</b>
<b>Metode Penelitian</b> .....	<b>12</b>
<b>Temuan dan Pembahasan</b> .....	<b>13</b>
Membaca Desain Kebijakan Koperasi Desa Merah Putih .....	<b>13</b>
Analisis Konflik Kebijakan Koperasi Desa Merah Putih .....	<b>16</b>
<b>Kesimpulan</b> .....	<b>20</b>
<b>Rekomendasi Kebijakan</b> .....	<b>22</b>
<b>Daftar Pustaka</b> .....	<b>25</b>
<b>Profil Penulis</b> .....	<b>27</b>

---

## Ringkasan Eksekutif

---

Penelitian ini menelaah kebijakan Koperasi Desa/Kelurahan Merah Putih (KDKMP) sebagai agenda pemerintah untuk memperkuat ekonomi desa melalui pembentukan koperasi secara nasional. Meski membawa tujuan pemerataan ekonomi dan pemberdayaan masyarakat, studi kualitatif deskriptif ini menemukan bahwa desain kebijakan masih menyimpan berbagai persoalan struktural.

Pertama, KDKMP dirumuskan melalui pendekatan *top-down* dengan ruang deliberasi publik yang terbatas. Penggunaan instrumen administratif dan target pembentukan massal menunjukkan kecenderungan sentralisasi, sementara kebutuhan dan kapasitas setiap desa sangat beragam. Hal ini menimbulkan kesenjangan antara agenda pemerintah pusat dan realitas lokal.

Kedua, dari perspektif prinsip koperasi, program ini berpotensi melemahkan asas keanggotaan sukarela, pengelolaan demokratis, dan kemandirian ekonomi. Koperasi yang seharusnya tumbuh dari kebutuhan anggota justru berisiko hadir sebagai institusi bentukan negara yang sangat bergantung pada dukungan fiskal dan arahan birokrasi.

Ketiga, penggunaan Dana Desa sebagai bagian dari pembiayaan menimbulkan persoalan prioritas anggaran dan konflik fiskal di tingkat lokal. Pada saat yang sama, kehadiran KDKMP berpotensi tumpang tindih dengan Badan Usaha Milik Desa (BUMDes), koperasi lama, serta pelaku usaha kecil yang telah lebih dahulu tumbuh di desa.

Keempat, melalui kerangka *Policy Conflict Framework* (Weible & Heikilla, 2017), penelitian ini menunjukkan bahwa KDKMP merupakan arena konflik kebijakan yang dipicu oleh perbedaan kepentingan, persepsi keadilan, distribusi sumber daya, dan lemahnya partisipasi. Konflik bukan sekadar hambatan teknis, tetapi gejala adanya desain kebijakan yang belum responsif.

Karena itu, studi kebijakan ini merekomendasikan penataan ulang kebijakan melalui empat langkah utama: (1) mengubah desain seragam menjadi kontekstual sesuai karakter desa; (2) memastikan musyawarah desa sebagai partisipasi yang bermakna; (3) membangun model pembiayaan campuran yang lebih sehat dan tidak membebani Dana Desa, serta (4) memperkuat kapasitas manajemen dan mensinergikan program dengan kelembagaan ekonomi lokal yang sudah ada.

Secara umum, hasil studi ini mencatat bahwa masa depan koperasi desa tidak ditentukan oleh seberapa cepat lembaga dibentuk, melainkan oleh seberapa kuat legitimasi sosial, kapasitas kelembagaan, dan rasa memiliki masyarakat terhadap koperasi tersebut.

## Daftar Singkatan

---

<b>AUPB</b>	Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik
<b>BUMDes</b>	Badan Usaha Milik Desa
<b>BUMN</b>	Badan Usaha Milik Negara
<b>DPR</b>	Dewan Perwakilan Rakyat
<b>CELIOS</b>	Center of Economic and Law Studies
<b>Himbara</b>	Himpunan Bank Milik Negara
<b>ICA</b>	International Cooperative Alliance
<b>Inpres 9/2025</b>	Instruksi Presiden Nomor 9 Tahun 2025 tentang Percepatan Pembentukan Koperasi Desa/Kelurahan Merah Putih
<b>KDKMP</b>	Koperasi Desa/Kelurahan Merah Putih
<b>Kemenkop</b>	Kementerian Koperasi
<b>KSP</b>	Kantor Staf Presiden
<b>KUD</b>	Koperasi Unit Desa
<b>Musdesus</b>	Musyawarah Desa Khusus
<b>PCF</b>	Policy Conflict Framework
<b>SHU</b>	Sisa Hasil Usaha
<b>TIF</b>	The Indonesian Forum
<b>TII</b>	The Indonesian Institute, Center for Public Policy Research

## Abstrak

---

*Penelitian kualitatif deskriptif ini ini menganalisis kebijakan Koperasi Desa/Kelurahan Merah Putih (KDKMP) sebagai upaya pemerintah memperkuat ekonomi desa melalui pembentukan koperasi nasional. Dengan pendekatan kualitatif-deskriptif dan kerangka Policy Conflict Framework (Weible & Heikilla, 2017), studi ini menelaah desain kebijakan, potensi konflik, serta kesesuaiannya dengan prinsip koperasi. Hasil penelitian menunjukkan bahwa KDKMP menghadapi persoalan berupa desain yang sentralistis, minimnya partisipasi masyarakat, potensi beban fiskal Dana Desa, serta risiko tumpang tindih dengan kelembagaan ekonomi lokal seperti Badan Usaha Milik Desa (BUMDes). Kondisi tersebut berpotensi menimbulkan resistensi, defisit legitimasi, dan ketergantungan kelembagaan terhadap negara. Penelitian ini menyimpulkan bahwa penguatan koperasi desa memerlukan penataan ulang kebijakan melalui pendekatan yang lebih kontekstual, partisipatif, dan berkelanjutan agar koperasi benar-benar menjadi instrumen kedaulatan ekonomi rakyat.*

**Kata kunci:** koperasi, desa, konflik kebijakan, partisipasi, tata kelola

## Latar Belakang

---

Pembangunan desa selama ini diharapkan mampu memperkecil ketimpangan antarwilayah sekaligus memperkuat kemandirian ekonomi masyarakat. Dalam konteks tersebut, pemerintah di bawah kepemimpinan Prabowo Subianto memperkenalkan program Koperasi Desa/Kelurahan Merah Putih (KDKMP) melalui Instruksi Presiden Nomor 9 Tahun 2025 tentang Percepatan Pembentukan Koperasi Desa/Kelurahan Merah Putih (Inpres 9/2025) dengan target pembentukan sekitar 80.000 koperasi di seluruh Indonesia dan mulai beroperasi penuh pada bulan Maret 2026. Program ini dipromosikan sebagai upaya memperkuat ekonomi kerakyatan di tingkat desa, sekaligus menjadi instrumen penguatan kapasitas usaha lokal, penyaluran subsidi, dan distribusi hasil produksi masyarakat. Dengan skema pembiayaan yang bersumber dari pinjaman Himpunan Bank Milik Negara (Himbara) senilai Rp3–5 miliar per koperasi dan cicilan yang dibebankan pada Dana Desa, program ini menjadi salah satu bentuk intervensi negara dalam tata kelola ekonomi pedesaan dalam satu dekade terakhir.

Dalam konteks sejarah, Mohammad Hatta dalam bukunya yang berjudul *Membangun Koperasi dan Koperasi Membangun: Gagasan & Pemikiran* (2015), merumuskan gagasan koperasi sebagai *soko guru* perekonomian Indonesia, dan menekankan bahwa koperasi bukan sekadar instrumen ekonomi, melainkan ekspresi kedaulatan rakyat dalam bidang ekonomi. Gagasan ini kemudian dituangkan dalam Pasal 33 UUD 1945 yang menegaskan bahwa perekonomian disusun sebagai usaha bersama berdasar atas asas kekeluargaan. Kerangka berpikir ini menekankan bahwa ekonomi seharusnya tidak hanya dikendalikan segelintir elit, negara, atau konglomerat (Sari, 2023). Masyarakat harus mempunyai peran aktif dalam produksi, distribusi, dan pengawasan kegiatan ekonomi.

Namun, sejarah kebijakan koperasi di Indonesia justru kerap membalikkan logika tersebut. Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 1959 tentang Perkembangan Gerakan Koperasi di Indonesia misalnya, mendorong pembentukan koperasi konsumsi secara massal dan seragam oleh negara tanpa memperhatikan prasyarat kelembagaan maupun kebutuhan lokal. Pendekatan ini bersifat *top-down* dan berpotensi menjadikan koperasi sebagai alat pemerintah untuk menjalankan agenda ekonomi, alih-alih sebagai gerakan ekonomi rakyat yang mandiri (Hadiwiratma, 2022). Kecenderungan serupa juga tampak dalam perkembangan regulasi berikutnya. Melalui uji materi terhadap Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2012 tentang Perkoperasian, Mahkamah Konstitusi kemudian membatalkan undang-undang tersebut karena dinilai menyimpang dari jati diri koperasi yang seharusnya gotong royong dan muncul atas inisiatif masyarakat. Akibatnya, Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1992 tentang Perkoperasian kembali berlaku sementara hingga saat ini.

Rangkaian pengalaman tersebut tampaknya tidak membuat desain dari kebijakan KDKMP di era Pemerintahan Prabowo - Gibran belajar sesuatu. Di satu sisi kebijakan ini diharapkan akan mensejahterakan masyarakat desa. Di sisi lain, hal ini dikhawatirkan akan mengulang pola yang sama, yaitu dibentuk secara seragam melalui dorongan negara, dan tidak berangkat dari kesiapan sosial-ekonomi maupun kebutuhan riil masyarakat desa. Kekhawatiran ini menjadi sesuatu yang perlu dipertimbangkan dan didiskusikan bersama mengingat apabila suatu kebijakan tidak disertai mekanisme partisipasi yang inklusif dan transparan, kebijakan ini dikhawatirkan justru berpotensi mereduksi ketimpangan struktural dalam pembangunan desa, selain tidak memberikan dampak positif yang relevan sesuai kebutuhan desa, dan memperkuat kemandirian ekonomi masyarakat.

Berbagai persoalan di atas menunjukkan bahwa KDKMP bukan hanya fenomena kebijakan ekonomi, melainkan sebuah arena konflik kebijakan publik, perencanaan yang buruk, dan minimnya penerapan asas-asas umum pemerintahan yang baik. Merujuk pada *Policy Conflict Framework* (PCF) yang dikembangkan Christopher Weible dan Tanya Heikilla (2017), konflik kebijakan tidak selalu lahir dari niat buruk pembuat kebijakan, tetapi justru dapat bersumber dari substansi yang tidak relevan terhadap kebutuhan warga, proses yang minim partisipasi, atau respons pemerintah yang menutup ruang dialog. Ketiga elemen tersebut tampak hadir secara bersamaan dalam kasus KDKMP sehingga dianalisis dan didiskusikan lebih mendalam dalam kajian kebijakan ini.

Selain itu, KDKMP juga mencerminkan tegangan lama antara visi koperasi sebagai gerakan rakyat ala Hatta, di mana ada kecenderungan peran negara yang terlalu dominan untuk mengkooptasinya sebagai alat politik. Oleh karena itu, kajian kebijakan ini juga bertujuan menganalisis KDKMP sebagai arena pertarungan gagasan antara ekonomi kerakyatan yang berbasis partisipasi warga dan pendekatan pembangunan yang sentralistik serta administratif. Dengan demikian, pembahasan tidak hanya menilai efektivitas program dari sisi ekonomi, namun juga menelaah sejauh mana desain kebijakan tersebut selaras dengan prinsip demokrasi ekonomi, otonomi masyarakat desa, serta tata kelola pemerintahan yang akuntabel.

### ***Pertanyaan Penelitian***

- Bagaimana desain kebijakan Koperasi Desa Merah Putih mencerminkan atau menyimpang dari prinsip koperasi sebagai gerakan ekonomi rakyat?
- Faktor-faktor apa dalam substansi dan proses kebijakan Koperasi Desa Merah Putih yang memicu konflik kebijakan di tingkat desa, sebagaimana dapat dijelaskan melalui *Policy Conflict framework*?
- Bagaimana rekomendasi kebijakan untuk penataan ulang program Koperasi Desa Merah Putih agar lebih inklusif, partisipatif, dan selaras dengan kebutuhan riil masyarakat?

## Tinjauan Pustaka

---

### Fundamental Koperasi sebagai Dasar Ekonomi Rakyat

Pemahaman tentang koperasi dalam konteks Indonesia tidak dapat dilepaskan dari gagasan Mohammad Hatta yang tertuang dalam bukunya "Membangun Koperasi dan Koperasi Membangun" dan "Gerakan Koperasi di Indonesia" (2015), yang menempatkan koperasi sebagai *soko guru* perekonomian nasional. Bagi Hatta, koperasi bukan sekadar instrumen ekonomi, melainkan perwujudan dari demokrasi ekonomi suatu sistem di mana kedaulatan ekonomi berada di tangan rakyat. Hal ini juga sejalan dengan gagasan bahwa ekonomi seharusnya bukan di tangan pemodal atau negara (Pohan dkk., 2018). Hatta menegaskan bahwa fondasi koperasi adalah prinsip *self-help and cooperation*, yaitu kemampuan masyarakat untuk menolong dirinya sendiri secara bersama-sama, yang mensyaratkan kesadaran kolektif sebagai titik tolaknya. Gagasan ini kemudian dituangkan dalam Pasal 33 UUD 1945 yang menegaskan bahwa perekonomian disusun sebagai usaha bersama berdasar atas asas kekeluargaan (Viantri, 2006).

Yang perlu ditekankan dari pemikiran Hatta adalah posisi negara dalam ekosistem koperasi. Negara, menurut Hatta, berperan sebagai *enabler* yang artinya memfasilitasi, melindungi, dan mendidik masyarakat agar mampu berkoperasi secara mandiri, bukan sebagai *controller* yang menentukan bentuk, struktur, dan arah koperasi dari atas (Pulungan, 2019). Ketika negara mengambil alih kendali atas koperasi, maka koperasi kehilangan jiwanya sebagai gerakan rakyat dan berubah menjadi kepanjangan tangan birokrasi (Pohan dkk., 2018). Inilah yang membedakan koperasi sejati dari koperasi administratif yang hanya eksis secara formal, tetapi tidak berakar pada komunitas. Dengan demikian, koperasi berpotensi menjadi model bisnis yang berkelanjutan, tetapi pengelolaannya memerlukan pendekatan berbeda dari perusahaan biasa karena kepemilikan dan pengambilan keputusan dilakukan bersama oleh para anggota.

Hal ini menjadi penting mengingat tantangan utama koperasi umumnya berasal dari konflik internal, pembagian tanggung jawab yang tidak seimbang, dan rendahnya partisipasi anggota. Berdasarkan studi lapangan di Ghana, koperasi dengan struktur organisasi yang lebih datar atau partisipatif cenderung memiliki konflik lebih rendah dibandingkan dengan koperasi yang terlalu hierarkis, karena tanggung jawab tersebar merata dan anggota merasa memiliki organisasi. Selain itu, kepemimpinan informal berbasis kepercayaan sosial, pengalaman, atau senioritas juga dapat membantu menyelesaikan konflik (Shantz, et al., 2020). Dari studi tersebut dan terkait dengan KDKMP, dapat dikatakan bahwa keberhasilan koperasi juga bergantung pada tata kelola yang inklusif, distribusi peran yang adil, serta kemampuan memanfaatkan dinamika sosial antaranggota secara positif.

Masih berkaitan dengan hal tersebut, berdasarkan *Principles of European Cooperative Law and Commentaries* (dikutip dari Cambridge University Press, 2018), koperasi seharusnya diarahkan dan dikendalikan oleh, atau atas nama, para anggotanya yang memiliki kendali demokratis tertinggi melalui sistem tata kelola organisasi. Tata kelola koperasi mencerminkan sifat dasarnya sebagai lembaga yang dimiliki bersama, dikelola secara demokratis, dan bersifat otonom. Melalui tata kelola tersebut, koperasi menjalankan usahanya berdasarkan nilai dan prinsip koperasi yang diakui secara universal, termasuk tanggung jawab sosial koperasi. Organ-organ tata kelola koperasi juga harus dibentuk untuk menjalankan kegiatan ekonomi yang terutama ditujukan bagi kepentingan anggota sebagai pemilik bersama. Bentuk tata kelola koperasi idealnya juga berbeda-beda tergantung pada ukuran dan jenis usaha koperasi, serta sektor tempat koperasi beroperasi.

### **Prinsip-Prinsip Koperasi di Indonesia sebagai Standar Normatif**

Secara operasional, prinsip-prinsip koperasi sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1992 tentang Perkoperasian mencakup tujuh hal: keanggotaan sukarela dan terbuka, pengelolaan demokratis, pembagian Sisa Hasil Usaha (SHU) secara adil berdasarkan partisipasi anggota, pemberian balas jasa terbatas terhadap modal, kemandirian, pendidikan perkoperasian, dan kerja sama antar koperasi. Ketujuh prinsip ini selaras dengan prinsip koperasi internasional yang ditetapkan oleh *International Cooperative Alliance* (ICA, 1995) dan mencerminkan semangat yang sama dengan pemikiran Hatta: koperasi adalah dari anggota, oleh anggota, dan untuk anggota.

Prinsip keanggotaan sukarela dan terbuka menegaskan bahwa tidak ada paksaan bagi individu untuk bergabung, dan keanggotaan terbuka tanpa diskriminasi. Prinsip pengelolaan demokratis menjamin bahwa setiap anggota memiliki hak suara yang setara dalam pengambilan keputusan prinsip *one member, one vote* terlepas dari besarnya modal yang dimiliki. Hal ini membedakan koperasi secara fundamental dari perseroan terbatas di mana kekuasaan berbanding lurus dengan kepemilikan saham. Adapun pembagian SHU berdasarkan partisipasi, bukan modal, mencerminkan orientasi koperasi yang mengutamakan manfaat bersama di atas akumulasi keuntungan individual. Prinsip kemandirian pada gilirannya memastikan bahwa koperasi bersifat swadaya, otonom, dan tidak bergantung pada intervensi eksternal agar tetap dapat melayani kepentingan anggota secara optimal.

Dalam konteks kebijakan publik, prinsip-prinsip ini berfungsi sebagai standar normatif untuk menilai apakah suatu program pembentukan koperasi termasuk KDKMP yang telah sejalan dengan nilai dasar koperasi atau justru berpotensi menyimpang dari prinsip partisipasi anggota yang menjadi fondasinya.

## Konflik Kebijakan Publik: Policy Conflict Framework (PCF)

Studi tentang konflik kebijakan publik selama ini cenderung menempatkan konflik sebagai latar belakang analisis, bukan sebagai objek utama yang perlu diteliti secara sistematis (Weible & Heikilla, 2017). Padahal, sebagaimana diingatkan oleh David Easton (1953), kebijakan publik pada dasarnya adalah proses alokasi nilai yang bersifat otoritatif dan karena nilai bersifat plural dan saling berbenturan, maka proses alokasi tersebut niscaya mengandung dimensi konflikual. Absennya sensitivitas terhadap konflik dalam desain kebijakan justru menjadi salah satu pemicu utama terjadinya konflik kebijakan itu sendiri (Fajar, 2025).

Weible dan Heikilla (2017) mengembangkan *Policy Conflict Framework* (PCF) sebagai kerangka analitis untuk menjelaskan dan memprediksi konflik kebijakan secara sistematis. PCF mengidentifikasi tiga variabel utama yang saling berinteraksi. Pertama adalah *latar kebijakan* (*policy context*), yang mencakup level aksi kebijakan yang meliputi sistem politik, subsistem kebijakan, dan arena interaksi aktor, serta atribut aktor berupa nilai, norma, keyakinan, dan sumber daya yang dimiliki, baik secara individual maupun kolektif. Selain itu, latar kebijakan juga mencakup atribut isu kebijakan dari sisi moralitas dan kompleksitasnya, serta atribut peristiwa yang terkait dengan kedekatan dan dimensi kausalitas kejadian.

Kedua adalah *karakteristik atau episode konflik*, yang dapat diamati dari derajat konflik mulai dari situasi tanpa konflik hingga konflik dengan intensitas tinggi. Derajat ini dipengaruhi oleh karakter kognitif, yakni tingkat divergensi posisi para aktor, persepsi ancaman, dan kemauan untuk berkompromi, serta karakter *behavioral* berupa strategi yang dipilih aktor untuk mempengaruhi kebijakan, mulai dari lobi dan negosiasi, hingga demonstrasi dan koalisi. Konflik dengan intensitas tinggi umumnya dipicu oleh kombinasi divergensi posisi yang kuat, persepsi ancaman yang tinggi, dan rendahnya kemauan untuk berkompromi.

Ketiga adalah *umpan balik* (*feedback*), yang mencakup output berupa perubahan atau kelanjutan kebijakan, institusi, atau aktor yang dapat langsung diamati pasca konflik, serta *outcome* jangka panjang yang menentukan apakah konflik berlanjut atau mencapai stabilitas. PCF relevan untuk menganalisis kasus KDKMP karena program ini memperlihatkan karakteristik konflik yang khas terkait pro dan kontra kebijakan ini. Misalnya, divergensi posisi yang tajam antara pemerintah pusat dan perangkat desa, persepsi ancaman yang tinggi terhadap otonomi pengelolaan Dana Desa, dan minimnya ruang kompromi dalam desain kebijakan. Selain itu, PCF juga memungkinkan identifikasi apakah konflik yang muncul bersumber dari substansi kebijakan, proses pembentukan kebijakan, atau cara pemerintah merespons resistensi yang muncul dari bawah.

## **Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB) sebagai Bingkai Akuntabilitas**

Di luar dimensi konflik kebijakan, implementasi program KDKMP juga perlu dievaluasi melalui kacamata hukum administrasi negara, khususnya Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB) sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan. AUPB merupakan prinsip-prinsip yang wajib dijadikan pedoman oleh pejabat pemerintah dalam setiap tindakan administrasi, dan berfungsi sebagai standar akuntabilitas publik atas kebijakan yang dikeluarkan negara.

Beberapa asas yang paling relevan dalam konteks KDKMP adalah asas kepastian hukum, asas keterbukaan, asas partisipasi, dan asas proporsionalitas. Asas kepastian hukum mengharuskan kebijakan didasarkan pada ketentuan perundang-undangan yang jelas dan tidak menimbulkan kekaburan norma. Dengan demikian, ketiga kerangka teoritis di atas (pemikiran Hatta tentang kedaulatan ekonomi rakyat, PCF sebagai alat diagnosis konflik kebijakan, dan AUPB sebagai standar akuntabilitas tindakan pemerintah) digunakan secara komplementer dalam kajian kebijakan ini untuk menganalisis KDKMP secara komprehensif, baik dari sisi normatif, analitis, maupun prosedural.

## Metode Penelitian

---

Penelitian ini menggunakan metode kualitatif dengan pendekatan studi kebijakan yang bersifat deskriptif-analitis. Pendekatan ini dipilih karena tujuan penelitian bukan sekadar menggambarkan fenomena, melainkan menganalisis bagaimana desain dan implementasi kebijakan KDKMP mencerminkan atau menyimpang dari prinsip koperasi sebagai gerakan ekonomi rakyat, mengidentifikasi faktor-faktor pemicu konflik kebijakan melalui lensa *Policy Conflict Framework*, dan menganalisis KDKMP sebagai arena pertarungan gagasan antara ekonomi kerakyatan yang berbasis partisipasi warga dan pendekatan pembangunan yang sentralistik, formalistik, dan administratif. Dengan demikian, pembahasan tidak hanya menilai efektivitas program dari sisi ekonomi, tetapi juga menelaah sejauh mana desain kebijakan tersebut selaras dengan prinsip demokrasi ekonomi, otonomi masyarakat desa, serta tata kelola pemerintahan yang akuntabel.

Metode kualitatif deskriptif dipandang paling sesuai untuk menjawab sekaligus menjelaskan pertanyaan penelitian, karena persoalan yang dikaji menyangkut interpretasi makna kebijakan, relasi kekuasaan antar aktor, dan dinamika konflik yang tidak dapat ditangkap secara memadai melalui pendekatan kuantitatif semata (Creswell & Poth, 2018). Dalam penelitian kualitatif ini, desain yang digunakan adalah analisis kebijakan berbasis studi dokumen yang dikombinasikan dengan analisis sekunder atas data survei lapangan, analisis kualitatif, dan informasi dari diskusi publik tentang kebijakan terkait. Adapun analisis kebijakan diambil dari Undang-undang Nomor 25 Tahun 1992 tentang Perkoperasian dan Inpres 9/2025, di mana sumber data tersebut juga sekaligus akan digunakan untuk menjawab dan menganalisis pertanyaan penelitian pertama.

Selanjutnya, studi dokumen dan analisis sekunder diambil dari hasil kajian Center of Economic and Law Studies (CELIOS), Institute for Development and Finance (INDEF), dan principles of European Cooperative Law and Commentaries. Untuk melengkapi data tersebut, penelitian ini juga menggunakan sumber primer yang diambil dari data hasil diskusi The Indonesian Forum (TIF) seri ke-130 yang diadakan oleh The Indonesian Institute, Center for Public Policy Research (TII), pada 30 Maret 2026. Dalam diskusi tersebut, hadir beberapa pemangku kebijakan relevan seperti Kementerian Koperasi (Kemenkop), Kantor Staf Presiden (KSP), dan perwakilan pemerintah desa. Hasil dari studi dokumen dan data yang didapat dapat dari diskusi TIF juga digunakan untuk menjawab pertanyaan penelitian nomor dua dan tiga.

## Temuan dan Pembahasan

---

### Membaca Desain Kebijakan Koperasi Desa Merah Putih

Untuk memahami desain KDKMP, penting untuk terlebih dahulu menempatkannya dalam tradisi pemikiran koperasi yang menjadi fondasi konstitusional Indonesia sebagaimana sudah dibahas sekilas pada bagian latar belakang. Mohammad Hatta, tokoh yang merumuskan gagasan koperasi sebagai *soko guru* perekonomian Indonesia, menekankan bahwa koperasi bukan sekadar instrumen ekonomi, melainkan ekspresi kedaulatan rakyat dalam bidang ekonomi. Bagi Hatta dalam bukunya “Membangun Koperasi dan Koperasi Membangun: Gagasan & Pemikiran” (2015), prinsip *self-help and cooperation* diartikan sebagai gerakan untuk menolong diri sendiri secara bersama-sama, mensyaratkan bahwa koperasi harus tumbuh dari kesadaran kolektif anggotanya, bukan dari instruksi kekuasaan. Gagasan ini kemudian dituangkan dalam Pasal 33 UUD 1945 yang menegaskan bahwa perekonomian disusun sebagai usaha bersama berdasar atas asas kekeluargaan. Dalam kerangka Hatta, negara berperan sebagai *enabler*, bukan *controller* memfasilitasi tumbuhnya koperasi dari bawah, bukan membentuknya dari atas.

Namun demikian, sejarah kebijakan koperasi di Indonesia justru kerap membalikkan logika tersebut. Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 1959 tentang Perkembangan Gerakan Koperasi di Indonesia, mendorong pembentukan koperasi konsumsi secara massal dan seragam oleh negara tanpa memperhatikan prasyarat kelembagaan maupun kebutuhan lokal. Hasilnya, banyak koperasi tidak sehat dan hanya menjadi “*administrative shells*” yang merujuk pada sebuah lembaga, wilayah, atau organisasi yang secara formal ada, punya nama, kantor, aturan, atau struktur birokrasi, tetapi belum memiliki kapasitas, sumber daya, kewenangan efektif, atau aktivitas substantif yang memadai, dan akan rentan kolaps begitu intervensi negara berhenti.

Sebagaimana sempat disinggung pada bagian latar belakang juga, kecenderungan serupa juga tampak dalam perkembangan regulasi berikutnya di era reformasi. Melalui uji materi terhadap Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2012 tentang Perkoperasian, Mahkamah Konstitusi kemudian membatalkan undang-undang tersebut karena dinilai menyimpang dari jati diri koperasi yang seharusnya gotong royong dan muncul atas inisiatif masyarakat. Akibatnya, Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1992 tentang Perkoperasian kembali berlaku sementara hingga saat ini.

Hal ini merefleksikan bahwa problem utama kebijakan koperasi di Indonesia bukan terletak pada kekurangan regulasi, melainkan pada cara negara memahami institusi koperasi itu sendiri. Dalam banyak periode, koperasi diposisikan sebagai instrumen administratif pembangunan yang dibentuk dari atas standarisasi secara seragam, lalu dibebani target-target kuantitatif seperti jumlah unit, penyaluran program, atau distribusi bantuan. Akibatnya, koperasi kehilangan karakter

dasarnya sebagai organisasi ekonomi sukarela yang tumbuh dari kebutuhan bersama anggota. Hal ini juga sejalan dengan studi Center of Economic and Law Studies (CELIOS) (2025), yang menemukan bahwa 6 dari 10 desa di Indonesia merasa tidak leluasa dalam mengelola Dana Desa sesuai kepentingan desa jika digunakan untuk KDKMP.

Jika memakai logika Milton Friedman (1986), niat negara mungkin terlihat mulia karena ingin memperluas akses ekonomi rakyat, memperkuat usaha kecil, dan membangun pemerataan. Namun, kebijakan tidak cukup dinilai dari niat tersebut. Yang lebih penting adalah apakah desain kebijakannya menciptakan insentif sehat, tata kelola kuat, dan keberlanjutan jangka panjang. Dalam banyak kasus, intervensi yang terlalu dominan dari negara justru melahirkan koperasi yang bergantung pada subsidi, minim partisipasi anggota, serta lemah dalam akuntabilitas dan kapasitas internal, sebagaimana disampaikan dalam riset Huang, C., et al. (2015).

Hal tersebut juga sejalan dengan temuan penelitian David Pacheco (2025) yang melakukan studi koperasi di Ghana, di mana menurutnya hal yang membuat koperasi pada akhirnya tidak berkelanjutan adalah minimnya partisipasi dari anggotanya. Dalam perspektif Asas Umum Pemerintah yang Baik (AUPB) di Indonesia, hal ini menandakan adanya kegagalan pada asas partisipatif dalam pembuatan kebijakan, yakni ketika kebijakan atau tata kelola organisasi tidak memberi ruang memadai bagi pihak yang terdampak untuk ikut menentukan arah keputusan. Padahal, dalam koperasi, anggota bukan sekadar penerima manfaat, melainkan pemilik sekaligus pengambil keputusan utama.

Lebih jauh, rendahnya partisipasi juga berkaitan dengan asas keterbukaan. Banyak koperasi gagal karena informasi mengenai keuangan, pembagian manfaat, risiko usaha, maupun agenda rapat hanya beredar di lingkaran elite pengurus, sebagaimana studi Ching Choo Huang (2015) di Malaysia. Ketika transparansi lemah, kepercayaan anggota menurun. Saat kepercayaan menurun, partisipasi ikut surut. Hal ini menciptakan lingkaran negatif antara ketertutupan dan apatisme anggota.

Dalam konteks Indonesia hari ini, relevansi tersebut kembali terlihat melalui kebijakan KDKMP pada era pemerintahan Prabowo – Gibran. Selain desain kebijakannya yang memperlihatkan kemiripan dengan pola-pola lama, persoalan mendasar pertama yang perlu dibaca adalah basis hukumnya yang hanya menggunakan Instruksi Presiden (Inpres). Dalam praktiknya, Inpres berfungsi sebagai semacam *command line* administratif agar pelaksanaan berjalan cepat, terkoordinasi, dan seragam lintas kementerian maupun pemerintah daerah (Katili, 2025). Pola ini mengingatkan pada pendekatan masa lalu ketika negara mendorong pembentukan kelembagaan koperasi secara *top-down*, sebagaimana terjadi pada model Koperasi Unit Desa (KUD).

Persoalan kedua berkaitan dengan kualitas dasar hukum tersebut. Secara normatif, ketika sebuah program berskala nasional, melibatkan anggaran signifikan, serta berpotensi memberi dampak struktural terhadap sektor pangan, desa, dan ekonomi lokal, idealnya kebijakan memiliki landasan hukum yang lebih kuat, setidaknya melalui Peraturan Pemerintah, atau lebih ideal lagi melalui Undang-Undang yang dibahas bersama Dewan Perwakilan Rakyat (DPR). Hal ini penting karena proses legislasi membuka ruang deliberasi publik di mana masyarakat, akademisi, pelaku usaha, dan wakil rakyat dapat menguji asumsi kebijakan, mengkritisi desainnya, serta menyempurnakan mekanisme pengawasan dan akuntabilitas.

Sebaliknya, Inpres memang menawarkan kecepatan dan fleksibilitas eksekutif, namun konsekuensinya adalah terbatasnya pengawasan legislatif dan menyempitnya ruang kontrol publik pada tahap awal perumusan kebijakan. Akibatnya, kebijakan cenderung menjadi sangat *executive-driven*, sementara potensi persoalan implementasi baru diperdebatkan ketika program telah berjalan.

Kekhawatiran ini menjadi semakin relevan jika melihat skala sumber daya yang dikerahkan. Mengutip CNBC Indonesia (18/11/2025), anggaran pembangunan fisik KDKMP disebut mencapai sekitar Rp1,6 miliar per gedung, sementara total alokasi Dana Desa 2026 yang diarahkan untuk program tersebut mencapai Rp34,57 triliun, dengan sekitar 58,03% pagu dana desa per desa ditujukan bagi penguatan KDKMP. Dengan skala sebesar itu, perdebatan mengenai desain kelembagaan, kebutuhan lokal, prioritas anggaran, serta mekanisme akuntabilitas semestinya tidak cukup diputuskan melalui instrumen komando administratif semata, melainkan membutuhkan legitimasi hukum dan deliberasi demokratis yang lebih memadai.

Fenomena ini menunjukkan sebuah paradoks: koperasi didorong atas nama demokrasi ekonomi, tetapi dalam praktiknya kerap dibangun melalui pendekatan birokratis dan cenderung memaksa. Dalam diskusi TIF seri ke-130 The Indonesian Institute pada 30 Maret 2026, Gandang Hardjanata, perwakilan pemerintah desa dari Tamanmartani Yogyakarta, menyampaikan bahwa sebagai kepala desa, ia harus mampu mengkomunikasikan kebijakan tersebut kepada warga, meskipun resistensi merupakan keniscayaan. Pernyataan ini mengindikasikan bahwa implementasi kebijakan di tingkat lokal tidak selalu berjalan mulus, terutama ketika masyarakat merasa kurang dilibatkan sejak tahap perumusan.

Selain itu, terdapat peserta diskusi yang menyampaikan kekhawatiran bahwa KDKMP berisiko membatasi bahkan mematikan peluang tumbuhnya UMKM setempat yang telah memiliki rantai pasok serupa. Kekhawatiran ini penting dicatat karena menunjukkan potensi benturan antara program baru yang didorong negara dengan ekosistem ekonomi lokal yang sudah lebih dahulu tumbuh secara organik. Dengan demikian, tata kelola program semestinya dirancang lebih demokratis di tingkat akar rumput agar tidak menciptakan disrupsi yang justru merugikan pelaku usaha lokal. Isu ini akan dibahas lebih lanjut pada subbab berikutnya.

Secara lebih luas, pengalaman KDKMP memperlihatkan bahwa ketika negara terlalu menentukan bentuk, struktur, bahkan arah kegiatan koperasi, ruang deliberasi anggota dan masyarakat menjadi terbatas. Dalam kondisi demikian, koperasi berisiko tidak memiliki fondasi sosial yang kuat, melainkan hanya bertumpu pada dukungan fiskal dan tekanan administratif. Ketika dua penopang tersebut melemah, resistensi sosial dan rapuhnya keberlanjutan kelembagaan menjadi konsekuensi yang sulit dihindari.

## Analisis Konflik Kebijakan Koperasi Desa Merah Putih

Bagian ini akan menguraikan bagaimana desain kebijakan yang bersifat *top-down* dan minim partisipasi berpotensi melahirkan berbagai bentuk konflik kebijakan di tingkat implementasi. Ketika proses perumusan dilakukan secara sentralistik tanpa pelibatan memadai terhadap aktor-aktor lokal, kebijakan cenderung mengalami persoalan legitimasi, resistensi sosial, serta kesenjangan antara tujuan pemerintah pusat dan kebutuhan riil masyarakat desa.

Jika merujuk kembali pada keterangan Gandang Hardjanata dalam diskusi TIF edisi ke-130 The Indonesian Institute tersebut, upayanya meyakinkan masyarakat agar menerima kebijakan Koperasi Desa Merah Putih merefleksikan bahwa implementasi program tidak sepenuhnya bertumpu pada penerimaan substantif masyarakat, melainkan memerlukan persuasi intensif dari aparat desa. Situasi ini menunjukkan adanya kecenderungan bahwa kebijakan dipersepsikan sebagai agenda yang datang dari atas, sehingga pemerintah desa berada pada posisi sebagai mediator sekaligus pelaksana kebijakan pusat.

Bacaan ini juga sejalan dengan temuan dalam studi Center of Economic and Law Studies (CELIOS, 2025) yang melibatkan 108 perangkat desa dari 34 provinsi. Studi ini menemukan bahwa sebanyak 46 persen perangkat desa menyatakan khawatir KDKMP akan memicu konflik sosial, sementara 65 persen menilai program ini rentan terhadap praktik korupsi akibat minimnya mekanisme pengawasan yang memadai. Lebih lanjut, 76 persen responden dalam studi CELIOS juga menolak skema pembiayaan yang menggunakan Dana Desa sebagai sumber pembayaran cicilan modal KDKMP. Hal ini diperkuat dengan temuan lain, di mana 62 persen responden menyatakan selama ini tidak memiliki keleluasaan dalam mengalokasikan Dana Desa sesuai kebutuhan riil masyarakat. Kondisi ini menunjukkan bahwa KDKMP tidak sepenuhnya tumbuh dari bawah (*bottom-up*), melainkan merupakan instruksi dari atas yang berpotensi memutus hubungan antara koperasi dan komunitas yang seharusnya menjadi jiwa gerakannya.

Namun demikian, tanggapan pemerintah terhadap berbagai kritik tersebut cenderung belum menyentuh akar persoalan desain kebijakan. Masih dari forum TIF seri ke-130 The Indonesian Institute, perwakilan Kantor Staf Presiden dan Kementerian Koperasi Republik Indonesia lebih banyak menekankan keberadaan Musyawarah Desa Khusus (Musdesus), keterlibatan unsur

masyarakat, capaian pembentukan puluhan ribu koperasi, serta digitalisasi pengelolaan melalui sistem administrasi. Respons seperti ini penting, tetapi lebih merefleksikan jawaban prosedural dan administratif daripada klarifikasi substantif atas kritik mengenai sentralisasi kebijakan, kualitas partisipasi, beban Dana Desa, risiko *elite capture*, dan keberlanjutan model bisnis koperasi. Dengan kata lain, pemerintah cenderung menjawab persoalan legitimasi dengan daftar forum konsultasi, serta menjawab kritik kelembagaan dengan indikator kuantitatif pembentukan koperasi dan penjelasan formalitas terkait prosedur dan administrasi. Padahal, keberadaan forum tidak otomatis menjamin partisipasi bermakna, sebagaimana tingginya jumlah koperasi terbentuk juga tidak serta-merta menunjukkan koperasi tersebut hidup, dipercaya, dan berkelanjutan.

Lebih jauh, kehadiran KDKMP dengan modal besar yang disuntikkan oleh negara berpotensi mendistorsi ekosistem usaha desa yang selama ini tumbuh secara organik mulai toko kelontong, pedagang sembako, hingga unit usaha Badan Usaha Milik Desa (BUMDes) yang sudah berjalan. Apabila tidak disertai mekanisme partisipasi yang inklusif dan transparan, program ini dikhawatirkan justru mereproduksi ketimpangan struktural dalam pembangunan desa alih-alih memperkuat kemandirian ekonomi masyarakat.

Lebih jauh, keterlibatan PT Agrinas Pangan Nusantara dalam pengelolaan awal Koperasi Desa Merah Putih juga menimbulkan persoalan konseptual dan kelembagaan yang penting dicermati. Mengutip [Tirto.id](https://tirto.id) (2/2/2026) pemerintah menyatakan bahwa operasional program KDKMP akan dikelola oleh Agrinas selama dua tahun pertama sebelum kemudian diserahkan kepada desa. Skema transisional ini dimaksudkan untuk mempercepat pembentukan dan memastikan kesiapan operasional koperasi di tahap awal.

Namun demikian, justru dari skema tersebut tampak indikasi bahwa program dijalankan dalam kondisi kapasitas lokal yang belum sepenuhnya siap. Jika desa memang telah memiliki kesiapan kelembagaan, sumber daya manusia, dan sistem tata kelola yang memadai, maka kebutuhan akan pengelolaan sementara oleh entitas eksternal seharusnya menjadi tidak terlalu mendesak. Dalam hal ini, desain dan urutan pembentukan KDKMP terkesan menunjukkan aspek mengejar target daripada persiapan yang matang di level desa dan masyarakat desa, serta partisipasi publik yang bermakna. Sebaliknya, penggunaan korporasi sebagai pengelola transisi menunjukkan masih adanya persoalan struktural, seperti keterbatasan kapasitas manajerial, minimnya pelatihan, lemahnya infrastruktur administrasi, maupun belum matangnya desain usaha di tingkat desa.

Dalam konteks tersebut, narasi “percepatan” patut dikritisi secara akademik. Percepatan bukan merupakan tujuan itu sendiri, apabila fondasi kelembagaan belum terbentuk secara kokoh. Sebagaimana disampaikan dalam laporan International Development Research Center (1998), program yang dipaksakan tumbuh cepat tanpa proses penguatan kapasitas berisiko menghasilkan institusi yang rapuh, bergantung pada aktor eksternal, dan sulit berkelanjutan setelah masa transisi berakhir. Dengan kata lain, persoalan utamanya bukan seberapa cepat koperasi dibentuk,

melainkan seberapa siap koperasi tersebut dapat dikelola secara mandiri oleh masyarakat desa. Selain itu, orientasi yang terlalu menekankan kecepatan dapat mengabaikan proses deliberasi lokal. Desa membutuhkan waktu untuk memetakan kebutuhan ekonomi riil, mengidentifikasi potensi usaha, membangun kepercayaan antarwarga, serta menyiapkan mekanisme akuntabilitas internal.

Dalam perspektif tata kelola koperasi, penempatan badan usaha berorientasi korporatis sebagai pengelola awal berisiko menciptakan ketergantungan manajerial sekaligus menggeser prinsip otonomi anggota dan prinsip dasar tata kelola koperasi yang berbeda dari entitas bisnis. Kritik serupa sesungguhnya pernah muncul dalam pengujian Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2012 tentang Perkoperasian yang kemudian dibatalkan oleh MK, karena dinilai terlalu mendorong korporatisasi koperasi dan menjauh dari jati dirinya sebagai usaha bersama berbasis anggota.

Jika merujuk pada *Principles of European Cooperative Law and Commentaries* (Cambridge University Press, 2018), koperasi idealnya diarahkan dan dikendalikan oleh para anggotanya melalui mekanisme demokratis tertinggi, bersifat otonom, serta menjalankan kegiatan ekonomi terutama untuk kepentingan anggota sebagai pemilik bersama. Dengan kerangka tersebut, keterlibatan entitas eksternal sebagai pengelola awal KDKMP menimbulkan persoalan karena pusat kendali justru berada di luar anggota sejak fase pembentukan. Hal ini juga terkonfirmasi dalam studi Institute for Development and Finance (INDEF, 2025) yang menyampaikan bahwa minimnya partisipasi warga berisiko menghilangkan rasa memiliki di antara anggota koperasi. Selain itu, prinsip bahwa bentuk tata kelola koperasi harus menyesuaikan ukuran usaha, sektor, dan konteks lokal juga berpotensi terabaikan apabila desain program diterapkan secara seragam dari pusat. Oleh karena itu, kebijakan ini memunculkan pertanyaan mengapa pola yang sebelumnya telah dikoreksi secara konstitusional justru kembali direproduksi dalam bentuk baru.

Berbagai persoalan di atas menunjukkan bahwa KDKMP bukan sekadar fenomena kebijakan ekonomi, melainkan sebuah arena konflik kebijakan publik yang muncul akibat perbedaan kepentingan, persepsi, nilai, serta distribusi sumber daya antaraktor yang terlibat dalam suatu kebijakan. Dalam konteks ini, merujuk pada konsultasi *Policy Conflict Framework* (PCF), latar belakang konflik terlihat dari desain program yang bersifat sentralistis, penggunaan instrumen hukum yang minim deliberasi, potensi tumpang tindih dengan kelembagaan ekonomi desa yang telah ada, serta masuknya aktor korporasi eksternal dalam struktur pengelolaan koperasi. Faktor-faktor tersebut menciptakan ketegangan awal antara agenda pemerintah pusat yang menekankan percepatan dan standardisasi dengan kebutuhan desa yang menuntut otonomi, fleksibilitas, dan partisipasi substantif.

Adapun episode konflik dalam PCF merujuk pada momen-momen ketika ketegangan termanifestasi secara nyata dalam perdebatan publik, penolakan administratif, dan tarik-menarik antaraktor. Dalam konteks KDKMP, episode konflik dapat terlihat dari munculnya kritik media,

perdebatan di kalangan aktivis dan akademisi seperti dari hasil studi CELIOS dan INDEF, keberatan pemerintah desa terhadap beban implementasi sebagaimana cerita dalam diskusi TIF 130, serta perdebatan mengenai legalitas, pendanaan, dan model pengelolaan oleh banyak pihak eksternal lain. Episode-episode ini menunjukkan bahwa konflik tidak bersifat statis, melainkan berkembang sesuai interaksi antaraktor dan respons institusional yang muncul.

Selanjutnya, PCF juga menekankan pentingnya umpan balik konflik (*conflict feedback*), yakni bagaimana respons terhadap kebijakan justru memperkuat atau mengubah dinamika konflik berikutnya. Dalam kasus ini, resistensi perangkat desa, kekhawatiran terhadap risiko korupsi, kritik dari pelaku usaha lokal, serta keraguan publik atas model pengelolaan program merupakan bentuk umpan balik yang menunjukkan adanya defisit legitimasi. Apabila respons pemerintah atas kritik tersebut hanya berupa sosialisasi sepihak atau penegasan administratif, maka konflik berpotensi meningkat karena akar persoalan—yakni kurangnya pelibatan aktor lokal dan lemahnya kejelasan tata kelola—tidak terselesaikan dengan jelas dan tuntas. Sebaliknya, bila umpan balik dijadikan dasar revisi desain kebijakan, maka konflik dapat diredam melalui adaptasi institusional.

Selanjutnya, PCF juga menekankan pentingnya umpan balik konflik, yakni bagaimana respons terhadap kebijakan justru memperkuat atau mengubah dinamika konflik berikutnya. Dalam kasus ini, resistensi perangkat desa, kekhawatiran terhadap risiko korupsi, kritik dari akademisi, menunjukkan adanya defisit legitimasi. Apabila respons pemerintah atas kritik tersebut hanya berupa sosialisasi sepihak atau penegasan administratif, maka konflik berpotensi meningkat karena akar persoalan, yakni kurangnya pelibatan aktor lokal dan lemahnya kejelasan tata kelola, tidak terselesaikan. Sebaliknya, bila umpan balik dijadikan dasar revisi desain kebijakan, maka konflik dapat diredam melalui adaptasi institusional.

Dengan demikian, melalui lensa PCF, masalah utama KDKMP bukan hanya terletak pada substansi kebijakannya, tetapi pada proses politik yang membentuk, mempertahankan, dan mereproduksi konflik tersebut. Artinya, penyelesaian konflik tidak cukup dilakukan melalui percepatan implementasi, melainkan memerlukan penataan ulang desain kebijakan, pembukaan ruang deliberasi, serta redistribusi kewenangan yang lebih seimbang antara pusat dan desa.

## Kesimpulan

---

Penelitian ini menunjukkan bahwa kebijakan Koperasi Desa Merah Putih lahir dari tujuan yang secara normatif positif, yakni memperkuat ekonomi desa, memperluas akses pembiayaan, dan mendorong pemerataan kesejahteraan. Namun demikian, persoalan utama program ini tidak terletak pada tujuan, melainkan pada desain kebijakan dan proses implementasinya. Pendekatan yang cenderung sentralistis, seragam, dan berorientasi percepatan administratif justru berpotensi menjauhkan koperasi dari jati dirinya sebagai organisasi ekonomi yang tumbuh dari kebutuhan serta kesadaran kolektif anggotanya.

Dari perspektif prinsip koperasi, KDKMP menghadapi ketegangan pada aspek keanggotaan sukarela, pengelolaan demokratis, dan kemandirian usaha. Koperasi yang seharusnya dibangun melalui partisipasi anggota berisiko berubah menjadi instrumen program negara yang bergantung pada arahan birokrasi dan dukungan fiskal. Dalam jangka panjang, kondisi ini dapat melemahkan rasa memiliki masyarakat, menurunkan partisipasi, dan menghambat keberlanjutan kelembagaan koperasi itu sendiri.

Melalui kerangka *Policy Conflict Framework* (Weible & Heikilla, 2017), penelitian ini juga menemukan bahwa KDKMP merupakan arena konflik kebijakan yang dipicu oleh perbedaan kepentingan antaraktor, distribusi sumber daya yang dipersepsikan tidak adil, serta lemahnya ruang deliberasi lokal. Potensi konflik muncul dalam bentuk resistensi perangkat desa, kekhawatiran terhadap penggunaan Dana Desa, kemungkinan tumpang tindih dengan BUMDes, serta ancaman terhadap ekosistem usaha lokal yang telah berkembang lebih dahulu.

Oleh karena itu, penguatan ekonomi desa melalui koperasi membutuhkan penataan ulang kebijakan. Negara seharusnya berperan sebagai fasilitator yang menyediakan dukungan regulasi, pendampingan, akses pasar, dan penguatan kapasitas, bukan sebagai pengendali dan sekaligus pelaksana penuh atas bentuk dan arah koperasi. Untuk itu, desain kebijakan harus dibuat lebih kontekstual sesuai karakter tiap desa, pembiayaan harus lebih berkelanjutan dan tidak membebani prioritas lokal (termasuk dalam penggunaan Dana Desa), serta musyawarah desa harus menjadi ruang partisipasi yang bermakna, inklusif, dan berdampak.

Pada akhirnya, keberhasilan koperasi desa tidak ditentukan oleh jumlah lembaga yang dibentuk atau kecepatan realisasi program, melainkan oleh legitimasi sosial, kapasitas manajerial, sejauh mana masyarakat merasa memiliki institusi tersebut, serta relevansi kehadiran koperasi desa dalam menjawab kebutuhan desa, terutama yang prioritas. Tanpa fondasi itu, koperasi berisiko menjadi proyek administratif jangka pendek dengan eksternalitas negatif jangka panjang. Sebaliknya, jika dibangun secara partisipatif dan mandiri, koperasi dapat kembali menjadi

instrumen demokrasi ekonomi sebagaimana dicita-citakan Mohammad Hatta, di mana koperasi menunjukkan adanya demokrasi ekonomi, dengan kedaulatan ekonomi berada di tangan rakyat, serta prinsip kemandirian rakyat dan gotong royong.

## Rekomendasi Kebijakan

---

Berdasarkan hasil dari analisis di atas, berikut beberapa strategi yang dapat ditawarkan sebagai bagian dari rekomendasi kebijakan.

Pertama, Komisi VI DPR RI perlu mendorong Kementerian Koperasi untuk mengurangi pendekatan yang terlalu seragam dalam pembentukan dan pengelolaan Koperasi Desa/Kelurahan Merah Putih. Salah satu langkah yang dapat dilakukan adalah memastikan bahwa penentuan model usaha, struktur organisasi, dan prioritas kegiatan koperasi didasarkan pada hasil musyawarah anggota dan kebutuhan ekonomi lokal, bukan semata-mata target administratif dari pemerintah pusat. Melalui fungsi pengawasan, DPR juga harus memastikan bahwa keberhasilan program tidak hanya diukur dari jumlah koperasi yang terbentuk, namun juga dari tingkat partisipasi anggota, keberlanjutan usaha, dan kemampuan koperasi untuk berkembang secara mandiri.

Berbagai konflik dalam implementasi Koperasi Desa Merah Putih menunjukkan bahwa persoalan utama program ini tidak cukup diselesaikan melalui sosialisasi tambahan, percepatan administratif, ataupun penguatan pengawasan teknis semata. Merujuk pada pendekatan transformasi konflik, konflik dipahami bukan hanya sebatas gangguan yang harus diredam, melainkan sinyal adanya ketimpangan relasi kuasa, lemahnya partisipasi, dan ketidaksesuaian struktur kebijakan dengan kebutuhan masyarakat (Lele, 2015). Oleh karena itu, penataan ulang KDKMP harus diarahkan pada perubahan relasi, proses, dan institusi yang menjadi sumber konflik sejak awal.

Selanjutnya, perubahan kedua perlu dilakukan pada level substansi kebijakan. Selama ini KDKMP dibangun melalui pendekatan seragam nasional, meskipun kebutuhan dan kapasitas setiap desa sangat beragam. Desa pertanian, kawasan pesisir, daerah wisata, maupun desa dengan basis industri rumah tangga tentu membutuhkan bentuk koperasi yang berbeda. Oleh karena itu, pemerintah pusat dalam hal ini melalui Kementerian Koperasi sebagai kementerian utama yang berkepentingan dalam hal ini, sebaiknya hanya menetapkan prinsip umum, standar akuntabilitas, dan dukungan fasilitatif. Sementara, jenis usaha, skala organisasi, dan model bisnis ditentukan melalui musyawarah lokal. Pendekatan ini lebih selaras dengan prinsip koperasi yang menempatkan kebutuhan anggota sebagai dasar pembentukan organisasi.

Selain itu, hal tersebut perlu dilakukan agar prinsip keanggotaan sukarela dan terbuka tidak terancam karena pembentukan koperasi berlangsung secara masif dan seragam, sehingga partisipasi warga berpotensi lebih didorong oleh kewajiban administratif daripada kesadaran kolektif, serta partisipasi bermakna, inklusif, dan berdampak. Prinsip pengelolaan demokratis juga dikompromikan ketika kerangka tata kelola banyak ditentukan dari pusat, sementara musyawarah

desa berisiko hanya menjadi ruang formalitas. Prinsip kemandirian pun melemah ketika koperasi sejak awal sangat bergantung pada dukungan fiskal negara, dominasi pelaksana eksternal dalam tata kelola KDKMP, bukan bertumpu pada kekuatan ekonomi dan kemandirian anggotanya sendiri, serta prinsip bekerja bersama-sama dalam tata kelola koperasi.

Perubahan ketiga menyangkut proses kebijakan. Pemerintah desa bersama pemerintah daerah dan Kementerian Koperasi yang diawasi oleh Komisi VI DPR RI perlu mengubah musyawarah desa dari yang hanya sebatas tahap administratif menjadi arena deliberasi yang sungguh-sungguh memberi ruang bagi masyarakat untuk menyetujui, menolak, menunda, atau memodifikasi rencana pembentukan koperasi. Warga desa perlu memperoleh informasi yang memadai mengenai risiko usaha, kebutuhan modal, mekanisme pembagian manfaat, serta implikasi penggunaan Dana Desa. Dengan demikian, partisipasi tidak berhenti pada kehadiran forum, tetapi menjadi persetujuan yang sadar dan bermakna.

Pada level yang lebih mendasar, langkah tersebut juga penting dari perspektif konstitusional. Pasal 33 Undang-Undang Dasar 1945 menegaskan bahwa perekonomian disusun sebagai usaha bersama berdasar atas asas kekeluargaan. Frasa “usaha bersama” mengandaikan inisiatif kolektif dan kemandirian yang lahir dari kehendak masyarakat. Dalam hal ini, pemerintah, melalui Kementerian Koperasi, dapat berperan sebagai salah satu pemangku kebijakan dalam membantu memberikan penguatan kapasitas berbagai aspek termasuk manajemen, produksi, distribusi, dan lain-lain, termasuk dalam memfasilitasi kolaborasi multipihak. Oleh karena itu, semakin besar ruang deliberasi desa, semakin dekat pula kebijakan ini pada semangat demokrasi ekonomi melalui koperasi, seperti yang dicita-citakan Mohammad Hatta.

Perubahan keempat perlu diarahkan pada skema pembiayaan. Kementerian Koperasi bersama Kementerian Desa dan Pembangunan Daerah Tertinggal, Kementerian Keuangan, serta pemerintah daerah perlu mengurangi ketergantungan pada Dana Desa sebagai sumber utama pembiayaan karena berisiko memunculkan konflik fiskal dan menggeser prioritas pembangunan lokal. Oleh sebab itu, pembiayaan sebaiknya diarahkan pada model campuran, yaitu kombinasi kontribusi anggota, dukungan pemerintah berbasis insentif, kemitraan investasi sosial, dan akses kredit yang didasarkan pada kelayakan usaha. Dalam model ini, koperasi terdorong bertumbuh melalui kinerja ekonomi nyata, bukan bergantung pada jaminan fiskal negara.

Perubahan kelima menyangkut kelembagaan dan manajemen profesional. Kementerian Koperasi bersama pemerintah daerah dan pemerintah desa perlu memandang kehadiran BUMDes, koperasi lama, maupun pelaku usaha lokal sebagai modal institusional yang dapat disinergikan, bukan pesaing yang disingkirkan. Kebijakan lebih tepat diarahkan pada integrasi rantai nilai, kolaborasi usaha, atau penguatan lembaga yang telah hidup di desa. Pada saat yang sama, kementerian terkait

dan pengelola koperasi perlu memastikan adanya pengurus yang akuntabel, manajer profesional, pelatihan berkelanjutan, dan sistem audit yang transparan agar koperasi mampu berjalan secara berkelanjutan.

Dengan demikian, konflik dalam Koperasi Desa Merah Putih seharusnya dibaca bukan sebagai tantangan semata, melainkan sebagai peringatan dan pembelajaran bahwa desain kebijakan harus dikoreksi agar prinsip tata kelola koperasi berjalan sebagaimana mestinya. Jika pemerintah mampu memperbaiki substansi, proses, pembiayaan, dan kelembagaan secara bersamaan, maka konflik yang muncul justru dapat menjadi momentum untuk membangun relasi pusat-desa yang lebih sehat dan kondusif, serta menghidupkan kembali koperasi sebagai instrumen kedaulatan ekonomi rakyat yang membebaskan dan memberdayakan, serta relevan dengan kebutuhan desa dan masyarakat desa.

## Daftar Pustaka

---

### BUKU

Creswell, J. W., & Poth, C. N. (2016). *Qualitative Inquiry and Research Design*. Sage Publications.

Fajar, H. I., et al. (2025). *Konflik Kebijakan Publik di Indonesia: Refleksi dan Transformasi*. Penerbit Gava Media.

Hatta, M. (2015). *Membangun Koperasi dan Koperasi Membangun: Gagasan & Pemikiran*. Penerbit Buku Kompas.

### DISKUSI PUBLIK

Koko Haryono. Staf Ahli Menteri Bidang Kebijakan Publik, Kementerian Koperasi Republik Indonesia. (30 Maret 2026). "Koperasi Desa Merah Putih Implementasi Secara Nasional" dalam The Indonesian Forum Seri ke-130.

Gandang Hardjanata, Lurah Tamanmartani Sleman. Ketua Paguyuban Lurah Nayantaka Daerah Istimewa Yogyakarta. (30 Maret 2026). Paparan dalam The Indonesian Forum Seri ke-130.

Prof. Popy Rufaidah, SE, MBA, Ph.D. Plt Deputi II Bidang Perekonomian dan Pangan Kantor Staf Presiden. (30 Maret 2026). Paparan dalam The Indonesian Forum Seri ke-130.

### DOKUMEN KAJIAN KEBIJAKAN

Askar, Media Wahyudi, et al. (2025). *Ko Peras Merah Putih: Pedoman Pelaksanaan, Perubahan dan Alternatif Program [Policy Paper]*. CELIOS.

Izzudin Al Farras & Fadhila Maulidia. (2025). *Hati-hati Koperasi Desa Merah Putih [Policy Brief]*. INDEF.

### JURNAL

Easton, D. (1957). "An Approach to the Analysis of Political Systems". *World Politics*, 9(3), 383–400.

Friedman, M. (1986). "Economists and Economic Policy". *Economic Inquiry*, 24(1), 1.

Hadiwiratma, G. I. S., & Sampurno, S. R. L. A. (2022). "Koperasi Unit Desa Moyudan 1975–1998". *Bandar Maulana: Jurnal Sejarah Kebudayaan*, 27(1).

- Huang, C., et al. (2015). "Influence of Cooperative Members' Participation and Gender on Performance". *Journal of Southeast Asian Research*, 1–9.
- Katili, M. F. B., et al. (2025). "Reformasi Politik dan Kewenangan Presiden". *Politika Progresif: Jurnal Hukum, Politik dan Humaniora*, 2(2), 373–383.
- Slade Shantz, A. F., et al. (2020). "How Formal and Informal Hierarchies Shape Conflict within Cooperatives". *Academy of Management Journal*, 63(2), 503–529.
- Viantri, D. O., et al. (2025). "Penguatan Ekonomi Kerakyatan Berlandaskan Pancasila". *LITERA: Jurnal Ilmiah Multidisiplin*, 2(5), 768–781.
- Weible, C. M., & Heikkila, T. (2017). "Policy Conflict Framework". *Policy Sciences*, 50(1), 23–40.
- Pohan, B. N. (2024). "Analisis Persepsi Masyarakat Terhadap Koperasi Syariah". *Disertasi UIN Syekh Ali Hasan Ahmad Addary*.
- Pulungan, M. S. (2019). "Sistem Ekonomi Berdasarkan Koperasi dalam Konstitusi: Menggali Pemikiran Koperasi Hatta". *Arena Hukum*, 12(1), 23–42.
- Sari, R. Y. (2023). Peran Koperasi Syariah Dalam Pemberdayaan Sebagai Solusi Ekonomi Kerakyatan. *Innovative: Journal Of Social Science Research*, 3(3), 8489–8495.

#### KEBIJAKAN PUBLIK

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

#### MEDIA MASSA

CNBC Indonesia. (18 November 2025). "Biaya Bangun Gedung Kopdes Merah Putih Rp1,6 M, PDIP: Terlalu Mewah". <https://www.cnbcindonesia.com/news/20251118155630-4-686291/biaya-bangun-gedung-kopdes-merah-putih-rp-16-m-pdip-terlalu-mewah>. Diakses pada 3 Mei 2026, pukul 12.13 WIB.

Tirto.id. (2 April 2026). "Zulhas: Agrinas akan Kelola Kopdes Merah Putih 2 Tahun Pertama". <https://tirto.id/zulhas-agrinas-akan-kelola-kopdes-merah-putih-2-tahun-pertama-htGu>. Diakses pada 3 Mei 2026, pukul 14.19 WIB.

## Profil Penulis

---



Felia Primaresti (Felia) adalah Manajer Riset dan Program pada The Indonesian Institute, Center for Public Policy Research (TII). Sebelumnya, Felia adalah Peneliti Bidang Politik di TII. Ia adalah lulusan S1 Manajemen dan Kebijakan Publik dari Fakultas Ilmu Sosial dan Politik, Universitas Gadjah Mada (UGM), yang menyelesaikan studinya pada tahun 2022. Selama masa kuliah, Felia aktif terlibat dalam berbagai proyek penelitian di UGM, termasuk bersama PolGov (Research Centre for Politics and Government), dengan fokus pada metode riset *big data*. Selain itu, Felia juga berkontribusi dalam proyek hibah penelitian bersama Rutgers Indonesia yang membahas isu-isu gender melalui perspektif agama. Sebelum bergabung dengan TII, Felia memiliki pengalaman dalam pengelolaan dan manajemen proyek penelitian sebagai Project Manager Intern di sebuah *startup* penyedia layanan manajemen riset yang berbasis di Yogyakarta.

Selama di TII, Felia aktif mengkaji berbagai isu kebijakan, terutama yang berkaitan dengan politik perempuan, politik gender, demokrasi, pemilu, politik anak muda, serta politik dan agama. Felia juga terlibat dalam penelitian TII tentang evaluasi Peraturan Bersama Menteri (PBM) Tahun 2006 tentang Pendirian Rumah Ibadat (2024), Mendorong Kebebasan Akademik di Kampus (2025), dan studi lain. Pada bulan November 2025, Felia terpilih menjadi delegasi dari Asia mewakili TII, dalam program "Fall Academy" yang diadakan oleh Friedrich Ebert Stiftung (FES) New York Office, yaitu program dialog pemuda global tentang multilateralisme.

## Profil Lembaga

---



The Indonesian Institute, Center for Public Policy Research (TII) adalah lembaga penelitian kebijakan publik yang resmi didirikan sejak 21 Oktober 2004 oleh sekelompok aktivis dan intelektual muda yang dinamis. TII merupakan lembaga yang independen, nonpartisan, dan nirlaba yang sumber dana utamanya berasal dari hibah dan sumbangan dari yayasan-yayasan, perusahaan-perusahaan, dan perorangan.

TII bertujuan untuk menjadi pusat penelitian utama di Indonesia untuk masalah-masalah kebijakan publik dan berkomitmen untuk memberikan sumbangan kepada debat-debat kebijakan publik dan memperbaiki kualitas pembuatan dan hasil-hasil kebijakan publik lewat penerapan tata kelola pemerintahan yang baik dan partisipasi masyarakat dalam proses kebijakan di Indonesia.

**Visi TII** adalah terwujudnya kebijakan publik yang menjunjung tinggi kebebasan, hak asasi manusia, serta melibatkan partisipasi beragam pemangku kepentingan dan menerapkan prinsip-prinsip tata kelola pemerintahan yang baik dan demokratis.

**Misi TII** adalah untuk melaksanakan penelitian yang dapat diandalkan, independen, dan nonpartisan, serta menyalurkan hasil-hasil penelitian kepada para pembuat kebijakan, kalangan bisnis, dan masyarakat sipil dalam rangka memperbaiki kualitas kebijakan publik di Indonesia.

TII juga mempunyai misi untuk mendidik masyarakat dalam masalah-masalah kebijakan yang mempengaruhi hajat hidup mereka. Dengan kata lain, TII memiliki posisi mendukung proses demokratisasi dan reformasi kebijakan publik, serta mengambil bagian penting dan aktif dalam proses itu.

**Ruang lingkup penelitian dan kajian kebijakan publik** yang dilakukan oleh TII meliputi bidang ekonomi, sosial, politik, dan hukum. Kegiatan utama yang dilakukan dalam rangka mencapai visi dan misi TII antara lain adalah penelitian, survei, fasilitasi dan advokasi melalui pelatihan dan kelompok kerja (*working group*), diskusi publik, pendidikan publik, penulisan editorial mingguan (Wacana), penerbitan kajian bulanan (Update Indonesia dalam bahasa Indonesia dan The Indonesian Update, dalam Bahasa Inggris), forum diskusi bulanan (The Indonesian Forum), kajian kebijakan tengah tahun (Policy Assessment), diskusi daring berkala (Policy Talks dan Initiative!), *podcast* Ngobrol Kebijakan (Ngobi), konten kreatif di media sosial, serta laporan tahunan (Indonesia Report).