



# POLICY BRIEF

## Penguatan Kelembagaan Tata Kelola Koperasi Desa/Kelurahan Merah Putih: Berawal dari *Compliance- based* menuju Kelembagaan Ekonomi Desa Berkelanjutan

### Penulis

**LUTHFIAN HAEKAL**  
*Human Rights Manager*

**S.MONIRA FYENCI LAYA**  
*Field Facilitator*

### Layout & Desain

**FAIRUZ MAHDIIYAH**  
*Communication Officer*

# RINGKASAN EKSEKUTIF

Koperasi Desa/Kelurahan Merah Putih dibentuk sebagai instrumen strategis pembangunan ekonomi desa dan penguatan kelembagaan ekonomi lokal. Namun, temuan survei Destructive Fishing Watch (DFW) Indonesia terhadap 146 pengurus Koperasi Desa/Kelurahan Merah Putih di 19 provinsi menunjukkan pembentukan koperasi berlangsung dalam konteks kebijakan yang sangat ditentukan oleh regulasi Pusat dan persyaratan fiskal. Sehingga, kapasitas kelembagaan belum sepenuhnya berjalan sebagaimana mandat yang diberikan.

Terdapat empat (4) temuan utama, yaitu:

1. Lingkungan kebijakan mendorong terbentuknya koperasi melalui pendekatan *top-down*. Sebanyak 52% responden mengaku koperasi didirikan setelah terbitnya Surat Menteri Keuangan S-9/MK/PK/2025 yang mensyaratkan akta pendirian koperasi untuk pencairan Dana Desa tahap II. Akibatnya, pembentukan koperasi cenderung bersifat administratif-reaktif untuk mengamankan akses fiskal.
2. Kesenjangan antara kelengkapan administratif dan kesiapan operasional. Meskipun 92% responden mengaku memiliki rencana usaha, lebih dari separuh belum memiliki mitra usaha atau jejaring pemasaran. Ditambah, AD/ART belum berfungsi efektif dan berfungsi hanya sebagai lampiran administratif.
3. Tata kelola koperasi belum terinstitusionalisasi secara optimal. Sebagian besar pengurus masih menggunakan pencatatan manual, bahkan tidak mengetahui sistem digital koperasi.
4. Kapasitas sumber daya manusia belum memadai. Berdasarkan survei, mayoritas pengurus belum menerima pelatihan dari pemerintah (66%).

Oleh karenanya, terdapat tiga langkah strategis yang perlu disusun, yaitu:

1. *Narrative shifting* kebijakan dari *compliance-based* menuju koperasi yang berkelanjutan;
2. Menyelaraskan perencanaan usaha dengan kesiapan pasar dan jejaring kemitraan;
3. Memperkuat tata kelola koperasi melalui standarisasi sistem pencatatan dan pelaporan sebagai fondasi kelembagaan sebelum digitalisasi berskala nasional; dan
4. Memperkuat pendampingan serta peningkatan kapasitas teknis secara berkelanjutan.

# Hasil Survei DFW Indonesia: Tata Kelola Koperasi Desa Merah-Putih

Koperasi Desa/Kelurahan Merah Putih merupakan program turunan dari Asta Cita kedua dan keenam yang menekankan pembangunan dari desa dan dari bawah sebagai strategi pemerataan ekonomi dan pengentasan kemiskinan. Dalam konteks pembangunan dari desa dan dari bawah, pada September 2025 Kementerian Kelautan dan Perikanan (KKP) menetapkan KDKMP sebagai pengelola unit-unit usaha perikanan di setiap lokasi Kampung Nelayan Merah Putih (KNMP). Namun, tanpa penguatan kapasitas kelembagaan dan distribusi sumber daya yang memadai, integrasi tersebut berisiko menghadirkan kebijakan yang berjalan secara administratif, namun lemah secara kelembagaan dan keberlanjutan.

## HASIL TEMUAN



### Dibentuk sebagai Kepatuhan Fiskal Dana Desa

52% koperasi dibentuk sebagai syarat pencairan dana desa, sesuai arahan pada Surat Menteri Keuangan Nomor S-9/MK/PK/2025 tentang Penyaluran Dana Desa Tahap II Anggaran 2025



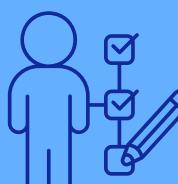
### Legal diatas Kertas Namun Belum Bisa Berjalan secara Operasional

92% koperasi sudah punya rencana usaha, tapi 56% dari jumlah tersebut belum punya mitra usaha dan 66% pengurus koperasi masih belum mendapat pelatihan.



### Tata Kelola yang Masih Manual

48% pengurus masih menggunakan pencatatan manual dan 41% pengurus tidak mengetahui sistem digital KOPDESA



### Sumber Daya Manusia Kurang Memadai

Pengurus belum memiliki kemampuan yang memadai terhadap manajemen usaha, keuangan, dan literasi digital.

## REKOMENDASI



### Mengubah Orientasi dari Kepatuhan Menjadi Keberlanjutan

Memastikan bahwa kesiapan legalitas turut didukung dengan kesiapan operasional dan kapasitas pengurus di masa depan



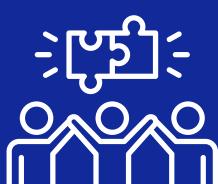
### Penyelarasan Rencana Usaha dan Target Pasar

Memfasilitasi riset pasar, pemetaan rantai nilai lokal, serta mengembangkan jejaring kemitraan yang sejalan dengan rencana usaha



### Membuat Standardisasi Pengelolaan

Mengembangkan standar operasional bagaimana koperasi seharusnya dijalankan sebagai pondasi sebelum melangkah ke digitalisasi berskala nasional



### Memperkuat Pendampingan dan Kapasitas Teknis

Mengembangkan skema pendampingan yang berkelanjutan untuk manajemen usaha, keuangan, dan literasi digital

# LATAR BELAKANG

Koperasi Desa/Kelurahan Merah Putih merupakan turunan dari Asta Cita kedua dan keenam yang menekankan pembangunan dari desa dan dari bawah sebagai strategi pemerataan ekonomi dan pengentasan kemiskinan. Sebagai turunan agenda pembangunan nasional, melalui Instruksi Presiden Nomor 9 tahun 2025 tentang Percepatan Pembentukan Koperasi Desa/Kelurahan Merah Putih, kebijakan tersebut diproyeksikan dapat menghadirkan model kelembagaan ekonomi yang mampu mengelola potensi lokal, memperkuat posisi tawar desa, serta mendukung integrasi berbagai program sektoral.

Kebijakan tersebut beriringan dengan instrumen fiskal, utamanya Dana Desa. Melalui Surat Menteri Keuangan Nomor S-9/MK/PK/2025 tentang Penyaluran Dana Desa Tahap II Tahun Anggaran 2025, pencairan Dana Desa mensyaratkan adanya akta pendirian Koperasi Desa/Koperasi Merah Putih. Selain Surat Menteri Keuangan, Peraturan Menteri Koperasi Nomor 2 tahun 2025 tentang Pengembangan Usaha Koperasi Desa/Kelurahan Merah Putih turut mengarahkan Dana Desa untuk pengembangan Koperasi Desa/Kelurahan Merah Putih. Melalui kebijakan tersebut, koperasi tidak hanya dipahami sebagai salah satu stimulus pembangunan ekonomi di desa, tetapi sebagai prasyarat administratif dalam siklus anggaran desa.

Dalam konteks ekonomi pesisir, Koperasi Desa/Kelurahan Merah Putih terintegrasi dengan Kampung Nelayan Merah Putih (KNMP). Pada September 2025, Kementerian Kelautan dan Perikanan (KKP) menetapkan Koperasi Desa/Kelurahan sebagai pengelola unit-unit usaha perikanan di setiap lokasi KNMP. Desa/Kelurahan, saat ini tengah diposisikan sebagai entitas yang dapat menjadi kekuatan ekonomi untuk menyangga perekonomian nasional. Desa/Kelurahan tidak hanya sebagai penerima program pembangunan, tetapi sebagai subjek ekonomi yang mampu mengelola potensi lokalnya.

Berdasarkan hal tersebut, Destructive Fishing Watch (DFW) Indonesia melakukan survei jajak pendapat terhadap 146 responden yang merupakan pengurus Koperasi Desa/Kelurahan Merah Putih di 19 provinsi. Melalui kerangka *Institutional Capacity Framework* Grindle (1997), keberhasilan kelembagaan tidak hanya ditentukan oleh ketersediaan struktur formal, tetapi juga oleh kesesuaian antara desain kelembagaan dan dinamika lokal (*institutional fit*). Terdapat empat indikator utama yang diturunkan melalui kerangka Grindle, yaitu:

## 1 Lingkungan Kebijakan

Menilai sejauh mana lingkungan kebijakan nasional memberi ruang otonomi lokal

## 2 Sumber Daya Organisasi

Menilai ketersediaan sumber daya material, struktural, dan teknis yang memungkinkan koperasi beroperasi secara efektif.

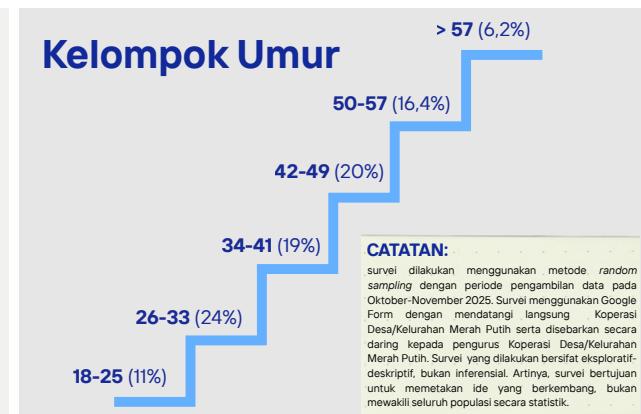
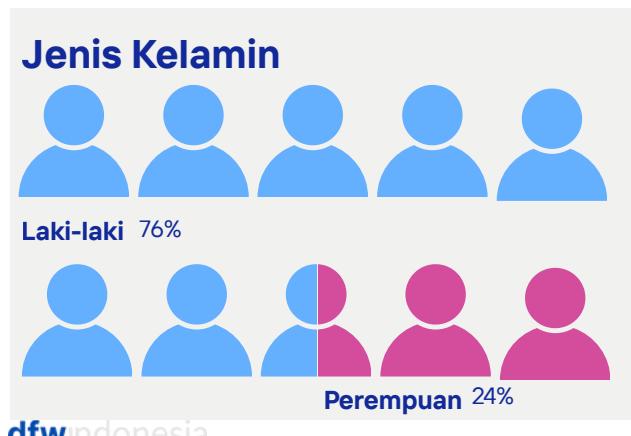
## 3 Sistem Manajemen dan Tata Kelola

Menilai tata kelola internal, mekanisme pengawasan, serta akuntabilitas organisasi.

## 4 Kapasitas Sumber Daya Manusia

Menilai kapasitas individu dan kolektif pengurus atau anggota untuk menjalankan koperasi.

# KARAKTERISTIK RESPONDEN





Grafis 1. Peta Daerah Survei Tata Kelola Koperasi Desa/Kelurahan Merah Putih

## TEMUAN UTAMA

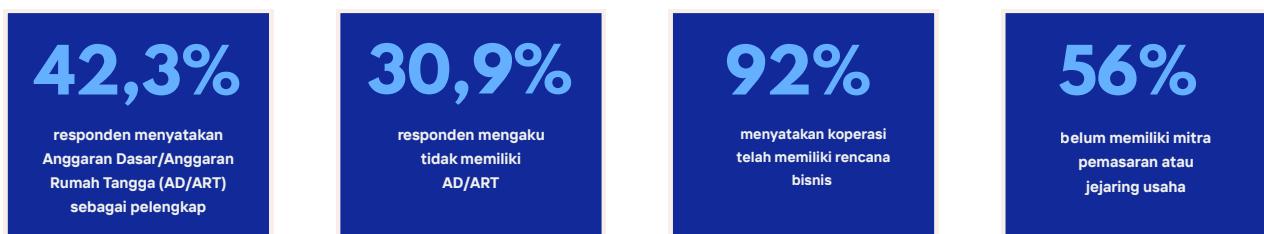
### 1 Lingkungan Kebijakan: Koperasi Sebagai Instrumen Kepatuhan Fiskal



Temuan pertama menunjukkan proses pendirian koperasi yang cenderung *top-down* yang dipengaruhi oleh regulasi Pusat dan instrumen fiskal. Survei menunjukkan 51,7% responden menyatakan aturan dan pedoman pemerintah pusat harus diikuti sepenuhnya. Sementara, 52% menyatakan koperasi didirikan setelah terbitnya Surat Menteri Keuangan Nomor S-9/MK/PK/2025 yang mensyaratkan akta pendirian koperasi sebagai sarana prasyarat pencairan Dana Desa tahap II. Hal tersebut menunjukkan rendahnya ruang diskresi desa dalam menentukan desain koperasi. Akibatnya, koperasi lahir sebagai kepatuhan terhadap desain kebijakan Pusat untuk mengamankan sumber daya Dana Desa.

Aspek temporal pendirian koperasi juga memperlihatkan kecenderungan pembentukan koperasi sebagai respons administratif, bukan proses institusional yang bertahap. Meskipun mayoritas responden sebesar 45,7% mengaku proses pendirian Koperasi Desa/Kelurahan Merah Putih sampai dengan proses Akta Badan Hukum lebih dari sebulan, terdapat 6,5% responden mengaku menyelesaikan proses tersebut kurang dari satu minggu. Koperasi yang didirikan cenderung untuk memenuhi kebutuhan *ensuring compliance* terhadap prosedur anggaran. Alih-alih tumbuh melalui proses perencanaan partisipatif dan penilaian terhadap kebutuhan ekonomi lokal, pembentukan koperasi cenderung reaktif terhadap persyaratan administratif yang melekat pada siklus anggaran desa. Hal tersebut berisiko terhadap keberlanjutan kelembagaan di kemudian hari, karena kelembagaan didominasi pendekatan *top-down* dan tekanan kepatuhan fiskal.

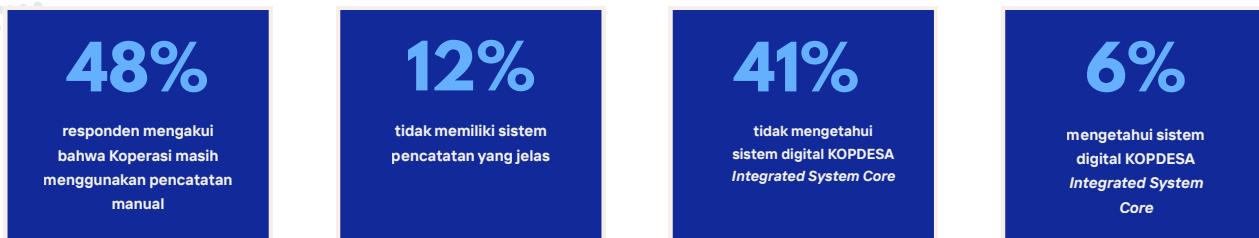
### 2 Sumber Daya Organisasi: Keterbatasan Kesiapan Organisasi



- Pada dimensi sumber daya organisasi, terdapat paradoks antara kelengkapan administratif dan kesiapan organisasional. Ketidakhadiran instrumen dasar kelembagaan tersebut mengindikasikan struktur formal koperasi belum diikuti proses institusionalisasi nilai-nilai koperasi. Hal tersebut berpotensi menciptakan "*institutional isomorphism*"; secara kelembagaan menyerupai koperasi, namun tidak menjalankan fungsinya sebagai koperasi.

Selain itu, terdapat *planning fallacy* institusional yang tergambar dari dokumen yang dirumuskan sebagai pemenuhan syarat berdiri -namun tanpa dukungan kapasitas organisasi dan ekosistem usaha. Hal tersebut ditunjukkan meski mayoritas sudah memiliki rencana bisnis, namun tidak memiliki mitra bisnis untuk mendukung keberjalanan rencana tersebut. Bahkan, dari sarana operasional, 35% responden mengaku masih menumpang di kantor desa tanpa identitas kelembagaan tersendiri, dan 32% menyatakan tidak memiliki fasilitas operasional apapun.

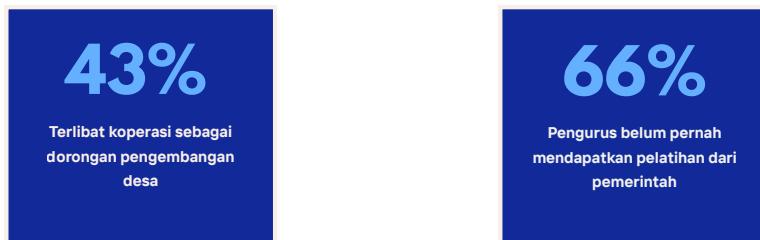
### **3 Sistem Manajemen dan Tata Kelola: Bergantung Pada Sistem Pencatatan Manual**



Pada dimensi tata kelola, temuan survei menunjukkan terdapat keterbatasan kemampuan koperasi untuk mengelola data, laporan keuangan, dan transaksi secara akurat dan terstandarisasi. Mayoritas responden menggunakan pencatatan manual (48%). Bahkan, sistem digital KOPDESA *Integrated System Core* yang akan diterapkan, hanya sekitar 6% responden yang mengetahui sistem tersebut. Ketidaksiapan tersebut menunjukkan gap antara desain kebijakan digitalisasi dan kapasitas teknis pengurus lapangan. Digitalisasi yang dirancang untuk meningkatkan transparansi tata kelola berpotensi tidak efektif dijalankan apabila tidak diiringi dengan peningkatan literasi digital dan pendampingan yang memadai.

Selain itu, kondisi lapangan juga menunjukkan ketergantungan pada figur tertentu, utamanya kepala desa atau pengurus inti. Pola figur-sentris berpotensi memunculkan kerentanan kelembagaan, utamanya jika terdapat pergantian kepemimpinan, konflik internal, atau perubahan dinamika politik di tingkat desa.

### **4 Kapasitas Sumber Daya Manusia: Dukungan Peningkatan Kapasitas Masih Terbatas**



Pada dimensi sumber daya manusia, survei menemukan adanya modal sosial yang relatif tinggi, namun tidak diimbangi dukungan peningkatan kapasitas yang memadai. Meskipun mayoritas responden mengakui terlibat koperasi sebagai dorongan pengembangan desa (43%), namun motivasi tersebut tidak berbanding lurus dengan kapasitas teknis yang dimiliki oleh pengurus. Pengurus mengakui perlu untuk mendapatkan pelatihan teknis seperti manajemen koperasi dan keuangan.

Kerentanan nampak, utamanya dalam integrasi program KNMP. Perluasan mandat secara implisit meningkatkan tuntutan terhadap pengurus terhadap kemampuan manajerial dan pengawasan internal koperasi. Namun, dukungan pendampingan unit usaha KNMP cenderung masih terbatas dan timpang secara spasial. Di Kepulauan Riau misalnya terdapat tiga KNMP yang masing-masing hanya didampingi oleh satu penyuluh. Wilayah dengan akses terbatas, utamanya di daerah timur, jumlah personel pendamping cen-

- derung terbatas dan harus menghadapi hambatan geografis, logistik, dan waktu tempuh yang cukup tinggi.
- Kondisi tersebut berpotensi mereduksi fungsi pembinaan koperasi menjadi administratif, terfokus pada pelaporan dan pemenuhan indikator program, alih-alih proses penguatan kapasitas kelembagaan yang berkelanjutan.

## ANALISIS SWOT

KEKUATAN	KELEMAHAN
<ul style="list-style-type: none"> <li>Legitimasi formal kuat;</li> <li>Tingkat dukungan pemerintah pusat relatif tinggi;</li> <li>Modal sosial dan motivasi pengurus cukup tinggi;</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Pembentukan koperasi cenderung administratif dan reaktif;</li> <li>Kelembagaan fisik belum memadai;</li> <li>Sistem administrasi masih manual;</li> <li>Belum memiliki jejaring usaha;</li> </ul>
PELUANG	ANCAMAN
<ul style="list-style-type: none"> <li>Pengembangan usaha berbasis sumber daya lokal;</li> <li>Digitalisasi sistem untuk mendukung akuntabilitas;</li> <li>Momentum kebijakan nasional untuk pengembangan desa;</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Dominasi kebijakan pusat menciptakan tekanan administratif;</li> <li>Keterbatasan pasar dan kompetisi dengan pengusaha lokal;</li> <li>Literasi kebijakan dan keuangan yang masih minim;</li> </ul>

Tabel 1. Analisis SWOT Koperasi Desa/Koperasi Merah Putih

Analisis SWOT menunjukkan bahwa Koperasi Desa/Kelurahan Merah Putih berada pada posisi tinggi secara potensi, namun memiliki risiko yang tinggi. Kekuatan utama Koperasi Desa/Kelurahan Merah Putih terletak pada legitimasi formal yang kuat serta dukungan kebijakan nasional secara eksplisit, serta modal sosial yang cukup tinggi di antara pengurus. Dukungan tersebut memberikan kepastian hukum dan akses fiskal terhadap keberjalanan koperasi.

Namun, pada saat survei dilakukan, kekuatan tersebut cenderung diterjemahkan sebagai alur kebijakan *top-down* dari Pusat ke Daerah. Sebagai konsekuensi, pendirian Koperasi Desa/Kelurahan Merah Putih cenderung digunakan sebagai jalan untuk mengamankan akses fiskal, utamanya Dana Desa. Oleh karenanya, kebijakan ke depan perlu diarahkan untuk mengkonversi legitimasi dan momentum kebijakan menjadi kapasitas kelembagaan yang lebih mumpuni. Dukungan dari Pusat tidak hanya memperkuat aspek legalitas, tetapi juga membangun kesiapan organisasi, kualitas tata kelola, kemampuan manajerial, dan ekosistem usaha.

## REKOMENDASI

### 1 Mendorong koperasi berorientasi pada keberlanjutan, bukan hanya sebatas "compliance-based cooperatives"

Rekomendasi pertama menekankan urgensi pergeseran orientasi kebijakan dari pembentukan koperasi berbasis kepatuhan administratif menuju penguatan keberlanjutan lembaga. Dalam hal ini, pemerintah perlu memastikan pemenuhan legal-formal bukan satu-satunya indikator keberhasilan kebijakan, tetapi memasukkan unsur-unsur seperti standar minimum keberlanjutan koperasi, ketersediaan sarana operasional dasar, sistem administrasi yang berfungsi, serta kapasitas pengurus untuk menjalankan fungsi kelembagaan.

## **2 Menyelaraskan perencanaan usaha koperasi dengan kesiapan pasar dan jejaring kemitraan**

Rekomendasi kedua berdasarkan temuan adanya *planning fallacy* di tingkat kelembagaan. Meskipun sebagian besar koperasi telah memiliki rencana usaha, rencana tersebut belum ditopang oleh kesiapan pasar, jejaring kemitraan, dan pemetaan rantai nilai lokal. Oleh karenanya, diperlukan riset pasar di masing-masing unit Koperasi Desa/Kelurahan Merah Putih untuk memetakan realitas pasar dan potensi lokal. Pemerintah daerah dan kementerian teknis dapat memfasilitasi pemetaan rantai nilai, penguatan jejaring lintas desa, serta pengembangan kemitraan yang bersifat setara -bukan relasi subkontrak yang menempatkan koperasi sebagai pelaksana pasif.

## **3 Menata sistem manajemen dan tata kelola koperasi melalui standarisasi pencatatan dan digitalisasi bertahap**

Temuan menunjukkan belum adanya standarisasi pencatatan, bahkan menggunakan format penulisan manual. Sementara, terdapat dorongan dari Pusat untuk melakukan digitalisasi sebagai metode pencatatan. Digitalisasi tata kelola koperasi, termasuk melalui KOPDESA *Integrated System Core* perlu dilaksanakan secara bertahap dan berbeda masing-masing daerah dengan disesuaikan berdasar tingkat kesiapan koperasi dan kapasitas wilayah. Pada tahap awal, pemerintah dapat memfasilitasi transisi dari pencatatan manual menjadi semi-digital yang sederhana sebelum diintegrasikan ke sistem digital nasional. Hal tersebut ditujukan untuk memperkuat posisi koperasi sebagai entitas ekonomi desa yang kredibel dalam mengelola unit usaha dan bermitra dengan pihak eksternal.

## **4 Mengembangkan pendekatan pendampingan kebijakan yang meningkatkan literasi dan pemahaman**

Pendampingan yang dilakukan bukan hanya sebatas administrasi dan pelaporan, tetapi juga sebagai instrumen penguatan kapasitas. Pemerintah perlu mengembangkan skema pendampingan berkelanjutan yang fokus pada peningkatan kapasitas teknis pengurus, termasuk manajemen usaha, tata kelola keuangan, dan penggunaan sistem digital. Pendampingan diharuskan sesuai dengan konteks wilayah, terutama di daerah dengan akses terbatas. Pendekatan berkelanjutan penting untuk memastikan kebijakan digitalisasi dan integrasi program tidak justru memperbesar beban administrasi pengurus.



# TENTANG KAMI

Destructive Fishing Watch (DFW) Indonesia merupakan lembaga nasional berbentuk aliansi/konsorsium terbuka yang mempertemukan lembaga-lembaga dan individu-individu yang peduli terhadap praktik penangkapan ikan destruktif (DF) atau kegiatan penangkapan ikan yang tidak ramah lingkungan (PITRaL), IUUF, perikanan, hak asasi manusia, kemiskinan, perubahan iklim, konservasi dan bencana alam di Indonesia. Semangat aliansi ini dibangun untuk menginspirasi tanggung jawab bersama terhadap pemanfaatan sumber daya laut secara berkelanjutan.

DFW Indonesia dideklarasikan pembentukannya di Makassar, Sulawesi Selatan pada hari Jumat, 27 Oktober 2000. Berdasarkan amanat statuta yang ditetapkan selanjutnya, DFW-Indonesia diresmikan pendiriannya dengan akte notaris No. 2 tertanggal 19 Oktober 2003 Pendeklarasian DFW -Indonesia dilakukan oleh sejumlah lembaga dan individu-individu yang mempunyai komitmen dalam menyikapi terjadinya tindak DF dan kerusakan lingkungan ekosistem laut, dan dampak yang ditimbulkannya.

 DFW Indonesia

 @dfw\_indonesia

 info@dfw.or.id

 @DFW\_Indonesia

 www.dfw.or.id

 @dfw\_indonesia