



Keabsahan Akta Autentik Dalam Pendirian Akta Koperasi Desa/Kelurahan Merah Putih Tanpa Notaris Pembuat Akta Koperasi/NPAK

Dinda Fitria Affari ^{1*}, Rembrandt ¹, Charles Simabura ¹

¹ Fakultas Hukum, Universitas Andalas, Padang, Sumatera Barat, Indonesia

*Corresponding Author: Dinda Fitria Affari

 dindafitriaaffari789@gmail.com

Artikel Histori

Direvisi: 24-07-2026

Diterima: 20-09-2026

Diterbitkan: 12-10-2026

Abstrak: Pendirian Koperasi Desa/Kelurahan Merah Putih memerlukan kepastian hukum terhadap keabsahan akta pendiriannya, khususnya terkait kewenangan Notaris Pembuat Akta Koperasi (NPAK). Peraturan Menteri Koperasi No. 1 Tahun 2025 membatasi pembuatan akta pendirian koperasi kepada NPAK, sedangkan Surat Edaran Direktorat Jenderal Administrasi Hukum Umum (SE AHU) Tahun 2025 memberikan akses kepada notaris yang terdaftar dalam AHU Online untuk memproses pengesahan koperasi. Perbedaan pengaturan tersebut menimbulkan persoalan mengenai keabsahan akta yang dibuat oleh notaris non-NPAK. Penelitian ini bertujuan menganalisis keabsahan akta pendirian Koperasi Merah Putih yang dibuat tanpa NPAK serta kedudukan pengaturan terkait kewenangan notaris. Penelitian menggunakan metode hukum normatif yang didukung data empiris, dengan pendekatan perundang-undangan dan konseptual, melalui studi peraturan, doktrin, literatur, dan wawancara. Hasil penelitian menunjukkan adanya dualisme pengaturan antara Permenkop No. 1 Tahun 2025 dan SE AHU Tahun 2025 yang menimbulkan ketidakpastian hukum. Secara administratif, notaris non-NPAK dapat memproses pendirian koperasi melalui AHU Online, tetapi ketentuan tersebut berpotensi bertentangan dengan pembatasan kewenangan NPAK. Oleh karena itu, diperlukan harmonisasi regulasi dan penguatan pengawasan untuk memberikan kepastian hukum dalam pembuatan akta pendirian Koperasi Merah Putih.

Kata Kunci: Keabsahan Akta; Koperasi Merah Putih; Notaris Pembuat Akta Koperasi (NPAK)

Abstract: The establishment of Merah Putih Village/Urban Cooperatives requires legal certainty regarding the validity of their establishment deeds, particularly concerning the authority of the Notary Public for Cooperative Deeds (NPAK). Minister of Cooperatives Regulation No. 1 of 2025 limits the preparation of cooperative establishment deeds to NPAKs, while the 2025 Circular Letter of the Directorate General of Legal Administration (SE AHU) provides access for notaries registered in AHU Online to process cooperative ratification. This difference in regulation raises questions regarding the validity of deeds made by non-NPAK notaries. This research aims to analyze the validity of Merah Putih Cooperative establishment deeds made without NPAK involvement and the regulatory framework governing notarial authority. The research uses normative legal research supported by empirical data, with statutory and conceptual approaches through the study of regulations, legal doctrine, literature, and interviews. The results show regulatory dualism between Minister of Cooperatives Regulation No. 1 of 2025 and the 2025 SE AHU, creating legal uncertainty. Administratively, non-NPAK notaries may process cooperative establishment through AHU Online, but this provision may conflict with the limitation of NPAK authority. Therefore, regulatory harmonization and stronger supervision are needed to provide legal certainty in the preparation of Merah Putih Cooperative establishment deeds.

Keywords: Validity of Deed; Merah Putih Cooperative; Notary Public (NPAK)

Pendahuluan

Sejak era kolonial hingga era reformasi, koperasi telah diakui sebagai salah satu pilar penting pembangunan ekonomi nasional, sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 33 ayat (1) Undang-Undang

Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Koperasi menjadi instrumen kolektif masyarakat untuk mencapai kesejahteraan bersama melalui pengelolaan usaha secara demokratis, terbuka, dan bertanggung jawab.¹

Notaris merupakan pejabat umum yang memiliki wewenang untuk membuat akta otentik, selama pembuatan akta otentik tersebut tidak ditugaskan secara khusus kepada pejabat umum lainnya. Pembuatan akta otentik ini ada yang diwajibkan oleh peraturan perundang-undangan untuk menjamin adanya kepastian hukum, ketertiban, dan perlindungan hukum. Pembuatan akta pendirian koperasi secara notariil termasuk dalam ruang lingkup kewenangan Notaris. Akan tetapi, sejak berlakunya Keputusan Menteri Nomor 98/KEP/M.UKM/IX/2004, tidak semua Notaris berwenang membuat akta pendirian koperasi, hanya Notaris Pembuat Akta Koperasi (yang selanjutnya disebut NPAK) saja yang berwenang membuat akta pendirian koperasi. Sekalipun pengaturan mengenai pembatasan kewenangan Notaris dalam membuat akta pendirian koperasi ini menimbulkan suatu masalah hukum.

Dalam praktiknya notaris sebagai pejabat umum memegang peranan penting dalam pembuatan akta otentik, termasuk akta pendirian koperasi. Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1992 tentang Perkoperasian, para pendiri koperasi menggunakan jasa notaris untuk menjamin kepastian hukum dan keabsahan pendirian koperasi tersebut. Pasal 1 ayat (1) Undang-undang Perkoperasian Nomor 25 Tahun 1992 menyatakan, bahwa koperasi adalah badan usaha yang beranggotakan orang seseorang atau badan hukum koperasi, dengan melandaskan kegiatannya berdasarkan prinsip koperasi, sekaligus sebagai gerakan ekonomi rakyat yang berdasarkan atas asas kekeluargaan.²

Perkembangan koperasi tidak hanya terjadi di Indonesia, tetapi juga di berbagai negara, baik di kawasan berkembang maupun di negara-negara maju. Bahkan, banyak negara maju secara aktif mendorong pertumbuhan koperasi sebagai strategi memperkuat perekonomian dengan tetap berlandaskan pada prinsip keadilan sosial serta keseimbangan ekonomi. Inggris, Prancis, dan Jerman merupakan contoh negara yang telah lama mengenal koperasi dalam berbagai bentuk, seperti koperasi konsumsi, koperasi produksi, maupun koperasi simpan pinjam.

Setelah Indonesia merdeka koperasi memperoleh dukungan kuat melalui landasan konstitusional serta dorongan semangat nasionalisme ekonomi. Pemerintah menyadari peran strategis koperasi sebagai instrumen pemerataan ekonomi sekaligus sarana peningkatan kesejahteraan masyarakat. Kongres Koperasi pertama tahun 1947 menjadi tonggak penting yang menandai penguatan koperasi di tingkat nasional. Pada masa itu, koperasi tidak hanya dipandang sebagai entitas ekonomi, melainkan juga sebagai gerakan sosial yang menanamkan nilai-nilai kekeluargaan, demokrasi ekonomi, dan kemandirian rakyat.³

Memasuki era reformasi koperasi Indonesia mengalami perubahan struktural yang cukup mendasar. Fokus pemerintah tidak lagi sekadar pada jumlah koperasi, tetapi lebih diarahkan pada kualitas tata kelola, profesionalisme pengelola, serta penguatan kapasitas kelembagaan. Pemanfaatan teknologi dan digitalisasi mendorong koperasi untuk beradaptasi dengan perkembangan zaman, termasuk penggunaan platform daring guna meningkatkan efisiensi serta pelayanan bagi anggota. Meski demikian, koperasi tetap menghadapi tantangan serius seperti rendahnya literasi digital, keterbatasan permodalan, dan citra publik yang masih perlu diperbaiki.⁴

Dalam perkembangannya berbagai bentuk kelembagaan ekonomi rakyat tumbuh di tingkat lokal, di antaranya Koperasi Unit Desa (KUD), Badan Usaha Milik Desa (BUMDes), dan koperasi-koperasi modern yang kini mulai dirintis, seperti Koperasi Merah Putih. KUD merupakan lembaga koperasi yang berfungsi untuk memenuhi kebutuhan ekonomi masyarakat desa, khususnya di bidang pertanian, pemasaran hasil produksi, dan penyediaan kebutuhan pokok. Dengan basis anggota masyarakat desa, KUD menjadi pilar penting dalam menunjang ekonomi pedesaan.

¹ Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, PT Citra Aditya Bakti, Bandung, Edisi IX 2021 hlm. 12.

² Himpunan Peraturan Perundang-undangan Di Bidang Kelembagaan Koperasi.

³ Atsar, Abdul, *Perkembangan Hukum Koperasi di Indonesia*, Yogyakarta: Deepublish, 2024

⁴ *Ibid*

Seiring dengan perkembangan zaman pemerintah mendorong terbentuknya Koperasi Merah Putih melalui regulasi terbaru, antara lain Peraturan Menteri Koperasi Nomor 1 Tahun 2025 dan Surat Edaran Administrasi Hukum Umum Nomor 02-40 Tahun 2025 tentang Koperasi Desa/Kelurahan Merah Putih (yang selanjutnya disebut SE AHU). Koperasi Merah Putih hadir sebagai bentuk modernisasi koperasi dengan tata kelola profesional, transparansi yang lebih baik, serta dukungan sistem digitalisasi. Kehadiran koperasi ini diharapkan mampu menjadi model penguatan kelembagaan koperasi nasional yang tidak hanya berperan di tingkat lokal, tetapi juga terhubung dengan pasar nasional maupun global.

Adapun Koperasi Merah Putih merupakan koperasi yang dibentuk khusus untuk mendukung pemberdayaan ekonomi desa dan kelurahan melalui pengelolaan potensi sumber daya lokal secara berkelanjutan. Koperasi ini diatur dalam Peraturan Menteri Koperasi No.1 Tahun 2025 tentang Pembentukan Koperasi Desa/Kelurahan Merah Putih, yang bertujuan untuk mempercepat pemerataan ekonomi di tingkat akar rumput dan memperkuat ketahanan ekonomi nasional.⁵ Kebijakan ini lahir sebagai bagian dari program penguatan ekonomi desa melalui pendirian koperasi Merah Putih di setiap desa atau kelurahan di Indonesia. Namun demikian, Permenkop tersebut memuat ketentuan bahwa akta pendirian Koperasi Merah Putih hanya dapat dibuat oleh Notaris Pembuat Akta Koperasi (NPAK).⁶ Penegasan pembatasan tersebut tercantum dalam Pasal 6 ayat (1) Peraturan Menteri Koperasi Nomor 1 Tahun 2025 bahwa: "Akta pendirian Koperasi Merah Putih wajib dibuat oleh Notaris Pembuat Akta Koperasi yang telah ditetapkan oleh Kementerian Koperasi dan UKM."

Dengan demikian, notaris umum yang belum terdaftar sebagai NPAK kehilangan kewenangan untuk membuat akta pendirian koperasi Merah Putih, meskipun secara *de jure* telah memenuhi syarat sebagai notaris aktif yang sah.⁷ Di sisi lain Kementerian Hukum melalui Surat Edaran Direktorat Jenderal Administrasi Hukum Umum (SE Dirjen AHU) Nomor AHU-AH.02-40 Tahun 2025 justru memberikan penafsiran berbeda. SE tersebut menegaskan bahwa seluruh notaris yang terdaftar di sistem AHU Online tetap memiliki kewenangan untuk membuat akta pendirian dan perubahan Anggaran Dasar Koperasi Merah Putih.⁸ Permasalahan muncul ketika Permen Koperasi No. 1 Tahun 2025 membatasi kewenangan hanya kepada Notaris Pembuat Akta Koperasi (NPAK), sehingga mempersempit peran notaris umum sebagaimana diatur dalam ketentuan nasional. Di sisi lain, Surat Edaran AHU Nomor AHU-AH.02-40 Tahun 2025 justru memperluas akses pendaftaran koperasi kepada seluruh notaris yang terdaftar dalam sistem AHU Online. Hal ini menimbulkan dualisme pengaturan yang berpotensi menimbulkan ketidakpastian hukum.

Metode

Penelitian ini menggunakan metode penelitian hukum normatif yang didukung data empiris, Pendekatan normative dilakukan dengan mengkaji peraturan perundang-undangan, doktrin, literatur, dan sumber hukum relevan lainnya. Sedangkan data empiris digunakan sebagai data pendukung yang diperoleh melalui wawancara untuk memperkuat analisis terhadap penerapan norma hukum dalam praktik.⁹

Sifat penelitian yang digunakan dalam penulisan tesis ini adalah penelitian hukum normatif yang didukung data empiris. Penelitian hukum normatif adalah penelitian yang dilakukan dengan menitikberatkan pada inventarisasi, penelaahan, dan analisis bahan-bahan hukum yang relevan untuk menjawab isu hukum yang dikaji.¹⁰ Penelitian ini memfokuskan kajian pada asas-asas hukum, norma-norma hukum, serta kaidah-kaidah hukum tertulis yang mengatur peranan notaris dalam pembuatan

⁵ Petunjuk Pelaksanaan Menteri Koperasi dan UKM Nomor 1 Tahun 2025 tentang Pembentukan Koperasi Desa/Kelurahan Merah Putih, Pasal 1 ayat (2).

⁶ *Ibid*

⁷ *Ibid*

⁸ Surat Edaran Direktur Jenderal AHU Nomor AHU-AH.02-40 Tahun 2025 tentang Tata Cara Pendaftaran Koperasi Merah Putih

⁹ Julhadi MA, *Metodologi Penelitian Pendidikan*, Aceh: Yayasan Penerbit Muhammad Zaini, 2021

¹⁰ *Ibid*

akta pendirian Koperasi Merah Putih sebagaimana diatur dalam Permenkop Nomor 1 Tahun 2025 dan Surat Edaran AHU Tahun 2025.

Hasil dan Pembahasan

Kedudukan Surat Edaran Direktur Jenderal Administrasi Hukum Umum Nomor AHU-AHA.02-40 Ditinjau Dari Peraturan Menteri Nomor 1 TAHUN 2025

Pemerintah telah menetapkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagai pedoman utama dalam membangun dan mewujudkan sistem hukum nasional yang tertib serta terstruktur. Undang-undang ini berperan penting sebagai acuan dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan agar setiap produk hukum yang lahir memiliki dasar, prosedur, dan kedudukan yang jelas sesuai dengan prinsip negara hukum. Melalui pengaturan ini, diharapkan tidak terjadi tumpang tindih antar peraturan, serta tercipta kepastian hukum dalam pelaksanaannya.

Dalam ketentuan Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 sebagaimana telah diubah terakhir dengan Undang-undang Nomor 13 Tahun 2022, secara tegas disebutkan bahwa sistem peraturan perundang-undangan di Indonesia memiliki jenis dan hierarki yang bersifat bertingkat, sehingga setiap peraturan harus mengikuti susunan yang telah ditetapkan. Adapun jenis dan hierarki tersebut dimulai dari peraturan tertinggi, yakni Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, kemudian diikuti oleh Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat (Tap MPR), Undang-Undang, serta Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu). Selanjutnya, di bawahnya terdapat Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, serta Peraturan Daerah yang terbagi menjadi Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Dengan demikian, struktur hierarki tersebut menunjukkan bahwa setiap peraturan yang berada pada tingkat lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi. Prinsip tersebut sejalan dengan asas umum dalam hukum, yakni *lex superior derogat legi inferiori*, yang mengandung arti bahwa peraturan yang lebih tinggi akan mengesampingkan peraturan yang lebih rendah apabila terjadi pertentangan norma. Oleh karena itu, pemahaman terhadap hierarki peraturan perundang-undangan menjadi penting dalam menilai validitas dan kekuatan mengikat suatu kebijakan atau ketentuan tertentu dalam praktik, termasuk dalam konteks kebijakan administratif seperti surat edaran, yang pada dasarnya tidak termasuk dalam hierarki peraturan perundang-undangan sebagaimana disebutkan dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011.

Surat edaran adalah surat yang berisi penjelasan atau arahan tentang cara menerapkan suatu peraturan perundang-undangan atau perintah tertentu. Surat ini digunakan untuk menyampaikan informasi kepada sekelompok orang secara bersama-sama. Alamat tujuan dalam surat ini bersifat kolektif, artinya surat tersebut dapat diberikan dari tangan ke tangan secara berturut-turut.¹¹ Surat edaran adalah produk hukum yang isinya secara materil mengikat umum namun bukanlah peraturan perundang-undangan. Sebab bukan peraturan perundang-undangan maka surat edaran merupakan sebuah instrumen administratif yang bersifat internal.¹²

Surat Edaran dalam sistem ketatanegaraan di Indonesia diklasifikasikan sebagai salah satu bentuk peraturan kebijaksanaan (*beleidsregel*) yang lahir dari perkembangan konsep negara hukum. Permasalahan yang muncul ditengah kondisi masyarakat yang menghendaki pemerintah untuk bertindak cepat. Pemerintah dalam melaksanakan tugas-tugas pemerintahannya harus didasarkan pada aturan yang jelas, melaksanakan kewenangan dalam bertindak. Hal ini yang terkadang menjadikan pemerintah untuk bertindak cepat menangani suatu permasalahan dalam masyarakat, jika disisi lain pemerintah tidak memiliki dasar hukum untuk bertindak dalam mengeluarkan produk hukum yang berupa peraturan perundang-undangan (*regeling*) atau

¹¹ Sotyaningrum, Afra Tien, Korespondensi Bahasa Indonesia, Yogyakarta: Amara Books, 2008, hlm. 68.

¹² Wafa Yusdheaputra, Kedudukan Surat Edaran Menteri Dalam Hierarki Peraturan Perundang-Undangan, *jurist-Diction*, Volume 6 No. 1, Januari 2023

keputusan (*beschikking*) karena tidak dalam kewenangannya, maka dari itu pemerintah dapat melaksanakan pemerintahannya dengan mengeluarkan kebijaksanaan yang merupakan legislasi semu salah satunya berupa surat edaran.¹³

Menurut Peraturan Menteri Pendidikan Nasional Republik Indonesia, surat edaran adalah sebuah surat yang berisi penjelasan atau petunjuk pelaksanaan mengenai suatu peraturan perundang-undangan dan/atau perintah. Surat edaran ini menjadi penting karena apabila suatu peraturan yang dikeluarkan oleh pemerintah pusat belum disertai dengan surat edaran, maka peraturan tersebut belum dapat dilaksanakan secara efektif. Dalam lingkungan instansi pemerintah, surat edaran berfungsi sebagai petunjuk pelaksanaan (*juklak*) dan petunjuk teknis (*juknis*). Berdasarkan penjelasan tersebut, dapat disimpulkan bahwa surat edaran adalah sebuah surat yang memberikan penjelasan atau petunjuk mengenai pelaksanaan peraturan perundang-undangan atau perintah tertentu. Surat ini digunakan untuk menyampaikan informasi yang bersifat kolektif kepada pihak-pihak terkait, dan beredar dari tangan ke tangan sesuai dengan alamat tujuan yang tertera.¹⁴

Surat edaran berfungsi sebagai surat pengantar dalam mengenalkan suatu kebijakan. Isi dari surat edaran ini tidak mengubah, menambah, atau menganulir aturan yang disampaikan. Dengan demikian, aturan yang disampaikan tetap lengkap dan jelas, serta tidak membingungkan atau memiliki makna ganda akibat adanya surat edaran tersebut. Surat edaran dapat diterbitkan dengan syarat sebagai berikut :¹⁵

1. Secara Yuridis pengaturan mengenai Surat Edaran tidak diatur dalam peraturan perundang-undangan manapun, namun bagian dari *freis* undangan manapun. *ermessen* dari pemerintah untuk mengeluarkan apapun yang dianggap baik dan tidak bertentangan dengan peraturan perundang
2. Secara Filosofis, surat edaran menteri merupakan hal yang merupakan kebutuhan teknis untuk memperjelas norma-norma yang ada di atasnya yang belum jelas, sehingga diatur lebih lanjut melalui surat edaran.
3. Secara Sosiologis, surat edaran sangat dibutuhkan dalam kondisi yang mendesak dan untuk memenuhi kekosongan hukum, akan tetapi jangan sampai peraturan menteri bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi.

Surat Edaran (SE) termasuk dalam produk hukum berupa kebijakan (*beleid*) yang diartikan hanya memiliki kewajiban formil, namun pada kenyataannya terkadang SE ini memiliki aspek materiil yang menjadi pijakan dalam pelaksanaan kepastian hukum sebagai suatu peraturan (*regeleid*). Mengacu pada konsep pengaturan maka sifat dari SE memiliki implikasi sanksi yang rendah apabila dilanggar.¹⁶ Surat Edaran Dirjen AHU Nomor AHU-AH.02-40 Tahun 2025 memberikan penguatan pengawasan terhadap pembuatan akta koperasi Desa/Kelurahan Merah Putih agar memenuhi ketentuan legalitas. Regulasi ini lahir dari Instruksi Presiden Nomor 9 Tahun 2025 yang menargetkan percepatan pembentukan ribuan koperasi desa untuk mendukung ekonomi lokal tanpa dana APBN. Pengawasan tidak difokuskan pada notaris yang wajib bersertifikat pembekalan dari Dinas Koperasi untuk memastikan akta pendirian, perubahan anggaran dasar, dan pembubaran sesuai Undang-Undang Perkoperasian.

Dalam *juklak* pendirian koperasi dilakukan melalui musyawarah desa khusus atau musyawarah kelurahan khusus yang secara khusus membahas pembentukan koperasi. Musyawarah ini menghasilkan kesepakatan mengenai rancangan usaha, struktur permodalan, kenaggotaan, serta pokok – pokok anggaran dasar yang selanjutnya dituangkan dalam Akta Pendirian Koperasi oleh Notaris Pembuat Akta Koperasi (NPAK)

¹³ Rio Trifo Inggis, Kedudukan Surat Edaran Dikaitkan Dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 Juncto Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang- Undangan, *Jurnal Dialektika Hukum*, Vol. 1 No. 1 Tahun 2019

¹⁴ Siti Rohana, Penulisan Surat Edaran Dan Surat Pengumuman Dinas Pendidikan Kabupaten Kubu Raya, file:///C:/Users/USER/Downloads/29348-75676590665-1-PB.pdf, (diakses pada 10 Januari 2025)

¹⁵ Kedudukan Surat Edaran Menteri Dalam Sistem Hukum Indonesia, <https://www.saplav.top/kedudukan-surat-edaran-menteri-dalam-sistem-hukum-indonesia/>, (diakses pada 22 Desember 2025)

¹⁶ Iron Sarira, Pemahaman Terhadap Surat Edaran Menteri Ketenagakerjaan No. 05/2019 Dalam Perspektif Pembentukan Peraturan Dan Keberlakuannya Dalam Dunia Usaha, (diakses pada 22 Desember 2025)

Dirjen AHU menyediakan layanan digital cepat hingga 1.000 koperasi per jam, termasuk pengesahan akta oleh notaris terlatih. Secara substansial, keberlanjutan dan kepastian hukum dalam praktik hukum Indonesia, khususnya dalam hal pendirian koperasi, sangat bergantung pada pemenuhan ketentuan yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Oleh karena itu, kebijakan yang diterbitkan dalam bentuk surat edaran Dirjen AHU 02-40 yang memperbolehkan notaris non-NPAK untuk membuat akta pendirian koperasi Merah Putih bertentangan dengan prinsip dasar hukum yang ada. Meskipun kebijakan ini diambil dengan alasan untuk mempercepat proses pendirian koperasi, hal ini justru membuka potensi ketidakpastian hukum dan dapat merusak sistem hukum yang telah mapan.¹⁷

Kebijakan surat edaran Dirjen AHU 02-40 yang memperbolehkan notaris non-NPAK untuk membuat akta pendirian koperasi Merah Putih berisiko merusak unsur-unsur kepastian hukum yang penting dalam sistem hukum Indonesia. Kepastian hukum, sebagai salah satu pilar utama dalam rule of law, membutuhkan kejelasan, konsistensi, prediktabilitas, dan aksesibilitas hukum yang jelas dan dapat diakses oleh masyarakat secara transparan.

Dasar Hukum yang Mengatur Pendirian Koperasi oleh Notaris NPAK Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1992 tentang Perkoperasian, sebagai dasar hukum utama yang mengatur koperasi di Indonesia, mengharuskan pendirian koperasi dilakukan dengan akta yang sah yang disahkan oleh notaris dan Peraturan Menteri Koperasi Nomor 1 Tahun 2025. Selain itu, Keputusan Menteri Koperasi No. 98 Tahun 2004 yang secara khusus mengatur kewenangan Notaris Pembuat Akta Koperasi (NPAK) menegaskan bahwa hanya notaris yang memiliki sertifikasi NPAK yang dapat membuat akta pendirian koperasi. Keputusan ini dibuat dengan pertimbangan untuk menjaga legalitas dan kepastian hukum dalam pendirian koperasi yang berfungsi sebagai badan hukum.

Sebagaimana yang diatur dalam pasal 7 ayat (1), Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 juga mengakui jenis peraturan perundang-undangan lain yang mana dikenal dalam praktek kehidupan bernegara dan berbangsa. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 pada pasal 8 ayat (1) merumuskan bahwa jenis peraturan perundang-undangan selain yang di maksud dalam pasal 7 ayat (1) terdiri dari Peraturan yang ditetapkan oleh MPR, DPR, MA, MK, BPK, KY, BI, Menteri, lembaga atau badan yang setingkat yang mana di bentuk oleh undang-undana atau pemerintah atas perintah UU, DPRD, Gubernur, Bupati/Walikota, Kepala desa atau yang setingkat. Pada pasal 8 ayat (2) menyatakan bahwa peraturan perundang-undangan tersebut diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan di atasnya atau yang lebih tinggi yang mana dibentuk sesuai kewenangan.¹⁸

Peraturan perundang-undangan menunjukkan bahwa peraturan yang lebih tinggi, seperti Peraturan Menteri Koperasi dan Keputusan Menteri, harus dihormati. Oleh karena itu, pengeluaran surat edaran Dirjen AHU yang memperbolehkan notaris non-NPAK untuk membuat akta pendirian koperasi, meskipun dengan alasan administratif, tidak dapat membatalkan ketentuan yang telah diatur dalam Peraturan Menteri Koperasi dan Keputusan Menteri Koperasi No. 98 Tahun 2004.

Jika suatu koperasi didirikan tanpa mengikuti prosedur yang sah, seperti yang diatur dalam Keputusan Menteri Koperasi No. 98 Tahun 2004 yang mengharuskan penggunaan NPAK, maka legalitas koperasi dapat dipertanyakan. Akta yang dibuat oleh notaris non-NPAK berisiko tidak memenuhi standar hukum yang diharapkan, yang dapat menyebabkan konflik hukum di masa depan, baik dalam hal pengelolaan koperasi maupun dalam hubungan koperasi dengan pihak ketiga, seperti lembaga keuangan atau instansi pemerintah.

Kebijakan surat edaran Dirjen AHU - AH 02-40 yang memperbolehkan notaris non-NPAK untuk membuat akta pendirian koperasi Merah Putih harus ditinjau kembali. Kebijakan ini, meskipun bertujuan untuk mempercepat pendirian koperasi, merusak sistem hukum yang sudah ada dan

¹⁷ R. Wijaya, "Peran Dirjen AHU dalam Pengesahan Koperasi," *Jurnal Administrasi Hukum*, Vol. 10, No. 1, 2021, hlm. 112-130.

¹⁸ Cholida Hanum, Analisis Yuridis Kedudukan Surat Edaran Dalam Sistem Hukum Indonesia, *Humani (Hukum dan Masyarakat Madani)*, 2020, Vol.10 No.2

mengabaikan kepatuhan terhadap peraturan yang lebih tinggi. Pendirian koperasi harus mengikuti peraturan yang ada, yaitu hanya oleh notaris yang bersertifikat NPAK, demi menjamin legalitas dan kepastian hukum koperasi yang didirikan.

Penegakan peraturan yang ada bukan hanya penting untuk memastikan keberlanjutan dan kesahan hukum koperasi, tetapi juga untuk mempertahankan integritas tatanan hukum yang sudah dibangun dengan prinsip-prinsip keadilan dan kepastian hukum. Oleh karena itu, meskipun surat edaran tersebut bertujuan untuk efisiensi administratif, kebijakan ini sebaiknya dianalisis kembali agar selaras dengan peraturan yang lebih tinggi dan tidak menciptakan celah hukum yang dapat merugikan di kemudian hari.

Hierarki regulasi merupakan susunan bertingkat peraturan perundang-undangan yang menentukan kedudukan, kekuatan mengikat, serta hubungan antara satu peraturan dengan peraturan lainnya. Dalam sistem hukum Indonesia, hierarki ini diatur dalam Pasal 7 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, yang menegaskan bahwa peraturan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi (*lex superior derogat legi inferiori*). Prinsip ini penting untuk menjamin kepastian hukum, konsistensi norma, dan tertib administrasi dalam pelaksanaan kewenangan oleh pejabat publik, termasuk notaris sebagai pejabat umum pembuat akta autentik.

Undang-Undang Jabatan Notaris (UUJN) Nomor 2 Tahun 2014 memiliki hierarki lebih tinggi daripada Peraturan Menteri Koperasi (Permenkop) Nomor 1 Tahun 2025, sesuai Pasal 7 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, di mana undang-undang mengikat peraturan menteri. Pasal 15 UUJN memberikan kewenangan umum kepada semua notaris terdaftar untuk membuat akta autentik, termasuk akta pendirian koperasi, tanpa syarat sertifikasi khusus seperti Notaris Pembuat Akta Koperasi (NPAK). Sebaliknya, Permenkop No. 1/2025 membatasi pembuatan akta Koperasi Merah Putih hanya oleh NPAK bersertifikat SK PP-INI No. 33/K/58-IV/2025.

Dalam konteks pendirian Koperasi Merah Putih, persoalan hierarki regulasi menjadi krusial karena terdapat perbedaan pengaturan antara Undang-Undang Jabatan Notaris, Peraturan Menteri Koperasi, dan kebijakan administratif Direktorat Jenderal Administrasi Hukum Umum, yang berdampak langsung terhadap efektivitas pengawasan akta koperasi tersebut. Perbedaan ini melemahkan penguatan pengawasan karena menciptakan dualisme hukum, Dirjen AHU (SE No. AHU-AH.02-40/2025) menerima akta dari notaris manapun melalui SABH untuk pengesahan, sementara Dinas Koperasi mengeluarkan nama – nama Notaris yang sudah NPAK dan tidak menolak akta non-NPAK. Akibatnya, akta sah secara formal di AHU tetapi berkemungkinan batal secara administratif di Kemenkop.

Notaris sebagai pejabat umum memiliki kewenangan untuk membuat akta autentik yang bersifat mengikat, baik bagi pihak-pihak yang terlibat dalam perjanjian maupun pihak ketiga yang berinteraksi dengan perjanjian tersebut. Dalam konteks pendirian koperasi, terdapat ketentuan bahwa hanya Notaris Pembuat Akta Koperasi (NPAK) yang berwenang membuat akta pendirian koperasi. Hal ini bertujuan untuk memastikan bahwa notaris yang membuat akta memiliki kompetensi khusus mengenai perkoperasian.

Dalam Undang-Undang No. 25 Tahun 1992 tentang Perkoperasian, meskipun tidak disebutkan secara eksplisit tentang kewajiban menggunakan NPAK, praktik penunjukan NPAK berkembang untuk memberikan pengawasan administratif dan memastikan standar kualitas dalam pembuatan akta pendirian koperasi. Ketentuan ini bertujuan untuk menjaga kepastian hukum dan terjaganya proses pendirian koperasi sesuai dengan peraturan yang berlaku.

Dalam wawancara dengan pihak KEMENKUM, mereka berpendapat bahwa kewenangan NPAK lebih dilihat sebagai pengaturan administratif dan tidak semestinya membatasi kewenangan notaris umum. Oleh karena itu, KEMENKUM menyatakan bahwa akta koperasi Merah Putih yang dibuat oleh

notaris non-NPAK tetap sah, selama notaris tersebut memenuhi syarat formil dan prosedur pembuatan akta autentik sesuai dengan Undang-Undang Jabatan Notaris.¹⁹

Surat edaran yang diterbitkan oleh Dirjen AHU bertujuan untuk memberikan kemudahan administratif bagi pendirian koperasi Merah Putih, terutama di daerah yang kekurangan jumlah NPAK. Surat edaran ini mengizinkan notaris non-NPAK untuk membuat akta pendirian koperasi, dengan alasan untuk mempercepat pendirian koperasi dan memenuhi kebutuhan masyarakat di tingkat desa dan kelurahan.

Namun, meskipun surat edaran ini dianggap sah dalam konteks administratif, kedudukannya lebih rendah dalam hierarki peraturan perundang-undangan dibandingkan dengan peraturan menteri dan undang-undang. Hal ini menimbulkan konflik norma antara kebijakan administratif Dirjen AHU dan Peraturan Menteri Koperasi No. 1 Tahun 2025, yang secara tegas mengharuskan akta pendirian koperasi dibuat oleh NPAK. Pandangan KEMENKUM yang menyatakan bahwa akta koperasi yang dibuat oleh notaris non-NPAK tetap sah mencerminkan pendekatan pragmatis dalam mengatasi kendala administratif yang dihadapi oleh masyarakat dalam mendirikan koperasi. KEMENKUM berargumen bahwa kebijakan ini diperlukan untuk mempercepat pendirian koperasi dan mengatasi keterbatasan jumlah NPAK, terutama di daerah-daerah yang sulit dijangkau oleh notaris NPAK.

Namun, dari sudut pandang hukum, kebijakan ini dapat menimbulkan ketidakpastian hukum, terutama dalam hal keabsahan akta yang dibuat oleh notaris non-NPAK. Peraturan Menteri Koperasi No. 1 Tahun 2025 secara eksplisit mengharuskan penggunaan NPAK, dan kebijakan yang mengabaikan ketentuan tersebut berpotensi menciptakan konflik norma antara kebijakan administratif dan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Keabsahan Akta Pendirian Koperasi Yang Dibuat Tanpa Notaris Pembuat Akta Koperasi (NPAK) Yang Memiliki Sertifikat Khusus Pembekalan Dibidang Perkoperasian

Koperasi sebagai badan hukum diperoleh melalui suatu prosedur hukum yang diatur dalam peraturan perundang-undangan di bidang perkoperasian. Dasar hukum utama pembentukan koperasi di Indonesia adalah Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1992 tentang Perkoperasian, yang mengatur prinsip, kedudukan, serta tata cara pendirian koperasi sebagai subjek hukum yang mandiri.

Ketentuan lebih lanjut mengenai persyaratan dan tata cara pengesahan akta pendirian serta perubahan anggaran dasar koperasi pada mulanya diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 4 Tahun 1994. Seiring dengan perkembangan hukum dan kebutuhan administrasi modern, pengaturan teknis terkait pembentukan, pengesahan, perubahan anggaran dasar, penggabungan, peleburan, serta pembubaran koperasi kemudian disempurnakan dan saat ini diatur dalam Peraturan Menteri Koperasi dan Usaha Kecil dan Menengah Nomor 9 Tahun 2018 tentang Penyelenggaraan dan Pembinaan Perkoperasian, yang menggantikan ketentuan sebelumnya, termasuk Peraturan Menteri Negara Koperasi dan UKM Nomor 01/Per/M.KUKM/I/2006 serta berbagai keputusan menteri yang telah dinyatakan tidak berlaku.

Di bidang akta untuk pendirian dan perubahan Anggaran Dasar mengalami suatu reformasi yaitu dengan dikeluarkannya Keputusan Menteri Negara Koperasi dan UKM No98/kep/M.KUKM/IX/2004 tentang Notaris sebagai Pembuat Akta Koperasi sebagai peraturan pelaksanaan yang mengatur masalah akta yang memang dalam Undang-Undang No 25 Tahun 1992 tidak diatur, sehingga dengan dikeluarkannya keputusan tersebut dapat memberikan perlindungan dan kepastian hukum, ketertiban administrasi, dan kualitas akta koperasi bagi masyarakat yang akan membentuk koperasi, dan adanya hubungan kemitraan dengan pihak ketiga yang lebih kondusif dalam kegiatan usahanya.

Notaris Pembuat Akta Koperasi (NPAK) didefinisikan sebagai pejabat umum khusus yang diangkat oleh Menteri Koperasi dan UKM setelah memenuhi persyaratan ketat, termasuk kepemilikan

¹⁹ Hasil Wawancara dengan Staf Kementrian Hukum Sylvia Vita Emrin, Padang, 16 Desember 2025

sertifikat pembekalan di bidang perkoperasian sesuai Pasal 4 Kepmenkop UKM No. 98/KEP/M.KUKM/IX/2004. Kewenangan eksklusif NPAK mencakup pembuatan akta otentik untuk pendirian koperasi, perubahan anggaran dasar, akta rapat anggota, dan dokumen terkait lainnya yang menjadi syarat pengesahan badan hukum oleh Kementerian. Regulasi ini bertujuan menjamin kepastian hukum dan kesesuaian dengan prinsip koperasi demokratis, di mana akta NPAK menjadi prasyarat formal melalui sistem SISMINBHKOP yang terintegrasi secara nasional. Tanpa penetapan resmi ini, notaris umum tidak boleh membuat akta koperasi meskipun memiliki wewenang otentik secara umum berdasarkan UU No. 2 Tahun 2014 tentang Jabatan Notaris.

Pembuatan akta pendirian koperasi atau akta perubahan anggaran dasar koperasi oleh notaris yang tidak memiliki penetapan sebagai NPAK berpotensi menimbulkan implikasi hukum, baik secara administratif maupun keperdataan. Secara administratif, akta tersebut dapat ditolak dalam proses pengesahan badan hukum koperasi oleh Kementerian Hukum (Kemenkum) melalui Sistem Administrasi Badan Hukum (SABH), karena tidak memenuhi persyaratan formal yang ditetapkan oleh peraturan perundang-undangan di bidang perkoperasian.

Secara keperdataan, akta yang tidak dibuat oleh pejabat yang berwenang dapat berpotensi kehilangan sifat keotentikannya, sehingga kedudukannya dapat dipersamakan dengan akta di bawah tangan. Kondisi ini tentu berdampak pada kekuatan pembuktian akta, serta dapat menimbulkan ketidakpastian hukum bagi koperasi sebagai subjek hukum, khususnya dalam hubungan hukum dengan pihak ketiga.

Dengan berlakunya Surat Edaran Direktur Jenderal Administrasi Hukum Umum Kementerian Hukum Nomor AHU-02.40 (selanjutnya disebut SE Dirjen AHU 02-40), terjadi perluasan kewenangan notaris dalam pembuatan akta pendirian Koperasi Merah Putih. Surat edaran tersebut pada praktiknya memberikan keleluasaan kepada seluruh notaris, tanpa membedakan status penetapan sebagai Notaris Pembuat Akta Koperasi (NPAK), untuk membuat akta pendirian Koperasi Merah Putih sepanjang memenuhi persyaratan administratif dalam Sistem Administrasi Badan Hukum (SABH).

Kebijakan ini secara implisit menimbulkan pergeseran pengaturan kewenangan notaris yang sebelumnya ditegaskan dalam Keputusan Menteri Koperasi dan Usaha Kecil dan Menengah Nomor 98/Kep/M.KUKM/IX/2004, yang mensyaratkan bahwa akta pendirian koperasi dan perubahan anggaran dasar koperasi dibuat oleh notaris yang telah memperoleh penetapan sebagai NPAK. Kondisi tersebut tercermin dari praktik di lapangan, di mana banyak notaris yang bukan NPAK telah membuat akta pendirian Koperasi Merah Putih dan memperoleh pengesahan badan hukum melalui SABH. Hal ini menunjukkan bahwa dalam praktik administrasi, keberadaan SE Dirjen AHU 02-40 lebih dijadikan rujukan operasional dibandingkan dengan Kepmen Nomor 98/Kep/M.KUKM/IX/2004, sehingga ketentuan mengenai NPAK cenderung terabaikan.

Ditinjau dari hierarki peraturan perundang-undangan sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022, keputusan menteri tidak termasuk dalam jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan. Namun demikian, keputusan menteri tetap memiliki kekuatan mengikat secara administratif, sepanjang dibentuk berdasarkan kewenangan yang sah dan tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Dalam hukum administrasi negara, kewenangan pemerintahan diperoleh melalui tiga cara, yaitu atribusi, delegasi, dan mandat. Atribusi adalah pemberian kewenangan yang bersifat asli oleh pembentuk undang-undang kepada suatu organ pemerintahan. Delegasi merupakan pelimpahan kewenangan dari organ pemerintahan yang lebih tinggi kepada organ yang lebih rendah, disertai dengan peralihan tanggung jawab. Sementara itu, mandat adalah pelimpahan kewenangan untuk bertindak atas nama pemberi mandat, tanpa mengalihkan tanggung jawab.²⁰

²⁰ Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, (Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2018), hlm. 101-103

Keputusan Menteri Koperasi dan Usaha Kecil dan Menengah Nomor 98/Kep/M.KUKM/IX/2004 tentang Notaris sebagai Pembuat Akta Koperasi merupakan bentuk pelaksanaan kewenangan delegatif yang bersumber dari Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1992 tentang Perkoperasian. Melalui keputusan menteri tersebut, Menteri Koperasi dan UKM menetapkan pengaturan teknis mengenai notaris yang diberi kewenangan khusus sebagai Notaris Pembuat Akta Koperasi (NPAK), guna menjamin kepastian dan kualitas hukum akta koperasi.

Dalam praktik, SE Dirjen AHU 02-40 telah menimbulkan implikasi normatif, yaitu memberikan keleluasaan kepada seluruh notaris untuk membuat akta pendirian Koperasi Merah Putih, tanpa membedakan status sebagai NPAK. Kondisi ini menimbulkan persoalan kewenangan, karena secara teoritis mandat tidak boleh melampaui kewenangan yang didelegasikan, serta tidak dapat mengesampingkan ketentuan yang telah ditetapkan melalui keputusan menteri.

Fenomena penggunaan surat edaran untuk mengubah atau menggeser ketentuan hukum yang seharusnya diatur melalui perubahan undang-undang atau peraturan perundang-undangan dapat dikualifikasikan sebagai pelampauan kewenangan. Pelampauan kewenangan dalam konteks ini dimaknai sebagai praktik pemerintahan yang secara sadar menghindari mekanisme pembentukan peraturan perundang-undangan yang sah, dengan menggunakan instrumen kebijakan administratif untuk mencapai tujuan normatif tertentu.

Akta pendirian koperasi yang dibuat oleh notaris biasa tanpa sertifikat NPAK mengalami cacat formal karena melanggar Pasal 3 ayat (1) Kepmenkop No. 98/2004 yang secara tegas membatasi wewenang eksklusif pada NPAK. Kekuatan pembuktian akta tersebut turun menjadi setara akta di bawah tangan jika hanya ditandatangani para pendiri, sehingga tidak memenuhi syarat sebagai bukti sempurna di pengadilan atau proses administratif pengesahan. Pemerintah melalui Kementerian Koperasi menolak pengesahan badan hukum untuk akta semacam ini, meskipun dibuat oleh notaris yang sah secara umum, karena bertentangan dengan hierarki wewenang pejabat umum khusus. Dalam praktik, hal ini sering menyebabkan penundaan atau pembatalan akta di tingkat dinas kabupaten/kota sebelum naik ke pusat.

Keabsahan akta pendirian koperasi yang dibuat oleh notaris non-NPAK tidak dapat dipandang sepele. Undang-Undang No. 25 Tahun 1992 mengatur bahwa pendirian koperasi harus melalui akta autentik yang memenuhi syarat formil tertentu. Meskipun undang-undang ini tidak mengatur secara spesifik kewajiban menggunakan NPAK, praktik penunjukan NPAK berkembang sebagai sarana untuk memastikan standar legalitas dan kepastian hukum dalam proses pendirian koperasi.

Peraturan Menteri Koperasi No. 1 Tahun 2025 lebih lanjut mengharuskan bahwa akta pendirian koperasi dibuat oleh notaris yang ditunjuk sebagai NPAK. Hal ini menunjukkan bahwa NPAK memiliki kewenangan yang lebih dan memiliki pemahaman khusus tentang aspek hukum koperasi. Keputusan Menteri Koperasi No. 98 Tahun 2004 lebih lanjut menegaskan bahwa hanya notaris yang ditunjuk sebagai NPAK yang dapat membuat akta pendirian koperasi, untuk memastikan kualitas akta dan menghindari potensi pelanggaran hukum.

Menurut notaris NPAK, meskipun mereka menghargai upaya pemerintah untuk mempercepat pendirian koperasi dengan memperbolehkan notaris non-NPAK membuat akta koperasi Merah Putih, mereka menyatakan bahwa kebijakan tersebut dapat menurunkan kualitas akta yang dihasilkan. Sebagai notaris yang berwenang membuat akta perkoperasian, mereka merasa bahwa kompetensi khusus yang dimiliki oleh NPAK sangat penting untuk memastikan akta tersebut memenuhi syarat hukum dan menghindari potensi sengketa hukum di kemudian hari.

Notaris non-NPAK juga menekankan bahwa mereka telah mematuhi standar hukum dalam pembuatan akta, dan merasa bahwa kompetensi mereka sebagai notaris sudah memadai untuk menangani pembuatan akta koperasi, meskipun tidak terdaftar sebagai NPAK. Mereka menjelaskan bahwa notaris memiliki pemahaman yang cukup tentang dasar hukum yang mendasari pembuatan akta autentik, termasuk akta pendirian koperasi. Selain itu, mereka menyatakan bahwa mereka memiliki kewajiban untuk mengikuti pedoman administratif yang dikeluarkan oleh KEMENKUM, dan

jika surat edaran tersebut memperbolehkan mereka untuk membuat akta koperasi Merah Putih, maka mereka akan menaatinya.

Namun, notaris non-NPAK juga mengakui adanya potensi kebingungan di kalangan masyarakat dan pihak-pihak terkait mengenai keabsahan akta yang dibuat oleh notaris non-NPAK. Mereka merasa bahwa meskipun mereka mempunyai kewenangan sah untuk membuat akta, ketentuan yang lebih tinggi seperti Peraturan Menteri Koperasi No. 1 Tahun 2025 dan Keputusan Menteri No. 98 Tahun 2004 yang mengatur bahwa hanya NPAK yang dapat membuat akta pendirian koperasi dapat menciptakan perbedaan interpretasi di lapangan. Mereka juga menyarankan agar ada klarifikasi lebih lanjut mengenai kewenangan notaris non-NPAK dalam pembuatan akta koperasi agar tidak menimbulkan keraguan hukum di masa depan.

Dalam etika profesi notaris, terdapat tanggung jawab untuk memastikan bahwa setiap akta yang dibuat memenuhi standar hukum yang ketat. Menurut Undang-Undang Jabatan Notaris, notaris diharuskan untuk memastikan legalitas dan keabsahan setiap akta yang mereka buat, serta menjaga agar tidak ada konflik kepentingan atau pelanggaran hukum dalam proses pembuatan akta. Notaris yang terdaftar sebagai NPAK memiliki tanggung jawab tambahan untuk memastikan bahwa setiap akta pendirian koperasi sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, termasuk Peraturan Menteri Koperasi No. 1 Tahun 2025 yang mengatur kewajiban NPAK dalam pembuatan akta koperasi.

Notaris NPAK yang menolak membuat akta pendirian koperasi Merah Putih dengan alasan bahwa proses yang terburu-buru dapat menciptakan masalah di kemudian hari, mengacu pada prinsip tanggung jawab profesi yang mengutamakan keamanan hukum daripada kecepatan administratif. Keputusan tersebut menunjukkan bahwa notaris tersebut lebih mengedepankan kewaspadaan dan ketelitian dalam menjalankan tugasnya, yang mencerminkan komitmen terhadap standar hukum yang tinggi.

Pandangan yang disampaikan oleh notaris NPAK ini juga mengingatkan pada pentingnya evaluasi menyeluruh terhadap kebijakan administratif yang mengizinkan notaris non-NPAK untuk membuat akta pendirian koperasi Merah Putih. Dalam praktiknya, kebijakan ini dapat memberikan kemudahan administratif, namun jika tidak diimbangi dengan peningkatan kualitas kontrol, kebijakan ini berisiko menurunkan standar hukum yang berlaku. Notaris NPAK yang lebih berhati-hati dalam menjalankan tugasnya, mengingatkan bahwa meskipun kebijakan ini sah secara administratif, proses yang terburu-buru dapat menciptakan kerugian hukum yang lebih besar di masa depan.

Kesimpulan

Surat Edaran Dirjen AHU Nomor AHU-AH.02-40 Tahun 2025 secara yuridis tidak termasuk dalam hierarki peraturan perundang-undangan sebagaimana diatur dalam Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Surat edaran merupakan instrumen kebijakan administratif yang bersifat internal dan hanya berfungsi sebagai petunjuk pelaksanaan teknis, sehingga tidak memiliki kewenangan untuk membentuk norma hukum baru, mengubah, ataupun mengesampingkan ketentuan yang telah diatur dalam peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Substansi Surat Edaran Dirjen AHU AHU-AH.02-40 Tahun 2025 yang memperbolehkan notaris non-Notaris Pembuat Akta Koperasi (NPAK) membuat akta pendirian Koperasi Merah Putih bertentangan dengan prinsip kewenangan dan asas legalitas, karena mengabaikan ketentuan normatif dalam Peraturan Menteri Koperasi Nomor 1 Tahun 2025 dan Keputusan Menteri Koperasi Nomor 98 Tahun 2004 yang menegaskan pentingnya peran NPAK dalam menjamin kualitas, pengawasan, dan kepastian hukum pendirian koperasi. Berdasarkan analisis terhadap kedudukan Surat Edaran Direktorat Jenderal Administrasi Hukum Umum Nomor AHU-AH.02-40 Tahun 2025 ditinjau dari teori kepastian hukum, dapat disimpulkan bahwa penggunaan surat edaran sebagai dasar utama pendirian Koperasi Merah Putih tidak mencerminkan terpenuhinya prinsip kepastian hukum. Surat edaran sebagai instrumen kebijakan administratif tidak memiliki

kekuatan mengikat secara umum dan tidak termasuk dalam hierarki peraturan perundang-undangan, sehingga menimbulkan ketidakjelasan norma, inkonsistensi penerapan hukum, serta perbedaan penafsiran dalam praktik. Kondisi tersebut berpotensi merugikan notaris dan masyarakat karena tidak memberikan jaminan kepastian mengenai dasar hukum kewenangan dan keabsahan akta pendirian koperasi, dan juga telah merusak unsur-unsur kepastian hukum, sebagaimana dikemukakan oleh para ahli, yaitu kejelasan hukum, konsistensi penerapan hukum, prediktabilitas, serta aksesibilitas hukum. Apabila praktik ini dibiarkan, maka akan tercipta preseden buruk dalam sistem hukum nasional, di mana perubahan kebijakan publik dapat dilakukan cukup melalui surat edaran, tanpa melalui mekanisme pembentukan peraturan perundang-undangan yang sah dan partisipatif.

Berdasarkan hasil penelitian, dapat disimpulkan bahwa akta pendirian koperasi yang dibuat oleh notaris non-NPAK secara administratif tetap diakui sah sepanjang memperoleh pengesahan badan hukum dari Kementerian Hukum. Namun demikian, ditinjau dari teori kewenangan, praktik tersebut tidak sejalan dengan prinsip legalitas karena mengabaikan kewenangan khusus NPAK sebagaimana diatur dalam Keputusan Menteri Koperasi dan UKM Nomor 98/Kep/M.KUKM/IX/2004. Ketergantungan pada surat edaran sebagai dasar pelaksanaan kewenangan telah menimbulkan konflik norma dan menunjukkan adanya pergeseran dari kepatuhan normatif menuju pragmatisme administratif. Kondisi ini menimbulkan ketegangan antara keabsahan administratif dan keabsahan normatif, yang pada akhirnya berdampak pada kepastian hukum dan konsistensi penerapan kewenangan notaris di bidang perkoperasian. Dengan demikian, keabsahan akta pendirian koperasi yang dibuat tanpa NPAK berada dalam posisi dilematis, yaitu sah secara administratif karena diterima dan disahkan oleh sistem pemerintahan, namun secara normatif berpotensi bertentangan dengan prinsip kewenangan, asas legalitas, dan pengaturan khusus mengenai NPAK. Kondisi ini menunjukkan perlunya harmonisasi regulasi agar pendirian koperasi, khususnya Koperasi Merah Putih, tetap menjamin kepastian hukum tanpa mengorbankan kualitas dan akuntabilitas hukum akta yang dibuat.

Referensi

- Atsar, Abdul, *Perkembangan Hukum Koperasi di Indonesia*, Yogyakarta: Deepublish, 2024.
- Cholida Hanum, *Analisis Yuridis Kedudukan Surat Edaran Dalam Sistem Hukum Indonesi*, Humani (Hukum dan Masyarakat Madani), 2020, Vol.10 No.2
- Fatma Afifah & Sri Warjiyati, "Tujuan, Fungsi dan Kedudukan Hukum", *Jurnal Ilmu Hukum Wijaya Putra*, Vol. 2 No. 2, 2024.
- Fidia Amelliyah, Moh Maulana Firmansyah & Mashudi, *Sejarah Perkembangan Koperasi di Indonesia*, *Jurnal Media Akademik*, Vol. 3 No. 6, 2025.
- Frank Robotka, "A Theory of Cooperation", *Journal of Farm Economics*, Vol. 29 No. 1.
- Himpunan Peraturan Perundang-undangan Di Bidang Kelembagaan Koperasi.
- Iron Sarira, *Pemahaman Terhadap Surat Edaran Menteri Ketenagakerjaan No. 05/2019 Dalam Perspektif Pembentukan Peraturan Dan Keberlakuannya Dalam Dunia Usaha*, (diakses pada 22 Desember 2025)
- Julhadi MA, *Metodologi Penelitian Pendidikan*, Aceh: Yayasan Penerbit Muhammad Zaini, 2021
- Kedudukan Surat Edaran Menteri Dalam Sistem Hukum Indonesia, <https://www.saplaw.top/kedudukan-surat-edaran-menteri-dalam-sistem-hukum-indonesia/>, (diakses pada 22 Desember 2025)
- Mohammad Zamroni, "Konsep Kewenangan dalam Perspektif Hukum Perdata", *Jurnal Mimbar Hukum*, Vol. 36 No. 2, 2024.
- Ni Made Intan Priliandani dkk, *Fakultas Ekonomi Universitas Warmadewa*, Vol. 3 No. 1, 2018.
- Prabawa, I. G. N. W, *Peran Notaris dalam Pendirian Koperasi setelah Diberlakukannya OSS*, Universitas Udayana, 2021

- Petunjuk Pelaksanaan Menteri Koperasi dan UKM Nomor 1 Tahun 2025 tentang Pembentukan Koperasi Desa/Kelurahan Merah Putih, Pasal 1 ayat (2).
- Rio Trifo Inggis, Kedudukan Surat Edaran Dikaitkan Dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 Juncto Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, *Jurnal Dialektika Hukum*, Vol. 1 No. 1 Tahun 2019
- Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, PT Citra Aditya Bakti, Bandung, Edisi IX 2021.
- Siti Rohana, Penulisan Surat Edaran Dan Surat Pengumuman Dinas Pendidikan Kabupaten Kubu Raya, file:///C:/Users/USER/Downloads/29348-75676590665-1-PB.pdf, (diakses pada 10 Januari 2025)
- Surat Edaran Direktur Jenderal AHU Nomor AHU-AH.02-40 Tahun 2025 tentang Tata Cara Pendaftaran Koperasi Merah Putih
- Sotyaningrum, Afra Tien, *Korespondensi Bahasa Indonesia*, Yogyakarta: Amara Books, 2008.
- Wafa YUSDHEAPUTRA, Kedudukan Surat Edaran Menteri Dalam Hierarki Peraturan Perundang-Undangan, *jurist-Diction*, Volume 6 No. 1, Januari 2023
- R. Wijaya, "Peran Dirjen AHU dalam Pengesahan Koperasi," *Jurnal Administrasi Hukum*, Vol. 10, No. 1, 2021, hlm. 112–130.
- Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, (Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2018).