

**KANTOR PENGACARA NEGARA PADA
KEJAKSAAN NEGERI TANJUNG PERAK**



PENDAPAT HUKUM (LEGAL OPINION)

**PEMBENTUKAN INSTRUMEN HUKUM DAERAH
SEBAGAI DASAR PELAKSANAAN
PERMENDAGRI 13 TAHUN 2025 TENTANG
DUKUNGAN BUPATI/WALI KOTA
DALAM PENDANAAN
KOPERASI KELURAHAN MERAH PUTIH**

**PADA
BAGIAN HUKUM DAN KERJASAMA
KOTA SURABAYA**

JAKSA PENGACARA NEGARA

APRIL 2026

**KANTOR PENGACARA NEGARA PADA
KEJAKSAAN NEGERI TANJUNG PERAK**



PENDAPAT HUKUM (LEGAL OPINION)

**PEMBENTUKAN INSTRUMEN HUKUM DAERAH
SEBAGAI DASAR PELAKSANAAN
PERMENDAGRI 13 TAHUN 2025 TENTANG
DUKUNGAN BUPATI/WALI KOTA
DALAM PENDANAAN
KOPERASI KELURAHAN MERAH PUTIH**

**PADA
BAGIAN HUKUM DAN KERJASAMA
KOTA SURABAYA**

**JAKSA PENGACARA NEGARA
APRIL 2026**



**KEJAKSAAN REPUBLIK INDONESIA
KEJAKSAAN TINGGI JAWA TIMUR
KEJAKSAAN NEGERI TANJUNG PERAK**

Jl. Kemayoran Baru No. 1 Kota Surabaya
Telp. (031)3521019, fax. (031) 3540515, www.kejari-tanjungperak.go.id

SP-2

**SURAT - PERINTAH
PENUNJUKAN JAKSA PENGACARA NEGARA
UNTUK MEMBERIKAN PENDAPAT HUKUM (*LEGAL OPINION*)
NOMOR : PRIN-1378A/M.5.43/Gph.1/04/2026**

KEPALA KEJAKSAAN NEGERI TANJUNG PERAK

- Dasar : 1. Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2021 tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia;
2. Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 38 Tahun 2010 Tentang Organisasi dan Tata Kerja Kejaksaan Republik Indonesia sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan Peraturan Presiden Nomor 15 Tahun 2024 Tentang Perubahan Ketiga Atas Peraturan Presiden Nomor 38 Tahun 2010 Tentang Organisasi dan Tata Kerja Kejaksaan Republik Indonesia (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2021 Nomor 67);
3. Peraturan Jaksa Agung Nomor PER-006/A/JA/07/2017 Tentang Organisasi dan Tata Kerja Kejaksaan Republik Indonesia sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan Peraturan Kejaksaan Nomor 3 Tahun 2024 Tentang Perubahan Keempat Atas Peraturan Jaksa Agung Nomor PER-006/A/JA/07/2017 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kejaksaan Republik Indonesia (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2022 Nomor 33);
4. Peraturan Jaksa Agung Republik Indonesia No. 018/A/JA/07/2014 tentang *Standard Operating Procedure* (SOP) Pelaksanaan Tugas, Fungsi dan Wewenang Perdata dan Tata Usaha Negara sebagaimana diubah dengan Keputusan Jaksa Agung Nomor 249 Tahun 2020 Tentang Standar Operasional Prosedur Di Lingkungan Kejaksaan RI (Lampiran V Jaksa Agung Muda Bidang Perdata Dan Tata Usaha Negara);
5. Peraturan Kejaksaan Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 2021 Tentang Pedoman Pelaksanaan Penegakan Hukum, Bantuan Hukum, Pertimbangan Hukum, Tindakan Hukum Lain Dan Pelayanan Hukum Di Bidang Perdata Dan Tata Usaha Negara;
6. Keputusan Jaksa Agung Republik Indonesia Nomor : KEP-157/A/JA/11/2012 Tentang Administrasi Perkara Perdata dan Tata Usaha Negara;
7. Kesepakatan Bersama antara Pemerintah Kota Surabaya Nomor: 100.3.7.1/96/436.1.2/2026 dengan Kejaksaan Negeri Tanjung Perak Nomor: MoU-01/M.5.43/Gs/01/2026 tanggal 02 Januari 2026 tentang Kerjasama di Hukum Perdata dan Tata Usaha Negara.
8. Surat Perintah Kepala Kejaksaan Negeri Tanjung Perak kepada Jaksa Pengacara Negara Nomor : PRIN-1364A/M.5.43/Gs/04/2026 tanggal 06 April 2026 untuk membuat Telaahan;
9. Telaahan Jaksa Pengacara Negara tanggal 07 April 2026 atas Urgensi Pembentukan Instrumen Hukum Daerah Sebagai Dasar Pelaksanaan Permendagri 13 tahun 2025 tentang Dukungan Bupati/Wali Kota dalam Pendanaan Koperasi Keluarahan Merah Putih pada Bagian Hukum dan Kerjasama Kota Surabaya;
- Pertimbangan : 1. Telaahan Jaksa Pengacara Negara tanggal 07 April 2026 atas Urgensi Pembentukan Instrumen Hukum Daerah Sebagai Dasar Pelaksanaan Permendagri 13 tahun 2025 tentang Dukungan Bupati/Wali Kota dalam Pendanaan Koperasi Keluarahan Merah Putih pada Bagian Hukum dan Kerjasama Kota Surabaya;
2. Bahwa sebagai pelaksanaannya perlu diterbitkan Surat Perintah Kepala Kejaksaan Negeri Tanjung Perak.

MEMERINTAHKAN

- Kepada : 1. **NURDHINA HAKIM, S.H., M.H.**
Jaksa Pengacara Negara
2. **JUSTICA HERU VIOLAGITA, S.H., M.Kn.**
Jaksa Pengacara Negara
3. **ANGELO EMANUEL FLAVIO SEAC, SH.**
Jaksa Pengacara Negara
4. **I GEDE KRISNA WAHYU WIJAYA, S.H.**
Jaksa Pengacara Negara
5. **CAHYA AGMELYA SAYU NILAM MG, S.H.**
Jaksa Pengacara Negara
6. **I KADEK ANDI PRAMANA PUTRA, S.H.**
Jaksa Pengacara Negara

- Untuk : 1. Memberikan Pendapat Hukum (*Legal Opinion*) atas Urgensi Pembentukan Instrumen Hukum Daerah Sebagai Dasar Pelaksanaan Permendagri 13 tahun 2025 tentang Dukungan Bupati/Wali Kota dalam Pendanaan Koperasi Keluarahan Merah Putih pada Bagian Hukum dan Kerjasama Kota Surabaya;
2. Melaporkan hasilnya kepada Kepala Kejaksaan Negeri Tanjung Perak;
3. Melaksanakan Surat Perintah ini dengan penuh tanggung jawab.

Kepada : Yang bersangkutan
untuk dikeluarkan

Dikeluarkan di
Tanggal

: Surabaya
: 07 April 2026

KEPALA KEJAKSAAN NEGERI TANJUNG PERAK



DARWIS BURHANSYAH, S.H., M.H.
JAKSA MADYA NIP. 19781016 200501 1 004

Tembusan:

1. Yth. Kepala Kejaksaan Tinggi Jawa Timur;
2. Yth. Wakil Kepala Kejaksaan Negeri Jawa Timur
3. Yth. Asisten Bidang Perdata dan Tun Kejaksaan Tinggi Jawa Timur;
4. Yth. Asisten Bidang Pengawasan Kejaksaan Tinggi Jawa Timur;
5. Arsip.



KEJAKSAAN REPUBLIK INDONESIA
KEJAKSAAN TINGGI JAWA TIMUR
KEJAKSAAN NEGERI TANJUNG PERAK

Jl. Kemayoran Baru No. 1 Kota Surabaya
Telp. (031)3521019, fax. (031) 3540515, www.kejari-tanjungperak.go.id

S-6

PENDAPAT HUKUM (LEGAL OPINION)

**PEMBENTUKAN INSTRUMEN HUKUM DAERAH SEBAGAI DASAR PELAKSANAAN
PERMENDAGRI 13 TAHUN 2025 TENTANG DUKUNGAN BUPATI/WALI KOTA DALAM
PENDANAAN KOPERASI KELURAHAN MERAH PUTIH**

A. DATA

Bahwa berdasarkan data dan Informasi yang diperoleh, terdapat Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2025 tentang Dukungan Bupati/Wali Kota dalam pendanaan koperasi kelurahan merah putih. Regulasi *a quo* pada pokoknya menjelaskan wewenang Bupati/Wali Kota dalam memberikan persetujuan pendanaan berupa pinjaman untuk pelaksanaan kegiatan usaha Koperasi Kelurahan Merah Putih (KKMP).

B. PERMASALAHAN

Bagaimana urgensi pembentukan instrumen hukum daerah sebagai dasar operasional dalam pemberian persetujuan dan dukungan pendanaan kepada Koperasi Kelurahan Merah Putih sebagai regulasi pelaksana Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2025?

C. ANALISIS

- 1) Bahwa Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2025 tentang Dukungan Bupati/Wali Kota dalam Pendanaan Koperasi Kelurahan Merah Putih (selanjutnya disebut Permendagri Nomor 13 Tahun 2025) merupakan produk hukum yang pada pokoknya mengatur terkait kewenangan Bupati/Wali Kota dalam memberikan persetujuan pendanaan berupa pinjaman untuk pelaksanaan kegiatan usaha KKMP yang mana dukungan ini digunakan untuk membantu penilaian bank pemberi pinjaman.
- 2) Bahwa Permendagri Nomor 13 Tahun 2025 merupakan regulasi yang dibentuk dengan pertimbangan sebagai berikut:
 - a. Dalam rangka mendukung program nasional berupa pembentukan Koperasi Kelurahan Merah Putih sebagaimana diamanatkan dalam Instruksi Presiden Nomor 9 Tahun 2025 tentang Percepatan Pembentukan Koperasi Desa/Kelurahan Merah Putih, perlu dukungan pemerintah daerah melalui pemberian pendanaan untuk modal berupa pinjaman yang bersumber dari bank pemerintah dan pemberian dukungan pengembalian pinjaman;

- b. Berdasarkan Pasal 278 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Pemerintah Daerah dapat memberikan insentif dan/atau kemudahan kepada masyarakat dan/atau investor termasuk koperasi dalam pembangunan daerah;
 - c. Berdasarkan Pasal 5 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2019 tentang Pemberian Insentif dan Kemudahan Investasi di Daerah yang mengatur:
 - "Pemerintah Daerah dapat memprioritaskan pemberian insentif dan/atau kemudahan untuk jenis usaha salah satunya koperasi".
 - d. Ketentuan Peraturan Pemerintah Nomor 7 Tahun 2021 tentang Kemudahan, Pelindungan, dan Pemberdayaan KUKM.
 - Pasal 2 mengatur "Pemerintah Pusat dan Daerah memberikan kemudahan, pelindungan dan pemberdayaan bagi Koperasi".
 - Pasal 20 mengatur "Pemerintah Pusat dan Daerah dapat memberikan perlindungan melalui pemulihan usaha koperasi dalam kondisi darurat tertentu salah satunya dengan Bantuan Bentuk Lain".
 - e. Amanat dari Pasal 2 ayat (4) Peraturan Menteri Keuangan Nomor 49 Tahun 2025 tentang Tata Cara Pinjaman dalam Rangka Pendanaan Koperasi Desa/Kelurahan Merah Putih (selanjutnya disebut Permenkeu Nomor 49 Tahun 2025) yang mengatur:
 - "Pengaturan mengenai kewenangan, kewajiban, dan dukungan penggunaan DAU/DBH oleh bupati/wali kota sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dan mekanisme persetujuan dari bupati/wali kota kepada KKMP sebagaimana dimaksud pada ayat (2), **dilaksanakan dengan berpedoman pada peraturan menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang dalam negeri**".
- 3) Bahwa sebagai peraturan yang lahir dengan berdasarkan pada Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, maka pemberian Insentif dan/atau Pemberian kemudahan kepada Koperasi sebagaimana diatur dalam Permendagri Nomor 13 Tahun 2025 harus tunduk kepada prinsip-prinsip pemberian insentif dan/atau kemudahan investasi di daerah kepada masyarakat dan/atau investor sebagaimana diatur dalam Pasal 3 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2019 tentang Pemberian Insentif dan Kemudahan Investasi di Daerah yang diantaranya meliputi:
- a. kepastian hukum;
 - b. kesetaraan;
 - c. transparansi;
 - d. akuntabilitas; dan
 - e. efektif dan efisien.
- Adapun dalam penjelasan, pengertian masing-masing prinsip tersebut adalah sebagai berikut:
- a. Kepastian hukum adalah asas yang meletakkan hukum dan ketentuan peraturan perundang-undangan sebagai dasar Pemerintah Daerah dalam setiap kebijakan dan tindakan dalam Pemberian Insentif dan/atau Pemberian Kemudahan Investasi;

- b. Kesetaraan adalah perlakuan yang sama terhadap investor tanpa memihak dan menguntungkan satu golongan, kelompok, atau skala usaha tertentu.
 - c. Transparansi adalah keterbukaan informasi dalam Pemberian Insentif dan/atau Pemberian Kemudahan kepada Masyarakat dan/atau Investor.
 - d. Akuntabilitas adalah bentuk pertanggungjawaban atas Pemberian Insentif dan/atau Pemberian Kemudahan Investasi.
 - e. Efektif dan efisien adalah pertimbangan yang rasional dan ekonomis serta jaminan yang berdampak pada peningkatan produktivitas serta pelayanan publik.
- 4) Bahwa Pasal 3 Permendagri Nomor 13 Tahun 2025 mengatur Bupati/Wali Kota berwenang memberikan **persetujuan pedanaan berupa pinjaman** dalam rangka **pelaksanaan kegiatan usaha KKMP**. Kewenangan tersebut termasuk memberikan Dukungan Pendanaan untuk mendukung modal KKMP sebagai pemberian fasilitas berupa **insentif dan/atau kemudahan dalam dukungan atas pemenuhan kewajiban finansial KKMP** yang memenuhi kriteria untuk menerima Pinjaman **sesuai dengan penilaian Bank oleh Pemerintah Kabupaten/Kota**.
- 5) Bahwa sebagaimana diatur dalam Pasal 5 Permendagri Nomor 13 Tahun 2025, alur Persetujuan Pinjaman dan Penyampaian Persetujuan Pinjaman pendanaan KKMP dapat dirangkaikan sebagai berikut:
1. Ketua Pengurus KKMP menyampaikan permohonan persetujuan kepada Bupati/Wali Kota atas usulan Pinjaman kepada Bank yang **disertai dengan proposal bisnis** yang disusun sesuai dengan ketentuan Peraturan perundang-undangan yang meliputi :
 - a. Rencana Bisnis;
 - b. Legalitas kelembagaan; dan
 - c. Dokumen lain yang diperlukan
 2. Berdasarkan proposal bisnis tersebut, **Bupati/Wali Kota** memerintahkan kepada **Tim Anggaran Pemerintah Daerah (TAPD) untuk melakukan kajian dan memberikan Rekomendasi**, serta Lurah melalui Camat untuk melakukan Musbangkel guna mendapat pertimbangan.
 3. **7 (tujuh) hari kerja** setelah **Pemohonan persetujuan diterima** Bupati/Wali Kota **menetapkan surat persetujuan untuk pendanaan KKMP** berdasarkan **hasil rekomendasi TAPD dan Pertimbangan Lurah**, dan disampaikan kepada **DPRD Kabupaten/Kota**.
 4. TAPD melakukan kajian terhadap proposal bisnis dengan meninjau aspek:
 - Perkoperasian
 - a. rencana bisnis yang memuat anggaran biaya Tas investasi dan/atau modal kerja yang diajukan beserta rencana pengembalian;
 - b. legalitas kelembagaan yang paling sedikit terdiri atas anggaran dasar, kepengurusan, dan nomor induk berusaha;
 - c. penilaian risiko yang paling sedikit terdiri atas analisis kemampuan berdasarkan potensi pendapatan, potensi pengeluaran, dan potensi aset.

- Pengelolaan Keuangan Daerah
 - a. keuangan paling sedikit terdiri atas batas maksimal pembiayaan utang daerah, nilai rasio kemampuan keuangan daerah untuk kemampuan pengembalian Pinjaman, batas maksimal deficit APBD, realisasi DAU (Dana Alokasi Umum) /DBH (Dana Bagi Hasil) untuk 3 (tiga) tahun terakhir, dan tidak mempunyai tunggakan atas pengembalian Pinjaman yang berasal dari sumber lain;
 - b. kelayakan kegiatan bisnis paling sedikit terdiri atas kesusiaan program/kegiatan dengan dokumen perencanaan dan penganggaran daerah serta sinkronisasi pinjaman dengan pendanaan daerah selain Pinjaman Daerah; dan
 - c. lainnya berupa persyaratan lain yang ditetapkan pemberi Pinjaman sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- 6) Bahwa berdasarkan Pasal 9 ayat (2) Permendagri Nomor 13 Tahun 2025, Dukungan Pendanaan diberikan kepada KKMP oleh Bupati/Walikota dalam bentuk:
 - a. Surat Persetujuan Bupati/Walikota dalam rangka pendanaan KKMP sebagai bagian syarat permohonan pengajuan usulan Pinjaman oleh KKMP kepada Bank yang digunakan sebagai syarat krusial permohonan pengajuan usulan pinjaman oleh KKMP kepada Bank; dan
 - b. Surat dukungan dari Bupati/Walikota Penggunaan DAU/DBH kepada kuasa pengguna anggaran Bendahara umum negara penyaluran dana transfer umum untuk dukungan KKMP sebagai syarat penandatanganan Perjanjian Pinjaman. Surat ini berisi pernyataan kesediaan daerah bahwa jika koperasi gagal bayar, maka Pemerintah Pusat yang dalam hal ini adalah Kementerian Keuangan berwenang memotong alokasi DAU/DBH Daerah untuk disalurkan kepada bank guna melunasi angsuran tersebut.

Bahwa baik Surat Persetujuan Bupati/Walikota dalam rangka pendanaan KKMP maupun Surat Dukungan Bupati/Walikota perihal Penggunaan DAU/DBH sebagaimana disebutkan diatas merupakan **syarat mutlak** yang harus diperoleh oleh KKMP untuk dapat diberikan pembiayaan berupa Pinjaman. Hal ini diatur dalam Pasal 2 ayat (2) Peraturan Menteri Keuangan Nomor 49 Tahun 2025 tentang Tata Cara Pinjaman Dalam Rangka Pendanaan Koperasi Desa/Kelurahan Merah Putih (selanjutnya disebut Permenkeu Nomor 49 Tahun 2025) yang memuat:

"Pinjaman kepada KKMP/KDMP sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diberikan setelah KKMP/KDMP mendapat persetujuan dari bupati/wali kota atau kepala Desa berdasarkan hasil musyawarah pembangunan kelurahan/musyawarah Desa"

Surat Persetujuan Bupati/Wali Kota sebagaimana poin 7 dilampirkan bersamaan dengan penyampaian usulan Pinjaman kepada Bank oleh Ketua Pengurus KKMP. Apabila permohonan diterima oleh Bank, selanjutnya akan dilakukan Perjanjian Pinjaman yang diikuti dengan penempatan dana Pinjaman pada rekening penerimaan pinjaman. Adapun berdasarkan Pasal 5 ayat (1) Permenkeu Nomor 49 Tahun 2025, plafon pinjaman untuk

KKMP/KDMP ditetapkan paling banyak Rp3.000.000.000-, dengan jangka waktu pinjaman paling lama 72 (tujuh puluh dua) bulan.

- 7) Bahwa berdasarkan Pasal 11 Permenkeu Nomor 49 Tahun 2025 mekanisme penempatan Dana Alokasi Umum (DAU) dan Dana Bagi Hasil (DBH) sebagai jaminan atau penutup kekurangan angsuran (gagal bayar) oleh Koperasi dalam program Koperasi Merah Putih merupakan skema pencadangan dana transfer yang dilakukan di Pemerintah Pusat. Apabila koperasi (debitur) tidak mampu membayar pokok dan bunga pada tanggal jatuh tempo, maka bank tidak langsung menagih ke APBD Surabaya, melainkan menempuh jalur administrasi pusat yakni:
 1. Bank selaku Operator Investasi Pemerintah (Operator Investasi Pemerintah) menyampaikan laporan gagal bayar kepada Kementerian Keuangan *cq* Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan.
 2. Laporan ini menjadi dasar bagi Kemenkeu untuk melakukan verifikasi terhadap Surat Dukungan yang pernah ditandatangani oleh Wali Kota.
 3. Setelah verifikasi selesai, Kementerian Keuangan akan melakukan pemotongan langsung (*intersep*) pada saat penyaluran DAU atau DBH periode berikutnya.
- 8) Bahwa dalam perspektif hukum keuangan daerah, kaitannya dengan pencatatan dalam APBD, Pemerintah Daerah tetap harus mencatat penerimaan DAU/DBH termasuk kepada penempatan DAU/DBH untuk menutupi kekurangan angsuran pokok dan bunga yang telah jatuh tempo (*default*). Dana yang ditempatkan untuk menutup kekurangan angsuran pokok dan bunga/margin/bagi hasil Pinjaman dicatat sebagai pendapatan transfer dan pengeluaran pembiayaan dalam APBD. Sehingga berdasarkan Pasal 56 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara Jo. Pasal 70 Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah, Daerah harus mencatat segala penempatan DAU/DBH untuk menutupi kekurangan angsuran pokok dan bunga KKMP sebagai bentuk akuntabilitas pelaporan keuangan Daerah. Konsekuensinya adalah pemerintah daerah tidak boleh hanya mencatat DAU yang "bersih" atau setelah dipotong. Pendapatan DAU harus tetap dicatat sesuai dengan pagu alokasi awal, sedangkan potongannya dicatat sebagai pengeluaran/pembiayaan.
- 9) Bahwa dengan adanya pemotongan terhadap DAU maka secara *mutatis mutandis* dalam perspektif hukum perdata, terjadi konversi "Hak Dana Transfer" menjadi "Piutang kepada Koperasi". Secara otomatis, piutang ini menjadi aset daerah dalam bentuk piutang jangka pendek atau Panjang. Pemerintah secara otomatis menggantikan posisi bank sebagai kreditur terhadap koperasi tersebut sehingga memiliki hak tagih kepada koperasi atas dana DAU/DBH yang telah terpotong. Namun, tantangannya adalah jika koperasi sudah pailit atau bisnisnya hancur, maka dana daerah tersebut berpotensi hilang secara permanen (*loss of state asset*) sehingga akan terjadi kerugian keuangan negara.
- 10) Bahwa mekanisme yang demikian merupakan bentuk terobosan pengelolaan keuangan daerah diluar sebagaimana dalam rezim Undang-Undang Pembendaharaan Negara yang mengamanatkan bahwa pengeluaran pembiayaan yang merupakan bagian dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah sejatinya harus ditetapkan dalam Perda

tentang APBD yang tentunya dengan melalui persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Terlebih kemudian apabila mendasarkan pada mekanisme persetujuan pinjaman sebagaimana diatur dalam Pasal 5 ayat (9) Permendagri Nomor 13 Tahun 2025, terhadap Surat Persetujuan pendanaan KKMP, Bupati/Wali Kota **hanya berkewajiban** memberitahukan kepada pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota.

- 11) Bahwa berdasarkan ketentuan tersebut, pembayaran utang koperasi menggunakan DAU berpotensi dianggap sebagai "Penggunaan Anggaran di luar Peruntukan" atau pengeluaran yang tidak memiliki dasar hukum di APBD tahun berjalan, **sepanjang tidak terdapat Peraturan Daerah atau Peraturan Kepala Daerah** yang mengatur klausul mengenai "Dukungan Pendanaan Koperasi" sebagai tindak lanjut dari Permendagri Nomor 13 Tahun 2025 agar pencatatannya memiliki legal standing yang kuat.
- 12) Bahwa Permendagri Nomor 13 Tahun 2025 yang notabene merupakan produk hukum yang lahir untuk melaksanakan Instruksi Presiden 9 Tahun 2025 tentang Percepatan Koperasi Desa Merah Putih memang sudah sewajarnya lebih fokus mengatur terkait alur persetujuan (*approval*) yang cenderung bersifat linear (*searah*). Peraturan *a quo* tidak mengatur terkait dengan penjelasan mengenai cara melakukan verifikasi terhadap kelayakan *business plan* serta mekanisme revisi apabila terhadap permohonan yang diajukan oleh Ketua Pengurus KKMP akan dilakukan penolakan oleh Bupati/Wali Kota. Permendagri Nomor 13 Tahun 2025 hanya mengatur langkah-langkah konkrit untuk menyetujui proposal yang diajukan oleh Ketua Pengurus KKMP.
- 13) Bahwa Surat Persetujuan atau Dukungan Pendanaan yang diterbitkan Wali Kota dapat dinyatakan memenuhi unsur-unsur kumulatif sebagai Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN) sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 51 Tahun 2009 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara karena **bersifat konkret, individual, dan final, yang menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata**. Keputusan ini memiliki implikasi hukum administratif dan finansial yang luas sehingga harus tunduk pada Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB) sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 dan secara khusus tunduk pada prinsip-prinsip pemberian insentif dan/atau kemudahan investasi di daerah kepada masyarakat dan/atau investor sebagaimana diatur dalam Pasal 3 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2019.
- 14) Bahwa salah satu Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB) sebagaimana diatur dalam Pasal 10 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 adalah asas kecermatan yang menuntut adanya informasi dan dokumen yang lengkap untuk mendukung legalitas penetapan dan/atau pelaksanaan suatu KTUN. Konsekuensinya adalah Walikota dalam menetapkan keputusan persetujuan pendanaan KKMP dilarang tergesa-gesa tanpa melalui tahapan verifikasi materiil yang mendalam (*due diligence*) terhadap rencana bisnis (*business plan*) koperasi. Terlebih apabila keputusan persetujuan dikeluarkan karena semata-mata oleh dorongan untuk melaksanakan Instruksi Presiden 9 Tahun

2025. Keputusan yang demikian dikategorikan sebagai tindakan sewenang-wenang (*willekeur*) yang dapat dibatalkan oleh Pengadilan Tata Usaha Negara terlebih apabila kemudian menimbulkan menimbulkan kerugian keuangan negara.

15) Bahwa kewenangan Walikota yang diberikan oleh Permendagri Nomor 13 Tahun 2025 juga harus berpedoman dengan prinsip-prinsip pemberian insentif dan/atau kemudahan investasi di daerah kepada masyarakat dan/atau investor sebagaimana diatur dalam Pasal 3 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2019 yang salah satunya adalah prinsip transparansi dan kesetaraan. Untuk menjamin ketaatan terhadap prinsip kesetaraan dan transparansi tersebut, Pemerintah Kota Surabaya wajib menetapkan instrument hukum teknis sebagai aturan pelaksana Permendagri Nomor 13 Tahun 2025 yang mengatur parameter penilaian yang seragam. Diperlukan pula mekanisme revisi atas penolakan permohonan dukungan yang diajukan sebagai instrument perlindungan hak bagi pemohon agar terhindar dari keputusan administrasi yang bersifat diskriminatif dan subjektif. Instrumen hukum demikian dapat berbentuk Peraturan Wali Kota yang difungsikan sebagai payung hukum standar operasional prosedur.

16) Bahwa berdasarkan Pasal 65 ayat (2) huruf c Jo. Pasal 246 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, Kepala Daerah secara atributif diberi kewenangan untuk menetapkan Perkada (Peraturan Kepala Daerah) dalam rangka pelaksanaan Perda atau atas kuasa peraturan perundang-undangan. Dalam kaitannya dengan Permendagri 13 Tahun 2025, Wali Kota menggunakan kewenangan berdasarkan kuasa peraturan perundang-undangan untuk mengatur teknis pemberian dukungan pendanaan. Pembentukan peraturan Kepala Daerah ini memenuhi dua aspek legalitas sekaligus yakni:

1. Kewenangan Delegasi, menjalankan perintah Permendagri 13 Tahun 2025 yang memberikan tanggung jawab persetujuan kepada Wali Kota;
2. Kewenangan Mandiri (otonomi), melindungi kepentingan daerah (keuangan DAU/DBH) dari risiko gagal bayar melalui pengaturan standar dan verifikasi yang ketat.

Pembentukan peraturan Kepala Daerah ini sejatinya bersesuaian dengan prinsip tata Kelola keuangan daerah sebagaimana dalam Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019 tentang pengelolaan keuangan daerah yang mengamanatkan agar pengelolaan keuangan daerah dilakukan dengan menerapkan asas kecermatan, kepastian hukum, dan akuntabilitas. Hal ini juga merupakan bentuk konkret harmonisasi vertikal antara Permendagri Nomor 13 Tahun 2025 dengan Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019 sehingga norma yang bersifat umum dalam regulasi nasional dapat dioperasionalkan secara kontekstual sesuai karakteristik daerah.

17) Bahwa meskipun Permendagri Nomor 13 Tahun 2025 telah memberikan dasar kewenangan kepada Wali Kota untuk memberikan persetujuan dukungan pendanaan kepada KKMP, namun pengaturan lebih lanjut pada tingkat daerah tetap harus memperhatikan kedudukan materi muatan yang diatur. Sepanjang pengaturan tersebut hanya menyangkut tata cara, mekanisme verifikasi, persyaratan administratif, standar

penilaian kelayakan, serta pengendalian risiko dalam pelaksanaan kewenangan Wali Kota, maka pengaturannya tepat dituangkan dalam Peraturan Kepala Daerah. Akan tetapi, apabila pengaturan dimaksud telah menyentuh kebijakan pokok yang berdampak pada pembebanan keuangan daerah, pengalokasian sumber pembiayaan daerah, atau pembentukan norma umum yang menjadi dasar penggunaan instrumen fiskal daerah, maka diperlukan landasan pada tingkat Peraturan Daerah sebagai dasar normatifnya. Dengan demikian, Perda berkedudukan sebagai landasan kebijakan umum, sedangkan Peraturan Kepala Daerah berfungsi sebagai instrumen pelaksanaan yang bersifat teknis operasional.

- 18) Bahwa mengingat skema pemotongan Dana Alokasi Umum (DAU) dan Dana Bagi Hasil (DBH) memiliki implikasi langsung dan material terhadap postur Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD), maka instrumen hukum operasional yang paling ideal dan sah secara konstitusional adalah Peraturan Daerah (Perda). Pembentukan Perda mewajibkan adanya persetujuan bersama antara Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Pelibatan DPRD ini mutlak diperlukan guna melegitimasi potensi pengeluaran yang tidak terencana akibat utang koperasi sehingga tidak dikategorikan sebagai "Penggunaan Anggaran di luar Peruntukan", sekaligus sebagai wujud nyata fungsi pengawasan (*controlling*) dan penganggaran (*budgeting*) lembaga legislatif daerah terhadap keuangan publik.
- 19) Bahwa lebih lanjut, pembentukan Perda memberikan perlindungan hukum (*legal safeguard*) yang hierarkinya lebih tinggi dan lebih kuat dibandingkan Peraturan Kepala Daerah (Perkada) apabila terjadi risiko gagal bayar (*default*). Ketika dana DAU/DBH daerah terpotong oleh pusat dan secara perdata terkonversi menjadi "Piutang Daerah" kepada koperasi, status hukum pengelolaan piutang ini menjadi sangat krusial. Regulasi setingkat Perda akan memberikan dasar kewenangan yang kokoh bagi Pemerintah Daerah untuk melakukan langkah penyelesaian piutang, mulai dari tata cara penagihan paksa, penyitaan aset koperasi, hingga mekanisme penghapusbukuan piutang jika koperasi pailit sehingga tindakan mitigasi penyelamatan aset daerah tersebut tidak berisiko menjadi temuan kerugian keuangan negara (*loss of state asset*) di kemudian hari.
- 20) Bahwa dalam perspektif hukum administrasi, pembentukan Perda ini juga sejalan dengan penerapan Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, khususnya asas kepastian hukum, kecermatan, dan akuntabilitas. Dengan demikian, Peraturan Daerah tersebut berfungsi sebagai instrumen harmonisasi vertikal sekaligus pembatasan diskresi (*bounded discretion*) guna memastikan bahwa setiap kebijakan pemberian dukungan pendanaan dilaksanakan berdasarkan standar yang objektif, terukur, dan dapat dipertanggungjawabkan secara hukum, serta sebagai bentuk perlindungan hukum (*legal safeguard*) bagi pemerintah daerah dalam memitigasi risiko hukum dan keuangan daerah secara preventif.

21) Bahwa berdasarkan analisa sebagaimana uraian diatas, Jaksa Pengacara Negara berpendapat bahwa Permendagri Nomor 13 Tahun 2025 telah memberikan kewenangan kepada Bupati/Wali Kota untuk menyetujui dan mendukung pendanaan KKMP melalui pinjaman bank, dengan dukungan daerah menjadi syarat utama serta berimplikasi pada penggunaan DAU/DBH jika terjadi kondisi gagal bayar oleh KKMP. Keputusan tersebut merupakan KTUN yang harus didasarkan pada prinsip kehati-hatian, transparansi, dan akuntabilitas, karena berpotensi menimbulkan risiko keuangan daerah dan berubah menjadi piutang daerah. Oleh karena itu, diperlukan pengaturan teknis melalui Peraturan Daerah untuk memastikan legalitas, standar verifikasi, serta mitigasi risiko agar selaras dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

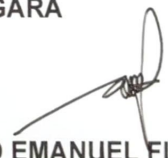
D. SARAN

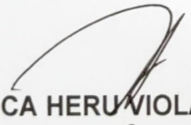
Agar Pemerintah Kota Surabaya segera menginisiasi pembentukan Peraturan Daerah (Perda) sebagai tindak lanjut operasional Permendagri Nomor 13 Tahun 2025. Perda tersebut perlu mengatur secara komprehensif mengenai tata cara pemberian persetujuan, parameter verifikasi kelayakan (*due diligence*), hingga skema mitigasi risiko apabila terjadi gagal bayar oleh Koperasi Kelurahan Merah Putih (KKMP). Pembentukan instrumen hukum ini sangat krusial untuk memastikan kepatuhan terhadap Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB), menjamin akuntabilitas pengelolaan keuangan daerah, serta mencegah timbulnya kerugian negara di kemudian hari.

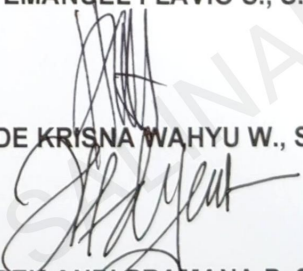
Surabaya, April 2026

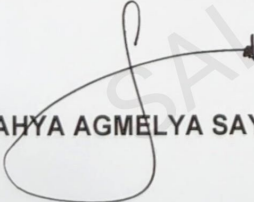
JAKSA PENGACARA NEGARA

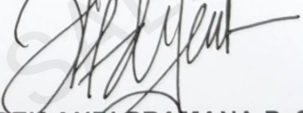

NURDHINA HAKIM, S.H., M.H.


ANGELO EMANUEL FLAVIO S., S.H., M.H.


JUSTICA HERU VIOLAGITA, S.H., M.Kn.


I GEDE KRISNA WAHYU W., S.H.


CAHYA AGMELYA SAYU N, S.H.


I KADEK ANDI PRAMANA P, S.H.