

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



PENDAPAT HUKUM (LEGAL OPINION)

**TERKAIT PERMASALAHAN ADANYA
PERTENTANGAN REGULASI ANTARA
PERATURAN WALIKOTA NOMOR 72 TAHUN
2012 DENGAN PERATURAN MENTRI DALAM
NEGERI NOMOR 77 TAHUN 2020**

**JAKSA PENGACARA NEGARA
MARET 2026**

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



PENDAPAT HUKUM (*LEGAL OPINION*)

**TERKAIT PERMASALAHAN ADANYA
PERTENTANGAN REGULASI ANTARA
PERATURAN WALIKOTA NOMOR 72 TAHUN
2012 DENGAN PERATURAN MENTERI DALAM
NEGERI NOMOR 77 TAHUN 2020**

**JAKSA PENGACARA NEGARA
MARET 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

Nomor : B-2119B/M.5.43/Gs.2/03/2026
Sifat : Biasa
Lampiran : 1 (satu) eksemplar
Hal : Pendapat Hukum (Legal Opinion) Terkait
Permasalahan Adanya Pertentangan
Regulasi Antara Peraturan Walikota Nomor
72 Tahun 2012 dengan Peraturan Menteri
Dalam Negeri Nomor 77 Tahun 2020.

Surabaya, 12 Maret 2026

YTH.

KEPALA BAGIAN HUKUM DAN KERJASAMA

KOTA SURABAYA

DI –

SURABAYA

Sehubungan dengan telah diselesaikannya pembuatan Pendapat Hukum (Legal Opinion) tanpa permohonan pada Bagian Hukum dan Kerjasama Kota Surabaya, bersama ini kami sampaikan Pendapat Hukum (Legal Opinion) Terkait Permasalahan Adanya Pertentangan Regulasi Antara Peraturan Walikota Nomor 72 Tahun 2012 dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 77 Tahun 2020.

Demikian untuk menjadi maklum.

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 Tinggi Jawa Timur;
3. Yth. Asisten Bidang Perdata dan Tata Usaha Negara 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

SP-2

SURAT - PERINTAH
PENUNJUKAN JAKSA PENGACARA NEGARA
UNTUK MEMBERIKAN PENDAPAT HUKUM (*LEGAL OPINION*)
NOMOR : PRIN-726A/M.5.43/Gph.1/02/2026

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. Telaahan Jaksa Pengacara Negara tanggal 10 Februari 2026 atas Permasalahan Adanya Pertentangan Regulasi Antara Peraturan Walikota Nomor 72 Tahun 2012 Dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 77 Tahun 2020 pada Bagian Hukum dan Kerjasama Kota Surabaya;
- Pertimbangan :
1. Telaahan Jaksa Pengacara Negara tanggal 10 Februari 2026 atas Permasalahan Adanya Pertentangan Regulasi Antara Peraturan Walikota Nomor 72 Tahun 2012 Dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 77 Tahun 2020 pada Bagian Hukum dan Kerjasama Kota Surabaya;
 2. Bahwa sebagai pelaksanaannya perlu diterbitkan Surat Perintah Kepala Kejaksaan Negeri Tanjung Perak.



Dokumen ini telah ditandatangani secara elektronik menggunakan sertifikat elektronik yang telah diterbitkan oleh Badan Ecer Sertifikat Elektronik (BSEI), Badan Ecer dan Sertifikat Elektronik



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*) terkait Permasalahan Adanya Pertentangan Regulasi Antara Peraturan Walikota Nomor 72 Tahun 2012 Dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 77 Tahun 2020 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
: 10 Februari 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.



Dokumen ini telah ditandatangani secara elektronik
menggunakan sertifikat elektronik yang telah diterbitkan
oleh Badan Siber dan Sandi Negara (BSSN).





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*)

**TERKAIT PERMASALAHAN ADANYA PERTENTANGAN REGULASI ANTARA
PERATURAN WALIKOTA NOMOR 72 TAHUN 2012 DENGAN PERATURAN MENTERI
DALAM NEGERI NOMOR 77 TAHUN 2020**

A. Data

Bahwa berdasarkan data dan Informasi yang diperoleh, terdapat data Peraturan Walikota Surabaya Nomor 72 Tahun 2012 Tentang Penempatan Uang Daerah Pada Bank Umum Pemerintah Dalam Bentuk Deposito Berjangka yang bertentangan dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 77 Tahun 2020 Tentang Pedoman Teknis Pengelolaan Keuangan Daerah.

B. Permasalahan

Bagaimana kedudukan dan Penerapan Peraturan Walikota Surabaya Nomor 72 Tahun 2012 Tentang Penempatan Uang Daerah Pada Bank Umum Pemerintah Dalam Bentuk Deposito Berjangka Terhadap Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 77 Tahun 2020 Tentang Pedoman Teknis Pengelolaan Keuangan Daerah?

C. Analisis

- 1) Bahwa Peraturan Walikota Surabaya Nomor 72 Tahun 2012 tentang Penempatan Uang Daerah Pada Bank Umum Pemerintah Dalam Bentuk Deposito Berjangka merupakan produk hukum daerah yang dibentuk dalam rangka melaksanakan kewenangan diskresi kepala daerah di bidang pengelolaan keuangan daerah, sebagaimana diatur dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku pada saat pembentukannya;
- 2) Bahwa secara **historis (*historische interpretatie*)**, Peraturan Walikota Nomor 72 Tahun 2012 dibentuk pada rezim Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan peraturan pelaksanaannya, yang memberikan ruang pengaturan teknis kepada kepala daerah sepanjang tidak bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Namun demikian, perkembangan regulasi pengelolaan keuangan daerah menunjukkan adanya **perubahan kebijakan hukum (*legal policy*)** dari Pemerintah Pusat, yang menekankan pada standardisasi, kehati-hatian, serta pengendalian risiko dalam pengelolaan kas daerah;

- 3) Bahwa Peraturan Walikota Nomor 72 Tahun 2012 Tentang Penempatan Uang Daerah Pada Bank Umum Pemerintah Dalam Bentuk Deposito Berjangka merupakan regulasi yang disusun berdasarkan pertimbangan sebagai berikut:
- a. Bahwa berdasarkan ketentuan Pasal 193 ayat (1) Undang Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah kedua kali dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008, uang milik pemerintah daerah yang sementara belum digunakan dapat didepositokan dan/atau diinvestasikan dalam investasi jangka pendek sepanjang tidak mengganggu likuiditas keuangan daerah;
 - b. Bahwa berdasarkan ketentuan Pasal 116 Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah, Pemerintah Daerah dapat melakukan investasi jangka pendek dan jangka panjang untuk memperoleh manfaat ekonomi, sosial dan/atau manfaat lainnya;
 - c. Bahwa berdasarkan ketentuan Pasal 37 Peraturan Pemerintah Nomor 39 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Uang Negara/Daerah, dalam hal terjadi kelebihan kas, Bendahara Umum Daerah dapat menempatkan Uang Daerah pada rekening di Bank Sentral/Bank Umum yang menghasilkan bunga/jasa giro dengan tingkat bunga yang berlaku, yang penempatannya diatur lebih lanjut dengan Peraturan Kepala Daerah.
- 4) Bahwa selanjutnya terkait dengan Jangka Waktu Investasi Uang Daerah, dalam Pasal 2 Ayat (1) Peraturan Walikota Nomor 72 Tahun 2012 ditegaskan sebagai berikut:

Pasal 2

Ayat (1)

*Dalam hal terjadi kelebihan kas, **BUD dapat menginvestasikan Uang Daerah dalam bentuk deposito berjangka waktu 1 (satu) bulan** yang dapat diperpanjang secara otomatis pada rekening di Bank Umum Pemerintah, untuk memperoleh manfaat ekonomi, sosial dan/atau manfaat lainnya sepanjang tidak mengganggu likuiditas keuangan daerah.*

- 5) Bahwa pasal tersebut bertentangan dengan ketentuan dalam Pasal 71 Ayat (1) dan Ayat (2) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 21 Tahun 2011 tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 Tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah, yang berbunyi sebagai berikut:

Pasal 71

Ayat (1)

Investasi jangka pendek merupakan investasi yang dapat segera diperjualbelikan/dicairkan, ditujukan dalam rangka manajemen kas dan beresiko rendah serta dimiliki selama kurang dari 12 (duabelas) bulan.

Ayat (2)

Investasi jangka pendek sebagaimana dimaksud pada ayat (1) mencakup deposito berjangka waktu 3 (tiga) bulan sampai dengan 12 (duabelas) bulan yang dapat

diperpanjang secara otomatis, pembelian Surat Utang Negara (SUN), Sertifikat Bank Indonesia (SBI) dan Surat Perbendaharaan Negara (SPN).

- 6) Bahwa Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 21 Tahun 2011 tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 Tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah tersebut merupakan salah satu dasar yang tertuang dalam bagian mengingat pada Peraturan Walikota Nomor 72 Tahun 2012 Tentang Penempatan Uang Daerah Pada Bank Umum Pemerintah Dalam Bentuk Deposito Berjangka.

Bahwa hal tersebut sebagaimana yang ditegaskan dalam Angka 28 BAB I Kerangka Peraturan Perundang-Undangan, Lampiran II Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yakni:

Dasar hukum diawali dengan kata Mengingat.

Dasar hukum memuat:

- a. Dasar kewenangan pembentukan Peraturan Perundang - undangan; dan*
 - b. Peraturan Perundang-undangan yang memerintahkan pembentukan Peraturan Perundang-undangan.*
- 7) Bahwa Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 21 Tahun 2011 tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 Tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah telah dicabut dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 77 Tahun 2020 tentang Pedoman Teknis Pengelolaan Keuangan Daerah;
- 8) Bahwa meskipun telah dicabut, substansi terkait dengan jangka waktu investasi jangka pendek Uang Daerah dalam bentuk Deposito masih sama dan tidak mengalami perubahan, sebagaimana yang ditegaskan dalam BAB V, Poin B Tentang Pelaksanaan dan Penatausahaan Kas Umum Daerah, huruf d, Lampiran Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 77 Tahun 2020 tentang Pedoman Teknis Pengelolaan Keuangan Daerah yang menegaskan sebagai berikut:

*d. Penempatan Kas dalam Investasi Jangka Pendek Dalam pengelolaan kas, uang daerah yang belum digunakan dapat dioptimalkan dan dialokasikan untuk investasi jangka pendek. Investasi jangka pendek merupakan investasi yang dapat segera diperjualbelikan/dicairkan, ditujukan dalam rangka pengelolaan kas dengan risiko rendah serta dimiliki selama kurang dari 12 (dua belas) bulan. **Termasuk dalam investasi jangka pendek adalah deposito berjangka waktu 3 (tiga) bulan sampai dengan 12 (dua belas) bulan yang dapat diperpanjang secara otomatis, pembelian Surat Utang Negara (SUN) jangka pendek dan Sertifikat Bank Indonesia (SBI).***

- 9) Bahwa berdasarkan Penjelasan Pasal 7 Ayat (2) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan menegaskan sebagai berikut:

Dalam ketentuan ini yang dimaksud dengan "hierarki" adalah penjenjangan setiap jenis Peraturan Perundang-undangan yang didasarkan pada asas bahwa Peraturan Perundang-undangan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi.

Bahwa berdasarkan ketentuan Pasal 7 ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, telah ditegaskan hierarki peraturan perundang-undangan serta prinsip bahwa peraturan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi;

- 10) Bahwa Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 77 Tahun 2020 merupakan **peraturan perundang-undangan yang bersifat mengikat secara nasional** dan menjadi pedoman teknis wajib dalam pengelolaan keuangan daerah bagi seluruh pemerintah daerah.

Dengan demikian, Peraturan Walikota sebagai peraturan kepala daerah memiliki kedudukan **lebih rendah** dan bersifat delegatif, sehingga secara hukum **harus tunduk dan menyesuaikan diri** dengan norma yang ditetapkan dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri.

Bahwa terdapat konflik norma yang nyata antara **Pasal 2 ayat (1) Perwali Nomor 72 Tahun 2012 Permendagri Nomor 77 Tahun 2020**. Bahwa konflik tersebut bersifat **konflik vertikal** (*vertical conflict of norms*), sehingga berlaku asas: *lex superior derogat legi inferiori* (peraturan yang lebih tinggi mengesampingkan peraturan yang lebih rendah) Dengan demikian, norma dalam Peraturan Walikota yang bertentangan **tidak dapat diterapkan** sejak berlakunya Permendagri Nomor 77 Tahun 2020;

- 11) Bahwa selain asas *lex superior*, konflik norma ini juga tunduk pada asas **lex posterior derogat legi priori** (peraturan yang lebih baru mengesampingkan peraturan yang lebih lama).

Permendagri Nomor 77 Tahun 2020 sebagai regulasi yang lebih baru secara hukum **menghapus keberlakuan norma-norma teknis lama** yang tidak sejalan, termasuk ketentuan teknis dalam Perwali Nomor 72 Tahun 2012 yang belum disesuaikan. Dengan demikian, meskipun Perwali tersebut **belum dicabut secara eksplisit**, norma yang bertentangan **kehilangan daya laku (non-applicable)**;

- 12) Bahwa kewenangan Walikota dalam menetapkan Peraturan Walikota bersifat **delegated power**, bukan kewenangan atributif. Oleh karena itu, ruang pengaturan yang dimiliki Walikota:

- Hanya sebatas mengatur teknis pelaksanaan;
- Tidak dapat menyimpangi norma substantif yang ditetapkan oleh peraturan yang lebih tinggi.

Penetapan jangka waktu deposito merupakan **substansi kebijakan pengelolaan kas**, bukan sekadar teknis administratif, sehingga **harus mengikuti Permendagri** sebagai pedoman nasional;

- 13) Bahwa penerapan ketentuan Perwali Nomor 72 Tahun 2012 yang bertentangan dengan Permendagri Nomor 77 Tahun 2020 berpotensi melanggar AUPB, khususnya:

1. Asas Kepastian Hukum

Karena penerapan norma yang sudah tidak sejalan dengan regulasi nasional;

2. Asas Kecermatan

Karena tidak dilakukan penyesuaian regulasi daerah terhadap perubahan kebijakan pusat;

3. Asas Akuntabilitas

Karena pengelolaan kas daerah berpotensi menimbulkan temuan pemeriksaan.

- 14) Bahwa secara yuridis, Peraturan Walikota Nomor 72 Tahun 2012 **masih berlaku secara formal** namun **tidak dapat diterapkan secara substansial** pada norma yang bertentangan.

Dengan demikian, Perwali tersebut bersifat **berlaku terbatas**, hanya sepanjang tidak bertentangan dengan regulasi di atasnya, termasuk Permendagri Nomor 77 Tahun 2020;

- 15) Bahwa berdasarkan analisa sebagaimana uraian diatas, Jaksa Pengacara Negara berpendapat ketentuan Pasal 2 ayat (1) Peraturan Walikota Surabaya Nomor 72 Tahun 2012 perlu dilakukan penyesuaian atau pencabutan, karena bertentangan dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 77 Tahun 2020.

D. SARAN

1. Pemerintah Kota Surabaya **perlu melakukan penyesuaian atau pencabutan** Peraturan Walikota Nomor 72 Tahun 2012 agar selaras dengan Permendagri Nomor 77 Tahun 2020;
2. Selama belum dilakukan penyesuaian, **pelaksanaan penempatan uang daerah wajib mengikuti Permendagri Nomor 77 Tahun 2020** sebagai pedoman teknis yang lebih tinggi;
3. Setiap kebijakan pengelolaan kas daerah harus mengedepankan **asas kehati-hatian, kepastian hukum, dan akuntabilitas** guna menghindari risiko hukum di kemudian hari.

Surabaya, 11 Maret 2025

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.