NASKAH AKADEMIK RANCANGAN PERATURAN DAERAH KOTA PADANG TENTANG PENAMBAHAN PENYERTAAN MODAL PEMERINTAH KOTA PADANG PADA PERSEROAN TERBATAS BANK NAGARI

DAFTAR ISI

DAFTAR ISI i
BAB I. PENDAHULUAN 1
A. Latar Belakang 1
B. Identifikasi Masalah 4
C. Tujuan dan Kegunaan 5
D. Metode Kajian 5
BAB II. KAJIAN TEORITIS DAN PRAKTIK EMPIRIS 7
A. Kajian Teoritis 7
1. Teori Badan Hukum 7
2. BUMD sebagai Perusahaan Daerah 8
3. Kewenangan Daerah 9
4. Asas/Prinsip Penyusunan Peraturan Daerah 13
B. Kajian terhadap Asas/Prinsip yang Terkait dengan Penyusunan Norma 17
C. Kajian terhadap Praktik Penyelenggaraan, Kondisi serta Permasalahan yang Dihadapi Masyarakat 18
D. Kajian terhadap Implikasi Penerapan Sistem Baru yang Akan Diatur dalam Peraturan Daerah 21
BAB III. EVALUASI DAN ANALISIS PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN TERKAIT 24
1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 24
2. UU Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara 24
3. UU Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara 25
4. UU Nomor 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal 25
5. UU Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas 26
6. UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah 26
7. UU Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah 27
8. PP Nomor 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah 28
9. PP Nomor 63 Tahun 2019 tentang Investasi Pemerintah 29
10. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 77 Tahun 2020 tentang Pedoman Teknis Pengelolaan Keuangan Daerah 29
11. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 15 Tahun 2023 tentang Pedoman Penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Tahun Anggaran 2024 32

BAB. IV LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS DAN YURIDIS 33
A. Landasan Filosofis 33
B. Landasan Sosiologis 34
C. Landasan Yuridis 35
BAB. V JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN, DAN RUANG LINGKUP MATERI MUATAN PERATURAN DAERAH 38
A. Jangkauan, Arah Pengaturan, dan Sasaran yang Hendak Dicapai 38
B. Ruang Lingkup Materi Muatan 39
BAB VI PENUTUP 42
A. Kesimpulan 42
B. Saran 42
DAFTAR PUSTAKA 44

BAB I
PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Perubahan sistem kekuasaan negara pasca reformasi tahun 1998, terutama sejak diberlakukannya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah (sebagaimana telah dicabut dan saat ini yang berlaku adalah Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah/UU Pemda), memberikan peluang yang besar bagi otonomi daerah. Pasal 1 angka 6 UU Pemda, memberikan definisi yang dimaksud dengan otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Sejak awal eksisnya UU Pemda tahun 1999 silam, orientasi pembangunan berubah dari prinsip efisiensi dan pertumbuhan menjadi prinsip kemandirian dan keadilan. Dalam konteks orientasi pembangunan yang demikian, penyelenggaraan pembangunan beralih ke arah desentralisasi.[1]

Hadirnya otonomi daerah yang bercorak desentralisasi tersebut, pada hakikatnya tidak dapat dilepaskan dari tujuan bangsa Indonesia sebagaimana yang termaktub dalam alinea ke-4 pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945) yang secara tegas (*expressive verbis*) menyatakan:

> "Kemudian dari pada itu untuk membentuk suatu Pemerintah Negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial, maka disusunlah Kemerdekaan Kebangsaan Indonesia itu dalam suatu Undang-Undang Dasar Negara Indonesia, yang terbentuk dalam suatu susunan Negara Republik Indonesia yang berkedaulatan rakyat dengan berdasarkan kepada Ketuhanan Yang Maha Esa, Kemanusiaan Yang Adil dan Beradab, Persatuan Indonesia dan Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam Permusyawaratan/Perwakilan, serta dengan mewujudkan suatu Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia."

Dalam kalimat di atas dapat dipahami bahwasanya tujuan dari negara Indonesia adalah untuk memenuhi kesejahteraan dari rakyatnya, atau yang lazim juga dikenal dengan konsep negara

[1] Andik Wahyun Muqoyyidin, "Pemekaran Wilayah dan Ptonomi Daerah Pasca Reformasi di Indonesia: Konsep, Fakta Empiris dan Rekomendasi ke Depan," *Jurnal Konstitusi*, Vol. 10, No. 2, 2013, hlm. 288.

kesejahteraan (*welfare state*). Cita-cita kesejahteraan yang berkeadilan dan kemakmuran sebagai tujuan akhir negara Indonesia hendak diwujudkan dengan jalan mensinergikan demokrasi politik dengan demokrasi ekonomi dan pranata kebijakan sosial yang bernafaskan kerakyatan, keadilan, dan kesejahteraan itu sendiri.[2]

Sebagai bentuk konkret dari penerapan asas otonomi yang berorientasi kesejahteraan tersebut, daerah diberikan kewenangan untuk membentuk dan mendirikan perusahaan atau badan usaha yang secara normatif dikenal dengan Badan Usaha Milik Daerah ("BUMD"), yang seluruh atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh pemerintahan daerah.

BUMD adalah badan usaha yang seluruh atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh Daerah. Hal tersebut sebagaimana diatur dalam Pasal 1 angka 40 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (UU 23/2014). Lebih lanjut, Pasal 331 ayat 4 UU 23/2014 mengatur bahwa pendirian BUMD bertujuan untuk: (a) memberikan manfaat bagi perkembangan perekonomian daerah pada umumnya; (b) menyelenggarakan kemanfaatan umum berupa penyediaan barang dan/atau jasa yang bermutu bagi pemenuhan hajat hidup masyarakat sesuai kondisi, karakteristik dan potensi daerah yang bersangkutan berdasarkan tata kelola perusahaan yang baik; dan (c) memperoleh laba dan/atau keuntungan.

Sebelum terbitnya UU 23/2014, pengaturan BUMD terdapat dalam Undang-Undang No 5 Tahun 1962 Tentang Perusahaan Daerah (UU 5/1962) dan Permendagri No. 3 Tahun 1998 tentang Bentuk Badan Hukum Perusahaan Daerah (Permendagri 3/1998). Namun demikian, pada saat itu UU 5/1962 jo. Permendagri 3/1998 belum mengakibatkan BUMD mudah menghadapi persaingan usaha dengan lincah karena sangat tergantung pada Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD).[3] Pada masa sebelum adanya otonomi daerah tepatnya pada awal Pelita (1997), perkembangan BUMD secara kuantitatif tidak begitu pesat yaitu hanya ada sebanyak 122 BUMD, jumlah tersebut meningkat menjadi 651 BUMD pada tahun 1996.[4] Jumlah BUMD di seluruh Indonesia meningkat lebih dari 2 kali lipat pada tahun 2014 hingga mencapai 1700 BUMD.[5]

---

[2] Marsudi Dedi Putra, "Negara Kesejahteraan (*Welfare State*), dalam Perspektif Pancasila," *LIKHITAPRAJNA Jurnal Ilmiah,* Vol. 23, No. 2, 2021, hlm. 139.

[3] Ambar, B., Yudho, T.M., & Anjar Sri, C.N. (2015). *Regional Owned Enterprise (BUMD) Management Strategy to Realize Good Corporate Governance Principles*. Privat Law, hlm. 57-66.

[4] Harefa, M. (2010). Management of BUMD/Regional Companies in Provnsi West Sumatra, West Nusa Tenggara and South Kalimantan. The Study, 199-226.

[5] Cahyaningrum, D. (2018). Implications of BUMD Legal Forms on BUMD Management. Negara Hukum, 59- 78.

Secara khusus, pengaturan mengenai BUMD dapat ditemukan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah. BUMD memiliki peran yang sangat penting dalam mendukung pembangunan ekonomi daerah. Sebagai entitas bisnis yang dimiliki oleh pemerintah daerah, BUMD berfungsi untuk mengelola aset dan potensi ekonomi lokal guna meningkatkan kesejahteraan masyarakat setempat. Peran BUMD meliputi penyediaan layanan publik yang berkualitas, penciptaan lapangan kerja, dan pengembangan infrastruktur yang dibutuhkan oleh masyarakat. Selain itu, BUMD juga berperan dalam meningkatkan Pendapatan Asli Daerah (PAD) melalui kontribusi keuntungan yang diperoleh dari berbagai aktivitas bisnisnya. Dengan demikian, BUMD menjadi salah satu pilar penting dalam memperkuat ekonomi daerah dan mendorong pertumbuhan yang berkelanjutan.[6]

Dalam rangka untuk meningkatkan kinerja BUMD, Pemerintah Daerah (Pemda) melalui Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD) dapat menganggarkan dan merealisasikan pembiayaan dalam bentuk penyertaan modal kepada BUMD. Pelaksanaan penyertaan modal Pemda kedalam BUMD merupakan salah satu bentuk kegiatan/usaha Pemda untuk meningkatkan pendapatan daerah guna menyejahterakan masyarakat. Investasi daerah sangat penting untuk membantu Pemda dalam membiayai kegiatan operasionalnya. Sejalan dengan semangat desentralisasi dan dorongan bagi Pemda agar lebih kreatif dalam mencari sendiri sumber pendapatan daerah.[7] Hal tersebut jugalah yang diyakini oleh Pemda Kota Padang untuk melakukan tambahan penyertaan modal pada PT. Bank Nagari yang sebelumnya bernama PT. Bank Pembangunan Daerah Sumatera Barat (PT. BPD Sumbar) sebagai salah satu BUMD yang dimiliki oleh Provinsi Sumatera Barat.

Komitmen Pemda Kota Padang terhadap PT. Bank Nagari dalam penyertaan modal dapat terlihat dalam Lampiran XII Peraturan Daerah Kota Padang Nomor 4 Tahun 2023 tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Tahun Anggaran 2024, yang telah dimulai sejak tahun 2007. Berdasarkan Perda Kota Padang Nomor 8 Tahun 2018 tentang Tambahan Penyertaan Modal Pemerintah Kota Padang Pada Perseroan Terbatas Bank Pembangunan Daerah Sumatera Barat, Pemda Kota Padang melakukan penambahan penyertaan pada PT. Bank Nagari adalah sebesar

[6] Sekretariat Kabinet RI, 2022, "*Tata Kelola Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) dalam Peningkatan Perekonomian Daerah*," https://setkab.go.id/tata-kelola-badan-usaha-milik-daerah-bumd-dalam-peningkatan-perekonomian-daerah/, diakses pada tanggal 31 Juli 2023.

[7] Silvia Hendrayanti dan Zumrotun Nafi'ah, *Rencana Optimalisasi Rencana Investasi Badan Usaha Milik Daerah*, Pekalongan: PT. Nasya Expanding Management, 2024, hlm. 2.

Rp.75.000.000.000,00 Tambahan tersebut dianggarkan pada pengeluaran pembiayaan dalam APBD tahun anggaran 2019 sampai dengan tahun anggaran 2023, yang disesuaikan dengan kemampuan keuangan daerah. Namun demikian, realisasi penyertaan tersebut sejak tahun 2019 sampai dengan 20023 baru dilakukan sebesar Rp. 19.601.000.000,00. Terdapat selisih sebesar Rp. 55.399.000.000,00 yang belum disertakan oleh Pemda Kota Padang.

Menggingat Perda Kota Padang Nomor 8 Tahun 2018 menggariskan bahwa tambahan penyertaan modal dianggarkan pada pengeluaran pembiayaan dalam APBD tahun anggaran 2019 sampai dengan tahun anggaran 2023, maka perda tersebut sudah ketinggalan dan tidak relevan lagi dengan perkembangan dan kondisi hari ini. Terlebih melalui Pasal 4 ayat (1) Perda *a quo*. Oleh karena itu, sudah menjadi keniscayaan, untuk membentuk Perda baru agar memberikan kepastian dalam praktik penambahan penyertaan modal oleh pemerintah Kota Padang pada PT. Bank Nagari untuk tahun anggaran berikutnya.

Disamping itu, pada tahun 2024 ini Pemerintah Kota Padang bermaksud melakukan penyertaan modal sebesar Rp. 10.000.000.000,-. Berdasarkan analisis kelayakan investasi yang telah dilakukan, diperoleh keyakinan bahwa investasi tersebut layak untuk dilakukan. Berdasarkan analisis risiko makro, diproyeksikan bahwa risiko tingkat suku bunga, risiko pasar, risiko inflasi dan risiko nilai tukar rupiah tergolong rendah dan kondisi cukup stabil untuk melakukan investasi berupa penambahan penyertaan modal pemerintah kota Padang pada Bank Nagari. Tambahan penyertaan modal tersebut tentu perlu dilakukan sesuai dengan ketentuan dan prosedur dan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Oleh karena itu, penyusunan Naskah Akademik dan Peraturan Daerah tentang Penambahan Penyertaan Modal Pemerintah Kota Padang pada PT Bank Nagari perlu dilakukan.

B. Identifikasi Masalah

Berdasarkan uraian dalam latar belakang permasalahan di atas, maka identifikasi masalah dalam naskah akademik ini adalah sebagai berikut:

1. Apa yang menjadi permasalahan dalam penambahan penyertaan modal Pemerintah Daerah Kota Padang pada PT. Bank Nagari?
2. Mengapa diperlukan pembentukan Peraturan Daerah tentang Penambahan Penyertaan Modal Pemerintah Daerah Kota Padang pada PT. Bank Nagari?

3. Apa yang menjadi pertimbangan atau landasan filosofis, sosiologis, yuridis atas pembentukan Peraturan Daerah tentang Penambahan Penyertaan Modal Pemerintah Daerah Kota Padang pada PT. Bank Nagari?
4. Apa yang menjadi sasaran yang akan diwujudkan, ruang lingkup pengaturan, jangkauan, dan arah pengaturan tentang Peraturan Daerah tentang Penambahan Penyertaan Modal Pemerintah Daerah Kota Padang pada PT. Bank Nagari?

C. Tujuan dan Kegunaan

Tujuan dari penyusunan Naskah Akademik tentang Penambahan Penyertaan Modal Pemerintah Kota Padang ini adalah sebagai berikut:

1. Merumuskan permasalahan dalam penambahan penyertaan modal Pemerintah Daerah Kota Padang pada PT. Bank Nagari.
2. Merumuskan urgensi pembentukan Peraturan Daerah tentang Penambahan Penyertaan Modal Pemerintah Kota Padang pada PT. Bank Nagari.
3. Merumuskan landasan filosofis, sosiologis dan yuridis atas pembentukan Peraturan Daerah tentang Penambahan Penyertaan Modal Pemerintah Kota Padang pada PT. Bank Nagari.
4. Merumuskan sasaran yang akan diwujudkan, ruang lingkup pengaturan, jangkauan, dan arah pengaturan Peraturan Daerah tentang Penambahan Penyertaan Modal Pemerintah Kota Padang pada PT. Bank Nagari.

Naskah akademik ini, disusun sebagai acuan atau referensi dalam rangka penyusunan dan pembahasan Rancangan Peraturan Daerah (Ranperda) tentang Penambahan Penyertaan Modal Pemerintah Daerah Kota Padang pada PT. Bank Nagari.

D. Metode Kajian

Penyusunan naskah akademik Ranperda ini menggunakan penelitian hukum. Penelitian hukum sendiri merupakan suatu kegiatan *know-how* dalam ilmu hukum, bukan sekedar *know-about*. Sebagai kegiatan *know-how*, penelitian hukum dilakukan untuk memecahkan isu hukum yang dihadapi.[8] Adapun jenis penelitian hukum yang digunakan adalah penelitian normatif (yuridis normatif), yang mengkaji penerapan kaidah atau norma hukum dalam hukum positif. Penelitian hukum normatif juga dikenal dengan sebutan penelitian kepustakaan (*library research*),

[8] Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Jakarta: Kencana, 2017, hlm. 60.

yang memperoleh data secara tidak langsung (sekunder). Hal tersebut sebagaimana dirumuskan oleh Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji yang mendalilkan, bahwa penelitian hukum normatif adalah penelitian yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka atau data sekunder. Penelitian hukum normatif mencakup penelitian terhadap asas-asas hukum, sistematika hukum, sinkronisasi hukum, perbandingan hukum, dan sejarah hukum.[9]

[9] Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat*, Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2003, hlm. 14.

BAB II
KAJIAN TEORITIS DAN PRAKTIK EMPIRIS

A. Kajian Teoritis

Sesuai dengan PP 54/2017, BUMD merupakan badan usaha yang seluruh atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh Daerah. BUMD dapat diklasifikasikan ke dalam dua Jenis. Pertama, Perusahaan Umum Daerah (Selanjutnya disebut "BUMD Perum"). Kedua, Perusahaan Perseroan Daerah (Selanjutnya disebut "BUMD Persero").

1. Teori Badan Hukum

Baik BUMD Persero maupun BUMD Perum merupakan perusahaan yang berbadan hukum. Dalam arti, BUMD didirikan, melaksanakan kegiatan dan dibubarkan berdasarkan Hukum yang berlaku. Untuk itu, terlebih dahulu penting untuk dijelaskan teori-teori tentang Badan Hukum terlebih dahulu.

Teori tentang Badan Hukum yang pertama adalah Teori Fiksi.[10] Menurut teori dari Friedrich Carl von Savigny ini, badan hukum adalah badan usaha rekaan atau khayalan. Badan hukum adalah suatu fiksi yang sebenarnya tidak ada, namun diciptakan dan dirancang sebagai manusia tiruan melalui Undang-Undang seolah-olah ada. Para pihak menganggap badan hukum sebagai suatu kesatuan lahiriah dan memenuhi syarat hukum untuk berbuat sesuatu (*Entity*). Oleh karena itu, badan hukum dapat menjalankan perbuatan hukum seperti manusia yang mempunyai akal pikiran dan perasaan. Disebabkan badan hukum lahir dan diciptakan berdasarkan proses hukum, maka kehancurannya juga mesti melalui proses hukum. Seperti yang dikatakan oleh MC Oliver dan EA Marshal bahwa badan hukum o*nly be destroyed by a legal proces*s.[11]

Teori tentang Badan Hukum yang kedua adalah teori yang menerangkan mengenai Badan Hukum adalah Teori Organ, yang dikemukakan oleh Otto von Gierke. Menurut teori ini, badan hukum bukanlah fiksi atau khayalan belaka, namun bersifat nyata adanya seperti manusia yang memiliki akal pikiran dan perasaan. Misalnya, Organ Perseroan Terbatas terdiri atas Rapat Umum Pemegang Saham (RUPS), Direksi dan Dewan Komisaris merupakan wadah interaksi yang bersifat internal dan eksternal bagi pihak-pihak yang berkepentingan. Von Gierke mengasumsikannya sama dengan organ manusia yang digunakan untuk berhubungan dengan

[10] Rido, Ali. (1986). legal entities and positions of legal entities of associations, associations, cooperatives, foundations, endowments, (Bandung: Alumni, 1986), and Chidir Ali, Legal Entity. Bandung: Alumni.

[11] Harahap, M.Y. (2008). Limited Liability Company Law. Jakarta: Sinar Grafika, hlm. 543.

pihak lain seperti mulut, tangan, kaki dan otak. Untuk itu, badan hukum melalui organ perseroannya dapat mengadakan perjanjian dengan pihak lain.

2. BUMD sebagai Perusahaan Daerah

Pengaturan terkait Perusahaan Daerah di Indonesia diatur di dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1962 Tentang Perusahaan Daerah (Selanjutnya disebut "UU 5/1962"). Pada bagian pertimbangannya dijelaskan bahwa hadirnya UU 5/1962 adalah sebagai program umum Pemerintah dibidang ekonomi sebagaimana digariskan dalam Manifesto Politik Republik Indonesia tanggal 17 Agustus 1959 yang selanjutnya telah diperkuat dengan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara No. I/MPRS/1960 dan No. II/MPRS/1960 mengenai keharusan diadakannya reorganisasi dalam alat-alat produksi dan distribusi yang ditujukan ke arah pelaksanaan Pasal 33 UUD NRI Tahun 1945. Pengaturan tersebut dalam rangka pelaksanaan pemberian isi otonomi yang rill dan luas kepada Daerah.

Namun demikian, dengan diundangkannya UU 23/2014, maka UU 5/1962 dinyatakan dicabut dan dinyatakan tidak berlaku. Dengan demikian, landasan yuridis perusahaan daerah adalah UU 23/2014. Di samping itu, juga diterbitkan PP 54/2017 sebagai ketentuan pelaksana dari UU 23/2014. Berdasarkan peraturan tersebut, BUMD terbagi atas BUMD Perum dan BUMD Persero. BUMD Perum seluruh modalnya dimiliki oleh satu Daerah dan tidak terbagi atas saham. Dalam hal perusahaan umum Daerah akan dimiliki oleh lebih dari satu Daerah, BUMD Perum tersebut harus merubah bentuk hukum menjadi perusahaan perseroan Daerah. BUMD Perum dapat membentuk anak perusahaan dan/atau memiliki saham pada perusahaan lain.

Laba BUMD Perum ditetapkan oleh kepala daerah selaku wakil daerah sebagai pemilik modal sesuai dengan ketentuan anggaran dasar dan ketentuan peraturan perundang-undangan. Laba BUMD Perum yang menjadi hak Daerah disetor ke kas Daerah setelah disahkan oleh kepala daerah selaku wakil Daerah sebagai pemilik modal. Laba BUMD Perum dapat ditahan atas persetujuan kepala daerah selaku wakil Daerah sebagai pemilik modal yang dapat digunakan untuk keperluan investasi kembali (*reinvestment*) berupa penambahan, peningkatan dan perluasan prasarana dan sarana pelayanan fisik dan non fisik serta untuk peningkatan kuantitas, kualitas dan kontinuitas pelayanan umum, pelayanan dasar dan usaha perintisan. Selanjutnya, terkait dengan pembubaran badan hukum BUMD Perum dapat dibubarkan yang ditetapkan dengan Perda. Kekayaan BUMD Perum yang telah dibubarkan dan menjadi hak Daerah dikembalikan kepada Daerah.

BUMD Persero berbentuk perseroan terbatas yang modalnya terbagi dalam saham yang seluruhnya atau paling sedikit 51% (lima puluh satu persen) sahamnya dimiliki oleh satu Daerah. Untuk itu pembentukan badan hukum BUMD Persero dilakukan berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan mengenai perseroan terbatas. Dalam hal pemegang saham perusahaan perseroan Daerah terdiri atas beberapa Daerah dan bukan Daerah, salah satu Daerah merupakan pemegang saham mayoritas. Selanjutnya, terkait dengan pembubaran badan hukum BUMD Perseroan, dapat dibubarkan yang hasil pembubaran perusahaan menjadi hak Daerah dikembalikan kepada Daerah.

Terkait dengan Pengelolaan BUMD, diatur di dalam Pasal 343 UU 23/2014. Pada ayat (1) pasal tersebut diatur bahwa pengelolaan BUMD paling sedikit harus memenuhi unsur:

a. tata cara penyertaan modal;
b. organ dan kepegawaian;
c. tata cara evaluasi;
d. tata kelola perusahaan yang baik;
e. perencanaan, pelaporan, pembinaan, pengawasan;
f. kerjasama;
g. penggunaan laba;
h. penugasan Pemerintah Daerah;
i. pinjaman;
j. satuan pengawas intern, komite audit dan komite lainnya;
k. penilaian tingkat kesehatan, restrukturisasi, privatisasi;
l. perubahan bentuk hukum;
m. kepailitan; dan
n. penggabungan, peleburan, dan pengambilalihan.

3. Kewenangan Daerah

Pasal 18 ayat (2) dan ayat (5) UUD 1945 menyatakan Pemerintahan Daerah berwenang untuk mengatur dan mengurus sendiri Urusan Pemerintahan menurut Asas Otonomi dan Tugas Pembantuan dan diberikan otonomi yang seluas-luasnya. Jimly Asshiddiqie,[12] mengatakan struktur

[12] Jimly Asshiddiqie, *Komentar atas Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, Jakarta: Sinar Grafika, 2013, hlm. 57.

pemerintahan berdasarkan pasal tersebut terdiri atas tiga tingkatan yang masing-masing memiliki otonominya sendiri-sendiri, yaitu: pemerintah pusat, provinsi dan kab/kota. Akibatnya, sistem pemerintahan yang efektif menjadi sulit terkonsolidasi karena masing-masing unit organisasi pemerintahan di setiap tingkatan bersifat otonom.[13]

Tujuan peletakan kewenangan dalam penyelenggaraan otonomi daerah adalah untuk mendorong upaya peningkatan kesejahteraan rakyat, pemerataan dan keadilan, demokratisasi dan penghormatan terhadap budaya lokal serta memperhatikan potensi dan keanekaragaman daerah. Konsekuensi yang timbul dari hubungan hukum (*rechtsbetrekking)* antara pemerintah pusat dan daerah berdasarkan otonomi daerah dan prinsip desentralisasi yang mencakup tiga hal: a) Pembagian kewenangan, b) Pembagian pendapatan, dan c) Pembagian administrasi pemerintahan daerah.[14] Untuk menilai derajat kemandirian otonomi yang dimiliki oleh suatu daerah dapat dilihat dari: a) Mempunyai aparatur pemerintahan sendiri, b) Mempunyai urusan/wewenang tertentu, c) Mempunyai wewenang mengelola sumber keuangan sendiri, dan d) Mempunyai wewenang membuat kebijaksanaan/perbuatan sendiri.[15]

Secara umum UU 23/2014 terdiri atas 411 pasal. Jika dibandingkan dengan tiga Undang-Undang sebelumnya (Undang-Undang No.5 Tahun 1974, Undang-Undang No.22 tahun 1999 dan Undang-Undang No. 32 tahun 2004). Undang-Undang ini jauh lebih komprehensif, rinci dan ada terobosan baru dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Secara umum hal yang sangat signifikan perubahan terlihat pada: a) Hubungan Pemerintah Pusat dan Daerah, b) Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah, c) Urusan Pemerintahan, d) Peran Gubernur sebagai Wakil Pemerintah Pusat di Daerah, e) Penataan Daerah, f) Perangkat Daerah, g) Keuangan Daerah, h) Perda, dan i) Inovasi Daerah. Dalam konteks ini, penulis lebih fokus membahas hubungan kewenangan antara pemerintah pusat dan daerah menurut UU 23/2014.

Dalam UU 23/2014, ada beberapa urusan yang selama ini dikelola oleh Kabupaten/Kota seperti pertambangan, pendidikan menengah, dan kehutanan sekarang menjadi urusan Pemerintah Provinsi. Pengambil-alihan kewenangan tersebut akan memberi dampak yang tidak menguntungkan bagi pemerintah kabupaten/kota seperti berkurangnya PAD. Sebagaimana Pasal 9 ayat (1) dikatakan urusan pemerintahan terdiri atas urusan pemerintahan absolut, urusan

[13] *Ibid*, hlm. 58.
[14] Muchsan, dalam M. Arief Nasution, dkk, *Demokrasi dan Problema Otonomi Daerah*, Bandung: Mandar Madju, 2000, hlm. 78.
[15] *Ibid*, hlm. 79.

pemerintahan konkuren, dan urusan pemerintahan umum. Urusan pemerintahan absolut,[16] meliputi: a. politik luar negeri; b. pertahanan; c. keamanan; d. yustisi; e. moneter dan fiskal nasional; dan f. agama.

Urusan *pemerintahan absolut* adalah Urusan Pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan Pemerintah Pusat.[17] Urusan *pemerintahan konkuren* adalah Urusan Pemerintahan yang dibagi antara Pemerintah Pusat dan Daerah Provinsi dan Daerah Kabupaten/Kota.[18] Urusan *pemerintahan umum* adalah Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Presiden sebagai kepala pemerintahan.[19] Urusan pemerintahan konkuren yang menjadi kewenangan daerah terdiri atas urusan pemerintahan wajib dan urusan pemerintahan pilihan.[20] Urusan Pemerintahan Wajib adalah Urusan Pemerintahan yang wajib diselenggarakan oleh semua Daerah. Sedangkan Urusan Pemerintahan Pilihan adalah Urusan Pemerintahan yang wajib diselenggarakan oleh Daerah sesuai dengan potensi yang dimiliki Daerah. Urusan pemerintah wajib yang diselenggarakan oleh pemerintah daerah terbagi menjadi Urusan Pemerintahan yang berkaitan dengan Pelayanan Dasar dan Urusan Pemerintahan yang tidak berkaitan dengan Pelayanan Dasar.[21]

Dalam rangka mewujudkan pembagian kewenangan yang *concurrent,* penyelenggara negara secara proporsional telah menyusun secara rinci/rigid antara Pemerintah, Daerah Provinsi, dan Daerah Kabupaten/Kota berdasarkan prinsip akuntabilitas, efisiensi, dan eksternalitas, serta kepentingan strategis nasional.[22] Pemerintah melakukan pengaturan mengenai kriteria pemberian kewenangan setiap tingkatan sebagaimana berikut ini:

a. Kriteria Kewenangan Pemerintah Pusat,[23] adalah: a) Urusan Pemerintahan yang lokasinya lintas Daerah provinsi atau lintas negara; b) Urusan Pemerintahan yang penggunanya lintas Daerah provinsi atau lintas negara; c) Urusan Pemerintahan yang manfaat atau dampak

[16] Lihat Pasal 10 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014.
[17] Lihat Pasal 9 ayat (2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014.
[18] Lihat Pasal 9 ayat (3) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014.
[19] Lihat Pasal 9 ayat (5) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014.
[20] Lihat Pasal 11 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014.
[21] Lihat Pasal 11 ayat (2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014.
[22] Penjabaran mengenai kreteria eksternalitas, akuntabilitas, efisiensi dan kepentingan strategis nasional dapat dilihat dari penjelasan Pasal 13 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, *op cit*, hlm 13 **Akuntabilitas** adalah Penanggungjawabnya berdasarkan kedekatannya dengan luas, besaran, dan jangkauan dampak yang ditimbulkan oleh penyelenggaraan suatu urusan pemerintahan. **Efisiensi** adalah penyelenggaraan suatu daya guna yang paling tinggi yang dapat diperoleh. **Ekternalitas** adalah Luas, besaran, dan jangkauan dampak yang timbul akibat penyelenggaraan suatu urusan pemerintahan. ***Kepentingan strategis nasional*** adalah dalam rangka menjaga keutuhan dan kesatuan bangsa kedaulatan Negara implementasi hubungan luar negeri, pencapaian program stategis nasional dan pertimbangan lain.
[23] Lihat Pasal 13 Ayat 2, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014.

negatifnya lintas Daerah provinsi atau lintas negara; d) Urusan Pemerintahan yang penggunaan sumber dayanya lebih efisien apabila dilakukan oleh Pemerintah Pusat; dan/atau e) Urusan Pemerintahan yang peranannya strategis bagi kepentingan nasional.

b. Kriteria kewenangan Daerah Provinsi,[24] adalah: a) Urusan Pemerintahan yang lokasinya lintas Daerah kabupaten/kota; b) Urusan Pemerintahan yang penggunanya lintas Daerah kabupaten/kota; c) Urusan Pemerintahan yang manfaat atau dampak negatifnya lintas Daerah kabupaten/kota; dan/atau d) Urusan Pemerintahan yang penggunaan sumber dayanya lebih efisien apabila dilakukan oleh Daerah Provinsi.

c. Kriteria kewenangan Daerah kabupaten/kota,[25] adalah: a) Urusan Pemerintahan yang lokasinya dalam Daerah kabupaten/kota; b) Urusan Pemerintahan yang penggunanya dalam Daerah kabupaten/kota; c) Urusan Pemerintahan yang manfaat atau dampak negatifnya hanya dalam Daerah kabupaten/kota; dan/atau d) Urusan Pemerintahan yang penggunaan sumber dayanya lebih efisien apabila dilakukan oleh Daerah kabupaten/kota.

Adapun bentuk urusan konkuren yang diserahkan kepada Provinsi dan Kota/Kabupaten berupa: *a) Urusan wajib,* pelayanan dasar berupa: pendidikan; kesehatan; pekerjaan umum dan penataan ruang; perumahan rakyat dan kawasan permukiman; ketenteraman, ketertiban umum, dan pelindungan masyarakat dan sosial.[26] *b) Urusan wajib bukan pelayanan dasar* berupa: tenaga kerja, pemberdayaan perempuan dan pelindungan anak, pangan; pertanahan; lingkungan hidup; administrasi kependudukan dan pencatatan sipil; pemberdayaan masyarakat dan Desa; pengendalian penduduk dan keluarga berencana; perhubungan; komunikasi dan informatika; koperasi, usaha kecil, dan menengah; penanaman modal; kepemudaan dan olah raga; statistik; persandian; kebudayaan; perpustakaan; dan kearsipan.[27] *c) Urusan pemerintahan pilihan* berupa: kelautan dan perikanan; pariwisata; pertanian; kehutanan; energi dan sumber daya mineral; perdagangan; perindustrian; dan transmigrasi.[28]

Dalam menjalankan urusan pemerintah Daerah Kabupaten/Kota, Pemerintah daerah Kota Padang terus didorong untuk mandiri dari sisi anggaran belanja dan secara berangsur meminimalkan ketergantungan dari pemerintah pusat. Diharapkan BUMD sebagai salah satu mesin

[24] Lihat Pasal 13 ayat (3) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014.
[25] Lihat Pasal 13 ayat (4) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014.
[26] Lihat Pasal 12 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014.
[27] Lihat Pasal 12 ayat (2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014.
[28] Lihat Pasal 12 ayat (3) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014.

pengisi pundi-pundi pendapatan asli daerah. Namun, dilema BUMD juga ada, setidaknya terdapat dua sisi. Pertama, dari sisi eksternal, UU No. 5 Tahun 1962 sebagai payung hukum pendirian BUMD sudah dicabut, karena tidak mampu mengikuti perkembangan zaman, yang "divonis" para pengamat sebagai penyebab BUMD tidak sinergis berinovasi.

Pemerintah pusat juga masih terkesan setengah hati. Pada Kementerian Dalam Negeri, BUMD hanya diurusi pejabat setingkat kepala subdirektorat. Bandingkan dengan BUMN, yang dibina kementerian sendiri, yakni Menteri BUMN. Karena hanya dibina pejabat setingkat kepala subdirektorat di Kemendagri menjadikan BUMD lebih dilihat sebagai urusan pemerintahan, bukan sebagai lembaga bisnis. Masalah ini sering menjadi kendala berkembangnya BUMD sebagai entitas bisnis.

Kedua, dari sisi internal. Sisi ini bicara tentang manajemen BUMD. Pola manajemen dan rekrutmen personalia yang terlalu berbau birokratis dianggap sebagai salah satu tumpulnya ketajaman kuku *enterpreneur* BUMD. Lalu diperparah masuknya pengaruh kalangan politisi dalam manajemen BUMD. Kentalnya warna birokrasi dan pengaruh politisi ini menyebabkan BUMD tak mampu hidup, bahkan menjadi beban terhadap anggaran daerah. Sebab, para direksi maupun pengawas BUMD adalah orang-orang yang kurang memahami bisnis. Padahal, BUMD harus luwes dan lincah di tengah kancah dunia bisnis.

4. Asas/Prinsip Penyusunan Peraturan Daerah

Proses terbentuknya suatu produk peraturan perundang-undangan melibatkan tiga koridor yang saling terkait, yaitu koridor administrasi, akademik, dan politik.[29] Setiap koridor memiliki peran yang berbeda dalam pembentukan peraturan tersebut. Koridor administrasi memerlukan kepatuhan terhadap aturan yang mengatur proses pembentukan peraturan. Koridor akademik memerlukan rancangan peraturan yang dapat dipertanggungjawabkan secara akademik, sementara Koridor politik tidak hanya menyangkut kelembagaan politik tetapi juga mengharapkan adanya aspirasi publik yang diserap dan sejalan dengan rancangan peraturan tersebut. Oleh karena itu, pembentukan peraturan perundang-undangan merupakan proses kompleks yang melibatkan banyak faktor dan aktor yang harus mendapat perhatian selama proses tersebut.

[29] Alan Bayu Aji and Irawan Randikaparsa, "Analisis Yuridis Partisipasi Masyarakat Dalam Penyusunan Program Pembentukan Peraturan Dearah," *J-LEE - Journal of Law, English, and Economics*, Vol. 2, No. 1, 2021, hlm. 63.

Dalam proses pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, terdapat beberapa aspek penting yang harus diperhatikan untuk menciptakan peraturan yang efektif. Beberapa aspek tersebut meliputi: (a) Aspek filosofis: mencakup tujuan hukum untuk menangani suatu masalah dalam peraturan perundang-undangan; (b) Aspek sosiologis: mencakup nilai-nilai yang berlaku dalam masyarakat saat ini; (d) Aspek yuridis: mencakup aspek vertikal dan horizontal, sehingga tidak bertentangan dengan peraturan yang telah ada. Kajian yuridis memberikan dasar hukum untuk pembuatan peraturan perundang-undangan, baik secara yuridis materiil, dengan mempertimbangkan landasan hukum dari peraturan perundang-undangan lain untuk memberikan kewenangan kepada suatu instansi dalam membuat aturan tertentu dan dasar hukum untuk mengatur permasalahan yang akan diatur; (e) Aspek politis: mencakup kebijakan politik yang menjadi dasar bagi kebijakan dan tata laksana pemerintahan selanjutnya.[30]

Konstruksi aturan hukum dapat membantu menentukan tujuan umum dari beberapa aturan tertentu dalam bidang hukum, sebagaimana dijelaskan oleh Paul Scholten. Meskipun prinsip hukum bukan merupakan aturan hukum, namun prinsip tersebut dapat membantu menentukan penyelesaian substansi suatu peristiwa. Prinsip hukum harus disesuaikan dengan konteks peristiwa agar dapat diterapkan secara konkret.

Asas hukum merupakan pilar utama dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan. Asas hukum dilihat sebagai kebenaran dasar oleh masyarakat hukum, karena prinsip-prinsip tersebut mencerminkan nilai-nilai etis dan sosial masyarakat yang mempengaruhi keberlangsungan hukum. Asas hukum memainkan peran penting dalam memelihara nilai-nilai moral dan sosial dalam masyarakat. Asas dianggap sebagai kebenaran dasar oleh masyarakat hukum, karena melalui asas hukum, pertimbangan etis dan sosial masyarakat dimasukkan ke dalam hukum dan menjadi sumber nilai-nilai etis, moral, dan sosial masyarakatnya.

Penggunaan asas hukum dalam penyusunan Rancangan Perda sangatlah penting untuk memberikan dasar dan arah yang tepat dalam menyusun Rancangan Perda yang sesuai dengan standar pembentukan perundang-undangan yang baik. Ada beberapa asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik, menurut Pasal 5 UU No. 12/2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana diubah dengan UU No. 15/2019 dan UU No. 13/2022, yaitu:

a. **Kejelasan tujuan**, setiap Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus mempunyai tujuan yang jelas yang hendak dicapai;

[30] *Ibid*, 64.

b. **Kelembagaan atau organ pembentuk yang tepat**, setiap jenis Peraturan Perundang-undangan harus dibuat oleh lembaga negara atau pejabat Pembentuk Peraturan Perundang-undangan yang berwenang. Peraturan Perundang-undangan tersebut dapat dibatalkan atau batal demi hukum apabila dibuat oleh lembaga negara atau pejabat yang tidak berwenang;

c. **Kesesuaian antara jenis dan materi muatan**, dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus benar-benar memperhatikan materi muatan yang tepat sesuai dengan jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan;

d. **Dapat dilaksanakan**, setiap Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus memperhitungkan efektivitas Peraturan Perundang- undangan tersebut di dalam masyarakat, baik secara filosofis, sosiologis, maupun yuridis;

e. **Kedayagunaan dan kehasilgunaan**, setiap Peraturan Perundang- undangan dibuat karena memang benar-benar dibutuhkan dan bermanfaat dalam mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara;

f. **Kejelasan rumusan**, setiap Peraturan Perundang-undangan harus memenuhi persyaratan teknis penyusunan Peraturan Perundang-undangan, sistematika, pilihan kata atau istilah, serta bahasa hukum yang jelas dan mudah dimengerti sehingga tidak menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya; dan

g. **Keterbukaan**, dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan mulai dari perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan bersifat transparan dan terbuka. Dengan demikian, seluruh lapisan masyarakat mempunyai kesempatan yang seluas-luasnya untuk memberikan masukan dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Selanjutnya UU 12/2011 telah menetapkan asas-asas pembuatan peraturan perundang-undangan menyebutkan asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik sebagaimana disampaikan di atas. Selain asas-asas tersebut yang memang harus dimuat di dalam pembuatan peraturan perundang-undangan yang bersifat inheren secara teknis pembuatan. Dalam Pasal 6 UU 12/2011, digunakan asas-asas yang dipakai sebagai materi muatan Peraturan Perundang-undangan yaitu:

1. ***Pengayoman***. Pengayoman adalah bahwa setiap materi muatan Peraturan Perundang-undangan harus berfungsi memberikan perlindungan dalam rangka menciptakan ketenteraman masyarakat.

2. ***Kemanusiaan***. Kemanusiaan adalah bahwa setiap materi muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan perlindungan dan penghormatan hak-hak asasi manusia serta harkat dan martabat setiap warga negara dan penduduk Indonesia secara proporsional.
3. ***Kebangsaan***. Kebangsaan adalah bahwa setiap materi muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan sifat dan watak bangsa Indonesia yang pluralistik (kebinekaan) dengan tetap menjaga prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia.
4. ***Kekeluargaan***. Kekeluargaan adalah bahwa setiap materi muatan Peraturan Perundang-Undangan harus mencerminkan musyawarah untuk mencapai mufakat dalam setiap pengambilan keputusan.
5. ***Kenusantaraan***. Kenusantaraan adalah bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan senantiasa memperhatikan kepentingan seluruh wilayah Indonesia dan materi muatan peraturan perundang-undangan yang dibuat di daerah merupakan bagian dari sistem hukum nasional yang berdasarkan Pancasila.
6. ***Bhineka Tunggal Ika***. Bhineka Tunggal Ika adalah bahwa materi muatan Peraturan Perundang-undangan harus memperhatikan keragaman penduduk, agama, suku dan golongan, Kondisi khusus daerah dan budaya khususnya yang menyangkut masalah-masalah sensitif dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara.
7. ***Keadilan***. Keadilan adalah bahwa materi muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan keadilan secara proporsional bagi setiap warga negara tanpa kecuali.
8. ***Kesamaan kedudukan dalam hukum dan Pemerintahanan***. Kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan adalah bahwa materi muatan Peraturan Perundang-undangan tidak boleh berisi hal-hal yang bersifat membedakan berdasarkan latar belakang antara lain agama, suku, ras, golongan,. gender, atau status sosial.
9. ***Ketertiban dan kepastian hukum***. Ketertiban dan kepastian hukum adalah bahwa materi muatan Peraturan Perundang-undangan harus dapat menimbulkan ketertiban dalam masyarakat melalui jaminan adanya kepastian hukum.
10. ***Keseimbangan, keserasian dan keselarasan***. Keseimbangan, keserasian dan keselarasan adalah bahwa setiap materi muatan Peraturan Perundang-Undangan harus mencerminkan keseimbangan, keserasian, antara kepentingan individu dan masyarakat dengan kepentingan bangsa dan negara.

Berdasarkan asas-asas di atas maka suatu pembentukan perundang-undangan yang akan dibuat maupun yang sudah dibuat dan diundangkan tidak boleh bertentangan dengan asas-asas tersebut. Asas-asas tersebut selanjutnya akan diserap dalam perumusan norma atau pasal yang menjadi materi muatan Perda yang akan disusun. Harapan pemberlakuan asas-asas tersebut di maksud dalam penyusunan peraturan daerah tidak terjadi diharmonisasi, taat asas, taat prinsip, sesuai dengan kondisi masyarakat, aspek sosial politik dan kearifan lokal. Lebih lanjut, berdasarkan Pasal 5 ayat (2) PP No. 12/2018 tentang Pedoman Penyusunan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Kabupaten, Dan Kota menentukan bahwa Raperda yang berasal dari DPRD atau Kepala Daerah disertai penjelasan atau keterangan dan/atau naskah akademik. Artinya pelaksanaan harmonisasi Perda dengan Peraturan Undang-Undang dan Perda lainnya dilakukan sejak penyusunan Naskah Akademis dan pembahasan Ranperda dilaksanakan.

B. Kajian terhadap Asas/Prinsip yang Terkait dengan Penyusunan Norma

Asas-asas yang relevan dalam penyusunan norma terkait penambahan penyertaan modal pada PT Bank Nagari meliputi:

a. **Asas Manfaat:** Peraturan Daerah harus bertujuan untuk memberikan manfaat bagi perkembangan perekonomian daerah dan kesejahteraan masyarakat. Penambahan modal pada PT. Bank Nagari tentu diharapkan dapat meningkatkan kapasitas PT Bank Nagari dalam memberikan layanan keuangan, mendorong pertumbuhan ekonomi, dan menciptakan lapangan kerja. Pada sisi lain, pembayaran keuntungan (deviden) yang diberikan kepada Pemerintah Daerah Kota Padang selaku pemegang saham PT. Bank Nagari juga memberikan manfaat pada penambaahan pendapatan daerah.
b. **Asas Keadilan:** Peraturan Daerah harus adil bagi semua pihak yang terlibat, termasuk Pemerintah Daerah, Bank Nagari, dan masyarakat. Penambahan modal harus dilakukan dengan mempertimbangkan kemampuan keuangan daerah dan potensi manfaat yang akan diperoleh. Jangan sampai penambahan modal pada PT. Bank Nagari justru mengorbankan kepentingan masyarakat yang lebih banyak.
c. **Asas Kepastian Hukum:** Peraturan Daerah harus memberikan kepastian hukum bagi semua pihak yang terlibat. Aturan mengenai tata cara, prosedur, dan persyaratan penambahan modal harus jelas dan tidak menimbulkan multitafsir. Mengingat

Peraturan Daerah penyertaan modal saat ini telah tidak relevan digunakan sebagai dasar penyertaan modal pada PT. Bank Nagari.

d. **Asas Akuntabilitas:** Peraturan Daerah harus memastikan adanya akuntabilitas dalam pengelolaan penyertaan modal. Pemerintah Daerah harus memiliki mekanisme pengawasan yang efektif untuk memastikan bahwa modal yang ditambahkan digunakan secara efisien dan sesuai dengan tujuan yang ditetapkan. Kajian kelasyakan investasi merupakan bentuk atau wujud dari penerapan asas akuntasbilitas.
e. **Asas Transparansi:** Peraturan Daerah harus mendorong transparansi dalam proses penambahan modal. Informasi mengenai rencana, pelaksanaan, dan hasil penambahan modal harus dapat diakses oleh publik.
f. **Asas Kehati-hatian**: Mengingat peran penting PT. Bank Nagari dalam perekonomian daerah, prinsip kehati-hatian harus menjadi landasan dalam setiap keputusan penambahan modal. Hal ini termasuk melakukan penilaian risiko yang komprehensif, memastikan kecukupan modal, dan menerapkan tata kelola perusahaan yang baik.
g. **Asas Kemandirian**: Meskipun mendapatkan suntikan modal dari pemerintah daerah, PT. Bank Nagari diharapkan tetap beroperasi secara mandiri dan profesional, dengan menerapkan prinsip-prinsip bisnis yang sehat.

C. Kajian terhadap Praktik Penyelenggaraan, Kondisi serta Permasalahan yang Dihadapi Masyarakat

PT Bank Pembangunan Daerah Sumatera Barat, yang kemudian dikenal sebagai PT. Bank Nagari, memulai perjalanannya pada 12 Maret 1962. Didirikan berdasarkan akta No. 9 yang dibuat dihadapan Hasan Qalby, wakil notaris di Padang, Bank ini awalnya beroperasi sebagai Perseroan Terbatas (PT). Dengan berlakunya Undang-Undang No.13 tahun 1962 tentang Ketentuan Pokok Bank Pembangunan Daerah yang mengharuskan Bank Pembangunan Daerah didirikan dengan Peraturan Daerah, maka Pemerintah Daerah Tingkat I Sumatera Barat mengeluarkan Peraturan Daerah (Perda) No.4 Tahun 1973 tanggal 8 November 1973. Atas dasar peraturan daerah tersebut nama PT. Bank Pembangunan Daerah Sumatera Barat diubah menjadi Perusahaan Daerah (PD) Bank Pembangunan Daerah Sumatera Barat. Tahun 1996, PT. Bank Pembangunan Daerah Sumatera Barat mulai memperkenalkan *Call Name* dengan sebutan “Bank Nagari” dengan tujuan

agar lebih dikenal oleh masyarakat terutama perantau serta pelaku usaha yang berasal dari Sumatera Barat.

Pada tahun 2007 dilakukan perubahan bentuk badan hukum Bank Pembangunan Daerah Sumatera Barat dari Perusahaan Daerah (PD) menjadi Perseroan Terbatas (PT) berdasarkan keputusan Rapat Umum Pemegang Saham (RUPS) tanggal 23 April 2007 dan Peraturan Daerah No. 3 Tahun 2006 serta akta notaris H. Hendri Final, S.H., No.1 tanggal 1 Februari 2007. Selanjutnya di tahun 2021, dalam Rapat Umum Pemenang Saham (RUPS) Luar Biasa secara resmi nama PT Bank Pembangunan Daerah Sumatera Barat diubah menjadi PT Bank Nagari.

Bank Nagari merupakan Bank yang lahir di Sumatera Barat yang sahamnya dimiliki oleh Pemerintah Provinsi Sumatera Barat dengan porsi saham per 31 Desember 2023 sebesar 32,51%, 12 Pemerintah Kabupaten dengan porsi saham 39,15%, 7 Pemerintah Kota dengan porsi saham 25,27%, dan Koperasi Konsumen Keluarga Besar Bank Nagari dengan porsi saham 3,07%. Salah satu kegiatan usaha Bank Nagari sesuai dengan Anggaran Dasar adalah melaksanakan fungsi sebagai lembaga yang menunjang Otonomi Daerah, dengan tugas antara lain penggerak dan pendorong laju pembangunan di daerah, sebagai pemegang kas daerah, serta sebagai salah satu sumber pendapatan daerah. Di samping itu, sejak tahun 1991, Bank Nagari merupakan Bank Devisa dan membuka Unit Usaha Syariah pada tahun 2006. Kegiatan Bank Pembangunan Daerah Sumatera Barat meliputi kegiatan penghimpunan dana, perkreditan, pemegang kas daerah dan pembinaan LPN (Lumbung Pitih Nagari).

Anggaran Dasar Bank mengatur ruang lingkup kegiatan Bank, yang meliputi pelaksanaan kegiatan umum perbankan sesuai dengan undang-undang dan peraturan yang berlaku. Cakupan ini termasuk penyediaan pembiayaan dan kegiatan lain berdasarkan prinsip syariah. Bank memperluas operasinya ke sektor perbankan syariah setelah menerima persetujuan prinsip dari Bank Indonesia melalui surat No.9/50/DPbS/Pdg tertanggal 26 April 2007, yang mengizinkan pembukaan Kantor Cabang Syariah dalam aktivitas komersial Bank. Bank Nagari berkedudukan di Jalan Pemuda No. 21 Padang dengan total sebanyak 113 jumlah kantor Bank Nagari dari Kantor Pusat, 33 Kantor Cabang, 41 Kantor Cabang Pembantu dan 38 Kantor Kas.

Praktik penyelenggaraan penyertaan modal pada PT. Bank Nagari telah diatur dalam Perda Kota Padang Nomor 8 Tahun 2018. Tambahan penyertaan modal Pemda Kota Padang, pada PT. Bank Pembangunan Daerah Sumatera Barat (PT. Bank Nagari) secara kasat mata terintroduksi melalui nomenklatur Pasal 2 Perda ini. Hal mana bertujuan untuk: 1). Meningkatkan modal saham

PT. Bank Nagari; 2). Meningkatkan pertumbuhan perekonomian daerah; 3). Meningkatkan pendapatan asli daerah; dan 4). Meningkatkan pelayanan kepada masyarakat.

Adapun besaran penambahan penyertaan modal yang dilakukan oleh Pemda Kota Padang pada PT. Bank Nagari adalah sebesar Rp.75.000.000.000,00 Tambahan tersebut dianggarkan pada pengeluaran pembiayaan dalam APBD tahun anggaran 2019 sampai dengan tahun anggaran 2023, yang disesuaikan dengan kemampuan keuangan daerah. Selanjutnya pada Pasal 5 juga diuraikan, bahwa dengan diundangkannya Perda ini, total penyertaan modal Pemda Kota Padang pada PT. Bank Nagari menjadi sebesar Rp. 144.720.000.000,43 dengan rincian sebagai berikut:

1) Setoran modal per 31 Desember 2009 sebesar Rp. 19.347.000.000,43;
2) Setoran modal tahun 2012 sebesar Rp. 8.753.000.000,00;
3) Setoran modal tahun 2013 sebesar Rp. 10.599.000.000,00;
4) Setoran modal tahun 2014 sebesar Rp. 16.021.000.000,00;
5) Setoran modal tahun 2015 sebesar Rp. 10.000.000.000,00;
6) Setoran modal tahun 2016 sebesar Rp. 5.000.000.000,00; dan
7) Setoran modal tahun 2019-2023 sebesar Rp. 75.000.000.000,00.

Pada bagian penjelasan umum Perda ini, dijelaskan bahwa salah satu BUMD provinsi Sumatera Barat bersama-sama dengan Pemda Kabupaten/Kota adalah PT. Bank Nagari. Bank Nagari telah didirikan pada tahun 1962 dan sampai saat ini terus berkembang dan memberikan layanan perbankan kepada seluruh masyarakat Sumatera Barat khususnya Kota Padang. Hal ini dapat dibuktikan dari peranan PT. Bank Nagari dalam memberikan kredit yang bersifat produktif maupun bersifat konsumtif. Dengan demikian untuk meningkatkan layanan perbankan, perlu dilakukan penambahan penyertaan modal Pemda Kota Padang pada PT. Bank Nagari agar peran dan fungsinya sebagai pemacu pertumbuhan ekonomi daerah dan pelayanan transaksi perbankan di daerah, terutama dalam meningkatkan skala usaha kualitas produk, profitabilitas, dan daya saing sektor rill di daerah.

Menggingat Perda Kota Padang Nomor 8 Tahun 2018 menggariskan bahwa tambahan penyertaan modal dianggarkan pada pengeluaran pembiayaan dalam APBD tahun anggaran 2019 sampai dengan tahun anggaran 2023, maka perda tersebut sudah ketinggalan dan tidak relevan lagi dengan perkembangan dan kondisi hari ini. Terlebih melalui Pasal 4 ayat (1) Perda *a quo*. Kondisi saat ini menunjukkan bahwa Pemerintah Kota Padang masih memiliki komitmen untuk menambah penyertaan modal pada PT Bank Nagari sebesar Rp55,4 miliar yang belum terealisasi sampai dengan tahun 2024.

Pada sisi lain, penambahan setoran modal Pemerintah Kota Padang pada Bank Nagari telah disesuaikan dengan rencana kebutuhan penambahan modal Bank untuk Analisis Investasi Pemerintah Kota Padang Tahun 2024 Pada PT. Bank Nagari dan Perumda Air Minum Kota Padang mendukung strategi penguatan modal sesuai rencana bisnis bank (RBB) tahun 2024-2026. Jumlah rencana setoran modal pemerintah kota Padang pada Bank Nagari adalah sebesar proyeksi keuangan selama tahun 2024-2029 yaitu sebesar Rp. 75.000.000.000,- (tujuh puluh lima milyar rupiah). Hasil analisis kelayakan investasi dari penambahan setoran modal pemerintah kota Padang pada Bank Nagari sebesar Rp. 75 milyar secara bertahap selama 6 tahun sepanjang tahun 2024-2029 dinilai layak dilakukan, untuk menjaga dan meningkatkan porsi kepemilikan saham Pemerintah Kota Padang pada PT. Bank Nagari serta dapat menjadi potensi sumber pendapatan asli daerah Kota Padang dengan tingkat return yang tinggi.

Untuk itu perlu landasan hukum yang baru untuk mendukung rencana penambahan penyertaan modal tersebut. Ketidakjelasan landasan hukum dapat menghambat proses penambahan modal dan menimbulkan ketidakpastian bagi pihak pihak yang berkepentingan.

D. Kajian terhadap Implikasi Penerapan Sistem Baru yang Akan Diatur dalam Peraturan Daerah

Peraturan Daerah yang baru tentang penambahan penyertaan modal pada PT Bank Nagari diharapkan dapat memberikan dampak positif bagi masyarakat dan pembangunan daerah. Beberapa implikasi positif yang diharapkan adalah:

a. **Peningkatan kinerja PT Bank Nagari:** Penyertaan modal pemerintah Kota Padang pada Bank Nagari secara langsung berkontribusi pada penguatan permodalan bank tersebut, sehingga dapat meningkatkan kapasitasnya dalam menyalurkan kredit ke sektor produktif. Dengan permodalan yang lebih kuat, Bank Nagari mampu memperluas jangkauan dan volume kredit yang diberikan kepada usaha kecil, menengah, serta proyek-proyek pembangunan yang esensial untuk pertumbuhan ekonomi lokal. Selain itu, peningkatan permodalan ini juga memperkuat posisi Bank Nagari dalam menghadapi persaingan yang semakin ketat dengan bank-bank nasional dan asing. Dengan kekuatan modal yang lebih besar, Bank Nagari dapat menawarkan produk dan layanan yang lebih kompetitif, memperkuat kepercayaan nasabah, dan menempatkan diri sebagai pemain utama dalam sistem perbankan regional.

b. **Peningkatan Pendapatan Asli Daerah (PAD)**: Penyertaan modal pemerintah Kota Padang pada Bank Nagari memiliki potensi signifikan dalam peningkatan Pendapatan Asli Daerah (PAD). Melalui investasi ini, pemerintah Kota Padang dapat memperoleh dividen yang lebih besar dari keuntungan yang dihasilkan Bank Nagari, yang selanjutnya dapat digunakan untuk membiayai berbagai program pembangunan daerah. Selain itu, akan terjadi peningkatan aktivitas ekonomi sebagai dampak dukungan kredit dari Bank Nagari yang mendorong pertumbuhan bisnis lokal dan memperluas basis pajak daerah, sehingga secara keseluruhan memperkuat kapasitas PAD dalam mendukung berbagai inisiatif pembangunan.Analisis Investasi Pemerintah Kota Padang Tahun 2024 Pada PT. Bank Nagari dan Perumda Air Minum Kota PadanG.
c. **Stimulus Ekonomi Lokal**: Penyertaan modal pemerintah Kota Padang pada Bank Nagari dapat memberikan stimulus bagi ekonomi lokal dengan meningkatkan penyaluran kredit untuk Usaha Mikro, Kecil, dan Menengah (UMKM) serta sektor unggulan daerah. Selain itu, ekspansi usaha yang didanai oleh Bank Nagari berpotensi menciptakan lapangan kerja baru, memberikan dorongan tambahan bagi perekonomian lokal, dan mengurangi tingkat pengangguran di daerah.
d. **Peningkatan Investasi Daerah**: Dengan penguatan permodalan Bank Nagari, akan dapat meningkatkan daya tarik daerah bagi investor dan mitra bisnis. Hal ini dapat membuka peluang bagi peningkatan proyek infrastruktur yang didanai melalui Bank Nagari, mempercepat pembangunan sarana dan prasarana yang krusial untuk mendukung pertumbuhan ekonomi dan menarik lebih banyak investasi ke daerah.
e. **Efisiensi Pengelolaan Keuangan Daerah**: Penguatan permodalan Bank Nagari berpotensi meningkatkan efisiensi pengelolaan keuangan daerah dengan mengoptimalkan fungsi Bank Nagari sebagai kas daerah (kasda). Dengan modal yang lebih solid, Bank Nagari dapat mengelola aliran kas daerah secara lebih efisien, meminimalkan biaya operasional, dan memastikan ketersediaan dana yang stabil untuk kebutuhan pemerintahan. Selain itu, Bank Nagari juga dapat meningkatkan kapasitas untuk pengembangan layanan perbankan digital, seperti sistem transaksi elektronik dan pembayaran pajak online, yang dapat mempermudah proses

administrasi keuangan pemerintah dan meningkatkan transparansi serta akuntabilitas dalam pengelolaan dana daerah.

BAB III
EVALUASI DAN ANALISIS PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN TERKAIT

Dalam bab ini, akan memuat evaluasi dan analisis terhadap peraturan perundang-undangan yang terkait dengan materi atau substansi yang menjadi fokus kajian. Proses evaluasi ini bertujuan untuk mengidentifikasi dan menilai efektivitas, relevansi, serta keterkaitan berbagai peraturan yang ada. Analisis ini juga akan menyoroti potensi tumpang tindih atau ketidaksesuaian antara peraturan-peraturan tersebut, serta mengevaluasi sejauh mana harmonisasi dan sinkronisasi telah tercapai. Lebih lanjut, bab ini akan menguraikan posisi peraturan perundang-undangan yang baru, serta membandingkannya dengan peraturan yang sudah ada. Tujuannya adalah untuk memastikan bahwa setiap peraturan yang baru disusun tidak hanya koheren dengan kerangka hukum yang ada, tetapi juga memperkuat dan menyempurnakan tata kelola hukum yang berlaku. Dengan demikian, analisis ini diharapkan dapat memberikan gambaran yang komprehensif mengenai kondisi peraturan perundang-undangan yang ada, serta menjadi dasar yang kuat bagi pembentukan landasan filosofis dan yuridis peraturan baru. Berikut beberapa peraturan perundang-undangan yang memiliki koherensi dan relevansi untuk dianalisis, diantaranya:

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Ketentuan yang termaktub dalam Pasal 18 ayat (6) Undang-Undang Dasar 1945 (“UUD 1945”), memberikan ruang kepada Pemda untuk membentuk Perda maupun peraturan lainnya untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan. Dikarenakan Perda yang akan dibentuk melalui naskah akademik ini erat kaitannya dengan perekonomian, maka dalam pelaksanaannya tidak dapat dilepaskan dengan ketentuan yang terdapat dalam Pasal 33 dari UUD NRI 1945. Seperti terakomodir dalam nomenklatur Pasal 33 ayat (4), yang secara tegas menyatakan bahwa perekonomian nasional diselenggarakan berdasar atas demokrasi ekonomi dengan prinsip kebersamaan, efisiensi berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, kemandirian, serta dengan menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional.

2. UU Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara

UU Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara sebagaimana diubah dengan UU Nomor 2 Tahun 2020 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor

1 Tahun 2020 tentang Kebijakan Keuangan Negara dan Stabilitas Sistem Keuangan untuk Penanganan Pandemi *Corona Virus Disease* 2019 (Covid-19) dan/atau Dalam Rangka Menghadapi Ancaman yang Membahayakan Perekonomian Nasional dan/atau Stabilitas Sistem Keuangan Menjadi Undang-Undang

Dalam hubungan antara pemerintah dan perusahaan negara, perusahaan daerah, perusahaan swasta, dan badan pengelola dana masyarakat ditetapkan bahwa pemerintah dapat memberikan pinjaman/hibah/penyertaan modal kepada dan menerima pinjaman/hibah dari perusahaan negara/daerah setelah mendapat persetujuan dari DPR/DPRD. Hal tersebut dapat dilihat dalam rumusan Pasal 24 ayat (1) dan (2) dari UU Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara.

3. UU Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara

UU Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara sebagaimana diubah dengan UU Nomor 2 Tahun 2020 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2020 tentang Kebijakan Keuangan Negara dan Stabilitas Sistem Keuangan untuk Penanganan Pandemi Corona Virus Disease 2019 (Covid-19) dan/atau Dalam Rangka Menghadapi Ancaman yang Membahayakan Perekonomian Nasional dan/atau Stabilitas Sistem Keuangan Menjadi Undang-Undang

Pasal 1 angka 1 UU Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, mendefinisikan perbendaharaan negara adalah pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan negara, termasuk investasi dan kekayaan yang dipisahkan, yang ditetapkan dalam APBN dan APBD. Lebih lanjut dalam Pasal 41 diuraikan: 1). Pemerintah dapat melakukan investasi jangka panjang untuk memperoleh manfaat ekonomi, sosial, dan/atau manfaat lainnya; 2). Investasi dilakukan dalam bentuk saham, surat utang, dan investasi langsung; 3). Investasi tersebut diatur dengan PP; 4). Penyertaan modal pemerintah pusat pada perusahaan negara/daerah/swasta ditetapkan dengan PP; dan 5). Penyertaan modal pemerintah daerah pada perusahaan negara/daerah/swasta ditetapkan dengan PP.

4. UU Nomor 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal

UU Nomor 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal sebagaimana diubah dengan UU Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penatapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja menjadi Undang-Undang.

Pemerintah daerah bersama-sama dengan instansi atau lembaga, baik swasta maupun pemerintah, harus lebih diberdayakan lagi, baik dalam pengembangan peluang potensi daerah, maupun dalam koordinasi promosi dan pelayanan penanaman modal. Pemerintah daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan penyelenggaraan penanaman modal berdasarkan asas otonomi daerah dan tugas pembantuan atau dekonsentrasi. Melalui Pasal 1 angka 1 UU Nomor 25 Tahu 2007 tentang Penanaman Modal ini disebutkan, bahwa yang dimaksud penanaman modal adalah segala bentuk kegiatan menanam modal, baik oleh penanam modal dalam negeri maupun penanam modal asing untuk melakukan usaha di wilayah negara republik Indonesia. Kemudian pada Pasal 1 angka 5 menjelaskan bahwa penanam modal dalam negeri adalah perorangan warga negara Indonesia, badan usaha Indonesia, negara republik Indonesia, atau daerah yang melakukan penanaman modal di wilayah negara republik Indonesia. Artinya Pemda menjadi salah satu aktor yang diakui oleh undang-undang ini dalam praktik penanaman modal di dalam negeri.

5. UU Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas

UU Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas sebagaimana diubah dengan UU Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penatapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja menjadi Undang-Undang.

Undang-undang ini mendefinisikan perseroan terbatas atau perseroan adalah badan hukum yang merupakan persekutuan modal, didirikan berdasarkan perjanjian, melakukan kegiatan usaha dengan modal dasar yang seluruhnya terbagi dalam saham atau badan hukum perorangan yang memenuhi kriteria usaha mikro dan kecil sebagaimana diatur dalam peraturan perundang-undangan mengenai usaha mikro dan kecil. Dalam penjelasan Pasal 8 ayat (2) huruf a, ditegaskan dalam hal pendiri adalah badan hukum negara atau daerah, diperlukan PP tentang penyertaan dalam perseroan atau Perda tentang penyertaan daerah dalam perseroan.

6. UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah

UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah sebagaimana diubah dengan UU Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penatapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja menjadi Undang-Undang.

Pasal 304 dari UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah, memberikan payung hukum yang tegas mengenai keabsahan dari penambahan penyertaan modal oleh Pemda sebagaimana akan dimuat dalam Ranperda ini. Lengkapnya Pasal a quo merangkan bahwa daerah dapat melakukan penyertaan modal pada badan usaha milik negara dan/atau BUMD. Penyertaan modal daerah tersebut dapat ditambah, dikurangi, dijual kepada pihak lain, dan/atau dapat dialihkan kepada badan usaha milik negara dan/atau BUMD. Praktik penyertaan modal dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Pada Pasal 332 ayat (1) diterangkan bahwa salah satu sumber modal BUMD adalah penyertaan modal daerah itu sendiri. Kemudian Pasal 333 menguraikan: 1). Penyertaan modal daerah ditetapkan dengan Perda; 2). Penyertaan modal daerah dapat dilakukan untuk pembentukan BUMD dan penambahan modal BUMD; 3). Penyertaan modal daerah dapat berupa uang dan barang milik daerah; 4). Barang milik daerah dinilai sesuai nilai riil pada saat barang milik daerah akan dijadikan penyertaan modal; dan 5). Nilai riil diperoleh dengan melakukan penafsiran harga barang milik daerah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Terakhir melalui Pasal 343 ayat (1) menggariskan, bahwa pengelolaan BUMD paling sedikit harus memenuhi unsur yang salah satunya adalah tata cara penyertaan modal.

7. UU Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah

Urusan pemerintahan yang menjadi tanggung jawab daerah dilaksanakan berdasarkan asas otonomi, sedangkan urusan pemerintahan yang bukan merupakan tanggung jawab Pemda dilaksanakan berdasarkan asas dekonsentrasi dan tugas pembantuan. Pelaksanaan urusan pemerintahan dari tingkat pusat hingga daerah merupakan bagian dari kekuasaan pemerintahan yang berada di tangan Presiden sesuai dengan UUD NRI 1945 sehingga tidak dapat berjalan sendiri-sendiri. Hal ini menuntut adanya sinergisme pendanaan atas urusan tersebut dalam rangka pencapaian tujuan bernegara.

Kemampuan keuangan daerah masih relatif terbatas dalam mendanai penyediaan sarana dan prasarana publik. Dalam rangka mendukung daerah dalam pembangunan dan penyelenggaraan pelayanan kepada masyarakat, Daerah dapat mengakses sumber-sumber pembiayaan utang daerah, baik yang berskema konvensional maupun syariah, meliputi pinjaman daerah, obligasi daerah, dan sukuk daerah. Skema pinjaman daerah akan didasarkan pada penggunaannya dan

bukan pada periodisasi jangka waktu pinjaman, meliputi pinjaman untuk pengelolaan kas, pembiayaan pembangunan infrastruktur daerah, pengelolaan portofolio utang daerah, dan penerusan pinjaman dan/atau penyertaan modal BUMD. Se1ain itu, jenis pinjaman daerah akan diperluas, yaitu pinjaman tunai dan pinjaman kegiatan. Hal tersebut dapat ditelusuri dalam Pasal 156 dan 157 UU Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah.

8. PP Nomor 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah

Pasal 1 angka 1 PP Nomor 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah mendefinisikan keuangan daerah adalah semua hak dan kewajiban daerah dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan daerah yang dapat dinilai dengan uang serta segala bentuk kekayaan yang dapat dijadikan milik daerah berhubung dengan hak dan kewajiban daerah tersebut. PP ini dibentuk atas amanat Pasal 293 dan Pasal 330 UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah. PP ini disusun untuk menyempurnakan pengaturan pengelolaan keuangan daerah yang sebelumnya diatur dalam PP Nomor 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah, berdasarkan identifikasi masalah dalam pengelolaan keuangan daerah yang terjadi dalam pelaksanaannya selama ini. Penyempurnaan pengaturan tersebut juga dilakukan untuk menjaga 3 pilar tata pengelolaan keuangan daerah yang baik, yaitu transparansi, akuntabilitas, dan partisipatif. PP ini mencakup pengaturan mengenai perencanaan dan penganggaran, pelaksanaan dan penatausahaan, dan pertanggungjawaban keuangan daerah.

Keterkaitannya dengan penyertaan modal, misalnya dapat dilihat dalam rumusan Pasal 78 yang menjabarkan: 1). Daerah dapat melakukan penyertaan modal pada BUMD dan/atau BUMN; 2). Penyertaan modal Pemda sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat dilaksanakan apabila jumlah yang akan disertakan dalam tahun anggaran berkenaan telah ditetapkan dalam Perda mengenai penyertaan modal daerah bersangkutan; 3). Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (2) ditetapkan sebelum persetujuan bersama antara kepala daerah dan DPRD atas rancangan Perda tentang APBD; 4). Penyertaan modal sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Kemudian pada Pasal 79 ditegaskan bahwa pemenuhan penyertaan modal pada tahun sebelumnya tidak diterbitkan Perda tersendiri sepanjang jumlah anggaran penyertaan modal tersebut tidak melebihi jumlah penyertaan modal yang telah ditetapkan dengan Perda mengenai penyertaan modal bersangkutan. Dalam hal Pemda akan

menambah jumlah penyertaan modal melebihi jumlah penyertaan modal yang telah ditetapkan dengan Perda mengenai penyertaan modal, Pemda melakukan perubahan Perda mengenai penyertaan modal yang bersangkutan sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan.

9. PP Nomor 63 Tahun 2019 tentang Investasi Pemerintah

Investasi pemerintah adalah penempatan sejumlah dana dan/atau aset keuangan dalam jangka panjang untuk investasi dalam bentuk saham, surat utang, dan/atau investasi langsung guna memperoleh manfaat ekonomi, sosial, dan/atau manfaat lainnya. PP ini hadir untuk memenuhi kebutuhan pelaksanaan investasi pemerintah yang lebih optimal di masa yang akan datang, dengan melakukan penyempurnaan pengaturan mengenai kewenangan pengelolaan investasi pemerintah yang meliputi kewenangan regulasi, kewenangan supervisi, dan kewenangan operasional. Pembagian 3 kewenangan tersebut merupakan ekosistem ideal untuk pengelolaan investasi pemerintah berdasarkan *best practices* pengelolaan investasi. Dengan demikian, pembagian kewenangan dalam pengelolaan investasi akan meningkatkan akuntabilitas dan menjamin terselenggaranya *check and balances* dalam proses pelaksanaan investasi pemerintah mulai dari tahap perencanaan hingga tahap pertanggungjawaban.

10. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 77 Tahun 2020 tentang Pedoman Teknis Pengelolaan Keuangan Daerah

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 77 Tahun 2020 tentang Pedoman Teknis Pengelolaan Keuangan Daerah (Permendagri Nomor 77 Tahun 2020) dibentuk atas amanat Pasal 221 ayat (1) PP Nomor 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah. Pada Pasal 1 angka 1 Permendagri *a quo* yang dimaksud dengan pengelolaan keuangan daerah adalah keseluruhan kegiatan yang meliputi perencanaan, penganggaran, pelaksanaan, penatausahaan, pelaporan, pertanggungjawaban, dan pengawasan keuangan daerah. Lebih lanjut diuraikan melalui Pasal 2 ayat (2) yang menyatakan bahwa pedoman teknis pengelolaan keuangan daerah terdiri atas: 1). Pengelola keuangan daerah; 2). APBD; 3). Penyusunan APBD; 4). Penetapan APBD; 5). Pelaksanaan dan penatausahaan; 6). Laporan realisasi semester pertama APBD dan perubahan APBD; 7). Akuntansi dan pelaporan keuangan pemerintah daerah; 8). Penyusunan rancangan pertanggungjawaban pelaksanaan APBD; 9). Kekayaan daerah dan utang daerah; 10). Badan

layanan umum daerah; 11) Penyelesaian kerugian keuangan daerah; 12). Informasi keuangan daerah; dan 13). Pembinaan dan pengawasan.

Pada bagian Lampiran Permendagri ini, memberikan pedoman penyertaan modal daerah dan keterkaitannya dengan pengeluaran pembiayaan daerah. Sebagaimana dapat dijabarkan sebagai berikut:

1) Pemda dapat melakukan penyertaan modal pada badan usaha milik daerah dan/atau badan usaha milik negara, badan usaha swasta dan/atau koperasi.
2) Penyertaan modal daerah bertujuan untuk meningkatkan pendapatan daerah, pertumbuhan perkembangan perekonomian daerah dan meningkatkan kesejahteraan masyarakat.
3) Penyertaan modal daerah untuk memperoleh manfaat ekonomi, sosial, dan/atau manfaat lainnya.
4) Manfaat ekonomi, sosial dan/atau manfaat lainnya meliputi:
    a) bunga dan pertumbuhan nilai bagi badan usaha yang mendapatkan penyertaan modal daerah;
    b) keuntungan sejumlah tertentu dalam jangka waktu tertentu berupa deviden, bunga dan pertumbuhan nilai bagi badan usaha yang mendapatkan penyertaan modal daerah;
    c) peningkatan berupa jasa dan keuntungan bagi hasil penyertaan modal sejumlah tertentu dalam jangka waktu tertentu;
    d) peningkatan penerimaan daerah dalam jangka waktu tertentu sebagai akibat langsung dari penyertaan modal daerah;
    e) keuntungan sejumlah tertentu dalam jangka waktu tertentu berupa deviden, bunga dan pertumbuhan nilai bagi badan usaha yang mendapatkan penyertaan modal daerah;
    f) peningkatan penyerapan tenaga kerja sejumlah tertentu dalam jangka waktu tertentu sebagai akibat langsung dari penyertaan modal daerah;
    g) peningkatan kesejahteraan masyarakat sebagai akibat dari penyertaan modal daerah.
5) Bentuk penyertaan modal daerah meliputi penyertaan modal berupa investasi surat berharga dan/atau penyertaan modal berupa investasi langsung.
6) Penyertaan modal berupa investasi surat berharga dilakukan dengan cara pembelian saham dan atau pembelian surat utang.
7) Penyertaan modal berupa investasi langsung dilakukan dengan cara penyertaan modal daerah dan/atau pemberian pinjaman.
8) Penyertaan modal berupa investasi langsung dalam pemberian pinjaman kepada masyarakat (dana bergulir), penyalurannya dilakukan melalui lembaga keuangan bank atau lembaga keuangan bukan bank.
9) Penyertaan modal berupa investasi surat berharga dan investasi langsung dilaksanakan berdasarkan hasil analisis oleh penasehat investasi untuk mendapatkan nilai wajar.
10) Penyertaan modal Pemda dapat dilaksanakan apabila jumlah yang akan disertakan dalam tahun anggaran berkenaan telah ditetapkan dalam **Perda** mengenai penyertaan modal daerah bersangkutan.

11) Penyertaan modal dapat dilakukan pemerintah daerah walaupun APBD tidak surplus sepanjang diamanatkan oleh peraturan perundang-undangan, dalam hal ini antara lain telah ada Perda mengenai penyertaan modal daerah bersangkutan
12) **Peraturan Daerah** ditetapkan sebelum persetujuan bersama antara Kepala Daerah dan DPRD atas rancangan Perda tentang APBD.
13) Penyertaan modal dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
14) Pengelolaan penyertaan modal daerah meliputi perencanaan investasi pelaksanaan investasi, penganggaran, pelaksanaan anggaran, penatausahaan anggaran dan pertanggungjawaban penyertaan modal pemerintah daerah, divestasi, serta pembinaan dan pengawasan.
15) Pengelolaan penyertaan modal daerah sejalan dengan kebijakan pengelolaan penyertaan modal/investasi secara nasional.
16) Pengelolaan penyertaan modal daerah diatur dengan Perkada.
17) **Pemenuhan penyertaan modal pada tahun sebelumnya tidak diterbitkan Peraturan Daerah tersendiri sepanjang jumlah anggaran penyertaan modal tersebut tidak melebihi jumlah penyertaan modal yang telah ditetapkan dengan Perda mengenai penyertaan modal bersangkutan.**
18) Dalam hal pemerintah daerah akan menambah jumlah penyertaan modal melebihi jumlah penyertaan modal yang telah ditetapkan dengan Perda mengenai penyertaan modal, pemerintah daerah melakukan perubahan Perda mengenai penyertaan modal yang bersangkutan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
19) Penyertaan modal pemerintah daerah dilaksanakan dengan berpedoman pada ketentuan peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang surat berharga dan investasi langsung.
20) Dalam hal pemerintah daerah akan melaksanakan penyertaan modal, pemerintah daerah terlebih dahulu menyusun perencanaan investasi pemerintah daerah yang dituangkan dalam dokumen rencana kegiatan investasi.
21) Dokumen rencana kegiatan investasi disiapkan oleh PPKD selaku pengelola investasi untuk disetujui oleh kepala daerah.
22) Berdasarkan dokumen rencana kegiatan investasi, pemerintah daerah menyusun analisis penyertaan modal/investasi pemerintah daerah sebelum melakukan penyertaan modal.
23) Analisis penyertaan modal/investasi pemerintah daerah dilakukan oleh penasehat investasi pemerintah daerah.
24) Penasihat investasi pemerintah daerah ditetapkan oleh kepala daerah.
25) Hasil analisis penyertaan modal/investasi pemerintah daerah berupa hasil analisis penilaian kelayakan, analisis portofolio dan analisis risiko.

Permendagri Nomor 77 Tahun 2020 ini, mencabut Permendagri Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah yang sebelumnya dijadikan rujukan dalam pembentukan Perda tentang Penyertaan Modal Daerah.

11. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 15 Tahun 2023 tentang Pedoman Penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Tahun Anggaran 2024

Dalam rangka memperkuat struktur permodalan pada BUMD, Pemda dapat menambah modal yang disetor dan/atau melakukan penambahan penyertaan modal pada BUMD, sehingga BUMD tersebut dapat lebih berkompetisi, tumbuh dan berkembang. Untuk BUMD sektor perbankan, Pemda dapat melakukan penambahan penyertaan modal dimaksud guna menambah modal sebagaimana dipersyaratkan Otoritas Jasa Keuangan (OJK) dan untuk memenuhi *Capital Adequacy Ratio* (CAR).

BAB IV
LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS DAN YURIDIS

A. Landasan Filosofis

Peraturan Daerah tentang Penambahan Penyertaan Modal pada Bank Nagari berlandaskan pada semangat negara kesejahteraan yang termaktub dalam Pembukaan UUD NRI Tahun 1945 alinea keempat. Amanat konstitusi ini menempatkan pemerintah dalam posisi bertanggung jawab untuk secara aktif memajukan kesejahteraan umum, yang mencakup kesejahteraan sosial, ekonomi, dan akses terhadap pelayanan publik yang berkualitas.

Konsep negara kesejahteraan (*welfare state*) menekankan peran pemerintah dalam menjamin standar kesejahteraan minimum bagi seluruh warga negara.[31] Hal ini meliputi penyediaan jaminan sosial (*social welfare*), jaminan keamanan ekonomi (*economic welfare*), dan pelayanan kesejahteraan sosial (*state welfare*). Penambahan penyertaan modal pada Bank Nagari merupakan bentuk nyata dari komitmen pemerintah daerah dalam mewujudkan kesejahteraan ekonomi masyarakat Sumatera Barat.

Sebagaimana dikemukakan oleh G. Esping Andersen, negara kesejahteraan menuntut peran aktif negara dalam mengelola dan mengorganisasi perekonomian, termasuk tanggung jawab untuk menjamin ketersediaan pelayanan kesejahteraan dasar.[32] Dalam hal ini, penambahan modal pada Bank Nagari merupakan bentuk intervensi negara yang bertujuan untuk meningkatkan kapasitas bank dalam mendorong pertumbuhan ekonomi daerah, menciptakan lapangan kerja, dan meningkatkan akses masyarakat terhadap layanan keuangan.

Anthony Giddens menjelaskan bahwa peran negara dalam negara kesejahteraan cenderung bersifat intervensionis, di mana negara terlibat aktif dalam berbagai aspek kehidupan masyarakat untuk meningkatkan kesejahteraan umum.[33] Penambahan penyertaan modal pada Bank Nagari sejalan dengan pandangan ini, di mana pemerintah daerah berperan aktif dalam memperkuat permodalan bank agar dapat memberikan kontribusi yang lebih besar bagi pembangunan ekonomi dan sosial masyarakat Sumatera Barat.

---

[31] Oman Sukmana, "Konsep dan Desain Negara Kesejahteraan," *Jurnal Sospol*, Vol. 2, No. 1, 2016, hlm. 104.

[32] G. Esping Andersen, *The Three Worlds of Welfare Capitalism,* dalam Darmawan Triwibowo dan Sugeng Bahagijo, *Mimpi Negara Kesejahteraan*, Jakarta: LP3ES, 2006, hlm. 9.

[33] Anthony Giddens, *The Third Way: Jalan Ketiga Pembaruan Demokrasi Sosial*, Jakarta: Gramedia, 1998, hlm. 100.

Dengan demikian, penambahan penyertaan modal pada Bank Nagari bukan hanya sekadar kebijakan ekonomi, tetapi juga merupakan perwujudan dari amanat konstitusi dan komitmen pemerintah daerah terhadap kesejahteraan masyarakat. Kebijakan ini diharapkan dapat menjadi instrumen penting dalam mendorong pertumbuhan ekonomi, mengurangi kesenjangan sosial, dan meningkatkan kualitas hidup masyarakat Sumatera Barat secara keseluruhan.

B. Landasan Sosiologis

Bank Nagari memiliki peran penting dalam menyediakan layanan perbankan di Sumatera Barat. Namun, dengan 113 kantor yang tersebar di seluruh provinsi, masih terdapat potensi untuk memperluas jangkauan layanan, terutama di daerah-daerah yang belum terjangkau. Penambahan penyertaan modal akan memungkinkan Bank Nagari untuk membuka lebih banyak cabang atau kantor kas, sehingga masyarakat di berbagai wilayah dapat lebih mudah mengakses layanan perbankan. Peningkatan aksesibilitas ini akan mendorong inklusi keuangan dan memberikan kesempatan yang lebih luas bagi masyarakat untuk memanfaatkan layanan perbankan, baik untuk keperluan simpanan, pinjaman, maupun transaksi lainnya.

Di samping itu, kehadiran Bank Nagari tidak terlepas dari peran yang sangat vital dalam perekonomian Sumatera Barat khususnya dalam pemberdayaan Usaha Mikro Kecil dan Menegah (UMKM). Penambahan modal pada Bank Nagari akan memberikan bank kemampuan yang lebih besar untuk memberikan dukungan finansial dan non-finansial kepada UMKM. Dukungan finansial dapat berupa pemberian kredit dengan bunga yang kompetitif dan persyaratan yang lebih mudah diakses, sementara dukungan non-finansial dapat berupa pelatihan, pendampingan, dan akses pasar. Dengan demikian, Bank Nagari dapat berperan sebagai katalisator pertumbuhan UMKM, yang pada gilirannya akan menciptakan lapangan kerja, meningkatkan pendapatan masyarakat, dan mendorong pertumbuhan ekonomi daerah.

Sebagai Bank Pembangunan Daerah, Bank Nagari memiliki mandat untuk mendukung pembangunan ekonomi dan sosial di Sumatera Barat. Penambahan penyertaan modal akan memperkuat kapasitas Bank Nagari dalam menjalankan mandat tersebut. Bank Nagari dapat lebih berperan dalam membiayai proyek-proyek infrastruktur, sektor-sektor strategis seperti pertanian dan pariwisata, serta program-program pembangunan lainnya. Dengan demikian, Bank Nagari dapat menjadi mitra strategis pemerintah daerah dalam mewujudkan visi pembangunan daerah dan meningkatkan kesejahteraan masyarakat Sumatera Barat secara keseluruhan.

Dalam lingkungan industri perbankan yang semakin kompetitif, Bank Nagari perlu terus meningkatkan daya saing dan kinerjanya. Penambahan modal akan memberikan Bank Nagari fleksibilitas yang lebih besar untuk mengembangkan produk dan layanan baru, meningkatkan teknologi informasi, serta memperkuat manajemen risiko. Dengan demikian, Bank Nagari dapat bersaing secara efektif dengan bank-bank lain, baik bank nasional maupun bank asing, serta memberikan layanan yang lebih baik kepada masyarakat Sumatera Barat.

Landasan sosiologis ini menekankan pentingnya penambahan penyertaan modal pada Bank Nagari dalam konteks pembangunan daerah dan peningkatan kesejahteraan masyarakat Sumatera Barat. Dengan mempertimbangkan kebutuhan dan harapan masyarakat, serta peran strategis Bank Nagari dalam perekonomian daerah, diharapkan penambahan modal ini dapat memberikan dampak positif yang signifikan bagi masyarakat dan pembangunan Sumatera Barat secara keseluruhan.

C. Landasan Yuridis

Penambahan penyertaan modal pada Bank Nagari memiliki landasan yuridis yang kuat dalam kerangka peraturan perundang-undangan nasional dan daerah. Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara dan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara memberikan kewenangan kepada pemerintah daerah untuk melakukan penyertaan modal pada perusahaan daerah setelah mendapatkan persetujuan dari DPRD.

Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal mengakui pemerintah daerah sebagai penanam modal dalam negeri yang memiliki hak dan kewajiban dalam kegiatan penanaman modal. Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas menegaskan perlunya Peraturan Daerah tentang penyertaan daerah dalam perseroan terbatas.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah secara tegas memberikan kewenangan kepada daerah untuk melakukan penyertaan modal pada BUMD, termasuk penambahan modal, dan mengatur bahwa penyertaan modal daerah ditetapkan dengan Peraturan Daerah. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah juga mendukung daerah dalam mengakses sumber pembiayaan, termasuk penyertaan modal pada BUMD.

Kemudian pada tingkatan peraturan pelaksanaan yang notabenenya bersifat teknis administratif, juga memberikan justifikasi yang jelas dan tegas bagi pemerintah daerah untuk

melakukan penyertaan modal pada BUMD. Misalnya melalui Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah. Melalui Pasal 78 diuraikan: 1) Daerah dapat melakukan penyertaan modal pada BUMD dan/atau BUMN; 2). Penyertaan modal Pemda sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat dilaksanakan apabila jumlah yang akan disertakan dalam tahun anggaran berkenaan telah ditetapkan dalam Perda mengenai penyertaan modal daerah bersangkutan; 3). Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (2) ditetapkan sebelum persetujuan bersama antara kepala daerah dan DPRD atas rancangan Perda tentang APBD; 4). Penyertaan modal sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Kemudian juga dapat dilihat melalui Peraturan Pemerintah Nomor 63 Tahun 2019 tentang Investasi Pemerintah, Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 77 Tahun 2020 tentang Pedoman Teknis Pengelolaan Keuangan Daerah, dan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 15 Tahun 2023 tentang Pedoman Penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Tahun Anggaran 2024 yang memberikan pedoman teknis dan prosedur yang harus diikuti dalam pelaksanaan penyertaan modal daerah.

Pada dasarnya, penyertaan modal pada PT. Bank Nagari telah diatur dalam Perda Kota Padang Nomor 8 Tahun 2018. Adapun besaran penambahan penyertaan modal yang dilakukan oleh Pemda Kota Padang pada PT. Bank Nagari adalah sebesar Rp.75.000.000.000,00 Tambahan tersebut dianggarkan pada pengeluaran pembiayaan dalam APBD tahun anggaran 2019 sampai dengan tahun anggaran 2023, yang disesuaikan dengan kemampuan keuangan daerah. Selanjutnya pada Pasal 5 juga diuraikan, bahwa dengan diundangkannya Perda ini, total penyertaan modal Pemda Kota Padang pada PT. Bank Nagari menjadi sebesar Rp. 144.720.000.000,43 dengan rincian sebagai berikut:

1) Setoran modal per 31 Desember 2009 sebesar Rp. 19.347.000.000,43;
2) Setoran modal tahun 2012 sebesar Rp. 8.753.000.000,00;
3) Setoran modal tahun 2013 sebesar Rp. 10.599.000.000,00;
4) Setoran modal tahun 2014 sebesar Rp. 16.021.000.000,00;
5) Setoran modal tahun 2015 sebesar Rp. 10.000.000.000,00;
6) Setoran modal tahun 2016 sebesar Rp. 5.000.000.000,00; dan
7) Setoran modal tahun 2019-2023 sebesar Rp. 75.000.000.000,00.

Menggingat Perda Kota Padang Nomor 8 Tahun 2018 menggariskan bahwa tambahan penyertaan modal dianggarkan pada pengeluaran pembiayaan dalam APBD tahun anggaran 2019 sampai dengan tahun anggaran 2023, maka perda tersebut sudah ketinggalan dan tidak relevan

lagi dengan perkembangan dan kondisi hari ini. Terlebih melalui Pasal 4 ayat (1) Perda *a quo*. Secara tidak lansung, kondisi saat ini menunjukkan bahwa Pemerintah Kota Padang masih memiliki komitmen untuk menambah penyertaan modal pada PT Bank Nagari sebesar Rp55,4 miliar yang belum terealisasi sampai dengan tahun 2024. Oleh karena itu perlu landasan hukum yang baru untuk mendukung rencana penambahan penyertaan modal tersebut. Ketidakjelasan landasan hukum dapat menghambat proses penambahan modal dan menimbulkan ketidakpastian bagi pihak pihak yang berkepentingan.

Dengan demikian, kondisi ini memberikan legitimasi dan kepastian hukum bagi Pemerintah Daerah Kota Padang untuk merancang produk Peraturan Daerah yang baru dalam rangka penambahan penyertaan modal pada PT. Bank Nagari. Dengan tujuan untuk meningkatkan kinerja bank, mendukung pembangunan daerah, dan meningkatkan kesejahteraan masyarakat Sumatera Barat dan khususnya masyarakat Kota Padang.

BAB V
JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN, DAN RUANG LINGKUP MATERI MUATAN PERATURAN DAERAH

Sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 angka 11 UU Nomor 12 Tahun 2011 yang telah diubah terakhir melalui UU Nomor 13 Tahun 2022 (UU PPP), naskah akademik adalah naskah hasil penelitian atau pengkajian hukum dan hasil penelitian lainnya terhadap suatu masalah tertentu yang dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah mengenai pengaturan masalah tersebut dalam suatu rancangan undang-undang, rancangan peraturan daerah provinsi atau rancangan peraturan daerah kabupaten/kota sebagai solusi terhadap permasalahan dan kebutuhan hukum masyarakat. Eksistensi naskah akademik merupakan suatu hal yang sangat strategis dan urgen dalam pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik. Sebab dalam perkembangan ketatanegaraan Indonesia yang sedang dalam masa transisi demokrasi secara yuridis masih belum banyak aturan hukum yang lengkap mengatur segala hal.[34] Pada muaranya, naskah akademik berfungsi mengarahkan ruang lingkup materi muatan rancangan undang-undang, rancangan peraturan daerah provinsi atau rancangan peraturan daerah kabupaten/kota yang akan dibentuk. Namun, sebelum masuk pada ruang lingkup dan materi muatan terlebih dahulu diuraikan sasaran yang akan diwujudkan, arah, dan jangkauan pengaturan.

A. Jangkauan, Arah Pengaturan, dan Sasaran yang Hendak Dicapai

Penyusunan naskah akademik ini, tak lain dan tak bukan untuk mewujudkan sebuah Rancangan Peraturan Daerah Kota Padang tentang Penambahan Penyertaan Modal Pemerintah Kota Padang Pada Perseroan Terbatas Bank Nagari. Hal ini merupakan bentuk komitmen dari Pemerintah Kota Padang, sebagai *support system* yang senantiasa mendukung dan mendorong PT. Bank Nagari untuk dapat mengudara lebih tinggi lagi. Sebagai salah satu BUMD kebanggaan "urang awak", dukungan berupa penambahan penyertaan modal terhadap PT. Bank Nagari diharapkan dapat berbanding lurus pada peningkatan PAD Kota Padang. Dengan demikian akan berimplikasi positif kepada kesejahteraan dan perekonomian masyarakat, khususnya masyarakat Kota Padang.

[34] Abdul Basyir, "Pentingnya Naskah Akademik Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Untuk Mewujudkan Hukum Aspiratif dan Responsif, *Jurnal IUS Kajian Hukum dan Keadilan*, Vol. 2, No. 5, 2014, hlm. 287-288.

Tentu harapan-harapan tersebut juga harus didukung oleh PT. Bank Nagari sendiri dengan menerapkan tata kelola perusahaan yang baik (*good corporate governance*). Setidaknya terdapat 5 prinsip dasar yang terkandung dalam *good corporate governance* yaitu:[35] 1). Keterbukaan informasi (*transparancy*); 2). Akuntabilitas (*accountability*); 3). Pertanggungjawaban (*responsibility*); 4). Kemandirian (*independency*); dan 5). Kesetaraan dan kewajaran (*fairness*). Kemudian, sasaran yang hendak dituju dalam pembentukan Perda ini adalah untuk menjamin kepastian hukum bagi Pemda Kota Padang untuk melakukan penambahan penyertaan modal pada PT. Bank Nagari.

B. Ruang Lingkup Materi Muatan

Ruang Lingkup Materi Muatan Rancangan Peraturan Daerah Kota Padang tentang Penambahan Penyertaan Modal Pemerintah Kota Padang pada Perseroan Terbatas Bank Nagari adalah sebagai berikut:

1. Ketentuan Umum

Dalam Bab Ketentuan Umum lazimnya memuat: 1). Batasan pengertian atau definisi; 2). Singkatan atau akronim yang dituangkan dalam batasan pengertian atau definisi; dan/atau 3). Hal-hal lain yang bersifat umum yang berlaku bagi pasal atau beberapa pasal berikutnya antara lain ketentuan yang mencerminkan asas, maksud, dan tujuan tanpa dirumuskan tersendiri dalam pasal atau bab. Berikut dijelaskan berapa istilah yang akan digunakan dalam Rancangan Peraturan Daerah ini yaitu:

a. Daerah adalah Kota Padang.
b. Walikota adalah Walikota Padang.
c. Perseroan Terbatas Bank Nagari yang selanjutnya disebut PT. Bank Nagari adalah Bank Pembangunan Daerah Sumatera Barat.
d. Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah yang selanjutnya disingkat APBD adalah rencana keuangan tahunan pemerintah daerah yang dibahas dan disetujui bersama oleh pemerintah daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan ditetapkan dengan Peraturan Daerah.

[35] Rinitami Njatrijani, Bagus Rahmanda, dan Reyhan Dewangga Saputra, "Hubungan Hukum dan Penerapan Prinsip Good Cororate Governance dalam Perusahaan," *Jurnal Gema Keadilan*, Vol. 6, No. 3, 2019, hlm. 250.

e. Penyertaan Modal adalah pengalihan kepemilikan barang milik daerah yang semula merupakan kekayaan yang tidak dipisahkan menjadi kekayaan yang dipisahkan untuk diperhitungkan sebagai modal/saham daerah pada badan usaha milik negara, badan usaha milik daerah, atau badan hukum lainnya yang dimiliki negara.
f. Investasi adalah penggunaan aset untuk memperoleh manfaat ekonomis seperti bunga, dividen, royalti, manfaat sosial dan/atau manfaat lainnya sehingga dapat meningkatkan kemampuan pemerintah dalam rangka pelayanan kepada masyarakat.

2. Materi Yang Akan diatur

Dalam konteks Perda ini, materi pokok yang diatur adalah sebagai berikut:

Commented [A1]: Diedit sedikit

a. Peraturan Daerah ini menetapkan tambahan penyertaan modal Pemerintah Kota Padang pada PT. Bank Nagari.
b. Tambahan penyertaan modal Pemerintah Kota Padang pada PT. Bank Nagari bertujuan:
    1) meningkatkan modal saham PT. Bank Nagari;
    2) meningkatkan pertumbuhan perekonomian daerah;
    3) meningkatkan pendapatan asli daerah; dan
    4) meningkatkan pelayanan kepada masyarakat.
c. Jumah Penambahan penyertaan modal
d. Bentuk Penambahan penyertaan modal sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dalam bentuk investasi permanen dan disesuaikan dengan kemampuan keuangan daerah.
e. Penganggaran penambahan penyertaan modal.
f. Besaran tambahan penyertaan modal.
g. Rincian total penyertaan modal Pemerintah Kota Padang pada PT. Bank Nagari.

3. Ketentuan Penutup

Dalam Bab Ketentuan Penutup lazimnya memuat ketentuan mengenai: 1). Penunjukan organ atau kelengkapan yang melaksanakan peraturan perundang-undangan; 2). Nama singkat

peraturan perundang-undangan; 3). Status peraturan perundang-undangan yang sudah ada; dan 4). Saat mulai berlaku peraturan perundang-undangan.

Commented [A2]: Disarankan ini dihapus, karena hanya sampai ketentuan peralihan itupun jika diperukan, karena tidak ada ketentuan peralihan maka hanya sampai materi yg diatur

BAB VI
PENUTUP

Berdasarkan naskah akademik yang telah disusun di atas, berikut disampaikan kesimpulan dan saran.

A. Kesimpulan

Naskah akademik ini secara khusus menggarisbawahi pentingnya pembentukan Peraturan Daerah tentang Penambahan Penyertaan Modal pada PT. Bank Nagari untuk memperkuat peran BUMD dalam pembangunan daerah dan meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Kebutuhan ini didasari oleh kondisi Perda Kota Padang Nomor 8 Tahun 2018 yang sudah tidak relevan lagi, terutama karena batas waktu penambahan modal yang diatur dalam Perda tersebut telah berakhir. Selain itu, analisis kelayakan investasi menunjukkan bahwa penambahan modal ini layak untuk dilaksanakan, dengan proyeksi risiko makro yang rendah dan potensi peningkatan pendapatan daerah yang tinggi. Secara filosofis, penambahan modal ini sejalan dengan semangat negara kesejahteraan yang diamanatkan dalam Pembukaan UUD NRI Tahun 1945, di mana pemerintah daerah bertanggung jawab untuk memajukan kesejahteraan umum. Secara sosiologis, penambahan modal ini diharapkan dapat meningkatkan akses masyarakat terhadap layanan perbankan, mendorong pertumbuhan UMKM, dan mendukung pembangunan daerah secara keseluruhan. Secara yuridis, penambahan modal ini memiliki landasan hukum yang kuat dalam berbagai peraturan perundang-undangan, baik di tingkat nasional maupun daerah.

B. Saran

Berdasarkan kajian yang telah dilakukan, berikut adalah beberapa saran yang dapat dipertimbangkan:

1. Dalam penyusunan Naskah Akademik, perlu dilakukan pemilahan substansi yang lebih jelas antara bagian yang bersifat teoritis dan bagian yang bersifat praktis. Hal ini akan memudahkan pembaca dalam memahami landasan teori dan implikasi praktis dari penambahan penyertaan modal pada PT Bank Nagari.
2. Mengingat pentingnya penambahan modal ini bagi pembangunan daerah, disarankan agar Rancangan Peraturan Daerah tentang Penambahan Penyertaan Modal Pemerintah Kota

Commented [A3]: Disarankan tidak dicantumkan karena ini adalah makna tersirat dalam penyusunan NA, jika dibaca ke lampiran UU 12 yang dikategorikan sebagai saran adalah "Perlunya pemilahan substansi Naskah Akademik dalam suatu
Peraturan Perundang-undangan atau Peraturan Perundangundangan
di bawahnya" untuk tambahan tidak akan ada peraturan daerah turunan jadi disarankan di skip saja

Padang pada PT Bank Nagari dimasukkan dalam skala prioritas Program Pembentukan Peraturan Daerah.

3. Untuk menyempurnakan Naskah Akademik ini lebih lanjut, disarankan untuk melakukan kajian yang lebih mendalam mengenai dampak ekonomi dan sosial dari penambahan penyertaan modal, serta melibatkan berbagai pemangku kepentingan dalam proses penyusunan Naskah Akademik dan Rancangan Peraturan Daerah.

Dengan memperhatikan saran-saran tersebut, diharapkan Naskah Akademik ini dapat menjadi landasan yang kokoh dalam penyusunan Peraturan Daerah yang efektif dan memberikan manfaat optimal bagi masyarakat dan pembangunan daerah.

Commented [A4]: Sekarang propemperda

Commented [A5]: Jika penelaahan/kajian ulang tidak disarankan karena proses itu sudah include pada tahapan penyusunan NA, mungkin yang akan lebih disarankan proses FGD dengan melibatkan unsur /skpd yang berhubungan denga pelaksanaan ini nantinya

DAFTAR PUSTAKA

Aji, Alan Bayu, and Irawan Randikaparsa. "ANALISIS YURIDIS PARTISIPASI MASYARAKAT DALAM PENYUSUNAN PROGRAM PEMBENTUKAN PERATURAN DAEARAH." J-LEE - Journal of Law, English, and Economics 2, no. 01 (March 3, 2021): 57–72. https://doi.org/10.35960/j-lee.v2i01.590.

Andersen, G. Esping. Dalam Darmawan Triwibowo dan Sugeng Bahagijo. Mimpi Negara Kesejahteraan. LP3ES, Jakarta, 2006.

Asshiddiqie, Jimly. Komentar atas Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Jakarta: Sinar Grafika, 2013.

Anthony Giddens, *The Third Way: Jalan Ketiga Pembaruan Demokrasi Sosial*, Jakarta*:* Gramedia, 1998.

Ambar, B., Yudho, T.M., & Anjar Sri, C.N. (2015). Regional Owned Enterprise (BUMD) Management Strategy to Realize Good Corporate Governance Principles. Privat Law, hlm. 57-66.

Basyir, Abdul. "Pentingnya Naskah Akademik Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Untuk Mewujudkan Hukum Aspiratif dan Responsif." Jurnal IUS Kajian Hukum dan Keadilan 2, no. 5 (2014): 287-288

Cahyaningrum, D. (2018). Implications of BUMD Legal Forms on BUMD Management. Negara Hukum, 59- 78.

Darmawan Triwibowo dan Sugeng Bahagijo, *Mimpi Negara Kesejahteraan,* Jakarta: LP3ES, 2006.

Giddens, Anthony. The Third Way: Jalan Ketiga Pembaruan Demokrasi Sosial. Jakarta: Gramedia, 1998

Marzuki, Peter Mahmud. Penelitian Hukum. Jakarta: Kencana, 2017

Muchsan. Dalam M. Arief Nasution, dkk. Demokrasi dan Problema Otonomi Daerah. Bandung: Mandar Madju, 2000

Muqoyyidin, Andik Wahyun. "Pemekaran Wilayah dan Otonomi Daerah Pasca Reformasi di Indonesia: Konsep, Fakta Empiris dan Rekomendasi ke Depan." Jurnal Konstitusi 10, no. 2 (2013): 288

Njatrijani, Rinitami, Bagus Rahmanda, dan Reyhan Dewangga Saputra. “Hubungan Hukum dan Penerapan Prinsip Good Cororate Governance dalam Perusahaan.” Jurnal Gema Keadilan 6, no. 3 (2019): 250.

Putra, Marsudi Dedi. “Negara Kesejahteraan (Welfare State), dalam Perspektif Pancasila.” LIKHITAPRAJNA Jurnal Ilmiah 23, no. 2 (2021): 139.

Sekretariat Kabinet RI. 2022. “Tata Kelola Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) dalam Peningkatan Perekonomian Daerah.” https://setkab.go.id/tata-kelola-badan-usaha-milik-daerah-bumd-dalam-peningkatan-perekonomian-daerah/. Diakses pada tanggal 31 Juli 2023.

Soekanto, Soerjono dan Sri Mamudji. Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat. Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2003.

Sukmana, Oman. “Konsep dan Desain Negara Kesejahteraan” artikel dalam Jurnal Sospol, Vol. 2, No. 1, Juli-Desember 2016.

Hendrayanti, Silvia dan Zumrotun Nafi’ah. Rencana Optimalisasi Rencana Investasi Badan Usaha Milik Daerah. Pekalongan: PT. Nasya Expanding Management, 2024