

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Negara Republik Indonesia sebagai Negara kesatuan menganut asas desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintah, dengan memberikan kesempatan dan keleluasaan kepada daerah untuk menyelenggarakan otonomi daerah. Berdasarkan pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945, menyatakan bahwa Indonesia di bagi atas daerah-daerah provinsi, daerah provinsi terbagi lagi atas daerah kabupaten/kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten/kota mempunyai pemerintah daerah yang di atur dengan Undang-Undang.

Sejalan dengan reformasi total, dibidang penyelenggaraan pemerintah daerah juga mengalami perubahan, dimana Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974, yaitu tentang Pokok-Pokok Pemerintah di Daerah diganti dengan Undang-Undang Nomor 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah. Namun seiring perjalanan waktu dan juga dinamika dalam sistem pemerintah maka Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah diganti dengan Undang – Undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, dimana kemudian Undang – Undang Nomor 32 Tahun 2004 diganti dengan dengan Undang – Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang berlaku hingga sekarang. Undang –Undang tersebut mengarahkan pembentukan dan penyusunan 3 (tiga) bentuk daerah otonom, yaitu daerah provinsi, daerah kabupaten dan daerah kota yang masing – masing berdiri sendiri, berwenang mengurus dan mengatur kepentingan daerah setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat, dan satu sama lain tidak mempunyai hubungan hierarki. Maka dalam Undang – Undang ini pemberian kewenangan yang luas nyata dan bertanggung jawab kepada daerah kabupaten dan daerah kota.

Tujuan peletakkan kewenangan dalam penyelenggaraan otonomi daerah adalah dalam rangka peningkatan kesejahteraan rakyat, pemerataan dan keadilan, demokrasi dan penghormatan terhadap budaya lokal serta memperhatikan potensi dan keanekaragaman yang ada di daerah. Atas dasar itu Undang – Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah memberikan kewenangan yang luas, nyata, dan bertanggung jawab kepada daerah sehingga memberi peluang kepada daerah agar leluasa mengatur dan melaksanakan kewenangannya atas prakarsa sendiri sesuai dengan kepentingan masyarakat setempat dan potensi setiap daerah.

Dalam pelaksanaan otonomi daerah ada beberapa faktor yang dapat mempengaruhi jalannya otonomi daerah yaitu, faktor manusia pelaksana, faktor keuangan daerah, faktor peralatan, serta faktor organisasi dan manajemen.¹ Bila melihat substansinya, maka keempat faktor tersebut sama pentingnya, karena semua elemen tersebut memiliki peran atau andil terhadap pelaksanaan otonomi dalam suatu daerah. Daerah kabupaten Solok adalah salah satu kabupaten di Provinsi Sumatera Barat yang telah menyelenggarakan otonomi , dan dengan demikian kabupaten Solok telah mengimplementasikan Undang – Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Sebagaimana yang telah dijelaskan dalam Undang – Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, bahwa dengan adanya otonomi daerah, daerah memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingan daerah setempat menurut prakarsa dan aspirasi masyarakat. Hal tersebut berarti juga bahwa daerah memiliki kewenangan dalam pengelolaan terhadap barang milik yang ada di daerah, dimana dalam pasal 1 ayat (3) Peraturan Pemerintah Nomor 27 tahun 2014 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah dikatakan bahwa pengelola barang adalah pejabat yang berwenang dan

¹<http://xpresipena.blogspot.co.id/2011/03/faktor-faktor-yang-mempengaruhi-otonomi.html> .Diakses pada tanggal 11 Oktober 2016.

bertanggung jawab menetapkan kebijakan dan pedoman serta melakukan pengelolaan barang milik Negara/Daerah.

Undang-undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945 menyebutkan bahwa Pemerintah daerah adalah penyelenggara urusan pemerintah oleh Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya. Sedangkan Pemerintah Daerah adalah untuk provinsi Gubernur, untuk kabupaten disebut bupati, dan untuk kota disebut walikotadan kepala daerah dibantu oleh seorang wakil kepala daerah termasuk perangkat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintah daerah². Selain itu, UUD 1945 juga mengamanatkan adanya hubungan keuangan, pelayanan umum serta pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah diatur dan dilaksanakan secara adil dan selaras berdasarkan Undang-undang. Untuk melaksanakan hal ini, ditetapkan undang-undang Nomor 33 tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah.

Dalam Pasal 1 ayat (1) Undang – Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara menyebutkan bahwa Keuangan Negara adalah semua hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang, serta segala sesuatu baik berupa uang maupun berupa barang yang dapat dijadikan milik Negara berhubung dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut. Kemudian dalam Pasal 2 di sebutkan bahwa salah satu ruang lingkup dari keuangan Negara adalah penerimaan daerah dan pengeluaran daerah, dimana mengenai penerimaan dan pengeluaran daerah ini lebih lanjut diatur dalam keuangan daerah.

Keuangan daerah adalah semua hak dan kewajiban daerah dalam rangka penyelenggaraan pemerintah daerah yang dapat dinilai dengan uang termasuk di dalamnya

²Siswanto Sunarno, 2006, *Hukum Pemerintah Daerah di Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta hlm 55

segala bentuk kekayaan yang berhubungan dengan hak dan kewajiban daerah tersebut. Pengelolaan keuangan daerah meliputi keseluruhan kegiatan yang meliputi perencanaan, pelaksanaan, penatausahaan, pelaporan, pertanggungjawaban, dan pengawasan keuangan daerah. Dalam Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah disebutkan bahwa salah satu lingkup pengelolaan keuangan daerah adalah pengelolaan barang milik daerah. Oleh karena itu, efektivitas dan efisiensi pengelolaan barang milik daerah akan mempengaruhi efektivitas dan efisiensi pengelolaan keuangan daerah.

Barang Milik Daerah (BMD) merupakan seluruh barang yang cara perolehannya dibebankan kepada Anggaran Pendapatan Dan Belanja Negara/Daerah (APBN/APBD) atau barang yang diperoleh dari perolehan lainnya yang sah. Hal ini dijelaskan lebih lanjut dalam Pasal 1 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 27 tahun 2014 Tentang Pengelolaan Barang Milik Negara / Daerah. Barang Milik daerah tersebut merupakan Barang Milik Negara dimana pengelolaannya tidak hanya terhadap proses administrasinya saja, melainkan juga harus memperhatikan efisiensi, efektifitas, dan menciptakan nilai tambah dalam pengelolaan aset tersebut.³

Dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 19 Tahun 2016 Tentang Pedoman Teknis Pengelolaan Barang Milik Daerah yang dimaksud dengan Barang Milik Daerah adalah semua kekayaan daerah baik yang dibeli atau diperoleh atas beban Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah maupun yang berasal dari perolehan lain yang sah baik yang bergerak maupun tidak bergerak beserta bagian – bagiannya ataupun yang merupakan satuan tertentu yang dapat dinilai, dihitung, diukur, atau ditimbang termasuk hewan dan tumbuh-tumbuhan. Dimana pengelolaan Barang Milik Negara/daerah dilaksanakan berdasarkan asas

³<https://wisuda.unud.ac.id/pdf/1116051105-2-BAB%20I.pdf>.Diakses pada tanggal 19 Januari 2016

fungsional, kepastian hukum, transparansi dan keterbukaan, efisiensi, akuntabilitas, dan kepastian nilai.

Setiap daerah otonom memiliki kekayaan daerah, tidak terkecuali dengan pemerintah Kabupaten Solok. Kabupaten Solok merupakan salah satu Kabupaten yang ada di Provinsi Sumatera Barat, dimana di daerah Kabupaten Solok sendiri terdapat banyak Barang Milik pemerintah Daerah beberapa diantaranya yaitu Villa dan Convention Hall yang lokasinya berada di Kecamatan Lembah Gumanti tepatnya di Kawasan Alahan Panjang Resort. Danau Diatas merupakan salah satu objek wisata yang menyajikan pemandangan danau yang masih alami dengan air yang bening dan di kelilingi dengan pohon pinus yang membuat sekitaran danau seakan dijaga pagar alami.

Convention Hall dan Villa merupakan barang milik Pemerintah yang pengelolaannya di lakukan oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Solok yaitu oleh Dinas Pendapatan Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah dan Dinas Kebudayaan dan Pariwisata, yang dalam pengelolaannya berpedoman dan mengacu kepada Peraturan Daerah Kabupaten Solok Nomor 5 Tahun 2007 Tentang Pokok-Pokok Pengelolaan Barang Milik Daerah. Convention Hall bangunan yang berkapasitas 800 orang dimanfaatkan oleh Pemerintah Daerah setempat dan masyarakat untuk kegiatan-kegiatan yang menunjang penyelenggaraan pemerintahan itu sendiri seperti pertemuan-pertemuan antar lembaga pemerintahan Daerah, sosialisasi-sosialisasi dari daerah, berbagai acara seminar, Workshop, dan untuk berbagai acara lainnya, kemudian Convention Hall ini pada tiap periode pemilihan Kepala Daerah juga digunakan sebagai tempat pelaksanaan penyampaian visi dan misi dari setiap calon Kepala Pemerintah Daerah dalam hal ini yaitu calon Bupati dan calon Wakil Bupati dan perangkat pemerintahan lainnya. Tidak hanya Convention Hall, Villa yang juga merupakan salah satu barang milik pemerintah Kabupaten Solok yang berada di kawasan Danau Diatas banyak dimanfaatkan oleh para pengunjung. Villa tersebut terdiri dari Dua Villa Bougenville yang terdiri dari 3

kamar, 1 kamar berkapasitas 3 orang yang dilengkapi dengan ruang tamu dan dapur, dua Villa Melati, 1 unit Villa Melati terdiri dari 1 kamar yang berkapasitas 4 orang, yang dilengkapi dengan ruang tamu yang berisi satu extra bed, lima Cottage Anggrek dimana 1 unit Cottage Anggrek terdiri dari 2 kamar dimana 1 kamar berkapasitas 4 orang dan tidak dilengkapi dengan ruang tamu kemudian lima Cottage Dahlia, 1 unit Cottage Dahlia terdiri dari 2 kamar dimana satu kamar berkapasitas 4 orang dan tidak dilengkapi dengan ruang tamu jarak antar kamar hanya dibatasi oleh pintu serta satu cottage Aster, Cottage Aster ini terdiri dari 6 kamar dimana 1 kamar hanya berkapasitas 2 orang dan tidak dilengkapi dengan ruang tamu dimana tiap Villa tersebut mempunyai biaya sewa yang berbeda-beda tergantung tipe bangunannya, bangunan yang dikategorikan besar juga akan mempunyai biaya sewa yang lebih tinggi di banding bangunan yang ukurannya agak kecil dan biasanya yang di jadikan patokan besar atau kecilnya bangunan tersebut adalah jumlah kamar yang ada dalam satu bangunan.

Di Kawasan Danau Diatas tersebut terdapat UPT Pengelola Objek Wisata Danau Kembar yang berada di bawah Dinas Kebudayaan dan Pariwisata, bagi pemerintah Kabupaten Solok dan pengunjung yang akan memanfaatkan kedua bangunan tersebut yaitu Convention Hall dan Villa dapat melalui sewa yang prosedur pengurusan sewa melalui UPT Pengelola Objek Wisata Danau Kembar tersebut. UPT tersebut nantinya akan melaporkan biaya sewa kepada bendahara Dinas Kebudayaan dan Pariwisata yang kemudian bendahara Dinas Kebudayaan dan Pariwisata akan memberikan laporan bulanan kepada Dinas Pendapatan Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah Kabupaten Solok.

Pengelolaan aset Daerah ternyata tidak semudah yang dibayangkan. Dalam prakteknya banyak penyimpangan-penyimpangan yang terjadi antara lain kebijakan untuk pengelolaan aset yang belum mengakomodir semua hal yang diperlukan, kemudian juga pengalokasian dana yang tidak jelas sehingga menjadi tidak tepat sasaran. Meskipun belum sempurna

seperti yang diharapkan, tetapi penataannya harus dimulai karena aset pemerintah adalah kekayaan yang harus dipelihara, diamankan dan di manfaatkan sebaik mungkin.

Dengan terjadinya beberapa penyimpangan-peyimpangan tersebut dapat berdampak pada efektifitas pengelolaan aset Daerah itu sendiri, seperti Convention Hall dan Villa yang berada di Kabupaten Solok tepatnya di kawasan Alahan Panjang Resort yang terletak pada lokasi yang strategis. Namun, jika dilihat perkembangannya dari tahun ke tahun tidak mengalami perkembangan yang signifikan, sedangkan untuk pengelolaannya sendiri telah di anggarkan dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) untuk setiap tahunnya. Jika pengelolaan terhadap aset daerah ini dilakukan dengan baik dan didasarkan pada asas fungsional, kepastian hukum, transparansi dan keterbukaan, efisiensi, akuntabilitas, dan kepastian nilai, maka aset daerah ini dapat meningkatkan sumber pendapatan asli daerah kabupaten Solok.

Pemerintah Kabupaten Solok mempunyai beberapa aset yang secara riil akan diketahuibagaimana pengelolaannya melalui penelitian ini. Sebagaimana daerah-daerah lainnya barang atau/aset yang dimiliki oleh pemerintah Kabupaten Solok di antaranya adalah rumah dinas, kendaraan dinas, tanah dan /atau bangunan serta modal daerah. Dalam penelitian ini akan difokuskan pada bangunan.

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan diatas peneliti tertarik untuk membahas mengenai ***“PENGELOLAAN ALAHAN PANJANG RESORT SEBAGAI BARANG MILIK PEMERINTAH DAERAH KABUPATEN SOLOK”***

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah dipaparkan sebelumnya maka permasalahan yang akan dibahas dalam penelitian ini adalah :

1. Bagaimana proses penggunaan dan pemanfaatan Alahan Panjang resort sebagai barang milik pemerintah daerah Kabupaten Solok?
2. Apa kendala yang dihadapi dalam penggunaan dan pemanfaatan Alahan Panjang resort sebagai barang milik pemerintah daerah Kabupaten Solok?

C. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan dari penelitian ini berdasarkan rumusan masalah diatas yaitu:

1. Untuk mengetahui proses penggunaan dan pemanfaatan Alahan Panjang resort sebagai barang milik pemerintah daerah Kabupaten Solok.
2. Untuk mengetahui kendala yang dihadapi pemerintah dalam penggunaan dan pemanfaatan Alahan Panjang resort sebagai barang milik Pemerintah Daerah Kabupaten Solok

D. Manfaat Penelitian

1. Manfaat Teoritis
Untuk memberikan sumbangan kepada ilmu pengetahuan hukum, khususnya dalam bidang Hukum Administrasi Negara
2. Manfaat Praktis
Memberikan masukan dalam pelaksanaan pengelolaan barang milik pemerintah di kawasan Danau Diatas Kabupaten Solok.

E. Metode Penelitian

1. Pendekatan Masalah

Pendekatan masalah yang digunakan adalah yuridis sosiologis yaitu penelitian yang dilakukan terhadap efektivitas hukum yaitu penelitian yang membahas bagaimana

hukum beroperasi dalam masyarakat.⁴ Kemudian dilakukan analisis terhadap persoalan-persoalan yang muncul berdasarkan realita-realita yang ada di lapangan.

2. Sifat Penelitian

Penelitian yang dilakukan adalah bersifat deskriptif analitis, yaitu penelitian yang menggambarkan secara lengkap mengenai suatu keadaan berdasarkan fakta-fakta yang tampak, sehingga dapat dihasilkan suatu kesimpulan. Keadaan yang digambarkan dalam penelitian ini adalah tentang pengelolaan barang milik pemerintah dikawasan Danau Diatas Kabupaten Solok.

3. Jenis dan Sumber Data

Data yang digunakan dalam penelitian ini adalah

a. Data Primer

Data primer adalah data yang diperoleh langsung dari lapangan. Data primer diperoleh langsung dari sumber pertama, yakni perilaku warga masyarakat melalui penelitian.⁵

b. Data sekunder

Data sekunder antara lain, mencakup dokumen-dokumen resmi, buku-buku, hasil-hasil penelitian yang berwujud laporan, buku harian dan seterusnya.⁶

Data sekunder ini berupa bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tersier.

1. Bahan hukum primer adalah bahan hukum yang mempunyai otoritas, bahan hukum tersebut terdiri atas : peraturan perundang-undangan, catatan-catatan

⁴Zainuddin Ali, 2009, *Metode Penelitian Hukum*, Sinar Grafika, Jakarta, hlm 31

⁵ Soerjono Soekanto, 2008, *Pengantar Penelitian Hukum*, Universitas Indonesia, Jakarta, hlm 11

⁶*Ibid.* hlm 12.

resmi dan putusan hakim.⁷ Penelitian ini menggunakan bahan hukum primer sebagai berikut:

- a. Undang-Undang Dasar Negara 1945;
- b. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah;
- c. Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara
- d. Peraturan Pemerintah Nomor 58 tahun 2005 tentang Pengelolaan keuangan Daerah;
- e. Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2008 Tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah;
- f. Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah;
- g. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 19 Tahun 2016 Tentang Pedoman Teknis Pengelolaan Barang Milik Daerah;
- h. Dan Undang-undang lain yang terkait dengan penulisan ini.
- i. Peraturan Daerah Kabupaten Solok No.9 Tahun 2011 Tentang Retribusi Jasa Usaha
- j. Peraturan Daerah Kabupaten Solok No. 5 Tahun 2007 Tentang Pokok-Pokok Prngelolaan Barang Milik Daerah

2. Bahan hukum sekunder adalah semua publikasi tentang hukum yang merupakan dokumen yang tidak resmi, publikasi tersebut terdiri atas:⁸

- a. Buku-buku teks yang membicarakan suatu dan/atau beberapa permasalahan hukum, termasuk skripsi, tesis dan disertasi hukum;
- b. Kamus-kamus hukum;

⁷Zainuddin Ali, *Op. Cit.*, hlm 47

⁸*Ibid* hlm 54

- c. Jurnal-jurnal hukum;
 - d. Dan komentar-komentar atas putusan hakim;
3. Bahan hukum tersier merupakan bahan penunjang yang digunakan untuk memperjelas arti dari bahan yang diperoleh baik undang-undang, ilmu pengetahuan maupun bahan dari lapangan penelitian. Bahan hukum tersier adalah kamus hukum, Kamus Besar Bahasa Indonesia, serta bahan lainnya yang diambil dari internet.

Dalam penulisan ini didapat sumber dari :

a. Penelitian Kepustakaan (*library research*)

Data-data yang diperoleh untuk penulisan, penulis dapatkan dari berbagai literatur yang berkaitan dengan judul yang di angkat. Data-data tersebut diperoleh dari:

1. Perpustakaan Pusat Universitas Andalas
2. Perpustakaan Unversitas Hukum Universitas Andalas
3. Buku-buku milik penulis sendiri

b. Penelitian Lapangan (*field research*)

Dalam penelitian ini penulis terjun langsung kelapangan yaitu pada Dinas Pendapatan dan Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah Kabupaten Solok dengan mewawancarai Ibuk.Nurhuda, S.Sos dan Bapak Nafri, SE dan Dinas Kebudayaan dan Pariwisata Kabupaten Solok dengan mewawancarai Bapak. Armon Agus, SH selaku bidang Pengembangan Pariwisata serta pihak Unit Pelaksana Teknis yang berada di kawasan Alahan Panjang Resort Bapak.Dahri, SH untuk mengumpulkan data yang akurat baik berupa studi dokumen dan wawancara dengan narasumber.

4. Metode Penelitian

Metode pengumpulan data yang digunakan dalam penulisa ini adalah :

a. Wawancara

Dalam pengumpulan data penulis menggunakan teknik wawancara. Wawancara adalah proses memperoleh keterangan untuk tujuan penelitian dengan cara Tanya jawab dengan menggunakan panduan wawancara.⁹

Dalam hal ini dengan menanyakan langsung kepada responden yaitu Dinas Pendapatan dan Pengelolaan Keuangan dan aset Daerah Kabupaten Solok dan Dinas Kebudayaan dan Pariwisata serta Unit Pelaksana Terknis yang berada di Kawasan Alahan Panjang Resort dengan berpedoman pada daftar pertanyaan yang telah disusun sebelumnya.

b. Studi Dokumen

Studi dokumen adalah metode pengumpulan data yang dilakukan melalui data tertulis dengan menggunakan *content analysis*, yakni dengan cara menganalisis dokumen-dokumen yang penulis dapatkan dilapangan yang berhubungan dengan masalah yang diteliti.¹⁰

5. Pengolahan dan Analisis Data

a. Pengolahan data

Pegolahan data adalah kegiatan merapikan data hasil pengumpulan data dilapangan sehingga siap pakai untuk analisis.¹¹

1. Editing, merupakan kegiatan meneliti, menyesuaikan atau mencocokkan data yang telah didapat, serta merapikan data tersebut.
2. Koding, merupakan pemberian kode atau tanda tertentu pada jawaban – jawaban responden setelah diedit, koding dilakukan apabila kerja editing

⁹ Suryono Soekanto, *Op., Cit*, hlm 10.

¹⁰ *Ibid*, hlm 21

¹¹ Bambang Waluyo, 2008, *Penelitian Hukum dalam Praktek*, Sinar Grafika, Jakarta, hlm, 72

telah selesai dilakukan, pemberian koding bertujuan untuk memudahkan pekerjaan analisis data yang akan dilakukan.¹²

b. Analisis data

Analisis data yang digunakan adalah metode kualitatif. Analisis data kualitatif yaitu analisis yang tidak menggunakan angka-angka (tidak menggunakan rumus matematika), tetapi menggunakan kalimat-kalimat yang merupakan pandangan pakar, peraturan perundang-undangan, termasuk data yang diperoleh dari lapangan yang memberikan gambaran secara detail mengenai permasalahan sehingga memperlihatkan sifat penelitian yang deskriptif.



¹² *Ibid*, hlm, 73