

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Pasal 1 ayat (1) menyatakan bahwa “Indonesia adalah Negara Kesatuan yang berbentuk republik”. Konsekuensi logis sebagai negara kesatuan adalah dibentuknya pemerintah Negara Indonesia sebagai pemerintah nasional untuk pertama kalinya dan kemudian pemerintah nasional tersebutlah yang kemudian membentuk daerah sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan. Sedangkan negara berbentuk republik (berasal dari bahasa Latin: *res publica* = kepentingan umum), yaitu negara dengan pemerintahan rakyat yang dikepalai oleh seorang presiden sebagai kepala negara yang dipilih dari dan oleh rakyat untuk masa jabatan tertentu, dan biasanya presiden dapat dipilih kembali sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.¹

Negara kesatuan ialah suatu negara yang merdeka dan berdaulat. Hanya ada satu pemerintahan (pusat) di seluruh wilayah negara yang mengatur seluruh daerah. Disebut negara kesatuan apabila kekuasaan pemerintahan pusat dan pemerintahan daerah tidak sama dan tidak sederajat. Kekuasaan pemerintah pusat merupakan kekuasaan yang menonjol dalam negara dan tidak ada saingan dari badan legislatif pusat dalam membentuk undang-undang. Adapun kekuasaan

¹ Kansil, C.S.T dan Christine S.T. Kansil, *Sistem Pemerintahan Indonesia*, Bumi Aksara, Jakarta, 2008, hlm. 18.

pemerintah di daerah bersifat *derivatif* (tidak langsung) dan sering dalam bentuk otonomi yang luas.²

Berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Pasal 18 ayat (1) menyatakan bahwa “Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten atau kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota mempunyai pemerintah daerah, yang diatur dengan undang-undang”. Ayat (2) menyatakan bahwa “Pemerintah daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan”. Kemudian ayat (5) menyatakan bahwa “Pemerintah daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan pemerintah pusat”.

Pemberian otonomi yang seluas-luasnya kepada daerah dilaksanakan berdasarkan prinsip negara kesatuan. Dalam negara kesatuan, kedaulatan hanya ada pada pemerintahan negara atau pemerintahan nasional dan tidak ada kedaulatan pada daerah. Oleh karena itu, seluas apapun otonomi yang diberikan kepada daerah, tanggung jawab akhir penyelenggaraan pemerintahan daerah akan tetap ada ditangan pemerintah pusat. Untuk itu pemerintahan daerah pada negara kesatuan merupakan satu kesatuan dengan pemerintahan nasional. Sejalan dengan itu, kebijakan yang dibuat dan dilaksanakan oleh daerah merupakan bagian integral dari kebijakan nasional. Pembedanya adalah terletak pada bagaimana memanfaatkan kearifan, potensi, inovasi, daya saing, dan kreatifitas daerah untuk

² Moh. Kusnardi dan Bintan R. Saragih, *Ilmu Negara*, Gaya Media Pratama, Jakarta, 2007, hlm. 207.

mencapai tujuan nasional tersebut ditingkat lokal yang pada gilirannya akan mendukung pencapaian tujuan nasional secara keseluruhan.

Berdasarkan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Pasal 1 angka 6 menyatakan bahwa “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”. Secara prinsipil terdapat dua hal yang tercakup dalam otonomi, yaitu hak wewenang untuk memajemeni daerah, dan tanggung jawab terhadap kegagalan dalam memajemeni daerahnya tersebut. Adapun daerah dalam arti *Local State Government* adalah pemerintah di daerah yang merupakan kepanjangan tangan dari pemerintah pusat.³

Menurut Bagir Manan, otonomi daerah adalah kebebasan dan kemandirian (*vrijheid en zelfstandigheid*) untuk mengatur dan mengurus sebagian urusan pemerintahan. Kebebasan dan kemandirian mengandung arti atas nama dan tanggungjawab sendiri (*op eigen naam en verantwoordelijkheid*).⁴ Otonomi harus dapat dikelola dengan baik termasuk barang milik daerah. Pengelolaan barang milik daerah harus dilaksanakan tetap pada prinsip fungsional, kepastian hukum, transparansi, efisiensi, akuntabilitas, dan kepastian nilai dengan berorientasi pada hasil yang akan dicapai dan manfaat yang dirasakan oleh masyarakat.

Otonomi yang dilaksanakan oleh daerah, hanya terkait dengan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya. Sebagaimana diamanatkan oleh

³ Riant Nugroho Dwidjowijoto, *Otonomi Daerah: Desentralisasi Tanpa Revolusi*, Elex Media Komputindo, Jakarta, 2000, hlm. 46.

⁴ Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*. Pusat Studi Hukum Fakultas Hukum UII: Yogyakarta, 2001, hlm. 25.

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, terdapat urusan pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan pemerintahan itu sendiri yang di dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, dikenal dengan istilah urusan pemerintahan absolut, urusan pemerintahan konkuren, dan urusan pemerintahan umum. Urusan pemerintahan absolut adalah urusan pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan pemerintah pusat. Urusan pemerintahan konkuren adalah urusan pemerintahan yang dibagi antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah provinsi dan daerah kabupaten/kota. Urusan pemerintahan konkuren terdiri atas urusan pemerintahan wajib dan urusan pemerintahan pilihan yang dibagi antara pemerintah pusat, daerah provinsi, dan daerah kabupaten/kota. Urusan pemerintahan wajib dibagi dalam urusan pemerintahan wajib yang terkait pelayanan dasar dan urusan pemerintahan wajib yang tidak terkait pelayanan dasar. Sedangkan urusan pemerintahan umum adalah urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan presiden sebagai kepala pemerintah.

Pengelolaan Gelanggang Olahraga Zaini Zein Painan termasuk salah satu urusan pemerintahan konkuren terkait dengan urusan pemerintahan wajib yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar yakni bidang olahraga. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2005 tentang Sistem Keolahragaan Nasional, Pasal 1 angka (4) menyatakan bahwa “Olahraga adalah segala kegiatan yang sistematis untuk mendorong, membina, serta mengembangkan potensi jasmani, rohani, dan sosial. Sedangkan pengertian Gelanggang olahraga (Gor) dapat diberikan yakni suatu bangunan yang dapat menampung kegiatan yang berhubungan dengan olahraga. Di dalam Gelanggang olahraga (Gor) terdapat

berbagai fasilitas yang mendukung segala aktifitas olahraga, diantaranya ialah lapangan tenis, lapangan badminton, kolam renang, dan sebagainya. Faktanya Gelanggang Olahraga Zaini Zein Painan ialah tempat untuk kegiatan olahraga badminton, bola basket, dan bola voli. Oleh sebab itu, penulis menyatakan bahwa Pengelolaan Gelanggang Olahraga Zaini Zein Painan merupakan urusan pemerintahan wajib yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar yakni olahraga.

Pengelolaan Gelanggang Olahraga Zaini Zein Painan dilakukan sendiri oleh Pemerintah Kabupaten Pesisir Selatan serta termasuk barang milik daerah Kabupaten Pesisir Selatan, hal ini dapat dilihat dengan dikeluarkannya oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Pesisir Selatan sebuah peraturan daerah pada tahun 2011 yakni Peraturan Daerah Kabupaten Pesisir Selatan Nomor Tahun 2011 tentang Retribusi Tempat Rekreasi dan Olahraga, Pasal 10 ayat (1) menyatakan bahwa “atas pemakaian tempat dan fasilitas olahraga dikenakan retribusi”. Ayat (2) huruf d menyatakan bahwa “GOR Zaini Zein untuk 1 (satu) paket pertandingan Rp. 250.000,-“. Kemudian ayat (2) huruf g menyatakan bahwa “pemakaian fasilitas sarana dan prasarana olahraga yang peruntukannya bukan untuk kegiatan olahraga, besar retribusinya adalah untuk Gelanggang Olahraga Zaini Zein Rp. 500.000,-/hari”.

Kawasan Gelanggang Olahraga Zaini Zein Painan merupakan aset dan barang milik daerah Kabupaten Pesisir Selatan. Barang milik daerah adalah semua kekayaan daerah baik yang dibeli atau diperoleh atas beban Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah maupun yang berasal dari perolehan lainnya yang sah baik yang bergerak maupun yang tidak bergerak beserta bagian-bagiannya ataupun yang merupakan satuan tertentu yang dapat dinilai, dihitung, diukur atau

ditimbang termasuk hewan dan tumbuh-tumbuhan kecuali uang dan surat-surat berharga lainnya. Sedangkan berdasarkan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 27 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah, Pasal 1 angka 2 menyatakan bahwa “Barang milik daerah adalah semua barang yang dibeli atau diperoleh atas beban Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah atau berasal dari perolehan lainnya yang sah”. Selanjutnya dalam Peraturan Pemerintah ini menyebutkan bahwa “Pengelola barang adalah pejabat yang berwenang dan bertanggung jawab menetapkan kebijakan dan pedoman serta melakukan pengelolaan barang milik negara/daerah”.

Dalam pengelolaan ini ada pejabat yang berwenang yaitu:

- 1) Menteri Keuangan sebagai Bendahara Umum Negara.
- 2) Gubernur/ Bupati/ Walikota sebagai pemegang kekuasaan pengelolaan barang milik daerah.
- 3) Sekretaris Daerah sebagai pengelola barang milik daerah.

Berdasarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 19 Tahun 2016 Tentang Pedoman Pengelolaan Barang Milik Daerah, Pasal 1 angka 28 menyatakan bahwa Pengelolaan Barang Milik Daerah adalah keseluruhan kegiatan yang meliputi perencanaan kebutuhan dan penganggaran, pengadaan, penggunaan, pemanfaatan, pengamanan dan pemeliharaan, penilaian, pemindahtanganan, pemusnahan, penghapusan, penatausahaan dan pembinaan, pengawasan dan pengendalian. Fokus penelitian serta penulisan yang dilakukan penulis adalah terkait dengan pemanfaatan dari Gelanggang Olahraga Zaini Zein Painan.

Dalam melakukan pengelolaan terhadap Gelanggang Olahraga Zaini Zein Painan sebagai barang milik daerah, harus memperhatikan asas-asas pengelolaan barang milik daerah sebagaimana yang telah diatur dalam Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 27 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah, Pasal 3 menyatakan bahwa “Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah dilaksanakan berdasarkan asas fungsional, kepastian hukum, transparansi, efisiensi, akuntabilitas, dan kepastian nilai”. Didalam norma Pasal 3 Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 27 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah ini dapat dipahami bahwa dalam melakukan pengelolaan terhadap barang milik daerah harus berlandaskan pada semua asas-asas pengelolaan barang milik daerah yakni asas fungsional, kepastian hukum, transparansi, efisiensi, akuntabilitas, dan kepastian nilai. Jadi pengelolaan terhadap barang milik daerah tidak boleh mengesampingkan salah satu asas-asas pengelolaan barang milik daerah, harus berlandaskan kepada semua asas-asas pengelolaan barang milik daerah yang telah ditentukan.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2005 tentang Sistem Keolahragaan Nasional, Pasal 1 angka 20 menyatakan bahwa “Prasarana olahraga adalah tempat atau ruang termasuk lingkungan yang digunakan untuk kegiatan olahraga dan/atau penyediaan keolahragaan”. Pasal 1 angka 21 menyatakan bahwa “Sarana olahraga adalah peralatan dan perlengkapan yang digunakan untuk kegiatan olahraga”. Berdasarkan Peraturan Daerah Kabupaten Pesisir Selatan Nomor 5 Tahun 2011 tentang Retribusi Tempat Rekreasi dan Olahraga, Pasal 1 angka 9 menyatakan bahwa “Tempat olahraga adalah tempat yang disediakan khusus untuk kegiatan olahraga”. Gelanggang Olahraga Zaini Zein Painan

merupakan sarana dan prasarana olahraga atau tempat olahraga yang disediakan oleh Pemerintah Kabupaten Pesisir Selatan.

Faktanya Gelanggang Olahraga Zaini Zein Painan tidak hanya dimanfaatkan sebagai tempat olahraga atau sarana dan prasarana olahraga, namun juga dimanfaatkan selain untuk kegiatan olahraga. Hal ini terbukti dengan norma yang tertuang di dalam Peraturan Daerah Kabupaten Pesisir Selatan Nomor 5 Tahun 2011 tentang Retribusi Tempat Rekreasi dan Olahraga, Pasal 10 ayat (2) huruf g yang menyatakan bahwa “Pemakaian fasilitas dan sarana olahraga yang peruntukannya bukan untuk kegiatan olahraga besar retribusinya untuk Gelanggang Olahraga Zaini Zein Rp. 500.000,-/hari. Hal ini jelas bahwa Gelanggang Olahraga Zaini Zein Painan tidak hanya digunakan sebagai tempat olahraga.

Gelanggang Olahraga Zaini Zein Painan merupakan salah satu barang milik daerah Kabupaten Pesisir Selatan, sebagai salah satu barang milik daerah tentu pengelolaannya harus sesuai dengan asas-asas pengelolaan barang milik daerah. Dengan adanya ketentuan norma Pasal 10 ayat (2) huruf g Peraturan Daerah Kabupaten Pesisir Selatan Nomor 5 Tahun 2011 tersebut, hal ini tentu terjadi inefisiensi dan disfungsi Gelanggang Olahraga Zaini Zein Painan. Serta telah terjadi penyimpangan atau tidak sesuainya pengelolaan Gelanggang Olahraga Zaini Zein Painan dengan asas-asas pengelolaan barang milik daerah yakni asas fungsional dan asas efisiensi. Oleh karena itu, penulis tertarik untuk mengangkat judul **“PENGELOLAAN GELANGGANG OLARAHAGA ZAINI ZEIN PAINAN OLEH PEMERINTAH KABUPATEN PESISIR SELATAN”**.

B. Rumusan Masalah

Adapun masalah yang diangkat dalam penelitian ini adalah:

- a) Bagaimana Pengelolaan Gor Zaini Zein Painan yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Pesisir Selatan?
- b) Apa saja kendala-kendala yang dihadapi oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Pesisir Selatan dalam melaksanakan Pengelolaan Gor Zaini Zein Painan?

C. Tujuan Penelitian

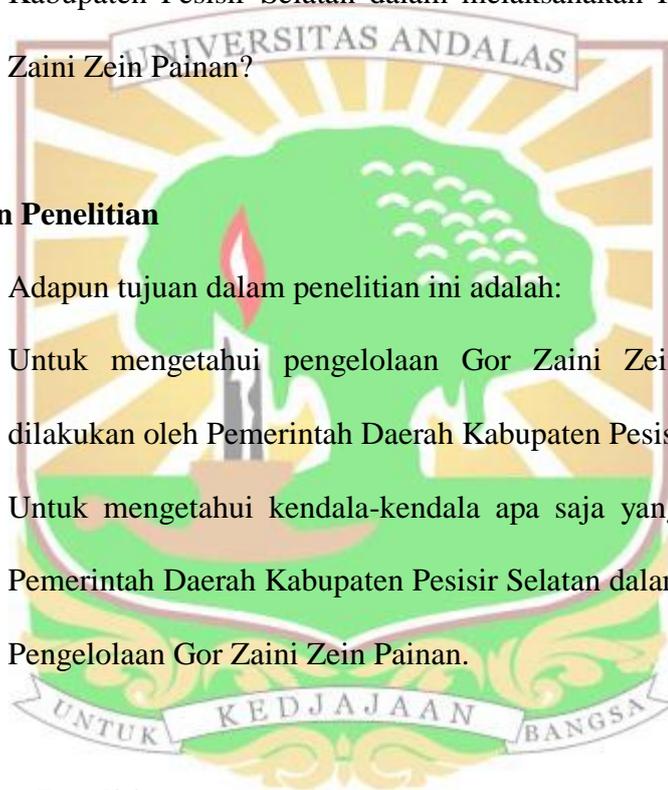
Adapun tujuan dalam penelitian ini adalah:

- a) Untuk mengetahui pengelolaan Gor Zaini Zein Painan yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Pesisir Selatan.
- b) Untuk mengetahui kendala-kendala apa saja yang dihadapi oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Pesisir Selatan dalam melaksanakan Pengelolaan Gor Zaini Zein Painan.

D. Manfaat Penelitian

Sesuai dengan tujuan penelitian diatas, adapun manfaat yang hendak diperoleh adalah sebagai berikut:

- 1) Secara teoritis, yaitu sebagai sumbangan pemikiran teoritis dan sebagai bahan referensi yang diharapkan dapat berguna bagi perkembangan ilmu hukum, khususnya ilmu hukum administrasi negara yang berkaitan dengan barang milik daerah.



- 2) Secara praktis, yaitu hasil penelitian ini diharapkan memberikan informasi kepada masyarakat mengenai pengelolaan Gor Zaini Zein Painan oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Pesisir Selatan.

E. Metode Penelitian

Supaya penulis dalam penelitian ini mendapatkan data yang konkret, maka penelitian ini menggunakan langkah-langkah sebagai berikut:

1. Metode Pendekatan

Penelitian ini menggunakan pendekatan yuridis-sosiologis atau pendekatan empiris, yaitu pendekatan penelitian yang dilakukan dengan melihat dan mengkaji bagaimana suatu aturan diimplementasikan di lapangan.⁵ Khusus yang berkenaan dengan pelaksanaan pengelolaan Gor Zaini Zein Painan oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Pesisir Selatan. Dengan kata lain pendekatan ini melakukan penelitian lapangan dengan melihat fakta-fakta yang terjadi dilapangan.

2. Sifat Penelitian

Sifat penelitian yang digunakan dalam tulisan ini adalah bersifat deskriptif analitis. Deskriptif analitis, merupakan metode yang dipakai untuk menggambarkan suatu kondisi atau keadaan yang sedang terjadi atau berlangsung yang tujuannya agar dapat memberikan data seteliti mungkin mengenai objek penelitian

⁵ Bambang Sugono, *Metode Penelitian Hukum*, Rajawali Pers, Jakarta, 2014, hlm. 73.

sehingga mampu menggali hal-hal yang bersifat ideal, kemudian dianalisis berdasarkan teori hukum atau peraturan perundang-undangan yang berlaku.⁶

3. Jenis dan Sumber Data

i. Data Primer

Data primer atau primary atau basic data adalah data yang diperoleh langsung dari sumber pertama, yakni perilaku warga masyarakat, melalui penelitian.⁷ Data tersebut diperoleh melalui wawancara dengan pihak-pihak yang terlibat langsung dalam pengelolaan Gor Zaini Zein Painan.

ii. Data Sekunder

Data sekunder merupakan informasi-informasi yang didapatkan dari studi kepustakaan berupa:

I. Bahan hukum primer, yaitu bahan-bahan hukum yang mengikat yang terdiri dari peraturan perundang-undangan yang terkait dengan penelitian ini, yakni:

- 1). Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- 2). Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara.

⁶ Zainuddin Ali, *Metode Penelitian Hukum*, Sinar Grafika, Jakarta, 2011, hlm. 223.

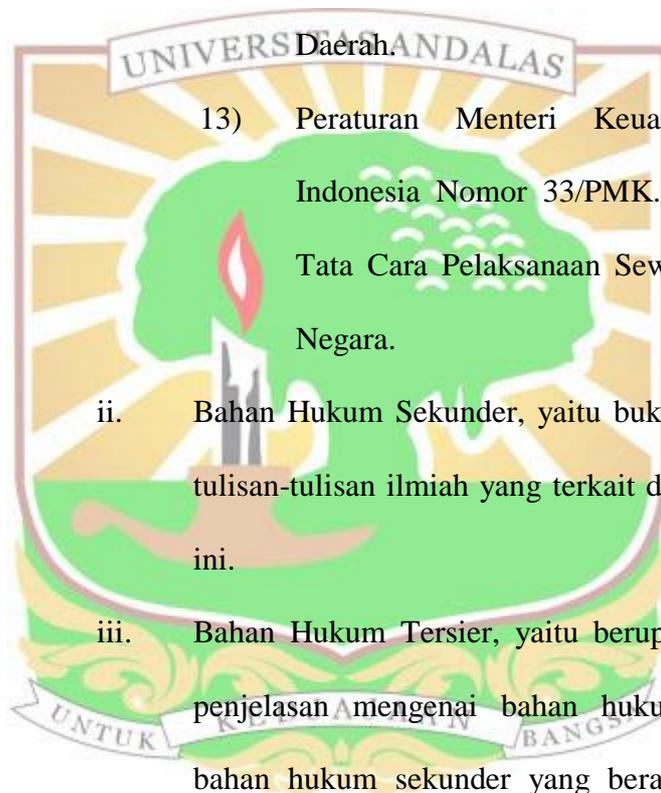
⁷ Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, Universitas Indonesia, Jakarta, 2008, hlm. 12.

- 3). Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara.
- 4). Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2005 tentang Sistem Keolahragaan Nasional.
- 5). Undang-Undang Republik Indonesia Nomor



- 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah.
- 6) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Negara.
- 7). Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 27 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah.
- 8) Peraturan Daerah Kabupaten Pesisir Selatan Nomor 3 Tahun 2007 tentang Pembentukan Struktur Organisasi dan Tata Kerja Sekretariat Daerah Kabupaten Pesisir Selatan.
- 9). Peraturan Daerah Kabupaten Pesisir Selatan Nomor 5 Tahun 2011 tentang Retribusi Tempat Rekreasi dan Olahraga.
- 10). Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 19 Tahun 2016 tentang Pedoman Pengelolaan Barang Milik Daerah.

- 11). Keputusan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 49 Tahun 2001 tentang Sistem Informasi Manajemen Barang Daerah.
- 12) Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia No. 17 Tahun 2007 tentang Pedoman Teknis Pengelolaan Barang Milik Daerah.



- 13) Peraturan Menteri Keuangan Republik Indonesia Nomor 33/PMK.06/2012 tentang Tata Cara Pelaksanaan Sewa Barang Milik Negara.

- ii. Bahan Hukum Sekunder, yaitu buku-buku, maupun tulisan-tulisan ilmiah yang terkait dengan penelitian ini.
- iii. Bahan Hukum Tersier, yaitu berupa petunjuk atau penjelasan mengenai bahan hukum primer atau bahan hukum sekunder yang berasal dari kamus, ensiklopedia, majalah, surat kabar, dan sebagainya.⁸

4. Teknik Pengumpulan Data.

I. Wawancara

Wawancara yaitu suatu cara mengumpulkan data dengan mengajukan pertanyaan langsung kepada informan,

⁸ Soerjono Soekanto & Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat*, Rajawali Pers, Jakarta, 2003, hlm. 33-37

yaitu orang yang ahli atau berwenang dengan masalah tersebut.⁹ Wawancara yang dilakukan adalah wawancara semi terstruktur dengan menggunakan pedoman wawancara dan sikap yang baik untuk mendapatkan informasi sebanyak-banyaknya tanpa mengganggu orang lain yang diwawancarai dalam hal ini yang akan diwawancarai adalah Pemerintah daerah Kabupaten Pesisir Selatan.

II. Studi dokumen

Studi dokumen yaitu metode pengumpulan data yang dilakukan dengan mempelajari dokumen-dokumen yang ada dan bahan kepustakaan lainnya yang terkait dengan penelitian ini.

5. Analisis data

Analisis data yang digunakan adalah metode kualitatif yang mana data-data yang berhasil diperoleh kemudian dianalisa dengan berpedoman kepada peraturan perundang-undangan.



⁹ Zainuddin Ali, *op.cit.*, hlm. 225.