

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Penelitian

Indonesia adalah Negara Kesatuan, yang berbentuk Republik. Kalimat ini tercantum dalam Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Prinsip kesatuan dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia dipertegas dalam alinea keempat Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dalam upaya untuk membentuk suatu Pemerintahan Negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia.¹ Negara Republik Indonesia bertujuan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial.

Oleh karena Negara Indonesia itu suatu *eenheidsstaat*, maka Indonesia tak akan mempunyai daerah di dalam lingkungannya yang bersifat *staat* juga atau terdiri dari negara-negara bagian. Untuk itu, dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan, Negara Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi terdiri atas daerah-daerah kabupaten dan kota. Tiap-tiap daerah tersebut mempunyai hak dan kewajiban mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahannya untuk meningkatkan efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan pemerintah dan pelayanan kepada masyarakat menurut asas otonomi dan tugas pembantuan (*mede bewind*).²

Pemerintah daerah merupakan unsur penyelenggara pemerintahan daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintah dan menjalankan fungsi pemerintahan yang

¹ Majelis Permusyawaratan Rakyat, 2012, *Empat Pilar Kehidupan Berbangsa dan Bernegara*, Sekretariat Jenderal MPR RI, Jakarta, hlm. 173 .

² *Ibid.*,

meliputi fungsi pengaturan, pelayanan, pembangunan, pemberdayaan, dan perlindungan. Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat di daerah bertindak untuk melakukan pengawasan kepada Daerah Kabupaten/Kota agar melaksanakan otonominya dalam koridor NPSK (norma, standar, prosedur, dan kriteria) yang ditetapkan Pemerintah Pusat.

Bertambahnya urusan yang menjadi kewenangan daerah sebagai konsekuensi dari otonomi daerah otomatis akan menimbulkan volume urusan terutama berkenaan dengan pengurusan atau pengelolaan aset atau kekayaan milik daerah. Hal ini dapat dipahami mengingat dengan semakin banyaknya kewenangan yang diserahkan kepada daerah berarti akan terjadi pula arus uang dari pusat ke daerah dalam bentuk dana perimbangan antara pusat dan daerah. Untuk melaksanakan berbagai urusan yang menjadi kewenangan daerah tersebut diperlukan sarana dan prasana yang memadai agar urusan yang dilaksanakan dapat mencapai tujuan yang diinginkan.³ Hal ini dapat dipahami mengingat Pasal 11 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menyebutkan bahwa urusan pemerintah daerah terdiri atas urusan pemerintahan konkuren yang mana urusan ini merupakan urusan pemerintah wajib dan urusan pemerintah pilihan. Urusan pemerintah yang wajib meliputi urusan wajib yang berkaitan dengan pelayanan dasar dan urusan wajib yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar. Salah satu urusan wajib yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar menurut Pasal 12 ayat (2) huruf m Undang-undang Pemerintahan Daerah adalah urusan Kepemudaan dan Olahraga.

Pasal 1 angka 4 Undang- Undang Nomor 3 Tahun 2005 tentang Sistem Keolahragaan Nasional menyebutkan bahwa, olahraga merupakan segala kegiatan yang sistematis untuk mendorong, membina, mengembangkan potensi jasmani, rohani, dan

³ Chabib Soleh, Heru Rochmansjah, 2010, *Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah Sebuah Pendekatan Struktural Menuju Tata Kelola Pemerintahan Yang Baik*, Bandung, Fokusmedia, hlm 166

sosial. Berkaitan dengan kepemudaan dan olahraga sebagai urusan wajib pemerintah daerah, sama halnya dengan Pemerintah Pusat yang memiliki barang milik negara, Pemerintah Provinsi Sumatra Barat juga memiliki barang milik daerah untuk menunjang urusan wajib tersebut yaitu Gelanggang Olahraga (selanjutnya disebut GOR) H. Agus Salim, yang mana GOR tersebut dikelola oleh Pemerintah Kota Padang, dalam rangka mencerdaskan kehidupan masyarakat melalui instrumen pembangunan bidang keolahragaan supaya dapat meningkatkan kualitas hidup manusia secara jasmaniah, rohaniyah, dan sosial. Pasal 1 angka 1 Undang- Undang Nomor 3 Tahun 2005 tentang Sistem Keolahragaan Nasional menyebutkan bahwa keolahragaan adalah segala aspek yang berkaitan dengan olahraga yang memerlukan pengaturan, pendidikan, pelatihan, pembinaan, pengembangan, dan pengawasan.

GOR H. Agus Salim merupakan sarana dan prasarana olahraga di Kota Padang yang mana dalam Pasal 1 angka 20 dan angka 21 Undang- Undang Nomor 3 Tahun 2005 tentang Sistem Keolahragaan Nasional menyebutkan bahwa prasarana olahraga adalah tempat atau ruang termasuk lingkungan yang digunakan untuk kegiatan olahraga dan/ atau penyediaan keolahragaan. Kemudian sarana olahraga adalah peralatan dan perlengkapan yang digunakan untuk kegiatan olahraga.

GOR H. Agus Salim sebagai sarana dan prasarana olahraga di Kota Padang merupakan barang milik daerah yang pengelolaannya diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/ Daerah. Barang milik daerah menurut Pasal 1 angka 2 Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014 Tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah adalah semua barang yang dibeli atau diperoleh atas beban Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah atau berasal dari perolehan lainnya yang sah.

Pengelolaan barang milik daerah adalah suatu rangkaian kegiatan dan tindakan terhadap barang yang meliputi; perencanaan kebutuhan dan penganggaran, pengadaan, penggunaan, pemanfaatan, pengamanan dan pemeliharaan, penilaian, pemindahtanganan, pemusnahan, penghapusan, penatausahaan, pembinaan, pengawasan dan pengendalian. Pengelolaan tersebut harus sesuai dengan fungsi dan asas-asas pengelolaan barang milik daerah. Pasal 3 ayat (1) PP Nomor 27 Tahun 2014, menyebutkan bahwa asas-asas pengelolaan barang milik daerah yang terdiri dari ;

1. Asas Fungsional
2. Asas Kepastian Hukum
3. Asas Transparansi
4. Asas Efisiensi
5. Asas Akuntabilitas
6. Asas Kepastian Nilai

Dalam Pra-penelitian yang telah dilakukan, penulis menemukan masalah-masalah yang bertentangan dengan asas-asas tersebut, salah satunya adalah asas efisiensi, yang maksudnya yaitu pengelolaan barang milik daerah diarahkan agar barang milik daerah digunakan sesuai batasan-batasan standar kebutuhan yang diperlukan dalam rangka menunjang penyelenggaraan tugas pokok dan fungsi pemerintahan secara optimal,⁴ artinya bahwa setiap pemanfaatan barang milik daerah oleh pengelola barang milik daerah, harus sesuai dengan peruntukkan dan fungsinya masing-masing, seperti dalam hal pemanfaatan gelanggang olahraga H. Agus Salim yang dilakukan oleh Dinas Pemuda dan Olahraga Kota Padang yang melakukan pengelolaan GOR H. Agus Salim menurut pengamatan penulis sendiri, gelanggang olahraga tersebut tidak hanya dijadikan tempat untuk berolahraga, namun juga untuk berjualan dan acara-acara seperti konser.

Hal tersebut tentu saja menimbulkan disfungsi pengelolaan gelanggang olahraga yang tidak sesuai dengan penggunaan dan pemanfaatannya sebagai gelanggang olahraga,

⁴ *Ibid.*, hlm 173

yang mana kios pedagang dan pedagang kaki lima lebih banyak dari fasilitas olahraga yang ada. Hal ini juga terlihat dari kondisi gelanggang olahraga H. Agus Salim setiap minggu paginya yang benar-benar semakin semrawut.⁵ Ini bertentangan dengan Pasal 67 ayat (7) UU Sistem Keolahragaan Nasional yang berbunyi :

“Setiap orang dilarang meniadakan dan/ atau mengalihfungsikan prasarana olahraga yang telah menjadi aset/milik Pemerintah atau pemerintah daerah tanpa rekomendasi Menteri dan tanpa izin atau persetujuan dari yang berwenang sesuai dengan peraturan perundang-undangan”

Antusias masyarakat untuk berolahraga di gelanggang olahraga, harus mengalah oleh para pedagang dan pengendara, hampir tidak ada ruang untuk berlari pagi di GOR H. Agus Salim karena pedagang sudah banyak yang berjualan di sana tak ubahnya seperti pasar pagi,⁶ padahal masyarakat berhak menikmati pelayanan publik berupa fasilitas olahraga demi tercapainya kesejahteraan.

Barang milik daerah di Kota Padang diatur pengelolaannya dalam Peraturan daerah Kota Padang Nomor 10 Tahun 2009 (selanjutnya disingkat Perda Barang Milik Daerah) tentang Pengelolaan Barang Milik Daerah. Pasal 4 Perda Barang Milik Daerah Kota Padang menyebutkan tujuan pengelolaan barang milik daerah adalah untuk :

- a. Menunjang kelancaran pelaksanaan penyelenggaraan Pemerintahan dan Pembangunan Daerah;
- b. Terwujudnya akuntabilitas dalam pengelolaan barang;
- c. Terwujudnya Pengelolaan barang milik daerah yang tertib, efektif dan efisien.

Namun, Pemerintah kota Padang hanya diberikan hak pengelolaan Gelanggang Olahraga H. Agus Salim, karena asetnya merupakan milik Pemerintah Provinsi, padahal untuk menunjang tugas pokok dan fungsi pemerintah daerah dalam hal kepemudaan dan olahraga yang dalam hal ini adalah Dinas Pemuda dan Olahraga (selanjutnya disebut DISPORA) serta demi kelancaran pembangunan melalui pendapatan asli daerah (PAD),

⁵ www.padangekspres.co.id, GOR Semakin Semrawut, berita tanggal 20 April 2015 diakses pada tanggal 12 Mei

⁶ *Ibid.*,

dibutuhkan sarana dan prasarana yang dimiliki dan dikelola sendiri oleh Pemerintah kota Padang agar pemakaian barang milik daerah tersebut bisa maksimal dan berdaya guna.

Fakta yang penulis dapatkan berdasarkan hasil pra-penelitian dan pemberitaan koran Padang Ekspres bahwa pedagang yang berjualan di GOR, membayar sejumlah uang sewa kepada pemuda setempat, sehingga dalam ruang lingkup pengelolaan GOR H. Agus Salim masih belum dilakukan pemanfaatan secara optimal oleh DISPORA Kota Padang. Berdasarkan Pasal 53 Perda Pengelolaan Barang Milik Daerah Kota Padang menyebutkan bahwa terhadap barang milik daerah berupa tanah dan bangunan harus dilakukan pengamanan fisik yang dilakukan dengan cara pemagaran dan pemasangan tanda batas, pungutan liar oleh pemuda setempat tersebut terjadi dikarenakan juga bahwa batas-batas gelanggang olahraga tersebut masih belum jelas karena tidak ada pagar pembatas ataupun tanda khusus lainnya sehingga pengawasan tidak maksimal.

Selain itu, peraturan daerah yang mengatur secara khusus tentang pengelolaan sarana dan prasarana olahraga di kota Padang belum ada, hal itu menimbulkan ketidakpastian hukum ditengah masyarakat dan tidak optimalnya pengelolaan barang milik daerah berupa sarana dan prasarana olahraga tersebut di kota Padang. Berdasarkan hal tersebut penulis tertarik untuk mengangkat judul **“PENGELOLAAN GELANGGANG OLAHRAGA H. AGUS SALIM PADANG”**

B. Perumusan Masalah

- a. Bagaimana pengelolaan Gelanggang Olahraga H. Agus Salim Padang?
- b. Apa sajakah kendala yang dihadapi dalam pengelolaan Gelanggang Olahraga H. Agus Salim Padang?

C. Tujuan Penelitian

1. Untuk mengetahui bagaimana pengelolaan Gelanggang Olahraga H. Agus Salim Padang;
2. Untuk mengetahui kendala apa saja yang dihadapi dalam pengelolaan Gelanggang Olahraga H. Agus Salim Padang.

D. Manfaat Penelitian

Sesuai dengan tujuan penelitian di atas, 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 aset dan barang milik daerah.
2. Secara praktis, yaitu hasil penelitian ini diharapkan memberikan informasi kepada masyarakat mengenai pengelolaan Gelanggang Olahraga H. Agus Salim Padang.

E. Metode Penelitian

1. Metode Pendekatan

Penelitian ini menggunakan pendekatan empiris, yaitu pendekatan penelitian yang dilakukan dengan melihat dan mengkaji bagaimana suatu aturan diimplementasikan di lapangan,⁷ khususnya yang berkenaan dengan pelaksanaan pengelolaan Gelanggang Olahraga H. Agus Salim oleh Dinas Pemuda dan Olahraga Kota Padang.

2. Sifat Penelitian

⁷ Bambang Sunggono, 2011, *Metode Penelitian Hukum*, Rajawali Pers, Jakarta, hlm 73

Penelitian ini bersifat deskriptif-analitis, yang mana metode ini merupakan metode yang dipakai untuk menggambarkan suatu kondisi atau keadaan yang sedang terjadi atau berlangsung, tujuannya agar dapat memberikan data seteliti mungkin mengenai objek penelitian sehingga mampu menggali hal-hal yang bersifat ideal, kemudian dianalisis berdasarkan teori hukum atau peraturan perundang-undangan yang berlaku.

3. Jenis dan Sumber Data

a. Data Primer

Data primer atau *primary* atau *basic data* adalah data yang diperoleh langsung dari sumber pertama, yakni perilaku warga masyarakat, melalui penelitian.⁸ Data tersebut diperoleh melalui wawancara dengan pihak-pihak yang terlibat langsung dalam pengelolaan Gelanggang Olahraga H. Agus Salim di Kota Padang.

b. Data Sekunder

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

1. Bahan hukum primer yang bersifat mengikat dan memiliki kekuatan hukum, yang terdiri didapatkan dari:

i. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

ii. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah..

⁸ Soerjono Soekanto, 2008, *Pengantar Penelitian Hukum*, Universitas Indonesia, Jakarta, hlm 12

- iii. Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah
- iv. Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2005 tentang Sistem Keolahragaan Nasional.
- v. Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/ Daerah.
- vi. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 17 Tahun 2007 tentang Pedoman Teknis Pengelolaan Barang Milik Daerah.
- vii. Peraturan Daerah Kota Padang Nomor 10 Tahun 2009 tentang Pengelolaan Barang Milik Daerah.
- viii. Dan Peraturan Perundang-undangan lain yang terkait dengan penulisan penelitian ini.
2. Bahan Hukum Sekunder, merupakan bahan-bahan ilmu pengetahuan yang memberikan penjelasan terhadap bahan hukum primer atau keterangan-keterangan mengenai peraturan perundang-undangan, berbentuk buku-buku yang ditulis para sarjana, literatur-literatur, hasil penelitian yang telah dipublikasikan, jurnal-jurnal hukum dan lain-lain yang berkaitan dengan pengelolaan aset atau barang milik daerah.
3. Bahan Hukum Tersier, merupakan bahan penunjang yang digunakan untuk memperjelas arti dari istilah atau bahan yang telah diperoleh, seperti kamus hukum, Kamus Besar Bahasa Indonesia, serta bahan lainnya.

4. Teknik Pengumpulan Data

a. Wawancara

Wawancara adalah metode pengumpulan data dengan melakukan komunikasi antara satu orang dengan orang lain dengan jalan tanya jawab guna mendapatkan informasi yang akurat dan sebenarnya. Wawancara yang dilakukan adalah wawancara semi terstruktur untuk mendapatkan informasi sebanyak-banyaknya tanpa mengganggu orang yang diwawancarai. Dalam hal ini menanyakan langsung kepada Kepala Dinas Pemuda dan Olahraga Kota Padang atau yang mewakili dan Kepala Badan Pengelolaan Keuangan dan Aset Kota Padang atau yang mewakili serta pihak-pihak lain yang ikut terlibat dalam pengelolaan Gelanggang Olahraga H. Agus Salim.

b. 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.

