

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

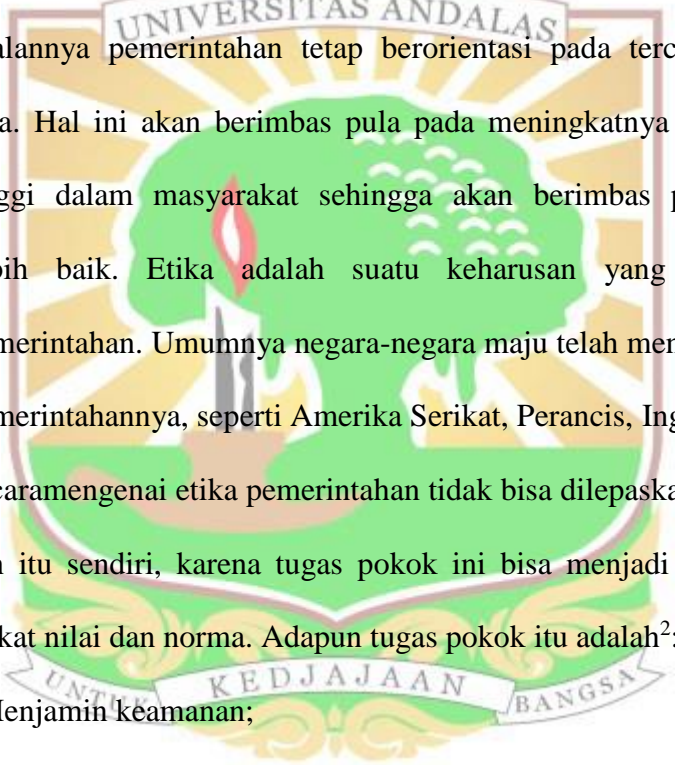
Dalam menyelenggarakan pemerintahan, negara mempunyai kewajiban untuk menjaga kepentingan rakyatnya, baik dalam bidang kesejahteraan, keamanan, pertahanan, maupun kecerdasan dalam kehidupannya, sesuai dengan tujuan negara yang dicantumkan dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 alinea keempat yang berbunyi “melindungi segenap Bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan keadilan sosial”. Dalam Pasal 28 I ayat (2) dikatakan pula “Setiap orang bebas dari perlakuan yang bersifat diskriminatif atas dasar apapun dan berhak mendapatkan perlindungan terhadap perlakuan yang bersifat diskriminatif itu”. Oleh karena itu dalam penyelenggaraan pemerintahan, harus dilakukan dengan seadil-adilnya tanpa adanya perlakuan diskriminatif.

Dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan sesuai dengan amanat Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, pemerintahan memberikan kewenangan yang seluas-luasnya kepada daerah disertai dengan pemberian hak dan kewajiban menyelenggarakan otonomi daerah dalam kesatuan sistem penyelenggaraan pemerintahan negara yang diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan, pelayanan, pemberdayaan dan peran serta masyarakat, serta peningkatan daya saing daerah dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan, dan kekhususan suatu daerah dengan membentuk Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 yang telah diubah menjadi Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

Sesuai dengan batasan pengertian Pemerintahan Daerah menurut Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana yang telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 maka yang dimaksud dengan Pemerintahan Daerah ialah “penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan dewan perwakilan rakyat daerah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945”.

Dalam menjalankan suatu pemerintahan, etika sangat perlu diterapkan. Hal ini guna memastikan agar jalannya pemerintahan tetap berorientasi pada tercapainya tujuan dan kepentingan bersama. Hal ini akan berimbas pula pada meningkatnya rasa solidaritas dan persatuan yang tinggi dalam masyarakat sehingga akan berimbas pada perkembangan ekonomi yang lebih baik. Etika adalah suatu keharusan yang harus ada dalam penyelenggaraan pemerintahan. Umumnya negara-negara maju telah menerapkan etika dalam penyelenggaraan pemerintahannya, seperti Amerika Serikat, Perancis, Inggris, dan lain-lain.¹

Ketika berbicara mengenai etika pemerintahan tidak bisa dilepaskan dari konteks tugas pokok pemerintahan itu sendiri, karena tugas pokok ini bisa menjadi sumber melekatnya etika sebagai perangkat nilai dan norma. Adapun tugas pokok itu adalah²:

- 
- a. Menjamin keamanan;
 - b. Memelihara ketertiban;
 - c. Perlakuan secara adil;
 - d. Pekerjaan umum dan pelayanan;
 - e. Peningkatan kesejahteraan umum dan kesejahteraan sosial;
 - f. Kebijakan ekonomi;
 - g. Pemeliharaan sumber daya dan lingkungan hidup

¹Syamsu Rahim, *MEMIMPIN DENGAN ETIKA “Pengalaman Kota Solok Menerapkan PERDA Etika Pemerintahan Daerah”*, Meilfa Media Publishing, Jakarta, 2010, hlm. 7.

²*Ibid*, hlm. 39.

Dari ketujuh tugas itu bila diringkas menjadi tiga fungsi apabila dilihat dari etika pemerintahan, yaitu:

- a. Pelayanan atau service;
- b. Pemberdayaan atau empowerment; dan
- c. Pembangunan atau development.

Secara terperinci disebutkan tentang ukuran etika pemerintahan, yaitu:

1. Berorientasi pada tujuan negara;
2. Tanggung jawab dalam melaksanakan tugas;
3. Jujur/terbuka bertindak sesuai suara hati;
4. Keberanian moral untuk berpihak kepada yang lemah;
5. kerendahan hati dan sadar akan kelemahan kita;
6. kemandirian moral dan kekuatan batin untuk menganbil sikap moral;
7. Nilai-nilai moral untuk menjadi diri sendiri;
8. Realistis dan kritis dalam mencapai sasaran guna menjamin keadilan dan menciptakan agar lebih bahagia.

Etika pemerintahan seyogyanya dikembangkan dalam upaya pencapaian pemerintahan yang baik, artinya setiap tindakan penyelenggara pemerintahan dan warga masyarakat yang dinilai tidak sesuai, dianggap tidak mendukung, apalagi dirasakan dapat menghambat pencapaian yang dimaksud, seyogyanya dianggap sebagai satu pelanggaran etik. Pegawai pemerintah yang malas masuk kantor, tidak secara sungguh-sungguh melaksanakan tugas yang dipercayakan kepadanya, minimal dapat dinilai telah melanggar etika profesi pegawai negeri sipil. Terhadap warga masyarakat yang bersikap, bertindak, dan berucap yang terkait dengan penyelenggaraan pemerintahan yang tidak sesuai dengan norma yang menjadi pedoman dalam penyelenggaraan pemerintahan seperti melecehkan, harga diri penyelenggara pemerintahan, mempengaruhi penyelenggara pemerintahan dalam pembuatan

kebijakan yang dapat menguntungkannya secara pribadi, keluarga, atau pihak tertentu hingga membuat pernyataan dan/atau memprovokasi publik yang berpotensi menimbulkan keresahan dalam masyarakat dianggap telah melanggar etika dalam penyelenggaraan pemerintahan.³

Sebagai aparat negara, para pejabat wajib menaati prosedur, tata kerja, dan peraturan-peraturan yang telah ditetapkan oleh organisasi pemerintah. Sebagai pelaksana kepentingan umum, para pejabat wajib mengutamakan aspirasi masyarakat dan peka terhadap kebutuhan-kebutuhan masyarakat tersebut. Dan sebagai manusia yang bermoral, pejabat harus memperhatikan nilai-nilai etis di dalam bertindak dan berperilaku.⁴

Dalam perkembangan kehidupan masyarakat saat ini banyak terlihat gejala-gejalapenurunan terhadap etika atau sikap tingkah laku manusia terutama bagi penyelenggara pemerintahan. Sebagian orang telah melupakan dengan apa yang disebut etika pemerintahan. Orang baru sadar setelah terjadi kesalahan, bahwa ada etika yang harus diperhatikan. Pada praktik pemerintahan masa sekarang ini banyak terjadi penyimpangan dan pelanggaran etika. Praktik pelanggaran etika ini dilakukan oleh individu atau kelompok tertentu yang hanya ingin memenuhi kepentingannya sendiri dengan tidak mengindahkan kepentingan bersama. Hal tersebut amat sangat merugikan masyarakat dan menimbulkan ketimpangan, serta ketidakharmonisan sosial yang berimbas pada munculnya rasa ketidakpuasan pada pemerintah.⁵

Dalam dinamika penyelenggaraan pemerintahan daerah ditemukan adanya sikap, perilaku, maupun ucapan penyelenggara pemerintahan daerah yang kurang menunjukkan etika dalam menjalankan tugas pokok dan fungsinya, seperti pegawai pemerintah yang tidak berada di kantornya atau tidak hadir tanpa keterangan. Sikap, perilaku, maupun ucapan yang kurang etis tersebut juga dapat dilihat dari praktek pembohongan publik; membuat

³<http://arifmunandar.yu.tl/etika-pemerintahan-dan-politik.xhtml>, diakses 28 Januari 2016 jam 19.35

⁴Wahyudi Kumorotomo, *Etika Administrasi Negara*, RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2008, hlm. 401.

⁵Pemerintah Kota Solok, *Etika Pemerintahan Daerah sebagai perwujudan good local governance*, hlm. 5.

pernyataan tidak benar atau bohong; tidak jujur; kurang terbuka (transparan) atas informasi kepada masyarakat; kurang bertanggung jawab atas kegagalan pelaksanaan tugas; tidak konsisten dalam pelaksanaan kebijakan atau hukum; berlaku diskriminatif; kurang adil dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat; dan kurang memberikan ketauladanan yang baik. Terkadang sikap, perilaku maupun ucapan penyelenggara pemerintahan daerah menunjukkan kurang memberikan penghormatan dan penegakkan terhadap nilai-nilai moral yang dihormati masyarakat.⁶

Pada tahun 2001 telah disiapkan Naskah Akademik RUU tentang Etika Pemerintahan. Tahun 2002 mulai dilakukan perumusan draf awal RUU oleh tim perumus yang anggotanya interdep. Dalam perkembangan RUU ini telah berulang kali terjadi perubahan judul dengan berbagai pertimbangan. Namun kesadaran pentingnya penerapan etika dalam penyelenggaraan pemerintahan di pemerintah pusat, sampai saat ini belum bisa mewujudkan impian untuk memiliki UU yang bisa mengatur etika, karena belum juga disahkan.⁷

Namun sejauh ini yang berani mengesahkan Perda Etika Pemerintahan Daerah (EPD) dan membentuk Komisi Penegakan Etika Pemerintahan Daerah (KPEPD) barulah Kota Solok dengan Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2008. Dalam Peraturan daerah tersebut yang dimaksud dengan etika pemerintahan daerah yaitu prinsip-prinsip dasar dan nilai-nilai yang diakui dan diterima sebagai sesuatu yang mengatur dan mengendalikan serta menentukan hal yang baik dan yang buruk, yang salah dan benar menurut ukuran tertentu atas sikap, perilaku, tindakan, dan ucapan penyelenggara pemerintahan daerah dan masyarakat dalam proses penyelenggaraan pemerintahan daerah. Yang dimaksud dengan Komisi Penegakan Etika Pemerintahan Daerah dalam Peraturan Daerah ini yaitu lembaga penegak kode etik dalam proses penyelenggaraan daerah di Kota Solok yang merupakan lembaga ad hoc yang bersifat independen. Dikeluarkannya Peraturan Daerah Kota Solok tentang etika

⁶*Ibid*, hlm. 5.

⁷*Ibid*, hlm. xvii.

pemerintahan daerah dibentuknya Komisi Penegakan Etika Pemerintahan Daerah tersebut merupakan salah satu upaya Kota Solok dalam mewujudkan pemerintahan yang baik.

Upaya Pemerintah Kota Solok untuk melakukan reformasi birokrasi dalam upayanya mempercepat menuju praktik good local governance, setidaknya merupakan usaha positif. Namun reformasi birokrasi tidak hanya sekedar membahas konsensus-konsensus politik yang mengarah pada terjadinya perubahan politik. Reformasi birokrasi harus dilakukan secara total, baik politik, hukum, dan budaya.

Maka karena permasalahan tersebut di atas sehingga penulis menetapkan judul penulisan yaitu **“PELAKSANAAN PENEGAKAN ETIKA PEMERINTAHAN DAERAH KOTA SOLOK BERDASARKAN PERATURAN DAERAH NOMOR 1 TAHUN 2008 TENTANG ETIKA PEMERINTAHAN DAERAH KOTA SOLOK”**.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang yang telah dirumuskan diatas, maka ada beberapa permasalahan yang ingin penulis ketahui jawabannya melalui penelitian, yaitu :

1. Bagaimana Pelaksanaan Penegakan Etika Pemerintahan Daerah Kota Solok Berdasarkan Peraturan Daerah Nomor 1 tahun 2008 tentang Etika Pemerintahan Daerah Kota Solok?
2. Apa Kendala-Kendala yang terdapat dalam Penegakan Etika Pemerintahan Daerah Kota Solok?

C. Tujuan Penelitian

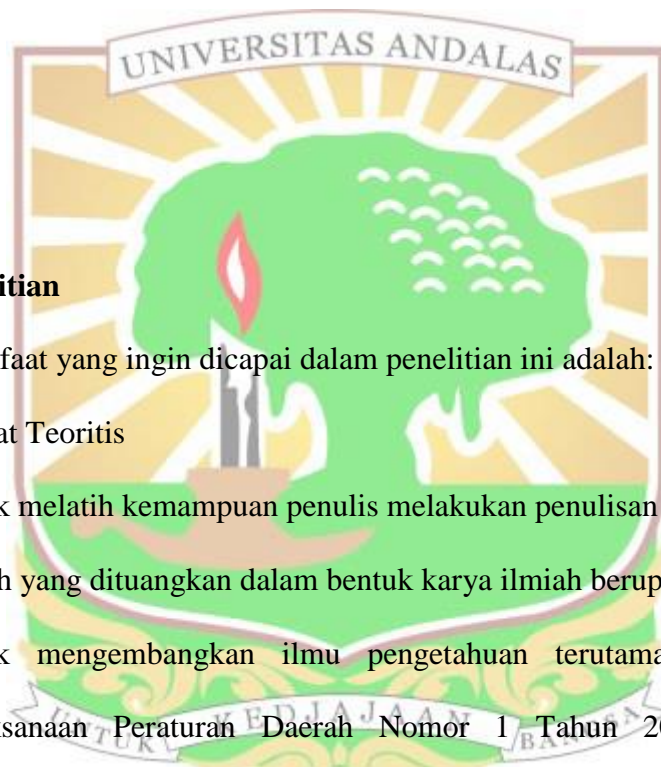
Berdasarkan rumusan masalah tersebut diatas maka tujuan dari penelitian ini adalah :

1. Untuk mengetahui bagaimana Pelaksanaan Penegakan Etika Pemerintahan Daerah Kota Solok Berdasarkan Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2008 tentang Etika Pemerintahan Daerah Kota Solok
2. Untuk mengetahui apa kendala-kendala yang terdapat dalam penegakan etika pemerintahan daerah Kota Solok

D. Manfaat Penelitian

Adapun manfaat yang ingin dicapai dalam penelitian ini adalah:

1. Manfaat Teoritis
 - a. Untuk melatih kemampuan penulis melakukan penulisan secara ilmiah yang dituangkan dalam bentuk karya ilmiah berupa proposal.
 - b. Untuk mengembangkan ilmu pengetahuan terutama berkenaan dengan Pelaksanaan Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2008 tentang Etika Pemerintahan Daerah Kota Solok dalam Menegakkan Disiplin Pegawai Negeri Sipil di Lingkungan Pemerintah Kota Solok.
2. Manfaat Praktis
 - a. Hasil penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat bagi penulis sendiri serta dapat menjadi bahan masukan dan pertimbangan bagi seluruh pihak-pihak yang terkait dalam hal ini baik masyarakat, pemerintah maupun para penegak hukum khususnya bagi pihak-pihak yang terkait dalam permasalahan yang dikaji.



- b. Penulis juga mengharapkan agar hasil penelitian ini dapat digunakan oleh teman-teman Program Kekhususan Hukum Administrasi Negara.

E. Metode Penelitian

Metode penelitian adalah segala aktivitas seseorang untuk menjawab permasalahan hukum yang bersifat akademik dan praktisi, baik yang bersifat asas-asas hukum, norma-norma hukum yang hidup dan berkembang dalam masyarakat, maupun yang berkenaan dengan kenyataan hukum dalam masyarakat.⁸Oleh karena itu, metode yang diterapkan harus disesuaikan dengan ilmu pengetahuan dan sejalan dengan objek yang diteliti. Penelitian ini akan dilakukan di Kota Solok. Untuk memperoleh data yang maksimal dalam penelitian dan penulisan ini sehingga tercapai tujuan yang diharapkan maka, metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah :

1. Pendekatan Masalah

Pendekatan masalah yang diterapkan berupa Yuridis Sosiologis yakni penelitian hukum yang memperoleh data dari sumber data primer yaitu dari Komisi Penegakan Etika Pemerintahan Daerah (KPEPD) Kota Solok itu sendiri.

2. Sifat Penelitian

Penelitian ini bersifat deskriptif analitis, yang mengungkapkan peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan teori-teori hukum yang menjadi objek

⁸Zainudin Ali, *Metode Penelitian Hukum*, Jakarta: Sinar Grafika., 2010, hlm 19.

penelitian. Demikian juga hukum dalam pelaksanaannya didalam masyarakat yang berkenaan objek penelitian.⁹

3. Sumber dan Jenis Data

a. Sumber Data

1. Penelitian Lapangan

Data lapangan yang diperlukan sebagai data penunjang diperoleh melalui informasi dan pendapat-pendapat dari responden yang ditentukan secara purposive sampling (ditentukan oleh peneliti berdasarkan kemauannya) dan/atau *random sampling* (ditentukan oleh peneliti secara acak).¹⁰ Penelitian lapangan dilakukan di Komisi Penegakan Etika Pemerintahan Daerah Kota Solok dan di Inspektorat Kota Solok.

2. Penelitian Kepustakaan

Data kepustakaan yang diperoleh melalui penelitian kepustakaan yang bersumber dari peraturan perundang-undangan, buku-buku, dokumen resmi, publikasi, dan hasil penelitian.¹¹ Studi kepustakaan dilakukan di beberapa tempat, yaitu Pustaka Pusat Universitas Andalas, Pustaka Fakultas Hukum Universitas Andalas. Maupun sumber dan bahan bacaan lainnya.

b. Jenis Data

1. Data Primer

Data primer yang dikumpulkan dalam penelitian ini adalah bagaimana Pelaksanaan Penegakan Etika Pemerintahan Daerah Kota Solok Berdasarkan Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2008 tentang Etika Pemerintahan Daerah Kota Solok dan apa kendala-kendala yang terdapat

⁹*Ibid*, hlm 106.

¹⁰*Ibid*. hlm 107.

¹¹*Ibid*, hlm 107.

dalam penegakan etika pemerintahan daerah Kota Solok berdasarkan Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2008 tentang Etika Pemerintahan Daerah Kota Solok. Adapun responden penelitian ini adalah Ketua dan Sekretaris Komisi Penegakan Etika Pemerintahan Daerah Kota Solok.

2. Data Sekunder

Data sekunder digolongkan menjadi bahan hukum yang terdiri dari :

a. Bahan hukum primer

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

2. Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

3. Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.

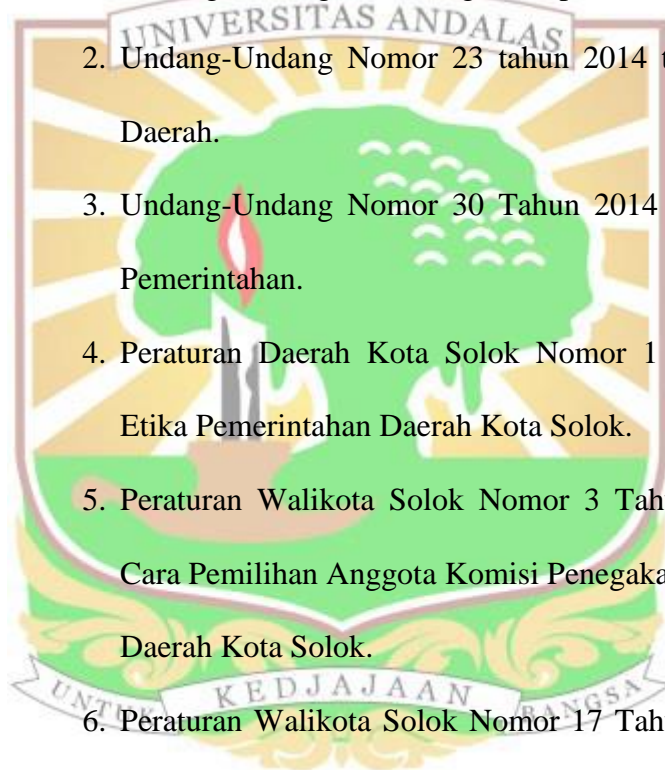
4. Peraturan Daerah Kota Solok Nomor 1 Tahun 2008 tentang Etika Pemerintahan Daerah Kota Solok.

5. Peraturan Walikota Solok Nomor 3 Tahun 2008 tentang tata Cara Pemilihan Anggota Komisi Penegakan Etika Pemerintahan Daerah Kota Solok.

6. Peraturan Walikota Solok Nomor 17 Tahun 2010 tentang Tata Cara Berakhirnya Masa Jabatan dan Penggantian Antar waktu Keanggotaan Komisi Penegakan Etika Pemerintahan Daerah Kota Solok.

b. Bahan hukum sekunder

Bahan hukum sekunder yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer, misalnya Rancangan Undang-Undang (RUU),



Rancangan Peraturan Pemerintah (RPP), hasil penelitian (hukum), hasil karya (ilmiah) dari kalangan hukum, dan sebagainya.¹²

c. Bahan hukum tersier

Bahan hukum tersier yakni bahan-bahan yang memberi petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder, misalnya: kamus-kamus (hukum), ensiklopedia, indeks kumulatif, dan sebagainya.¹³

4. Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data yang peneliti gunakan dalam penulisan ini adalah

a. Wawancara

Wawancara adalah teknik pengumpulan data yang dilakukan secara lisan guna memperoleh informasi dari responden yang erat kaitannya dengan masalah yang diteliti oleh penulis di lapangan¹⁴.

Dalam penelitian ini, peneliti menggunakan teknik wawancara semi terstruktur, karena dalam penelitian ini terdapat beberapa pertanyaan akan peneliti tanyakan kepada nara sumber, dimana pertanyaan-pertanyaan tersebut terlebih dahulu penulis siapkandalam bentuk point-point. Namun tidak tertutup kemungkinan dilapangan nanti penulis akan menanyakan pertanyaan-pertanyaan baru setelah melakukan wawancara dengannarasumber.

Wawancara dilakukan pada Ketua dan Sekretaris Komisi Penegakan Etika Pemerintahan Daerah Kota Solok.

5. Teknik Pengolahan dan Analisis Data

a. Pengolahan Data

¹²Bambang Sunggono, *Metodologi Penelitian Hukum*, Jakarta: Rajawali Pers, 2013, hlm.114.

¹³*Ibid*, hlm 114.

¹⁴Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, Jakarta: UI-PREES, 2008, hlm.196.

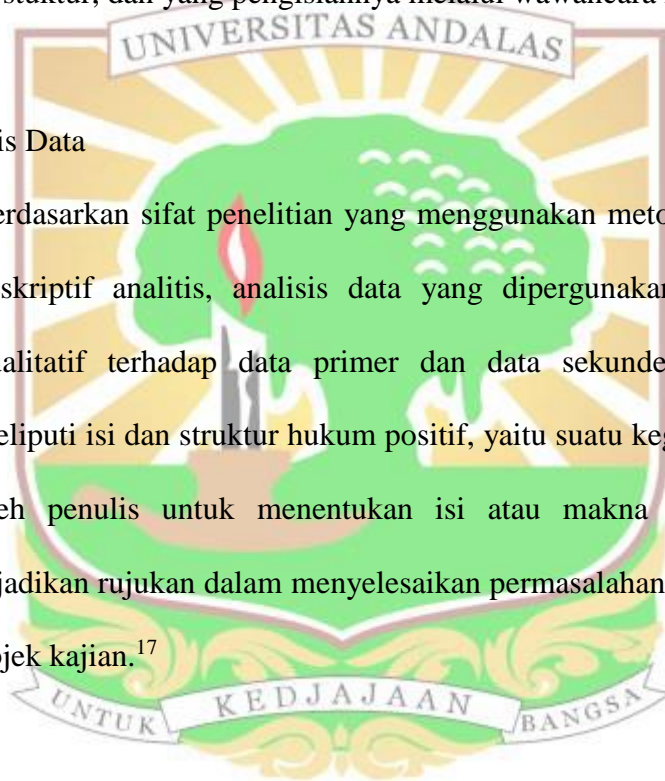
Editing

Setelah semua data diperoleh baik data primer dan data sekunder, kemudian dilakukan pengolahan data melalui proses editing, yaitu semua data yang diperoleh akan diperiksa dan dipilih data yang diperlukan yang sesuai dengan permasalahan guna meningkatkan kualitas kebaikan data yang hendak diolah dan dianalisis.¹⁵

Lazimnya editing dilakukan terhadap kuesioner-kuesioner yang disusun terstruktur, dan yang pengisiannya melalui wawancara formal¹⁶.

b. Analisis Data

Berdasarkan sifat penelitian yang menggunakan metode penelitian bersifat deskriptif analitis, analisis data yang dipergunakan adalah pendekatan kualitatif terhadap data primer dan data sekunder. Deskriptif tersebut, meliputi isi dan struktur hukum positif, yaitu suatu kegiatan yang dilakukan oleh penulis untuk menentukan isi atau makna aturan hukum yang dijadikan rujukan dalam menyelesaikan permasalahan hukum yang menjadi objek kajian.¹⁷



¹⁵Bambang Sunggono, *Metodologi Penelitian hukum*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2003, hlm 129
¹⁶*Op.cit*, hlm 126.
¹⁷Zainuddin Ali, *Op.cit*, hlm. 107