

## BAB I. PENDAHULUAN

### A. Latar belakang

Sesuai dengan sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang menjalankan pemerintahan itu dalam arti yang luas adalah lembaga-lembaga negara ditingkat Pusat sedangkan di Daerah penyelenggaraan pemerintahan dilaksanakan oleh Pemerintah Daerah dan DPRD. Untuk mewujudkan *Good Governance* ada tiga unsur yang harus bersinergi secara harmonis dan baik yang terdiri dari Pemerintah, Masyarakat dan Swasta. Ketiganya bertanggung jawab dalam menciptakan pemerintahan yang baik (*Good Governance*), maka legitimasi kekuasaan yang dimiliki oleh lembaga pemerintahan (di daerah disebut Pemerintahan Daerah) tidak saja legitimasi sosiologis-formal, tetapi juga berupa legitimasi etis.

Dalam konsep *governance*, keterlibatan berbagai aktor lain dan seluruh *stakeholders* dalam proses kebijakan publik merupakan suatu keharusan karena pemerintah bukanlah satu-satunya aktor dan tidak selalu jadi pelopor, pemerintah hanya merupakan salah satu aktor yang harus bekerjasama dengan aktor-aktor non pemerintah (Mas'ood, 2002). Dengan demikian, kebijakan publik yang dihasilkan mestilah merupakan produk konsultasi antara berbagai pihak yang terkena oleh kebijakan itu. Artinya pemerintah tidak boleh dan tidak bisa lagi memonopoli semua kebijakan yang menyangkut kepentingan publik. Publik harus terus menerus dilibatkan dalam proses pengambilan keputusan karena publiklah yang merasakan langsung akibat dari sebuah kebijakan yang diambil - apakah efektif, bermanfaat atau tidak - publiklah yang tahu. Publik disini dapat berupa *civil society* dan kalangan bisnis.

Penyelenggaraan pemerintahan menganut asas desentralisasi, dekonsentrasi dan tugas pembantuan. Prinsip penyelenggaraan desentralisasi adalah otonomi seluas-luasnya dalam arti daerah diberikan kewenangan mengatur dan mengurus semua urusan pemerintahan diluar yang menjadi urusan pemerintah pusat. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah secara eksplisit memberikan otonomi yang luas kepada pemerintah daerah untuk mengurus dan mengelola berbagai kepentingan dan kesejahteraan masyarakat

daerah, sehingga daerah memiliki kewenangan membuat kebijakan daerah dalam memberikan pelayanan, peningkatan peran serta, prakarsa dan pemberdayaan masyarakat yang bertujuan pada peningkatan kesejahteraan rakyat.

Kebijakan otonomi daerah pada dasarnya bertujuan untuk mengoptimalkan pembangunan daerah yang berorientasi kepada kepentingan masyarakat dengan tujuan agar masyarakat di daerah lebih diberdayakan sekaligus diberi tanggung jawab yang lebih besar untuk mempercepat laju pembangunan daerah. Sejalan dengan hal tersebut, maka kebijakan otonomi daerah telah mendorong terjadinya perubahan, baik secara struktural, fungsional maupun kultural dalam tatanan penyelenggaraan pemerintahan daerah. Salah satu perubahan yang sangat esensial berdasarkan peraturan pemerintah tahun 2008 tentang Kecamatan berada di garis paling depan dalam kegiatan pelayanan masyarakat maupun administrasi pemerintahan, dimana pemerintahan kecamatan merupakan pelaksana langsung semua kebijakan, rencana, program maupun kegiatan dari pemerintah daerah, sehingga pemerintahan kecamatan merupakan perangkat daerah dalam kerangka asas desentralisasi.

Sebagai perangkat daerah, Camat mendapatkan pelimpahan kewenangan dari Bupati/ Walikota yang menyangkut urusan pelayanan masyarakat. Selain itu kecamatan juga akan mengemban penyelenggaraan tugas-tugas umum pemerintahan. Kecamatan juga menjadi tolok ukur keberhasilan suatu pemerintahan daerah dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat. Hal ini dikarenakan sebagian besar tanggung jawab melaksanakan tugas-tugas pemerintahan berada pada tingkat Kecamatan maupun Kelurahan. Dalam rangka mewujudkan tata pemerintahan daerah yang baik, diperlukan pegangan etik bagi setiap penyelenggara pemerintahan maupun kelompok masyarakat. Menyadari hal ini, Pemerintah Kota Solok kemudian memberlakukan Peraturan Daerah Kota Solok Nomor 1 Tahun 2008 tentang Etika Pemerintahan Daerah Kota Solok yang bertujuan agar setiap penyelenggara pemerintahan maupun masyarakat dalam berinteraksi sesuai dengan fungsi dan peranannya masing-masing wajib menghormati, mengamalkan dan menegakkan norma etik guna menjaga kehormatan dan martabat serta harmonisasi dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara.

Etika Pemerintahan merupakan sarana pemenuhan kebutuhan mendasar masyarakat untuk meningkatkan kesejahteraan dengan memperhatikan etika, sopan-santun, nilai-nilai, sistem kepercayaan, religi, kearifan lokal serta keterlibatan masyarakat dalam penyelenggaraan pemerintahan. Perhatian terhadap beberapa aspek ini memberikan jaminan bahwa pelayanan yang dilaksanakan pemerintah merupakan ekspresi kebutuhan sosial masyarakat. Dalam konteks itu, ada jaminan bahwa pelayanan yang diberikan akan membantu meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Selain itu, masyarakat akan merasa nyaman dan merasa dihargai sehingga pelaksanaannya diterima dan didukung penuh oleh masyarakat.

Etika Pemerintahan Daerah adalah prinsip-prinsip dasar dan nilai-nilai yang diakui dan diterima sebagai sesuatu yang mengatur dan mengendalikan serta menentukan hal yang baik dan buruk, yang salah dan benar menurut ukuran tertentu atas sikap, perilaku, tindakan, dan ucapan penyelenggara pemerintahan daerah dan masyarakat dalam proses penyelenggaraan pemerintahan daerah. Sedangkan Norma Etika Pemerintahan Daerah adalah norma yang menjadi pedoman dan mengikat penyelenggara pemerintahan dan warga masyarakat untuk bersikap, berperilaku, bertindak dan berucap yang terkait dengan penyelenggaraan pemerintahan daerah di Kota Solok (Pasal 1 Perda Kota Solok Nomor 1 Tahun 2008 tentang Etika Pemerintahan Daerah Kota Solok).

Etika pemerintahan daerah itu mendapat perhatian dari seorang mantan menteri dan pengagas otonomi daerah, sebagaimana disampaikan oleh Prof. Dr. Ryas Rasyid, MA dalam sambutannya pada saat Rapat Pleno DPRD Kota Solok pada tanggal 23 Januari 2008 untuk menetapkan Peraturan Daerah Kota Solok tentang Etika Pemerintahan. Prof. Dr. Ryas Rasyid, MA yang saat itu menjabat sebagai Anggota DPR RI pada kesempatan itu menyatakan bahwa Etika Pemerintahan ini akan menjadi “penjara” bagi setiap orang yang menyelenggarakan pemerintahan, dan sudah saatnya kita harus mempunyai etika dalam menyelenggarakan pemerintahan karena saat ini etika itu hilang dari praktek-praktek penyelenggaraan pemerintahan.

Walikota Solok yang saat itu dijabat oleh Drs. H. Syamsu Rahim menjelaskan :

*“bahwa dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, setiap penyelenggara pemerintahan maupun masyarakat dalam berinteraksi dan*

*berinterelasi sesuai dengan fungsi dan peranannya masing-masing wajib menghormati, mengamalkan dan menegakkan norma etik guna menjaga kehormatan dan martabat serta harmonisasi dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara” (Nota Pengantar Walikota Solok pada acara Rapat Paripurna Pengesahan Perda Etika Pemerintahan Daerah Kota Solok, Januari 2008).*

Salah satu SKPD yang menjadi ujung tombak Pemerintah Daerah dalam memberikan pelayanan langsung kepada masyarakat adalah pemerintah kecamatan. Pelayanan yang diberikan oleh aparatur pemerintah kecamatan kepada masyarakat dapat memberikan gambaran bagaimana penerapan dari etika pemerintahan daerah yang dilaksanakan oleh Pemerintah Daerah. Untuk itu aparat kecamatan harus mampu memberikan contoh dan teladan yang baik kepada masyarakat sesuai dengan etika pemerintahan yang berlaku dilingkungan pemerintah daerah. Jika aparatur pemerintah kecamatan dapat mengimplementasikan etika pemerintahan dengan baik, maka diharapkan masyarakat akan menghargai dan menghormati aparat pemerintahan kecamatan, karena dianggap mempunyai nilai-nilai etika yang baik dan layak untuk dihormati.

Beratnya tanggung jawab yang diemban camat maupun para aparat kecamatan, maka dibutuhkan aparat yang mampu menjabarkan segala kebijakan-kebijakan yang berasal dari para atasan disamping itu juga harus mampu menjembatani keinginan antara masyarakat dengan pemerintah daerah. Belum optimalnya pelayanan pegawai Kecamatan Lubuk Sikarah juga dapat dilihat berdasarkan Laporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah Kecamatan Lubuk Sikarah yang menjelaskan bahwa indeks kepuasan masyarakat pada tahun 2013 sejumlah 81,26% ini artinya kepuasan masyarakat belum mencapai 100% sedangkan pada tahun 2014 tidak dilakukan penilaian indeks kepuasan masyarakat, penulis melihat belum ada peningkatan kepuasan masyarakat pada tahun 2014.

Pelayanan kepada masyarakat oleh aparatur pelayanan di Kecamatan Lubuk Sikarah belum menerapkan norma-norma yang terkandung dalam Perda Etika Pemerintahan Daerah, misalnya terlihat dari indikasi masih rendahnya disiplin aparatur dalam mematuhi jam kantor, baik jam masuk dan pulang kantor maupun dalam menerapkan norma sopan santun yang akan berdampak terhadap kinerja aparatur kecamatan dalam pelayanan masyarakat. Sumber Daya Manusia

yang berkualitas dan profesional dapat tercipta melalui pendidikan yang memadai. Seseorang yang hanya lulusan SLTA tentu berbeda kualitas dan kinerjanya dengan lulusan Perguruan Tinggi. Karakter dan etika seseorang dapat kita lihat dari latar belakang kehidupannya sehari-hari, selain itu juga dapat dilihat dari tingkat pendidikannya. Melihat berbagai permasalahan di atas penulis tertarik untuk mengambil judul : Implementasi Peraturan Daerah Kota Solok Nomor 1 Tahun 2008 tentang Etika Pemerintahan Daerah di Kecamatan Lubuk Sikarah Kota Solok.

## **B. Masalah Penelitian**

Guna mewujudkan *Good Governance* dalam lingkungan wilayah Kecamatan sesuai dengan amanah Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dan terutama Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2008 tentang Etika Pemerintahan Kota Solok, maka diperlukan aparatur yang memiliki etika yang baik dan mampu memahami tugasnya masing-masing. Ada beberapa permasalahan dalam pelayanan masyarakat yang disebabkan oleh penerapan Perda Etika Pemerintahan Daerah di lingkungan aparatur Kecamatan Lubuk Sikarah yang belum maksimal, diantaranya terlihat dari beberapa kondisi sebagai berikut :

1. Masih rendahnya disiplin aparatur dalam mematuhi jam kantor, baik jam masuk dan pulang kantor;
2. Belum optimalnya pelayanan aparatur kecamatan karena rendahnya tingkat kepuasan masyarakat terhadap pelayanan aparat kecamatan;
3. Kualitas Sumber Daya Manusia aparatur kecamatan yang masih rendah karena sebagian besar dari pegawai kecamatan masih berlatar belakang pendidikan SLTA;
4. Kurangnya sosialisasi tentang etika pemerintahan, baik kepada aparat kecamatan maupun masyarakat.

Untuk memudahkan analisis data yang diperoleh dalam penelitian lebih lanjut, maka perlu dilakukan pembatasan masalah yang nantinya akan dituangkan dalam bentuk tulisan yang tersusun secara sistematis dan konstruktif, maka rumusan penelitian adalah sebagai berikut ;

1. Bagaimana implementasi Peraturan Daerah Kota Solok Nomor 1 Tahun 2008 tentang Etika Pemerintahan Daerah di Kecamatan Lubuk Sikarah Kota Solok?
2. Faktor-faktor apa saja yang menghambat implementasi Peraturan Daerah Kota Solok Nomor 1 Tahun 2008 tentang Etika Pemerintahan Daerah di Kecamatan Lubuk Sikarah.

### **C. Tujuan Penelitian**

Tujuan penelitian ini adalah :

1. Mendeskripsikan bagaimana implementasi Peraturan Daerah Kota Solok Nomor 1 Tahun 2008 tentang Etika Pemerintahan Daerah di Kecamatan Lubuk Sikarah Kota Solok.
2. Menganalisis faktor-faktor yang menghambat implementasi Peraturan Daerah tersebut.

### **D. Manfaat Penelitian**

#### **1. Manfaat Teoritis**

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan wawasan dan pemikiran bagi perkembangan ilmu pengetahuan terutama menemukan strategi atau langkah-langkah baru dalam mengimplementasikan suatu peraturan daerah dan memberikan kemampuan berpikir bagi peneliti serta dapat dijadikan bahan kajian bagi proses penelitian selanjutnya. Hasil penelitian ini juga diharapkan dapat menjadi bahan dasar atau masukan untuk peneliti selanjutnya yang tertarik untuk mengembangkan atau melanjutkan topik penelitian yang sama.

#### **2. Manfaat Praktis**

Manfaat praktis dari penelitian ini adalah :

1. Memberikan masukan bagi pemerintah Kota Solok khususnya di Kecamatan Lubuk Sikarah bagaimana mengimplementasikan etika pemerintahan daerah sesuai dengan Perda Nomor 1 Tahun 2008.
2. Memberikan masukan kepada pemerintah Kecamatan Lubuk Sikarah bagaimana cara penerapan etika pemerintahan yang baik.

3. Menjadikan pedoman bagi masyarakat tentang pegangan etika yang baik dari aparat Kecamatan.
4. Memberikan pengetahuan bagi peneliti agar dapat mengembangkan kualitas berpikir dan sebagai proses pembelajaran atau pedoman untuk terus berkarya demi mengabdikan kepada bangsa dan Negara terutama kepada pribadi sendiri.

