BAB I
PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Indonesia sebagai Negara Kesatuan tersusun atas Pemerintahan Pusat dan Daerah, yang secara spesifik diatur dalam Pasal 18 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyatakan: "Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah yang diatur dengan undang-undang".

Pelaksanaan otonomi daerah di Indonesia telah berjalan sesuai ketentuan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Otonomi daerah memberikan kewenangan yang lebih luas kepada pemerintah daerah untuk mengatur dan mengelola urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan prinsip demokrasi, partisipasi masyarakat, pemerataan, dan keadilan. Tujuan utamanya adalah meningkatkan efisiensi pemerintahan, mempercepat pembangunan daerah, serta meningkatkan kesejahteraan masyarakat.

Secara tradisi, kebijakan sosial mencakup ketetapan atau regulasi pemerintah mengenai lima bidang pelayanan sosial, yaitu jaminan sosial, pelayanan perumahan, kesehatan, pendidikan, dan pelayanan atau perawatan sosial personal. Kelima bidang tersebut biasanya diorganisir oleh lembaga pemerintah atau departemen, seperti departemen kesejahteraan sosial, departemen pendidikan, departemen kesehatan atau oleh badan-badan

khusus yang dibentuk berdasarkan undang-undang.[1]

Kesejahteraan masyarakat merupakan hak dasar yang harus dipenuhi oleh pemerintah daerah dalam rangka menciptakan kehidupan yang layak bagi setiap warganya. Kesejahteraan sosial secara eksplisit tertuang dalam Pasal 34 Undang-Undang Dasar 1945 yang berbunyi :

1) Fakir miskin dan anak-anak terlantar dipelihara oleh negara.
2) Negaramengembangkan sistim jaminan sosial bagi seluruah r akyat dan memberdayakan masyarakat yang lemah dan tidak mampu sesuai dengan martabat kemanusiaan.
3) Negara bertanggungjawab atas penyediaan fasilitas pelayana n kesehatan dan fasilitas pelayanan umum yang layak.
4) Ketentuan lebih lanjut mengenai pelaksanaan pasal ini diatu r dalamundang-undang.

Kemudian indeks kesejahteraan masyarakat disebutkan dalam Pasal 31 ayat (2) huruf b Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 menyatakan bahwa :

> "Yang dimaksud dengan mempercepat peningkatan kesejahteraan masyarakat adalah peningkatan indeks Pembangunan manusia yang ditandai dengan peningkatan kesehatan, pendidikan, dan pendapatan Masyarakat".

Kebijakan sosial sangat erat kaitannya dengan konsep Negara kesejahteraan (welfare state). Negara kesejahteraan biasa diartikan baik sebagai sebuah teori atau pendekatan, maupun sebagai sebuah sistem mengenai bagaimana kebijakan sosial diaplikasikan. Para ahli seringkali menyebutkan bahwa kebijakan sosial pada dasarnya merupakan studi mengenai Negara kesejahteraan dan sistem pelayanan sosial. Dibanyak

[1]Edi Suharto, 2008, Kebijakan Sosial Sebagai Kebijakan Publik Bandung : Alfabeta, hlm. 14-15

negara yang menganut sistem negara kesejahteraan, kebijakan sosial diwujudkan kedalam berbagai program pemerintah melalui skema-skema perlindungan sosial (sosial protection) yang mencakup jaminan sosial (baik berbentuk bantuan sosial dan asuransi sosial), maupun jaring pengaman sosial (sosial safety nets).[2] Dalam konteks pembangunan nasional, maka pembangunan kesejahteraan sosial dapat didefinisikan sebagai segenap kebijakan dan program yang dilakukan oleh pemerintah, dunia usaha, dan civil society untuk mengatasi masalah sosial dan memenuhi kebutuhan manusia melalui pendekatan pekerja sosial, yang pertama dan utama adalah penanggulangan kemiskinan dalam bentuk menifestasinya.

Selain itu kesejahteraan merupakan hak asasi setiap warga negara diatur dalam Sebagaimana yang sudah diatur dalam Pasal 28 A sampai dengan 28 J Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, menegaskan bahwa perlindungan, pemajuan, penegakan, dan pemenuhan hak asasi manusia terutama menjadi tanggung jawab pemerintah, termasuk pemerintah daerah. Otonomi daerah memungkinkan pemerintah daerah untuk lebih aktif dalam melaksanakan tangung jawab ini. Penyelenggaraan pemerintahan daerah harus memperhatikan dan berlandaskan kepada prinsip-prinsip Hak Asasi Manusia (HAM) mulai dari perencanaan, penyusunan dan implementasi urusan pemerintahan. Kewajiban negara (state obligation) dalam rangka to protect, to fulfill dan to promote of human right juga menjadi kewajiban yang tidak dapat dilepaskan dari penyelenggaraan pemerintahan daerah sehingga peran kepala daerah beserta

[2] *Ibid*., hlm. 56

perangkat daerahnya dan DPRD menjadi sangat penting dalam pemajuan HAM di daerah.[3]

Secara faktual kondisi perlindungan dan pemajuan HAM di daerah masih banyak persoalan terkait kesenjangan pembangunan, kemiskinan, rendahnya Indeks Pembangunan Manusia (IPM), serta kerusakan lingkungan dimana Pemerintah Daerah (Pemda) harus bertanggung jawab terkait kondisi tersebut. Malahan Pemda termasuk menjadi salah lembaga yang banyak mendapat pengaduan atas dugaan pelanggaran HAM. Berdasarkan data dari Komnas HAM pada tahun 2024 terkait pihak yang diadukan karena diduga paling banyak melakukan pelanggaran HAM, yakni pihak yang paling banyak diadukan kepada Komnas HAM adalah Polri (663 aduan), Pemerintah Daerah dan Pemerintah Pusat (kementerian) (433 aduan), dan Korporasi (321 aduan). Kemudian atas dugaan pelanggaran HAM yang diterima, hak atas kesejahteraan (813 aduan) menjadi hak yang paling banyak dilanggar. Selanjutnya, hak memperoleh keadilan (758 aduan) dan hak atas rasa aman (212 aduan). Artinya bahwa pemerintah daerah dalam melaksanakan fungsinya belum terlalu optimal dalam pemenuhan hak warga negara yang sudah diatur dalam UUD 1945.[4]

Salah satu indikator penting untuk melihat perhatian Pemda pada HAM adalah dengan memperhatikan bagaimana proses hingga terbentuknya peraturan atau kebijakan di tingkat daerah. Sebab bagaimanapun HAM

[3]Patra, R. 2022. Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Yang Berbasis Hak Asasi Manusia. *Jurnal Pendidikan Kewarganegaraan Undiksha*, *10*(3), 125-137.

[4]Andi Taletting Langi, 2018, Membangun Kerja Pemerintahan Daerah dalam Mewujudkan Pembangunan Kebijakan Berbasis Hak Asasi Manusia, Jakarta: DITJEN HAM Publishing, hlm. 66.

harus ditopang oleh instrumen teknis seperti produk hukum daerah yang memberikan suasana kondusif bagi implementasi HAM. Adanya produk hukum daerah yang berperspektif HAM diharapkan tentunya akan mengurangi potensi munculnya kasus-kasus pelanggaran HAM baik itu melalui tindakan maupun pengabaian.

Pembentukan produk hukum daerah harus mengacu kepada Peraturan Bersama Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia dan Menteri Dalam Negeri Nomor 20 dan 77 Tahun 2012 tentang Parameter Hak Asasi Manusia Dalam Pembentukan Produk Hukum Daerah. Hal ini dimaksudkan agar pembentukan produk hukum daerah berlandaskan kepada prinsip-prinsip HAM, yaitu: a) universal (universality); b) tidak dapat dipindahtangankan (inalienable); c) tak terpisahkan dan saling ketergantungan (indivisible and interdependent); dan d) non-diskriminasi (nondicrimination).[5]

Kota Solok, sebagai salah satu kota di Provinsi Sumatera Barat, memiliki kewajiban untuk memastikan terpenuhinya hak-hak kesejahteraan masyarakat melalui kebijakan dan program pembangunan yang berkelanjutan. Sejak diberlakukannya otonomi daerah, Kota Solok memiliki kewenangan yang lebih luas dalam mengelola sumber daya dan menentukan arah pembangunan sesuai dengan kebutuhan masyarakatnya. Hal ini membuka peluang bagi pemerintah daerah untuk meningkatkan kualitas pelayanan publik, mempercepat pertumbuhan ekonomi, serta mengoptimalkan potensi lokal demi kesejahteraan masyarakat. Namun,

[5] Marina Rona, dkk, 2011, Manual Penyusunan Peraturan Daerah Berbasis Hak Asasi Manusia, Bagian Hukum dan HAM Setda Kabupaten Sanggau, Kalimantan Barat, hlm. 8-9.

dalam praktiknya, pemenuhan hak kesejahteraan masyarakat di Kota Solok masih menghadapi berbagai tantangan. Dalam sektor pendidikan dan kesehatan, otonomi daerah memberikan kewenangan kepada pemerintah daerah untuk mengatur dan mengembangkan sistem pendidikan dan kesehatan di daerahnya. Namun, pelaksanaan otonomi daerah di sektor pendidikan dan kesehatan masih mengalami beberapa kendala, seperti kurangnya sumber daya manusia yang berkualitas dan kesenjangan antara daerah yang maju dan daerah yang tertinggal dalam hal akses dan kualitas pelayanan.[6] Namun, di kota Solok angka kesehatan dari tahun 2019 sampai 2024 semakin menurun, adapun berikut;

Tabel 3. 1 Angka Kesakitan di Kota Solok, 2021–2024

Tahun	Laki-laki	Angka kesakitan perempuan	Laki-laki+ Perempuan
2021	6,15%	5,46%	5,80%
2022	9,52%	11,34%	10,42%
2023	10,61%	12,95%	11,79%
2024	14,60%	16,25%	15,43%

Sumber : Indikator Kesejahteraan Rakyat Kota Solok 2024

Berdasarkan Data dari BPS kota solok berbagai masalah yang

[6]Yandri, P. 2012. Pelaksanaan Otonomi Daerah dan Pelayanan Publik Bidang Pendidikan di Kota Tangerang. Journal of Innovation in Business and Economics, 3(2). hlm,6

dihadapi penduduk dalam mengakses dan memanfaatkan fasilitas dan pelayanan kesehatan. Beberapa faktor yangmenjadi pertimbangan penduduk adalah jarak tempat tinggal dengan letak sarana pelayanan kesehatan, kualitas pelayanan, sosial-ekonomi penduduk yaitu kemampuan penduduk untuk membiayai pengobatannyaserta jenis pelayanan kesehatan.

Dalam sektor Pendidikan peningkatan sarana menjadi perhatian khusus karena tidak adanya peningkatan dalam segi prasarana atau infrastruktur dalam sektor Pendidikan di Kota Solok, adapun sebagai berikut:

Tabel 3. 2 Jumlah Sarana Pendidikan, Guru, dan Murid di Kota Solok, Tahun 2021/2022 dan 2022/2023

Lembaga	**2021/2022**	**2022/2023**	**Perubahan (%)**
TK/Sejenisnya			
Bangunan	25	25	4,17
Murid	1.144	1.144	- 20,50
Guru	118	118	-19,18
SD/Sederajat			
Bangunan	51	51	2,00
Murid	9.468	9.468	0,19

Guru	645	645	2,38
SMP/Sederajat			
Bangunan	10	10	-
Murid	5.270	5.270	- 2,57
Guru	369	369	-8,89
SMA/ Sederajat			
Bangunan	14	14	-
Murid	7.858	7.858	-4,35
Guru	614	614	-1,60

Sumber: Indikator Kesejahteraan Rakyat Kota Solok 2024

Salah satu indikator yang kiranya bisa mengukur kualitas pelayanan pendidikan adalah jumlah fasilitas sekolah yang telah dibangun. Semakin banyak fasilitas yang tesedia nampaknya dapat menggambarkan pelayanan pendidikan dari sisi infrastruktur yang semakin memadai. Namun dalam tahun 2023 sampai 2024 peningkatan fasilitas sekolah yang dibangun justru tidak bertambah serta tenaga pendidik yang masih tidak sebanding dengan jumlah murid menjadi penyebab tidak optimalnya pemerintah daerah dalam meningkatkan kualitas Pendidikan di kota Solok.

Keterbatasan Pendapatan Asli Daerah (PAD) menjadi hambatan utama dalam pembiayaan program-program kesejahteraan masyarakat sehingga masih terdapat ketergantungan yang tinggi pada dana transfer dari

pemerintah pusat. Kondisi ini membatasi fleksibilitas pemerintah daerah dalam menyusun dan merealisasikan kebijakan yang benar-benar berorientasi pada peningkatan kesejahteraan masyarakat. Selain itu, kapasitas birokrasi dalam merancang dan mengimplementasikan program-program kesejahteraan masih perlu ditingkatkan[7].

Sektor ekonomi lokal harus dikembangkan lebih jauh. Kota Solok memiliki potensi besar di bidang pertanian dan perdagangan yang bisa dikelola lebih optimal agar bisa meningkatkan kesejahteraan masyarakat sekaligus menambah PAD. Pemerintah daerah bisa berperan aktif dalam mendukung pertumbuhan usaha kecil dan menengah (UKM) dengan memberikan akses permodalan, pelatihan bisnis, serta memperluas pasar bagi produk-produk lokal. Jika sektor ekonomi lokal semakin maju, lapangan kerja akan bertambah, masyarakat mendapatkan penghasilan yang lebih stabil, dan pada akhirnya, pemasukan daerah pun ikut meningkat. Namun tingkat kemiskinan di Kota Solok masih meningkat, adapun berikut;

Tabel 3. 3 Indeks Kemiskinan Kota Solok, 2019– 2024

Tahun	Indeks Kedalaman Kemiskinan (P1) %	Indeks Keparahan Kemiskinan (P2) %
2020	0,27	0,04
2021	0,28	0,05
2022	0,58	0,21

[7] Bambang Supriyanto, 2021, *Implementasi Otonomi Daerah di Indonesia: Tantangan dan Peluang*, PT Gramedia, Jakarta, hlm. 112.

2023	0,19	0,02
2024	0,34	0,07

Sumber; Indikator Kesejahteraan Rakyat Kota Solok 2024

menjelaskan dalam kurun waktu lima tahun terakhir (2020–2024), indeks kedalaman kemiskinan Kota Solok cenderung meningkat, begitupun dengan indeks keparahan kemiskinan. Pada tahun 2024, indeks kedalaman kemiskinan dan indeks keparahan kemiskinan Kota Solok masing-masing sebesar 0,34 dan 0,07. Indeks kedalamankemiskinan naik dibanding tahun sebelumnya yaitu 0,19. Artinya rata-rata pengeluaran penduduk pada tahun 2024 jika dibandingkan dengan tahun 2023 semakin menjauhi garis kemiskinan. Hal ini mengindikasikan sebanyak 2,35 ribu penduduk miskin tersebut memiliki pengeluaran yang cukup jauh di bawah garis kemiskinan dibanding tahun 2023. Hal ini mengindikasikan perlunya upaya pemerintah dalam menyusun kebijakan lain dalam pengentasan kemiskinan.

Pemenuhan hak kesejahteraan masyarakat merupakan tujuan utama dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Sebagai bagian dari otonomi daerah, Kota Solok memiliki tanggung jawab untuk memastikan setiap warganya mendapatkan hak-hak dasar, termasuk akses terhadap layanan kesehatan, pendidikan, lapangan kerja, serta lingkungan yang layak. Dalam konteks ini, partisipasi masyarakat menjadi elemen penting dalam mendorong kebijakan dan program pembangunan yang benar-benar berpihak pada kesejahteraan rakyat. Masyarakat diharapkan berperan aktif dalam proses perencanaan, pelaksanaan, dan evaluasi kebijakan daerah agar

kebijakan yang diterapkan dapat lebih sesuai dengan kebutuhan nyata di lapangan. Dengan adanya kewenangan pemerintah dearah untuk melaksanakan otonomi seluas-luasnya ini terlihat bahwa Provinsi maupun Kabupaten/Kota berlomba-lomba untuk membuat sejumlah Perda dengan berbagai tujuan tertentu. Sehingga sering pula ditemui di masyarakat bahwa beberapa Perda membebani dan memberatkan masyarakat serta berpotensi melanggar HAM. Alasan lain mengapa pemerintah daerah berlomba-lomba membuat Perda adalah untuk menaikkan Pendapatan Asli Daerah (PAD) tanpa memperhatikan beban sosial ekonomi masyarakat di tengah terpaan krisis yang melanda.[8]

Berdasarkan Undang-Undang No. 23 Tahun 2014, pemerintah daerah memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan-urusan pemerintahan di berbagai sektor, seperti pendidikan, kesehatan, infrastruktur, dan ekonomi. Namun, pada praktiknya, penyediaan layanan publik yang efektif dan efisien masih menjadi persoalan di Kota Solok. Hal ini disebabkan oleh sejumlah faktor, di antaranya adalah alokasi anggaran yang belum proporsional terhadap perekonomian masyarakat, sarana dan prasarana Pendidikan dan kesehatan yang masih kurang memadai, serta rendahnya partisipasi masyarakat dalam pengawasan pelayanan publik. Akibatnya, kepuasan masyarakat terhadap layanan yang diberikan oleh pemerintah kota Solok rendah.

Diperlukan upaya strategis untuk meningkatkan kesadaran dan partisipasi masyarakat dalam pembangunan daerah, memperkuat kapasitas pemerintahan daerah dalam mengelola sumber daya secara

[8]Khairunnisa, A. A. 2018. Penerapan Prinsip-Prinsip Hak Asasi Manusia Dalam Pembentukan Produk Hukum Oleh Pemerintah. hlm 5

lebih mandiri, serta memastikan penyelenggaraan layanan publik yang inklusif dan berkualitas. Dengan kebijakan yang berpihak pada kesejahteraan rakyat, otonomi daerah dapat menjadi instrumen yang efektif dalam mewujudkan kehidupan yang lebih sejahtera bagi masyarakat Kota Solok. Namun, penerapan otonomi daerah juga menghadirkan berbagai tantangan yang memerlukan kajian mendalam untuk memahami dan mengatasi berbagai permasalahan yang timbul.

UNIVERSITAS ANDALAS
UNTUK KEDJAJAAN BANGSA