

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Gelandangan adalah permasalahan sosial yang berada pada suatu individu, dimana individu tersebut tidak mempunyai tempat tinggal, tidak memiliki pekerjaan yang tetap dan hidup dalam kemiskinan. Permasalahan sosial sendiri (dikutip dari (Soerjono, 2006) dikatakan adalah suatu permasalahan yang timbul dalam lingkup masyarakat yang dimana berhubungan erat dengan lembaga-lembaga dalam masyarakat termasuk juga nilai-nilai sosial didalamnya. Maka dari itu, gelandangan dianggap sebagai masalah sosial yang serius, dimana mereka bisa menjadikan gambaran suatu negara tersebut, yang kurang baik dalam menanggung ataupun memperbaiki kehidupan masyarakatnya.

Dalam Peraturan Pemerintah Republik Indonesia No.31 Tahun 1980, gelandangan ialah orang-orang yang tidak memiliki tempat tinggal dan pekerjaan yang tetap dan hidup tidak sesuai dengan norma dalam Masyarakat. Berdasarkan KBBI(Kamus Besar Bahasa Indonesia) Norma sendiri adalah aturan atau pemahaman yang berada dalam suatu masyarakat yang sudah menjadi pedoman didalam berperilaku ataupun bersikap, dimana Pemerintah mengeluarkan peraturan tersebut membuktikan bahwasanya gelandangan ini adalah permasalahan yang juga ditanggung oleh negara.

Dalam Pemahaman teoritis disebutkan oleh (Manangin, 2010:23) dalam (Al-Anba, 2020) gelandangan dan pengemis ini biasa disebut “gepeng” pada sebutan negara Indonesia. 2 hal ini sebenarnya adalah hal yang berbeda. Dimana pengemis sendiri biasanya masih memiliki tempat tinggal sedangkan gelandangan tidak. Mengulas tentang gelandangan, gelandangan ini masuk dalam orang-orang lemah dan tidak mampu. Ketidakmampuan itu bukan hanya dilihat dari ketidakmampuan ekonomi, namun juga kepada aspek cara mereka untuk mengembangkan potensinya. Maka dari itu juga, ini perlu menjadi perhatian negara untuk mengentaskannya. Negara sendiri juga telah membuat Undang-undang dimana gelandangan sendiri masuk dalam konteks tersebut, disebutkan dalam UU 1945 pasal 34 ayat (1) dan (2) bahwasanya pada ayat (1) disebutkan , *“fakir miskin dan anak-anak terlantar dipelihara oleh negara”*, pada ayat (2) sendiri disebutkan juga bahwasanya *“negara mengembangkan sistem jaminan bagi seluruh rakyat dan memberdayakan Masyarakat yang lemah dan tidak mampu sesuai dengan martabat kemanusiaan”*.

Berdasarkan penelusuran pada tahun 2021, data menunjukkan bahwa jumlah gepeng(gelandangan dan pengemis) di Indonesia ini sebesar 77.500 jiwa yang tersebar di kota-kota besar seluruh Indonesia. Menurut paparan Menteri sosial Indonesia jumlah tersebut diyakinkan masih kurang banyak. Banyak faktor yang mempengaruhi besarnya jumlah gelandangan tersebut, diantara lain dalam paparan Menteri sosial, yaitu pendatang yang

tidak memiliki keterampilan dan ruang untuk mengembangkan, Pembangunan yang tidak merata, persaingan kerja yang tidak sebanding dengan jumlah warga yang ada di Indonesia. Namun dari penjelasan Menteri sosial tersebut, kesimpulannya adalah paling utama pada ketidamampuan ekonomi tapi juga mentalitas.

Pada data yang didapatkan oleh Badan Pusat Statistik (BPS) sampai 2021, Jawa Timur menjadi provinsi terbanyak lokasi para gepeng(gelandangan dan pengemis). Di seluruh Indonesia terdapat 516 lokasi berkumpulnya gelandangan pengemis tersebut, dan Jawa Timur menjadi urutan teratas yaitu sebesar 94 lokasi menjadi lokasinya. Kemudian urutan selanjutnya adalah Provinsi Jawa Barat disusul lagi oleh Provinsi Jawa Tengah. Di Lumajang, sebuah kabupaten di Jawa Timur jumlah pengemis dan gelandangan semakin meningkat, Sementara itu juga di Bali, Pemprov baru memulangkan 292 gelandangan yang Sebagian besar berasal dari Jawa Timur. Bila dilihat dari data-data tersebut, Jawa Timur saat ini menjadi krisis dalam penanganan gelandangan. Hal ini menjadi sebuah tantangan yang besar bagi Jawa Timur dan Indonesia untuk menanggulangnya.

Untuk mengatasi masalah tersebut Pemerintah di Indonesia termasuknya Jawa Timur berusaha mengadakan kegiatan- kegiatan yang menanggulangi. Yang pertama adalah kegiatan preventif yang berupa pemberian bantuan sosial, pembinaan, dan juga Upaya yang lebih represif seperti halnya Razia dan penampungan sementara. Namun, yang perlu

diperhatikan disini apakah memang usaha preventif serta represif itu masih perlu evaluasi atau perbaikan. (Arikunto, 2009) menyebutkan bahwa evaluasi adalah suatu kegiatan yang menilai sesuatu, baik itu dari cara kerjanya, hambatannya dan informasi lain yang menyangkut pelaksanaan suatu pekerjaan. Disisi lain, evaluasi juga dijadikan sebagai pedoman terlaksananya suatu kegiatan yang telah dilakukan dan nantinya kan menghasilkan suatu perbaikan, yang nantinya akan melahirkan rekomendasi atau saran untuk memperbaiki hal tersebut. Artinya evaluasi ini menjadi hal yang memang harus dilakukan untuk memperbaiki system-sistem, cara Kelola ataupun program-program yang telah dilakukan saat ini oleh pemerintah. Evaluasi-evaluasi tersebut lahir bukan untuk mengomentari saja, namun lebih dari sekedar itu, yaitu menjadi bahan-bahan untuk meningkatkan hasil yang diharapkan. Dalam kasus ini yaitu untuk menekan agar gelandangan pengemis (gepeng) ini tidak bertambah besar, dan mampu diberdayakan sesuai dengan UUD 1945 pasal(2).

Pada proses evaluasi perlu adanya perbandingan, perbandingan yang dimaksud adalah melihat proses kerja yang ada di tempat lain. Perbandingan-perbandingan tersebut bisa dikaji dari pelaksanaan program dinas sosial lain. Sehingga bisa menjadi referensi dalam memperbaiki atau memberikan warna baru pada program-program yang ada. Baik itu dari tata cara kelolanya, bagaimana sumber daya manusia yang turut berpartisipasi didalamnya hingga mencapai tujuan, yaitu memenuhi kebutuhan dasar dan keberfungsian sosial sesuai yang tertera pada Peraturan Gubernur Nomor 71

Tahun 2016 Bab II Pasal 2 tentang Dinas Sosial Jawa Timur. (Archils, 1992) menjelaskan bahwa keberfungsian sosial adalah keberhasilan individu dalam berinteraksi pada situasi sosial seseorang dapat melaksanakan peranannya, baik dalam menghadapi tantangan dan hambatan didalamnya guna memenuhi kebutuhan hidupnya.

Selain implementasi oleh Pemerintah, beberapa peraturan dinegara ini juga mengatur terkait gelandangan pengemis ini. Seperti dari pasal 34 ayat (1) dan (2) dalam UUD 1945 yang sudah disebutkan sebelumnya, terdapat juga UU Nomor 31 Tahun 1980 tentang penanggulangan gelandangan, pengemis, dan anak jalanan serta UU Nomor 11 Tahun 2009 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kesejahteraan Sosial. Dalam beberapa UU diatas tertera pokok-pokok peraturannya adalah sebagai berikut :

- a. Bahwa gelandangan tidak sesuai norma kehidupan bangsa Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945, karena itu perlu adanya penanggulangan-penanggulangan
- b. Untuk poin yang kedua, yaitu memberikan rehabilitasi gepeng(gelandangan pengemis) dengan memberikan rehabilitasi agar mereka mampu memenuhi kehidupannya baik itu dalam mencapai taraf hidup, ataupun kehidupan yang layak sebagai warga negara Indonesia, usaha-usaha tersebut dimaksudkan untuk menanggulangi timbulnya gelandangan dan pengemis.

Disebutkan bahwasanya negara dalam menangani gelandangan di Indonesia melakukan proses yang bernama rehabilitasi, Nur'aini,

(2022) menyebutkan bahwa rehabilitasi adalah proses memperbaiki kembali termasuk mengembangkan mental, fisik untuk mengatasi permasalahan kesejahteraan sosial bagi dirinya dan lingkungannya. Rehabilitasi dilakukan pemerintah dengan mencukupi kebutuhan, termasuk keterampilan yang mana dari proses rehabilitasi tersebut para gelandangan dapat berfungsi sosial dan mampu berdaya dalam hidupnya.

Pergub Jawa Timur Nomor 71 Tahun 2016 perihal kedudukan, susunan organisasi, uraian tugas dan fungsi serta tata kerja Dinas Sosial Provinsi Jawa Timur, pada Bab II tentang perencanaan kerja disebutkan adanya Unit Pelaksanaan Terpadu (UPT) Rehabilitasi Sosial Bina Karya Pasuruan sebagai Lembaga yang mengatasi gelandangan di Jawa Timur. Tempat dibinanya para gelandangan dengan memberikan modal keterampilan dasar serta bimbingan-bimbingan lainnya sebagai programnya. Dinas sosial sendiri membentuk Lembaga-lembaga dibawahnya agar program yang dibuat sesuai dengan sasarannya, memangkas banyaknya jenis PMKS yang ada sesuai dengan kriteriannya.

Dengan demikian jelas bahwa UPT Rehabilitasi Bina Karya Pasuruan yaitu Lembaga yang dinaungi oleh Dinas Sosial Provinsi Jawa Timur. Program-program yang terimplementasikan harus sesuai dengan tujuan Provinsi Jawa Timur juga, yaitu memberikan keterampilan dasar dan membantu para gelandangan ini mencapai keberfungsian sosial. Jadi dapat disimpulkan dari dua tujuan tersebut, termasuk didalamnya mengandung

arti untuk meningkatkan kesejahteraan sosial para PMKS dalam menjalani kehidupannya.

Dalam pelaksanaan kebijakan Pergub Nomor 71 Tahun 2016 itu, UPT Rehabilitasi Sosial Bina Karya Pasuruan telah membentuk beberapa program didalamnya. Program-program tersebut dikembangkan untuk melatih keterampilan PMKS ini, terkhusus PMKS gelandangan. Program program tersebut seperti pembinaan keterampilan, seperti keterampilan Bertani, menjahit, salon, olah pangan, dan lainnya. Serta pemberian bimbingan seperti bimbingan sosial. Keterampilan tersebut diberikan agar para PMKS mempunyai bekal kerja, bekal sosial ketika nantinya keluar dari Unit Pelayanan Teknis (UPT) Rehabilitasi Bina Karya Pasuruan ini. Selain program-program diatas, untuk melaksanakan tugas sebagaimana yang dimaksud pada Pergub Nomor 71 Tahun 2016 Pasal 62, UPT RSBK Pasuruan ini juga memenuhi pelayanan dalam Masyarakat, memeberikan dukungan pembinaan lanjutan terhadap PMKS, juga konsultasi pelayanan dan rehabilitasi sosial bagi individu sampai Masyarakat. Sejatinya, dari rincian tugas-tugas tersebut adalah dasar dijadikannya suatu program di Unit Pelaksana Teknis (UPT) Rehabilitasi Sosial Bina Karya Pasuruan tersebut.

Implementasi program perlu dievaluasi yang bertujuan untuk diperbaiki ataupun ditingkatkan apabila program tersebut berdampak baik. Tidak terkecuali, Unit Pelayanan Teknis (UPT) Rehabilitasi Sosial Bina Karya Pasuruan juga. Evaluasi bukan hanya tentang memperbaiki kesalahan

namun juga tentang meningkatkan keberhasilan. Dari program-program yang ada di UPT Rehabilitasi Sosial Bina Karya Pasuruan tersebut dilihat apa yang menjadi hambatan didalamnya, atau capaian yang kurang sempurna. Menurut Edward III ada 4 beberapa faktor yang mempengaruhi implementasi program yaitu :

- a. Struktur suatu birokrasi dalam melaksanakan peraturan SOP untuk pegawai/petugas dan struktur organisasi,
- b. Komunikasi, komunikasi dapat mempengaruhi terlaksananya program bahwasanya dari komunikasi akan menentukan koordinasi yang baik atau tidaknya yang berujung kepada pelaksanaan program,
- c. Sumber daya, sumber daya yang ada bukan hanya sumber daya manusianya namun juga sarana prasarana yang dapat menunjang implementasinya,
- d. Sikap atau Disposisi adalah wujud dari watak atau perilaku seseorang yang bertugas untuk menjalankan program, baik itu dari segi kemampuan, kejujuran, bagaimana ia mengkondisikan suasana demi terciptanya implementasi program yang baik tersebut. Maka dari itu evaluasi itu bukan hal yang sederhana hanya melihat mengapa masalah, hambatan, kurang sempurnanya program, peningkatan program hanya dari 1 sudut pandang saja, namun juga harus

melihat apa yang ingin dicapai, sumber permasalahannya, dan sudut pandang lainnya.

Maka berdasarkan uraian latar belakang yang telah dijelaskan diatas, peneliti hendak mengadakan penelitian berjudul : **“EVALUASI PELAKSANAAN PROGRAM REHABILITASI SOSIAL TERHADAP GELANDANGAN DI UPT RSBK PASURUAN”**

B. Pertanyaan Penelitian

Dari uraian latar belakang di atas, maka pertanyaan yang akan dibahas adalah sebagai berikut :

1. Apa saja program-program dalam pelaksanaan rehabilitasi di Unit Pelayanan Terpadu Rehabilitasi Sosial Bina Karya Pasuruan?
2. Bagaimana implementasi program dalam pelaksanaan rehabilitasi di Unit Pelayanan Terpadu Rehabilitasi Sosial Bina Karya Pasuruan?
3. Apa saja problematika implementasi program dalam pelaksanaan rehabilitasi di Unit Pelayanan Terpadu Rehabilitasi Sosial Bina Karya Pasuruan?

C. Tujuan dan Manfaat Penelitian

1. Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian dari penyusunan skripsi ini adalah :

- a. Untuk mengidentifikasi dan menjelaskan apa saja program-program dalam pelaksanaan rehabilitasi di Unit Pelaksana Terpadu Rehabilitasi Sosial Bina Karya Pasuruan

- b. Untuk menjelaskan bagaimana implementasi program dalam pelaksanaan rehabilitasi di Unit Pelaksana Terpadu Rehabilitasi Sosial Bina Karya Pasuruan
- c. Untuk mengidentifikasi dan menjelaskan apa saja problematika implementasi program dalam pelaksanaan rehabilitasi di Unit Pelaksana Terpadu Rehabilitasi Sosial Bina Karya Pasuruan

2. Manfaat Penelitian

a. Teoritis

Dari adanya penelitian ini, diharapkan mampu menjadi bahan evaluasi bagi Unit Pelaksana Teknis (UPT) Rehabilitasi Sosial Bina Karya Pasuruan serta rekomendasi atas evaluasi-evaluasi yang ada, untuk menangani permasalahan Pemerlu Masalah Kesejahteraan Sosial (PMKS) untuk mencapai tujuannya yaitu keberfungsian sosial.

b. Praktis

Manfaat praktis dari adanya penelitian ini adalah mampu dijadikan pengembangan ilmu bagi pembaca baik itu dari mahasiswa, maupun masyarakat umum bahwasanya dalam melaksanakan suatu program memerlukan banyak strategi, manajemen maupun sudut pandang-sudut pandang yang lain yang harus diperhatikan agar suatu program tersebut tercapai, dalam contohnya pada skripsi ini adalah pelaksanaan program di Unit Pelaksana Teknis (UPT) Rehabilitasi Sosial Bina Karya Pasuruan ini