

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Pelaksanaan reformasi birokrasi sebagai upaya untuk melakukan perubahan serta pembaruan terhadap sistem penyelenggaraan pemerintahan yang utamanya terkait dengan organisasi, ketatalaksana, dan sumber daya manusia serta berpengaruh terhadap pelayanan yang diberikan kepada masyarakat luas. Menurut Sedarmayanti (2010:67) reformasi merupakan proses upaya sistematis, terpadu, dan komprehensif, ditujukan untuk merealisasikan tata pemerintahan yang baik. Sedangkan menurut Sinambela (2006:25) reformasi adalah perubahan dimana kedalamannya terbatas sedangkan keluasan perubahannya melibatkan seluruh masyarakat.

Reformasi birokrasi adalah perubahan besar dalam paradigma dan tata kelola pemerintahan untuk menciptakan birokrasi pemerintah yang profesional dengan karakteristik adaptif, berintegritas, bersih dari perilaku korupsi kolusi dan nepotisme, mampu melayani publik secara akuntabel, serta memegang teguh nilai-nilai dasar organisasi dan kode etik perilaku aparatur negara. Birokrasi cukup berperan penting terhadap pelaksanaan pelayanan publik sebab birokrasi yang baik dan tidak berbelitbelit akan memuaskan masyarakat dalam hal pemenuhan pelayanan yang diinginkan secara *detail*.

Pemberian pelayanan oleh pemerintah kepada masyarakat merupakan perwujudan dari fungsi aparat negara, agar terciptanya suatu keseragaman pola dan langkah pelayanan yang efektif perlu adanya suatu landasan yang bersifat umum dalam bentuk pedoman tata laksana pelayanan. Menurut Silaban (2015:6) pelayanan publik merupakan segala bentuk jasa pelayanan, baik dalam bentuk barang atau jasa publik yang pada prinsipnya menjadi tanggung jawab yang dilaksanakan oleh instansi pemerintah pusat, di daerah, dan di lingkungan BUMN atau BUMD dalam rangka pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan. Pelayanan publik secara sederhana dipahami oleh berbagai pihak sebagai pelayanan yang diselenggarakan oleh pemerintah. Semua barang dan jasa yang diselenggarakan oleh pemerintah kemudian disebut sebagai pelayanan publik.

Menurut Undang-Undang No. 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik, pelayanan publik adalah kegiatan atau serangkaian kegiatan dalam rangka pemenuhan kebutuhan pelayanan sesuai dengan peraturan perundang-undangan bagi setiap warga negara dan penduduk atas barang, jasa, dan atau pelayanan administratif yang di sediakan oleh penyelenggara pelayanan publik. Menurut pasal 4 undang-undang ini, Penyelenggaraan pelayanan publik berasaskan: kepentingan umum, kepastian hukum, kesamaan hak, keseimbangan hak dan kewajiban, keprofesionalan, partisipatif, persamaan perlakuan/tidak diskriminatif, keterbukaan, akuntabilitas, fasilitas dan perlakuan khusus bagi kelompok, rentan, ketepatan waktu, serta kecepatan, kemudahan dan keterjangkauan. Apabila suatu pelayanan publik sudah berjalan sesuai dengan standard, dapat diartikan efektivitas pelayanan tersebut juga akan meningkat.

Permasalahan orang terlantar merupakan salah satu jenis permasalahan sosial yang klasik sering terjadi di perkotaan sebagai sentral lalu-lintas mobilitas penduduk, seperti halnya Surabaya, dan kota besar lainnya. Permasalahan orang terlantar merupakan salah satu bencana sosial (*social disaster*) yang terjadi pada seseorang yang karena suatu sebab dan atau sebab lainnya sehingga mereka terpisah dan kehilangan kontak dengan keluarganya. Besaran permasalahan orang terlantar yang ditangani Pemerintah Provinsi Jawa Timur menunjukkan kecenderungan yang terus berkembang dan tidak seimbang dengan kemampuan daya jangkau pelayanannya senantiasa melampaui target yang direncanakan.

Sehubungan dengan hal tersebut, Dinas Sosial Propinsi Jawa Timur menciptakan inovasi dalam upaya perbaikan pelayanan penanganan pemulangan orang terlantar dengan nama Sim-Lontar (Sistem Informasi Manajemen Pelayanan Orang Terantar). Selanjutnya diartikan pelayanan ini merupakan rangkaian proses pelayanan pemulangan orang terlantar dari sejak orang terlantar datang sampai dengan orang terlantar mendapat fasilitas pemulangan. Tahapan pelayanan yang diberikan antara lain, penerimaan, pemeriksaan kelengkapan administrasi, assesman awal, proses pendataan elektronik menggunakan system finger print tersambung dengan komputer, pelayanan dasar (pemberian alat kebersihan, pemberian makan) dan terakhir pemberian tiket untuk pulang dan uang saku di perjalanan. Disediakan Shelter bagi yang memerlukan istirahat /mengunggu jam kendaraan umum yang akan mengantarkan pulang.

Menurut buku pedoman SIM-LONTAR milik Dinas Sosial Provinsi Jawa Timur (2017) Orang terlantar pada umumnya berada pada situasi yang kritis secara

finansial, emosional maupun sosial. Bahkan beberapa orang terlantar mengalami ketidakberdayaan dan sama sekali tidak memiliki life skill yang dibutuhkan. Kondisi seperti itu apabila dibiarkan terus menerus akan mengakibatkan munculnya fenomena lonjakan jumlah orang terlantar di berbagai daerah dengan demikian otomatis akan menambah beban negara dan menjadikan pemandangan kurang sedap di hadapan masyarakat. Sedangkan yang terjadi di Dinas Sosial Provinsi Jawa Timur, orang yang mengalami keterlantaran karena kepanikannya pada umumnya hanya didorong untuk segera mendapatkan pelayanan pemulangan untuk dapat kembali ke asalnya. Selain itu, kondisi orang terlantar seringkali memberikan pengaruh terhadap suasana emosional petugas yang melayani sehingga di perlukan pola penanganan yang cepat dan tepat.

Secara umum berdasarkan Standart Operasional Prosedure (SOP) penanganan orang terlantar, hanya dimungkinkan untuk memulangkan orang terlantar satu kali, dengan asumsi bahwa musibah ketelantaran selama migrasi pada umumnya hanya satu kali terjadi. Namun demikian dalam perkembangannya, penanganan dan advokasi sosial berupa pemulangan orang terlantar seringkali disalahgunakan masyarakat seperti manipulasi data dan atau pengulangan permohonan untuk memperoleh biaya pemulangan, oleh karenanya diperlukan piranti dan fasilitasi yang dapat meningkatkan dan memverifikasi database penerima pelayanan yang pernah mendapatkan pelayanan ; Orang Terlantar berasal dari berbagai kabupaten dan lintas provinsi yang datang ke Kantor Dinas Sosial Provinsi Jawa Timur dengan hanya membawa surat rujukan yang sering kali

memerlukan waktu jika akan melakukan konfirmasi tentang keabsahan dan kevalidan datanya.

Inovasi dari Dinas Sosial berupa SIM-LONTAR, menarik karena pada umumnya pelayanan publik adalah memuaskan penerima pelayanan agar kembali lagi, namun tidak berharap penerima layanan datang kembali. Hanya diperuntukkan 1 orang sekali seumur hidup. Menariknya lagi ada alat pendeteksinya yaitu finger print, yang bertujuan sebagai alat pengendalian, identitas penerima layanan terekam dalam system. Sehingga bisa diketahui kalau datang kedua kalinya karena memakai bukti sidik jari melalui sarana fingerprint.

Berdasarkan survey pendahuluan yang dilakukan peneliti pada orang terlantar guna mengetahui sejauh manapelaksanaan pelayanan orang terlantar dengan menggunakan sistem informasi manajemen pelayanan orang terlantar (SIM-LONTAR) di Dinas Sosial Provinsi Jawa Timur, ditemui beberapa fakta di lapangan seperti pendapat Bapak Dadus sebagai petugas di bidang pelayanan orang terlantar yang mengatakan bahwa :

“Sebelum adanya SIM-LONTAR dari sisi orang terlantar seringkali terjadi penipuan misalnya orang terlantar yang berpura-pura terlantar, kecopetan, dan lain-lain. Kemudian frekuensi pelayanan yang bisa dilakukan lebih dari satu kali hal ini dikarenakan ada orang terlantar yang senang bolak balik untuk memanfaatkan pelayanan. Proses administrasi yang panjang hingga pelayanan yang jadi tidak akurat dikarenakan tidak terukur kualitasnya. Dengan adanya Sim Lontar dari sisi orang terlantar nya mereka mengatakan bahwa pelayanan sekarang jauh lebih cepat dan efektif hanya dengan sidik jari. Sembari menunggu surat untuk bisa pulang, orang terlantar tersebut diberi makan dan perlengkapan mandi tanpa dipungut biaya apapun. Hanya dengan waktu kurang lebih 30 menit, surat sudah bisa dibagikan dan orang terlantar akan diantar ke terminal bersama petugas Dinas Sosial Provinsi Jawa Timur.” (Wawancara tanggal 6 Januari 2020)

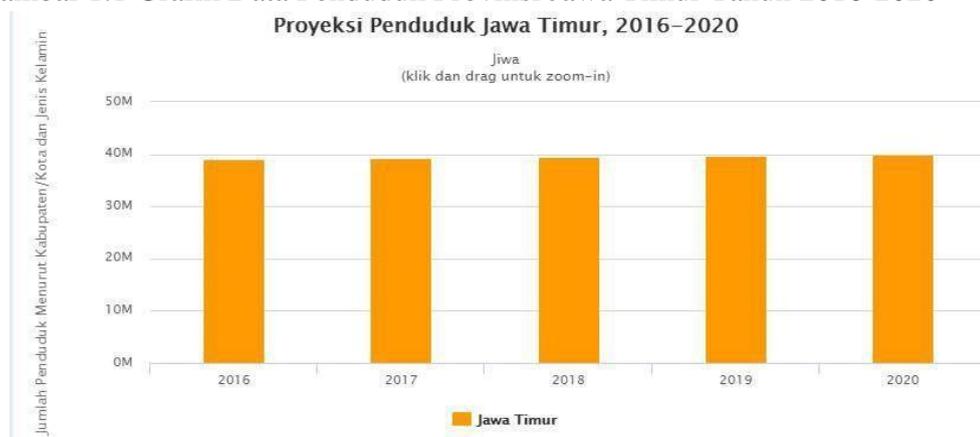
Kemudian penulis tidak hanya melakukan observasi dari sisi orang terlantar saja tetapi dari sisi petugas Dinas Sosial Provinsi Jawa Timur. Observasi dilakukan dengan mewawancarai Kepala Bidang Jaminan Sosial, Ibu Dra. Restu Novi Widiani, M.M. Hal kemudian diperkuat oleh pernyataan beliau sebagai berikut:

“Dulu mas sebelum ada program SIM-LONTAR, jujur kami kewalahan dalam memberikan pelayanan terhadap orang terlantar. Karena biasanya kami melakukan pendataan secara manual ditambah lagi jumlah SDM yang kami miliki terbatas sehingga kondisi ini dijadikan peluang bagi orang terlantar (OT) untuk memanfaatkannya dengan bolak balik datang ke Dinas Sosial Provinsi Jawa Timur. Kemudian disamping itu kami juga kewalahan apabila pada hari dan jam yang sama banyak orang terlantar yang datang dan ingin dilayani secepatnya. Tidak sedikit dari mereka yang marah-marah hingga stress karena kondisi dan pelayanan yang lama. Nah setelah ada Sim Lontar mas, kami bisa mendeteksi orang terlantar melalui *finger print*. Dari *finger print* tersebut akan langsung terekam data mereka sekaligus untuk pemrosesan kwitansi transportasi setelah itu uang saku otomatis tercetak setelah *assessment* selesai. Sehingga waktu pelayanan dapat dipangkas lebih singkat dan orang terlantar tidak perlu menunggu terlalu lama lagi agar bisa segera pulang kembali ke keluarga. Ini juga mempengaruhi mas soalnya bisa mengurangi tingkat stress dan marah-marah mereka” (Wawancara tanggal 6 Januari 2020)

Disetiap negara berkembang di berbagai belahan dunia pasti ingin melakukan pembangunan disegala bidang dan diharapkan dapat mencapai pertumbuhan perekonomian yang tinggi, dapat menjadi negara maju, serta dapat mewujudkan tujuan-tujuan yang bersifat memakmurkan masyarakat dan meratakan pembagian pendapatan dalam rangka mewujudkan keadilan dan kesejahteraan. Pencapaian tujuan nasional diatas dilakukan dengan rangkaian upaya pembangunan berkesinambungan meliputi seluruh kehidupan masyarakat, bangsa, dan negara yang dilaksanakan bersama oleh masyarakat dan pemerintah menuju terwujudnya masyarakat adil dan makmur. Salah satu permasalahan yang marak terjadi di negara berkembang adalah kemiskinan. Kemiskinan memiliki konsep yang beragam. Yang

dimaksud kemiskinan dengan menggunakan ukuran kemampuan atau daya beli, yaitu US \$1 atau US \$2 per kapita per hari (World Bank, 2000:31). Sementara itu, Badan Pusat Statistik (2018) mendefinisikan kemiskinan didasarkan pada garis kemiskinan (*poverty line*). Banyak dari negara-negara berkembang yang masih belum bisa mengentas masalah kemiskinan, salah satunya adalah negara Indonesia. Negara Indonesia merupakan negara berkembang yang penduduknya kurang lebih 240 juta jiwa saat ini masih dikategorikan sebagai rakyat miskin dengan menggunakan indikator berpendapatan \$1 perhari, artinya masih ada sekitar 30 juta rakyat miskin di Indonesia (Pratama, 2014:210). Berikut jumlah data penduduk dan data kemiskinan di Provinsi Jawa Timur, sebagai berikut :

Gambar 1.1 Grafik Data Penduduk Provinsi Jawa Timur Tahun 2016-2020



Sumber : *Website* Badan Pusat Statistik Provinsi Jawa Timur, Tahun 2020

Dari gambar grafik data penduduk di Provinsi Jawa Timur tahun 2016-2020 diatas, dapat diketahui jumlah penduduk tiap tahun terus meningkat. Pada tahun 2016, jumlah penduduk Jawa Timur mampu menembus 39.075.152 jiwa. Kemudian tahun 2017 jumlah penduduk Jawa Timur mencapai 39.292.972 jiwa. Kemudian pada tahun 2018 jumlah penduduk Jawa Timur ada 39.500.851 jiwa. Selanjutnya

untuk tahun 2019, jumlah penduduknya mencapai 39.698.631 jiwa. Dan terakhir data pada bulan Maret tahun 2020, jumlah penduduk di Provinsi Jawa Timur mencapai 39.886.288 jiwa.

Salah satu pelayanan publik yang ditangani Dinas Sosial Provinsi Jawa Timur adalah penanganan terhadap orang terlantar. Penanganan orang terlantar ini merupakan salah satu pelayanan langsung (direct service) di lingkungan Dinas Sosial Provinsi yang memiliki posisi penting dalam entitas dalam kesejahteraan social secara umum, oleh karenanya keberadaannya harus mendapat perhatian yang memadai. Yang dimaksud dengan orang terlantar dalam hal ini adalah orang yang mengalami ketelantaran yang disebabkan karena faktor tertentu, pada umumnya berada pada situasi yang kritis secara emosional maupun social. Orang yang mengalami ketelantaran karena kepanikannya pada umumnya hanya didorong untuk segala mendapatkan pelayanan pemulangan untuk bisa kembali reunifikasi dengan keluarganya. Kemudian data kasus orang terlantar yang datang ke Dinas Sosial Provinsi Jawa Timur tahun 2018 dan 2019 dapat dilihat pada tabel berikut:

Tabel 1.1 Data Kasus Orang Terlantar yang datang ke Dinas Sosial Provinsi Jawa Timur Tahun 2018 dan Tahun 2019

No.	Bulan	Jumlah Kasus 2018	Jumlah Kasus 2019
1.	Januari	88	125
2.	Februari	92	95
3.	Maret	36	86
4.	April	77	113
5.	Mei	96	112
6.	Juni	48	87
7.	Juli	110	97
8.	Agustus	121	131
9.	September	107	125
10.	Oktober	127	102

11.	November	132	108
12.	Desember	90	95
Total		902	1.276

Sumber : Dinas Sosial Provinsi Jawa Timur, Tahun 2020

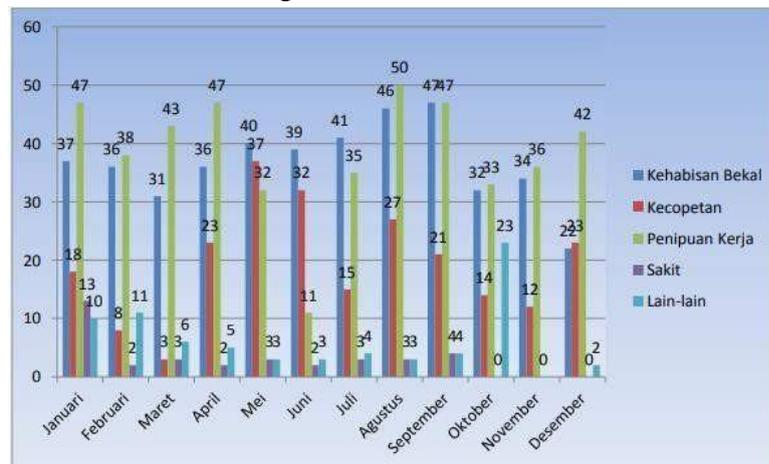
Berdasarkan tabel 1.1, dapat diketahui bahwa pada bulan November memiliki jumlah orang terlantar tertinggi dimana terdapat 132 orang. Total orang terlantar yang datang ke Dinas Sosial Provinsi Jawa Timur pada tahun 2018 adalah 902 orang. Selanjutnya, data kasus orang terlantar yang datang ke Dinas Sosial Provinsi Jawa Timur Tahun 2019 tertinggi jatuh pada bulan Agustus dengan jumlah 131 orang. Total orang terlantar yang datang pada tahun 2019 sejumlah 1.276 orang. Dari data ini dapat terlihat ada trend kenaikan kasus orang terlantar. Sehingga betul apabila dipikirkan sistem pelayanan lebih efektif.

Permasalahan orang terlantar merupakan salah satu jenis permasalahan sosial yang sering terjadi di ibu kota Provinsi sebagai sentral lalu-lintas mobilitas penduduk, seperti halnya Surabaya dan kota besar lainnya. Dijelaskan dalam buku panduan tentang SIM-LONTAR (2017) bahwa, permasalahan orang terlantar merupakan salah satu bencana sosial (*Social Disaster*) yang terjadi pada seseorang yang karena suatu sebab atau sebab lainnya sehingga mereka terpisah dan kehilangan kontak dengan keluarganya. Besaran permasalahan orang terlantar yang ditangani Pemerintah Provinsi Jawa Timur menunjukkan kecenderungan yang terus berkembang dan tidak seimbang dengan kemampuan daya jangkau pelayanannya senantiasa melampaui target yang direncanakan.

Penanganan orang terlantar diperlukan pelaksanaannya secara optimal, mengingat apabila tidak diberlakukan pelayanan secara cepat dan tepat kepada

mereka dikhawatirkan mereka akan menetap di Jawa Timur dengan segala keterbatasannya. Hal tersebut akan membuat permasalahan sosial meningkat sekaligus mencetuskan masalah kemiskinan di Jawa Timur. Berikut adalah data orang terlantar pada tahun 2018 dan 2019.

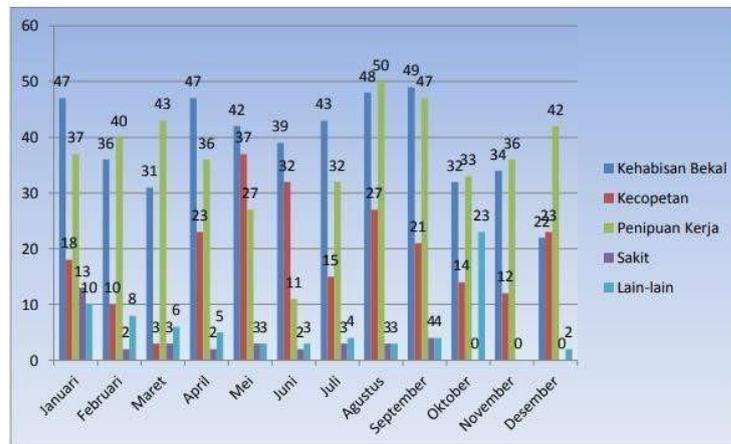
Gambar 1.2 Grafik Data Orang Terlantar di Provinsi Jawa Timur Tahun 2018



Sumber : Dinas Sosial Provinsi Jawa Timur, Tahun 2020

Berdasarkan gambar grafik 1.2 tersebut, dapat diketahui bahwa kasus orang terlantar di Jawa Timur memiliki beragam klasifikasi berdasarkan *assessment*, yaitu kehabisan bekal, kecopetan, penipuan kerja, sakit dan lain-lain. Dapat kita simpulkan, bahwa kasus yang sering terjadi tiap bulan adalah penipuan kerja dengan jumlah 461 orang.

Gambar 1.3 Grafik Data Orang Terlantar di Provinsi Jawa Timur Tahun 2019



Sumber : Dinas Sosial Provinsi Jawa Timur, Tahun 2020

Berdasarkan gambar grafik 1.3 tersebut, dapat disimpulkan bahwa kasus orang terlantar di Jawa Timur memiliki beragam klasifikasi berdasarkan *assessment*, yaitu kehabisan bekal, kecopetan, penipuan kerja, sakit dan lain-lain. Dapat kita simpulkan, bahwa kasus yang sering terjadi tiap bulan adalah kehabisan bekal dengan jumlah 470 orang.

Berdasarkan keterangan yang diperoleh dari kepala seksi Perlindungan Sosial Korban Bencana Sosial, anggaran yang tersedia hanya dimungkinkan untuk memulangkan orang terlantar satu kali dengan asumsi bahwa orang terlantar telah memiliki tujuan yang pasti. Namun demikian dalam kenyataannya, penanganan dan advokasi sosial berupa pemulangan orang terlantar seringkali disalahgunakan masyarakat seperti manipulasi data dan atau pengulangan permohonan untuk memperoleh biayapemulangan, oleh karenanya diperlukan piranti dan fasilitasi yang dapat meningkatkan dan memverifikasi database penerima pelayanan yang pernah mendapatkan pelayanan; Orang Terlantar berasal dari berbagai kabupaten dan lintas provinsi yang datang ke Kantor Dinas Sosial Provinsi Jawa Timur dengan

hanya membawa surat rujukan yang sering kali memerlukan waktu jika akan melakukan konfirmasi tentang kebenaran datanya.

Berdasarkan dari wawancara pendahuluan, bahwa adanya Sim Lontar yang bertujuan untuk meminimalisir pelanggaran tersebut mampu membuat oknum yang berpura-pura terlantar dapat merasakan jera dan tidak kembali lagi sebelum mempunyai *skill* dan bekal. Orang terlantar pada umumnya berada pada situasi yang kritis secara finansial, emosional maupun sosial. Selain itu, kondisi orang terlantar seringkali memberikan pengaruh terhadap suasana emosional baik pada orang terlantar maupun petugas yang melayani sehingga diperlukan pola penanganan yang cepat dan tepat. Pemulangan orang terlantar di Dinas Sosial Provinsi Jawa Timur, sebelum berbasis Sim Lontar terdapat permasalahan sebagaimana disebutkan diatas, diantaranya Sumber Daya Manusia dan Pelayanan Publik. Sumber Daya Manusia untuk melayani orang terlantar masih kurang dibandingkan dengan jumlah orang terlantar, dan semua proses administrasi dilakukan manual, pelayanan publik yang terjadi masih belum optimal dan tidak terukur. Tapi setelah dilakukan pendataan melalui Sim Lontar, setiap orang terlantar tersebut mayoritas sudah puas dengan pelayanan yang didapat. Tidak memerlukan waktu yang lama dan ribet, para orang terlantar tersebut dapat pulang ke daerah asal. Disini tugas Dinas Sosial Provinsi Jawa Timur adalah memulangkan orang-orang terlantar tersebut ke daerah masing-masing sesuai dengan data yang telah tersedia melalui aplikasi Sim Lontar sehingga para orang terlantar tersebut tidak perlu menulis secara manual karena Dinas Sosial Provinsi Jawa Timur telah berupaya untuk mengurangi penggunaan kertas (*paper less*). Namun demikian pelayanan Sim Lontar ini tetap masih membutuhkan adanya

perbaikan karena masih terdapat beberapa permasalahan yang perlu diselesaikan guna meningkatkan efektivitas pelayanan pemulangan orang terlantar.

Selanjutnya dalam Penelitian ini akan dilaksanakan dengan tujuan mengetahui dan mengedrepsikan **“Efektivitas Pelayanan Pemulangan Orang Terlantar Berbasis Sim Lontar Di Dinas Sosial Provinsi Jawa Timur”**.

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan pokok-pokok pikiran diatas maka perumusan masalah dalam penelitian ini adalah Bagaimana Efektifitas Pelayanan Pemulangan Orang Terlantar Berbasis SIM-LONTAR Di Dinas Sosial Provinsi Jawa Timur?

1.3 Tujuan Penelitian

Berdasarkan permasalahan yang telah dirumuskan dalam perumusan masalah, maka dapat ditentukan tujuan penelitian, yaitu untuk mengetahui Efektifitas Pelayanan Pemulangan Orang Terlantar Berbasis SIM-LONTAR Di Dinas Sosial Provinsi Jawa Timur.

1.4 Manfaat Penelitian

1. Bagi Penulis
 - a. Untuk memperoleh tambahan pengetahuan dan teori tentang Efektivitas Pelayanan Pemulangan Orang Terlantar Berbasis Sim Lontar Di Dinas Sosial Provinsi Jawa Timur.
 - b. Sebagai syarat memperoleh gelar sarjana pada program studi Ilmu Administrasi Negara, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik UPN “Veteran” Jawa Timur.

2. Bagi Instansi

Sebagai tambahan masukan dalam rangka meningkatkan Efektivitas Pelayanan Pemulangan Orang Terlantar Berbasis SIM-LONTAR Di Dinas Sosial Provinsi Jawa Timur.

3. Bagi Universitas

Untuk menambah referensi dan literatur pada perpustakaan, yang digunakan sebagai kajian untuk penelitian yang sejenis khususnya pada Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik di UPN “Veteran” Jawa Timur.