BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Kesejahteraan sosial merupakan kondisi dimana kebutuhan hidup masyarakat sangat penting sebagai salah satu hak dari warga negara untuk dapat terpenuhi secara layak dan mutlak dalam kehidupan bermasyarakat. Berdasarkan Undang – Undang Nomor 11 Tahun 2009 ditegaskan dalam pasal 1 ayat 1 bahwa kesejahteraan sosial adalah kondisi terpenuhinya kebutuhan material, spiritual, dan sosial warga negara agar dapat hidup layak dan mampu mengembangkan diri, sehingga dapat melaksanakan fungsi sosialnya. Menurut Perserikatan Bangsa-bangsa (PBB) yang dikutip oleh Husna (2014:47) Kesejahteraan sosial yaitu kegiatan-kegiatan yang terorganisir yang bertujuan untuk membantu individu dan masyarakat guna memenuhi kebutuhan-kebutuhan dasarnya dan meningkatkan kesejahteraan selaras dengan kepentingan keluarga dan masyarakat.

Kesejahteraan sosial menjadi harapan serta hak hidup bagi seluruh warga negara Indonesia dalam mewujudkan kehidupan berkeluarga maupun bermasyarakat yang layak dan harmonis apabila semua kebutuhan masyarakat dipenuhi secara baik oleh pemerintah berbagai kebutuhan masyarakat bersifat mendasar seperti makanan, pakaian, perumahan, pendidikan serta perawatan kesehatan sangat penting dalam kelangsungan hidup seluruh warga negara.

Seiring dengan berkembangnya waktu, pemenuhan kesejahteraan sosial terus berkembang pesat namun pada realitanya masih seringkali ditemukan permasalahan di Indonesia masih terdapat masyarakat yang belum menerima dan

atau terpenuhi hak hidupnya secara layak. Dengan masih adanya kesejahteraan sosial bagi masyarakat yang belum terpenuhi secara merata maka terjadi kesenjangan dimana beberapa lapisan masyarakat terbagi menjadi dua yakni masyarakat yang sudah masuk kategori sejahtera secara materil maupun immateril dan masyarakat yang masih membutuhkan perhatian dari pemerintah untuk bisa membantu memenuhi kesejahteraan secara materil maupun immaterial. Menurut Farida & Andalas (2019:75) mengatakan bahwa kesenjangan merupakan salah satu keadaan atau kondisi yang tidak seimbang yang terdapat dalam kehidupan sosial-ekonomi masyarakat. Sedangkan menurut Najoan (2017:04) menjelaskan bahwa kesenjangan sosial adalah suatu keadaan tidak seimbangan sosial yang ada di masyarakat yang menjadikan suatu perbedaan.

Adanya kesenjangan yang terjadi di kehidupan masyarakat sangat berpengaruh besar bagi keberlangsungan hidup bagi masing – masing warga negara. Hal tersebut terjadi karena belum memperoleh jaminan sosial salah satu permasalahan yang terlihat adalah pemunuhan kesejahteraan masyarakat pada bidang kesehatan.

Sejatinya kesehatan merupakan komponen penting bagi setiap warga negara dalam keberlangsungan hidup secara layak dan pada waktu yang lama. Menurut Undang – Undang Nomor 36 Tahun 2009 menerangkan bahwa kesehatan adalah keadaan sehat, baik secara fisik, mental, spritual maupun sosial yang memungkinkan setiap orang untuk hidup produktif secara sosial dan ekonomis, pada pasal 5 ayat 1 juga menegaskan bahwa Setiap orang mempunyai hak yang sama dalam memperoleh akses atas sumber daya di bidang kesehatan. Dengan

demikian masyarakat memiliki hak yang mutlak untuk mendapatkan pemenuhan kesejahteraan pada bidang kesehatan khususnya pada kesehatan jiwa.

Undang – Undang nomor 18 tahun 2014 menerangkan bahwa Kesehatan Jiwa adalah kondisi dimana seorang individu dapat berkembang secara fisik, mental, spiritual, dan sosial sehingga individu tersebut menyadari kemampuan sendiri, dapat mengatasi tekanan, dapat bekerja secara produktif, dan mampu memberikan kontribusi untuk komunitasnya. Kesehatan jiwa merupakan hal yang vital bagi setiap orang karena kejiwaan dapat berpengaruh besar bagi masyarakat dalam berkegiatan sehari – hari. Namun seringkali masyarakat yang memiliki masalah dengan kesehatan jiwa diperlakukan berbeda oleh orang disekitar. Bagi warga yang kekurangan dalam segi ekonomi memperlakukan orang yang memiliki masalah kesehatan jiwa secara tidak lazim seperti orang dengan masalah kejiwaan, dan orang dengan gangguan jiwa.

Berdasarkan Undang – Undang nomor 18 tahun 2014 pasal 1 ayat 3 menerangkan bahwa orang dengan gangguan jiwa merupakan orang yang mengalami gangguan dalam pikiran, perilaku, dan perasaan yang termanifestasi dalam bentuk sekumpulan gejala dan/atau perubahan perilaku yang bermakna, serta dapat menimbulkan penderitaan dan hambatan dalam menjalankan fungsi orang sebagai manusia.

Orang dengan gangguan jiwa saat ini masih dianggap sebagai sosok yang menakutkan, sukar diatur dan kerap membahayakan orang lain serta mengganggu kenyamana lingkungan di sekitarnya, sehingga interaksi orang dengan gangguan

jiwa dengan masyarakat dan atau orang orang di sekitarnya di batasi dengan cara yang tidak lazim seperti pengurungan, pemasungan, serta diikat.

Berdasarkan Kamus Besar Bahasa Indonesia pemasungan adalah perbuatan membelenggu sesorang dengan alat yang berbentuk kayu apit atau kayu berlubang yang dipasangkan pada kaki, tangan, atau leher. Namun realitanya pemasungan tidak hanya dibelenggu dengan kayu atau di rantai melainkan juga dikurung dalam kamar atau ruangan tertutup sehingga membatasi ruang gerak atau kebebasan sebagaimana manusia sewajarnya.

Pemasungan yang dilakukan terhadap orang dengan gangguan jiwa tindakan yang tergolong dalam perampasan hak hidup yang layak meski dilakukan oleh keluarga yang bertujuan keamanan dan ketenteraman baik untuk penderita orag dengan gangguan jiwa atau orang sekitar, hal tersebut bertentangan dengan Pancasila sila ke 2 yang berbunyi “kemanusiaan yang adil dan beradab” karena termasuk pada pelanggaran hak asasi manusia. Berdasarkan Undang – Undang Nomor 36 Tahun 2009 pasal 148 ayat 1 ditegaskan bahwa penderita gangguan jiwa mempunyai hak yang sama sebagai warga negara serta ditegaskan pula pada pasal 149 bahwa penderita gangguan jiwa yang terlantar, menggelandang, mengancam keselamatan dirinya dan/atau orang lain, dan/atau mengganggu ketertiban dan/atau keamanan umum justru wajib mendapat pengobatan dan perawatan di fasilitas pelayanan kesehatan. Adanya jaminan hukum perundang - undangan tersebut mengharuskan kepada setiap orang dengan gangguan jiwa untuk mendapatkan pengobatan serta perawatan di fasilitas kesehatan secara baik dan layak.

Pemasungan merupakan salah satu permasalahan sosial yang kompleks dalam hal penanganannya memerlukan kerjasama terorganisir antar pemangku kepentingan seperti kementerian sosial, dinas sosial, rumah sakit jiwa, forum pimpinan daerah dan lain lain secara komprehensif baik pencegahan, pengobatan, pembebasan, penindaklanjutan, maupun rehabilitasi.

Dinas Sosial Provinsi Jawa Timur merupakan organisasi perangkat daerah yang berada dibawah naungan Kementerian Sosial Republik Indonesia menjadi salah satu organisasi perangkat daerah di Provinsi Jawa Timur dalam menggalakkan tugas kemanusiaan berupa penyelengaraan pelayanan serta program yang diperuntukkan bagi Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial (PMKS).

Dinas Sosial Provinsi Jawa Timur dalam menggalakkan tugas kemanusiaan untuk memenuhi kesejahteraan bagi Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial (PMKS) khususnya bagi orang dengan gangguan jiwa yang menjadi korban pemasungan oleh keluarga maupun orang di sekitarnya. Dinas Sosial Provinsi Jawa Timur meluncurkan gebrakan inovasi berupa sebuah program bagi orang dengan gangguan jiwa yang menjadi korban pemasungan yaitu Adminitrasi Terpadu *Management* Pasung (ATM Pasung) yang dilaksanakan di seluruh kabupaten/kota yang ada di Provinsi Jawa Timur.

ATM Pasung merupakan program bebas pasung berbasis IT yang berisi pemaparan data penanganan korban pasung secara dinamis melalui aplikasi e-pasung untuk monitoring kasus penderita gangguan jiwa yang dipasung yang memuat nama, alamat, kondisi kejiwaan, serta foto dari penderita gangguan jiwa. Inovasi yang dibentuk oleh Dinas Sosial Provinsi Jawa Timur ini berlandaskan pada

Undang – Undang Nomor 18 Tahun 2014 Tentang Kesehatan Jiwa serta Peraturan Pemerintah Nomor 39 Tahun 2012 Tentang Penyelenggaraan Kesejahteraan Sosial. Berdasarkan peraturan tersebut sehingga diterbitkan Surat Keputusan Gubernur Jawa Timur nomor 460/11166/031/2014 tentang Pembebasan Skizofrenia (orang dengan gangguan kejiwaan) yang dipasung. Tujuan khusus inovasi ini yakni untuk meningkatkan peran dari masyarakat dalam pembebasan pemasungan penderita gangguan jiwa, meningkatkan pelayanan serta rehabilitasi sosial bagi penderita gangguan jiwa yang dipasung, dapat terpenuhinya kebutuhan dasar penderita gangguan jiwa yang dipasung, mengembalikan fungsi sosial penderita gangguan jiwa yang dipasung kepada keluarga dan masyarakat serta mencegah adanya re pasung apabila dikembalikan ke lingkungannya.

Cara yang digunakan Dinas Sosial Provinsi Jawa Timur untuk menanggulangi Orang Dengan Gangguan Jiwa dengan pembebasan pasung yang bekerjasama dengan rumah sakit jiwa, forum pimpinan daerah, kepolisian, puskesmas, serta tenaga pendamping pasung/tenaga kesejahteraan sosial kecamatan (TKSK). Tujuan utama dari program ini yakni untuk mencapai Jawa Timur menuju bebas pasung.

Pelaksanaan pembebasan pasung dilakukan oleh Tenaga Pendamping Pasung/Tenaga Kesejahteraan Sosial Kecamatan (TKSK) dengan mendata *by name by address by assessment by photo* melalui E-Pasung. Tersedia aplikasi E-Pasung ini menampilkan data realtime tentang jumlah penderita Orang Dengan Gangguan Jiwa yang dipasung maupun yang sudah di bebas pasung dan diperbarui setiap waktu. E-Pasung yang hanya dapat diakses tenaga kesejahteraan sosial

kecamatan/tenaga pendamping pasung sedangkan untuk para pemangku kepentingan maupun masyarakat umum hanya dapat melihat rekap data keseluruhan saja setiap saat kapan saja dan dimana saja melalui e-pasung.jsc.web.id.

Penanganan Orang Dengan Gangguan Jiwa melalui program Administrasi Terpadu *Management* (ATM) Pasung mampu memberikan jaminan tidak terjadi lagi pemasungan pada Orang Dengan Gangguan Jiwa karena adanya pendampingan yang dilakukan Tenaga Kesejahteraan Sosial Kecamatan/Tenaga Pendamping Pasung sehingga dengan adanya program ATM Pasung dapat menjadikan Jawa Timur menjadi provinsi pertama yang *Zero* Pasung.

Tabel 1.1 Rekapitulasi Data Pasung Provinsi Jawa Timur

No	Kab/Kota	2019			2020		
		Pasung	Bebas Pasung	Total	Pasung	Bebas Pasung	Total
1	KABUPATEN PACITAN	1	61	62	1	63	64
2	KABUPATEN PONOROGO	44	64	108	21	71	92
3	KABUPATEN TRENGGALEK	40	111	151	18	129	147
4	KABUPATEN TULUNGAGUNG	3	36	42	1	41	42
5	KABUPATEN BLITAR	26	53	79	21	69	90
6	KABUPATEN KEDIRI	13	78	91	11	81	92
7	KABUPATEN MALANG	42	24	66	17	34	51
8	KABUPATEN LUMAJANG	14	19	33	14	19	33
9	KABUPATEN JEMBER	10	59	69	8	100	108
10	KABUPATEN BANYUWANGI	0	24	24	0	24	24

11	KABUPATEN BONDOWOSO	5	11	16	0	17	17
12	KABUPATEN SITUBONDO	6	26	32	7	26	33
13	KABUPATEN PROBOLINGGO	22	93	115	15	93	108
14	KABUPATEN PASURUAN	2	16	18	2	16	18
15	KABUPATEN SIDOARJO	1	9	10	1	9	10
16	KABUPATEN MOJOKERTO	0	0	0	0	0	0
17	KABUPATEN JOMBANG	8	53	61	1	57	58
18	KABUPATEN NGANJUK	12	57	69	11	52	63
19	KABUPATEN MADIUN	25	33	58	25	33	58
20	KABUPATEN MAGETAN	26	17	44	26	18	44
21	KABUPATEN NGAWI	7	69	76	3	126	129
22	KABUPATEN BOJONEGORO	18	12	30	16	15	31
23	KABUPATEN TUBAN	5	52	57	5	52	57
24	KABUPATEN LAMONGAN	0	78	78	0	78	78
25	KABUPATEN GRESIK	38	22	60	7	51	58
26	KABUPATEN BANGKALAN	21	12	33	16	32	48
27	KABUPATEN SAMPANG	49	16	65	27	27	54
28	KABUPATEN PAMEKASAN	16	17	33	18	14	32
29	KABUPATEN SUMENEP	19	69	88	11	74	85
30	KOTA KEDIRI	2	0	2	0	0	0
31	KOTA BLITAR	6	11	17	3	9	12
32	KOTA MALANG	2	13	15	3	12	15
33	KOTA PROBOLINGGO	1	2	3	0	2	2
34	KOTA PASURUAN	2	3	5	2	3	5

35	KOTA MOJOKERTO	0	0	0	0	0	0
36	KOTA MADIUN	0	0	0	0	0	0
37	KOTA SURABAYA	0	0	0	0	0	0
38	KOTA BATU	0	0	0	0	0	0
TOTAL		**486**	**1220**	**1710**	**311**	**1447**	**1758**

Sumber : e-pasung,jsc.web.id (Dinas Sosial Provinsi Jawa Timur, Tahun 2021)

Berdasarkan rekapitulasi data tersebut diatas menyatakan bahwa, Orang Dengan Gangguan Jiwa yang di pasung pada tahun 2019 sebanyak 486 orang dengan jumlah korban yang masih di pasung terbanyak ditempati oleh Kabupaten Sampang. Sedangkan untuk korban yang sudah bebas pasung pada tahun 2019 berjumlah 1220 orang dengan catatan Kabupaten Trenggalek yang mampu membebaskan korban pemasungan 111 orang. Pada tahun 2020 Orang Dengan Gangguan Jiwa (ODGJ) yang masih di pasung berjumlah 311 orang, terhitung Kabupaten Magetan sebanyak 26 orang masih ditemui Orang Dengan Gangguan Jiwa (ODGJ) yang terpasung. Sedangkan korban Orang Dengan Gangguan Jiwa yang telah bebas pasung tahun 2020 berjumlah 1447 orang, Kabupaten Trenggalek masih menempati daerah pertama yang mampu membebaskan korban pasung pada tahun 2020 sebanyak 129 orang.

Dinas Sosial Provinsi Jawa Timur dalam menanggulangi Orang Dengan Gangguan Jiwa melalui pendampingan dari Tenaga Kesejahteraan Sosial Kecamatan (TKSK) terdapat permasalahan ketika proses pelaksanaan dari program Administrasi Terpadu *Management* Pasung, berikut ini kutipan dari media online mengenai program Administrasi Terpadu *Management* Pasung dalam menanggulangi Orang Dengan Gangguan Jiwa sebagai berikut :

> "dalam menjalankan program bebas pasung ini ditemui permasalahan. Pertama, sebagian keluarga keberatan melepas penderita pasung untuk dibebaskan dan dirawat di rumah sakit jiwa (RSJ). Kedua, banyak dari keluarga yang beranggapan bahwa selesai dibebaskan berarti sudah sembuh. Padahal skizofrenia membutuhkan pengobatan secara rutin." (sumber: https://beritalima.com/jatim-bebas-pasung-tahun-2017/)

Berdasarkan permasalahan yang diberitakan oleh media online tersebut menjelaskan bahwa kurangnya sosialisasi yang dilakukan oleh petugas terhadap keluarga dari orang gangguan jiwa tersebut sehingga keluarga tidak melepas penderita pasung dan keluarga beranggapan ketika sudah bebas maka dinyatakan sembuh tanpa adanya perhatian khusus lagi yang berkelanjutan. Kondisi ini sesuai dengan indikator efektivitas program yaitu sosialisasi program.

Menurut Ulfa (2018) dalam jurnal penelitiannya menyatakan bahwa terdapat permasalahan yang ditemukan peneliti yakni belum berhasilnya tujuan dari program Administrasi Terpadu Manajemen Pasung karena masih ada korban pemasungan dimana keluarga belum mau melakukan pembebasan di Kecamatan Buduran, Kabupaten Sidoarjo, sedangkan menurut Safitri (2019) dalam jurnal penelitian nya penulis menemukan permasalahan berupa tenaga pendamping/tenaga kesejahteraan sosial kecamatan belum optimal dalam melaksanakan tugas sebagai motivator, dan monitoring korban melalui keluarganya seperti keluarga masih tertutup dan tidak percaya pada pendamping pasung, keluarga tidak patuh dalam pemberian obat kepada korban pasung yang telah diarahkan oleh pendamping pasung.

Berdasarkan fenomena diatas, penulis menggunakan fokus efektivitas program menurut Budiani (2007:53) yakni ketepatan sasaran program, sosialisasi program, tujuan program, dan pemantauan program. Jumlah korban pasung yang

telah dibebaskan maupun yang belum bebas dari tiap – tiap kabupaten maupun kota pada Provinsi Jawa Timur yang bervariatif menjadikan penulis membatasi daerah yang akan diteliti yaitu di Kabupaten Sidoarjo (Kecamatan Balongbendo, Kecamatan Buduran), Kota Pasuruan (Kecamatan Panggungrejo), Kota Probolinggo (Kecamatan Kanigaran) karena pada ketiga kabupaten kota tersebut memiliki jumlah orang dengan gangguan jiwa yang terpasung dan yang telah bebas pasung sejauh ini paling sedikit dibandingkan dengan kabupaten atau kota lain yang berada di Provinsi Jawa Timur sehingga dapat dikategorikan berhasil saat ini dalam penerapan program ATM Pasung.

Alasan peneliti memilih melakukan penelitian di Dinas Sosial Provinsi Jawa Timur dan meneliti program Administrasi Terpadu *Management* Pasung (ATM Pasung) karena pelaksanaan program Administrasi Terpadu *Management* (ATM) Pasung yang dicanangkan oleh Dinas Sosial Provinsi Jawa Timur dan diterapkan di seluruh kabupaten/kota Provinsi Jawa Timur demi meningkatkan efektivitas program untuk menanggulangi Orang Dengan Gangguan Jiwa sehingga dapat meraih tujuan utama dari program ini yakni mencapai Provinsi Jawa Timur bebas pasung 2023 (sumber: https://www.harianbhirawa.co.id/374160-2/). Berdasarkan deskripsi yang telah dijabarkan diatas sehinga penulis tertarik mengangkat judul **"Efektivitas Program Administrasi Terpadu *Management* (ATM) Pasung Dalam Menanggulangi Orang Dengan Gangguan Jiwa Di Dinas Sosial Provinsi Jawa Timur"**.

1.2 Perumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang diatas, maka rumusan masalah dalam penelitian ini adalah Bagaimana Efektivitas Program Administrasi Terpadu *Management* Pasung (ATM Pasung) Dalam Menanggulangi Orang Dengan Gangguan Jiwa Di Dinas Sosial Provinsi Jawa Timur ?

1.3 Tujuan

Berdasarkan permasalahan yang dirumuskan tersebut di atas, tujuan dari penelitian ini adalah untuk mengetahui dan mendeskripsikan Efektivitas Program Administrasi Terpadu *Management* Pasung (ATM Pasung) dalam Menanggulangi Orang Dengan Gangguan Jiwa Di Dinas Sosial Provinsi Jawa Timur.

1.4 Manfaat Penelitian

Adapun penelitian ini diharapkan mempunyai manfaat baik secara akademis maupun praktis. Adapun manfaat yang diharapkan dari penelitian ini adalah :

1. Bagi Peneliti

   Bagi peneliti dapat mengetahui mengenai Efektivitas Program Administrasi Terpadu *Management* Pasung (ATM Pasung) Dalam Menanggulangi Orang Dengan Gangguan Jiwa Di Dinas Sosial Provinsi Jawa Timur.

2. Bagi Mahasiswa

   Bagi Mahasiswa yang akan membuat laporan penelitian yang dapat menambah referensi tentang Efektivitas Program Administrasi Terpadu *Management* Pasung (ATM Pasung) Dalam Menanggulangi Orang Dengan Gangguan Jiwa Di Dinas Sosial Provinsi Jawa Timur. serta sebagai mahasiswa kita sadar akan pentingnya memperlakukan manusia dengan baik.

3. Bagi UPN “Veteran” Jawa Timur

   Untuk menambah sumber referensi atau bahan kajian di perpustakaan yang dapat berguna sebagai dasar pemikiran bagi adanya penulisan dan kajian sejenis di masa mendatang.