

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1 Latar Belakang**

Perubahan sosial di Indonesia dalam konteks penanganan kelompok yang tidak beruntung saat ini tercermin dari adanya transformasi paradigma, di mana pendekatan yang semula hanya bersifat penertiban fisik di jalanan kini telah beralih menjadi upaya pemulihan martabat manusia melalui proses rehabilitasi dan pemberdayaan yang terintegrasi (Kawadisi & Sulistiyo, 2025). Upaya ini bersumber pada pencapaian kesejahteraan sosial, yang dipahami sebagai sebuah sistem terorganisasi dari berbagai usaha dan lembaga dengan tujuan membantu individu maupun kelompok dalam mencapai standar hidup serta kesehatan yang memuaskan (Moni, 2023). Keberhasilan dalam pembangunan kesejahteraan di bidang sosial ini sangat ditentukan oleh efektivitas koordinasi antar instansi dan kemampuan hidup untuk kembali mandiri serta produktif secara ekonomi (Kawadisi & Sulistiyo, 2025).

Ketentuan mengenai penyelenggaraan kesejahteraan sosial diatur dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2009 tentang Kesejahteraan Sosial, khususnya pada Pasal 1 ayat (2). Dalam peraturan tersebut dijelaskan bahwa penyelenggaraan kesejahteraan sosial merupakan suatu rangkaian upaya yang dilaksanakan secara terarah, terpadu, serta berkesinambungan. Selain itu, pelaksanaan upaya tersebut melibatkan berbagai pihak, yaitu pemerintah pusat, pemerintah daerah, serta masyarakat secara luas. Penyelenggaraan kesejahteraan sosial dilakukan secara komprehensif melalui empat pilar utama yang meliputi

rehabilitasi sosial, pemberdayaan sosial, perlindungan sosial, dan jaminan sosial (Puspitasari & Nawangsari, 2022). Fokus utama dari penyelenggaraan ini adalah menangani para penyandang masalah kesejahteraan sosial (PMKS), khususnya gelandangan psikotik yang merupakan individu terlantar dengan gangguan jiwa hingga kehilangan fungsi sosialnya.

Berdasarkan ketentuan dalam Peraturan Menteri Sosial Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 2012 Pasal 1 Ayat (3) tentang Pedoman Pendataan dan Pengelolaan Data Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial serta Potensi dan Sumber Kesejahteraan Sosial, dijelaskan bahwa Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial (PMKS) merupakan individu maupun kelompok masyarakat yang mengalami berbagai hambatan atau kesulitan dalam kehidupannya. Dalam menangani PMKS, khususnya gelandangan psikotik yang merupakan individu terlantar dengan gangguan jiwa hingga kehilangan fungsi sosialnya (Puspitasari & Nawangsari, 2022). Untuk menghadapi tantangan tersebut, pemerintah kota melalui UPTD Liponsos Keputih terus mengoptimalkan koordinasi lintas sektor dan inovasi digital untuk memastikan setiap individu yang rentan mendapatkan pelayanan yang layak dan manusiawi (Kawadisi & Sulistiyo, 2025).

Anggrain & Mashur, (2022) menjelaskan bahwa PMKS sering kali mengalami hambatan dalam membangun hubungan sosial yang baik dengan lingkungannya. Keterbatasan ini mengakibatkan mereka tidak mampu menjalankan fungsi sosial secara optimal dan membutuhkan perhatian khusus melalui program bantuan sosial pemerintah guna meningkatkan kualitas hidup mereka. Keterbatasan yang dialami juga mengakibatkan kebutuhan dasar mereka tidak dapat terpenuhi

secara layak sebagaimana mestinya (Bedasari et al., 2020). Dengan keberadaan PMKS khususnya gelandangan psikotik menjadi salah satu kelompok yang membutuhkan perhatian serta penanganan melalui berbagai bentuk pelayanan kesejahteraan sosial.

Kota Surabaya sebagai pusat kegiatan perekonomian di Provinsi Jawa Timur dengan kepadatan penduduk yang tinggi menghadapi permasalahan kesejahteraan sosial yang serius (Enjelita et al., 2022). Hal ini menjadikan kepadatan penduduk di Surabaya sangat berperan terhadap masalah kesehatan jiwa, meskipun tidak secara langsung. Masalah kesehatan jiwa merupakan persoalan serius karena berdampak negatif pada produktivitas dan perekonomian, seseorang dengan gangguan jiwa cenderung kehilangan pekerjaan dan jatuh dalam kemiskinan (Khoirunissa & Sukartini, 2020). Sebagaimana dapat dilihat bahwa jumlah penduduk Kota Surabaya, sebagai berikut:



**Gambar 1.1 Peningkatan Jumlah Penduduk Kota Surabaya dalam Rentang Tahun 2020-2024**

Sumber: Badan Pusat Statistik terkait Proyeksi Penduduk Provinsi Jawa Timur tahun 2020-2025

Berdasarkan Badan Pusat Statistik (BPS), populasi Kota Surabaya menunjukkan pertumbuhan yang konsisten pada periode 2020 hingga 2024. Pada

tahun 2020, jumlah warga tercatat sebanyak 2.874.314 jiwa, kemudian naik menjadi 2.887.223 jiwa pada tahun 2021, 2.899.999 jiwa di tahun 2022, 2.911.358 jiwa pada tahun 2023, dan mencapai 2.922.000 jiwa di tahun 2024. Hal ini menggambarkan Surabaya sebagai sebuah kota metropolitan yang tetap menjadi pusat pertumbuhan penduduk yang signifikan di Provinsi Jawa Timur. pertumbuhan populasi yang terus-menerus ini juga membawa berbagai dampak sosial, seperti meningkatnya permintaan akan pekerjaan, tempat tinggal, pendidikan, kesehatan, serta munculnya kelompok masyarakat urban yang hidup dalam kemiskinan yang semakin kompleks. Situasi ini menuntut pemerintah dapat mengelola pengembangan kota secara berkelanjutan untuk kesejahteraan masyarakat tetap terjaga. Persoalan utama dalam pengentasan kemiskinan terkait gelandangan psikotik memiliki kompleksitas kebutuhan dan kerentanan yang tidak hanya terbatas pada aspek ekonomi tetapi juga persoalan sosial, keterampilan, kesehatan jiwa, dan keterbatasan mental (Kawadisi & Sulistiyo, 2025).

Gelandangan psikotik merupakan kelompok rentan yang hidup dalam kondisi keterbatasan ekonomi dan sosial. Gelandangan psikotik memiliki kondisi yang lebih kompleks karena disertai gangguan jiwa hingga kehilangan fungsi sosial (Puspitasari & Nawangsari, 2022). Gelandangan psikotik merupakan kelompok khusus yang memiliki karakteristik dan penanganan medis tersendiri, khususnya yang berhubungan dengan gangguan perilaku menyimpang. Individu dengan gangguan kejiwaan mengalami kepribadian yang terganggu, sehingga menimbulkan penurunan kemampuan untuk menyelesaikan masalah secara wajar dan ketidakmampuan memahami permasalahan. Penderita gangguan jiwa merasa

dirinya tidak sakit, melainkan normal, bahkan lebih baik, lebih superior, serta lebih berharga dibandingkan orang lain (Mahar & Wardani, 2025).

Surabaya merupakan kota terbesar di Jawa Timur yang tidak terlepas dari keberadaan penduduk berstatus gelandangan yang sakit jiwa. Selain itu, berdasarkan ketentuan Pasal 15 Ayat (3) Huruf (a) dalam Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 2 Tahun 2012 menyatakan bahwa “Yang dimaksud dengan Gelandangan meliputi gelandangan dan gelandangan psikotik.” “Yang dimaksud dengan Gelandangan Psikotik adalah seseorang yang hidup dalam keadaan yang tidak sesuai dengan norma kehidupan yang layak dalam masyarakat, mempunyai tingkah laku aneh dan menyimpang dari norma-norma yang ada atau seseorang bekas penderita penyakit jiwa, yang telah mendapatkan pelayanan medis dan telah mendapat surat keterangan sembuh dan tidak mempunyai keluarga serta kurang mampu dan perlu mendapatkan bantuan untuk hidup”.

Stigma negatif dan kurangnya dukungan keluarga menjadi hambatan utama dalam penanganan gelandangan psikotik, karena banyak penderita dianggap sebagai aib dan ditelantarkan (Puspitasari & Nawangsari, 2022). Oleh karena itu, penanganannya memerlukan pendekatan menyeluruh melalui rehabilitasi sosial dan pemberdayaan ekonomi agar mereka dapat kembali berfungsi secara sosial dan mandiri. Adapun pada tahun 2023 populasi tertinggi gelandangan psikotik di kota Surabaya menjadi masalah yang krusial. Sebagaimana dapat di lihat pada tabel jumlah gelandangan psikotik menurut Kabupaten atau Kota sebagai berikut:

**Tabel 1. 1 Jumlah Gelandangan dan Gelandangan Psikotik di Beberapa Kabupaten/Kota di Jawa Timur Tahun 2023**

<b>Kabupaten/Kota</b>	<b>Jumlah (Jiwa)</b>
Pacitan	28
Ponorogo	107
Lumajang	5
Bojonegoro	19
Lamongan	8
Gresik	45
Bangkalan	2
Sampang	10
Pamekasan	9
Kota Blitar	3
Kota Malang	16
Kota Probolinggo	0
Kota Pasuruan	5
Kota Surabaya	1.783

Sumber: Badan Perencanaan Pembangunan Nasional, diolah oleh penulis 2024

Berdasarkan data jumlah gelandangan dan gelandangan psikotik di beberapa kabupaten atau kota di Provinsi Jawa Timur tahun 2023, terlihat adanya ketimpangan distribusi yang cukup signifikan. Kota Surabaya menempati posisi tertinggi dengan jumlah mencapai 1.783 jiwa, jauh melampaui daerah lain seperti Ponorogo yang mencatat 107 jiwa. Sementara itu, beberapa daerah menunjukkan angka yang sangat rendah seperti Kabupaten Bangkalan 2 jiwa, Kota Probolinggo 0 jiwa, dan Kota Blitar 3 jiwa. Data ini menunjukkan bahwa Kota Surabaya menjadi pusat konsentrasi terbesar permasalahan gelandangan dan gelandangan psikotik di Jawa Timur (BAPPENAS, 2023).

Dari berbagai data kota di Jawa Timur tersebut, gelandangan psikotik di Kota Surabaya sebagai penyandang masalah kesejahteraan sosial yang memerlukan penanganan. Sehingga, hal ini perlu ditangani melalui beragam pendekatan. Apabila kondisi ini tidak memperoleh perhatian yang memadai dari pemerintah, maka berpotensi meningkatkan risiko yang akan menjadi beban yang sangat berat bagi pemerintah kota. Pemerintah Kota Surabaya melalui Dinas Sosial mengoperasikan UPTD Lingkungan Pondok Sosial (Liponsos) Keputih sebagai sarana penampungan bagi PMKS (Daksana & Rochim, 2023). Fasilitas ini berfungsi menampung individu yang terjaring operasi penertiban oleh Satuan Polisi Pamong Praja (Satpol PP) maupun penyerahan dari masyarakat.

Terdapat permasalahan lain, pada sebuah jurnal telah menjelaskan bahwa PMKS di UPTD Liponsos Keputih sebagian besar berasal dari Surabaya. Informasi ini ditemukan dalam publikasi Universitas 17 Agustus 1945 Surabaya, yang berbunyi sebagai berikut:

“Penelitian terkait populasi Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial (PMKS) di UPTD Liponsos Keputih Surabaya menunjukkan bahwa kota ini mengalami peningkatan jumlah PMKS yang sebagian besar berasal dari masyarakat Surabaya atau diduga dikirim dari daerah lain ke kota tersebut. Penanganan PMKS di Liponsos Keputih difokuskan pada pemberdayaan, termasuk pelatihan dan pelayanan dasar seperti pemenuhan pangan, pakaian, serta dukungan mental dan sosial bagi para klien yang terdiri dari gelandangan, pengemis, dan individu dengan masalah kesehatan mental. Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial (PMKS) selalu terjadi di semua wilayah, terutama di wilayah kota Surabaya. Jenis atau kategori penyandang masalah kesejahteraan sosial sangatlah banyak dan beragam, diantaranya gelandangan, pengemis, anak jalanan, gelandangan psikotik dan sebagainya.” (sumber: <https://aksiologi.org/index.php/praja/article/view/421>. Diakses pada Selasa 10 Desember 2024).

Program pelayanan kesejahteraan sosial di UPTD Liponsos Keputih Surabaya merupakan upaya pemerintah kota dalam menangani Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial (PMKS) melalui serangkaian kegiatan rehabilitasi sosial yang terstruktur (Enjelita et al., 2022). Program ini bertujuan untuk membantu para PMKS terutama para gelandangan psikotik agar dapat memperbaiki kondisi sosial, ekonomi, dan psikologis mereka. Berdasarkan Peraturan Wali Kota Nomor 36 Tahun 2016 Pasal 3 tujuan pelayanan kesejahteraan sosial khususnya pada gelandangan psikotik yaitu untuk meningkatkan kemampuan klien dalam menjalankan peran sosialnya yang sebelumnya mengalami gangguan dalam kehidupan sosial dan/atau ekonomi, sehingga mereka dapat kembali menjalankan peran sosial secara mandiri sesuai dengan potensi yang dimilikinya. Tingginya dinamika penanganan masalah kesejahteraan sosial di Kota Surabaya dapat dilihat secara langsung dari volume klien yang direhabilitasi di UPTD Liponsos Keputih. Dari tahun ke tahun, panti rehabilitasi ini terus menerima rujukan klien hasil penjangkauan (razia) maupun penyerahan mandiri. Untuk melihat eskalasi beban pelayanan tersebut, berikut merupakan rincian data perbandingan jumlah Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial (PMKS) pada tahun 2024 – 2025:

**Tabel 1.2 Kenaikan Populasi PMKS di UPTD Liponsos Keputih (2024 - 2025)**

<b>Klasifikasi Klien</b>	<b>Per Desember 2024 (jiwa)</b>	<b>Per Desember 2025 (jiwa)</b>	<b>Tren</b>
<b>Gelandangan Psikotik</b>	562	621	Naik
<b>PMKS Lainnya</b>	164	221	Naik
<b>Total Populasi</b>	<b>726</b>	<b>826</b>	<b>Naik</b>

Sumber: UPTD Liponsos Keputih Kota Surabaya, diolah oleh penulis 2026.

Berdasarkan tabel 1.2 di atas, dapat dilihat bahwa volume penghuni di UPTD Liponsos Keputih khususnya pada kelompok rentan gelandangan psikotik

menunjukkan tren yang patut mendapat perhatian serius. Pada akhir 2024, jumlah penghuni gelandangan psikotik berjumlah 562 orang dari total keseluruhan penghuni yakni 726 orang. Angka tersebut terus berfluktuasi dan tercatat gelandangan psikotik mencapai 621 orang dari total keseluruhan penghuni 826 orang pada Bulan Desember 2025. Lonjakan angka ini menjadi persoalan mendesak yang perlu dievaluasi. Mengingat kapasitas ideal jumlah penghuni di Liponsos Keputih secara umum sesuai dengan luas hunian, yaitu sekitar 650 orang (Kawadi & Sulistiyo, 2025). Hal ini menunjukkan bahwa UPTD Liponsos Keputih terus-menerus berada dalam kondisi kelebihan kapasitas (*overcapacity*). Situasi yang berlarut-larut ini tentu berdampak langsung pada semakin beratnya beban kerja tenaga pendamping di lapangan. Akibatnya, ketimpangan rasio antara jumlah petugas tenaga pendamping dan klien berisiko mengganggu efektivitas seluruh tahapan pelayanan. Mulai dari proses penerimaan awal, pemenuhan kebutuhan dasar sehari-hari, kelancaran rujukan medis, hingga proses pemulangan klien ke keluarganya. Terlebih lagi, klien gelandangan psikotik memiliki kondisi mental yang fluktuatif sehingga menuntut pengawasan yang jauh lebih ekstra dari para petugas tenaga pendamping.

Penyelenggaraan program pelayanan kesejahteraan sosial telah diatur dalam Peraturan Walikota Surabaya Nomor 36 Tahun 2016 tentang Perubahan atas Peraturan Walikota Surabaya Nomor 22 Tahun 2013 yang dimana terdiri dari beberapa tahap yaitu pasal 6 tentang tata cara pelayanan penerimaan, pasal 7 tentang pelayanan sosial dasar, pasal 9 tentang tata cara pelayanan rujukan, pasal 10 tentang tata cara pelayanan pemulangan. Sejalan dengan ketentuan tersebut, pihak UPTD

Liponsos Keputih Surabaya telah menetapkan program standar pelayanan sosial dasar sesuai dengan pasal 7, yang diantaranya meliputi:

1. Pelayanan Pangan: Pemberian makanan 3 kali sehari dengan standar gizi seimbang.
2. Pelayanan Sandang: Pemberian seragam pembinaan dan pakaian layak.
3. Pelayanan Papan: Penyediaan pengasramaan berdasarkan jenis kelamin.
4. Pelayanan Pembinaan: Bimbingan mental, jasmani, sosial, dan keterampilan.

Penelitian mengenai penanganan gelandangan psikotik telah dilakukan oleh Kawadisi & Sulistiyo (2025) dengan judul "Koordinasi Dinas Sosial Dalam Pemberdayaan Gelandangan Dan Gelandangan Psikotik Di Kota Surabaya". Penelitian ini menggunakan teori koordinasi menurut (Hasibuan, 2006) untuk menilai efektivitas koordinasi antar instansi melalui empat indikator, yaitu kesatuan tindakan, komunikasi, pembagian kerja, dan disiplin. Kesatuan tindakan menekankan keselarasan tujuan dan tindakan bersama, komunikasi berfokus pada keterbukaan dan penggunaan media yang tepat, pembagian kerja pada kejelasan tugas setiap pihak, serta disiplin pada kepatuhan terhadap target dan waktu pelaksanaan. Penelitian ini juga mengacu pada rehabilitasi sosial dan pemberdayaan dalam menganalisis hasil koordinasi lintas sektor.

*Research Gap* dalam penelitian ini muncul karena mayoritas penelitian sebelumnya hanya berfokus pada koordinasi eksternal atau strategi makro. Belum banyak penelitian yang melakukan evaluasi mendalam terhadap kinerja pelayanan publik di tengah situasi krisis kapasitas (*overcapacity*) menggunakan pendekatan

evaluasi kebijakan. Penelitian ini mengisi celah tersebut dengan menggunakan Teori Evaluasi Dunn (2003) untuk memberikan data faktual mengenai efektivitas efisiensi, kecukupan, pemerataan, responsivitas dan ketepatan program pelayanan yang diberikan pada penyandang gelandangan psikotik di Liponsos Keputih Surabaya. Berdasarkan seluruh uraian di atas, penelitian ini difokuskan pada judul **"Evaluasi Pelayanan Kesejahteraan Sosial Gelandangan Psikotik di UPTD Lingkungan Pondok Sosial Keputih Kota Surabaya"**.

### **1.2 Rumusan Masalah**

Bagaimana evaluasi pelayanan kesejahteraan sosial bagi gelandangan psikotik yang dilaksanakan di Unit Pelaksana Teknis Daerah (UPTD) Lingkungan Pondok Sosial Keputih Kota Surabaya?

### **1.3 Tujuan Penelitian**

Tujuan yang hendak dicapai dalam penelitian ini adalah untuk mendeskripsikan dan mengevaluasi secara mendalam mengenai evaluasi pelaksanaan pelayanan kesejahteraan sosial yang diberikan kepada gelandangan psikotik di UPTD Lingkungan Pondok Sosial Keputih Kota Surabaya. Melalui penelitian ini diharapkan dapat memperoleh gambaran yang komprehensif mengenai bagaimana proses penyelenggaraan pelayanan sosial tersebut dilaksanakan, sehingga dapat meningkatkan pemahaman dalam pelaksanaan layanan yang diberikan kepada kelompok gelandangan psikotik di UPTD Lingkungan Pondok Sosial Keputih Kota Surabaya.

## **1.4 Manfaat Penelitian**

### **1. Manfaat Teoritis**

Memberikan kontribusi pada pengembangan kajian akademik di bidang pelayanan publik dan evaluasi kebijakan publik, serta menjadi referensi ilmiah bagi pengembangan ilmu administrasi publik di masa depan.

### **2. Manfaat Praktis**

Penelitian ini diharapkan mampu memberikan kontribusi evaluatif bagi UPTD Liponsos Keputih dalam mengoptimalkan kualitas pelayanan sosial bagi Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial (PMKS), khususnya gelandangan psikotik. Secara akademis, penelitian ini menjadi sarana implementasi teori ke dalam kajian empiris bagi mahasiswa Universitas Pembangunan Nasional “Veteran” Jawa Timur, sekaligus berkontribusi nyata dalam upaya peningkatan kesejahteraan masyarakat secara luas.

### **3. Bagi Mahasiswa**

- a. Dapat memperluas serta memperdalam pemahaman keilmuan mengenai evaluasi pelayanan sosial, khususnya yang berkaitan dengan penanganan gelandangan psikotik, sehingga memberikan gambaran yang lebih komprehensif mengenai pelaksanaan pelayanan sosial dalam konteks kesejahteraan masyarakat.
- b. Penelitian ini juga menjadi sarana untuk mengimplementasikan berbagai teori maupun pengetahuan yang telah diperoleh selama menempuh pendidikan di bangku perkuliahan, khususnya pada Program Studi Administrasi Publik, ke dalam kajian penelitian yang bersifat empiris.