

BAB II

KAJIAN PUSTAKA

A. Pergeseran Paradigma Pelayanan Publik

Paradigma administrasi publik terus mengalami perubahan sesuai dengan perkembangan dan tuntutan zaman. Paradigma *old public administration* atau *rule governance* yang tercermin dalam prinsip-prinsip birokrasi tipe ideal Weber yang pernah diyakini kebenarannya tidak lagi sepenuhnya diterima. Hal ini menyebabkan munculnya paradigma baru yaitu *New Public Management* atau manajemen publik baru yang berusaha untuk memenuhi ketidakpuasan paradigma sebelumnya. Tetapi pelaksanaan di Indonesia belum berjalan secara mapan, sehingga harus mendapat kritik untuk menyempurnakannya. Kemudian muncullah paradigma baru yang dikenal sebagai *good governance* yang secara lebih spesifik dalam kaitannya dengan pelayanan publik disebut sebagai *New Publik Service*.

1. *New Publik Management*

Paradigma *New Public Management* muncul dari adanya perubahan yang fundamental yang terjadi adanya ketidakpuasan atas paradigma sebelumnya dan semakin merebaknya tuntutan zaman. Munculnya paradigma manajemen publik baru (*New Publik Management*) ditandai dengan munculnya konsep managerialism yang dikembangkan oleh Pollit (1990), konsep *New Public Management* yang dikembangkan oleh Hood (1991), konsep *market-based public administration* yang dikembangkan oleh Lane dan Rosenbloom (1992), dan konsep *reinventing goverment* yang dikembangkan oleh Osborne dan Gaebler (1992) (Mindarti, 2005 : 183).

Hood (1991) dan Osborne dan Gaebler (1992) mengajukan beberapa prinsip dan ciri utama manajemen publik baru dan perlunya model baru administrasi pelayanan publik yang lebih mendasarkan diri pada (Hughes, 1994):

1. Adanya Mekanisme kompetisi dalam pemberian pelayanan publik;
2. Adanya pemberdayaan rakyat melalui penguatan kontrol masyarakat terhadap birokrasi;
3. Adanya pengukuran kinerja terhadap lembaga dengan fokus bukan pada sisi input tetapi lebih pada sisi outcomes;
4. Lebih banyak digerakkan oleh tujuan yang menjadi misinya, dan bukan oleh aturan dan peraturan;
5. Perlunya mendefinisikan ulang kelompok sasarannya lebih sebagai konsumennya dan menciptakan adanya aneka pilihan bagi mereka dalam mendapatkan pelayanan publik yang dibutuhkan.
6. Lebih menekankan pada upaya mencegah terjadinya sebuah masalah, dari pada sekedar membri layanan setelah masalah itu terjadi.
7. Mendayagunakan sumberdaya yang dimiliki kerah untuk mampu berfungsi menjadi sumber pendapatan baru, dari pada sekedar membelanjakan;
8. Lebih banyak mengembangkan mekanisme desentralisasi, termasuk manajemen yang partisipatoris;
9. Lebih menekankan pada penggunaan mekanisme pasar dari pada mekanisme birokrasi;
10. Lebih berfokus bukan semata-mata pada pelayanan publik yang diberikan, tetapi lebih pada memfasilitasi semua faktor, baik itu sektor publik, swasta dan masyarakat menuju kearah adanya tindakan bersama untuk memecahkan aneka problem masyarakat.

Melalui penerapan prinsip dasar tersebut, perspektif baru pemerintahan mendatang menurut Osborne dan geabler (1992) akan ditandai dengan ciri utama yaitu (Mardiasmo,2002 : 18-22):

1. Pemerintah katalis : lebih fokus pada pemberian pengarahannya bukan memproduksi sendiri aneka layanan publik (*more steering than rowing*). Pemerintah daerah memang harus menyediakan beragam pelayanan publik, tetapi tidak harus terlibat langsung dalam proses produksinya. Produksi Pelayanan Publik dapat diserahkan pada swasta atau sektor ketiga(masyarakat dan lembaga non-profit). Produksi pelayanan publik oleh pemerintah, harus dijadikan sebagai pengecualian bukan keharusan. Pemerintah hanya memproduksi pelayanan yang belum dapat dilakukan oleh pihak non-pemerintah.
2. Pemerintah milik masyarakat : memberi wewenang kepada masyarakat dari pada melayani. Pemerintah dituntut lebih berfokus pada upaya pemberian wewenang pada masyarakat dari pada melayaninya. Melalui pemberian wewenang yang lebih besar ini pada masyarakat, akan lebih memungkinkan untuk menjadi masyarakat yang dapat menolong dirinya sendiri (*community self-help*). Misalnya untuk meningkatkan keamanan umum, pemerintah tidak hanya memperbanyak aparat kepolisian untuk menanggapi kriminalitas, tetapi juga membantu warga untuk memecahkan masalah yang menyebabkan timbulnya tindak kriminal itu sendiri.
3. Pemerintah yang kompetitif : Menyuntikkan semangat kompetisi dalam pemberian pelayanan publik, kompetisi satu-satunya cara untuk menghemat biaya sekaligus meningkatkan kualitas pelayanan. Dengan kompetisi banyak pelayanan publik yang dapat ditingkatkan kualitasnya tanpa harus memperbesar biaya.

4. Pemerintah yang digerakkan oleh Misi : mengubah organisasi yang digerakkan oleh peraturan menjadi organisasi yang digerakkan oleh misi.
5. Pemerintah yang berorientasi hasil : membiayai hasil bukan masukan. Pemerintah daerah wirausaha akan mengembangkan suatu standar kinerja, yang mengukur berapa baik suatu unit kerja mampu memecahkan masalah yang menjadi tanggung jawabnya. Semakin baik kinerjanya, semakin banyak pula dana yang telah dikeluarkan oleh unit kerja tersebut.
6. Pemerintah yang berorientasi pada pelanggan. Memenuhi kebutuhan masyarakat bukan birokrasi. Pemerintah selama ini masih sering dalam mengidentifikasi pelanggannya. Pemerintah sering menganggap DPRD dan para pejabat yang terlibat dalam penyusunan APBD sebagai pelanggan utamanya. Sehingga kepentingan masyarakat dan swasta sering terabaikan.
7. Pemerintahan wirausaha : pemerintah mampu memberikan pendapatan dan tidak sekedar membelanjakan. Banyak jasa yang dihasilkan pemerintah yang sebenarnya dapat didayagunakan sebagai sumber pendapatan bagi pemerintah sendiri misalnya dengan menjual informasi bagi lembaga-lembaga lain yang membutuhkan.
8. Pemerintah Antisipatif : berusaha mencegah dari pada mengobati pemerintah daerah tradisional yang birokratis memusatkan diri pada produksi pelayanan publik unruk memecah permasalahan publik. Pemerintah daerah wirausaha cenderung bersifat proaktif dan tidak reaktif.
9. Pemerintah desentralisasi : dari hirarki menuju partisipatif dan tim kerja.
10. Pemerintah berorientasi pada mekanisme pasar. Mengadakan perubahan dengan mekanisme pasar (sistem insentif) dan bukan mekanisme administratif (sistem prosedur dan pemaksaan).

Dari sejumlah karakter dan prinsip dasar tersebut selanjutnya menurut Mindarti (2005 :190) arah kegiatan manajemen publik Baru dalam rangka meningkatkan kinerja sektor publik dilakukan dengan jalan:

1. Melakukan restrukturisasi sektor publik melalui proses privatisasi;
2. Melakukan restrukturisasi dan perampingan struktur birokrasi sipil;
3. Memperkenalkan nilai persaingan (kompetisi) lewat pasar internal dan mengontrakkan pelayanan publik pada swasta serta intervensi pemerintah hanyalah dilakukan apabila mekanisme pasar mengalami kegagalan; dan
4. Meningkatkan efesiensi melalui pemeriksaan dan pengukuran kinerja.

Melalui penerapan prinsip-prinsip dan cara-cara atau kegiatan seperti tersebut diatas, akhirnya tujuan sentral dari manajemen publik akan lebih memungkinkan untuk dapat dicapai. Rainey (1990) menegaskan tujuan pokok dari manajemen publik yaitu tercapainya hasil kerja secara lebih efektif dan efisien, pegawai lebih berkeahlian dan lebih mampu mempertanggung jawabkan kinerjanya (*to achieve result, improve skills and improve accountability*) (Islamy,2003 : 62-63).

Tetapi dalam implementasinya, paradigma *New Public management* yang diwujudkan dalam konsep pemerintahan wirausaha memiliki berbagai kekurangan. Wirausaha bisa dinilai kurang mampu mensejahterakan masyarakat secara luas. “ Menurut kajian W. Mc Court dan M. Minogue (dalam Islamy, 2006:79) klaim bahwa pemerintah wirausaha dengan paradigma New Public Management akan mampu menyelenggarakan pemerintahan lebih efektif, efisien dan ekonomis ternyata kurang terbukti. Hal ini menurut mereka disebabkan karena:

1. Pendekatan pasar sebagai alternatif terhadap pendekatan birokratik ternyata tidak cocok (cacat) dipakai untuk melaksanakan pemerintahan yang lebih baik.
2. Mentransfer mekanisme pasar ke sektor publik guna meningkatkan efisiensi pelayanan publik ternyata masih diragukan hasilnya;
3. Otonomi yang lebih besar yang diberikan pada manajer publik untuk mengelola pemerintahan ternyata menghasilkan akuntabilitas yang buram dan resiko yang lebih besar;
4. Menginjeksi prinsip kompetisi bisnis ke sektor publik telah menjadikan organisasi publik saling bertikai satu sama lain dari pada saling bekerjasama;
5. Telah memunculkan gejala demorelisasi (semangat kerja menurun) diantara pegawai pemerintahan.
6. Dibeberapa kasus pelayanan publik bukannya semakin baik tetapi semakin buruk.

2. *Good governance*

Paradigma manajemen publik baru dalam implementasinya ternyata masih belum tercapai hasil yang diharapkannya. Kondisi ini selanjutnya mendorong munculnya aneka kritik yang pada gilirannya melahirkan konsep baru yang lebih populer disebut dengan *Governance*, seperti yang dipelopori oleh Rhodes (1996) dan Stoker (1998).

Rhodes menjelaskan konsep *governance* berbeda dengan *government*.

Governance lebih menunjuk pada:

1. *A change in the meaning of government* (perubahan dalam makna pemerintahan);
2. *Referring a new proces of governing* (mengacu pada sebuah proses baru dalam memerintah);

3. *A changed condition of ordered rule* (perubahan kondisi dalam tata peraturan);
4. *The new method by which society is governed* (metode baru bagaimana masyarakat diperintah).

Sedangkan *government* seperti ditegaskan Stoker secara spesifik lebih menunjukkan pada :

1. *The formal institution of the state* (institusi negara yang resmi);
2. *Monopoly of legitimate coercive power* (monopoli kekuasaan pemaksa yang sah);
3. *Its ability to make decision and its capacity to enforce them* (Kemampuannya untuk membuat keputusan dan kapasitas menegakkan pemberlakuannya)
4. *The Formal and institutional processes which operate at the level of the nation state to maintain public order and facilitate collective action* (proses-proses formal dan institusional yang berlangsung pada negara nasional untuk menjaga ketertiban masyarakat dan memfasilitasi tindakan bersama). (Mindarti, 2005 :194)

Perbedaan mendasar antara *government* dan *governance* dengan demikian pada dasarnya lebih terletak pada aspek prosesnya (*styles of governing*) dan pada outputnya. Seperti ditegaskan Sammy finer (1970) yang mendefinisikan *governance* sebagai :

1. Aktifitas atau proses memerintah;
2. Suatu Kondisi dari aturan yang dijalankan;
3. Orang-orang yang diberikan tugas memerintah atau pemerintah
4. Cara, metode atau sistem dimana masyarakat tertentu diperintah.

Adapun praktek terbaik dari *governance* yang kemudian disebut dengan *good governance*. 'Good' dalam *good governance* mengandung 2 pengertian. Pertama, mengandung makna tentang orientasi ideal negara yang diarahkan pada pencapaian tujuan negara. Berorientasi pada nilai-nilai yang menjunjung tinggi kehendak rakyat dan nilai-nilai yang dapat meningkatkan kemampuan rakyat dalam mencapai kemandirian, pembangunan berkelanjutan, kedilan sosial, demokratisasi adalah kehidupan bernegara seperti legitimasi, akuntabilitas, perlindungan HAM, otonomi dan perlindungan kekuasaan, pemberdayaan masyarakat sipil dsb. Kedua, mengandung makna tentang aspek-aspek fungsional pemerintahan yang efektif dan efisien dalam upaya pencapaian nasional. Ini akan sangat tergantung pada sejauh mana pemerintah mempunyai kompetensi, serta sejauh mana struktur dan mekanisme

politik dan administratif mampu berfungsi secara efektif dan efisien. (mindarti, 2005 : 200-201)

United Nation Development Program (dalam Mardiasmo, 2002 ;24) selanjutnya menformulasikan sejumlah ciri-ciri dan sekaligus prinsip utama untuk mewujudkan good governance yaitu meliputi :

1. *Perticipation*, Keterlibatan masyarakat dalam pembuatan kebijakan, baik secara langsung maupun tidak langsung melalui lembaga perwakilan yang dapat menyalurkan aspirasinya. Partisipasi tersebut dibangun atas dasar kebebasan berasosiasi dan berbicara serta berpartisipasi secara konstruktif;
2. *Rule of law*, kerangka hukum yang adil dan dilaksanakan tanpa pandang bulu;
3. *Trasperency*, adanya keterbukaan yang dibangun berdasarkan kebebasan memperoleh informasi, informasi yang berkaitan dengan kepentingan publik secara langsung dapat diperoleh oleh mereka yang membutuhkan secara tepat waktu;
4. *Responsiveness*, lembaga-lembaga publik harus cepat dan tanggap dalam melayani stakeholder;
5. *Consensus orientation*, berorientasi pada kepentingan masyarakat yang lebih luas.
6. *Equty*, setiap masyarakat memiliki kesempatan yang sama untuk memperoleh kesejahteraan dan keadilan.
7. *Efficiency and effectiveness*, pengelolaan sumber daya publik dilakukan secara berdaya guna dan berhasil guna;
8. *Accountability*, pertanggung jawaban kepada publik atas setiap aktifitas yang dilakukan
9. *Strategic vision*, penyelenggaraan pemerintahan dan masyarakat harus memiliki visi jauh kedepan.

Sedangkan unsur-unsur dari *good governance* meliputi (Oentoro, 2004 ;62) :

1. Adanya perbedaan antar individu, antar organisasi, antara regional
2. Adanya interaksi antar aktor dalam proses pemerintahan (*governance*) rasionalisasi peran pemerintah
3. Menberdayakan individu, masyarakat, dan swasta untuk melakukan peran baru dan tanggung jawab dalam proses pemerintahan
4. Terciptanya sinergi antara swasta dengan pemerintah, antara pemerintah dengan masyarakat dan antara formal *governance* dan informal *self-governance*
5. Pembangunan kapasitas yang memerlukan pengembangan SDM, meningkatkan kebijakan dan administrasi fiskal, membangun kemitraan untuk menumbuhkan ekonomi baik tingkat lokal maupun nasional.

Konsep *good governance* menurut Mindarti (2005;206) banyak diwarnai dan dilandasi teori *governance (Governance theory)* seperti diajukan Rhodes dan stoker, dan lain-lain, juga banyak diwarnai dan dilandasi oleh teori domain publik (*Public domain theory*) seperti diajukan oleh J. Stewart and S. Ranson.

Teori Public domain seperti dijelaskan oleh Islamy (dalam Mindarti, 2005 :206) :

“ *Public domain* dapat digambarkan sebagai arena atau organisasi untuk mengejar atau memenuhi nilai kolektif. *Public domain* ini diperlukan untuk mengatasi ketidak sempurnaan pasar, dimana kebutuhan berbagai kebutuhan pelayanan masyarakat atau redistribusi sumber-sumber tidak dapat disediakan oleh pasar. Selain itu, juga diperlukan untuk memenuhi nilai-nilai khas yang harus ada pada setiap menejemen sektor publik seperti *equity* dan *equality*. Dengan kata lain, manajemen sektor publik tidak hanya ditujukan untuk mencapai tujuan sektor publik secara efektif dan efisien tetapi juga secara adil dan merata.”

Selain itu Islamy (2003:76) juga mengemukakan beberapa alasan mengapa model atau teori publik domain ini sangat diperlukan dan penting yaitu :

1. Ketidak tepatan manajemen sektor privat untuk mengkaji sektor publik, sehingga diperlukan model tersendiri atau khusus;
2. Penyusunan model manajemen sektor publik dapat dimulai dengan menetapkan tujuan-tujuan, persyaratan-persyaratan, dan tugas-tugas *public domain*;
3. Mengatasi dilema yang ada agar dapat tersusun manajemen sektor publik yang tepat;
4. Menyusun suatu pendekatan manajemen domain publik yang khas dan jelas tujuan-tujuannya, persyaratan-persyaratan, dan tugas-tugas termasuk pula dilema yang dihadapi.

Dengan adanya perbedaan model manajemen antara sektor swasta dengan sektor publik, maka berdasarkan teori domain publik Islamy (2003 : 83-87) mengemukakan sejumlah prinsip penting dalam pendekatan manajemen publik yang perlu diperhatikan yaitu :

1. *The learning process*, dimana sektor publik merupakan setting bagi pembelajaran masyarakat dan karenanya proses pemerintahan pun harus dapat dipandang dan diwujudkan sebagai proses pembelajaran itu sendiri;
2. *Response and direction in strategy*, dimana proses pemerintahan merupakan hubungan antara yang memerintah dengan yang diperintah, antara respons dan direksi / arahan. Proses politik melalui debat dan diskusi publik, dan lain-lain dapat menjadi bimbingan dan dalam menentukan respons dan arahan. Karena itu strategi dalam sektor publik tidak petlu dibatasi bidang-bidang atau area sasaran-sasarannya mengingat banyak nilai, kepentingan dan aspirasi yang harus diseimbangkan. Tugas manajemen sektor publik adalah lebih mengembangkan proses perencanaan strategis yang didasarkan atas realitas seperti ini.
3. *The budgetary process*, dimana alokasi ini, penyeimbang kepentingan dan penilaian kebutuhan ditetapkan lewat proses politik (struktur tawar-menawar) dan bukan atas dasar harga pasar semata.
4. *Decision making*, dimana keputusan dibuat dengan lebih bersifat sarat nilai yaitu nilai kolektif. Manajemen sektor publik harus peka terhadap nilai ini,

sebab bila tidak maka akan bertentangan dengan tujuan sektor publik itu sendiri. Untuk itu perlu dikembangkan pendekatan-pendekatan bagi pembuatan keputusan karena kriteria perlu dirubah, nilai perlu dicari, hasil dari proses politik, biaya serta keuntungan dari keputusan tersebut jarang sekali dapat ditentukan sebelumnya, dan kepentingan publik banyak yang tidak jelas;

5. *Management control and management of action*, dimana respens masing-masing individu perlu direkonsiliasi dengan antaran dan prosedur. Tindakan kolektif tidak perlu dibatasi karena adanya uniformitas aturan dan prosedur, dan penyediaan atas barang maupun jasa publik tidak perlu harus menghapuskan pilihan individual;
6. *The management of interaction*, dimana kerjasama dan interaksi harus selalu diupayakan ditengahkonflik dan persaingan yang tidak bisa dihindari dan harus dihadapi;
7. *Performance monitoring*, dimana monitoring dan penilaian terhadap kinerja disamping harus dilakukan pada berbagai leveljuga harus menggunakanindikator yang beragam. Bukan hanya indikator nilai efektif dan efisien biaya, tetapi juga dampak yang dikehendaki maupun yang tidak dikehendaki, termasuk nilai yang ditolak oleh publik. Karena itu penilaian dan pengukuran kinerja sektor publik mencakup kinerja yang erdimensi banyak, menggunakan indikator mutu dan menganalisis nilai yang tersembunyi.
8. *Staffing policies*, dimana para pemimpin organisasi harus mampu mengembangkan kebijakan kepegawaian yang bisa menjebatani antara fungsikontrol politik dengan posisi staf, antara hak-hak warga negara dengan hak staf, antara akuntabilitas publik dengan inisiatif staf.
9. *Relation with customer and citizen*, dimana manajemen publik harus makin memperkuat posisi anggota masyarakat sebagai citizenyang memiliki sejumlah hak-hak dan bukan sekedar memposisikannya untuk bertindak hanya sebagai konsumen seperti disektor swasta; dan
10. *Public accountability*, dimana setiap anggota organisasi publik harus dapat mempertanggung jawabkan tindakannya kepada publik dan akuntabilitas ini harus menjadi kebutuhan bagi organisasi publik itu sendiri. Akuntabilitas publik sangat luas, baik bentuk dan jenis substansinya.

Dari keseluruhan deskripsi diatas, dalam konteks dtudi administrasi publik, dapat ditegaskan 3 (tiga) dimensi penting dari governance (Dwiyanto, 2004 : 21-23) :

Petama, dari dimensi kelembagaan dimana governance adalah sebuah sistem administrasi yang melibatkan banyak pelaku (*multi-stakeholder*) baik dalam lingkungan pemerintahan maupun non pemerintahan.

Kedua, nilai yang menjadi dasar dalam penggunaan kekuasaan. *Governance*, melibatkan nilai-nilai yang jauh lebih kompleks dari pada sekedar efisiensi dan efektifitas ataupun saperti yang ditawarkan dalam gerakan adminitrasi baru seperti keadilan, kebebasan dan nilai kemanusiaan. UNDP misalnya memformulasikan nilai-nilai itu mencakup : *Participation, Rule of law, Transperency, Responsiveness, Consensus orientation, equity, Efficiency and Effectiveness, Accountability*, dan *Strategic vision*. Atau *Governance* tidak sekedar berkaitan dengan nilai 3R (responsifitas,representativitas, responsibilitas), tetapi juga berkaitan dengan nilai-nilai yang lebih politis

seperti demokratisasi, kejujuran, keadilan, persamaan gender, perlindungan HAM. Keseluruhan nilai utama ini merupakan sebuah kesatuan integral yang saling terkait dan tidak dapat dipisahkan dalam rangka perwujudan governance itu sendiri.

Ketiga, dimensi proses dimana *governance* berkenaan dengan sebuah proses yang menjelaskan bagaimana sebagai unsur dan lembaga memberikan respons terhadap lingkungannya. Sebagai proses bagaimana pemimpin dan inovator kebijakan dari berbagai lembaga yang ada didalam dan diluar pemerintahan mengembangkan jaringan untuk mengelola proses kebijakan publik.

Menurut Tjokrowinoto (dalam Mindarti,2005 :217) dalam *Governance*, untuk mampu menjebatani antara negara (*state*) dengan Masyarakat (*society*). Birokrasi dituntut untuk memiliki dua kompetensi pokok yaitu :

Pertama. Birokrasi harus mampu memberikan pelayanan publik dengan adil dan inklusif sebaik-baiknya. Hal ini menuntut kemampuan untuk memahami dan mengartikulasikan aspirasi dan kebutuhan masyarakat, dan merumuskannya dalam kebijakan dan perencanaan serta implementasinya.

Kedua. Birokrasi harus mempunyai kompetensi untuk memberdayakan masyarakat sipil dengan menciptakan *enabling social setting*. Pendekatan *top down* yang selama ini menguasai birokrasi dan masyarakat harus dirubah menjadi hubungan horizontal (*leveling off*)

3. *New Public Service*

Perspektif New Public management memperoleh kritik keras dari banyak pakar seperti Wamley & Wolf (1998), Box (1998), Boviard & Loffter (2003), dan Denhardt (2004). Mereka memandang bahwa perspektif ini, seperti halnya perspektif *old public administration*, tidak hanya membawa teknik administrasi baru namun juga seperangkat nilai tertentu. Masalahnya terletak pada nilai-nilai yang dikedepankan tersebut seperti efisiensi, rasionalitas, produktifitas dan bisnis karena dapat bertentangan dengan nilai-nilai kepentingan publik dan demokrasi. Jika pemerintahan dijalankan seperti halnya bisnis dan pemerintah berperan mengarahkan tujuan pelayanan publik maka pertanyaannya adalah siapakah sebenarnya pemilik dari kepentingan publik dan pelayanan publik? Atas dasar pemikiran tersebut Denhart memberikan kritik terhadap perspektif *new publik menegement*, bagaimana yang tertuang dalam kalimat “ *in our rush to steer, perhaps we are forgetting who owns the*

boat.” Menurut Denhardt & Denhardt (2004), karena pemilik kepentingan publik yang sebenarnya adalah masyarakat maka administrator publik seharusnya memusatkan perhatiannya pada tanggung jawab melayani dan memberdayakan warga negara melalui pengelolaan organisasi publik dan implementasi kebijakan publik. Perubahan orientasi tentang posisi warga negara, nilai yang dikedepankan, dan peran pemerintah ini memunculkan perspektif baru administrasi publik yang disebut sebagai *new publik service*. Warga negara seharusnya ditempatkan di depan, dan penekanan tidak seharusnya membedakan antara mengarahkan dan mengayuh tetapi lebih pada bagaimana membangun institusi publik yang didasarkan pada integritas dan responsivitas. Pada intinya, perspektif baru ini merupakan *a set idea about the role of public administration in the governance system that place publik service, democratic governance, and civic engagement at the center* (Denhardt & Denhardt, 2004 dalam muluk, 2001 : 7)

Perspektif *new publik service* mengawali pandangannya dari pengakuan atas warga negara dan posisinya sangat penting bagi pemerintah demokratis. Jati diri warga negara tidak hanya dipandang sebagai semata kepenting pribadi (*self interest*) namun juga melibatkan nilai, kepercayaan, dan kepedulian terhadap orang lain. Warga negara diposisikan sebagai pemilik pemerintahan (*owner of government*) dan mampu bertindak secara bersama-sama mencapai suatu yang lebih baik. Kepentingan publik tidak lagi dipandang sebagai agregasi kepentingan pribadi melainkan sebagai hasil dialog dan keterlibatan publik dalam mencari nilai bersama dan kepentingan bersama. Perspektif *new publik service* menghendaki peran administrator publik untuk melibatkan masyarakat dalam pemerintahan dan bertugas untuk melayani masyarakat. Dalam menjalankan tugas tersebut, administrator publik menyadari adanya beberapa lapisan kompleks tanggung jawab, etika, dan akuntabilitas dalam suatu sistem demokrasi. Administrator yang bertanggung jawab harus melibatkan masyarakat masyarakat tidak hanya dalam perencanaan tetapi juga pelaksanaan program guna

mencapai tujuan-tujuan masyarakat. Hal ini harus dilakukan tidak saja karena untuk menciptakan pemerintahan yang lebih baik tetapi juga sesuai dengan nilai-nilai demokrasi. Dengan demikian, pekerjaan administrator publik tidak lagi mengarahkan atau memanipulasi insentif tetapi pelayanan kepada masyarakat. Secara ringkas, perspektif new public service dapat dilihat dari beberapa prinsip yang dilontarkan oleh Denhardt & Denhardt (2004). Prinsip-prinsip tersebut adalah: pertama adalah *serve citizen, not customers*. Karena kepentingan publik merupakan hasil dialog tentang nilai-nilai bersama dari pada agregasi kepentingan pribadi perorangan maka abdi masyarakat tidak semata-mata merespon tuntutan pelanggan tetapi justru memusatkan perhatian untuk membangun kepercayaan dan kolaborasi dengan dan diantara warga negara. Kedua, *seek the public interest*. Administrator publik harus memberikan sumbangsih untuk membangun kepentingan publik bersama. Tujuannya tidak untuk menemukan solusi cepat yang diarahkan oleh pilihan-pilihan prorangan tetapi menciptakan kepentingan bersama dan tanggung jawab bersama. Ketika, *value citizenship over entrepreneurship*. Kepentingan publik lebih baik dijalankan oleh abdi masyarakat dan warga negara yang memiliki komitmen untuk memberikan sumbangsih bagi masyarakat dari pada dijalankan oleh manajer wirausaha yang bertindak seolah-olah uang masyarakat adalah milik mereka sendiri. Keempat, *Think strategically, act democratically*. Kebijakan dan program untuk memenuhi kebutuhan publik dapat dicapai secara efektif dan bertanggung jawab melalui upaya kolektif dan proses kolaboratif. Kelima, *recognize that accountability is not simple*, dalam perpektif ini abdi masyarakat seharusnya lebih peduli pada mekanisme pasar. Selain itu, abdi masyarakat juga harus mematuhi peraturan perundang-undangan, nilai-nilai kemasyarakatan, norma politik, standar profesional, dan kepentingan warga negara. Keenam. *Serve rather than steer*. Penting sekali bagi abdi masyarakat untuk menggunakan kepemimpinan yang berbasis pada nilai bersama dalam membantu warga negara mengemukakan kepentingan bersama dan memenuhinya dari pada

mengontrol atau mengarahkan masyarakat ke arah nilai baru. Ketujuh, *value people, not just productivity*. Organisasi publik beserta jaringannya lebih memungkinkan mencapai keberhasilan dalam jangka panjang jika dijalankan melalui proses kolaborasi dan kepemimpinan bersama yang didasarkan pada penghargaan kepada semua orang (Denhardt & Denhardt, 2004 dalam muluk, 20021;9).

B. Pelayanan Publik

1. Pengertian Pelayanan Publik

Pelayanan adalah suatu kegiatan atau urutan kegiatan yang terjadi dalam interaksi langsung antara seorang dengan orang lain atau mesin secara fisik, dan menyediakan kepuasan pelanggan. Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia dijelaskan pelayanan sebagai usaha melayani kebutuhan orang lain.

Menurut Suparto (2008 : 4) yang dimaksud dengan pelayanan publik adalah pemberian layanan yang dilakukan oleh pemerintah sebagai penyelenggaraan negara untuk memenuhi kebutuhan masyarakat (publik) sesuai dengan peraturan yang berlaku.

Dalam Lampiran 3 Keputusan Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 63/kep/M.PAN/7/2003 paragraf 1 butir C istilah pelayanan publik, diartikan sebagai segala kegiatan pelayanan yang dilaksanakan oleh instansi pemerintah sebagai upaya pemenuhan kebutuhan orang, masyarakat, instansi pemerintahan dan badan hokum maupun sebagai pelaksanaan ketentuan perundang-undangan.

menurut peraturan daerah Provinsi Jawa Timur tentang pelayanan publik.,yang dimaksud dengan pelayanan publik adalah segala jenis kegiatan dalam rangka pemenuhan kebuthan dasar setiap warga Negara dan pendudukatas suatu barang, jasa atau pelayanan administrasi yang diselenggarakan oleh penyelenggara pelayanan yang terkait dengan kepentingan publik.

Menurut Kurniawan (2005:4) menjelaskan bahwa pelayanan publik dapat diartikan sebagai pemberian pelayanan (melayani) keperluan orang atau masyarakat yang mempunyai kepentingan pada organisasi itu sesuai dengan aturan pokok dan tata cara yang telah ditetapkan.

Handayaniingrat dalam Suwono (2001 : 29) membedakan antara pelayanan masyarakat atau aktivitas yang dilakukan untuk memberikan jasa-jasa dan kemudahan-kemudahan pada masyarakat, sedangkan pelayanan umum (*publik service*) yaitu pelayanan yang diberikan dengan memegang teguh syarat-syarat efisiensi, efektivitas dan penghematan dengan melayani kepentingan umum dibidang produksi atau distribusi yang bergerak dibidang jasa vital.

Selanjutnya Moenir (1995 : 17) mengatakan bahwa : “ pelayanan publik adalah efektivitas memberikan kemudahan pada masyarakat dalam rangka memenuhi kebutuhan mereka. kegiatannya dapat dilakukan oleh organisasi pemerintah maupun non pemerintah”.

pada intinya pelayanan publik merupakan suatu kegiatan yang dilakukan untuk membantu dan membrikan kemudahan kepada publik melalui penyediaan barang atau jasa yang diperlukan oleh mereka yang berhubungan dengan hal-hal yang vital yang menyangkut kepentingan umum.

Islamy (1999 : 4) berpendapat bahwa :

keberhasilan proses pelayanan sangat tergantung pada dua pihak, yaitu aparat pelayan dan masyarakat yang dilayani.dengan demikian untuk melihat kualitas suatu pelayanan publik sebaiknya dikaji dari dua aspek yaitu proses internal organisasi dan dari aspek kemanfaatan output yang dinikmati oleh pelanggan (eksternal organisasi).

Menurut pandangan Moenir (1999 : 197-200) bahwa :

Agar pelayanan tersebut dapat memuaskan orang atau kelompok yang dilayani, maka pelaku yang bertugas melayani harus memenuhi criteria antara lain : 1) tingkah laku yang sopan, 2) cara menyampaikan sesuatu yang berkaitan dengan apa yang seharusnya diterima oleh orang yang bersangkutan, 3)waktu menyampaikan yang tepat dan 4) keramah-tamahan.

2. Klasifikasi Pelayanan Publik

Menurut Mahmudi (dalam Darmawan 2006:200) pelayanan publik diklasifikasikan dalam dua kategori utama yaitu :

1. Pelayanan Kebutuhan Dasar

Pelayanan dasar kepada masyarakat adalah fungsi pemerintah dalam memberikan dan mengurus keperluan kebutuhan dasar masyarakat untuk meningkatkan taraf kesejahteraan rakyat, meliputi :

- a) kesehatan
- b) Pendidikan dasar
- c) Bahan kebutuhan Pokok Masyarakat

2. Pelayanan Umum

Pelayanan Umum merupakan pelayanan pemerintah berkaitan dengan pelayanan administrasi dan barang untuk memenuhi kepentingan masyarakat.

- a) Pelayanan Administrasi
(pembuatan KTP, sertifikat tanah, akta kelahiran, akta kematian, BPKB, STNK, IMB, PASpor)
- b) pelayanan barang
(jaringan telepon, penyediaan tenaga listrik, penyediaan air bersih)

3. Pelayanan Jasa

Pelayanan jasa meliputi pendidikan tinggi dan menengah, pemeliharaan kesehatan, transportasi, jasa pos, sanitasi lingkungan, persampahan, drainase, jalan dan trotoar, penanggulangan bencana, pelayanan sosial.

3. Azas-azas Pelayanan publik

Berdasarkan Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 63/KEP/M.PAN/7/2003 tentang pedoman Umum Penyelenggaraan Pelayanan Publik disebutkan azas-azas pelayanan publik sebagai berikut :

1. Transparansi, yaitu bersifat terbuka dan mudah diakses oleh semua pihak yang membutuhkan, disediakan secara memadai serta mudah dimengerti.
2. akuntabilitas, yaitu dapat dipertanggung jawabkan sesuai dengan ketentuan perundang-undangan.
3. kondisional, yaitu sesuai dengan kondisi dan kemampuan pemberi dan penerima layanan dengan tetap berpegang pada prinsip efisiensi dan efektivitas.
4. Partisipatif, yaitu mendorong peran serta masyarakat dalam penyelenggaraan pelayanan publik,
5. kesamaan hak, yaitu tidak diskriminatif dalam artian tidak membedakan suku, agama, rasa, gender ataupun golongan status ekonomi.
6. keseimbangan hak, yaitu antara pemberi dan penerima layanan publik harus memenuhi hak dan kewajiban masing-masing pihak.

4. Prinsip-prinsip Pelayanan Publik

Prinsip-prinsip tatalaksana pelayanan umum, pada hakekatnya merupakan penerapan prinsip-prinsip pokok sebagai dasar yang menjadi pedoman dalam perumusan tatalaksana dan penyelenggaraan kegiatan pelayanan umum, sesuai dengan pedoman Tatalaksana Pelayanan Umum yang ditetapkan dengan Keputusan Menpan Nomor : 63/KEP/M.PAN/7/2003, maka sendi-sendi atau prinsip-prinsip tersebut dapat dipahami dengan penjelasan sebagai berikut:

- a. Kesederhanaan, yang mempunyai arti bahwa prosedur atau tata laksana pelayanan publik perlu ditetapkan dan dilaksanakan secara mudah, lancar, cepat, tepat, tidak berbelit-belit, mudah dipahami dan mudah dilaksanakan oleh masyarakat yang meminta pelayanan.
- b. keselarasan dan kepastian yang mengandung arti adanya kejelasan dan kepastian dalam hal : prosedur atau tata cara pelayanan; prasyarat pelayanan baik teknis atau administratif; unit kerja atau pejabat yang berwenang dan bertanggung jawab dalam memberikan pelayanan; rincian biaya atau tariff pelayanan dengan tata cara pembayaran; dan jangka waktu penyelesaian pelayanan.
- c. keamanan, yang dimaksud adalah bahwa proses dan produksi atau hasil pelayanan dapat memberikan keamanan, kenyamanan, dan kepastian hukum bagi masyarakat.
- d. keterbukaan, yang mengandung arti bahwa proses atau tata cara pelayanan, persyaratan, unit kerja atau pejabat penanggung jawab pemberi layanan, waktu penyelesaian, rincian biaya atau tariff serta hal-hal lain yang berkaitan dengan proses pelayanan wajib diinformasikan secara terbuka agar mudah diketahui dan difahami oleh masyarakat, abik diminta atau tidak.
- e. Efisiensi, yang berarti persyaratan-persyaratan hanya dibatasi pada hal-hal yang berkaitan langsung dengan pencapaiansasaran pelayanan dengan tetap memperhatikan keterpaduan antara persyaratan dengan produk pelayanan.
- f. Ekonomis, yaitu bahwa pengenaan biaya atau tariff pelayanan harus ditetapkan secara wajar dengan memperhatikan : nilai barang atau jasa, kemampuan masyarakat untuk membayar, dan ketentuan prundang-undangan yang berlaku.
- g. keadilan dan pemerataan, yang dimaksud adalah agar jangkauan pelayanan diusahakan seluas mungkin dengan distribusi yang merata dan adil bagi seluruh lapisan masyarakat.
- h. ketepatan waktu, hal ini mengandung arti bahwa pelaksanaan pelayanan harus dapat diselesaikan secara tepat pada waktu yang ditentukan.

Dalam kaitannya dengan hal tersebut, maka diskusi tentang pelayanan kepada masyarakat akan melibatkan empat unsur terkait, yaitu adalah pihak pemerintah atau birokrasi yang melayani; kedua, pihak masyarakat yang dilayani; ketiga, terjalin hubungan antara yang melayani dan dilayani, hubungan ini sangat menentukan tingkatan pelayanan pemerintah (delivery of service) dan pemanfaatan pelayanan tersebut oleh masyarakat (Public service accessibility). Keempat, adanya pengaruh lingkungan diluar birokrasi dan masyarakat, seperti politik, social budaya, ekonomi dan sebagainya.

C. Kesejahteraan Sosial

1. Pengertian Kesejahteraan Sosial

Kesejahteraan secara harfiah mengandung makna yang luas dan mencakup berbagai segi pandangan atau ukuran-ukuran tertentu tentang suatu hal yang menjadi ciri utama dari kata tersebut. Kesejahteraan bermula dari kata “sejahtera”, yang berarti aman, sentosa, makmur atau selamat artinya lepas dari segala macam gangguan dan kesukaran (Sumarnonugroho, 1991: 27).

Kemudian istilah kesejahteraan ini sering dikaitkan dengan kesejahteraan sosial, yaitu suatu sistem yang terorganisasi di bidang pelayanan-pelayanan sosial dan lembaga-lembaga, yang bertujuan untuk menjamin kebutuhan ekonomi manusia, standar kesehatan dan kondisi kehidupan yang layak, mendapatkan kesempatan yang sama dengan warga negara lainnya, peningkatan derajat harga diri, kebebasan berpikir dan melakukan kegiatan tanpa gangguan sesuai dengan hak-hak asasi seperti yang dimiliki sesamanya.

Istilah kesejahteraan bukanlah hal yang baru, baik dalam wacana global maupun nasional. Persatuan Bangsa-Bangsa (PBB), telah lama mengatur masalah tersebut sebagai salah satu bidang kegiatan internasional. PBB memberi batasan kesejahteraan sosial sebagai kegiatan-kegiatan yang terorganisir yang bertujuan untuk

membantu individu atau masyarakat guna memenuhi kebutuhan-kebutuhan dasarnya dan meningkatkan kesejahteraan selaras dengan kepentingan keluarga dan masyarakat (Suharto, 2005). Definisi tersebut menekankan bahwa kesejahteraan sosial adalah suatu institusi atau bidang kegiatan yang melibatkan aktivitas terorganisir yang diselenggarakan baik oleh lembaga-lembaga pemerintah maupun swasta yang bertujuan untuk mencegah, mengatasi atau memberikan kontribusi terhadap pemecahan masalah sosial, dan peningkatan kualitas hidup individu, kelompok dan masyarakat.

Dalam hal ini, konsep kesejahteraan sosial sudah ada dalam sistem ketatanegaraan Indonesia yaitu terdapat dalam pasal 1 Undang-Undang No. 11 Tahun 2009 yang merumuskan kesejahteraan sosial sebagai kondisi terpenuhinya kebutuhan material, spiritual, dan sosial warga negara agar dapat hidup layak dan mampu mengembangkan diri, sehingga dapat melaksanakan fungsi sosialnya. Pasal tersebut menjelaskan bahwa untuk mewujudkan tata kehidupan yang tenteram lahir batin yang dapat dirasakan oleh masing-masing individu, golongan, ataupun masyarakat, maka mereka harus mempunyai kemampuan untuk bekerja dalam upaya memenuhi kebutuhan hidupnya, baik materiil maupun spirituil tanpa adanya hambatan fisik, mental dan sosial.

Kesejahteraan sosial memiliki beberapa makna yang relatif berbeda, meskipun substansinya tetap sama. Menurut Suharto, (2005: 2), kesejahteraan sosial pada intinya mencakup tiga konsepsi, yaitu:

1. Kondisi kehidupan atau keadaan sejahtera, yakni terpenuhinya kebutuhan-kebutuhan jasmaniah, rohaniyah dan sosial.
2. Institusi, arena atau bidang kegiatan yang melibatkan lembaga kesejahteraan sosial dan berbagai profesi kemanusiaan yang menyelenggarakan usaha kesejahteraan sosial dan pelayanan sosial.
3. Aktivitas, yakni suatu kegiatan - kegiatan atau usaha yang terorganisir untuk mencapai kondisi sejahtera.

2. Fungsi Kesejahteraan Sosial

Kesejahteraan sosial mempunyai fungsi menurut Sumarnonugroho, (1991 : 43), sebagai berikut :

- a. Fungsi penyembuhan dan pemulihan (*kuratif/remedial* dan *rehabilitatif*).
 - 1) Fungsi penyembuhan dapat bersifat represif artinya bersifat menekan agar masalah sosial yang timbul tidak makin parah dan tidak menular;
 - 2) Fungsi pemulihan (*rehabilitatif*) terutama untuk menanamkan dan menumbuhkan fungsionalitas kembali dalam diri orang maupun anggota masyarakat;
 - 3) Fungsi penyembuhan dan pemulihan bertujuan untuk meniadakan hambatan – hambatan atau masalah sosial yang ada.
- b. Fungsi pencegahan (*preventif*).

Dalam hal ini meliputi langkah - langkah untuk mencegah agar jangan sampai timbul masalah sosial baru, juga langkah - langkah untuk memelihara fungsionalitas seseorang maupun masyarakat.
- c. Fungsi pengembangan (*promotif, developmental*).

Untuk mengembangkan kemampuan orang maupun masyarakat agar dapat lebih meningkatkan fungsionalitas mereka sehingga dapat hidup secara produktif.
- d. Fungsi penunjang (*suportif*).

Fungsi ini menopang usaha - usaha lain agar dapat lebih berkembang. Meliputi kegiatan - kegiatan yang dapat memperlancar keberhasilan program - program lainnya seperti bidang kesehatan, kependudukan dan keluarga berencana, pendidikan, pertanian dan sebagainya.

3. Kriteria Usaha Kesejahteraan Sosial

Menurut Wilensky dan Lebeaux dalam Sumarnonugroho, (1991: 44), mengemukakan lima kriteria untuk menentukan kegiatan-kegiatan yang dapat disebut sebagai usaha kesejahteraan sosial, yaitu :

a. *Formal Organization*

Usaha - usaha kesejahteraan sosial merupakan suatu organisasi yang formal.

b. *Social Sponsorship and Accountability*

Usaha kesejahteraan sosial diselenggarakan oleh masyarakat atas dukungan masyarakat dan pelaksanaannya harus pula di pertanggungjawabkan kepada masyarakat.

c. *Absence of Profit Motive as Dominant Program Purpose*

Tidak ada motif mencari untung sebagai tujuan yang menonjol dalam sesuatu program.

d. *Functional Generalization : An Integrative View of Human Needs*

Memiliki fungsi yang bersifat umum yaitu ada kebulatan pandangan tentang kebutuhan - kebutuhan manusia yang memerlukan bantuan dan perlu dipenuhi.

e. *Direct Concern with Human Consumption Needs*

Secara langsung berhubungan dengan konsumsi kebutuhan-kebutuhan manusia.

Sedangkan menurut Undang-undang No. 11 Tahun 2009, penyelenggaraan kesejahteraan sosial adalah upaya yang terarah, terpadu, dan berkelanjutan yang dilakukan Pemerintah, pemerintah daerah, dan masyarakat dalam bentuk pelayanan sosial guna memenuhi kebutuhan dasar setiap warga negara, yang meliputi rehabilitasi sosial, jaminan sosial, pemberdayaan sosial, dan perlindungan sosial.

D. Masalah Sosial

1. Definisi masalah sosial

Menurut Soerjono Soekanto (1990 : 401-402)

Masalah sosial adalah suatu ketidak sesuaian antara Unsur-unsur kebudayaan atau masyarakat, yang membahayakan kehidupan kelompok sosial, atau menghambat terpenuhinya keinginan-keinginan pokok warga kelompok tersebut, sehingga menyebabkan kepincangan ikatan sosial.

Masalah sosial muncul akibat terjadinya perbedaan yang mencolok antara nilai dalam masyarakat dengan realita yang ada. Pengertian masalah kesejahteraan sosial pada dasarnya tidak berbeda dengan masalah sosial. Masalah sosial timbul karena sebab-sebab dari individu sendiri (intrinsik) dan dari luar individu (ekstrinsik). Masalah yang mula-mula menggambarkan kondisi individu kemudian menjadi masalah yang menjelaskan kondisi dari sistem di tempat masyarakat hidup. Sebab-

sebab ekstrinsik berasal dari lingkungan fisik dan lingkungan sosial. Seperti yang telah disebutkan tadi bahwa pengertian masalah kesejahteraan sosial pada dasarnya tidak berbeda dengan pengertian masalah sosial. Ernest Burgess, mengemukakan teori tentang masalah sosial dalam perkembangan sosiologi dapat dikelompokkan menjadi lima :

- a. Masalah sosial sebagai patologi organik individual.
- b. Masalah sosial sebagai patologi sosial.
- c. Masalah sosial sebagai disorganisasi personal dan sosial.
- d. Masalah sosial sebagai koonflik-konflik nilai.
- e. Masalah sosial sebagai proses.

Masalah sosial sebagai proses sosial mencakup konsepsi tentang disorganisasi sosial dan konflik nilai. Masalah sosial timbul sebagai akibat dari proses perubahan sehubungan dengan perkembangan dalam sistem kepribadian manusia serta sistem sosial. Dalam proses ini dapat pula terjadi hambatan-hambatan terhadap realisasi nilai-nilai sosial. Terjadinya masalah sosial sebagai proses adalah alami dan tidak dapat dielakkan lagi.

Pada hakekatnya permasalahan kesejahteraan sosial timbul dari dapat atau tidak terpenuhinya kebutuhan manusia. Permasalahan kesejahteraan sosial ada yang secara nyata berpangkal pada hambatan-hambatan dalam pemenuhan kebutuhan, ada yang timbul dan berkembang sebagai pengaruh dari perubahan sosial-ekonomik serta penggunaan ilmu dan teknologi dalam kehidupan manusia. Disamping itu juga permasalahan yang sering tidak dapat atau sukar diperkirakan sebelumnya seperti bencana alam. Jenis masalah kesejahteraan sosial dapat dilihat dari jenis hambatan yang merupakan penyebab dari masalah kesejahteraan sosial, antara lain :

- a. Ketergantungan ekonomi.
- b. Ketidak mampuan menyesuaikan diri.
- c. Kesehatan yang buruk.

2. Klasifikasi Masalah Sosial

a. Klasifikasi atas dasar dikotomi

1. Masalah Sosial Patologis dan non Patologis

Masalah Sosial Patologis: Penyakit Sosial, sulit untuk dipecahkan, berhubungan dengan kehidupan masyarakat itu sendiri Misal: Pelacuran, kejahatan, perjudian dsb.

Masalah Sosial non Patologis: mengacu pada masalah sosial yang bukan bersifat penyakit, sehingga relatif lebih mudah mengatasinya. Contoh: tawuran antar kelompok, kenakalan remaja dsb.

2. Masalah Sosial Klasik-Konvensional dan Modern-Kontemporer

Masalah Sosial Klasik-Konvensional: menunjuk pada masalah sosial yang terjadi pada masa dahulu atau pada masyarakat yang dahulu atau masyarakat sederhana atau sering disebut masyarakat pertanian. Masalah-masalah tersebut hingga kini masih tetap ada. Contoh: masalah kemiskinan, pengangguran, kejahatan, pelacuran dsb.

Masalah Sosial Kontemporer-Modern: menunjuk pada masalah sosial yang baru muncul pada masa sekarang atau pada masyarakat industri. Contohnya: yang berkaitan dengan NAPZA (korban pengguna, pengedar dsb), HIV/AIDS, Trafficking, anak jalanan, buruh migrant, KDRT dsb.

3. Masalah Sosial Manifes dan Laten

Masalah Sosial Manifest: merupakan produk dari ketimpangan-ketimpangan sosial yang terjadi di masyarakat. Ketimpangan mana terjadi akibat dari ketidaksesuaian antara nilai dan norma yang ada, sehingga anggota masyarakat melakukan penyimpangan perilaku (deviant behavior). Masyarakat umumnya tidak menyukai perilaku tersebut dan berusaha untuk mengatasinya.

Masalah sosial latent: merupakan masalah sosial yang ada tapi tidak disadari oleh masyarakat atau masyarakat tidak berdaya untuk mengatasinya, atau juga berkaitan dengan nilai-nilai yang dimiliki oleh suatu masyarakat. Contoh: masalah konflik latent yang berlatar belakang SARA, keterbelakangan masyarakat dalam berbagai bidang kehidupan.

4. Masalah Sosial Strategis dan non Strategis/Biasa

Masalah Sosial Strategis merupakan masalah sosial yang dianggap sentral dan dapat mengakibatkan masalah-masalah sosial lainnya. Contoh : masalah kemiskinan yang dapat menyebabkan timbulnya masalah kejahatan, keterlantaran, pelacuran, penganiayaan, penjualan anak dan perempuan dsb.

Masalah Sosial biasa, mengacu pada masalah yang terjadi dalam lingkup relatif kecil dan dianggap tidak akan menimbulkan dampak besar. Contoh : pertengkar antar tetangga, perkelahian antar kelompok kecil, perceraian.

b. Klasifikasi atas dasar Warisan (heritages)

1. Warisan Sosial (Masalah Sosial sebagai warisan Fisik)

Terjadi karena adanya keterbatasan atau pengurangan sumber daya alam yang menimbulkan masalah bagi masyarakat sekitarnya. Contoh: kemiskinan di daerah tandus, penyakit-penyakit karena adanya polusi tanah, air, udara.

2. Warisan Biologis (Masalah Sosial sebagai warisan Biologis.)

Berkaitan dengan masalah kependudukan. Misal : masalah migrasi, berkurang atau bertambahnya penduduk, terbatasnya kelahiran, kecacatan baik karena bawaan atau bukan

3. Warisan Fisik (Masalah sosial sebagai warisan Sosial.)

Meliputi berbagai masalah yang berkaitan dengan interaksi sosial di masyarakat.

Contoh : masalah depresi, hubungan kelompok mayoritas dan minoritas, pendidikan, politik, pelaksanaan hukum, agama, pengisian waktu luang, kesehatan dsb.

E. Gelandangan

1. pengertian gelandangan

Ali, dkk., (1990) menyatakan bahwa : gelandangan berasal dari gelandang yang berarti selalu mengembara, atau berkelana (lelana). Mengutip pendapatnya Wirosardjono maka Ali, dkk., (1990) juga menyatakan bahwa gelandangan merupakan lapisan sosial, ekonomi dan budaya paling bawah dalam stratifikasi masyarakat kota. Dengan strata demikian maka gelandangan merupakan orang-orang yang tidak mempunyai tempat tinggal atau rumah dan pekerjaan yang tetap atau layak, berkeliaran di dalam kota, makan-minum serta tidur di sembarang tempat. Istilah “gelandangan” menurut onghokham (1983 : 3) adalah berasal dari “gelandang” yang berarti “selalu mengembara”, yang berkelana (lelana). Hakekatnya pengemis sebenarnya hanya satu cara agar dapat memperoleh keuntungan ekonomis dengan memanipulasi belas kasihan dari orang lain, sedangkan gelandangan merupakan orang yang tidak mempunyai pekerjaan yang tetap dan layak. Jadi gelandangan adalah seorang yang hidup menggelandang dan sekaligus mengemis.

Dengan mengutip definisi operasional Sensus Penduduk maka gelandangan terbatas pada mereka yang tidak memiliki tempat tinggal yang tetap, atau tempat tinggal tetapnya tidak berada pada wilayah pencacahan. Karena wilayah pencacahan telah habis membagi tempat hunian rumah tinggal yang lazim maka yang dimaksud dengan gelandangan dalam hal ini adalah orang-orang yang bermukim pada daerah - daerah bukan tempat tinggal tetapi merupakan konsentrasi hunian orang - orang

seperti di bawah jembatan, kuburan, pinggiran sungai, emper toko, sepanjang rel kereta api, taman, pasar, dan konsentrasi hunian gelandangan yang lain. Jadi menurut definisi ini gelandangan adalah orang - orang yang bertempat tinggal di kawasan - kawasan yang tidak layak untuk tempat tinggal.

Menurut Sarwono, (1978: 49), gelandangan adalah orang - orang miskin yang hidup di kota - kota yang tidak mempunyai tempat tinggal tertentu yang sah menurut hukum. Orang-orang ini menjadi beban pemerintah kota karena mereka ikut menyedot dan memanfaatkan fasilitas perkotaan, tetapi tidak membayar kembali fasilitas yang mereka nikmati itu. Selanjutnya Burhanudin (1981: 149) menyimpulkan bahwa gelandangan adalah seseorang yang tidak mempunyai pekerjaan dan tempat tinggal yang layak sehingga karenanya melakukan perbuatan - perbuatan dan menempati tempat - tempat yang tidak layak sebagai tempat tinggal.

Sedangkan menurut petunjuk teknis di PSBK yang dapat diklasifikasikan sebagai gelandangan adalah

1. tidak memiliki pekerjaan tetap dan layak, seperti mensai putung rokok, mencari plastik bekas, kertas bekas dan lain-lain.
2. Tidak memiliki tempat tinggal yang layak huni, seperti dibawah jembatan, rel kereta api, emperan toko dan lain-lain.
3. Tuna kependudukan, seeperti tidak memiliki KTP, dan atau kartu keluarga yang dicatat dikelurahan dan RT, RW setempat.
4. Tuna etika dalam arti tukar menukar istri, kumpul kebo atau komersialisasi istri dan lain-lain.

Menurut PP nomor 31 tahun 1980 Tentang Penanggulangan Gelandangan yang dimaksud dengan :

- a. Gelandangan adalah orang-orang yang hidup dalam keadaan tidak sesuai dengan norma kehidupan yang layak dalam masyarakat setempat, serta tidak mempunyai tempat tinggal dan pekerjaan yang tetap di wilayah tertentu dan hidup mengembara di tempat umum.
- b. Pengemis adalah orang-orang yang mendapatkan penghasilan dengan meminta-minta di muka umum dengan pelbagai cara dan alasan untuk mengharapkas belas kasihan dari orang lain.

2. Faktor timbulnya Gelandangan

Keadaan sosial ekonomi yang belum mencapai taraf kesejahteraan sosial yang baik, menyeluruh dan merata dapat berakibat meningkatnya gelandangan terutama di kota-kota besar. Menurut Effendi, (1993: 114) munculnya gelandangan juga dipengaruhi oleh dua faktor, yaitu :

a. Faktor eksternal,

- 1) Gagal dalam mendapatkan pekerjaan.
- 2) Terdesak oleh keadaan, seperti tertimpa bencana alam, perang, dll
- 3) Pengaruh orang lain.

b. Faktor internal,

- 1) Kurang bekal pendidikan dan keterampilan
- 2) Rasa rendah diri, rasa kurang percaya diri
- 3) Kurang siap untuk hidup di kota besar
- 4) Sakit jiwa, cacat tubuh

Menurut Buku Standar Pelayanan Minimal Pelayanan dan Rehabilitasi Sosial Gelandangan, selain faktor eksternal dan faktor internal, ada pula beberapa hal yang mempengaruhi seseorang menjadi gelandangan, yaitu :

(a) Tingginya tingkat kemiskinan.

Kemiskinan menyebabkan seseorang tidak mampu memenuhi kebutuhan dasar minimal dan menjangkau pelayanan umum sehingga tidak dapat mengembangkan kehidupan pribadi maupun keluarga secara layak.

(b) Rendahnya tingkat pendidikan.

Tingkat pendidikan yang rendah dapat menjadi kendala seseorang untuk memperoleh pekerjaan yang layak.

(c) Kurangnya keterampilan kerja.

Kurangnya keterampilan kerja menyebabkan seseorang tidak dapat memenuhi tuntutan pasar kerja.

(d) Faktor sosial budaya.

Ada beberapa faktor sosial budaya yang mempengaruhi seseorang menjadi gelandangan menurut Dirjen Pelayanan dan Rehabilitasi Sosial Depsos RI, (2005 : 7-8), yaitu :

- 1) Rendahnya harga diri pada sekelompok orang, mengakibatkan tidak dimilikinya rasa malu untuk meminta - minta.
- 2) Sikap pasrah pada nasib, bahwa kemiskinan dan kondisi mereka sebagai gelandangan adalah nasib, sehingga tidak ada kemauan untuk melakukan perubahan.
- 3) Kebebasan dan kesenangan hidup menggelandang.

Ada kenikmatan tersendiri bagi sebagian besar gelandangan yang hidup menggelandang, karena mereka merasa tidak terikat oleh aturan atau norma yang kadang - kadang membebani mereka, sehingga mengemis menjadi salah satu mata pencaharian.

Pada umumnya timbulnya gelandangan diakibatkan oleh tekanan ekonomis, dengan mempunyai latar belakang permasalahan yang berbeda - beda diantara daerah yang satu dengan daerah yang lain, sehingga mereka jadi gelandangan itu dilakukan dalam keadaan terpaksa satu dan lain hal untuk mempertahankan hidupnya. Mengingat tujuan utama usaha penanggulangan gelandangan adalah agar mereka kembali menjadi Warganegara yang berguna bagi bangsa dan Negara Republik Indonesia.

3. Ciri - ciri Gelandangan

- a. Anak sampai usia dewasa, tinggal disembarang tempat dan hidup mengembara atau menggelandang di tempat - tempat umum, biasanya dikota-kota besar;
- b. Tidak mempunyai tanda pengenalan atau identitas diri, berperilaku kehidupan bebas atau liar;
- c. Tidak mempunyai pekerjaan tetap, meminta - minta atau mengambil sisa makanan atau barang bekas.

Menurut Muthalib dan Sudjarwo dalam Ali dkk, (1990) dalam Saptono Iqbali diberikan tiga gambaran umum gelandangan, yaitu

- (1) sekelompok orang miskin atau dimiskinkan oleh masyarakatnya,
- (2) orang yang disingkirkan dari kehidupan khalayak ramai, dan
- (3) orang yang berpola hidup agar mampu bertahan dalam kemiskinan dan keterasingan.

F. Rehabilitasi Sosial

Tujuan dari proses rehabilitasi adalah membuat seorang menyadari potensi-potensinya dan selanjutnya melalui sarana dan prasarana yang diberikan kepadanya berusaha untuk mewujudkan atau mengembangkan potensi-potensi tersebut secara maksimal untuk dapat melaksanakan fungsi sosialnya secara optimal. Menurut Nitimihardja (2004) rehabilitasi sosial merupakan upaya yang bertujuan untuk mengintegrasikan seseorang mengalami masalah sosial kedalam kehidupan masyarakat dimana dia berada. Pengintegrasian tersebut dapat dilakukan mulai upaya peningkatan penyesuaian diri, baik terhadap keluarga, komunitas maupun pekerjaannya.

Menurut Undang-Undang Republik Indonesia No 11 pasal 1 Th 2009 Tentang Kesejahteraan Sosial. Yang dimaksud dengan Rehabilitasi Sosial adalah proses refungsionalisasi dan pengembangan untuk memungkinkan seseorang mampu melaksanakan fungsi sosialnya secara wajar dalam kehidupan masyarakat.

Pasal 7 tentang Rehabilitasi Sosial

- (1) Rehabilitasi sosial dimaksudkan untuk memulihkan dan mengembangkan kemampuan seseorang yang mengalami disfungsi sosial agar dapat melaksanakan fungsi sosialnya secara wajar.
- (2) Rehabilitasi sosial sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat dilaksanakan secara persuasif, motivatif, koersif, baik dalam keluarga, masyarakat maupun panti sosial.
- (3) Rehabilitasi sosial sebagaimana dimaksud pada ayat (2) diberikan dalam bentuk:
 - a. motivasi dan diagnosis psikososial;
 - b. perawatan dan pengasuhan;
 - c. pelatihan vokasional dan pembinaan kewirausahaan;
 - d. bimbingan mental spiritual;
 - e. bimbingan fisik;
 - f. bimbingan sosial dan konseling psikososial;

- g. pelayanan aksesibilitas;
- h. bantuan dan asistensi sosial;
- i. bimbingan resosialisasi;
- j. bimbingan lanjut; dan/atau

Kemudian lebih lanjut tentang usaha rehabilitatif terhadap gelandangan dan penemis yang berpedoman pada PP Nomor 31 tahun 1980 Tentang Penanggulangan Gelandangan :

Usaha rehabilitatif adalah usaha-usaha yang terorganisir meliputi usaha-usaha penyantunan, pemberian latihan dan pendidikan, pemulihan kemampuan dan penyaluran kembali baik ke daerah-daerah pemukiman baru melalui transmigrasi maupun ke tengah-tengah masyarakat, pengawasan serta pembinaan lanjut, sehingga dengan demikian para gelandangan, kembali memiliki kemampuan untuk hidup secara layak sesuai dengan martabat manusia sebagai Warganegara Republik Indonesia

Pasal 15 (1) Usaha rehabilitatif sebagaimana dimaksud dalam Pasal 14 dilaksanakan melalui Panti Sosial.

(2) Tatacara pelaksanaan ketentuan sebagaimana dimaksud ayat (1) diatur lebih lanjut oleh Menteri sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Pasal 16: Usaha penampungan ditujukan untuk meneliti/menseleksi gelandangan yang dimasukkan dalam Panti Sosial.

Pasal 17 :Seleksi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 16 bertujuan untuk menentukan kualifikasi pelayanan sosial yang akan diberikan.

Pasal 18 :Usaha penyantunan ditujukan untuk mengubah sikap mental gelandangan dari keadaan yang non produktif menjadi keadaan yang produktif.

Pasal 19 :Dalam melaksanakan usaha sebagaimana dimaksud dalam Pasal 18 para gelandangan diberikan bimbingan, pendidikan dan latihan baik fisik, mental maupun sosial serta ketrampilan kerja sesuai dengan bakat dan kemampuannya.

Berdasarkan model pelayanan maka pelayanan rehabilitasi sosial gelandangan dibagi 3 (tiga) model (Waluyo, 2002 : 35) yaitu ;

1. Sistem non panti, model ini memberikan pelayanan diluar panti/tidak ditampung dalam asrama. Para klien mendapat bimbingan sosial, keterampilan dan bantuan dalam masyarakatnya masing-masing. Sistem ini sangat terbuka dan memberikan kebebasan para klien untuk berinteraksi dengan masyarakat sekitarnya, namun kontrol dan monitoring terhadap semua kegiatan

rehabilitasi sulit dilakukan, termasuk kontrol terhadap penggunaan bantuan stimulus dan bantuan modal lainnya.

2. Sistem panti merupakan suatu model pelayanan kesejahteraan sosial secara langsung. Pelayanan yang diberikan relatif intensif karena penyandang masalah kesejahteraan sosial ditempatkan pada suatu rumah/ panti sehingga secara teknis mudah melakukan bimbingan, pembinaan, pemecahan masalah juga dilakukan didalam panti dan klien terisolasi dalam panti dan tidak dapat berinteraksi sosial secara bebas dengan masyarakat sekitarnya.
3. Sistem lingkungan pondok sosial (liposos), sistem pembinaan penyandang masalah kesejahteraan sosial yang bersifat konprehensif, integratif, dimana dalam kesatuan lingkungan sosial. Model ini mencoba menjawab kelemahan dan kekurangan yang ada dalam kedua sistem sebelumnya (sistem panti dan non panti). Dalam sistem ini para klien diberi kebebasan untuk berinteraksi dan berelasi dengan sesama klien yang tinggal dilingkungan panti maupun dalam masyarakat diluar panti, meskipun mereka tetap ditempatkan dalam unit-unit asrama dilingkungan panti . sasaran klien dalam sistem ini biasanya suatu keluarga yang terdiri dari ayah, ibu, anak yang disebut keluarga binaan sosial (KBS). Sistem ini ini dibentuk berdasarkan atas Keputusan Menteri Sosial No. 7 Tahun 1984 tentang Pola Operasional Rehabilitasi gelandangan.

