

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Negara berkembang di seluruh dunia termasuk Indonesia mengalami penipisan sistem wawasan kebangsaan akibat negara barat terhadap globalisasi komunikasi dan informasi. Akibat terjadi ketimpangan arus informasi internasional, informasi yang diterima masyarakat tidak ditelaah terlebih dahulu, sehingga pemerintah perlu segera bertindak guna mengantisipasi berbagai dampak negatifnya.

Wajar kalau provinsi DKI Jakarta sebagai kota metropolitan dihiasi kesibukan masyarakatnya. Selain sebagai ibukota negara, Jakarta sebagai pusat berbagai kegiatan. Pelayanan bidang kesejahteraan sosial merupakan tanggung jawab bersama antara pemerintah dan masyarakat. Setelah Indonesia dilanda badai krisis moneter sejak tahun 1998, beban pemerintah provinsi DKI Jakarta semakin berat dirasakan. Sebagai ibukota negara dan barometer perekonomian bangsa, Jakarta menjadi tujuan utama warga masyarakat dari daerah dan provinsi lain yang akan mencoba mengadu nasib di provinsi DKI Jakarta. Sebagian besar warga masyarakat pendatang tersebut, tidak mempunyai bekal keterampilan kerja dan pendidikan yang memadai, sehingga tidak mampu bersaing dalam memasuki lapangan kerja.

Pada akhirnya mereka menambah beban ibukota yang sudah padat dan menjadi penyandang masalah kesejahteraan sosial (PMKS). PMKS adalah salah satu permasalahan yang dihadapi oleh pemerintah provinsi DKI Jakarta dikarenakan jumlah PMKS terus meningkat. Untuk mengantisipasi, pemerintah provinsi DKI Jakarta telah melakukan berbagai cara baik dengan penertiban, pembinaan, hingga pemulangan PMKS ke daerah asalnya. Namun penanganan PMKS itu tidaklah efektif.

Penanganan PMKS harus dilakukan sampai ke daerah-daerah untuk mengurangi masuknya PMKS di kawasan provinsi DKI Jakarta. Selain dari itu memulangkan PMKS ke daerah asal dan harus diberikan keterampilan dan harus didasari dengan iman dan taqwa.

Angka PMKS yang tertinggi adalah kelompok pemulung, kemudian gelandangan disusul pekerja seks komersial (PSK), selanjutnya pedagang asongan. Angka PMKS PSK tidak terlalu tinggi dibanding pemulung dan gelandangan namun PSK juga perlu adanya pembinaan dari Dinas Bina Mental Spiritual dan Kesejahteraan Sosial yang telah terjaring serta dibina di panti-panti.

Kasus perdagangan seks yang menempatkan (menjadikan) anak-anak di bawah umur sebagai korban, cukup sering kita dengar. Kasus itu sering diawali dengan jalan penipuan, menjadi korban perkosaan dan atau dikorbankan (diserahkan) pada pembeli untuk dijadikan objek pemuas seksual seperti pencabulan dan perkosaan. Berbagai kejahatan seksual baik dalam bentuk prostitusi, perzinahan (*adultery*), pemerkosaan, pencabulan maupun pelecehan seksual yang menimpa anak-anak itu telah memakan korban dan berakibat pada penyebaran penyakit kelamin seperti AIDS.

Informasi yang berhasil diserap masyarakat dan kemampuan memilah-milah dari masyarakat itu sendiri terhadap kejahatan yang telah terjadi atau sedang menjadi fenomena, disamping kondisi perkembangan dan serangan budaya, realitas perekonomian dan transformasi nilai-nilai yang mengikuti perkembangan masyarakat.

Karena diasumsikan bahwa penegakan hukum itu belum menjembatani aspirasi korban selaku pencari keadilan, maka salah satu pihak yang ikut dipersalahkan dalam kaitannya dengan terjadinya kasus perkosaan adalah penegak hukum. Artinya, penegak hukum yang kurang memberikan respon dan perlindungan hukum terhadap pelaku perkosaan dinilai sebagai pihak yang harus bertanggung jawab terhadap maraknya kasus perkosaan.

Artinya sistem peradilan di Indonesia dianggap belum menjembatani aspirasi korban. Maraknya kasus kejahatan kesusilaan itu dianggap sebagai cermin kegagalan penegak hukum dalam menempatkan hukum sebagai kekuatan supremasi hukum tidak dijadikan sebagai kekuatan yang mampu dan menindak para pelanggar dan penjahat, termasuk pelaku kejahatan kesusilaan.

Penjatuhan hukuman yang cukup ringan terhadap pelaku kejahatan kekerasan (perkosaan) itu dinilai dapat mendorong oknum-oknum sosial untuk melakukan praktik peniruan kejahatan dan pelanggaran. Mereka diberi angin oleh kalangan penegak hukum untuk berperilaku menyimpang melalui cermin lemahnya penegakan hukum. Belum ada keberanian moral-profetis di kalangan penegak hukum, khususnya hakim untuk menjatuhkan vonis secara maksimal. Tuntutan pemberatan hukuman seperti hukuman mati terhadap pemerkosa dan penanganan secara manusiawi terhadap korban perkosaan, terutama anak-anak dibawah umur wajib mendapatkan prioritas, baik secara yuridis maupun sosiologis (kompensasi ganti rugi, rehabilitasi dan perlakuan sosial terhadap harkat kewanitaan).

Penanganan PMKS yang di tangani oleh pemerintah provinsi DKI Jakarta menjadi semakin sulit dan berat. Penanganan PMKS dibagi atas 2 sistem yaitu :

1. Penanganan Dalam Panti Sosial (Sistem Panti)

Penanganan dalam panti (sistem panti) ini PMKS meninggalkan keluarga untuk menerima pelayanan kesejahteraan sosial di lembaga / Panti Sosial

2. Penanganan di Luar Panti Sosial (Sistem Non Panti)

Dalam hal ini ini pelayanan kesejahteraan sosial dari lembaga sosial, PMKS tetap tinggal dalam keluarga.

Penanganan PMKS tidak sampai tuntas ini disebabkan karena :

- Perkembangan kemampuan sarana dan prasarana serta SDM terbatas.
- Kualitas PMKS rendah, bahkan tuna kualitas, pemberdayaan menjadi sulit.

- Mobilitas PMKS tinggi, datang pergi dan silih berganti.
- Sebagian besar PMKS belum dapat melepaskan diri dari ketergantungan

Upaya penanganan dan peningkatan kesejahteraan sosial bagi PSK di laksanakan melalui pelayanan panti. Pemerintah provinsi DKI melalui Dinas Birtal dan Kesos provinsi DKI sebagai lembaga yang memiliki tugas dan kewenangan telah menetapkan berbagai kebijakan dalam bidang kesejahteraan sosial untuk menangani masalah PSK, berdasarkan kebijakan pemerintah provinsi DKI Jakarta penanganan PMKS khususnya PSK melalui sistem pelayanan dalam panti dan sistem luar panti yaitu :

1. Panti Rehabilitasi Sosial Harapan Mulya Kedoya
2. Panti Rehabilitasi Sosial Mulya Jaya Cipayung

Departemen Sosial sebagai lembaga yang memiliki tugas dan kewenangan telah menetapkan berbagai kebijaksanaan dalam bidang kesejahteraan sosial untuk menangani masalah tuna susila, berdasarkan kebijaksanaan penanganan melalui sistem pelayanan dalam panti dan sistem luar panti.

Untuk penyelenggaraan pelayanan dan rehabilitasi sosial tahun 2000/2001, pemerintah dalam hal ini (Badan Kesejahteraan Sosial Nasional) BKSNI Cq. Deputi Pelayanan dan Rehabilitasi Sosial, memperoleh alokasi dana tahun 2000/2001 sebesar Rp. 566.575.000,- untuk Direktorat Pelayanan dan Rehabilitasi Tuna Sosial dan Korban Kekerasan, dengan rincian :

1. Rutin Rp. 101.750.000,-
2. Pembangunan Rp. 464.825.000,-

Aspek pembangunan kesejahteraan sosial mengedepankan peran utama masyarakat sebagai pelaksana penyelenggara pelayanan dan rehabilitasi sosial, sedangkan peranan pemerintah memfasilitasi kegiatan, dan penentu kebijakan. Pembinaan dan pengawasan dituntut untuk mampu melaksanakan perubahan sesuai paradigma baru. Berdasarkan Keputusan BKSNI No. 01/HUK/BKSNI/2000 tentang Organisasi dan Tata Kerja BKSNI

pasal 132, Direktorat Pelayanan dan Rehabilitasi Tuna Sosial dan Korban Tindakan Kekerasan berdasarkan kebijakan teknis yang ditetapkan oleh Deputi II dan peraturan perundang. Sehubungan dengan adanya Otonomi Daerah, banyak panti-panti yang pelaksanaan operasionalnya dialihkan kepada pemerintah daerah, salah satu panti yang masih dibawah wewenang langsung Departemen Sosial adalah Panti Sosial Bina Karya Wanita Harapan Mulya Jakarta Barat.

Panti ini sebagai sarana pelayanan masalah sosial tuna susila merupakan pelayanan dalam suatu proses penyantunan dan pengentasan meliputi tahapan rehabilitasi sosial, resosialisasi dan bimbingan lanjut bagi eks wanita tuna susila. Proses itu sendiri merupakan suatu upaya untuk mewujudkan terbina dan berkembangnya tata kehidupan dan penghidupan para penyandang masalah tuna susila yang meliputi pemulihan kembali rasa harga diri, kepercayaan diri, tanggung jawab sosial serta berkemauan dan berkemampuan untuk berjiwa wiraswasta, melaksanakan fungsi sosialnya dalam kehidupan dan penghidupan dalam masyarakat.

Adapun jenis program pelayanan dan rehabilitasi sosial di dalam panti hampir keseluruhan sama kegiatannya yaitu bimbingan sosial, bimbingan moral/agama, bimbingan latihan/ketrampilan. Bimbingan keterampilan Tata Boga, Tata Busana dan Tata Rias dan Hantaran. Penyaluran dengan kegiatan antara lain : menikahkan berdasarkan pilihan PSK, kembali kekeluarga, pengasuh anak, wirawasta, bekerja di KUBE (Kelompok Usaha Bersama), yang selalu di pantau oleh pemerintah provinsi DKI. Dalam hasil evaluasi program memungkinkan adanya hasil yang positif manun adapun kendala-kendala yang perlu dicermati dan diperbaiki untuk pengembangan perencanaan yang akan datang.

Reaksi masyarakat berupa tuntutan pemberatan hukuman itu merupakan wujud besarnya perhatian (responsi dan reaksi) masyarakat, lebih-lebih korban kejahatan perkosaan, terhadap fenomena kasus perkosaan yang

cenderung makin merajalela. Dalam pra survey dan diskusi yang telah dilakukan, para PSK yang berada di Panti Bina Karya Kedoya pada bulan lalu diperoleh gambaran permasalahan antara lain **“Kurangnya kualitas pelayanan panti terhadap PSK dan kurangnya kemampuan pelayanan aparatur panti serta kurangnya bimbingan keterampilan untuk para PSK sehingga para PSK itu bisa kembali ke jalan”**.

Nilai-nilai yang mendasari prinsip-prinsip pelayanan dan rehabilitasi sosial tuna susila adalah : menghargai harkat dan martabat manusia serta menghormati kapasitas seseorang untuk mengatasi masalahnya sendiri. Pelayanan dan rehabilitasi sosial tuna susila pada prinsip melibatkan seluruh komponen pemerintah (pusat dan daerah) serta unsur-unsur masyarakat (Organisasi sosial, profesional, perguruan tinggi/kalangan akademik, media massa dan lain-lain). Pelayanan dan rehabilitasi dilaksanakan melalui rangkaian kegiatan yang terintegrasi, mencakup upaya pencegahan, penindakan dan rehabilitasi, melalui basis keluarga, lembaga dan masyarakat.

Menjamin tersedianya pelayanan dan rehabilitasi sosial secara menyeluruh sesuai kebutuhan, yang dilaksanakan tanpa diskriminasi serta dapat dipertanggung jawabkan kepada masyarakat. Semakin kompleksnya permasalahan sosial termasuk tuna susila menuntut upaya dan strategi pelayanan baik melalui panti, non panti, maupun berbasis masyarakat.

Seperti penyebab masalah sosial lainnya yang tidak hanya disebabkan oleh satu faktor miskin melainkan masalah tuna susila juga memiliki penyebab yang multi dimensi seperti dimensi ekonomi, moral, budaya sosial dan psikologis. Untuk itu di dalam proses pemberian pelayanan dan rehabilitasi sosial kepada tuna susila aspek-aspek yang perlu diperhatikan adalah : sumber daya manusia, sarana prasarana, serta strategi pelayanan yang optimal. Pelaku tindak tuna susila disamping umumnya berasal dari warga masyarakat yang memiliki tingkat ekonomi rendah/miskin, berpendidikan

formal rendah, serta tidak memiliki ketrampilan, juga umumnya berusia masih sangat muda (produktif).

Oleh karena itu untuk penanganan masalah tersebut perlu perencanaan yang betul-betul matang, tepat dan melibatkan instansi serta masyarakat yang terkait dan peduli pada penanganan masalah tuna susila. Namun untuk melangkah pada upaya penanganan dimaksud terlebih dahulu perlu menyatukan persepsi dan komitmen bersama baik dari tingkat pusat dan pemda maupun masyarakat, mengingat disamping permasalahan sangat kompleks, juga karena pelaksanaan otonomi daerah yang mungkin antara daerah satu dengan daerah yang lain maupun dengan pusat tidak sama dalam melihat, memahami dan mengatasi masalah dimaksud.

Menyikapi kondisi yang mungkin terjadi didaerah seperti provinsi DKI Jakarta tentu menambah semakin kompleksnya penanganan masalah tuna sosial. Karena itu tidak dipungkiri bahwa akibat yang dapat ditimbulkan dari maraknya tindak pelacuran adalah : timbulnya berbagai penyakit serta menjadi sarang penularan penyakit kelamin, hepatitis dan lain-lain.

Disamping akibat secara fisik tersebut, hal lain yang dapat disebabkan dari tindak tuna susila adalah masalah kemalasan/tidak mau bekerja keras, yang pada gilirannya akan bisa mempengaruhi kerukunan keluarga, mendorong melemahnya moral di masyarakat, dapat menciptakan kerawanan sosial, kejahatan dan narkoba.

Jika akibat-akibat tersebut dibiarkan dengan pertimbangan karena tidak menghasilkan secara ekonomi khususnya untuk menunjang pendapatan asli daerah, maka akibat tersebut bukan hanya berhenti disitu saja. Melainkan semakin besar dan melebar jangkauan masalahnya yang pada akhirnya dapat menggoyahkan ketahanan sosial bangsa kita.

Pelayanan dan rehabilitasi sosial tuna susila didasarkan pada prinsip-prinsip umum dan khusus untuk menjamin berlangsungnya pelayanan secara profesional dan tidak melanggar hak azasi mereka sebagai manusia. Prinsip-

prinsip tersebut merupakan perangkat yang merefleksikan berbagai nilai yang perlu dianut oleh pelaksana pelayanan.

Ada indikasi pola yustisi yang dilakukan aparat ketentraman dan ketertiban (Trantib) dan perlindungan masyarakat (Linmas) provinsi DKI Jakarta tiap tahun sama yaitu pembinaan dalam panti tanpa penanganan lebih lanjut seringkali kurang terlihat manfaatnya. Setelah dilepas PSK kembali lagi ke jalan, itu yang menyebabkan penulis ingin mengetahui lebih banyak lagi kenapa PSK harus kembali lagi ke jalan. Sebagian besar PSK beroperasi di ruas jalan protokol, lampu merah atau di bawah kolong jembatan.

Agar para PSK yang sudah terjaring dan di rehabilitasi tidak kembali ke jalan, panti mempunyai program pelayanan dan rehabilitasi sosial yaitu dengan cara pembinaan sosial, pembinaan mental keagamaan, pemeliharaan fisik, terapi kelompok, keterampilan kerja praktis dan praktek belajar kerja serta penyaluran.

Berdasarkan permasalahan tersebut penulis mempunyai dugaan sementara bahwa keberhasilan PSK dan menciptakan ketrampilan untuk PSK serta bisa diterima lagi di masyarakat dan tidak kembali lagi ke jalan sebagai akhir dari kebijakan (*policy outcomes*) sangat dipengaruhi oleh kualitas pelayanan panti dan aparatur panti.

Dari uraian di atas dapat disimpulkan ketrampilan PSK senantiasa diutamakan, juga memenuhi keinginan dan harapan akan pelayanan panti yang lebih bermutu. Maka penulis melakukan penelitian tentang: **“Perbedaan Kemampuan Aparatur dan Kualitas Pelayanan Panti Harapan Mulya Kedoya dan Panti Mulya Jaya Cipayung”**.

1. Identifikasi Masalah.

Berdasarkan uraian latar belakang diatas, penulis mengidentifikasi masalah sebagai berikut :

- a. Kurangnya kualitas pelayanan Panti Harapan Mulya Kedoya, sehingga terjadi ketidakpuasan terhadap pelayanan yang diberikan kepada PSK.

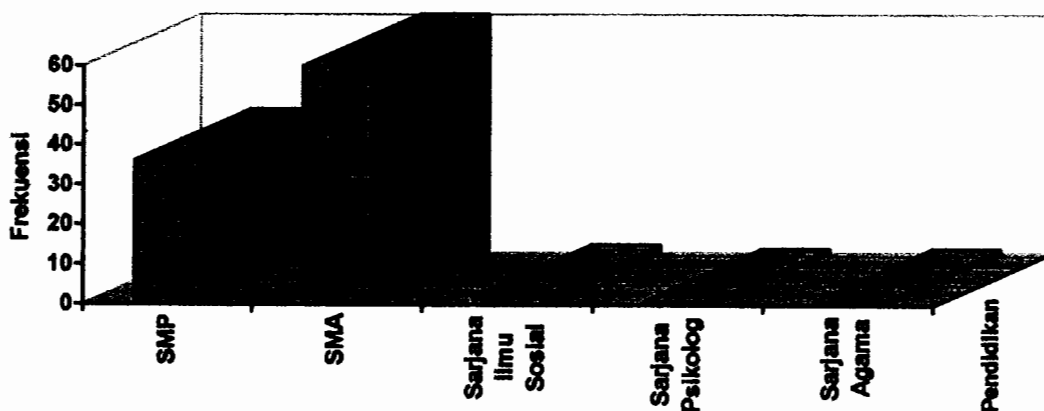
Dari hasil pengamatan awal kurangnya kualitas panti dalam memberikan pelayanan kepada PSK. Contohnya untuk tenaga pengajar / instruktur dengan kapasitas 100 PSK hanya dilayani oleh 4 orang. Kondisi yang demikian dapat menyebabkan terhambatnya kemampuan untuk menerima pengetahuan yang di berikan oleh pengajar.

- b. Kurangnya SDM aparatur untuk pengoperasian komputer

Dari hasil pengamatan awal masih ditemukan aparatur yang menggunakan mesin ketik untuk mengidentifikasi PSK yang baru terjaring pada pukul 3 pagi sehingga apabila PSK hasil rahasia banyak, memakan waktu yang cukup lama, sedangkan aparatur untuk shift kerja sudah habis pada pukul 5 pagi. Setelah jam 8 pagi PSK baru diidentifikasi kembali oleh aparatur yang lain.

- c. Latar belakang SDM aparatur

Grafik 1.1 Persentasi Berdasarkan Latar Belakang Pendidikan Aparatur



Dari hasil pengamatan SDM untuk instruktur para PSK tidak sesuai dengan disiplin ilmu yang dimiliki oleh aparatur. Contohnya untuk memberi motivasi dan pembinaan lebih lanjut seharusnya instruktur

berlatar belakangkan disiplin ilmu sosial, psikolog, tenaga kerja, agama.

Sedangkan yang ditemukan hanya berpendidikan SMP dan SMA, ini tidak sesuai dengan disiplin ilmu yang harus diberikan kepada PSK.

- d. SDM minim pendidikan dan Perubahan Gaya hidup akibat pesatnya pembangunan di Jakarta.

Dari hasil pengamatan sementara di dapat masih banyak PSK yang di wawancarai oleh penulis tidak lulus bangku SD bahkan adapula PSK yang dari Perguruan Tinggi untuk memenuhi gaya hidup kebutuhan di provinsi DKI Jakarta.

- e. Tingkat kesenjangan antara pelayanan dengan harapan PSK sehingga PSK memilih kembali lagi ke jalan.

Adanya perbedaan yang jauh antara PSK dengan aparat. Kondisi demikian menghambat komunikasi dan memahami kebutuhan PSK

- f. PSK setelah direhabilitasi di panti agar tidak kembali lagi ke jalan

Dari hasil pengamatan awal masih banyak keluhan dari PSK mengenai perbedaan harapan PSK dengan kenyataan yang didapat di panti.

- g. Penyaluran tenaga kerja dan hasil kerja setelah di rehablitasi di Panti oleh pemerintah provinsi DKI Jakarta.

Kurangnya kerjasama dengan instansi terkait masalah pemasaran tenaga kerja dan pemasaran hasil karya yang sudah direhab di panti.

- h. Kurangnya keahlian dari PSK ketrampilan dan pendidikan kurang memadai.

Kebanyakan PSK sangat minim sekali keahlian dan kemampuannya dan keinginan untuk bekerja keras.

- i. Kurangnya iman dan takwa serta ekonomi keluarga

Kurangnya keimanan dan ketakwaan kepada Tuhan Yang Maha Esa kebanyakan dari PSK untuk memenuhi kebutuhan serta kondisi ekonomi keluarga yang minim mengakibatkan PSK kembali lagi ke jalan.

- j. Kurangnya disiplin pegawai dalam masuk kerja
Seharusnya pegawai / aparatur sudah datang tepat jam 8 pagi namun sampai jam sembilan baru datang dan PSK di biarkan menunggu hingga jam setengah sepuluh pagi baru di berikan pelajaran.

2. Batasan Masalah

Dari berbagai gejala masalah yang telah dikemukakan diatas, namun yang akan dikaji pada penelitian ini dibatasi sebagai berikut

- a. Kemampuan Aparatur di Panti Harapan Mulya dan Panti Mulya Jaya Cipayung

Kemampuan aparatur juga dapat di bagi atas cerdas dan dapat belajar dengan cepat, kompeten secara profesional, kreatif dan inovatif memahami pekerjaan dan kemampuan organisasi.

- b. Kualitas pelayanan Panti Harapan Mulya Kedoya dan Panti Mulya Jaya Cipayung

Kualitas pelayanan Panti Harapan Mulya Kedoya dan Panti Mulya Jaya Cipayung kalau di lihat dari kualitas seorang aparturnya dalam mengerjakan mengajarkan program tidak sesuai dengan yang diinginkan oleh konsumen (PSK) . Dan dalam membantu menangani permasalahan yang terjadi pada PSK seorang aparatur kurang tanggap. Dalam bidang SDM aparatur kurang menunjang dengan kualitas materi yang di ajarkan oleh PSK. Bukti fisik panti (tempat belajar) belum bisa di bagi-bagi menurut materi pembelajaran.

- c. Ingin membanding Panti Harapan Mulya Kedoya dan Panti Mulya Jaya Cipayung dengan program (kebijakan) yang sama.

3. Rumusan Masalah

Atas dasar identifikasi permasalahan tersebut di atas maka dapat diketahui rumusan masalah yaitu membandingkan kemampuan aparatur dan kualitas pelayanan antara Panti Harapan Mulya Kedoya dan Mulya Jaya Cipayung dengan program yang sama.

B. Tujuan Penelitian

Berdasarkan paparan pada latar belakang dan rumusan masalah di atas, maka dapat ditetapkan penelitian : untuk mengetahui perbedaan kemampuan aparatur dan kualitas pelayanan di Panti Harapan Mulya Kedoya dan Panti Mulya Jaya Cipayung.

Setelah penulis dapat membedakan program yang sama antara kedua panti maka penulis ingin menambahkan dari program yang sudah ada, selain dari pada itu penulis menginginkan agar apratur diperdayakan sesuai dengan kemampuan aparatur dan kualitas pelayanan.

C. Manfaat Penelitian

Penelitian ini akan memberikan gambaran tentang hasil evaluasi kebijakan atau program yang sudah ada. Hasil penelitian ini di harapkan dapat bermanfaat baik secara langsung maupun tidak langsung kepada PSK sebagai (konsumen) pengguna, dan terutama bagi Kepala Panti agar pada tahun mendatang di programkan melalui daftar anggaran satuan (DASK).

1. Manfaat bagi Pemerintah.

- a. Sebagai masukan bagi Panti Harapan Mulya Kedoya untuk merencanakan dan melaksanakan pembinaan aparatur agar PSK lebih berdaya guna.
- b. Pihak pemerintah provinsi DKI Jakarta sebagai penentu kebijakan masalah PMKS khususnya PSK.
- c. Pihak pemerintah provinsi DKI Jakarta agar dapat menambah saran rekomentasi dari kebijakan yang sudah ada.
- d. Pihak pemerintah daerah provinsi DKI Jakarta sebagai masukan dalam rangka pengembangan tenaga kerja setelah direhabilitasi di Panti.
- e. Kepala Panti dapat mengambil langkah-langkah perbaikan untuk meningkatkan kualitas pelayanan Panti.

2. Manfaat bagi PSK

Melalui penelitian ini dapat di ketahui tingkat kemampuan aparatur di panti Harapan Mulya Kedoya. Dengan mengetahui kemampuan PSK, di harapkan PSK dapat mengoptimalkan sarana dan fasilitas yang disediakan oleh panti dan peluang untuk mencari mata pencaharian lain sehingga meningkatkan taraf hidup PSK.

3. Manfaat bagi Pengembang Ilmu Pengetahuan.

Bagi dunia ilmu pengetahuan dan pihak lain yang terkait, adalah sebagai sumbang saran utamanya dalam lingkup pendidikan serta dapat di jadikan sebagai bahan informasi atau referensi untuk melakukan penelitian lebih lanjut.