



MASYARAKAT KEBUDAYAAN DAN POLITIK

Agenda Permasalahan Tahun 2006

Masalah-Masalah Sosial di Indonesia: Pemahaman Konsep, Fokus Analisis, Skema Hubungan antar-variabel dan Metode Analisis
Doddy Sumbodo Singgih

Implementasi Kebijakan: Jaring Pengaman Sosial - Operasi Pasar Khusus Beras (JPS – OPKB) Keluarga Pra Sejahtera
Eko Supeno

Protes Sosial Buruh sebagai Alternatif Perumusan Kebijakan Publik
Kris Nugroho

Negara Madura: Sejarah Pembentukan hingga Penyelesaiannya dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI)
Muryadi

Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial di Kota Surabaya: Penyebab dan Kendala Penanganannya
Sudarso

Prospek Perbankan Syariah pada Masa Mendatang
Toto Warsoko Pikir

The Difficult but Interesting Problems of Clearly Conceptualizing Tourism and The Tourism Industry, and Differentiating The Two
Dian Yulie Reindrawati

Reformasi dan Pembangunan Lembaga: Melembagakan Tata Pemerintahan dan Pelayanan Publik
Rochyati Wahyuni Triana

MASYARAKAT KEBUDAYAAN DAN POLITIK

Diterbitkan oleh Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Airlangga, sebagai terbitan berkala tiga bulan sekali yang menyajikan tulisan-tulisan untuk lebih mempopulerkan ilmu kemasyarakatan ke tengah khalayak peminat dan untuk membuka forum belajar-mengajar yang lebih efektif

Pemimpin Umum

Hotman M. Siahaan

Wakil Pemimpin Umum

I. Basis Susilo

Penanggungjawab

Kris Nugroho

Dewan Redaksi

Soetandyo Wignjosuebrotu (Unair)

Ramlan Surbakti (Unair)

Daniel Theodore Sparringa (Unair)

Mohtar Mas'ood (UGM)

Ashadi Siregar (UGM)

Herudjati Purwoko (Undip)

Edy Suhardono (Ubaya)

Pemimpin Redaksi

Doddy S. Singgih

Sekretaris Redaksi

Harijono

Redaksi Pelaksana

Bagong Suyanto

Yuyun Wahyu Izzati

Helmy Prasetyo

Produksi dan Pemasaran

Herwanto

STT No. 841/SK/Ditjen PPG/STT/1981

ISSN 0216-2407

Alamat Redaksi : FISIP Unair Jl. Airlangga 4-6 Surabaya 60286, Indonesia

Telepon: 031-5034015, Fax: 031-5012442

e-mail : fisip@unair.ac.id

Pengantar Redaksi

Memasuki tahun 2006 banyak sekali agenda permasalahan pemerintah yang harus segera diselesaikan sebagai akibat lanjutan dari tahun sebelumnya. Menurut catatan yang ada pada redaksi, permasalahan cukup menonjol yang dihadapi memasuki tahun 2006 meliputi berbagai aspek baik sosial, ekonomi, hukum, politik, keamanan, budaya.

Permasalahan yang dihadapi saat ini merupakan akumulasi buah kebijakan pemerintah yang sarat dengan berbagai kepentingan dan kontroversi. Sebut saja misalnya kebijakan pemerintah menaikkan harga BBM (dengan harapan subsidi BBM dapat mengalir kepada masyarakat yang memang benar-benar membutuhkan) ditengah keterpurukan ekonomi dan daya beli masyarakat, belum lagi ketidakjelasan status hukum pejabat korup yang dapat berkeliaran secara bebas, maraknya terorisme dan separatisme, banyaknya Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial (PMKS) seperti anjal, masyarakat miskin dan terlantar, gelandangan dan pengemis, dan sebagainya.

Hendaknya pemerintah dapat arif dan bijaksana untuk mengurai satu per satu permasalahan yang ada, sebelum permasalahan yang lain dan lebih besar datang. Di mana pada akhirnya menyebabkan ketidakpuasan, keputusasaan dan ketidakpercayaan masyarakat terhadap pemerintah untuk dapat menyelesaikan permasalahan yang ada.

Secara teoritik kumpulan artikel, dan hasil penelitian yang diulas dalam jurnal ini tidak lain adalah beberapa contoh permasalahan yang dihadapi pemerintah memasuki tahun 2006, selain terdapat berbagai tulisan di luar topik utama, antara lain: Masalah-Masalah Sosial di Indonesia: Pemahaman Konsep, Fokus Analisis, Skema Hubungan Antar-Variabel dan Metode Analisis disajikan Doddy Sumbodo Singgih; dari sisi kebijakan, tulisan Eko Supeno mengulas tentang Implementasi Kebijakan Jaring Pengaman Sosial-Operasi Pasar Khusus Beras (JPS-OPKB) Keluarga Pra Sejahtera; Protes Sosial Buruh sebagai Alternatif Perumusan Kebijakan Publik oleh Kris Nugroho dari segi politis, kemudian wacana tentang Negara Madura: Sejarah Pembentukan hingga Penyelesaiannya dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia oleh Muryadi, sudut pandang sosial Sudarso mengupas tentang Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial di Kota Surabaya: Penyebab dan Kendala Penanganannya, secara ekonomi Prospek Perbankan Syariah pada Masa Mendatang oleh Toto Warsoko Pikir, dinamika pariwisata disampaikan oleh Dian Yulie Reindrawati tentang *The Difficult but Interesting Problems of Clearly Conceptualizing Tourism and The Tourism Industry, and Differentiating The Two*, kemudian permasalahan kelembagaan dijelaskan oleh Rochyati

Topik Utama Edisi No. 2 (April) 2006:
Pornografi dan pelayanan Publik

Wahyuni Triana mengenai Reformasi dan Pembangunan Lembaga: Melembagakan Tata Kepemerintahan dan Pelayanan Publik.

Kehadiran Jurnal *Masyarakat, Kebudayaan dan Politik* pada tahun 2006 ini semoga dapat memberikan pencerahan sekaligus alternatif pemecahan masalah dan menjadi media interaksi yang dapat menjembatani para ahli, ilmuwan sosial, pemerhati masalah sosial-politik dan berbagai pihak terkait dalam menuangkan gagasan serta ide kreatif demi perbaikan proses pembangunan serta perbaikan masyarakat.

Redaksi

Wakil Pemimpin Redaksi
Permasalahan yang dihadapi saat ini merupakan akumulasi dari berbagai faktor yang saling berkaitan. Salah satu faktor yang paling menonjol adalah korupsi yang telah merajalela di berbagai sektor kehidupan. Korupsi ini telah merusak kepercayaan masyarakat terhadap pemerintah dan menghambat pembangunan. Oleh karena itu, diperlukan upaya yang komprehensif untuk memerangi korupsi, baik melalui penegakan hukum yang tegas, peningkatan transparansi pemerintahan, maupun pemberdayaan masyarakat sipil. Selain itu, tantangan lain yang dihadapi adalah perubahan struktur demografi yang cepat, peningkatan angka pengangguran, serta dampak negatif dari globalisasi. Untuk menghadapi tantangan-tantangan tersebut, diperlukan kebijakan yang inovatif dan responsif. Jurnal ini hadir sebagai wadah untuk membahas berbagai isu-isu tersebut secara mendalam dan kritis. Kami berharap jurnal ini dapat memberikan kontribusi yang signifikan bagi kemajuan ilmu pengetahuan dan pembangunan bangsa.

1891/TTS/PPK/RS/148.04 TTS
ISSN 2502-6120
Jurnal ini diterbitkan oleh Masyarakat, Kebudayaan dan Politik, Universitas Indonesia, Jakarta. Untuk berlangganan atau informasi lebih lanjut, silakan hubungi kami di alamat email: info@mkdp.uji.ac.id atau melalui telepon di nomor 021-78000000.

DAFTAR ISI

Pengantar Redaksi

iii

Daftar Isi

v

Masalah-masalah Sosial di Indonesia: Pemahaman Konsep, Fokus Analisis, Skema Hubungan antar-variabel dan Metode Analisis

Doddy Sumbodo Singgih

1

Implementasi Kebijakan: Jaring Pengaman Sosial - Operasi Pasar Khusus Beras (JPS – OPKB) Keluarga Pra Sejahtera

Eko Supeno

9

Protes Sosial Buruh Sebagai Alternatif Perumusan Kebijakan Publik

Kris Nugroho

23

Negara Madura: Sejarah Pembentukan hingga Penyelesaiannya dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI)

Muryadi

35

Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial di Kota Surabaya: Penyebab dan Kendala Penanganannya

Sudarso

45

Prospek Perbankan Syariah pada Masa Mendatang

Toto Warsoko Pikir

59

The Difficult But Interesting Problems of Clearly Conceptualizing Tourism and The Tourism Industry, and Differentiating The Two

Dian Yulie Reindrawati

69

Reformasi dan Pembangunan Lembaga: Melembagakan Tata Pemerintahan dan Pelayanan Publik

Rochyati Wahyuni Triana

75

PENYANDANG MASALAH KESEJAHTERAAN SOSIAL DI KOTA SURABAYA Penyebab dan Kendala Penanganannya

Sudarso

Dosen Jurusan Sosiologi FISIP Unair, Surabaya

Abstract

The wide-spreading of growth sum up Patient Problem of Social Prosperity (PMKS) in Surabaya caused by poorness pressure, explosive urbanization, Surabaya as centre of economic growth in East Indonesia, ability of town to provide public facility and field of work is relative limited. While constraint complicating effort of handling of PMKS is at least fund, strive handling only use approach punitif-represif, Lack of cooperation with Local Government in area of origin of migrant problem and according to executive and also legislative oftentimes still be considered to be by secondary issue.

Keywords: *Social Problem, poorness pressure, over urbanization*

Di Propinsi Jawa Timur dan Indonesia bagian Timur pada umumnya, Surabaya tak pelak adalah contoh kemajuan yang seringkali menjadi acuan pembangunan berbagai daerah. Tetapi ironisnya di saat yang sama Surabaya seringkali juga menjadi daerah tujuan utama kaum migran yang ingin merubah nasib. Sebagai sebuah metropolitan, akselerasi perkembangan kota Surabaya yang terlalu cepat harus diakui acapkali justru melahirkan distorsi. Di bawah bayang-bayang model pembangunan yang hiper-pragmatis dan hanya mengedepankan pertumbuhan ekonomi serta kalkulasi efisiensi, ternyata terbukti gagal dan malah hanya melahirkan sejumlah kesenjangan — termasuk kesenjangan pembangunan antara wilayah perkotaan dan pedesaan (Chaniago,

2001). Sekali pun benar bahwa di era *millenium urban* ini banyak kemajuan telah berhasil dicapai kota-kota besar dan pusat-pusat pertumbuhan seperti Surabaya. Tetapi, dampak-dampak dari perubahannya tetap berawal dan berakhir di kota besar. Perubahan ini mempengaruhi struktur lapangan kerja, demografi, kualitas hidup, pengertian tentang bekerja, serta bersatunya persoalan-persoalan lokal, regional dan bahkan internasional.

Di berbagai kota besar, harus diakui bahwa perkembangan pesat pola kehidupan perkotaan acapkali tidak diimbangi dengan perkembangan kemampuan kota yang berarti. Bahkan beberapa di antaranya justru menurun, baik kualitas maupun kapasitasnya. Sebagai contoh, semakin besarnya derajat

penderitaan kaum miskin di perkotaan karena mengalami marginalitas ekonomi, sosial maupun akses budaya. Menajamnya masalah-masalah sosial perkotaan seperti konflik sosial, karakter kejahatan, prostitusi, anak jalanan dan endemiknya amuk massa yang menyerang rasa tertib umum. Perubahan struktur demografi penduduk kota dengan meningkatnya warga lanjut usia. Relatif menurunnya usia produktif serta kelangkaan penyediaan lapangan kerja menimbulkan persoalan-persoalan baru dalam pengelolaan kebijakan publik (Ahmad, 2002: 4). Kegagalan pembangunan dan proses marginalisasi yang terjadi di wilayah pedesaan, bukan saja telah terbukti menimbulkan derasnya migrasi penduduk yang berlebihan di wilayah kota besar, tetapi juga setumpuk masalah sosial yang menyertainya. Seperti bisa kita lihat dalam lima tahun terakhir, kota-kota besar di Propinsi Jawa Timur — khususnya Surabaya — bukan saja diserbu arus migrasi yang terus meningkat dari waktu ke waktu, tetapi di saat yang sama juga memicu munculnya berbagai permasalahan kota, seperti PKL, permukiman kumuh, gelandangan, pengemis, tuna wisma, anak jalanan, PSK, dan lain-lain sebagainya. Yang namanya PMKS (Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial), alih-alih jumlahnya makin menurun, di lapangan yang terjadi justru perkembangan mereka tampak makin mencemaskan. Perkembangan anak jalanan yang ada di Surabaya, misalnya, menurut prediksi Dinas Sosial dan Pemberdayaan Perempuan Kota Surabaya, pada masa pasca krisis diperkirakan jumlahnya justru meningkat sekitar 30 persen dibandingkan tahun sebelumnya. Jika pada tahun 2000, jumlah

anak jalanan tercatat hanya 1.297 orang, maka pada tahun 2001 jumlah tersebut sudah melonjak dua kali lipat lebih menjadi 2.926 orang (Kompas, 5 Maret 2003).

Saat ini, dibandingkan Jakarta memang perkembangan dan tingkat kepadatan penduduk kota Surabaya masih tergolong jauh. Tetapi, tanda-tanda bahwa pada tahun-tahun mendatang Surabaya akan berkembang seperti Jakarta bukanlah sesuatu yang mustahil. Kalau di Jakarta pada tahun 2015 nanti, penduduk kota diramalkan bakal menjadi kota berpenduduk terbanyak nomor lima di dunia dengan jumlah penduduk mencapai 21,2 juta jiwa — di bawah Tokyo (28,7 juta), Bombay (27,4 juta), Lagos (24,4 juta), dan Shanghai (23,4 juta), maka tidak mustahil jumlah penduduk kota Surabaya akan melonjak menjadi 4-5 juta jiwa. Menurut T.G. McGee — seorang pakar perkotaan dari Universitas British Columbia — bersama-sama dengan Jakarta-Bandung dan Yogyakarta-Semarang, Surabaya-Malang akan berkembang menjadi kawasan mega-urban atau *Extended Metropolitan Region*, yakni sebuah kawasan perkotaan yang amat luas dengan jumlah penduduk besar, melebihi ukuran metropolitan. Ini berarti beban yang mesti ditanggung kota Surabaya bukan saja masalah-masalah internal akibat tekanan pertumbuhan penduduk asli atau persoalan pengaturan tata ruang dan penyediaan permukiman serta fasilitas publik bagi penduduk kota Surabaya sendiri, melainkan juga beban eksternal yang muncul akibat masuknya arus migran dari kota-kota menengah di sekitarnya, seperti Malang, Sidoarjo, Gresik, Lamongan, Mojokerto, Pasuruan, Bangkalan, Jombang, dan bahkan daerah lain yang agak jauh seperti Bojonegoro,

Lumajang, Madiun, dan sebagainya.

Menurut data yang ada, saat ini barangkali penduduk Surabaya hanya sekitar 2,6 juta. Tetapi, sebagai kawasan mega-urban, yang namanya jumlah penduduk riil dan berbagai masalah sosial yang ditimbulkannya sesungguhnya telah keluar dari batas-batas administratif wilayah kota. Penduduk di sekitar kawasan Surabaya — khususnya wilayah Gerbangkertasusila — yang secara administratif bukan termasuk penduduk Surabaya, jangan heran bila mereka sebagian bekerja, membelanjakan uang, dan hidup sebagai warga kota Surabaya. Bahkan, yang memprihatinkan, tidak sedikit pula mereka yang kemudian mengadu nasib menjadi migran liar dan masuk ke sektor informal, baik yang legal, informal, non-legal maupun yang ilegal. Sebetulnya, sepanjang pemerintah kota Surabaya mampu memenuhi kebutuhan pelayanan publik bagi penduduk di kawasan mega-urban ini, barangkali sepesat apapun perkembangan kota dihela tidak akan menjadi masalah. Tetapi, lain soal ketika kemampuan pemerintah kota untuk menyediakan fasilitas publik dan melayani kebutuhan warganya yang senantiasa bertambah dengan pesat relatif tak berimbang. Di sejumlah kota besar di Indonesia, ketika dirasa arus pendatang yang masuk makin banyak, sementara kemampuan Pemerintah Kota sendiri relatif terbatas, maka gejala-gejala kejenuhan kota-kota ini pada akhirnya sempat menimbulkan gagasan dari sebagian ahli dan penata kota untuk membendung arus urbanisasi itu, atau setidaknya mengurangi, dan kalau perlu menutup kota tersebut dari para pendatang baru (Ahmad, 2002: 60).

Di Jakarta, misalnya, salah satu

gagasan yang dilaksanakan dalam rangka membatasi arus migrasi adalah dengan cara mengontrol dan memperketat persyaratan bagi penduduk pendatang. Pemberian kartu penduduk yang dibatasi dengan hanya pada para pendatang yang mempunyai kerja tetap dan tempat tinggal, maupun pengawasan para tamu yang menginap dengan kewajiban melapor pada Ketua RT maupun RW, memang sempat mengurangi bertambahnya kartu penduduk baru di Jakarta. Namun dalam kenyataannya, hal ini sering tidak diiringi berkurangnya pada pendatang. Hal ini disebabkan oleh banyaknya pendatang yang datang tanpa meminta bukti identitas diri di tempat yang baru itu (Ahmad, 2002: 60). Sekali pun banyak upaya dan peraturan telah dicoba diusahakan untuk menutup kota dari serbuan para pendatang tersebut. Tetapi rupanya gejala urbanisasi itu sedemikian kuatnya sehingga setiap usaha pengontrolan pada para pendatang maupun usaha penutupan kota akan sulit berhasil. Selama faktor-faktor pendorong dan penarik masih ada, dan selama tingkat kehidupan di kota masih sangat mencolok dibandingkan di desa, maka gejala perpindahan penduduk dari desa ke kota atau dari daerah-daerah minus ke daerah-daerah surplus, akan mengakibatkan ketidakseimbangan distribusi penduduk yang mengakibatkan konsentrasi-konsentrasi penduduk yang tinggi di daerah-daerah tertentu atau lebih-lebih di kota-kota tertentu.

Belajar dari pengalaman dan sejarah perkembangan kota-kota besar di berbagai belahan dunia, untuk menyongsong masa depan yang lebih baik, kota-kota besar seperti Surabaya tak pelak membutuhkan pendekatan yang lebih visioner serta melibatkan aliansi strategis

dan kemitraan yang konstruktif dalam pola *win-win solution* dengan berbagai pihak. Tanpa adanya kerjasama yang adil, ruang partisipasi yang lebih luas serta demokrasi ekonomi yang berkelanjutan; kota kemenangan akan sulit terwujud. Perubahan tatanan ekonomi dan politik global serta akutnya persoalan megapolis di dunia ketiga, membutuhkan pendekatan yang baru, tata pemerintah baru, semangat kerja baru dan etika yang baru pula.

Jenis PMKS dan Potensi Kota Surabaya

Dengan diberlakukannya kebijakan otonomi daerah sesungguhnya bukan hanya memberi kesempatan kepada pemerintah daerah, termasuk Pemerintah Kota Surabaya untuk membangun wilayah dan masyarakatnya secara mandiri dari segi finansial dan politik. Tetapi, yang tak kalah penting adalah bagaimana menumbuhkan kepekaan elit politik, para perencana pembangunan, dan dinas yang ada agar makin sensitif terhadap permasalahan sosial di tingkat lokal, dan kemudian segera menanganinya dalam

rangka meningkatkan kesejahteraan sosial masyarakat, khususnya warga masyarakat yang termasuk dalam kelompok Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial (PMKS).

■ Jenis PMKS

Kalau dirinci satu per satu, yang termasuk kelompok PMKS sesungguhnya sangat luas dan kompleks. Secara tipologis paling-tidak ada 21 masalah sosial yang mesti ditangani Pemerintah Kota Surabaya. Berbagai masalah sosial, seperti anak jalanan, fakir miskin, WTS, gelandangan, pengemis, lansia, perempuan korban tindak kekerasan, dan sebagainya — semua membutuhkan perhatian yang intensif dan segera agar tidak berkembang makin mencemaskan. Sebagai kota terbesar nomor dua di Indonesia dan merupakan salah satu kota tujuan migran, bisa dipahami jika berbagai persoalan PMKS seolah-olah makin menumpuk dan membutuhkan penanganan yang sifatnya segera. Secara rinci, masalah sosial apa saja yang menjadi tanggungjawab Pemerintah Kota Surabaya, apa batasannya, dan bagaimana pula ciri-cirinya bisa disimak pada tabel di bawah ini:

Tabel 1
Permasalahan Kesejahteraan Sosial dan Jenis PMKS Yang Harus Ditangani
Pemerintah Kota Surabaya

No.	Jenis Permasalahan	Ciri-Ciri
1	Fakir Miskin atau keluarga Miskin adalah orang atau keluarga yang tidak memiliki mata pencaharian atau memiliki mata pencaharian dengan tingkat penghasilan sangat rendah, sehingga tidak mampu memenuhi kebutuhan minimum.	a. Tingkat penghasilan rendah b. Kondisi perumahan dan lingkungan tidak memenuhi syarat c. Tingkat kesehatan rendah d. Tingkat pendidikan dan ketrampilan terbatas e. Hubungan komunikasi sosial terbatas
2	Bekas Penyandang Penyakit Kronis (Kusta, TBC) adalah seorang yang pernah menderita penyakit kronis dan telah dinyatakan sembuh oleh dokter rumah sakit	a. Bekas penderita TBC dan kusta b. Telah dinyatakan sembuh oleh dokter rumah sakit yang merawat
3	Gelandangan dan Pengemis adalah seseorang yang tidak mempunyai tempat tinggal dan pekerjaan	a. Gelandangan tidak mempunyai tempat tinggal tetap dan pekerjaan b. Pengemis tidak mempunyai penghasilan tetap dan hidup dari belas kasihan orang lain c. Tidak mempunyai identitas diri (KTP)
4	Korban Penyalahgunaan Napza adalah seseorang secara medis (menurut kedokteran pernah menderita ketergantungan terhadap obat-obatan terlarang/zat aditif lainnya)	a. Dari anak-anak hingga orang dewasa, atau bahkan lansia b. Telah bebas dari ketergantungan secara fisik terhadap obat terlarang lain yang dinyatakan surat keterangan dokter c. Sikap pada umumnya: 1) Anti sosial 2) Tidak dapat bergaul secara wajar
5	Penyandang Cacat adalah seseorang yang secara medis dinyatakan mempunyai kelainan fisik dan atau mental yang merintangi/meng-hambat dirinya untuk melakukan kegiatan atau melaksanakan fungsi sosialnya secara wajar dan layak	a. Cacat Tubuh 1) Cacat/putus tungkai dan lengan 2) Cacat tulang sendi dan otot pada tungkai lengan 3) Cacat tulang punggung 4) Lumpuh b. Cacat ortopedi c. Cacat Netra 1) Tidak dapat melihat jari-jari tangan yang berada pada jarak 1 m di depannya 2) Buta total 3) Melakukan mobilitas sangat terbatas

6	Wanita Rawan Sosial Ekonomi adalah wanita kepala keluarga atau pencari nafkah utama yang kurang mampu atau miskin	a. Wanita berumur 18 tahun ke atas b. Janda atau tidak berkeluarga c. Wanita kepala keluarga miskin atau sebagai pencari nafkah utama
7	Anak Nakal adalah anak yang bertingkah laku tidak patut atau berperilaku menyimpang dari norma-norma masyarakat sehingga membahayakan diri sendiri, orang lain atau masyarakat sekelilingnya/mengganggu ketertiban akan tetapi secara hukum belum dapat diberi sanksi	a. Anak umur 0-18 tahun b. Pada umumnya keluarga sudah tidak mampu mengaturnya c. Tidak tertib disiplin: 1) Sering membolos 2) Berkelahi 3) Suka berbohong 4) Mencuri di keluarga-nya d. Termasuk dalam kategori anak nakal: 1) Bekas napi usia muda (s/d 18 ta-hun) 2) Anak negara
8	Tuna Susila adalah seseorang yang mencari penghasilan dengan cara melakukan hubungan seksual di luar pernikahan	a. Menempati lokasi tertentu yang diketahui oleh masyarakat sebagai praktek pelacuran b. Umur s/d kira-kira 35 tahun c. Bertingkah laku untuk menarik perhatian pihak lain untuk kencan
9	Bekas Narapidana adalah seseorang yang telah selesai menjalani hukuman atau pidana	a. Potensial umur 21 s/d 45 tahun b. Terlantar (tidak mempunyai pencaharian tetap) c. Maksimal 1 tahun, sesudah keluar dari LP
10	Korban Bencana adalah perorangan/keluarga yang menderita baik fisik dan mental mau-pun harta benda atau pekerjaan sebagai akibat bencana	Perorangan/keluarga yang menderita: a. Fisik yaitu meninggal, luka berat/ ringan b. Kerugian harta benda c. Terganggunya mata pencaharian
11	Perintis Kemerdekaan dan Keluarganya adalah: a. Seseorang warga negara Indonesia yang telah berjuang mengantar ke pintu gerbang kemerdekaan dan ditetapkan sebagai perintis kemerdekaan b. Keluarga perintis kemerdekaan adalah janda/duda yang sah, dan ditetapkan sebagai keluarga perintis kemerdekaan	a. Warganegara Indonesia b. Berjuang antara tahun 1908 s/d 17 Agustus 1945, antara lain: 1) Pernah menjadi pemimpin/ anggota-anggota pengurus organisasi pada masa kolonial 2) Pernah dihukum sekurangnya 3 bln oleh pemerintah kolonial akibat kegiatan politiknya 3) Tidak pernah menentang peme-rintah RI yang sah 4) Bersikap dan berperilaku perjuangan, yang dapat dijadikan suri tauladan bagi orang lain c. Ditetapkan sebagai perintis kemerdekaan dengan SK Menteri Sosial d. Keluarga perintis kemerdekaan ditetapkan dengan SK Menteri Sosial

12	Lanjut Usia/Jompo Terlantar adalah orang dewasa yang tidak terurus atau terlantar, karena keluarganya tidak mampu untuk mengurusnya (miskin) atau tidak mempunyai sanak keluarga sehingga tidak berdaya atau tidak mampu memenuhi kebutuhan hidupnya	a. Orang dewasa, umur 55 th ke atas b. Terlantar, karena keluarga tidak mampu mengurusnya (miskin) c. Terlantar, karena tidak punya keluarga d. Tidak berdaya mencukupi kebutuhan hidupnya sendiri e. Termasuk dalam kategori lanjut usia atau jompo terlantar
13	Pahlawan Nasional dan Keluarga Pahlawan adalah: a. Seorang warga negara Indonesia yang semasa hidupnya sangat berjasa terhadap bangsa dan negara dan diangkat sebagai pahlawan b. Keluarga pahlawan nasional adalah suami, istri, anak kandung, anak angkat dan orang tua pahlawan nasional yang ditetapkan sebagai keluarga pahlawan nasional	a. WNI dan telah meninggal b. Ditetapkan sebagai pahlawan nasional dengan SK Presiden c. Keluarga pahlawan nasional ditetapkan dengan SK Menteri Sosial
14	Anak Terlantar adalah anak yang karena sebab-sebab tertentu tidak terurus, tidak terpelihara atau terlantar, sehingga tidak dapat terpenuhi kebutuhan jasmani, rohani, dan sosialnya yang mengakibatkan terganggunya atau terlambatnya pertumbuhan jasmani dan perkembangan kepribadiannya	a. Anak umur 0-18 tahun b. Terlantar, karena tidak mempunyai orang tua atau miskin sehingga tidak mampu mengurusnya c. Terlantar, karena keluarganya mempunyai masalah sosial psikologis/keluarga retak d. Tidak sekolah atau putus sekolah e. Tidak atau belum bekerja bagi yang sudah berumur 18 th dan belum kawin f. Termasuk dalam kategori anak terlantar yaitu anak yatim terlantar dan anak piatu terlantar
15	Keluarga Berumah Tak Layak Huni adalah keluarga yang rumah dan lingkungannya kumuh (kotor dan tidak teratur)	a. Rumah berada di lingkungan kumuh b. Bangunan berupa gubug dan pengab c. Tidak mempunyai kamar d. Tidak mempunyai sumur dan kakus
16	Anak, Wanita, dan Lanjut Usia yang Menjadi Korban Tindak Kekerasan atau Perlakuan Salah adalah seseorang (anak, wanita atau lansia) yang menjadi korban tindak kekerasan atau perlakuan salah tidak semestinya atau diperlakukan salah dalam lingkungan keluarga atau lingkungan terdekatnya	a. Anak yang diperjualbelikan atau anak korban perkosaan b. Anak yang bekerja di sektor berbahaya c. Wanita diperkosa atau dianiaya (korban <i>abuse</i>) d. Wanita yang bekerja di sektor domestik (PRT) korban eksploitasi e. Lanjut usia yang dianiaya

17	Anak Balita Terlantar adalah anak yang berusia di bawah 5 tahun, diutamakan yang terlantar atau yang diperkirakan akan terlantar	a. Ibunya sibuk di rumah maupun di luar rumah b. Ditinggalkan di rumah sakit/ rumah bersalin c. Mengalami kekurangan gizi d. Kurang terurus
18	Anak Jalanan adalah anak yang berusia di bawah 18 tahun yang sebagian waktunya berada di jalan	a. Mencari nafkah untuk membantu orang tuanya b. Bersekolah/tidak sekolah c. Suka mengganggu ketertiban umum d. Keluarganya tidak mampu e. Melarikan diri dari rumah f. Tidur di emperan, terminal dan sebagainya
19	Keluarga Bermasalah Sosial Psikologis adalah: a. Keluarga yang hubungan di dalam keluarganya maupun dengan lingkungan tidak serasi rukun b. Sikap dan tingkah lakunya tidak sesuai dengan norma-norma dalam keluarga maupun lingkungan c. Suami atau istri sering meninggalkan rumah tangga tanpa memperhatikan/ bertanggung jawab terhadap keluarganya	a. Sering bertengkar b. Dikucilkan oleh tetangganya c. Hidup sendiri-sendiri walaupun masih dalam ikatan keluarga
20	Komunitas Adat Terpencil adalah kelompok orang yang hidupnya dalam kesatuan-kesatuan sosial budaya yang bersifat lokal dan terpencar serta kurang/belum terlibat dalam jaringan dan pelayanan baik sosial, ekonomi maupun politik	a. Berbentuk komunitas adat terpencil, tertutup dan homogen b. Pranata sosial bertumpu pada hubungan kekerabatan c. Pada umumnya terpencil secara geografis dan relatif/sulit terjangkau d. Pada umumnya masih hidup dengan sistem ekonomi subsisten e. Peralatan dan teknologinya sederhana f. Ketergantungan pada lingkungan hidup dan sumber daya alam setempat relatif tinggi g. Terbatasnya akses pelayanan sosial, ekonomi dan politik
21	Pengungsi adalah orang/kelompok orang yang terusir dan atau atas kemauan sendiri meninggalkan tempat kehidupan semula, karena terancam keselamatan dan keamanannya atau adanya rasa ketakutan oleh karena ancaman dari kelompok/golongan sosial tertentu sebagai akibat dari konflik atau kekerasan lain yang menyebabkan kekacauan di masyarakat lingkungannya	a. Anak, perempuan dan laki-laki yang terusir dari tempat tinggalnya karena terjadinya konflik bersenjata b. Kehilangan tempat tinggal dan asset produksinya

■ Potensi yang Dimiliki

Keberhasilan penanganan persoalan PMKS pada dasarnya bukan hanya menjadi tanggung pemerintah daerah saja, tetapi juga menjadi tanggungjawab seluruh komponen dalam masyarakat (*stakeholder*) — yang keberhasilannya sangat dipengaruhi oleh kemampuan sumber daya aparatur dan

sumber daya masyarakat. Di Surabaya sendiri, saat ini sekurang-kurangnya memiliki empat potensi dan kondisi dinamis yang fungsional dalam mendukung pelaksanaan program pembangunan kesejahteraan sosial, yaitu: pekerja sosial masyarakat, organisasi sosial, Karang Taruna, dan wanita pemimpin kegiatan sosial.

Tabel 2

Potensi dan Kondisi Dinamis yang Dimiliki Kota Surabaya

No.	Kondisi Dinamis	Ciri-Ciri
1	Pekerja Sosial Masyarakat adalah warga masyarakat (perorangan/kelompok) yang mempunyai minat, perhatian, kemauan dan kemampuan untuk secara sukarela melaksanakan usaha kesejahteraan sosial	a. Perorangan b. Mengabdikan diri di bidang kesejahteraan sosial atas dasar ketulusan, kerelaan dan keikhlasan c. Memiliki pengalaman dan kemampuan melaksanakan usaha kesejahteraan sosial d. Telah mengikuti pelatihan/kursus/bimbingan di bidang usaha kesra
2	Organisasi Sosial adalah lembaga, yayasan, badan sosial, LSM atau Perkumpulan Masyarakat yang berbadan hukum atau tidak berbadan hukum, yang bergerak di bidang UKS, termasuk organisasi tingkat desa	a. Mempunyai nama, struktur organisasi dan alamat yang jelas b. Mempunyai anggaran dasar dan anggaran rumah tangga c. Mempunyai pengurus dan program kerja d. Kegiatan pokok dalam bidang usaha kesejahteraan sosial
3	Karang Taruna adalah organisasi sosial kepemudaan sebagai wadah pembinaan dan pengembangan pemuda di tingkat desa/kelurahan terutama di bidang UKS	a. Mempunyai struktur organisasi dan susunan pengurus b. Kegiatannya meliputi UKS dan ekonomi produktif di samping olah raga, kesehatan dan rekreasi c. Sifat keanggotaan menganut stelsel pasif
4	Wanita Pemimpin Kegiatan Sosial adalah pemimpin wanita/tokoh masyarakat wanita yang mempunyai kemampuan untuk memimpin dan melaksanakan kegiatan usaha kesejahteraan sosial	a. Usia 18 tahun ke atas atau sudah menikah b. Dikaderkan oleh masyarakat setempat c. Sudah mengikuti pelatihan kepemimpinan bidang kesejahteraan sosial

Ada sebagian pandangan memang berasumsi bahwa yang namanya persoalan PMKS akan dapat selesai dengan sendirinya tatkala masyarakat makin sejahtera dan diberi keleluasaan untuk mengatur dirinya sendiri. Tetapi, agar program pembangunan kesejahteraan sosial dapat memberikan hasil yang lebih cepat dan tepat sasaran, maka selain menaruh harapan pada peran aktif berbagai lembaga dan potensi swakarsa masyarakat, yang tak kalah penting adalah kemampuan dari *leading sector* di masing-masing dinas dan instansi terkait untuk melakukan langkah-langkah koordinasi, bersikap proaktif, dan melakukan revitalisasi terhadap berbagai program pembangunan kesejahteraan sosial yang selama ini sudah tidak lagi kontekstual dan sesuai dengan perubahan yang terjadi di masyarakat.

Faktor Penyebab

Meluasnya perkembangan jumlah PMKS di Kota Surabaya selain karena tekanan kemiskinan dan urbanisasi berlebih, sebenarnya juga berkaitan dengan banyak faktor. Analisis penulis menemukan faktor penyebab di balik meluasnya PMKS di Kota Surabaya adalah:

Pertama, daya tarik Kota Surabaya sebagai pusat pertumbuhan ekonomi di kawasan Indonesia Timur. Sebagai pusat pertumbuhan pembangunan untuk wilayah Indonesia Timur, akselerasi perkembangan kota Surabaya — terutama — jelas jauh lebih cepat dari wilayah *hinterland* di sekitarnya, sehingga pada perkembangannya kemudian memicu terjadinya arus urbanisasi berlebih (*over urbanization*). Setiap tahun, boleh dikata arus balik yang

terjadi pasca Lebaran atau Hari Raya senantiasa meningkat, sehingga di satu sisi desa kehilangan tenaga kerja produktif, sementara kota-kota besar makin padat karena arus kedatangan migran, baik permanen, semi permanen, maupun sirkuler.

Kedua, kemampuan kota Surabaya untuk menyediakan fasilitas publik dan lapangan pekerjaan relatif terbatas, sehingga akibat yang terjadi kemudian kaum migran cenderung mengembangkan kegiatan produktif di sektor non-formal, sektor informal, dan bahkan sektor informal yang ilegal (*shadow economy*), serta mencari tempat tinggal di zone-zone yang sebetulnya melanggar hukum, seperti wilayah stren kali, di kolong jembatan, permukiman liar, dan sejenisnya. Tidak jarang pula terjadi, bagi kaum migran yang tidak mampu mengembangkan pekerjaan produktif yang layak, mereka pada akhirnya terpaksa masuk pada jenis pekerjaan yang termasuk kategori PMKS, seperti menjadi anak jalanan, WTS, pengemis atau gelandangan.

Ketiga, tekanan kemiskinan di pedesaan yang dialami keluarga-keluarga miskin menyebabkan mereka tidak memiliki peluang untuk tetap bekerja di desa, sementara di saat yang sama mereka tidak memiliki alternatif ketrampilan yang dapat dijadikan bekal untuk menyambung hidup di kota besar. Akibat yang terjadi kemudian, kelompok penduduk desa miskin seperti ini, sangat potensial terjerumus dalam kehidupan kota yang keras: bekerja di jalanan, menjadi WTS, pengemis atau bahkan terpaksa menggelandang tanpa tempat tinggal yang pasti.

Keempat, berkurangnya kesempatan kerja di wilayah pedesaan

akibat proses komersialisasi dan modernisasi pertanian. Banyak bukti menunjukkan bahwa ketika teknologi mulai memasuki wilayah pedesaan — khususnya sektor pertanian — dan pola hubungan masyarakat desa pelan-pelan mulai berubah makin kontraktual, maka akibat yang tidak terelakkan adalah mulai memudahkan kemampuan involutif sektor pertanian untuk menampung tenaga kerja yang ada, sehingga jalan keluar yang dipilih kemudian adalah mereka mencoba mencari pekerjaan di tempat lain dengan cara berusaha mengadu nasib ke kota-kota besar yang dinilai lebih membuka peluang untuk hidup. Dalam hal ini, perbedaan besar upah antara desa dengan kota adalah faktor tambahan yang menyebabkan kenapa arus migrasi atau urbanisasi ke kota senantiasa mengalir dari waktu ke waktu.

Kendala-Kendala

Di Kota Surabaya, sejumlah kendala yang menyulitkan upaya penanganan PMKS adalah:

Pertama, alokasi dana untuk penanganan PMKS umumnya tidak sebanding dengan besaran masalah sosial yang dihadapi. Di Kota Surabaya, misalnya, untuk tahun 2004 hanya dialokasikan dana sebesar 23,9 milyar untuk perbaikan kesejahteraan masyarakat miskin. Meski jumlahnya cukup besar, namun sejauhmana efektivitas pemanfaatan dana tersebut sebetulnya masih menjadi tanda tanya. Bahkan, ada sebagian pihak yang mengkhawatirkan bakal terjadi bias di tingkat pelaksanaan, karena ditengarai hanya sebagian program yang dirancang benar-benar untuk masyarakat miskin.

Kedua, upaya penanganan terhadap PMKS seringkali hanya berhenti pada pendekatan punitif-represif — sekadar melakukan razia untuk menangkap PMKS — tetapi tidak ditindaklanjuti dengan upaya pembinaan yang efektif karena kurang memadainya tempat penampungan dan pelatihan bagi mereka yang terkena razia. Tempat penampungan PMKS di kawasan keputih, misalnya, di sana ternyata saat ini ditempati oleh sejumlah migran yang sudah bertahun-tahun tidak mau pindah, sehingga setiap kali terjadi penangkapan PMKS yang dikategorikan liar, maka mencari tempat penampungan baru adalah hal yang nyari mustahil.

Ketiga, fokus dan besaran masalah sosial yang ditangani seringkali kurang jelas dan akurat. Hal ini terutama berkaitan dengan karakteristik PMKS itu sendiri yang cenderung memiliki tingkat mobilitas sosial yang sangat dinamik, sering berpindah-pindah alias tidak menetap, sehingga jumlahnya selalu berubah-ubah dari waktu ke waktu. Data tentang jumlah anak jalanan dan gelandangan, misalnya, hingga kini umumnya masih simpang-siur, sehingga menyulitkan Pemerintah Kota Surabaya untuk menyusun program intervensi yang akurat.

Keempat, upaya penanganan PMKS di Kota Surabaya sering terjadi mentah dan kembali berhadapan dengan persoalan lama karena upaya yang dilakukan tidak didukung oleh kebijakan Pemerintah Daerah di daerah asal migran atau PMKS yang mengadu nasib ke Kota Surabaya. Penanganan PMKS yang hanya berkutat di daerah hilir, tetapi tidak didukung sikap dan kebijakan yang sama di daerah hulu (daerah asal) niscaya hanya akan menyebabkan terjadi model

penanganan yang sifatnya *kucing-kucingan*.

Kelima, masalah sosial, di mata para perencana pembangunan — baik eksekutif maupun legislative — seringkali masih dianggap sebagai isu sekunder yang secara langsung maupun tidak langsung akan dapat terselesaikan dengan sendirinya tatkala persoalan pembangunan ekonomi telah tertangani dengan baik. Bahkan, ada kesan program kesejahteraan sosial acapkali dipandang sebagai program yang marginal atau mengalami proses marginalisasi karena dinilai tidak mendatangkan keuntungan atau PAD bagi Pemerintah Kota Surabaya. Berbeda dengan program pembangunan ekonomi yang dianggap dapat segera mendatangkan keuntungan balik, program pembangunan kesejahteraan sosial umumnya belum banyak dipahami sebagai bentuk investasi sosial yang penting bagi masa depan warga masyarakat.

Penutup

Sejak awal disadari bahwa jenis dan kelompok PMKS yang seharusnya ditangani Pemerintah Kota Surabaya relatif bermacam-macam, meliputi 22 kategori, meskipun sesuai MOU yang telah ditandatangani Walikota dan Bupati se-Jawa Timur bersama dengan Gubernur Jawa Timur, akhirnya hanya dipilih empat

kategori PMKS prioritas, yakni anak jalanan, WTS, pengemis dan gelandangan. Pembatasan prioritas penanganan PMKS-pun ternyata juga tidak menjamin terselesainya masalah tersebut. Cukup banyak pekerjaan yang harus dilakukan pemerintah kota, misalnya, masalah akurasi data yang tersedia. Baik anak jalanan, WTS, pengemis maupun gelandangan, mereka semua pada dasarnya adalah bagian dari migran liar yang tidak terdata secara pasti, dan memang sulit dipastikan jumlahnya di lapangan karena mobilitas sosial mereka yang relatif tinggi.

Formulasi rencana, sasaran, dan pembagian kerja antar dinas terkait yang tidak sinergi dalam upaya melakukan penanganan PMKS secara terpadu di Kota Surabaya juga harus diakui merupakan persoalan tersendiri yang memerlukan proses panjang untuk mengubahnya. Situasi problematik yang dihadapi PMKS di Surabaya, Bagaimana pun, telah disepakati bersama bahwa yang namanya PMKS sebetulnya bukanlah semata-mata terdakwa yang hanya patut disalah-salahkan dan dirazia keberadaannya. Tetapi, mereka sesungguhnya juga merupakan korban yang patut ditolong, didukung dan difasilitasi agar dapat menolong dirinya sendiri untuk lebih berdaya tanpa harus terjerumus dalam program-program yang sifatnya karitatif semata.

Daftar Pustaka

- Budihardjo, Eko, *Tata Ruang Perkotaan*. Bandung (Bandung: Penerbit Alumni, 1977).
- Budihardjo, Eko (ed.), *Sejumlah Masalah Permukiman Kota* (Bandung: Penerbit Alumni, 1998).
- Bakhit, Izzedin (ed.), *Menggempur Akar-Akar Kemiskinan* (Jakarta: Yakoma-PGI, 2001).
- Dewanta, Awan Setya dkk., *Kemiskinan dan Kesenjangan di Indonesia* (Yogyakarta: Aditya Media, 1995).
- Gilbert, Alan & Josef Gugler, *Urbanisasi dan Kemiskinan di Dunia Ketiga* (Yogyakarta: Tiara Wacana, 1996).
- Goldthorpe, J.E., *Sosiologi Dunia Ketiga, Kesenjangan dan Pembangunan*. (Jakarta: Gramedia, 1992).
- Herlianto, *Urbanisasi dan Pembangunan Kota* (Bandung: Penerbit Alumni, 1996).
- Husken, Frans, Mario Putten, Jan-Paul Dirkse (eds.), *Pembangunan dan Kesejahteraan Sosial: Indonesia di Bawah Orde Baru* (Jakarta: Kerjasama Perwakilan KITLV dan Gramedia Widiasarana Indonesia, 1997).
- Hauser, Philip M., *Penduduk dan Masa Depan Perkotaan, Studi Kasus di Beberapa Daerah Perkotaan* (Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 1985).
- Hariadi, Sri Sanituti & Bagong Suyanto, *Anak Jalanan di Jawa Timur: Masalah dan Upaya Penanganannya* (Surabaya: Kerjasama LPA Jatim, BK3S dan Kanwil Depsos Jatim, 1999).
- Irwanto dkk., *Pekerja Anak di Tiga Kota Besar: Jakarta, Surabaya, Medan*. (Jakarta: Unicef dan Pusat Penelitian Unika Atma Jaya, 1995).
- Irwanto, Muhammad Farid & Jeffry Anwar, *Anak yang Membutuhkan Perlindungan Khusus di Indonesia: Analisis Situasi* (Jakarta: Kerjasama PKPM Unika Atmajaya Jakarta, Departemen Sosial, dan UNICEF, 1999).
- Mahasin, Aswab (ed.), *Gelandangan, Pandangan Ilmuwan Sosial* (Jakarta: LP3ES, 1984).
- Rachbini, Didik J. (ed.), *Negara dan kemiskinan di Daerah* (Jakarta: Sinar Harapan, 1995).
- Suyanto, Bagong, *Kemiskinan dan Kebijakan Pembangunan*. Yogyakarta: Aditya Media, 1996).
- Suyanto, Bagong dkk., *Penyusunan Rencana Induk Pengentasan kemiskinan di Kota Surabaya* (Surabaya: Bappeko Surabaya bekerjasama dengan Lutfansah, 2001).
- Soto, Hernando de, *Masih Ada Jalan Lain, Revolusi Tersembunyi di Negara Dunia Ketiga*. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 1991).
- Soegijoko, Budhy Tjahjati S dan BS Kusbiantoro, *Bunga Rampai Perencanaan Pembangunan di Indonesia*. Jakarta: Grasindo, 1997).
- Sumodiningrat, Gunawan, *Pembangunan Daerah dan Pemberdayaan Masyarakat* (Yogyakarta: Bina Rena Pariwara, 1987).