

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang**

Negara memiliki suatu peranan yang penting dalam penyelenggaraan sistem pemerintahan dan juga dalam upaya melaksanakan kegiatan pembangunan. Menurut Siagian (2014:4) Administrasi pembangunan mencakup dua pengertian yakni administrasi dan pembangunan. Pembangunan merupakan rangkaian usaha mewujudkan pertumbuhan dan perubahan secara terencana dan sadar yang ditempuh oleh suatu Negara bangsa menuju modernitas dalam rangka pembinaan bangsa (*nation building*). Kegiatan pembangunan dilakukan secara terencana dan sistematis demi tercapainya tujuan dan arah yang lebih baik yaitu dengan melaksanakan pembangunan nasional. Pembangunan nasional merupakan suatu usaha pemerintah secara berkelanjutan dalam meningkatkan kualitas manusia, khususnya masyarakat Indonesia di seluruh wilayah tanah air.

Pembangunan nasional mencakup berbagai aspek kehidupan bangsa seperti politik, ekonomi, sosial, budaya, pertahanan dan keamanan dan hubungan internasional. Pembangunan nasional sebagai upaya mewujudkan tujuan negara yakni dalam meningkatkan masyarakat yang adil, makmur dan sejahtera. Pelaksanaan pembangunan nasional haruslah selaras dengan amanat dalam pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 dalam alinea ke 4

yang menyebutkan bahwa pemerintah memiliki tanggung jawab untuk melindungi segenap bangsa serta mewujudkan kesejahteraan umum dalam rangka mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Hal tersebut merupakan cerminan bahwa pada dasarnya pembangunan nasional bertujuan untuk menciptakan kehidupan masyarakat yang sejahtera secara adil dan merata.

Sebagai upaya dalam mewujudkan hal tersebut, pembangunan dilaksanakan diberbagai bidang yang saling berkesinambungan antara satu dan yang lain. Salah satunya adalah pembangunan kesejahteraan sosial. Pembangunan kesejahteraan sosial merupakan usaha terencana terarah yang meliputi berbagai bentuk intervensi sosial dan pelayanan sosial untuk memenuhi kebutuhan manusia, mencegah dan mengatasi masalah sosial, serta memperkuat institusi-institusi sosial (Suharto, 2008:35). Kesejahteraan merupakan salah satu pencapaian yang diharapkan pada keberhasilan pembangunan nasional. Kesejahteraan sosial dapat ditandai dengan adanya peningkatan kehidupan yang layak dan mandiri dalam berbagai kebutuhan seperti sandang, pangan dan papan.

Untuk mewujudkan kesejahteraan pemerintah diwajibkan memberikan pelayanan prima kepada masyarakat sebagai tanggung jawab dalam menjalankan tugasnya. Pelayanan yang diberikan pemerintah sesuai dengan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik yang menjelaskan bahwa Negara memiliki kewajiban memberikan pelayanan kepada masyarakat untuk memenuhi kebutuhan hidupnya. Menurut Mahmudi

(2010:224) Pelayanan publik yang harus diberikan pemerintah dapat diklasifikasikan ke dalam dua kategori utama yaitu, pelayanan kebutuhan dasar dan pelayanan umum. Pelayanan kebutuhan dasar meliputi kesehatan, pendidikan dasar, dan bahan kebutuhan pokok masyarakat. Sedangkan pelayanan umum meliputi pelayanan administratif, pelayanan barang dan jasa. Berbagai macam pelayanan yang diberikan pemerintah pusat dan daerah merupakan bentuk tanggung jawab sebagai aparatur Negara dalam menjalankan tugas dan kewajibannya.

Sebagaimana tertuang dalam UU No. 11 Tahun 2009 tentang Kesejahteraan Sosial, negara telah melakukan penyelenggaraan pelayanan dan pengembangan kesejahteraan sosial secara terencana, terarah dan berkelanjutan untuk mewujudkan kehidupan yang layak dan bermartabat, serta untuk memenuhi hak dasar atas warga negara demi tercapainya kesejahteraan sosial. Penyelenggaraan kesejahteraan sosial menjadi tanggung jawab pemerintah pusat, pemerintah daerah dan masyarakat yang diwujudkan dalam pemberian pelayanan sosial. Yang meliputi rehabilitasi sosial, jaminan sosial, pemberdayaan sosial dan perlindungan sosial. Sasaran dari pembangunan ini mencakup individu, keluarga, kelompok, maupun masyarakat.

Adapun beberapa kelompok masyarakat yang menjadi prioritas, yakni masyarakat yang tergolong dalam Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial (PMKS). Peraturan Menteri Sosial Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 2012 tentang pedoman Pendataan dan Pengelolaan Data Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial Dan Potensi Dan Sumber Kesejahteraan Sosial

menjelaskan bahwa PMKS adalah perseorangan, keluarga, kelompok, dan/atau masyarakat yang karena suatu hambatan, kesulitan, atau gangguan tertentu tidak dapat dilaksanakan fungsi sosialnya, sehingga kebutuhan-kebutuhan hidupnya baik jasmani dan rohani, maupun sosialnya tidak dapat terpenuhi secara memadai dan wajar. PMKS Pun terbagi dalam beberapa jenis yang dipaparkan pada tabel berikut:

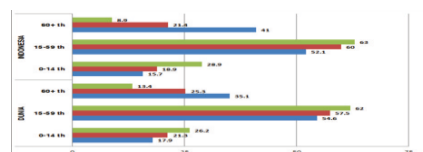
**Tabel 1. Jenis-jenis Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial (PMKS)**

No.	Jenis PMKS	No	Jenis PMKS
1.	Anak Balita Terlantar	14.	Pengemis
2.	Anak Terlantar	15.	Pemulung
3.	Anak Yang Berhadapan Dengan Hukum	16.	Kelompok Minoritas
4.	Anak Jalanan	17.	Bekas Warga Binaan Lembaga Perasyarakatan
5.	Anak Dengan Kedisabilitas	18.	Orang Yang Terkena HIV/AIDS
6.	Anak Yang Menjadi Korban Tindak Kekerasan	19.	Korban Penyalahgunaan NAPZA
7.	Anak Yang Memerlukan Perlindungan Khusus	20.	Korban Trafficking
8.	Lanjut Usia Terlantar	21.	Korban Tindak Kekerasan
9.	Penyandang Disabilitas	22.	Pekerja Migran Bermasalah Sosial
10.	Tuna Susila	23.	Korban Bencana Alam
11.	Gelandangan	24.	Korban Bencana Sosial
12.	Perempuan Rawan Sosial Ekonomi	25.	Fakir Miskin
13.	Keluarga Bermasalah Sosial Psikologis	26.	Komunitas Adat Terpencil

Sumber: *Peraturan Menteri Sosial Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 2012 tentang pedoman Pendataan dan Pengelolaan Data Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial Dan Potensi Dan Sumber Kesejahteraan Sosial*

Dapat dilihat dari tabel diatas bahwa terdapat 26 jenis PMKS yang menjadi sasaran dari pembangunan kesejahteraan sosial. Salah satu diantaranya adalah Lanjut Usia Terlantar. Penduduk Lanjut Usia Terlantar merupakan bagian dari anggota keluarga dan anggota masyarakat yang semakin bertambah jumlahnya sejalan dengan peningkatan usia harapan hidup. Dalam UU No. 13 Tahun 1998 Tentang Kesejahteraan Lanjut Usia yang dimaksud "lanjut usia adalah laki-laki ataupun perempuan yang berusia 60 tahun atau lebih atau seseorang yang telah mencapai usia 60 tahun keatas yang mana kemampuan fisiknya dan kognitifnya semakin menurun". Dengan kondisi sosial masyarakat yang makin membaik dan usia harapan hidup makin meningkat, sehingga jumlah lanjut usia makin bertambah. Walaupun banyak diantara lanjut usia yang masih produktif dan mampu berperan aktif dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara, namun karena faktor usianya akan banyak menghadapi keterbatasan sehingga memerlukan bantuan peningkatan kesejahteraan sosialnya.

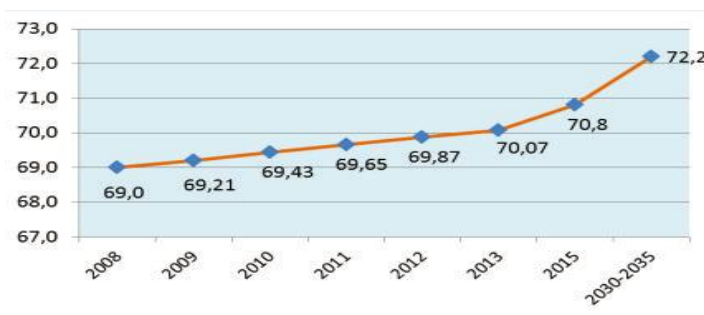
Secara global populasi lansia diprediksi terus mengalami peningkatan seperti tampak pada gambar di bawah. Populasi lansia di Indonesia diprediksi meningkat lebih tinggi dari pada populasi lansia di dunia setelah tahun 2100. (Infodatin RI. 2016)



**Gambar 1. Proporsi Penduduk Lansia di Indonesia dan Dunia Tahun 2013, 2050 dan 2100**

Sumber : UN, *World Population Prospects, the 2012 Revision*

Struktur *ageing population* merupakan cerminan dari semakin tingginya rata-rata Usia Harapan Hidup (UHH) penduduk Indonesia. Tingginya UHH merupakan salah satu indikator keberhasilan pencapaian pembangunan nasional terutama di bidang kesehatan. Sejak tahun 2004 - 2015 memperlihatkan adanya peningkatan Usia Harapan Hidup di Indonesia dari 68,6 tahun menjadi 70,8 tahun dan proyeksi tahun 2030-2035 mencapai 72,2 tahun.

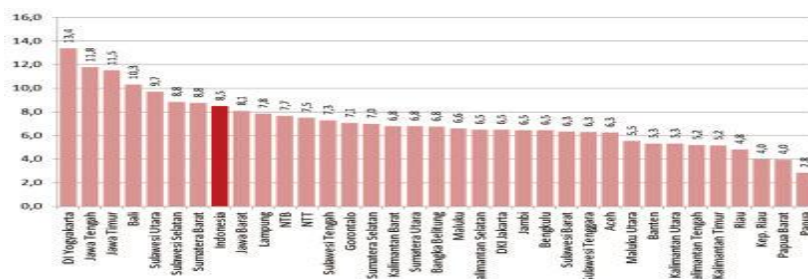


**Gambar 2. Usia Harapan Hidup Indonesia Tahun 2008 – 2015 dan Proyeksi Tahun 2030-2035**

Sumber: Badan Pusat Statistik RI, 2015

Salah satu tujuan pembangunan di Indonesia termasuk di Jawa Timur adalah untuk meningkatkan kesejahteraan dan kualitas hidup masyarakat yang tidak terkecuali pada kelompok lanjut usia (lansia). Peningkatan kesejahteraan dan kualitas hidup pada kelompok lansia tercermin dari meningkatnya usia harapan hidup penduduk yang tak lepas dari keberhasilan pembangunan di bidang kesehatan dan pendidikan. Bertambahnya sarana kesehatan yang diikuti dengan peningkatan pelayanan dan ketersediaan obat-obatan secara signifikan akan meningkatkan peluang masyarakat untuk

senantiasa dalam kondisi sehat sehingga peluang untuk hidup lebih lama pun akan semakin meningkat. (Infodatin RI. 2016)



**Gambar 3. Persentase Penduduk Lansia di Indonesia Tahun 2015**

*Sumber: Pusat Data dan Informasi, Kemenkes RI, 2015*

Berdasarkan persentase penduduk lansia di Indonesia pada tahun 2015, dapat dinyatakan bahwa Provinsi Jawa Timur menjadi urutan ke tiga pada tingkat lansia tertinggi. Suatu negara dikatakan memiliki struktur penduduk tua jika mempunyai populasi lansia di atas tujuh persen. Menganalogikan pada batasan tersebut, maka Jawa Timur termasuk Provinsi dengan penduduk berstruktur tua. Hal ini dapat dilihat dari persentase penduduk lansia yang telah mencapai 11,5 persen dari keseluruhan penduduk, seperti yang ditunjukkan pada struktur penduduk yang menua tersebut merupakan salah satu indikator keberhasilan pencapaian pembangunan manusia secara regional. Hal itu berkaitan dengan adanya perbaikan kualitas kesehatan dan kondisi sosial masyarakat yang meningkat. Keadaan ini telah memberikan peningkatan pada usia harapan hidup. Dengan demikian, peningkatan jumlah lansia menjadi salah satu indikator

keberhasilan pembangunan sekaligus sebagai tantangan dalam pembangunan.

Secara umum persentase lansia perempuan (12,30 persen) lebih besar dari persentase lansia laki-laki (10,60 persen). Sedangkan menurut sebarannya, penduduk lansia tercatat lebih banyak tinggal di daerah perdesaan (12,30 persen) dibandingkan dengan daerah perkotaan (10,56 persen). Jika dilihat menurut kelompok umur, penduduk lansia terbagi menjadi lansia muda (60-69 tahun) sebesar 6,92 persen, lansia menengah atau madya (70-79 tahun) sebesar 3,39 persen, dan lansia tua (80 tahun ke atas) sebesar 1,16 persen. Sementara itu penduduk pra lansia yaitu kelompok umur 45-54 tahun dan 55-59 tahun masing-masing sebesar 14,11 persen dan 5,28 persen.(BPS. Jatim 2015)

Tipe Daerah/Jenis Kelamin	Kelompok Umur Lansia					60+
	45-54	55-59	60-69	70-79	80+	
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
<b>Perkotaan (K)</b>						
Laki-laki (L)	13,41	5,18	6,37	2,62	0,81	9,81
Perempuan (P)	14,26	4,93	6,52	3,54	1,25	11,31
<b>L + P</b>	<b>13,84</b>	<b>5,05</b>	<b>6,45</b>	<b>3,09</b>	<b>1,03</b>	<b>10,56</b>
<b>Perdesaan (D)</b>						
Laki-laki (L)	14,22	5,68	7,24	3,12	0,98	11,35
Perempuan (P)	14,51	5,32	7,45	4,19	1,57	13,21
<b>L + P</b>	<b>14,37</b>	<b>5,49</b>	<b>7,35</b>	<b>3,67</b>	<b>1,28</b>	<b>12,30</b>
<b>K + D</b>						
Laki-laki (L)	13,83	5,44	6,82	2,88	0,90	10,60
Perempuan (P)	14,39	5,13	7,00	3,88	1,42	12,30
<b>L + P</b>	<b>14,11</b>	<b>5,28</b>	<b>6,92</b>	<b>3,39</b>	<b>1,16</b>	<b>11,46</b>

Sumber: Susenas, 2015  
 Keterangan : 45-54 dan 55-59 : Pra Lansia  
 60-69 : Lansia Muda  
 70-79 : Lansia Menengah/Madya  
 80+ : Lansia Tua  
 60+ : Lansia

**Gambar 4. Persentase Penduduk Pra Lansia dan Lansia Menurut Tipe Daerah.**

Sumber Badan Pusat Statistik Jawa Timur 2015

Kabupaten Blitar sebagai kabupaten yang dinobatkan sebagai kabupaten paling peduli terhadap lansia di Jawa Timur dalam kurun waktu 5 tahun terakhir ini, dengan penghargaan-penghargaan yang telah diterimanya yaitu pada tahun 2009 sebagai kabupaten paling peduli terhadap lansia bidang kelembagaan, kemudian tahun 2011 sebagai kabupaten paling



peduli terhadap lansia bidang pemberdayaan, lalu pada tahun 2012 sebagai kabupaten paling peduli terhadap lansia bidang pelayanan dan pada tahun 2014 mendapat juara 3 Karang Werdha Berprestasi se-Jawa Timur (Dinas Kominfo Prov. Jawa Timur, 2014). Selain penghargaan-penghargaan di atas, pada tahun 2002 Bupati Blitar juga pernah dinobatkan sebagai Bupati Peduli Lansia Asia Pasific Economical Cooperation Golden Award.

Dengan penghargaan-penghargaan yang telah didapat tersebut ternyata pada realitasnya masih banyak penduduk lanjut usia yang tinggal di Wilayah Kabupaten Blitar hidup dalam kondisi yang memprihatinkan.

Data dari Dinas Sosial Kabupaten Blitar menunjukkan bahwa jumlah penduduk lanjut usia terlantar di Kabupaten Blitar pada tahun 2014 jumlahnya mencapai 2241 jiwa. Angka ini selalu mengalami peningkatan pada periode tahun 2012 hingga 2014. Pada tahun 2012 jumlah lansia terlantar sebesar 481 jiwa, kemudian pada tahun 2013 jumlahnya menjadi 561 jiwa, dan pada tahun 2014 jumlahnya meningkat lagi menjadi 2241 jiwa (Dinsos Kab. Blitar, 2014).

Dari data-data diatas dapat dilihat bahwa masalah lanjut usia terlantar di Kabupaten Blitar masih memerlukan perhatian yang lebih agar terciptanya dan meningkatnya kesejahteraan sosial bagi lanjut usia. Peningkatan kesejahteraan sosial bagi lanjut usia belum dapat dilakukan pada seluruh lanjut usia terlantar yang menjadi sasaran dari Pemerintah Provinsi Jawa Timur yang disebabkan oleh berbagai hal terutama keterbatasan ketersediaan anggaran dan kurangnya koordinasi dan anggaran dari Pemerintah Kabupaten/Kota dalam berbagai program dan kegiatan.

Kemudian terbatasnya tenaga administrasi operasional, pendamping yang terampil dalam bidang kesejahteraan sosial sesuai dengan profesi pekerjaan sosial, hal ini disebabkan kurangnya pemerintah Kabupaten/Kota dan masyarakat serta kesadaran dalam peningkatan kesejahteraan sosial dan pemberdayaan sosial bagi lanjut usia di daerah Kabupaten/Kota. Sementara lanjut usia tersebut pada umumnya mengalami gangguan kesehatan sehingga memerlukan penanganan khusus.

UPT Pelayanan Sosial Lanjut Usia Blitar merupakan salah satu Unit Pelaksana Teknis dibawah naungan Dinas Sosial Provinsi Jawa Timur yang melaksanakan sebagian tugas Dinas Sosial Provinsi Jawa Timur dibidang pelayanan, penyantunan dan rehabilitasi sosial bagi lanjut usia. Dengan mewujudkan peningkatan taraf kesejahteraan sosial penyandang masalah sosial melalui usaha bersama pemerintah dan masyarakat. Untuk itu perlu adanya upaya yang baik guna menjalankan tugas pokok dan fungsinya agar tujuan dari penyelenggaraan pembentukan Unit Pelayanan Teknis yaitu peningkatan kesejahteraan rakyat khususnya bagi lanjut usia dapat tercapai

Berdasarkan latar belakang dan pemahaman tersebut, dalam upaya mensejahterakan lanjut usia terlantar melalui adanya UPT Pelayanan Sosial Tresna Werdha melalui pelayanan yang diberikan. sehingga penulis mengambil judul. **“Upaya Dinas Sosial Provinsi Jawa Timur Dalam Meningkatkan Kesejahteraan Sosial Pada Lanjut Usia Terlantar (Studi Pada UPT. Pelayanan Sosial Tresna Werdha Blitar)”**

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang diatas, maka rumusan masalah dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Bagaimana Upaya UPT Pelayanan Sosial Tresna Werdha Blitar dalam meningkatkan kesejahteraan sosial pada lanjut usia terlantar?
2. Apa saja faktor pendukung dan penghambat dari upaya yang ditempuh untuk meningkatkan kesejahteraan pada lanjut usia terlantar?

## **C. Tujuan Penelitian**

Berdasarkan pada rumusan masalah penelitian diatas, maka tujuan yang ingin dicapai dalam penelitian ini adalah

1. Untuk mengetahui, mendeskripsikan dan menganalisis upaya UPT. Pelayanan Sosial Tresna Werdha Blitar dalam meningkatkan kesejahteraan pada lanjut usia terlantar.
2. Untuk mengetahui, mendeskripsikan dan menganalisis faktor pendukung dan penghambat dari upaya yang ditempuh untuk meningkatkan kesejahteraan pada lanjut usia terlantar.

## **D. Kontribusi Penelitian**

Berdasarkan pada rumusan masalah dan tujuan penelitian, maka diharapkan penelitian ini dapat memberikan kontribusi, yaitu sebagai berikut:

1. Manfaat Akademis
  - a. Dapat memperkaya kajian dalam keilmuan administrasi publik dan administrasi pembangunan untuk mengamati dan mengkaji faktor

pendukung dan penghambat upaya dalam meningkatkan kesejahteraan bagi lansia terlantar.

- b. Hasil dari penelitian ini dapat dijadikan referensi bagi peneliti yang lain sebagai bahan pembandingan untuk penelitian selanjutnya, dan dapat dijadikan acuan bagi pihak yang melakukan penelitian.

## 2. Manfaat Praktis

Secara praktis, penelitian ini nantinya dapat dijadikan masukan bagi UPT Pelayanan Sosial Tresna Werdha Blitar dalam meningkatkan kesejahteraan bagi lansia.

## **E. Sistematika Penulisan**

Sistematika penulisan disusun sebagai panduan untuk mempermudah bagi pembaca dalam memahami isi dari tulisan ini. Uraian sistematika penulisannya adalah sebagai berikut:

### **BAB I PENDAHULUAN**

Dalam bab ini dikajikan uraian mengenai kerangka berfikir awal yang terdiri dari Latar belakang, perumusan masalah, tujuan penelitian, kontribusi penelitian, sistematika penulisan.

### **BAB II TINJAUAN PUSTAKA**

Landasan pemikiran teoritis memuat antara lain kerangka teoritis dan pendapat para ahli yang mendukung pembahasan topik penelitian dan relevansi teori yang digunakan dengan masalah yang diteliti.

### BAB III METODE PENELITIAN

Menjelaskan metode penelitian yang digunakan, meliputi jenis penelitian yang digunakan, fokus penelitian yang menjadi perhatian utama, lokasi penelitian yang merupakan tempat dimana penelitian dilakukan, sumber dan jenis data, teknik pengumpulan data, instrumen penelitian yang dipergunakan dalam menggali data, dan analisa data yang merupakan tahap menganalisis data hasil penelitian.

### BAB IV : HASIL DAN PEMBAHASAN

Pada bab ini terdapat data-data yang diperoleh peneliti dari penelitian ini yang berupa penyajian data yang telah diperoleh dari permasalahan yang dibahas dan tercantum di dalam fokus penelitian. Kemudian data yang didapat tersebut dianalisis dan diinterpretasikan.

### BAB V : PENUTUP

Pada bab ini merupakan bab yang dimana terdapat 2 sub bab pokok bahasan yaitu kesimpulan dan saran. Dari kesimpulan itu merupakan sekilas hasil penelitian yang terangkum yang dapat ditemukan dari suatu permasalahan yang ada, sedangkan saran itu sendiri merupakan sebuah solusi atau sebagai masukan untuk dapat mengatasi masalah yang ada dalam penelitian ini.