

BAB II

KAJIAN KONSEPTUAL

2.1 Teori yang Relevan dengan Penelitian

2.1.1 Implementasi Program

Menurut Charles O. Jones (1996:166) mengenai implementasi yaitu *implementation is the seft of activities directed toward putting a program into effect* yang artinya adalah implementasi adalah serangkaian aktivitas atau kegiatan untuk melaksanakan sebuah program yang dimaksudkan untuk menimbulkan akibat tertentu. Hal ini sejalan dengan pendapat Menurut Charles O. Jones (1996:166) yang mengemukakan dimana implementasi program terdiri dari 3 hal sistematis yang sangat penting yaitu:

“Implementation requires a well-defined organizational structure, competent personnel, and effective coordination mechanisms. Implementers must have a shared understanding of the goals and objectives of the program. Implementation involves putting policies and programs into action through concrete steps and actions.”

Charles O. Jones (1996:296) mengemukakan tiga aktivitas yang penting dalam implementasi kebijakan publik, yaitu *organization, interpretation, and application*.

“Organization: the establishment orrearrangement of resources, unit andmethods for putting a policy into effect. Interpretation: the translation of program language (often contianed in a statute) into acceptable and feasible plans and directive. Application: the routine provision of service, payments, or other agreed of instrument. Application is often a dynamic process in which the implementer are enforcer is guided generally by program directives and standards and specifically by actual circumstances”

Berdasarkan teori tersebut maka dalam implementasi program terdapat 3 aktivitas utama, yang pertama yaitu organisasi (*organization*), dalam menjalankan suatu program, dibutuhkan struktur organisasi yang jelas dan sumber daya manusia yang berkompeten serta berkualitas, serta adanya koordinasi yang efektif. Kedua yaitu interpretasi (*interpretation*), dalam menjalankan suatu program, harus menyelaraskan pemahaman antara berbagai pihak terkait terhadap tujuan program yang akan dicapai. Ketiga yaitu aplikasi (*application*) melaksanakan program secara aplikatif di lapangan atau kepada masyarakat melalui perwujudan pelayanan, pembayaran, kemudahan, serta pengawasan. Aplikasi atau penerapan

sering kali merupakan suatu proses dinamis dimana para pelaksananya ataupun para petugas diarahkan oleh pedoman program maupun patokan- patokannya, ataupun secara khusus diarahkan oleh kondisi yang aktual. Sebuah kebijakan akan sukses/berhasil jika dapat diaplikasikan/diterapkan, jika tidak dapatditerapkan hanya merupakan tumpukan kertas belaka. Melalui aplikasi ini diharapkan akan muncul respon dari kelompok sasaran (*target group*). Aplikasi kebijakan akan dapat diketahui apakah lingkungan menerima atau menolak implementasi dan hasil kebijakan tersebut. Dapat disimpulkan bahwa penerapan atau aplikasi fokus pada tindakan nyata untuk memastikan bahwa programmendapatkan hasil yang sesuai dengan harapan. Dalam konteks ini, penerapan berkaitan dengan kegiatan sehari-hari yang diperlukan dalam menjalankan kebijakan. Penerapan dilakukan secara sistematis agar kebijakan berjalan secara konsisten sesuaidengan tujuan dari program.

2.1.2 Lanjut Usia

2.1.2.1 Pengertian Lanjut Usia

Lanjut usia merupakan fase perkembangan manusia yang berbeda dengan fase anak-anak, remaja dan dewasa. Pada fase perkembangan usia terjadi perubahan fisik dan mental yang mengarah ke penurunan fungsi tubuh. Menurut Effendi (2009) yang dikutip oleh (Luki Nadila Sari, 2019:17) Lansia merupakan tahap lanjut dari suatu proses kehidupan yang ditandai dengan penurunan kemampuan tubuh untuk beradaptasi dengan stres lingkungan. Lansia adalah keadaan yang ditandai oleh kegagalan seseorang untuk mempertahankan keseimbangan terhadap kondisi stres fisiologis.

Keliat (2015) yang dikutip oleh (Ica Oktavia Sintya Devi, 2019:21), mengatakan bahwa usia lansia merupakan sebagai tahap akhir perkembangan pada daur kehidupan manusia. Menurut Notoatmojo (2014) yang dikutip oleh (Meilisa Salfia, 2019:26) Lanjut usia ialah sekelompok orang yang mengalami proses perubahan secara bertahap, perubahan ini terjadi dalam jangka waktu beberapa dekade dan merupakan tahap perkembangan normal yang akan dilalui oleh setiap orang jika mencapai usia lanjut.

Sedangkan menurut Santrock (2002) yang dikutip oleh (Daniel Adijaya Sinaga, 2016:8) lanjut usia disebut sebagai masa dewasa akhir, yang dimulai pada usia 60-an dan diperluas sampai sekitar 120 tahun, memiliki rentang kehidupan yang paling panjang dalam perkembangan manusia lima puluh tahun sampai enam puluh tahun.

Menurut Undang-Undang Republik Indonesia No.13 Tahun 1998 pasal 1, mendefinisikan lanjut usia adalah seseorang yang telah mencapai umur 60 tahun keatas. Selain itu, ada juga yang mendefinisikan lanjut usia potensial adalah lanjut usia yang masih mampu melakukan pekerjaan yang dapat menghasilkan barang/jasa, sedangkan lanjut usia yang tidak potensial adalah lanjut usia yang tidak berdaya mencari nafkah sehingga hidupnya tergantung pada bantuan orang lain (Kemensos RI,1998:3). Para lanjut usia bahkan masyarakat menganggap tugas atau produktivitas lansia sudah selesai, mereka berhenti bekerja dan mengundurkan diri dari pergaulan di masyarakat yang merupakan ciri dari fase ini. Biasanya, lansia akan mulai merenungkan hakikat hidupnya dengan lebih intensif serta mencoba mendekatkan diri pada tuhan. Di Indonesia dengan usia pensiun 56 tahun bagi Pegawai Negeri, hal ini dipandang sebagai batas seseorang mulai memasuki usia lanjut. Selain itu, lanjut usia merupakan istilah tahap akhir dari proses penuaan. Dalam mendefinisikan batasan penduduk usia lanjut usia menurut Badan Koordinasi Keluarga Berencana Nasional ada tiga aspek yang perlu dipertimbangkan yaitu aspek biologis, aspek ekonomi dan aspek sosial (BKKBN 1998).

2.1.2.2 Permasalahan Lanjut Usia

Menurut Hurlock (1980) dalam (Erni Setiyorini 2015:15) permasalahan pada lansia diantaranya permasalahan fisik, permasalahan kognitif, dan permasalahan Psikososial, sebagai berikut:

Permasalahan pada lansia diantaranya (a) masalah kesehatan fisik pada lansia, diantaranya penyakit kronis (jantung, diabetes, arthritis), penurunan fungsi sensorik (penglihatan, pendengaran), penurunan mobilitas. (b) masalah kognitif, seperti demensia, alzheimer, penurunan daya ingat, dan kesulitan menangkap hal atau informasi. (c) masalah psikososial, seperti kesepian, isolasi sosial, depresi, kecemasan, kehilangan peran, dan masalah keuangan.

2.1.2.3 Kebutuhan Lanjut Usia

Menurut Lowy Louis (1979) dalam Githa Muthia (2016) bahwa kebutuhan lansia dibagi menjadi dua kebutuhan yaitu kebutuhan primer (utama) dan kebutuhan sekunder. Kebutuhan utama lansia dibagi menjadi 5 bagian yaitu:

Kebutuhan pada lansia (a) Kebutuhan biologis/fisiologis yang meliputi kebutuhan makanan yang bergizi, seksual, pakaian dan perumahan (tempat berteduh). (b) Kebutuhan ekonomi yaitu berupa penghasilan yang memadai, kebutuhan kesehatan berupa kesehatan fisik, mental, perawatan, dan keamanan, kebutuhan psikologis yang meliputi kasih sayang, adanya tanggapan dari orang lain, ketentraman, merasa berguna, memiliki jati diri secara status yang jelas. (c) Kebutuhan sosial yaitu berupa peranan-peranan dalam hubungan antar pribadi dalam keluarga, teman-teman sesama lanjut usia dan hubungan dengan organisasi sosial. Sedangkan kebutuhan sekunder bagi lanjut usia terdiri dari kebutuhan dalam melakukan aktivitas, kebutuhan dalam pengisian waktu yang luang dan rekreasi. (d) Kebutuhan yang bersifat kebudayaan seperti informasi, pengetahuan, keindahan dan lainlain, kebutuhan yang bersifat politis yaitu meliputi status perlindungan hukum, partisipasi, keterlibatan dalam kegiatan-kegiatan kemasyarakatan maupun negara/pemerintahan. (e) Kebutuhan keagamaan/spiritual seperti memahami akan makna kehadiran dirinya di dunia ini dan memahami hal-hal yang tidak diketahui/diluar kehidupan termasuk kematian.

Ternyata, kebutuhan lansia fokus penelitian meliputi kebutuhan biologis, kebutuhan ekonomi, kebutuhan sosial, dan kebutuhan keagamaan/spiritual.

2.1.2.4 Perlindungan Sosial pada Lanjut Usia

Menurut Abu Huraerah (2020:9) mendefinisikan perlindungan sosial sebagai berikut:

Perlindungan sosial merupakan elemen penting dalam strategi kebijakan sosial untuk menurunkan tingkat kemiskinan serta memperkecil kesenjangan multidimensional. Program perlindungan sosial dapat mencegah individu-individu tergelincir dalam kemiskinan dan memberikan kesempatan-kesempatan ketika terjadi perubahan di komunitas dan juga masyarakat melalui investasi modal manusia dan kesehatan. Hal ini mencakup asuransi sosial (*social insurance*), bantuan sosial (*social assistance*), pelayanan sosial (*social services*), dan kebijakan pasar kerja (*labour market policies*).

Menurut Badan Pusat Statistik (BPS) 2024, persentase lansia mencapai 12% dari total penduduk Indonesia atau sekitar 29 juta orang. Hal ini menunjukkan

bahwa dengan jumlah tersebut Indonesia dikategorikan memasuki fase menua. Umumnya, seseorang yang beranjak memasuki masa lansia ini cenderung kurang produktif, dan mengalami penurunan kondisi fisiknya, bahkan kehilangan pendapatan. Kondisi tersebut berakibat pada rentannya lansia terhadap berbagai risiko dan guncangan, khususnya dalam hal sosial ekonomi. Oleh karena itu, kelompok lansia perlu mendapatkan perhatian secara khusus dari pemerintah melalui program perlindungan sosial untuk menjamin kelayakan hidup mereka. UU No. 11 Tahun 2009 tentang Kesejahteraan Sosial menyebutkan bahwa penyelenggaraan kesejahteraan sosial bagi lansia meliputi rehabilitasi sosial, jaminan sosial, dan pemberdayaan sosial. Program perlindungan sosial bagi lansia menasar kelompok lansia yang juga miskin maupun rentan miskin untuk memenuhi kebutuhan dasarnya dan menjamin kesejahteraan lansia.

Menurut Undang-undang nomor 13 tahun 1998 pasal 3 tentang kesejahteraan sosial menyatakan bahwa upaya meningkatkan kesejahteraan sosial lanjut usia meliputi pelaksanaan pelayanan bimbingan fisik, pelayanan bimbingan keagamaan/ mental spiritual, pelayanan bimbingan sosial dan bimbingan keterampilan. Disebutkan juga dalam Undang-Undang Nomor 13 Tahun 1998 tentang Kesejahteraan Lanjut Usia Pasal 5, Lanjut usia memiliki hak:

- 1) Lanjut Usia memiliki hak yang sama dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara.
- 2) Sebagai penghormatan dan penghargaan kepada lanjut usia diberikan hak untuk meningkatkan kesejahteraan sosial yang meliputi:
 - a) Pelayanan keagamaan dan mental spiritual, b) Pelayanan kesehatan, c) Pelayanan kesempatan kerja, d) Pelayanan pendidikan dan pelatihan, f) Kemudahan dalam penggunaan fasilitas, sarana dan prasarana umum, g) Kemudahan dalam layanan dan bantuan hukum, h) Perlindungan sosial, i) Bantuan sosial
- 3) Bagi lanjut usia tidak potensial mendapatkan kemudahan sebagaimana dimaksud pada ayat 2) kecuali huruf "c", huruf "d", dan huruf "h".
- 4) Bagi lanjut usia potensial mendapatkan kemudahan sebagaimana dimaksud pada ayat 2) kecuali huruf "g".

Dalam kehidupan bernegara, negara mempunyai tanggung jawab memberi perlindungan sosial kepada warga negaranya. Terutama kepada lanjut usia yang

terlantar, mereka sangat membutuhkan perlindungan sosial ini karena keterbatasan yang dimilikinya. Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 jelas memberi amanat bahwa negara mempunyai tanggung jawab untuk melindungi segenap bangsa Indonesia dan memajukan kesejahteraan umum dalam rangka mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.

2.1.3 Panti Pelayanan Sosial Lanjut Usia

Panti sosial adalah unit pelaksana teknis di lingkungan Kementerian Sosial yang memberikan pelayanan kesejahteraan sosial (Pasal 1 Kep.Mensos No.22 Tahun 1995). Tugas panti sosial adalah memberikan pelayanan kesejahteraan sosial dan rehabilitasi sosial bagi penyandang masalah kesejahteraan sosial sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Proses pelayanan lanjut usia dalam panti adalah proses bantuan pertolongan, perlindungan, bimbingan, santunan dan perawatan yang dilakukan yang dilakukan secara sistematis, terarah, dan terencana dalam panti yang bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan lanjut usia. Panti sosial merupakan lembaga pelayanan kesejahteraan sosial yang berfungsi melaksanakan kegiatan bimbingan sosial, pemulihan sosial, penyantunan sosial, dan pemberian bantuan sosial. Menurut Friedlander (dikutip dalam Syahriani 2012:30) bahwa:

“Panti harus merupakan tempat dimana penerima pelayanan dapat memperoleh cara hidup yang baru dalam kehidupan bersama rekan-rekannya memperoleh pengalaman diri hidup berkelompok, memperoleh pemeliharaan kesehatan yang baik, memperoleh tambahan makan yang bergizi, memperoleh suasana persahabatan, memperoleh pendidikan pelatihan, yang kesemuanya itu diberikan.”

Merujuk pada Peraturan Menteri Sosial No. 19 tahun 2012 tentang Pedoman Pelayanan Sosial Lanjut Usia, pada pasal 7 tercantum bahwa pelayanan dalam panti dilakukan dengan tujuan untuk meningkatkan kualitas hidup, kesejahteraan, dan terpenuhinya kebutuhan dasar lanjut usia. Adapun jenis pelayanan yang diberikan dalam panti, meliputi: 1) Pemberian tempat tinggal yang layak; 2) Jaminan hidup berupa makan, pakaian, pemeliharaan kesehatan; 3) Pengisian waktu luang termasuk rekreasi; 4) Bimbingan mental, sosial, keterampilan, agama; dan 5) Pengurusan pemakaman atau sebutan lainnya.

Penanganan permasalahan lanjut usia di dalam panti terdapat pekerja sosial, bekerja sama dengan dokter, psikolog, serta pemuka agama. Sebuah lembaga tidak akan berjalan dengan baik apabila komponen-komponen yang ada didalamnya tidak melaksanakan tugas mereka masing-masing secara benar.

Adapun fungsi-fungsi pelayanan sosial ditinjau dari pandangan masyarakat Kahn dalam (Syahriani Tri Putri 2012:24-25), sebagai berikut:

Fungsi pelayanan sosial (a) pelayanan yang dimaksudkan untuk menambah kesejahteraan individu, keluarga/kelompok, untuk jangka pendek atau jangka panjang. (b) Pelayanan yang dimaksudkan untuk melindungi masyarakat. (c) Pelayanan yang dimaksud sebagai investasi diri individu yang penting artinya untuk mewujudkan tujuan sosial. (d) Pelayanan yang dimaksudkan sebagai kompensasi terjadinya gangguan sosial yang diakibatkan oleh kesalahan dalam pelayanan dan pertanggung jawaban kesalahan tidak dapat ditentukan.

Pelaksanaan kegiatan pelayanan sosial bagi lansia melalui PPSLU Turusgede Rembang. Menurut Depsos RI (1997:10) memiliki fungsi sebagai pusat pelayanan kesejahteraan sosial dengan kegiatan yang meliputi pemenuhan kebutuhan hidup sandang, papan, pangan, pemeliharaan kesehatan dan bimbingan keterampilan sesuai dengan kondisi lansia untuk meningkatkan kemampuannya.

Selain itu panti sosial merupakan lembaga yang memang bergerak di bidang usaha kesejahteraan sosial yang menggunakan profesi pekerja sosial dalam memberikan pelayanan baik bersifat preventif, akuratif, maupun promotif kepada kliennya secara khusus, serta masyarakat pada umumnya.

2.1.4 Pekerjaan Sosial dengan Lanjut Usia

Pengertian pekerja sosial yang dikemukakan oleh Charles Zastrow (1982:12), *Social work is the professional activity of helping individuals, groups, or communities to enhance or restore their capacity for social functioning and to create societal conditions favorable to their goals*. Penjelasan di atas ialah Pekerjaan sosial adalah aktivitas profesional untuk membantu individu, kelompok atau komunitas guna meningkatkan atau memperbaiki kapasitasnya untuk berfungsi sosial dan menciptakan kondisi masyarakat guna mencapai tujuan-tujuannya. Dari pengertian di atas, maka seorang pekerja sosial harus bisa menciptakan kondisi masyarakat yang baik dan teratur dalam menjaga setiap

keberfungsian elemennya yang menjadi berbagai peran yang ada di dalam masyarakat, menciptakan kondisi masyarakat yang kondusif dengan relasi-relasi yang ada didalamnya untuk bisa memberikan ketertarikan di antara para pemegang peran tersebut.

Menurut *International Federation of Social Worker* (IFSW) dalam (Lilik Fauziyah 2020:58) definisi pekerjaan sosial sebagai berikut:

Pekerjaan sosial adalah sebuah profesi yang mendorong perubahan sosial, memecahkan masalah dalam kaitannya dengan relasi kemanusiaan, memberdayakan, dan membebaskan masyarakat untuk meningkatkan kesejahteraannya, dengan bertumpu pada teori-teori perilaku manusia dan sistem-sistem sosial dan intervensi yang dilakukan pada titik dimana orang berinteraksi dengan lingkungannya.

“The Right Man In The Right Place” dan *“The Man Behind The Gun”* dikutip dalam (Noviana Aini, 2016), dimana didalamnya terkandung makna yang sangat dalam, bahwa lembaga akan sangat tergantung pada peran pegawainya. Dalam hal ini sebuah lembaga sosial juga membutuhkan peran seorang pekerja sosial untuk mencapai misi dan visinya dalam memberikan layanan kepada Lansia. Untuk mengoptimalkan pembinaan dan pelayanan Lansia harus ada kerja sama antara para pekerja sosial dan Lansia. Suatu kerjasama dapat diwujudkan apabila para pekerja sosial dengan Lansia saling berhubungan dan melakukan interaksi satu sama lainnya. Dalam hal ini, komunikasi interpersonal termasuk didalamnya. Sebagai ilustrasi, pada sebuah program sosial, para pekerja sosial dituntut bekerja profesional, memiliki basic skill dalam berkomunikasi, pengetahuan serta sikap yang baik dalam membina dan memberikan pelayanan kepada Lansia.

Peran Pekerja Sosial dalam memberikan Pelayanan Sosial Lanjut Usia menurut Zastrow dalam (Alamsyah 2015:15), diantaranya (a) Peran Pekerja Sosial sebagai Konsultan. (b) Peran Pekerja Sosial sebagai Konselor. (c) Peran Pekerja Sosial sebagai Pemberdaya. (d) Peran Pekerja Sosial sebagai fasilitator. (e) Peran Pekerja Sosial sebagai Perencana.

Ternyata, peran pekerja sosial dalam memberikan pelayanan sosial lanjut usia fokus penelitian meliputi Peran Pekerja Sosial sebagai Konsultan, Peran Pekerja Sosial sebagai Konselor, Peran Pekerja Sosial sebagai Pemberdaya, Peran

Pekerja Sosial sebagai fasilitator, dan Peran Pekerja Sosial sebagai Perencana.

Penelitian tentang Implementasi Program Sinergitas Masyarakat Peduli Panti (SI GEMATI) memiliki relevansi terhadap kebijakan dan praktik dalam pekerjaan sosial, terutama yang berfokus pada mengenai kejenuhan lansia serta meningkatkan kualitas hidup lansia di PPSLU Turusgede Rembang. Profesi pekerjaan sosial di beberapa negara sangat diperhitungkan karena dalam dekade terakhir ini pekerja sosial banyak berperan penting terlibat dalam aksi-aksi sosial untuk menyelesaikan masalah sosial seperti masalah kemiskinan, kesejahteraan anak, narkoba, pendidikan, kesejahteraan lansia, dan pemberdayaan masyarakat (Weinberger 1974,10). Begitu pula dengan permasalahan lanjut usia pekerja sosial sangat dibutuhkan untuk membantu lanjut usia bangkit dalam keterpurukan masalah yang dihadapinya.

2.1.5 Kolaborasi Unsur Pentahelix

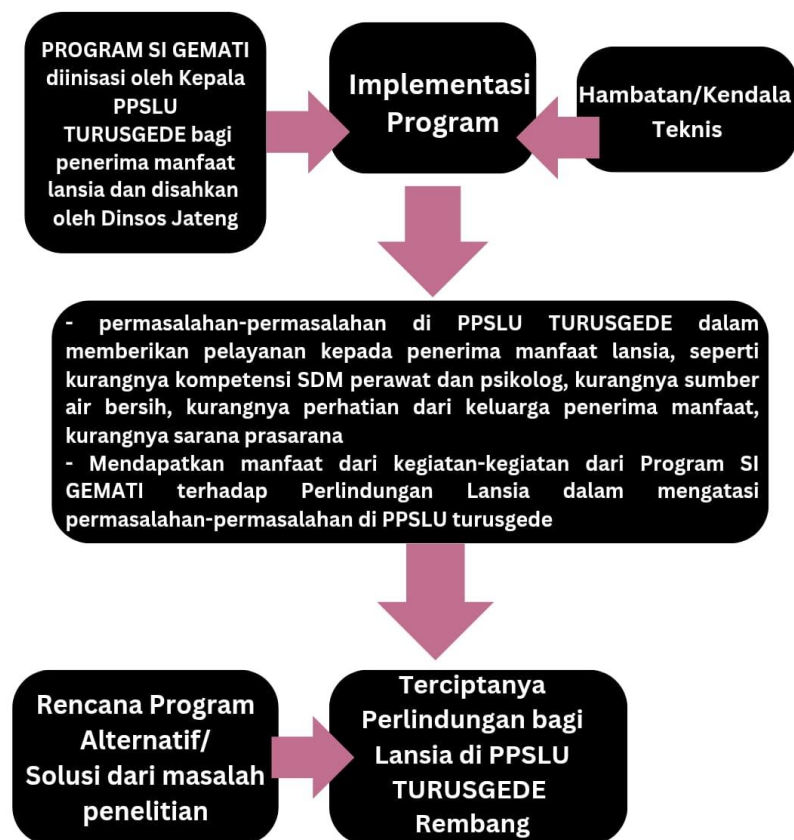
Kolaborasi dikatakan sangat penting dalam menjalankan suatu program dan diharapkan dapat menjadi kunci kesuksesan dalam menjalankan suatu program dan diharapkan dapat menjadi kunci kesuksesan dalam program yang dirancang. Dalam mengoptimalkan Program SI GEMATI di PPSLU Turusgede Rembang, diperlukan berbagai unsur untuk dapat saling berkolaborasi dengan *stakeholders*, kolaborasi ini disebut sebagai konsep pentahelix. Kolaborasi pentahelix diperkenalkan pertama kali oleh Menteri Pariwisata Republik Indonesia Nomor 14 Tahun 2016 tentang Pedoman Destinasi Wisata Berkelanjutan. Dalam peraturan ini dituliskan bahwa dorongan sistem pariwisata diperlukan melalui optimalisasi peran unsur pentahelix, diantaranya Pemerintah (Government), Akademisi (Academician), Business (Bisnis), Community (Masyarakat), dan Media atau disingkat dengan ABCGM.

Menurut Emerson, Nabatchi and Balogh, (2012) dalam Atirista Nainggolan, (2024) Pentahelix merupakan sebuah konsep kolaborasi yang dilakukan secara lintas sektor untuk mencapai tujuan dan target yang telah ditentukan. Definisi lain mengenai unsur pentahelix mendefinisikan bahwa kolaborasi pentahelix merupakan kerjasama antar lini bidang Academic, Business, Community, Government, dan Media yang diketahui untuk mempercepat pengembangan

potensi (Rahu, 2021:18). Dari dua definisi tersebut, dapat diketahui bahwa konsep pentahelix dinilai penting dalam implementasi suatu program karena menekankan pada kolaborasi dan kerjasama masing-masing unsur pentahelix satu sama lain dalam mengatasi permasalahan yang kompleks di masyarakat melalui kerjasama pemangku kepentingan yang menciptakan inovasi, berkelanjutan dan menjangkau manfaat yang lebih luas.

2.2 Alur Pikir Peneliti

Alur pikir penelitian digunakan agar penelitian yang dilakukan dapat terarah dan berurutan dalam melaksanakan penelitian. Adapun alur pikir dalam penelitian Implementasi Program SI GEMATI dalam Perlindungan Lansia di PPSLU Turusgede Rembang, sebagai berikut:



Gambar 2.1 Alur Pikir Peneliti