

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1 Latar Belakang**

Pada tahun 2030, diperkirakan setidaknya satu dari enam penduduk di seluruh dunia akan berusia enam puluh tahun atau lebih, berdasarkan laporan Organisasi Kesehatan Dunia pada tahun 2022. Saat ini, populasi penduduk di usia enam puluh tahun ke atas telah meningkat dari 1 miliar pada tahun 2020 menjadi 1,4 miliar orang. Proyeksi untuk tahun 2050 menunjukkan bahwa jumlah total populasi global di usia enam puluh tahun ke atas akan meningkat dua kali lipat menjadi 2,1 miliar orang. Selain itu, karena harapan hidup semakin meningkat, jumlah orang yang berusia delapan puluh tahun ke atas juga akan meningkat secara signifikan, diperkirakan akan tiga kali lipat antara tahun 2020 dan 2050, mencapai 426 juta orang (BPS, 2020).

Di Indonesia struktur demografi juga mengalami perubahan dari fokus pada usia balita menjadi lebih banyak penduduk yang lebih tua. Sejak tahun 2010, bentuk piramida penduduk telah berubah, menjadi lebih lebar di bagian atasnya, khususnya di usia enam puluh tahun ke atas. Hal ini menunjukkan adanya peningkatan yang signifikan dalam jumlah populasi usia lanjut dan pergeseran demografis menuju penuaan populasi (Sudartini, 2018).

Sejak tahun 2021 Indonesia telah memasuki era penduduk yang lebih tua, dan proporsi penduduk lanjut usia telah mencapai lebih dari 10%. Selama satu dekade terakhir, proporsi ini meningkat sebesar 3%, mencapai 10,82% dari tahun 2010 hingga tahun 2021 (BPS, 2022).

Provinsi Jawa Barat memiliki sekitar 9,78% dari total penduduknya yang merupakan kelompok lanjut usia. Hal tersebut menunjukkan bahwa jumlah lansia di Jawa Barat tergolong banyak dan termasuk dalam 10 besar provinsi dengan jumlah lansia terbanyak. Berdasarkan data terbaru dari Dinas Sosial Kota Bandung pada tahun 2022 menunjukkan bahwa Kota Bandung memiliki 880.000 jiwa penduduk lanjut usia. Dari jumlah lansia tersebut terdapat golongan lansia yang belum terpenuhi kebutuhan dasarnya seperti sandang, pangan dan papan serta terlantar secara psikis dan sosial. Hal tersebut menunjukkan bahwa jumlah lansia terlantar di Kota Bandung berdasarkan data Dinas Sosial Kota Bandung pada tahun 2022 berjumlah 2.287 jiwa (Dinas Sosial Kota Bandung, 2022).

Efek dari proses penuaan seiring bertambahnya usia, kemungkinan mengalami kemunduran, terutama dalam hal kemampuan fisik, cenderung meningkat. Ini merupakan dampak dari faktor fisik, biologis, mental, dan sosial ekonomi yang mempengaruhi orang saat menua yang menyebabkan seseorang tidak mampu memenuhi kebutuhan sehari-hari sehingga semakin bergantung pada bantuan orang lain (Fera dan Husna, 2018).

Lansia menghadapi tantangan ketergantungan karena banyak mengalami penurunan aspek fisik, kognitif, dan psikologis seiring dengan bertambahnya usia. Hurlock (2002) juga menyebutkan beberapa masalah yang sering dihadapi orang tua, termasuk kecacatan fisik yang mengakibatkan ketergantungan pada orang lain, ketidakamanan finansial yang memerlukan penyesuaian gaya hidup, kebutuhan akan teman baru karena perubahan lingkungan sosial, keinginan

untuk menemukan aktivitas baru untuk mengisi waktu luang yang semakin banyak, dan belajar cara merawat anak-anak yang sudah dewasa.

Empat faktor yang mempengaruhi penelantaran lansia yaitu masalah keuangan, perpisahan permanen dari pasangan karena perceraian atau kematian, tidak adanya anak atau kerabat dekat, dan terpaksa masuk LKS LU karena masalah keuangan dan kesehatan (Hadipranoto et al., 2020). Dalam banyak kasus, penelantaran lansia adalah akibat dari penelantaran oleh keluarga. Keluarga menolak merawat lansia dengan berbagai alasan, seperti keluarga tidak mampu memberikan pelayanan, menganggap lansia merupakan beban keluarga dan anak tidak memiliki waktu untuk mengurus orang tuanya (Sulastri dan Humaedi, 2017).

Lansia sering menghadapi berbagai masalah sosial, kesehatan, dan psikologis dalam kehidupan sehari-hari, yang dikaitkan dengan penuaan lansia. Perubahan tanggung jawab keluarga dalam merawat lansia disebabkan karena pekerjaan yang terlalu berat, tidak sempat merawat lansia, atau meninggalkan keluarga sendirian, membuat kehidupan lansia tidak memungkinkan dan terbengkalai. Situasi ini membuat keluarga memilih layanan LKS LU untuk merawat dan mendukung para lansia.

Penelitian sebelumnya dengan judul "Peran Panti Sosial dalam Menangani Lansia (Studi Kasus Panti Sosial Tresna Werdha Gau Mabaji Kabupaten Gowa, Nur Isra, 2015)" menemukan bahwa terdapat empat program kepedulian sosial berbasis pelayanan untuk lansia, yaitu kiat, keterampilan, hiburan, dan pelayanan kebutuhan spiritual melalui penyuluhan ibadah dan ceramah agama. Hasil

penelitian tersebut sangat relevan dalam konteks pelaksanaan program bantuan sosial bagi lansia. Penelitian yang dilakukan peneliti saat ini berfokus pada pelaksanaan pelayanan sosial di Pondok Lansia Tulus Kasih Kota Bandung, yang terdiri dari empat jenis layanan, yaitu pelayanan kesehatan, pelayanan mental spiritual, pelayanan rekreasi, dan pelayanan pendukung. Perbedaan utama antara penelitian sebelumnya dan penelitian saat ini terletak pada bentuk layanan yang diberikan kepada lansia.

Kajian lainnya berjudul “Peran Panti Asuhan Dalam Meningkatkan Kesejahteraan Lansia Non Potensial” (Studi M. Abdul Najib di Panti Sosial Lansia “Cepiring” Kendal, Tahun 2020. Hasil kajian menunjukkan bahwa panti asuhan memiliki misi memberikan pelayanan yang terjamin guna meningkatkan kebutuhan hidup dan kebutuhan sosial). Sebagai aktivis, mediator, konsultan, koordinator dan pendamping. Penelitian ini menerapkan metode analisis penelitian deskriptif kualitatif yang bertujuan untuk menggambarkan fenomena dan fakta yang terkait dengan bidang yang diteliti. Ketidakmampuan lansia untuk menjawab menandakan bahwa program kesejahteraan yang ditawarkan panti telah dilaksanakan. Namun, hanya ada beberapa program pelayanan yang perlu disesuaikan untuk mengakomodasi lansia yang tidak berdaya. Pentingnya penelitian yang dilakukan oleh peneliti tersebut terkait dengan pelayanan sosial yang ditawarkan panti asuhan untuk meningkatkan kesejahteraan lansia penyandang disabilitas. Perbedaan antara penelitian yang dilakukan oleh peneliti sebelumnya dengan penelitian ini terletak pada fokusnya pada layanan rekreasi dan hiburan. Dalam penelitian ini, tujuan peneliti adalah untuk menggambarkan

bagaimana implementasi layanan rekreasi dan hiburan bagi lansia di panti wreda, serta mengidentifikasi kendala yang menyebabkan pemanfaatan aspek layanan tersebut tidak optimal.

Penelitian ketiga yang berjudul "Implementasi Pelayanan Sosial Anak dan Lanjut Usia Perspektif Fiqh Siyarah (Studi di Dinas Sosial Kabupaten Lampung Utara)" oleh Nimas Intan pada tahun 2022 menyimpulkan bahwa Dinas Sosial Kabupaten Lampung Utara telah melaksanakan pemberian pelayanan sosial kepada anak dan lanjut usia sesuai dengan Peraturan Bupati Lampung Utara Nomor 48 Tahun 2017. Kegiatan pembinaan dan monitoring terhadap penerima pelayanan sosial telah dilakukan dengan baik, dan perspektif Fiqh Siyarah menunjukkan bahwa Dinas Sosial tersebut telah menjalankan tugas pokoknya dengan tepat. Namun, ada ketidakpuasan dari masyarakat terkait kurangnya monitoring terhadap penerima pelayanan sosial dan minimnya laporan di dalam DTKS yang menghambat bantuan yang seharusnya diberikan kepada penerima manfaat. Penelitian ini menggunakan metode kualitatif deskriptif dengan pengumpulan data melalui wawancara dan dokumentasi.

Penelitian keempat berjudul "Pelayanan Sosial Lanjut Usia Terlantar Berbasis Partisipasi Diri Sebagai Upaya Menunjang Keberfungsian Sosial di UPT Pelayanan Sosial Tresna Werdha Pasuruan" oleh Cicin Febrilianah pada tahun 2022, menyajikan bahwa terdapat dua kategori lansia, yaitu lansia potensial dan lansia tidak potensial. Lansia yang potensial cenderung berpartisipasi aktif dalam program di UPT Pelayanan Sosial Tresna Werdha Pasuruan, sementara lansia tidak potensial tidak dapat berpartisipasi aktif dalam

program tersebut. Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif dengan jenis penelitian deskriptif dan subjek penelitian dipilih melalui teknik *purposive sampling*. Penelitian ini memiliki kesamaan dengan penelitian terdahulu terkait konsep pelayanan sosial lanjut usia, sasaran, dan metode penelitian yang digunakan. Perbedaannya terletak pada lokasi penelitian, dimana penelitian peneliti fokus pada pelayanan sosial untuk lansia nonpotensial, sedangkan penelitian terdahulu berfokus pada pelayanan sosial berbasis partisipasi diri baik untuk lansia potensial maupun lansia tidak potensial. Berdasarkan empat penelitian terdahulu yang telah dijelaskan di atas, peneliti telah mengembangkan dan menganalisis pelaksanaan pelayanan sosial yang diberikan LKS LU untuk lansia khususnya di Yayasan Pondok Lansia Tulus Kasih Kota Bandung.

Sistem pelayanan sosial dijalankan melalui yayasan dan lembaga berbasis keluarga dan masyarakat. Pengabdian masyarakat melalui yayasan menjadi alternatif ketika keluarga atau masyarakat tidak dapat memenuhi kebutuhan anggota mereka. Untuk menjalankan pelayanan sosial dengan baik, diperlukan profesionalisme dan tanggungjawab sehingga tingkat pelayanan yang baik menjadi penting. Pelayanan sosial memiliki tiga unsur utama pertama, merupakan kegiatan profesi sosial yang bekerjasama dengan profesi lain. Kedua, tujuannya adalah untuk membantu orang agar dapat berkembang dan mandiri, mempererat hubungan keluarga, serta meningkatkan kesejahteraan individu, keluarga, kelompok, dan masyarakat. Ketiga, pelayanan sosial diberikan agar penerima layanan dapat berfungsi dengan baik dalam konteks sosial (Hikmah, 2010).

Berdasarkan Peraturan Menteri Sosial Republik Indonesia Nomor 19 Tahun 2013 tentang Asistensi Sosial Melalui Lembaga Kesejahteraan Sosial Lanjut Usia menjelaskan bahwa Lembaga Kesejahteraan Sosial Lanjut Usia merupakan perkumpulan sosial yang melaksanakan penyelenggaraan kesejahteraan sosial lanjut usia yang dibentuk oleh masyarakat, baik yang berbadan hukum maupun yang tidak berbadan hukum. Pelayanan dalam Lembaga Kesejahteraan Sosial Lanjut Usia (LKS LU) dilaksanakan dengan menempatkan lanjut usia dalam panti lanjut usia untuk memenuhi kebutuhan hidupnya secara layak. Pada tahun 2023 Kota Bandung memiliki 6 (enam) Lembaga Kesejahteraan Sosial Lanjut Usia (LKS LU) yang terdiri dari Panti Sosial Tresna Werdha (PSTW) Senjarawi, Panti Sosial Tresna Werdha (PSTW) Laswi, Panti Sosial Tresna Werdha (PSTW) Budhi Pertiwi, Panti Sosial Tresna Werdha (PSTW) Wisma Lansia, Panti Sosial Tresna Werdha (PSTW) Priangan, Panti Sosial Tresna Werdha (PSTW) Fakku Raqabah Muhammadiyah serta Yayasan Pondok Lansia Tulus Kasih Kota Bandung (Dinas Sosial Kota Bandung, 2023)

Yayasan Pondok Lansia Tulus Kasih merupakan salah satu lembaga kesejahteraan sosial (LKS) yang khusus berfokus pada perhatian dan pelayanan untuk lansia di kota Bandung. Yayasan ini terletak di Jalan Sarijadi Baru 3 Nomor 4, di wilayah Kelurahan Sukarasa, Kecamatan Sukasari, Kota Bandung. Sejak berdiri pada tahun 2012, Yayasan Pondok Lansia Tulus Kasih melayani 29 orang lansia di Kota Bandung yang terdiri dari 11 lansia laki-laki dan 18 lansia perempuan. Berdasarkan observasi awal yang telah dilakukan oleh peneliti,

ditemukan bahwa dari keseluruhan jumlah lansia yang ada, 80% merupakan lansia yang membutuhkan perawatan dan pelayanan khusus karena menderita penyakit serta merasakan penurunan kondisi fisik dan juga psikisnya. Kondisi kesehatan buruk yang diderita oleh lansia seperti stroke, gula darah, demensia dan alzheimer. Yayasan Pondok Lansia Tulus Kasih lebih memprioritaskan pada lansia nonpotensial, yang berarti kondisi lansia sangat membutuhkan dan memerlukan pertolongan orang lain dalam melaksanakan kegiatan sehari-hari karena memiliki masalah kesehatan.

Lanjut usia di Yayasan Pondok Lansia Tulus Kasih mempunyai beragam karakteristik atau ciri khas yang tentunya memerlukan pelayanan yang berbeda setiap individu sesuai dengan permasalahan yang dirasakan oleh lansia. Kemudian terdapat lansia yang tidak kooperatif dan tidak memiliki motivasi sehingga berdampak pada pelayanan sosial yang diberikan. Lansia tidak potensial kurang memiliki semangat dan motivasi dalam mengikuti rangkaian dan tahapan pelayanan sosial yang diberikan. Hal tersebut disebabkan karena secara fisik sudah tidak mampu melakukan dengan optimal dalam mengikuti setiap pelayanan serta dalam diri lansia terkadang merasa murung dan kurang bersemangat.

Adanya kendala dalam pelaksanaan penyelenggaraan merupakan salah satu penghambat implementasi pelayanan sosial. Dalam pelaksanaan pelayanan sosial terhadap lansia di Yayasan Pondok Lansia Tulus Kasih Kota Bandung ditemukan bahwa tenaga pendamping lansia bukan berasal dari pekerja sosial profesional serta 1 (satu) petugas pendamping harus merawat dan mendampingi

3 (tiga) orang lansia nonpotensial. Hal tersebut menyebabkan pelayanan sosial yang diberikan belum optimal. Selain itu, dari segi sarana dan prasarana masih membutuhkan akses jalan untuk mempermudah lansia yang tinggal di lantai dua.

Melihat fenomena permasalahan yang dihadapi oleh pihak penyelenggara pelayanan terhadap lanjut usia, peneliti telah menggambarkan dan mengetahui bagaimana implementasi pelayanan sosial di Yayasan Pondok Lansia Tulus Kasih Kota Bandung. Teori yang disampaikan oleh George Edward III (1980) membahas tentang faktor-faktor yang mempengaruhi dan menentukan keberhasilan implementasi suatu kebijakan. Faktor-faktor tersebut mencakup aspek komunikasi, sumberdaya, disposisi, dan struktur birokrasi yang saling terkait satu sama lain (Subarsono, 2011:90).

Edward III mengemukakan bahwa komunikasi berperan penting dalam implementasi kebijakan, sebagaimana dikemukakan juga oleh Tahir (2015:63) yang menyatakan bahwa komunikasi berfungsi sebagai acuan dan pedoman bagi pelaksana kebijakan. Komunikasi yang jelas, ringkas, dan konsisten diperlukan untuk memastikan pelaksanaan kebijakan sesuai dengan tujuan yang diharapkan. Namun, berkomunikasi dengan lansia dapat menimbulkan kesalahpahaman karena adanya hambatan dalam berkomunikasi seperti masalah pendengaran, penglihatan, dan bicara (Ahmad, 2017).

Lansia juga mengalami penurunan kemampuan komunikasi karena perubahan yang terjadi akibat degenerasi sel dan fungsi organ, seperti penurunan pendengaran, penglihatan, dan bicara (Amitra, 2019). Di Yayasan Pondok Lansia Tulus Kasih di Kota Bandung, komunikasi yang tepat antara pengasuh

dan lansia sangat penting untuk mendukung kesejahteraan lansia. Lansia di LKS LU membutuhkan perawatan dari pengasuh setiap hari, namun keluhan fisik dan penyakit seperti demensia dan alzheimer menjadi hambatan dalam proses komunikasi dengan mereka.

Pentingnya keterkaitan antara kebijakan dan sumberdaya juga diuraikan dalam teori Edward III (1980) dan pendapat Mulyadi (2015). Pelaksanaan kebijakan yang efektif memerlukan sumberdaya manusia dan keuangan yang memadai. Yayasan Pondok Lansia Tulus Kasih Kota Bandung menghadapi keterbatasan sumber daya dan belum memiliki pekerja sosial yang berkualifikasi untuk memberikan pelayanan sosial kepada lansia.

Disposisi atau sikap para pelaksana juga memengaruhi keberhasilan implementasi kebijakan, sejalan dengan pandangan Mulyadi (2015) yang menyatakan bahwa sikap pelaksana, seperti komitmen dan kejujuran, mempengaruhi pelaksanaan kebijakan. Dengan sikap yang baik, pelaksanaan kebijakan dapat dilaksanakan dengan tepat sesuai dengan harapan para pengambil keputusan, dan pelaksanaan tersebut dapat berjalan secara efektif.

Struktur birokrasi juga bertujuan menerapkan kebijakan yang berdampak signifikan terhadap implementasi kebijakan, termasuk *Standard Operating Procedure* (SOP) (Mulyadi, 2015). Hal ini sesuai dengan pandangan Duharto (2013) bahwa implementasi efektif ketika birokrasi implementasi mengikuti persyaratan peraturan (petunjuk pelaksanaan, petunjuk teknis).

Organisasi memiliki struktur yang membagi tugas dan fungsi di antara semua anggotanya. Struktur organisasi tersebut memberikan kewenangan yang

memungkinkan organisasi beroperasi secara optimal untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan sebelumnya. Birokrasi merupakan bentuk organisasi yang memainkan peran penting dalam mencapai tujuan organisasi secara efisien. Sebagai bentuk organisasi, birokrasi memiliki struktur yang memisahkan semua tugas dan fungsi yang ada (Albrow, 1987).

Mengacu pada profil Yayasan Pondok Lansia Tulus Kasih Kota Bandung Tahun 2023 menyebutkan bahwa struktur organisasi terdiri dari ketua umum, sekretaris, bendahara, penanggung jawab lansia, perlengkapan dan gudang, pramusaji wanita, pramusaji pria, bagian gizi (dapur) serta bagian *laundry*.

Penelitian ini telah dilakukan untuk mengkaji implementasi pelayanan sosial bagi lanjut usia di Yayasan Pondok Lansia Tulus Kasih di Kota Bandung. Peneliti berfokus pada aspek komunikasi, sumber daya, sikap (disposisi) dan struktur birokrasi sebagai dasar untuk menganalisis faktor-faktor yang memengaruhi pelaksanaan pelayanan sosial bagi lanjut usia.

## **1.2 Perumusan Masalah**

Berdasarkan konteks yang telah dijelaskan, maka dapat diajukan perumusan masalah penelitian, yaitu "Bagaimana pelaksanaan pelayanan sosial bagi lanjut usia di Yayasan Pondok Lansia Tulus Kasih Kota Bandung?" Perumusan masalah tersebut kemudian akan dijabarkan lebih lanjut melalui sub permasalahan sebagai berikut.

1. Bagaimana komunikasi dalam implementasi pelayanan sosial terhadap lanjut usia di Yayasan Pondok Lansia Tulus Kasih Kota Bandung?

2. Bagaimana sumber daya dalam implementasi pelayanan sosial terhadap lanjut usia di Yayasan Pondok Lansia Tulus Kasih Kota Bandung?
3. Bagaimana sikap (disposisi) dalam implementasi pelayanan sosial terhadap lanjut usia di Yayasan Pondok Lansia Tulus Kasih Kota Bandung?
4. Bagaimana struktur birokrasi dalam implementasi pelayanan sosial terhadap lanjut usia di Yayasan Pondok Lansia Tulus Kasih Kota Bandung?

### **1.3 Tujuan Penelitian**

Tujuan dari penelitian terkait implementasi pelayanan sosial terhadap lanjut usia di Yayasan Pondok Lansia Tulus Kasih Kota Bandung adalah untuk mendapatkan gambaran tentang:

1. Komunikasi dalam implementasi pelayanan sosial terhadap lanjut usia di Yayasan Pondok Lansia Tulus Kasih Kota Bandung.
2. Sumber daya dalam implementasi pelayanan sosial terhadap lanjut usia di Yayasan Pondok Lansia Tulus Kasih Kota Bandung.
3. Sikap (disposisi) dalam implementasi pelayanan sosial terhadap lanjut usia di Yayasan Pondok Lansia Tulus Kasih Kota Bandung.
4. Struktur birokrasi dalam implementasi pelayanan sosial terhadap lanjut usia di Yayasan Pondok Lansia Tulus Kasih Kota Bandung.

#### **1.4 Manfaat Penelitian**

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat baik dari segi akademis maupun praktis.

##### **1. Manfaat Akademik**

Dalam konteks akademis, kajian ini diharapkan dapat memberikan pemahaman dan wawasan yang lebih dalam tentang penyelenggaraan pelayanan sosial bagi lanjut usia yang dapat menjadi referensi penting bagi kegiatan penelitian dalam bidang ilmu sosial, terutama dalam profil lulusan Jaminan Sosial dan Program Studi Perlindungan dan Pemberdayaan Sosial di Politeknik Kesejahteraan Sosial Bandung.

##### **2. Manfaat Praktik**

Penelitian ini bertujuan untuk memberikan gambaran yang komprehensif tentang pelaksanaan pelayanan sosial terhadap lanjut usia di Yayasan Pondok Lansia Tulus Kasih Kota Bandung. Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan rekomendasi dan saran yang berguna bagi LKS LU dalam meningkatkan pelaksanaan pelayanan sosial bagi lanjut usia.

## 1.5 Sistematika Penulisan

- BAB I      PENDAHULUAN** meliputi latar belakang, perumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, dan sistematika penelitian
- BAB II      KAJIAN KONSEPTUAL** meliputi penelitian terdahulu dan teori yang relevan dengan penelitian
- BAB III     METODE PENELITIAN** meliputi desain penelitian, penjelasan istilah, penjelasan latar belakang penelitian, sumber data dan cara menentukan sumber data, teknik pengumpulan data, pemeriksaan keabsahan data, teknik analisis data serta jadwal dan langkah-langkah penelitian
- BAB IV     HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN** meliputi gambaran lokasi penelitian, hasil penelitian dan pembahasan
- BAB V      USULAN PROGRAM** meliputi dasar pemikiran, nama program, tujuan, sasaran, pelaksana program, metode dan teknik, kegiatan yang dilakukan, langkah-langkah pelaksanaan, rencana anggaran biaya, analisis kelayakan program dan indikator keberhasilan
- BAB VI     SIMPULAN DAN SARAN** meliputi simpulan dan saran