

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Bangsa Indonesia merupakan bangsa yang berbudaya luhur dan memiliki ikatan kekeluargaan yang mencerminkan nilai-nilai keagamaan dan budaya yang menghargai peran serta kedudukan para lanjut usia di dalam keluarga maupun masyarakat. Sebagai seorang warga Negara yang telah berusia lanjut, para lanjut usia memiliki peran yang penting serta pengalaman berharga yang dapat di teladani oleh generasi penerus dalam membangun bangsa Indonesia. Meningkatnya pendapatan masyarakat, membaiknya status kesehatan dan gizi masyarakat, dan pertumbuhan pola hidup telah meningkatkan usia harapan hidup dan populasi lanjut usia di Indonesia. Saat ini, Indonesia telah memasuki era penduduk berstruktur lanjut usia. Jika pada tahun 1980, rata-rata penduduk yang berusia lebih dari 60 tahun sekitar 5,45 % dari total penduduk. Maka pada tahun 1990 dan 2000 persentasenya meningkat menjadi 6,29 % dan 7,18 %. Pada tahun 2010 persentasenya meningkat menjadi 9,77 % dan tahun 2020 diperkirakan akan meningkat lagi menjadi 11,34 % dari keseluruhan penduduk Indonesia¹.

¹ Edi Suharto, *Trend Lansia dan Pelayanan Sosial yang Harus Disediakan: Prespektif Pekerjaan Sosial*, makalah yang disajikan pada *Lokakarya Kelanjut Usia dan Pelayanan Sosial Modern*, Depsos RI, Bogor, 23 Maret

Penduduk dalam kategori lanjut usia sudah seharusnya mendapatkan perhatian lebih dari pemerintah. Dimana upaya peningkatan kesejahteraan lanjut usia merupakan salah satu aktivitas kemanusiaan yang dilakukan sebagai pekerjaan sosial yang dapat membantu penduduk lansia mencapai kesejahteraannya. Terdapat paradigma lama penduduk lansia merupakan kelompok lemah atau renta karena faktor bertambahnya usia serta mengalami berbagai kemunduran dalam menjalankan kehidupan dan menjadi sisa-sisa pembangunan. Pada kenyataannya bahwa banyak diantara lansia yang masih produktif dan mampu berperan aktif dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara. Namun karena faktor usia, maka lansia akan banyak menghadapi keterbatasan sehingga memerlukan bantuan peningkatan kesejahteraan sosial. Dalam peningkatan kesejahteraan lanjut usia pada hakikatnya merupakan pelestarian nilai-nilai agama dan budaya.

Adanya keterbatasan dalam upaya meningkatkan kesejahteraan bagi lanjut usia terutama pada upaya pemberian bantuan penghidupan orang jompo sesuai dengan Undang-undang Nomor 4 Tahun 1965 serta jika dibandingkan dengan permasalahan lanjut usia yang semakin berkembang maka ditetapkanlah Undang-undang Nomor 13 Tahun 1998 tentang kesejahteraan lanjut usia. Dalam undang-undang ini menjelaskan bahwa pemerintah memiliki tugas dan tanggungjawab yaitu mengarahkan, membimbing, dan menciptakan suasana yang menunjang bagi terlaksana dan terwujudnya upaya peningkatan kesejahteraan lanjut usia. Namun pada kenyataannya masih terdapat lanjut usia terlantar di tengah-tengah masyarakat.

Daerah Istimewa Yogyakarta merupakan salah satu provinsi dengan jumlah penduduk lansia terbesar. Menurut Bondan Sikoki, pada tahun 2010 Daerah Istimewa Yogyakarta memiliki persentase penduduk lansia tertinggi diantara seluruh daerah lain di Indonesia mencapai 12,9%². Dalam berita yang ditulis di tahun 2014 oleh Dinas Sosial Daerah Istimewa Yogyakarta menyebutkan bahwa “*data terakhir lansia terlantar di DIY berjumlah 36.728 orang. Oleh karena itulah Pemda DIY saat ini gencar merumuskan arah kebijakan pelayanan kesejahteraan sosial bagi lansia di DIY*”³. Daerah Istimewa Yogyakarta memiliki empat kabupaten dan satu kota yaitu Kabupaten Kulonprogo, Kabupaten Bantul, Kabupaten Sleman, Kabupaten Gunung Kidul, dan Kota Yogyakarta. Dilihat dari kondisi demografi, perkembangan penduduk lanjut usia DIY semakin meningkat seiring peningkatan usia harapan hidup. Berikut adalah data jumlah penduduk usia lanjut di DIY tahun 2012.

² Roem Topatimasang, *Memansuikan Lanjut Usia: Penuaan Penduduk dan Pembangunan di Indonesia*, Suvey Meter, 2013, Yogyakarta, hlm.4

³ Dinsos DIY, <http://dinsos.jogjaprov.go.id/lansia-terlantar-di-diy-sebanyak-36-728-orang/>, diakses pada 22 september 2015, jam 08.00 WIB

Tabel 1.1

Jumlah Penduduk Usia Lanjut Menurut Kabupaten/Kota

Di D.I. Yogyakarta

Tahun 2012

No	Kabupaten/Kota	Jumlah
1.	Kulon Progo	63.700
2.	Bantul	110.900
3.	Gunung Kidul	124.472
4.	Sleman	115.989
5.	Yogyakarta	37.342

Sumber: Badan Pusat Statistik D.I. Yogyakarta

Kota Yogyakarta menempati urutan terakhir atau terendah dalam jumlah penduduk lansia di provinsi DIY. Hasil data jumlah lanjut usia diatas tidak mengalami banyak perubahan terhadap estimasi jumlah lanjut usia pada tahun 2014 yaitu:

Tabel 1.2

Estimasi Penduduk Usia Lanjut Menurut Jenis Kelamin Dan Menurut

Kabupaten/Kota di D.I Yogyakarta

Tahun 2014

No	Kabupaten/Kota	Laki-laki	Perempuan	Jumlah
----	----------------	-----------	-----------	--------

1	Kulon Progo	28.891	37.242	66.133
2	Bantul	50.126	62.977	113.103
3	Gunung Kidul	56.554	71.802	128.356
4	Sleman	54.344	65.702	120.046
5	Yogyakarta	16.058	22.315	38.373

Sumber: Estimasi Penduduk menurut Umur Tunggal dan Jenis Kelamin menurut Kabupaten/Kota tahun 2014

Berdasarkan data pemutakhiran PMKS dan PSKS Dinas Sosial DIY tahun 2012 jumlah lansia terlantar di DIY terus meningkat. Pada tahun 2011 jumlah lansia terlantar mencapai 30.953 jiwa dan tahun 2012 mencapai 37.199 jiwa, jadi terdapat peningkatan 6.246 jiwa (16,79 %). Data ini tersaji pada tabel dibawah ini yang menunjukkan bahwa lansia terlantar pada tahun 2011 dan 2012 di DIY adalah sebagai berikut⁴.

Tabel 1.3

Jumlah dan Prosentase Lansia Terlantar DIY di Tiap Kabupaten/Kota
Tahun 2011 dan 2012

⁴ *Kajian Bentuk Pelayanan Bagi Lanjut Usia*, <http://thesis.umy.ac.id/datapublik/t46373.docx>, diakses pada 13 Oktober 2015, jam 20.49 WIB

	2011	%	2012	%
Bantul	6.083	20%	8.025	22%
Gunungkidul	12.564	41%	15.422	41%
Kulonprogo	4.918	16%	5.432	15%
Sleman	5.536	18%	6.017	16%
Kota Yogyakarta	1.852	6%	2.303	6%
Total	30.953		37.199	

Sumber: Laporan Dinas Sosial DIY Tahun 2014

Kota Yogyakarta mengalami peningkatan terhadap jumlah penduduk lansia terlantar dalam tahun 2011-2012 yaitu dari penduduk lansia terlantar dengan jumlah 1.852 orang menjadi 2.303 orang. Selanjutnya, Di Kota Yogyakarta memiliki Usia harapan hidup perempuan 74 tahun dan laki-laki memiliki usia harapan hidup 72 tahun. Dengan prosentase tersebut, Kota Yogyakarta mengalami struktur penduduk tua dan menimbulkan berbagai kebutuhan baru yang harus dipenuhi terutama lanjut usia tidak potensial dimana lanjut usia ini merupakan lanjut usia tidak berdaya sehingga hidupnya bergantung pada orang lain⁵.

Dalam rangka memberikan perlindungan sosial pada lanjut usia tidak potensial maka pemerintah provinsi DIY memiliki panti sosial bagi lanjut usia terlantar, panti sosial ini berada di kecamatan pakem kabupaten sleman dan

⁵ Dinas Sosial Tenaga Kerja dan Transmigrasi Kota Yogyakarta, Upaya Peningkatan Kesejahteraan Lanjut Usia di Kota Yogyakarta, 2014

tempat kedua yaitu berada di Bangunjiwo kecamatan Kasihan Kabupaten Bantul. Kedua panti sosial bagi lansia terlantar itu merupakan unit pelaksana teknis yang dikelola dibawah Dinas Sosial Daerah Istimewa Yogyakarta. Selanjutnya jika diperhatikan dari tabel diatas bahwa di setiap tahunnya kabupaten atau kota cenderung mengalami peningkatan pada jumlah lanjut usia terlantar dan kota Yogyakarta mengalami struktur penduduk tua berdasarkan usia harapan hidup laki-laki dan perempuan sehingga menyebabkan masalah sosial tersebut terjadi pada lanjut usia tidak potensial. Sedangkan Kota Yogyakarta merupakan Kabupaten atau Kota satu-satunya yang memiliki fasilitas Panti Sosial bagi lanjut usia dalam rangka memberikan perlindungan sosial bagi lanjut usia terlantar tidak potensial yang berada di wilayah Kota Yogyakarta khususnya. .

Seiring munculnya masalah sosial bagi lansia dengan meningkatnya jumlah lansia dari tahun ke tahun dan Kota Yogyakarta mengalami struktur penduduk tua dapat diartikan lansia ini merupakan lansia yang belum sejahtera dan pada akhirnya menjadi permasalahan sosial yang harus dihadapi pemerintah Kota Yogyakarta. Mengingat dalam Undang-undang No.13 Tahun 1998 tentang kesejahteraan lanjut usia, pemerintah memiliki tugas dan tanggungjawab yang harus dilaksanakan agar mencapai tujuan dari adanya kebijakan tersebut yakni tercapainya kesejahteraan lanjut usia. Hal ini juga semakin diperjelas dengan adanya Peraturan Pemerintah No. 43 Tahun 2004 Tentang Pelaksanaan Upaya Peningkatan Kesejahteraan Lanjut Usia.

Dalam hal ini, Dinas Sosial Tenaga Kerja dan Transmigrasi Kota Yogyakarta sebagai unsur pelaksana otonomi daerah bertanggung jawab untuk menangani permasalahan di bidang sosial, ketenagakerjaan, dan ketransmigrasian memiliki andil besar dalam penanganan lanjut usia terlantar dan berkewajiban untuk ikut memberikan kemudahan bagi lanjut usia terlantar dalam memperoleh haknya.

Pemerintah Kota Yogyakarta melalui Dinas Sosial Tenaga Kerja dan Transmigrasi sedang menjalankan berbagai macam upaya untuk mencapai kesejahteraan lanjut usia terutama pada lanjut usia terlantar. Dalam upaya untuk mencapai kesejahteraan tersebut salah satu diantaranya adalah upaya melalui perlindungan sosial bagi lansia terlantar. Lansia juga merupakan bagian dari warga Negara Indonesia yang harus dilindungi oleh Negara seperti tercantum dalam Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 pasal 28 I ayat 2 yang isinya adalah setiap orang berhak bebas dari perlakuan diskriminatif atas dasar apapun dan berhak mendapatkan perlindungan terhadap perlakuan yang bersifat diskriminatif. Kemudian dari sisi sosial dan kemanusiaan perlindungan sosial bagi lansia terlantar menjadi hal yang perlu diperhatikan oleh Dinas Sosial dan Transmigrasi Kota Yogyakarta, mengingat bahwa lanjut usia terlantar merupakan seseorang yang berusia 60 tahun atau lebih karena faktor-faktor tertentu tidak dapat memenuhi kebutuhan dasarnya baik secara jasmani, rohani, maupun sosial. Upaya perlindungan sosial bagi lanjut usia terlantar dapat dilakukan melalui dua

model, yang pertama perlindungan yang dilakukan di luar panti dan yang kedua perlindungan yang dilakukan di dalam panti.

Dari penjelasan diatas maka penelitian ini difokuskan kepada perlindungan sosial bagi lanjut usia terlantar berdasarkan Undang-undang No.13 Tahun 1998 tentang kesejahteraan lanjut usia. Perlindungan sosial menjadi fokus utama penelitian ini karena perlindungan sosial dinilai menjadi hal penting mengingat bahwa setiap warga Negara berhak mendapatkan perlindungan dari Negara. Penelitian terhadap kebijakan perlindungan sosial ini juga dilakukan di Kota Yogyakarta mengingat bukan hanya karena jumlah lansia terlantar yang bertambah di tiap tahunnya melainkan pemerintah Kota Yogyakarta juga merupakan satu-satunya pemerintah Kota atau Kabupaten di DIY yang memiliki fasilitas panti bagi lansia terlantar dalam upaya memberikan perlindungan sosial. Selanjutnya, hal ini menjadi dasar penulis melakukan penelitian terhadap implementasi perlindungan sosial bagi lanjut usia terlantar. Penelitian ini berusaha untuk mengetahui sejauh mana implementasi perlindungan bagi lanjut usia terlantar serta faktor-faktor yang mempengaruhi kebijakan oleh Dinas Sosial Tenaga Kerja dan Transmigrasi Kota Yogyakarta.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan penjelasan latar belakang masalah yang telah dijelaskan di atas, maka rumusan masalah dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Bagaimana implementasi perlindungan sosial lanjut usia terlantar di Kota Yogyakarta?
2. Apa saja faktor-faktor yang mempengaruhi implementasi perlindungan lanjut usia terlantar di Kota Yogyakarta?

C. Tujuan dan Manfaat Penelitian

1. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Menjelaskan implementasi perlindungan lanjut usia terlantar di Kota Yogyakarta.
2. Menjelaskan faktor-faktor apa saja yang mempengaruhi implementasi perlindungan lanjut usia terlantar di Kota Yogyakarta.

3. Manfaat Penelitian

Adapun manfaat dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Manfaat teoritis penelitian ini diharapkan dapat menambah sumbangan Ilmu Pemerintahan dan menambah wawasan bagi masyarakat tentang prinsip-prinsip proses pelaksanaan implementasi kebijakan Undang-undang No.13 Tahun 1998 tentang kesejahteraan lanjut usia.
2. Manfaat praktis penelitian ini diharapkan dapat berguna bagi penerapan langsung di lapangan dan dapat dipergunakan dalam

mengambil keputusan yang lebih baik pada pihak-pihak yang terkait, khususnya pihak-pihak yang terlibat dalam pelaksanaan implementasi kebijakan Undang-undang No.13 Tahun 1998 tentang kesejahteraan lanjut usia.

D. Kerangka Teori

1. Kebijakan Publik

a. Kebijakan Publik

Secara etimologis istilah kebijakan berasal dari kata (*policy*). Seringkali penggunaannya saling dipertukarkan dengan istilah-istilah lain seperti tujuan program, keputusan, undang-undang, ketentuan-ketentuan, usulan-usulan, dan rancangan-rancangan besar. Menurut PBB kebijakan itu diartikan sebagai pedoman untuk bertindak, pedoman itu boleh jadi amat sederhana atau kompleks, bersifat umum atau khusus, luas atau sempit, kabur atau jelas, longgar atau terperinci, bersifat kualitatif atau kuantitatif, publik atau privat⁶.

Sedangkan publik didefinisikan sebagai masyarakat, misalnya *public relation* (hubungan masyarakat), *public service* (pelayanan masyarakat), *public opinion* (pendapat masyarakat) dan lain-lain. Arti dari publik itu sendiri adalah sejumlah manusia yang memiliki

⁶ Solichin Abdul Wahab, Analisis Kebijaksanaan, Jakarta, Bumi Aksara, 2001, hal.2

kesamaan berfikir, perasaan, harapan, sikap, dan tindakan, yang benar, dan baik berdasarkan nilai-nilai norma yang mereka miliki⁷.

Inu Kencana Syafie dalam bukunya yang berjudul Pengantar Ilmu Pemerintahan mengutip pendapat Harold Laswell, kebijakan adalah:

“Tugas intelektual pembuatan keputusan melalui penjelasan tujuan, penguraian kecenderungan, penganalisaan keadaan, proyeksi pengembangan masa depan dan penelitian, penilaian dan penelitian, serta penilaian dan pemilihan kemungkinan”⁸.

Menurut Harold Laswell tersebut, kebijakan diartikannya sebagai tugas intelektual pembuatan keputusan yang meliputi berbagai hal yaitu penjelasan mengenai tujuan yang ingin dicapai dari suatu kebijakan yang telah dibuat, penguraian kecenderungan untuk memilih beberapa tujuan yang sesuai dengan keadaan, pengembangan dampak dan kinerja kebijakan di masa depan, melakukan penelitian dan evaluasi.

Menurut Fredickson dan Hart kebijakan adalah:

“Suatu tindakan yang mengarah pada tujuan yang diusulkan oleh seseorang, kelompok atau pemerintah dalam lingkungan tertentu

⁷ Inu Kencana Syafie, Ilmu Administrasi Publik, Jakarta: Rineka Cipta, 1999, hal.18

⁸ Inu Kencana Syafie, Pengantar Ilmu Pemerintahan, Bandung: Refika Aditama, 2005, hal.35

sehubungan dengan adanya hambatan-hambatan tertentu sambil mencari peluang-peluang untuk mencapai tujuan atau mewujudkan sasaran yang diinginkan”⁹.

Pengertian diatas dapat disimpulkan bahwa kebijakan bersumber dari usulan baik seseorang, kelompok, ataupun pemerintah dalam upaya menyelesaikan hambatan yang menjadi masalah di dalam lingkungan tertentu. Sumber usulan ini sangat berperan dalam menetapkan program-program yang dibuat dengan penetapan tujuan dan sasaran yang diinginkan untuk selanjutnya ditindaklanjuti oleh pemerintah.

Kebijakan publik adalah jalan mencapai tujuan bersama yang dicita-citakan. Jika cita-cita bangsa Indonesia adalah mencapai masyarakat yang adil dan makmur berdasarkan Pancasila dan UUD 1945, maka kebijakan publik adalah seluruh sarana dan prasarana untuk mencapai tujuan tersebut¹⁰. Berikut definisi kebijakan publik menurut para ahli:

Menurut William N Dunn menyebut istilah kebijakan publik dalam bukunya yang berjudul Analisis Kebijakan Publik, sebagai berikut:

⁹ Hessel Nogi tangkilisan, Kebijakan Publik: Untuk Pemimpin Berwawasan Internasional, Yogyakarta: Balairung & Co, 2003, hal.12

¹⁰ Riant Nugroho Dwijowijoto, Kebijakan Publik Formulasi, Implementasi dan Evaluasi, Jakarta: Gramedia, 2003, hal.51

“Kebijakan Publik (*Public Policy*) adalah Pola ketergantungan yang kompleks dari pilihan-pilihan kolektif yang saling tergantung, termasuk keputusan-keputusan untuk tidak bertindak, yang dibuat oleh badan atau kantor pemerintah”¹¹.

Menurut RC. Chandler dan JC. Plano kebijakan publik adalah pemanfaatan yang strategis terhadap sumber daya-sumber daya yang ada untuk memecahkan masalah publik¹²

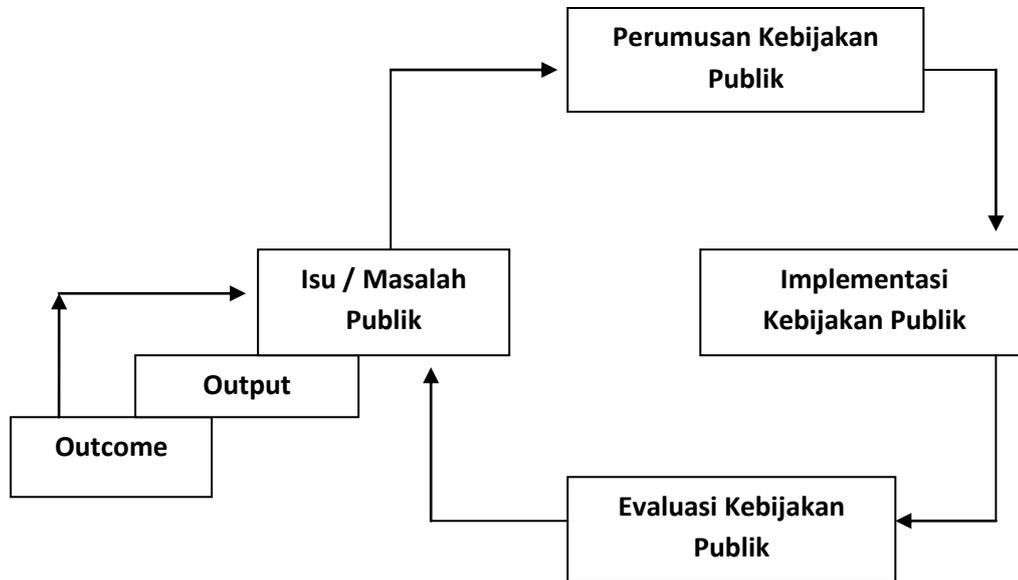
b. Proses Kebijakan

Proses kebijakan merupakan keseluruhan aktivitas atau tindakan dari mana kebijakan pemerintah itu dibuat. Berikut dibawah ini skematik dari kebijakan public:

¹¹ William N. Dunn, Analisis Kebijakan Publik, Yogyakarta: Gajah Mada University Press, 2003, hal.132

¹² RC. Chandler & JC Plano, *The Public Administration Dictionary*, CA ABC CLIO Inc. Santa Barbara, 1998

Gambar I.1 Proses Kebijakan



Sumber: Rian Nugroho D, Kebijakan Publik, Formulasi, Implementasi, Evaluasi, hal. 73

Dari gambar proses kebijakan di atas dapat dijelaskan sebagai berikut¹³:

1. Terdapat isu atau masalah publik. Disebut isu apabila masalah bersifat strategis, yakni bersifat mendasar menyangkut banyak orang atau bahkan keselamatan bersama, (biasanya) berjangka panjang, tidak bisa diselesaikan oleh orang-seorang, dan memang harus diselesaikan. Isu ini diangkat sebagai isu politik yang memang harus diselesaikan. Isu ini diangkat sebagai agenda politik yang harus diselesaikan.

¹³ Rian Nugroho D, Kebijakan Publik Formulasi, Implementasi, dan Evaluasi. Jakarta, PT Gramedia, 2004, hal. 73

2. Isu ini kemudian menggerakkan pemerintah untuk merumuskan kebijakan publik dalam rangka menyelesaikan masalah tersebut. Rumusan kebijakan ini akan menjadi hukum bagi seluruh negara dan warganya termasuk pimpinan negara.
3. Setelah dirumuskan kemudian kebijakan publik dilaksanakan baik oleh pemerintah, masyarakat, atau pemerintah bersama-sama dengan masyarakat.
4. Namun didalam proses perumusan, pelaksanaan dan pasca pelaksanaan, diperlukan adanya tindakan evaluasi sebagai siklus baru bagi penilaian apakah kebijakan tersebut sudah dirumuskan dengan baik dan benar dan diimplementasikan dengan baik dan benar pula.
5. Implementasi kebijakan bermuara pada output yang dapat berupa kebijakan itu sendiri bermanfaat langsung yang dapat dirasakan oleh pemanfaat.
6. Didalam jangka panjang kebijakan tersebut menghasilkan outcome dalam bentuk impact kebijakan yang diharapkan semakin meningkatkan tujuan yang hendak dicapai dengan kebijakan tersebut.

Sesuai dengan kondisi dan potensi SDM yang ada di Kota Yogyakarta maka penerapan kebijakan pun tidak terlepas dari bagaimana kesadaran lanjut usia serta lembaga atau kelompok yang

mewadahi dalam menerimanya dan peran pemerintah dalam mensosialisasikan kebijakan tersebut sehingga bisa berjalan secara efektif dan efisien.

c. Model Kebijakan Publik

Agar dapat lebih memahami proses kebijakan publik maka dikembangkan beberapa model dalam pembuatan suatu kebijakan publik. Adapun model kebijakan publik sebagai suatu proses dapat dijelaskan sebagai berikut:

1. Model Kelembagaan

Model kelembagaan secara sederhana bermakna bahwa tugas membuat kebijakan publik adalah tugas pemerintah. Jadi apapun yang dibuat pemerintah dengan cara apapun adalah kebijakan publik.

Model kelembagaan sebenarnya merupakan deviasi ataupun turunan dari ilmu politik tradisional yang lebih menekankan struktur dari pada proses atau perilaku politik. Prosesnya mengandalkan bahwa tugas formulasi kebijakan adalah tugas lembaga-lembaga pemerintah yang dilakukan secara otonom tanpa berinteraksi dengan lingkungannya¹⁴.

2. Model Teori Kelompok

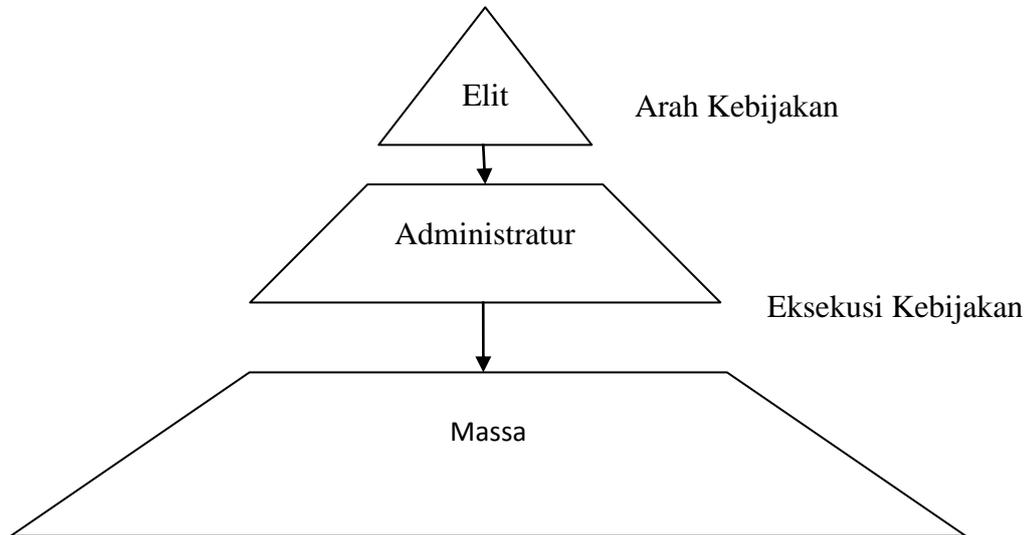
¹⁴ Ibid hal.109

Model ini mengandaikan kebijakan sebagai titik keseimbangan (equilibrium). Inti gagasannya adalah interaksi didalam kelompok akan menghasilkan keseimbangan dan keseimbangan adalah yang terbaik. Individu disetiap kelompok kepentingan berinteraksi secara formal maupun informal, secara langsung atau melalui media masasa menyampaikan tuntutannya kepada pemerintah untuk mengeluarkan kebijakan public yang diperlukan.

3. Model Teori Elit

Model ini menjelaskan bahwa didalam setiap masyarakat pasti terdapat dua kelompok, yaitu pemegang kekuasaan atau elit dan yang tidak memiliki kekuasaan atau massa. Teori ini mengembangkan diri kepada kenyataan masyarakat bahwa sedemokratis apapun, selalu ada bias didalam formulasi kebijakan, karena pada akhirnya kebijakan-kebijakan yang diambil merupakan preferensi dari para elit. Konsep model kebijakan elit/massa dapat dilihat pada gambar berikut ini:

Gambar I.2 Model Kebijakan Elit/Massa



Sumber: Rian Nugroho D, Kebijakan Publik, Formulasi, Implementasi, Evaluasi, hal. 114 bahwa elit secara *top down* membuat kebijakan public untuk diimplementasikan oleh administrator publik kepada rakyat banyak atau massa.

4. Model Teori Rasionalisme

Model ini mengembangkan gagasan bahwa kebijakan publik sebagai *maximum social again* yang berarti pemerintah sebagai pembuat kebijakan harus memilih kebijakan yang bermanfaat optimum bagi masyarakat.

Model ini menyebutkan bahwa formulasi kebijakan harus didasarkan berdasarkan keputusan yang sudah diperhitungkan rasionalitasnya. Rasionalitas yang diambil adalah perbandingan antara pengorbanan dengan hasil yang dicapai. Dengan kata lain

model ini lebih menekankan pada aspek efisiensi atau aspek ekonomis. Cara-cara formulasi kebijakan disusun dalam urutan:

- (a) Mengetahui prefensi publik dan kecenderungannya,
- (b) Menemukan pilihan-pilihan,
- (c) Menilai konsekuensi masing-masing pilihan,
- (d) Menilai rasio nilai sosial yang dikorbankan,
- (e) Memilih alternative kebijakan yang paling efisien.

5. Model Inkrementalis

Model inkrementalis pada dasarnya merupakan kritik terhadap model rasional. Para pembuat kebijakan tidak pernah melakukan proses seperti yang diisyaratkan oleh pendekatan rasional karena mereka tidak memiliki cukup waktu, intelektual, maupun biaya, ada kekhawatiran muncul dampak yang tidak diinginkan akibat kebijakan yang belum pernah dibuat sebelumnya, adanya hasil-hasil dari kebijakan sebelumnya yang harus di pertahankan, dan menghindari konflik.

Model ini melihat kebijakan publik merupakan variasi ataupun kelanjutan dari kebijakan masa lalu. Model ini juga dapat dikatakan sebagai model pragmatis/praktis¹⁵.

¹⁵ Ibid hal.111-122

2. Implementasi Kebijakan

a. Pengertian Implementasi Kebijakan

Implementasi kebijakan pada prinsipnya adalah cara agar sebuah kebijakan dapat mencapai tujuannya. Tidak lebih dan tidak kurang untuk mengimplementasikan kebijakan publik, maka ada dua pilihan langkah yang ada yaitu langsung mengimplementasikan dalam bentuk program-program atau melalui formulasi kebijakan derivat atau turunan dari kebijakan publik tersebut.

Kebijakan publik dalam bentuk Undang-Undang atau perda adalah jenis kebijakan publik yang memerlukan kebijakan publik penjabar atau yang sering diistilahkan sebagai peraturan pelaksanaan. Kebijakan publik yang bisa langsung operasional antara lain Kepres, Inpres, Kepmen, Keputusan Kepala Daerah, Keputusan Kepala Dinas, dan Lain-Lain¹⁶.

Mazmanian dan Sabastiar menjelaskan konsep implementasi kebijakan adalah memahami “apa” yang senyatanya terjadi sesudah suatu program diberlakukan atau dirumuskan, yakni peristiwa-peristiwa dan kegiatan-kegiatan yang terjadi setelah proses pengesahan kebijaksanaan Negara, baik itu menyangkut usaha-usaha pengadministrasian maupun usaha-usaha untuk

¹⁶ Ibid hal.158-159

memberikan dampak tertentu pada masyarakat ataupun peristiwa-peristiwa¹⁷.

b. Model Implementasi Kebijakan

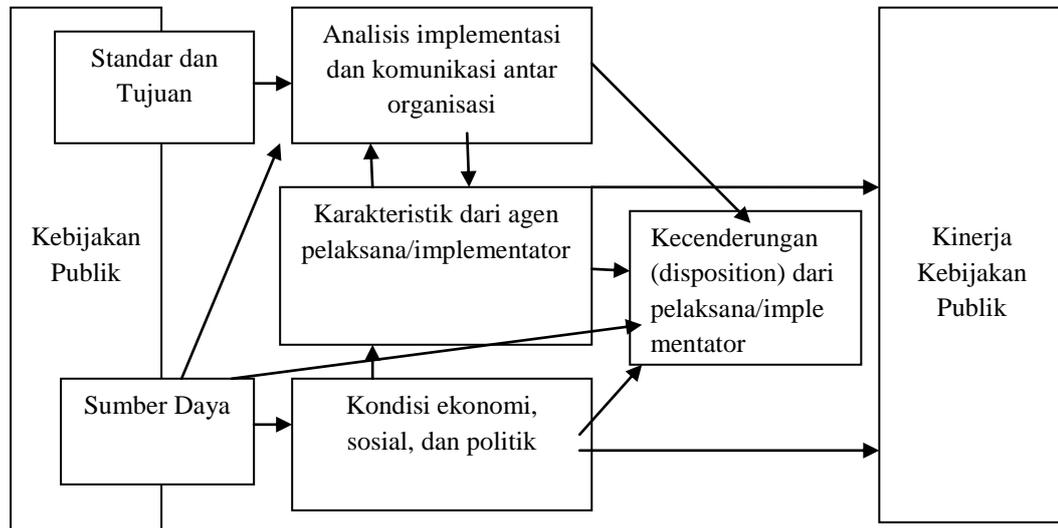
a. Model Donald Van Meter dan Carl Van Horn

Model pertama dalam model yang paling klasik, yakni model yang diperkenalkan oleh duet Donald Van Meter dengan Carl Van Horn. Model ini mengandaikan bahwa implementasi kebijakan berjalan secara linier dari kebijakan publik, implementator, dan kinerja kebijakan publik. Beberapa variabel yang dimasukkan sebagai variabel yang mempengaruhi kebijakan public adalah variabel:

1. Aktivitas implementasi dan komunikasi antarorganisasi,
2. Karakteristik dari agen pelaksana/implementator,
3. Kondisi ekonomi, sosial dan politik
4. Kecenderungan (disposition) dari pelaksana/implementator

¹⁷ Mazmanian dan Sabastiar, dalam Solichin, Pengantar Analisa Kebijakan Negara, Jakarta, Rineka Cipta, 1990, hal 123

Gambar I.3 Model Van Meter dan Van Horn



b. Model Daniel Mazmanian dan Paul A. Sabatier

Model ini disebut model Kerangka Analisis Implementasi (*A Framework for Implementation Analysis*). Dalam model ini proses implementasi diklasifikasikan dalam 3 variabel.

Pertama, variabel independen, yaitu mudah tidaknya masalah dikendalikan yang berkenaan dengan indikator masalah teori dan pelaksanaan, keragaman obyek, dan perubahan seperti apa yang dikehendaki.

Kedua, variabel intervening, yaitu variabel kemampuan kebijakan untuk menstrukturkan proses implementasi dengan indikator kejelasan dan konsistensi tujuan, dipergunakannya teori kausal, ketepatan alokasi sumberdana, keterpaduan

hierarkis di antara lembaga pelaksana, aturan pelaksana dari lembaga pelaksana, luar; dan perekrutan pejabat pelaksana dan keterbukaan kepada pihak implementasi yang berkenaan dengan indikator kondisi sosio-ekonomi dan teknologi, dukungan publik, sikap dan respons dari konstituen, dukungan pejabat yang lebih tinggi, dan komitmen dan kualitas kepemimpinan dari pejabat pelaksana.

Ketiga, variabel dependen, yaitu tahapan dalam proses implementasi dengan lima tahapan, yaitu pemahaman dari lembaga atau badan pelaksana dalam bentuk disusunnya kebijakan pelaksana, kepatuhan obyek, hasil nyata, penerimaan atas hasil nyata tersebut, dan akhirnya mengarah kepada revisi atas kebijakan yang dibuat dan dilaksanakan tersebut ataupun keseluruhan kebijakan yang bersifat mendasar.

c. Model Merilee S. Grindle (1980)

Model Merilee S. Grindle. Dikemukakan oleh Wibawa Dkk, model ini ditentukan oleh isi kebijakan dan konteks implementasinya. Ide dasarnya adalah bahwa setelah kebijakan ditransformasikan, maka implementasi kebijakan dilakukan.

Keberhasilannya ditentukan oleh derajat *implementability* dari kebijakan tersebut. Isi kebijakan mencakup¹⁸:

- (1) Kepentingan yang terpengaruhi oleh kebijakan
- (2) Jenis manfaat yang dihasilkan
- (3) Derajat perubahan yang diinginkan
- (4) Kedudukan pembuat kebijakan
- (5) (siapa) pelaksana program
- (6) Sumber daya yang dikerahkan

Sementara itu konteks implementasinya adalah:

- (1) Kekuasaan, kepentingan dan strategi actor yang terlibat
- (2) Karakteristik lembaga dan penguasa
- (3) Kepatuhan dan daya tanggap

d. Model George C. Edwards III

Dalam bukunya yang berjudul "*Implementing Public Policy*", Edward mengemukakan pendapatnya bahwa terdapat empat faktor atau variabel kritis dalam implementasi kebijakan

¹⁸ Dwijowijoto, op.cit., hal. 167-175

publik, yaitu komunikasi, sumberdaya, disposisi (sikap kecenderungan) dan struktur birokrasi.

Adapun secara terperinci Edwards III (1980) menjelaskan keempat faktor tersebut sebagai berikut¹⁹:

1. Komunikasi

Agar implementasi dapat efektif penanggungjawab implementasi sebuah keputusan harus mengetahui apa yang harus dilakukan. Dengan demikian dalam faktor komunikasi terdapat tiga aspek pokok, yaitu: transmisi (transmission), kejelasan (clarity), dan konsistensi (consistency).

a. Transmisi (Tranmission):

Sebelum pejabat dapat mengimplementasikan suatu keputusan, pejabat harus menyadari bahwa suatu keputusan telah dibuat dan surat perintah telah dikeluarkan. Namun ada beberapa hambatan yang mungkin timbul dalam mentransmisikan perintah-perintah implementasi tersebut:

¹⁹ Dyah Mutiarin, Arif Zaenudin, *Manajemen Birokrasi dan Kebijakan* (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2014), hal. 38-44.

- (1) Pertentangan pendapat antara para pelaksana dengan perintah yang dikeluarkan oleh pengambil kebijakan (*Disagreement of Implementers*).
- (2) Distorsi yang ditimbulkan karena informasi melalui banyak lapisan hirarki.
- (3) Birokrasi (*Distortion may arise as information passes through multiple layers of the bureaucratic hierarchy*).
- (4) Penangkapan komunikasi mungkin dihambat oleh persepsi yang selektif dan ketidakmauan para pelaksana untuk mengetahui persyaratan-persyaratan suatu kebijakan (*implementers selective perception and disinclination to know about a policy's requirements*)

b. Kejelasan (*Clarity*)

Jika kebijakan-kebijakan akan diimplementasikan sebagaimana yang diinginkan, maka petunjuk-petunjuk pelaksanaan tidak hanya harus diterima tapi juga harus jelas (clear). Edward mengidentifikasi terdapat enam faktor yang mendorong terjadinya ketidakjelasan komunikasi kebijakan, yaitu: (Edwards III, 1980 : 26)

- (1) *Complexity of public policies* (kompleksitas kebijakan public).
- (2) *Desire not to irritate segments of the public* (keinginan untuk tidak mengganggu kelompok-kelompok dalam masyarakat).
- (3) *Lack of consensus on the goals of a policy* (kurangnya konsesus mengenai tujuan-tujuan kebijakan).
- (4) *The problems in a starting up a new policy* (masalah-masalah dalam memulai kebijakan baru).
- (5) *Avoiding accountability for policies* (menghindari akuntabilitas kebijakan).
- (6) *The nature of judicial decision making* (hakekat pembuatan keputusan yudisial)

c. Konsistensi

Untuk mengimplementasi kebijakan secara efektif, maka perintah-perintah pelaksanaan harus konsisten dan jelas. Dari beberapa faktor yang menghasilkan komunikasi yang tidak jelas juga menyebabkan komunikasi yang tidak konsisten (Edwards III, 1980:42), antara lain:

- a. Komplexitas kebijakan publik
- b. Kesulitan-kesulitan untuk memulai program baru
- c. Banyaknya tujuan dari berbagai kebijakan

b. Sumber Daya

Untuk dapat mengimplementasikan kebijakan secara efektif maka dibutuhkan sumber daya yang cukup. Sumber daya yang penting untuk implementasi kebijakan meliputi staf dengan jumlah yang sesuai dan dengan keahlian yang memadai dan relevan dengan implementasi kebijakan, kewenangan, dan fasilitas.

1. Staf. Jumlah staf yang mencukupi dan memiliki skill yang memadai untuk melaksanakan tugas-tugas.
2. Informasi. Informasi mempunyai dua bentuk, yaitu: *pertama*, Informasi mengenai bagaimana melaksanakan suatu kebijakan, implementor perlu mengetahui apa yang dilakukan; *kedua*, data tentang ketaatan personil-personil lain terhadap peraturan-peraturan pemerintah. Pelaksana harus mengetahui apakah orang-orang lain yang terlibat dalam pelaksanaan kebijakan mentaati undang-undang atau tidak. *Tiga*, wewenang: wewenang akan berbeda-beda dari satu program ke program lain

serta memiliki bentuk yang berbeda-beda, seperti misalnya: hak untuk mengeluarkan surat panggilan untuk dating kepengadilan, mengeluarkan perintah kepada pejabat lain, menarik dana dari suatu program, menyediakan dana, staf, dan bantuan teknis kepada pemerintahan ditingkat lebih rendah, membeli barang dan jasa, dan memungut pajak.

c. Disposisi

Jika para pelaksana bersikap baik terhadap suatu kebijakan tertentu, maka kemungkinan besar mereka akan melaksanakan kebijakan sebagaimana yang diinginkan oleh para pembuat kebijakan awal. Demikian juga sebelumnya apabila sikap-sikap dan perspektif implemtor berbeda dari pembuat keputusan maka proses pelaksanaan menjadi semakin sulit.

Kecendrungan-kecendrungan mungkin menghalangi implementasi kebijakan bila implementor benar-benar tak setuju dengan substansi suatu kebijakan.

d. Struktur Birokrasi

Menurut Edwards III, struktur yang tepat dapat memberikan dukungan kuat terhadap kelancaran implementasi kebijakan. Terdapat dua hal penting dalam struktur

birokrasi yaitu prosedur-prosedur kerja standard (standard operating procedures) dan pragmentasi (pramentation).

1. Standard Operating Procedures (SOP)

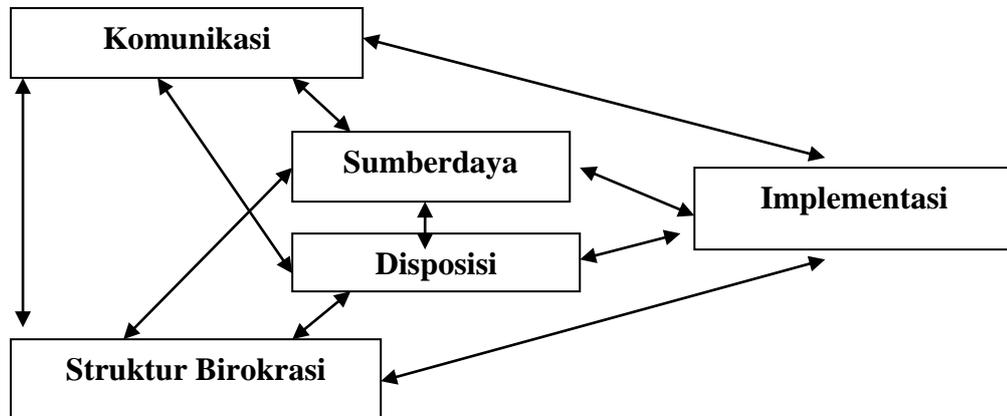
SOP dikembangkan sebagai respons internal terhadap keterbatasan waktu dan sumber daya dari pelaksana dan keinginan untuk keseragaman dalam bekerjanya organisasi-organisasi yang kompleks dan tersebar luas.

2. Pragmentasi

Pragmentasi berasal dari tekanan-tekanan diluar unit organisasi birokrasi, seperti komisi-komisi legislative, kelompok kepentingan, pejabat eksekutife, konstitusi Negara, dan sifat kebijakan, dan sifat kebijakan yang mempengaruhi organisasi birokrasi public.

Adwards III (1980:134) menyatakan pragmentasi adalah penyebaran tanggung jawab terhadap suatu wilayah kebijakan diantara beberapa unit organisasi.

Gambar I.4 Model Implementasi Kebijakan Edwards III



3. Kesejahteraan Lanjut Usia

a. Kesejahteraan Lanjut Usia

Kesejahteraan adalah tata kehidupan dan penghidupan sosial baik material maupun spiritual yang diliputi oleh rasa keselamatan, kesusilaan, dan ketentraman lahir batin yang memungkinkan bagi setiap warga negara untuk mengadakan pemenuhan kebutuhan jasmani, rohani, dan sosial yang sebaik-baiknya bagi diri, keluarga, serta masyarakat dengan menjunjung tinggi hak dan kewajiban asasi manusia sesuai dengan Pancasila.

b. Perlindungan Sosial Lanjut Usia

Perlindungan sosial lanjut usia dalam pasal 29 UU Nomor 13 Tahun 1998 bahwa perlindungan sosial dimaksudkan untuk memberikan pelayanan bagi lanjut usia tidak potensial agar dapat mewujudkan taraf hidup yang wajar. Perlindungan sosial

dilaksanakan melalui pemeliharaan taraf kesejahteraan sosial yang diselenggarakan baik di dalam maupun di luar panti.

Dari penjelasan diatas maka pada penelitian ini peneliti berusaha menjelaskan hasil penelitian dengan menggunakan teori George C. Edwards III sebagai landasan atau kerangka dasar teori untuk lebih mempermudah dan menyederhanakan penjelasan dari faktor-faktor yang mempengaruhi kesejahteraan lanjut usia yang dalam penelitian ini difokuskan terhadap perlindungan sosial lanjut usia terlantar di Kota Yogyakarta.

E. Definisi Konseptual

Definisi konseptual adalah salah satu penelitian yang penting dan merupakan definisi yang dipakai oleh para peneliti untuk menggambarkan secara abstrak suatu fenomena sosial atau fenomena alami²⁰. Adapun definisi konseptual yang digunakan adalah:

1. Kebijakan Publik

Kebijakan publik merupakan suatu keputusan berupa tindakan atau upaya yang dilakukan oleh organisasi atau instansi untuk mencapai tujuan dalam menyelesaikan hambatan yang menjadi masalah di dalam masyarakat.

²⁰ Masri Singarimbun dan Sofyan Efendi, *Metode Penelitian Survey*, LP3S, 1989, Jakarta, hlm. 37.

2. Implementasi Kebijakan

Implementasi kebijakan adalah pelaksanaan dari sebuah kebijakan yang telah ditetapkan agar apa yang terkandung dalam sebuah kebijakan tersebut dapat diwujudkan dalam keadaan nyata sehingga dapat mencapai tujuannya sesuai dengan rencana.

3. Kesejahteraan Lanjut Usia

Kesejahteraan lanjut usia adalah tata kehidupan dan penghidupan baik secara materil maupun spiritual dengan pemenuhan kebutuhan jasmani, rohani, dan sosial sehingga mencapai kehidupan yang wajar yang diliputi rasa kenyamanan dan ketentraman.

F. Definisi Operasional

Menurut Sofian Effendi definisi operasional adalah unsur penelitian yang memberitahukan bagaimana cara mengukur variabel²¹. Definisi operasional digunakan untuk mengetahui indikator-indikator yang merupakan dasar pengukuran variabel-variabel penelitian. Dalam mengetahui tingkat keberhasilan dan penyebab penghambat keberhasilan kebijakan maka dapat dilihat dari implementasi kebijakan. Untuk mengetahui itu maka saya mengutip Teori George C. Edward III, yaitu implementasi kebijakan di pengaruhi oleh empat faktor.

1. Implementasi

- a. Perlindungan sosial lanjut usia di luar panti
- b. Perlindungan sosial lanjut usia di dalam panti

²¹ Sofian Effendi, Masri Singaribun, *Metode Penelitian Survei*, (Jakarta: Gramdia, 1988), hal.78.

2. Empat Faktor yang mempengaruhi implementasi kebijakan, yaitu:

a. Komunikasi

(1) Sosialisasi

(2) Komunikasi internal penyelenggara

b. Sumber daya

(1) Kecukupan jumlah staf dalam pelaksanaan kebijakan

(2) Keahlian staf dalam melaksanakan tugas

(3) Sarana dan prasarana pendukung

(4) Anggaran

c. Disposisi

(1) Respon implementor terhadap kebijakan

(2) Pemahaman implementor terhadap kebijakan

d. Struktur Birokrasi

(1) Bentuk Organisasi Pelaksana

(2) SOP

G. Metode Penelitian

Metode merupakan suatu cara yang digunakan untuk mencapai tujuan, sedangkan penelitian merupakan sarana untuk menemukan kebenaran.

1. Jenis Penelitian

Jenis penelitian yang digunakan adalah kualitatif, menurut Bogdan dan Taylor mendefinisikan “metode kualitatif” sebagai prosedur penelitian yang menghasilkan data deskriptif berupa kata-kata tertulis atau lisan dari orang-orang

dan perilaku yang dapat diamati. Menurut Kirk dan Miller mendefinisikan bahwa penelitian kualitatif adalah tradisi tertentu dalam ilmu pengetahuan sosial yang secara fundamental bergantung pada pengamatan pada manusia dalam kawasannya sendiri dan berhubungan dengan orang-orang tersebut dalam bahasanya dan dalam peristilahannya²².

2. Lokasi Penelitian

Dalam melakukan penelitian ini bertujuan untuk mendapatkan informasi yang dibutuhkan bahwa penelitian ini dilakukan di Kota Yogyakarta, lokasi penelitian adalah Dinas Sosial Tenaga Kerja dan Transmigrasi Kota Yogyakarta, yang beralamatkan di Jalan Kenari Nomor 56, Yogyakarta dan Panti Wredha Budhi Dharma UH7/203, Umbulharjo Yogyakarta.

3. Unit Analisa

Sesuai dengan pembahasan yang menjadi pokok dalam pembahasan penelitian ini maka unit analisisnya adalah Bidang Rehabilitasi dan Pelayanan Sosial Dinas Sosial Tenaga Kerja dan Transmigrasi Kota Yogyakarta.

4. Jenis Data

a. Data Primer

Merupakan data yang diperoleh secara langsung yaitu dalam proses wawancara oleh staf Bidang Rehabilitasi dan Masalah Sosial Dinas Sosial,

²² Lexy J. Moloeng, *Metode Penelitian Kualitatif*, PT Remaja Rosdakarya, 2002, Bandung, hlm. 3.

Tenaga Kerja, dan Transmigrasi Kota Yogyakarta serta pihak-pihak terkait yang memiliki keterkaitan.

b. Data Sekunder

Merupakan data yang diperoleh dari dokumen-dokumen yang ada di Bidang Rehabilitasi dan Masalah Sosial Dinas Sosial, Tenaga Kerja, dan Transmigrasi Kota Yogyakarta serta pihak-pihak terkait dalam upaya peningkatan kesejahteraan sosial lanjut usia seperti LAKIP, data PMKS, SOP, Laporan Bulanan Panti Wredha Budhi Dharma Kota Yogyakarta dan data terkait program dalam perlindungan bagi lanjut usia terlantar.

5. Teknik Pengumpulan Data

a. Teknik Interview atau Wawancara

Wawancara adalah teknik pengumpulan data dengan cara bertanya secara langsung kepada narasumber yang berkaitan dengan penelitian seperti di Bidang Rehabilitasi dan Masalah Sosial Dinas Sosial, Tenaga Kerja, dan Transmigrasi Kota Yogyakarta. Wawancara adalah teknik pengumpulan data yang digunakan peneliti untuk mendapatkan keterangan-keterangan lisan melalui percakapan dan berhadapan langsung

dengan orang yang dapat memberikan keterangan pada peneliti.²³ Adapun wawancara dilakukan oleh:

1. Ibu Retnowati HSH, Kepala Seksi Bidang Rehabilitasi dan Pelayanan Sosial di Dinas Sosial Tenaga Kerja dan Transmigrasi Kota Yogyakarta
2. Bapak Heri Supriyanto, S.Sos., Kepala Panti Wredha Budhi Dharma Kota Yogyakarta
3. Bapak Kasmat, Ketua Ikatan Pendamping Sosial Masyarakat Kota Yogyakarta

b. Teknik Dokumentasi

Teknik ini merupakan suatu proses yang dilakukan secara sistematis mulai dari pengumpulan hingga pengelolaan sehingga menghasilkan kumpulan dokumen. Dokumentasi bertujuan untuk memperoleh dokumen yang dibutuhkan berupa keterangan dan hal-hal yang membuktikan adanya suatu kegiatan yang didokumentasikan. Dokumentasi ini dapat berupa dokumen, buku, ataupun gambar.

6. Teknik Analisis Data

Analisis data, menurut Patton adalah proses mengatur urutan data, mengorganisasikannya ke dalam suatu pola, kategori, satuan uraian dasar.

²³ Mardalis, *Metode Penelitian Suatu Pendekatan Proposal*, PT Bumi Aksara, 2014, Jakarta, hlm.64.

Dengan penafsiran, yaitu memberikan arti yang signifikan terhadap analisis, menjelaskan pola uraian, dan mencari hubungan diantara dimensi-dimensi uraian. Bogdan dan Taylor mendefinisikan analisis data sebagai proses yang merinci usaha secara formal untuk menemukan tema dan merumuskan hipotesis (ide) seperti yang disarankan oleh data dan memberikan bantuan pada tema dan hipotesis itu²⁴.

Terdapat tahap-tahap analisis data, secara umum kegiatan analisis data meliputi rangkaian kegiatan sebagai berikut:

a. Pengumpulan data

Proses mengumpulkan data-data penelitian yang didapatkan dari lapangan yang dilakukan oleh peneliti dengan menggunakan metode yang sudah ditentukan

b.Reduksi data

Proses seleksi dan penyederhanaan data yang diperoleh dilapangan. Hal ini dapat digunakan sepraktis dan seefisien mungkin, sehingga hanya data yang diperlukan dan dinilai valid yang dijadikan sumber penelitian.

²⁴ Moloeng, Op.Cit. hlm. 103.

c. Penyajian data (*Data Display*)

Merupakan sekumpulan dokumen atau informasi yang tersusun atau terkategori yang memberikan kemungkinan adanya penarikan kesimpulan.

d. Penarikan kesimpulan

Dari awal pengumpulan data peneliti harus sudah mulai untuk mengerti apa arti dari hal-hal yang ditemui. Dari data yang diperoleh peneliti di lapangan maka dapat diambil penarikan kesimpulan hasil akhir penelitian.