

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

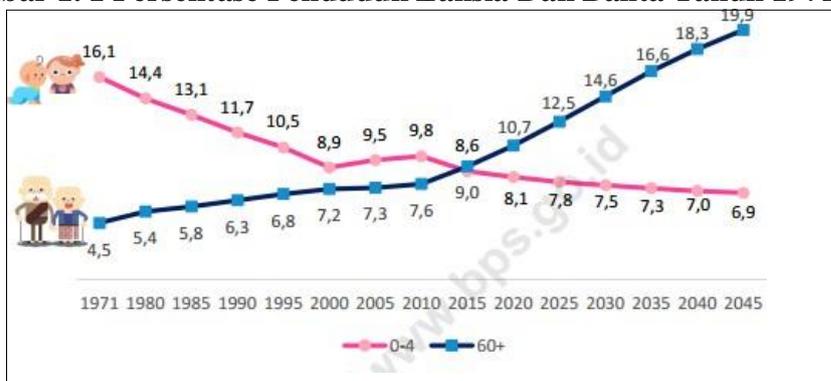
### **1.1. Latar Belakang**

Pembangunan nasional merupakan salah satu bentuk cara yang dilakukan dalam mewujudkan tujuan negara. Sebagaimana yang ada pada Pembukaan Undang- Undang Dasar 1945 menyebutkan bahwa tujuan nasional yaitu melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial. Artinya dalam hal ini kesejahteraan sosial merupakan salah satu cakupan dalam mencapai tujuan nasional. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2009 Tentang Kesejahteraan Sosial menjelaskan bahwa 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 demi tercapainya kesejahteraan sosial.

Pembangunan kesejahteraan sosial menjadi bagian penting dalam meningkatkan pembangunan sosial serta meningkatkan kualitas kesejahteraan sosial baik untuk individu maupun untuk kelompok masyarakat. Namun saat ini pembangunan kesejahteraan sosial yang dilakukan oleh pemerintah masih menekankan pada pertumbuhan ekonomi yang tinggi (Rahayu & Ma'ruf, 2018). Pendekatan pembangunan yang didasari pada paradigma pertumbuhan dalam implementasinya lebih menekankan pada hasil material dan target akhir

dari pada proses bagaimana pembangunan tersebut dijalankan yang lebih mementingkan pada aspek manusianya. Sehingga ini menyebabkan proses pembangunan yang dilakukan tidak merata dan menciptakan kesenjangan sosial dan permasalahan sosial di masyarakat. Salah satu permasalahan yang ada di masyarakat mengenai kesejahteraan sosial yaitu terkait lanjut usia (lansia). Menurut Undang-Undang Nomor 13 Tahun 1998 Tentang Kesejahteraan Lanjut Usia mengemukakan bahwa lanjut usia (lansia) adalah seseorang yang dikategorikan dalam usia yang mencapai usia 60 tahun atau lebih. Kemudian menurut *World Health Organization* (WHO) yang dikutip oleh Milar et al. (2021) menjelaskan bahwa lansia dibagi menjadi empat kriteria yaitu usia pertengahan ialah 45-59 tahun, lanjut usia ialah 60-74 tahun, dan lanjut usia tua ialah 75-90 tahun, serta usia sangat tua ialah di atas 90 tahun. Saat ini perkembangan lansia di Indonesia mengalami peningkatan pada proporsinya dan dikategorikan dalam era penduduk berstruktur tua. Berdasarkan data dari Badan Pusat Statistik Indonesia (2020) memperlihatkan bahwa pertumbuhan penduduk lansia yang sangat pesat akan terjadi di Indonesia. Berikut persentase penduduk lansia dan balita 1971-2045:

**Gambar 1. 1 Persentase Penduduk Lansia Dan Balita Tahun 1971-2045**



Sumber: Badan Pusat Statistik (2020:4)

Berdasarkan gambar diatas dapat diketahui bahwa persentase penduduk lansia Indonesia angkanya akan terus meningkat setiap tahunnya, angka ini berbanding terbalik dengan persentase penduduk balita yang cenderung mengalami penurunan. Struktur penduduk Indonesia yang mulai berada pada *ageing population* ditandai dengan persentase penduduk lansia dari tahun 2020 yang mencapai lebih dari 10 persen atau setara dengan 26,82 juta jiwa lansia. Bahkan dari hasil proyeksi tersebut dapat diketahui bahwa pada tahun 2045 lansia yang ada di Indonesia diperkirakan mencapai seperlima dari seluruh penduduk Indonesia. Hal tersebut juga dikemukakan oleh Kementerian Kesehatan sebagaimana yang ada pada artikel [databoks.com](http://databoks.com) menjelaskan bahwa jumlah penduduk lansia pada tahun 2035 diprediksi akan mencapai 48 juta jiwa.

Dengan transmisi demografi yang mengubah struktur penduduk menjadi *ageing population* tentunya memiliki tantangan yang harus dihadapi. Badan Pusat Statistik Indonesia (2020) menyatakan bahwa tantangan yang dihadapi ketika memasuki fase *ageing population* yakni transisi epidemiologi dari penyakit menular menjadi penyakit degeneratif yang mudah menyerang para lansia. Menurut WHO dalam Badan Pusat Statistik Indonesia (2020) beban kesehatan lansia di negara-negara berpenghasilan rendah dan menengah berasal dari penyakit seperti jantung, stroke, gangguan penglihatan, dan gangguan pendengaran yang mana tidak hanya berdampak bagi individu tetapi juga bagi keluarga dan masyarakat luas. Selain itu dalam perspektif masyarakat secara umum, lansia masih dianggap membebani keluarga atau orang-orang yang masih berusia produktif. Dengan bertambahnya lansia sebagai kelompok

yang dianggap kurang produktif maka beban yang harus ditanggung penduduk yang produktif untuk membiayai hidup penduduk yang tidak produktif juga otomatis bertambah (Badan Pusat Statistik Indonesia, 2020).

Provinsi Jawa Timur merupakan salah satu wilayah dari 6 wilayah yang ada Indonesia dengan jumlah penduduk lansia diatas 10%. Berdasarkan data Susenas Tahun 2020 sebagaimana yang ada di data Badan Pusat Statistik (2020) menjelaskan bahwa terdapat enam provinsi yang telah memasuki fase struktur penduduk tua yakni persentase penduduk lansianya telah berada di atas 10 persen. Keenam provinsi tersebut yaitu Daerah Istimewa Yogyakarta sebanyak 14,71%, Jawa Tengah sebanyak 13,81%, Jawa Timur sebanyak 13,38%, Bali sebanyak 11,58%, Sulawesi Utara sebanyak 11,51%, dan Sumatera Barat sebanyak 10,07%. Mengingat jumlah lansia di Jawa Timur cukup tinggi, maka pemerintah berupaya untuk terus meningkatkan kesejahteraan lanjut usia. Upaya pemenuhan kebutuhan lanjut usia yang dapat dilakukan untuk menjamin tercapainya kesejahteraan lanjut usia meliputi : Pemenuhan kebutuhan fisik (Pangan,Sandang,Papan). Dalam pemenuhan kebutuhan pangan, sandang, papan bagi lanjut usia disesuaikan dengan keadaan lanjut usia yaitu kesehatan, kemudahan, keamanan dan kenyamanan (Rahayu dan Ma'ruf, 2018).

Kota Surabaya merupakan salah satu wilayah di Provinsi Jawa Timur, dimana wilayah ini termasuk kota yang memiliki persentase pertumbuhan penduduk lansia cukup tinggi. Berikut data persentase penduduk lansia Kota Surabaya Tahun 2015- 2020:

**Tabel 1. 1 Persentase Penduduk Lansia Kota Surabaya Tahun 2015-2020**

No	Tahun	Persentase (%)
1	Tahun 2015	7,69
2	Tahun 2016	7,95
3	Tahun 2017	8,23
4	Tahun 2018	8,53
5	Tahun 2019	8,84
6	Tahun 2020	9,16

Sumber: Badan Pusat Statistik (2020)

Berdasarkan tabel diatas dapat diketahui bahwa persentase penduduk lansia di Kota Surabaya setiap tahunnya mengalami peningkatan jumlah. Jumlah tertinggi yaitu pada tahun 2020 dengan persentase 9,16. Suriastini dalam Rahayu dan Ma'ruf (2018) menyatakan bahwa Pemerintah Kota Surabaya dapat dijadikan rujukan oleh 13 kota yang lain yang mencanangkan daerahnya menjadi kota ramah lansia, selain itu Surabaya juga sebagai best practice dari *age-friendly cities* yang mewakili kota besar.

Lanjut usia terlantar merupakan salah satu permasalahan penyandang masalah Kesejahteraan Sosial (PMKS) yang sangat penting untuk diatasi mengingat populasi lansia yang cukup besar, dan semakin meningkat. Saat pandemi COVID-19 yang hampir dua tahun melanda Kota Surabaya membuat lansia yang belum sejahtera Semakin banyak. Hal ini sebagaimana yang ada pada artikel berita [memorandum.co.id](https://memorandum.co.id) yaitu:

“Masih banyak saya melihat lansia yang belum sejahtera. Apalagi saat pandemi COVID-19 yang sudah mewabah hampir dua tahun lamanya. Pemerintah memiliki kewajiban dan sudah menjadi tanggung jawab negara untuk mengatasi masalah tersebut”. Kata I Wayan Titip Sulaksana praktisi hukum pidana Universitas Airlangga. (Sumber: <https://memorandum.co.id/kasus-lansia-terlantar-di-surabaya-pakar-hukum-sebut-tak-ada-unsur-pidana/>, diakses pada 20 Novemer 2021)

Mengingat permasalahan lansia merupakan hal penting untuk segera diatasi. Kemudian dengan meningkatnya jumlah penduduk lanjut usia dan makin panjangnya usia harapan hidup sebagai akibat yang telah dicapai dalam pembangunan selama ini, maka mereka yang memiliki pengalaman, keahlian dan kearifan perlu diberi kesempatan untuk berperan dalam pembangunan. Maka diperlukan upaya-upaya yang harus dilakukan oleh pemerintah untuk mengatasi permasalahan mengenai kesejahteraan lansia.

Salah satu upaya dalam meningkatkan kesejahteraan terhadap lansia, Pemerintah Kota Surabaya menetapkan regulasi untuk menjamin kesejahteraan lansia yaitu pada Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 3 Tahun 2014 Tentang Kesejahteraan Lanjut Usia. Selain melalui regulasi, Pemerintah Kota Surabaya membentuk UPTD Griya Werdha sebagai salah satu upaya dalam meningkatkan kesejahteraan lansia. Berdasarkan Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 3 Tahun 2014 Tentang Kesejahteraan Lanjut Usia juga dijelaskan bahwa Griya Werdha merupakan wadah untuk menampung kegiatan bagi para lansia terlantar.

Unit Pelaksana Teknis Dinas (UPTD) Griya Werdha Jambangan Kota Surabaya yang terletak di Jalan Jambangan Baru I Nomor 15A Jambangan Kota Surabaya, dimana UPTD ini juga merupakan satu-satunya panti lansia dibawah naungan Dinas Sosial Kota Surabaya, yang mempunyai tugas melaksanakan sebagian tugas Dinas Sosial khususnya pelayanan terhadap pria/wanita lanjut usia di Kota Surabaya yang tidak mampu/miskin, terlantar dan tidak mempunyai keluarga. Tugas dan fungsinya sebagaimana diatur dalam Peraturan Walikota

Surabaya Nomor 4 Tahun 2013 tentang Organisasi Unit Pelaksana Teknis Dinas Griya Wredha pada Dinas Sosial Kota Surabaya.

Yang melatar belakangi lansia yang ditampung pada Griya Werdha antara lain ada yang merupakan hasil razia dilapangan, serta adapula yang diserahkan oleh masyarakat. Sebagai ruang publik yang dibangun yang dikelola oleh Pemerintah Kota Surabaya dan dinaungi oleh Dinas Sosial Kota Surabaya, UPTD Griya Wredha dilaksanakan sepenuhnya menggunakan anggaran negara, sehingga bagi keluarga atau lansia tidak dibebani dengan biaya atau bebas biaya selama tinggal di UPTD hingga meninggal dunia. Dengan adanya hal tersebut diharapkan mampu menjadi tempat yang lebih dekat dengan masyarakat khususnya para lansia, sehingga secara tidak langsung dapat meningkatkan kesejahteraan lansia. Hal seperti ini dilakukan oleh Pemerintah Kota Surabaya melalui Dinas Sosial Kota Surabaya yang dikelola oleh Unit Pelaksana Teknis Dinas Griya Werdha agar dapat merubah pandangan bahwa Griya Werdha adalah untuk seluruh lansia dari berbagai lapisan masyarakat, tidak hanya lansia dalam kondisi sehat, bahkan dalam kondisi sakit jika keluarga tidak mampu lagi merawat dengan alasan ekonomi atau tidak memiliki waktu sehingga tidak mampu lagi merawat, dan yang terpenting adalah untuk meningkatkan kesejahteraan sosial lansia.

Upaya meningkatkan kesejahteraan sosial lansia membutuhkan peran dan dukungan dari pelaksana teknis di unit rehabilitasi sosial yang disebut sebagai pekerja sosial (Indarwati & Raharjo, 2014). Kesejahteraan lanjut usia yang karena kondisi fisik dan mentalnya tidak memungkinkan lagi untuk

berperandalampembangunan, maka lanjut usia perlu mendapat perhatian khusus dari pemerintah, pekerja sosial dan masyarakat (Maryam dalam Indarwati dan Raharjo,2014). Dimana Pekerja sosial mempunyai kedudukan peranan yang sangat penting dan strategis dalam rangka meningkatkan kesejahteraan penyandang masalah sosial. Disebut penting dan strategis karena pekerja sosial yang berhadapan langsung dengan penerima manfaat yang dilayani sehingga permasalahan yang dialami penerima manfaat lanjut usia dapat segera diketahuinya. Pekerja sosial menurut Undang- Undang Nomor 11 Tahun 2009 tentang Kesejahteraan Sosial adalah seseorang yang bekerja baik di lembaga pemerintahan maupun swasta yang memiliki kompetensi dan profesi pekerjaan sosial, dan kepedulian dalam pekerjaan sosial yang diperoleh melalui pendidikan, pelatihan, dan/atau pengalaman praktik pekerjaan sosial untuk melaksanakan tugas-tugas pelayanan dan penanganan masalah sosial. Selanjutnya Wibawa (2010) mendefinisikan pekerja sosial sebagai seseorang yang memiliki kewenangan dalam menyelenggarakan berbagai pelayanan sosial (Pujileksono, 2016:157).

Peran pekerja sosial dalam melaksanakan berbagai bentuk kegiatannya haruslah bertujuan, terencana dan terstruktur dengan baik. Hal ini diperkuat oleh Ahmadi (2003) yang dikutip oleh Indarwati dan Raharjo (2014) bahwa untuk terlibat dalam pekerjaan sosial memerlukan keterampilan tambahan dalam misalnya penelitian, manajemen dan evaluasi kebijakan sosial dan proyek sosial, penyusunan laporan dan perumusan proposisi kepada pemerintah terkait, dan cara-cara baru untuk mengelola dan merencanakan pelayanan bagi masyarakat.

Pekerja sosial diharapkan dapat menciptakan sinergi yang harmonis dan efektif dalam mencapai tujuan pembangunan dan pelayanan kesejahteraan sosial kepada para Lansia.

Berdasarkan Peraturan Menteri Sosial Nomor 19 Tahun 2012 Tentang Pedoman Pelayanan Sosial Lanjut Usia menyebutkan bahwa pelayanan sosial lanjut usia dapat dilakukan baik dalam panti maupun diluar panti. Yang mana dalam peraturan tersebut Pasal 9 juga disebutkan bahwa jenis pelayanan yang diberikan dalam panti yakni meliputi: a) pemberian tempat tinggal yang layak; b) jaminan hidup berupa makanan, pakaian, pemeliharaan kesehatan; c) pengisian waktu luang termasuk rekreasi; d) bimbingan mental, sosial, keterampilan, agama; e) pengurusan pemakaman atau sebutan lain. Oleh karena hal tersebut, pekerja sosial sebagai pihak yang terlibat secara langsung dapat memberikan pendekatan kepada para lansia untuk meningkatkan kesejahteraan sosial lanjut usia sehingga lanjut usia tetap merasa bahagia dan dapat menjalani kehidupan masa tuanya dengan lebih baik.

Namun dalam upaya meningkatkan kesejahteraan lansia di Griya Werdha masih menemui beberapa permasalahan. Salah satu permasalahan yaitu mengenai sumber daya pekerja yang ada di Griya Werdha. Perbaikan gedung atau fasilitas sarana dan prasarana UPTD Griya Werdha tidak dibarengi dengan penambahan sumber daya manusia atau pekerja sosial, menurut Ibu Septarti Hendartini selaku Kepala UPTD Griya Wredha sebagaimana yang ada di Rahayu dan Ma'ruf (2018) mengatakan bahwa saat ini kekurangan pekerja sosial, dimana hal tersebut merupakan kewenangan pihak Dinas Sosial dalam

melakukan penambahan pekerja. UPTD Griya Werdha memiliki 63 pekerja, dan 35 pekerja menjadi perawat pendamping yang melakukan proses pelayanan kepada lansia. Para pekerja sosial di UPTD Griya Werdha dibagi menjadi 3 *shift*, 1 *shifter* diri dari 10 perawat pendamping yang melakukan pelayanan terhadap lansia, hal tersebut sangat kurang jika dibandingkan dengan jumlah lansia yang ada di UPTD Griya Werdha yang berjumlah 119 lansia.

Kemudian permasalahan lain yang ada di Griya Werdha yaitu terkait dengan kegagalan penyesuaian diri lansia sebagai penghuni baru. Sebagaimana yang termuat dalam artikel [news.unair.ac.id](http://news.unair.ac.id) yaitu:

“studi kami di Griya Werdha menemukan bahwa 19% diantara lansia barusaja menjadi penghuni disana. Beberapa diantara mereka dilaporkan mengalami depresi sedang hingga berat karena kegagalan penyesuaian diri sebagai penghuni baru. Para lansia merasakan penyesalan selama empat bulan pertama karena belum pernah mendapatkan informasi mengenai peraturan tinggal di panti. Kemudian para lansia merasa kesepian karena rendahnya angka kunjungan keluarga” (Sumber <http://news.unair.ac.id/2019/10/30/sulit-tapi-memuaskan-pengalaman-hidup-lanjut-usia-yang-memutuskan-tinggal-di-panti-werdha/>, Diakses pada 20 November 2021)

Berdasarkan artikel diatas maka dapat diketahui bahwa pekerja sosial memiliki andil untuk meningkatkan kesejahteraan lansia. Dalam meningkatkan kesejahteraan lansia diperlukan penerapan peran dan tugas pekerja sosial yang bekerja disana dengan optimal. Selain itu juga terjadi permasalahan mengenai daya tampung Griya Werdha yang sudah tidak mampu menampung jumlah lansia yang terus meningkat. Sebagaimana yang ada pada artikel [jatim.suara.com](http://jatim.suara.com) yaitu:

“jumlah lansia di Kota Surabaya kian meningkat. Hal itu berdampak pada keterbatasan daya tampung Griya Werdha di Kota Surabaya. Griya Werdha saat ini tidak mampu menampung lansia yang ingin

tinggal disini. Apalagi jumlah daya tampungnya sangat terbatas.”(Sumber:<https://jatim.suara.com/read/2021/10/30/193336/griya-werdha-di-surabaya-tak-mampu-menampung-jumlah-lansia-yang-terus-meningkat>, Diakses pada 20 November 2021)

Berdasarkan artikel diatas dapat diketahui bahwa Griya Werdha sudah tidak bisa menampung lansia lagi karena keterbatasan daya tampung. Hal ini juga berdampak pada panjangnya antrian bagi para calon penghuni Griya Werdha sebagaimana yang termuat dalam [m.rri.co.id](http://m.rri.co.id) yaitu:

“Kalau yang di panti Werha ini kan untuk penampungan orang-orang jompo atau sepuh yang tidak diperhatikan atau ada dari jalanan dan yang lainnya yang tidak berkeluargalah artinya dan disana itu yang antri nuwun sewu ratusan sudah dan ini belum ada solusi untuk dimana yang antre ini” Kata Anggota Komisi D DPRD Surabaya Siti Maryam. (Sumber: <https://rri.co.id/surabaya/sosial/1241182/antrian-panti-werdha-bertambah-setiap-tahun>, Diakses pada 20 November 2021)

Mengingat pekerja sosial memiliki fungsi cukup penting dalam meningkatkan kesejahteraan lansia, maka perlu dilihat sejauh mana peran dari pekerja sosial tersebut sehingga para lansia mampu mendapatkan kesejahteraan sesuai dengan yang diharapkan. Untuk mengatasi permasalahan dalam pelaksanaan pelayanan tidak lepas dari peran pekerja sosial karena pekerja sosial merupakan pihak yang berhubungan secara langsung dengan para lansia yang ada di Griya Werdha Kota Surabaya. Pekerja sosial merupakan kegiatan professional untuk membantu individu-individu, kelompok-kelompok dan masyarakat guna meningkatkan atau memperbaiki kemampuan mereka dalam berfungsi sosial serta menciptakan kondisi masyarakat yang memungkinkan mereka mencapai tujuan (Zastrow dalam Andriani, Tuwu, dan Tanzil, 2020). Pekerja sosial sebagai pelaksana pelayanan sosial bagi lansia guna memberikan perlindungan sosial, membantu para lansia untuk menjangkau sumber- sumber

yang diperlukan dalam rangka meningkatkan keberfungsian sosial. Pekerja sosial juga berfokus untuk memberikan pelayanan dan dukungan yang dibutuhkan oleh lansia di masa tuanya (Skidmore dalam Andriani, Tuwu, dan Tanzil, 2020).

Berdasarkan uraian tersebut diatas maka peneliti tertarik untuk melakukan penelitian mengenai peran pekerja sosial khususnya di UPTD Griya Werdha Kota Surabaya. Oleh karena hal tersebut peneliti mengangkat judul penelitian **“Peran Pekerja Sosial Dalam Meningkatkan Kesejahteraan Sosial Lanjut Usia Di Unit Pelaksana Teknis Dinas (UPTD) Griya Werdha Kota Surabaya”**

#### **1.2. Rumusan Masalah**

Berdasarkan uraian latar belakang diatas maka rumusan masalah dalam penelitian ini yaitu : **“Bagaimana peran pekerja sosial dalam meningkatkan kesejahteraan sosial lanjut usia di Unit Pelaksana Teknis Dinas (UPTD) Griya Werdha Kota Surabaya?”**

#### **1.3. Tujuan Penelitian**

Berdasarkan rumusan masalah diatas maka tujuan dalam penelitian ini yaitu **untuk mengetahui dan mendeskripsikan mengenai peran pekerja sosial dalam meningkatkan kesejahteraan sosial lanjut usia di Unit Pelaksana Teknis Dinas (UPTD) Griya Werdha Kota Surabaya.**

#### **1.4. Manfaat Penelitian**

Manfaat yang diharapkan dengan adanya penelitian ini yaitu:

- a. Penelitian ini diharapkan dapat memberikan masukan bagi pengembangan Ilmu Administrasi Negara di bidang kebijakan publik

sebagai bahan studi perbandingan bagi mahasiswa yang mengkaji mengenai topik Peran Pekerja Sosial Dalam Meningkatkan Kesejahteraan Sosial Lanjut Usia Di Unit Pelaksana Teknis Dinas (UPTD) Griya Werdha Kota Surabaya serta sebagai bahan referensi bagi mahasiswa lainnya.

- b. Diharapkan dapat sebagai masukan bagi Pemerintah Kota Surabaya dan instansi terkait Peran Pekerja Sosial Dalam Meningkatkan Kesejahteraan Sosial Lanjut Usia Di Unit Pelaksana Teknis Dinas (UPTD) Griya Werdha Kota Surabaya.
- c. Penelitian ini diharapkan dapat dijadikan manfaat bagi penulis dalam mengkaji pengetahuan atau teori yang diperoleh di bangku perkuliahan program studi Administrasi Publik serta untuk belajar dalam menganalisis kebutuhan serta peran dari pemerintah.