

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Manusia terlahir sebagai makhluk hidup yang mempunyai kebutuhan dasar untuk dipenuhi demi menopang hidup mereka sehari-hari. Salah satunya, kebutuhan untuk mempertahankan hidupnya secara fisik. Kebutuhan akan makanan, minuman, pakaian, dan tempat tinggal (sandang, pangan, papan). Dalam pemenuhan kebutuhan tersebut manusia akan menempuh berbagai macam cara agar bisa bertahan hidup, misalnya dengan bekerja. Untuk melakukan suatu pekerjaan diperlukan kemampuan baik secara fisik maupun psikis. Kemampuan tersebut pada umumnya, hanya dimiliki oleh seseorang yang berada pada usia produktif.

Dikutip dari (Sukmaningrum & Imron, 2017) penduduk rentang usia 15-64 tahun adalah penduduk usia produktif. Dalam rentang usia tersebut seseorang dianggap sudah mampu untuk memperoleh pendapatan. Sementara itu, penduduk yang berusia di atas 64 tahun merupakan penduduk yang dianggap tidak mampu mendapatkan penghasilan. Pada umumnya penduduk diatas 64 tahun disebut dengan penduduk lanjut usia.

Seorang yang berusia 60 tahun dan terlihat berbeda secara fisik dari kelompok umur lainnya disebut lanjut usia (Depkes RI dikutip oleh Intarti & Khoriah, 2018). Lanjut usia akan mengalami penurunan mobilitas, fisik, emosional, tingkat kesehatan, ingatan, cara berinteraksi sosial dengan orang lain, dan lain sebagainya. Penurunan fungsi tubuh menyebabkan lanjut usia menjadi rentan menderita penyakit, seperti hipertensi, diabetes mellitus, osteoporosis, atau

komplikasi dari penyakit lain yang diderita. Kondisi tersebut menyebabkan lanjut usia terbatas dalam mengonsumsi suatu makanan atau minuman, dikarenakan ada beberapa makanan atau minuman yang dapat memicu kambuhnya penyakit yang diderita.

Selain itu, kondisi tersebut menyebabkan lanjut usia menjadi terbatas dalam melakukan aktivitasnya. Meskipun masih ada lanjut usia yang masih produktif dan aktif dalam kehidupan sehari-harinya, hal ini akan berdampak pada keterbatasan lanjut usia dalam aktivitasnya sehingga memerlukan bantuan peningkatan kesejahteraan sosialnya. Menurut Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) oleh Husna (2014), kesejahteraan sosial yaitu kegiatan yang diselenggarakan bertujuan untuk membantu individu dan masyarakat memenuhi kebutuhannya dan meningkatkan kesejahteraan sesuai dengan kepentingan keluarga dan masyarakat. Kesejahteraan harus diperoleh semua lapisan masyarakat.

Beberapa daerah di Indonesia masih memiliki tingkat permasalahan kesejahteraan sosial yang cukup tinggi, salah satunya Kota Surabaya. Kota Surabaya ialah kota yang memiliki penduduk terpadat di Provinsi Jawa Timur dengan jumlah penduduk sebanyak 3.095.026 jiwa (Dispendukcapil, 2019). Dengan jumlah penduduk sebanyak itu, Pemerintah Kota Surabaya terus berupaya agar kesejahteraan masyarakatnya dapat terjamin.

Permasalahan yang kini mendapat perhatian khusus dari Pemerintah Kota Surabaya salah satunya yakni jumlah angka lanjut usia yang semakin meningkat. Meningkatnya jumlah angka lanjut usia di Kota Surabaya dapat dilihat dari data yang dihimpun Badan Pusat Statistik Provinsi Jawa Timur pada tahun 2017 yang bertambah sebanyak 6.912 orang dengan presentase 8,23 persen. Kemudian

meningkat pada tahun 2018 menjadi 8,53 persen dan menjadi 8,84 persen pada tahun 2019. Berikut merupakan peningkatan jumlah lanjut usia di Kota Surabaya.

Tabel 1.1
Data Penduduk Lanjut Usia Kota Surabaya

| No. | Tahun | Penduduk Lanjut Usia |
|-----|-------|----------------------|
| 1. | 2017 | 236.541 |
| 2. | 2018 | 246.069 |
| 3. | 2019 | 267.821 |

Sumber: Badan Pusat Statistik Kota Surabaya, 2019

Jumlah lanjut usia yang meningkat setiap tahunnya membuat Pemerintah Kota Surabaya berupaya lebih agar kehidupan masyarakat lanjut usia dapat mencapai kesejahteraan. Menurut Undang-Undang Nomor 13 Tahun 1998 tentang Kesejahteraan Lanjut Usia, ditegaskan bahwa pemerintah berkewajiban memberi pelayanan dan perlindungan sosial bagi lanjut usia supaya mereka dapat menikmati taraf hidup yang layak (Jogloabang, 2019). Pemerintah daerah berperan besar dalam meningkatkan kesejahteraan hidup lanjut usia. Oleh karenanya, berpedoman pada Undang-Undang Nomor 13 Tahun 1998 tentang Kesejahteraan Lanjut Usia maka Pemerintah Kota Surabaya mengambil langkah melalui pembentukan program permakanan lansia yang diatur dalam Peraturan Walikota Surabaya Nomor 15 Tahun 2013 Tentang Pedoman Penyelenggaraan Pemberian Permakanan Bagi Lanjut Usia Sangat Miskin dan Lanjut Usia Terlantar yang ditetapkan di Surabaya pada tanggal 17 Januari 2013. Tujuannya ialah untuk memenuhi kebutuhan dasar penduduk lanjut usia yaitu berupa permakanan. Dari pengalaman Wali Kota Surabaya Tri Rismaharini bersama Pemerintah Kota Surabaya mereka bertemu dengan orang-orang terlantar dengan kondisi kelaparan hingga orang tersebut meninggal dunia. Sejauh yang diketahui peneliti sebagai berikut :

“Wali Kota Surabaya Tri Rismaharini menceritakan bagaimana awal mula menerapkan program permakanan tersebut. Ketika itu, jajaran Pemkot

Surabaya menemukan adanya orang terlantar dengan kondisi kelaparan yang meninggal. Namun, orang tersebut bukan warga Kota Surabaya. Melihat hal itu, Wali Kota Risma pun merasa iba. Sehingga akhirnya muncul ide gagasan untuk membuat program permakanaan. “Karena itu, aku tidak mau ada orang Surabaya yang meninggal karena kelaparan”, kata Wali Kota Risma saat menggelar jumpa pers di ruang kerjanya Balai Kota.” (<https://jatimtimes.com/baca/181741/20181031/091900/wali-kota-risma-tidak-ingin-ada-warganya-mati-kelaparan-ini-yang-dilakukan> / diakses pada Jumat, 6 November 2020, 15.00 WIB)

Oleh karena itu, Wali Kota Tri Rismaharini berinisiatif membuat program pemberian permakanaan ini agar tidak ada warganya yang meninggal karena kelaparan.

Program ini akan melibatkan berbagai pihak. Selain Pemerintah Kota Surabaya dan Dinas Sosial, pihak-pihak yang terlibat dalam pelaksanaan program ini diantaranya Badan Pemberdayaan Masyarakat dan Keluarga Berencana, Dinas Pendapatan dan Pengelolaan Keuangan, Badan Perencanaan Pembangunan, Bagian Pemerintahan dan Otonomi Daerah, Dinas Kesehatan, Bagian Kesejahteraan Rakyat, Camat, TKSK, Lurah, dan Karang Werdha, serta pihak catering dan pengantar makanan.

Para lanjut usia yang berhak memperoleh program permakanaan yaitu lanjut usia yang memenuhi kriteria atau kualifikasi penerima manfaat program permakanaan. Lanjut usia yang hidup sendirian dan dari keluarga yang tidak mampu serta lanjut usia yang usianya mencapai 60 tahun ke atas dan pra lanjut usia yang berusia 45 tahun ke atas hingga usia kurang dari tahun. Namun, ada beberapa alasan yang menyebabkan para lanjut usia berhak memperoleh bantuan program pemberian permakanaan ini. Salah satunya yaitu lanjut usia tersebut masuk ke dalam daftar database Pemerintah Kota Surabaya yang teridentifikasi sebagai warga miskin. Apabila ada temuan baru, maka Dinsos melalui Satuan Tugas Dinas Sosial

yang berada di masing-masing kelurahan selanjutnya kembali melakukan observasi ke lapangan, kemudian melihat jumlah kuota penerima program pemberian permakanan yang tersedia. Misalnya ada salah satu penerima manfaat yang meninggal dunia, maka baru bisa digantikan dengan penerima manfaat yang baru dan harus berdomisili di Surabaya.

Dalam hal penyediaan dan pendistribusian makanan kepada penduduk lansia diserahkan kepada pihak *catering*. Para lansia penerima program akan mendapatkan makan dengan harga Rp10.000 per hari, kemudian dipotong PPh 2% sehingga pemasok makanan dapat menerima per porsi sebesar Rp 9.800 (Septiana, 2014). Untuk pengemasan makanan dijamin kebersihannya, karena makanan dikemas di dalam tepak makan dan telah memenuhi standar 4 sehat 5 sempurna.



Gambar 1.1 Hidangan yang telah siap diantar

Sumber : surabaya.tribunnews.com

(<https://surabaya.tribunnews.com/2018/02/20/petugas-antar-nasi-rantang-lansia-dapat-fee-rp-500-per-kotak/> diakses pada Senin, 9 November 2020, 16.30 WIB)

Program pemberian permakanan bagi lanjut usia sangat miskin dan lanjut usia terlantar ini dilakukan di 31 (tiga puluh satu) kecamatan dan 154 (seratus lima puluh empat) kelurahan yang ada di Surabaya. Kecamatan Rungkut merupakan salah satu penerima manfaat program permakanan yang memiliki 6 kelurahan, yaitu Kelurahan Medokan Ayu, Kalirungkut, Kedung Baruk, Rungkut Kidul,

Penjaringan Sari, dan Wonorejo. Berikut merupakan kuota permakanan lanjut usia di Kecamatan Rungkut Kota Surabaya.

Tabel 1.2
Data lansia penerima manfaat permakanan Kecamatan Rungkut Kota Surabaya per Maret 2021

| No. | Nama Kelurahan | Jumlah Lansia Penerima Manfaat |
|-----|------------------|--------------------------------|
| 1. | Kalirungkut | 81 |
| 2. | Kedung Baruk | 142 |
| 3. | Medokan Ayu | 71 |
| 4. | Penjaringan Sari | 70 |
| 5. | Rungkut Kidul | 60 |
| 6. | Wonorejo | 96 |

Sumber: Dinas Sosial Kota Surabaya, Maret 2021

Dari tabel di atas dapat dilihat bahwa Kelurahan Rungkut Kidul adalah kelurahan dengan penerima manfaat terendah. Jumlah lanjut usia penerima manfaat di Kelurahan Rungkut Kidul hanya berjumlah 60 orang. Meskipun program permakanan untuk lansia ini sudah berjalan bertahun-tahun di Kelurahan Rungkut Kidul, bukan berarti semuanya berjalan lancar tanpa adanya hambatan atau permasalahan selama pelaksanaan program permakanan ini.

Masalah yang muncul selama pelaksanaan program permakanan untuk lanjut usia di Kelurahan Rungkut Kidul berkaitan dengan ketepatan sasaran yang belum maksimal. Permasalahan ini disampaikan oleh Ibu Lailatul selaku petugas kirim sementara yang sempat menggantikan petugas kirim yang tidak bisa melakukan tugasnya karena dalam kondisi kurang sehat. Terdapat beberapa lanjut usia yang sudah memenuhi syarat untuk dapat menerima manfaat program permakanan, yakni berusia 60 tahun ke atas, tergolong sangat miskin dan tidak memiliki pekerjaan atau penghasilan, tidak memiliki keluarga/kerabat yang mampu

memenuhi kebutuhan hidupnya secara layak, namun tidak mendapat bantuan permakanaan dari Pemerintah Kota Surabaya. Terlebih para lanjut usia tersebut sudah mengajukan permohonan kepada kelurahan dan menunggu kurang lebih 4 bulan, tetapi tidak kunjung mendapat respon bahkan hingga ada lanjut usia yang sampai jatuh sakit kemudian meninggal dunia. Hal tersebut bertentangan dengan isi dari Peraturan Walikota Surabaya No. 15 Tahun 2013 yang menyebutkan bahwa lanjut usia yang berusia 60 tahun ke atas dan memenuhi kriteria sangat miskin atau terlantar merupakan sasaran dari program permakanaan bagi lanjut usia sangat miskin dan lanjut usia terlantar.

Lebih lanjut, pada Peraturan Walikota Surabaya No. 14 Tahun 2020 Pasal 14 ayat 1 C disebutkan “apabila memiliki pantangan karena faktor kesehatan, maka standar makanan disesuaikan dengan kondisi dan kebutuhan penerima manfaat, berdasarkan surat keterangan dari dokter/petugas kesehatan Puskesmas”. Namun pihak Kelurahan Rungkut Kidul dengan puskesmas setempat tidak melakukan kerjasama sehingga menyebabkan tidak adanya layanan pemeriksaan kesehatan terkait kebutuhan gizi yang diperlukan untuk lanjut usia penerima manfaat. Sehingga lanjut usia yang memiliki riwayat penyakit khusus tidak dapat mengkonsumsi menu makanan tertentu yang diberikan dikarenakan lanjut usia tersebut mempunyai pantangan makanan yang bisa memicu penyakitnya kambuh.

Selain permasalahan yang telah disebutkan di atas, hal lainnya yang membuat peneliti tertarik untuk melakukan penelitian tentang program permakanaan ini yaitu sejak tahun 2020 biaya permakanaan dan pengelolaannya secara langsung dialihkan ke masing-masing kelurahan, tidak lagi melalui Dinas Sosial Kota Surabaya. Berdasarkan permasalahan yang telah diuraikan dan adanya sistem

pengelolaan yang baru, peneliti memutuskan untuk melakukan penelitian mengenai program permakanaan lansia di Kelurahan Rungkut Kidul dengan penelitian yang berjudul **“Implementasi Program Pemberian Permakanan Bagi Lanjut Usia Sangat Miskin Dan Lanjut Usia Terlantar Di Kelurahan Rungkut Kidul Kecamatan Rungkut Kota Surabaya”** .

1.2 Rumusan Masalah

Rumusan masalah ialah upaya untuk menyatakan pernyataan yang akan dicari jawabannya melalui suatu penelitian. Rumusan masalah penelitian ini yaitu : **“Bagaimana Implementasi Program Pemberian Permakanan Bagi Lanjut Usia Sangat Miskin dan Lanjut Usia Terlantar di Kelurahan Rungkut Kidul Kecamatan Rungkut Kota Surabaya?”**

1.3 Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian ialah mengungkapkan sasaran yang ingin dicapai dalam penelitian. Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui implementasi program pemberian permakanan bagi lanjut usia sangat miskin dan lanjut usia terlantar di Kelurahan Rungkut Kidul Kecamatan Rungkut Kota Surabaya.

1.4 Manfaat Penelitian

Manfaat yang diharapkan dengan adanya penelitian ini yaitu:

- a. Penelitian ini diharapkan bisa memberikan masukan bagi pengembangan Ilmu Administrasi Negara di bidang kebijakan publik sebagai bahan studi perbandingan bagi mahasiswa yang mengkaji mengenai topik Program Pemberian Permakanan di Kota Surabaya serta sebagai bahan referensi bagi mahasiswa lainnya.

- b. Diharapkan bisa digunakan sebagai input bagi Pemerintah Kota Surabaya dan instansi terkait pelaksanaan program permakanan bagi lanjut usia sangat miskin dan lanjut usia terlantar di Kelurahan Rungkut Kidul Kecamatan Rungkut Kota Surabaya.
- c. Penelitian ini diharapkan bisa dijadikan manfaat bagi penulis dalam mengkaji teori atau pengetahuan yang didapat di bangku perkuliahan program studi Administrasi Publik.