

BAB I. PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Setiap negara pastinya mempunyai sasaran dalam menentukan kebijakan pembangunannya. Begitu juga dengan Indonesia, salah satu sasaran pembangunan yang dilakukan pemerintah adalah meningkatnya kesejahteraan sosial penduduknya, yang diarahkan pada peningkatan kualitas hidup manusia dan masyarakat.

Pembangunan kesejahteraan sosial menjadi bagian integral dari pembangunan sosial dan merupakan upaya peningkatan kualitas kesejahteraan sosial perorangan, kelompok dan masyarakat dalam kehidupan. Namun, pembangunan kesejahteraan sosial yang dilakukan oleh Pemerintah sampai saat ini masih menekankan pada pertumbuhan ekonomi yang tinggi. Pendekatan pembangunan yang didasari pada paradigma pertumbuhan dalam implementasinya lebih menekankan pada hasil material dan target akhir daripada pada proses bagaimana pembangunan tersebut dijalankan yang lebih mementingkan pada aspek manusianya (*people centered development*). Sehingga ini menyebabkan proses pembangunan yang dilakukan tidak merata dan menciptakan ketimpangan sosial dan permasalahan sosial di masyarakat.

Dari berbagai permasalahan sosial yang ada di masyarakat, salah-satunya adalah tentang permasalahan lansia. Sebagai lansia, mereka tetaplah merupakan bagi dari warga negara Indonesia yang harus dilindungi oleh Negara. Hal ini tercantum dalam Undang- Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 pasal 28 I ayat 2 yang isinya bahwa “Setiap orang berhak bebas dari perlakuan yang bersifat diskriminatif atas dasar apapun dan berhak mendapatkan perlindungan terhadap perlakuan yang bersifat diskriminatif”. Dengan demikian telah jelas bahwa perlindungan terhadap warga negara harus dilakukan tanpa terkecuali, termasuk juga perlindungan sosial kepada lanjut usia.

Salah satu bukti yang bisa dilihat sebagai indikator keberhasilan pembangunan adalah indikator meningkatnya kualitas hidup masyarakat dilihat dari meningkatnya kualitas kesehatan mereka yang bisa dilihat salah satunya dari semakin meningkatnya usia harapan hidup (UHH) penduduk Indonesia. Tetapi, disisi lain hal tersebut juga bisa dipandang menyebabkan permasalahan baru jika tidak segera diambil langkah – langkah kebijakan pemerintah, yaitu meningkatnya populasi lansia baik secara agregat maupun persentasenya.

Berdasarkan data yang dilaporkan oleh Badan Perserikatan Bangsa – Bangsa (PBB) pada tahun 2011 terkait dengan UHH di dunia, bahwa pada tahun 2000 – 2005 UHH adalah 66,4 tahun dengan persentase

populasi lansia pada tahun 2000 adalah sebesar 7,74 %. Angka UHH tersebut diperkirakan meningkat menjadi 77,6 tahun di tahun 2045 – 2050 dengan perkiraan persentasi lansia di tahun 2045 adalah sebesar 28,68%. Begitu pula dengan laporan Badan Pusat Statistik (BPS) terjadi peningkatan UHH. Pada tahun 2000 UHH di Indonesia adalah 64,5 tahun (dengan persentase populasi lansia adalah 7,18%). Angka ini meningkat menjadi 69,43 tahun pada tahun 2010 (dengan persentase populasi lansia adalah 7,56%) dan pada tahun 2011 menjadi 69,65 tahun (dengan persentase populasi lansia adalah 7,58%).

Pada tahun 2015, berdasarkan proyeksi persentase penduduk lansia di Indonesia adalah 8,49 %. Persentase penduduk lansia yang sudah diatas 7% menunjukkan bahwa Negara tersebut sudah masuk dalam kategori Negara berstruktur tua. Suatu negara dikatakan berstruktur tua jika memiliki populasi lansia di atas 7% (Soeweno, 2009). Hal ini dapat dilihat dari persentase penduduk berusia di atas 60 tahun (yaitu usia dimana seseorang sudah atau menjelang pensiun dan tidak menjadi produktif lagi) yang mencapai di atas 7% dari keseluruhan penduduk.

Jika dilihat menurut provinsi, berdasarkan data dari Statistik Penduduk Lanjut Usia Indonesia 2015, Badan Pusat Statistik , provinsi yang persentase penduduk lansianya sudah berada diatas 7 % adalah sebagai berikut :

Tabel 1.1
Persentase Penduduk Lansia diatas 7 % per Provinsi di Indonesia

No.	Provinsi	Persentase Penduduk Lansia
1	DI Yogyakarta	13,46
2	Jawa Tengah	11,67
3	Jawa Timur	11,46
4	Bali	10,41
5	Sulawesi Utara	9,73
6	Sulawesi Selatan	8,88
7	Sumatera Barat	8,78
8	Jawa Barat	8,00
9	Lampung	7,83
10	Nusa Tenggara Barat	7,69
11	Nusa Tenggara Timur	7,66
12	Sulawesi Tengah	7,29

Sumber Data : BPS, Susenas Kor 2015

Sementara untuk Angka Harapan Hidup (AHH) di Indonesia, pada tahun 2015 adalah 70,86. Jika dilihat per provinsi, lima provinsi dengan AHH paling tinggi berturut – turut adalah DI Yogyakarta, Jawa tengah, Kalimantan Timur, DKI Jakarta dan Jawa Barat. Berikut Tabel AHH dari lima provinsi tersebut.

Tabel 1.2
Lima Provinsi dengan AHH tertinggi di Indonesia

No.	Provinsi	AHH
1	DI Yogyakarta	74.72
2	Jawa Tengah	74.00
3	Kalimantan Timur	73.71
4	DKI Jakarta	72.48
5	Jawa Barat	72.45

Sumber Data: Pengolahan dari Tabel Dinamis BPS
(<https://www.bps.go.id/QuickMAP>)

Dilihat dari dua tabel diatas, yaitu persentase penduduk Lansia dan Angka Harapan Hidup, DI Yogyakarta menempati ranking pertama. Data BPS menyebutkan bahwa tahun 2015 jumlah lansia di DIY mencapai 13,46 % dengan angka harapan hidup sebesar 74,72 tahun.

Jika dilihat data per kabupaten/kota yang berada di provinsi DI Yogyakarta untuk jumlah penduduk, jumlah lansia dan persentase Lansia tahun 2013 – 2015 adalah seperti dalam tabel berikut ini:

Tabel 1.3
Jumlah Penduduk, Jumlah Penduduk Lansia dan Persentase Lansia Kota Yogyakarta Tahun 2013 - 2015

No.	Keterangan	Tahun		
		2013	2014	2015
1	Jumlah Penduduk	402.679	400.467	412.704
2	Jumlah Lansia	39.960	39.024	40.805
3	Persentase Lansia	9.92	9.74	9.89

Sumber Data: Diolah dari Kota Yogyakarta Dalam Angka Tahun 2014, 2015 dan 2016

Tabel 1.4
Jumlah Penduduk, Jumlah Penduduk Lansia dan Persentase Lansia Kabupaten Bantul Tahun 2013 - 2015

No.	Keterangan	Tahun		
		2013	2014	2015
1	Jumlah Penduduk	938.433	968.632	971.511
2	Jumlah Lansia	110.729	117.852	119.618
3	Persentase Lansia	11.79	12.16	12.31

Sumber Data: Diolah dari Kabupaten Bantul Dalam Angka Tahun 2014, 2015 dan 2016

Tabel 1.5
Jumlah Penduduk, Jumlah Penduduk Lansia dan Persentase Lansia
Kabupaten Sleman Tahun 2013 - 2015

No.	Keterangan	Tahun		
		2013	2014	2015
1	Jumlah Penduduk	1.141.733	1.163.970	1.167.481
2	Jumlah Lansia	122.934	125.933	128.091
3	Persentase Lansia	10.77	10.82	10.97

Sumber Data: Diolah dari Kabupaten Sleman Dalam Angka Tahun 2014, 2015 dan 2016

Tabel 1.6
Jumlah Penduduk, Jumlah Penduduk Lansia dan Persentase Lansia
Kabupaten Gunung Kidul Tahun 2013 - 2015

No.	Keterangan	Tahun		
		2013	2014	2015
1	Jumlah Penduduk	683.735	698.825	704.026
2	Jumlah Lansia	124.941	129.747	132.311
3	Persentase Lansia	18.27	18.56	18.79

Sumber Data: Diolah dari Kabupaten Gunung Kidul Dalam Angka Tahun 2014, 2015 dan 2016

Tabel 1.7
Jumlah Penduduk, Jumlah Penduduk Lansia dan Persentase Lansia
Kabupaten Kulon Progo Tahun 2013 - 2015

No.	Keterangan	Tahun		
		2010	2014	2015
1	Jumlah Penduduk	388.869	408.947	412.611
2	Jumlah Lansia	63.700	68.900	70.493
3	Persentase Lansia	16.38	16.84	17.08

Sumber Data: Diolah dari Kabupaten Kulon Progo Dalam Angka Tahun 2014, 2015 dan 2016

Jika dilihat dari data diatas, Kabupaten yang memiliki jumlah Lansia paling besar dan prosentase paling tinggi adalah Kabupaten Gunung Kidul, tetapi mengapa justru memilih Kota Yogyakarta sebagai daerah penelitian? Kota Yogyakarta dipilih menjadi sampel daerah penelitian karena peneliti tidak semata – mata memilih Kabupaten/Kota yang memiliki jumlah lansia

maupun persentase lansia paling tinggi, tetapi memilih daerah yang memiliki daerah urban/perkotaan yang paling banyak dibandingkan daerah lainnya. Bahkan berdasarkan klasifikasi *urban* dan *rural* yang dikeluarkan BPS, Kota Yogyakarta 100 % merupakan daerah *urban* atau perkotaan. Permasalahan Lansia erat kaitannya dengan permasalahan sosial ekonomi, dimana di daerah perkotaan, permasalahan terkait sosial ekonomi lebih kompleks. Permasalahan tersebut antara lain tentang urbanisasi. Tingginya tingkat urbanisasi menimbulkan permasalahan turunan yaitu permasalahan permukiman, lapangan pekerjaan, kemiskinan, kriminalitas, polusi dan tatanan sosial kemasyarakatan. Bagi kelompok Lansia, pengaruh urbanisasi akan berdampak bagi mereka. Dari sisi kesehatan, karena semakin tingginya polusi baik polusi udara, air maupun tanah akan menyebabkan semakin cepatnya penurunan kondisi kesehatan mereka karena udara dan air yang mereka konsumsi tingkat pencemarannya tinggi. Ruang publik bagi lansia akan sangat terbatas karena semakin padatnya populasi sehingga ruang yang ada akan dimanfaatkan untuk keperluan bisnis. Dari segi tatanan sosial juga akan ada pengaruhnya, semakin sibuknya kehidupan perkotaan, perhatian keluarga terhadap lansia cenderung menurun karena mereka sibuk untuk mencari penghasilan untuk memenuhi kebutuhan hidup mereka.

Tingkat urbanisasi di provinsi DIY yang semakin meningkat setiap tahunnya, berdasarkan data dari BPS dalam buku Proyeksi penduduk

Indonesia tahun 2010 – 2035 disebutkan bahwa tingkat urbanisasi di DIY lebih tinggi dibandingkan dengan tingkat urbanisasi nasional, berikut data proyeksi tingkat urbanisasi:

Tabel 1.8
Proyeksi Tingkat Urbanisasi DI Yogyakarta Tahun 2010 - 2035

	2010	2015	2020	2025	2030	2035
DI Yogyakarta	66,4	70,5	74,6	78,0	81,3	84,1
Indonesia	49,8	53,3	56,7	60,0	63,4	66,6

Sumber: BPS. Proyeksi Penduduk Indonesia Tahun 2010 - 2035

Dengan demikian, Kota Yogyakarta yang merupakan satu – satunya Pemerintah Kota dan memiliki daerah urban yang paling besar akan mengalami tingkat urbanisasi yang semakin tinggi.

Selain hal tersebut, berdasarkan data dari BPS dalam buku Statistik Penduduk Lanjut Usia 2017 dapat dilihat bahwa mengenai persentase lansia bekerja di perkotaan lebih rendah daripada di pedesaan. Di perkotaan, Lansia yang bekerja hanya 40,93 %, sementara di Pedesaan Lansia yang bekerja adalah 55,34 %. Hal ini disebabkan di pedesaan lebih banyak tersedia lapangan pekerjaan bagi lansia, salah satunya adalah di sektor pertanian. Terbukti berdasarkan data bahwa Lansia Pedesaan yang terserap di sektor pertanian mencapai angka 74,25 %. Sementara di daerah perkotaan, masalah lapangan pekerjaan bagi Lansia masih lebih besar.

Dengan melihat data yang ada dan tren mengenai jumlah Lansia yang semakin berkembang di masa yang akan datang, tentu saja hal tersebut disatu sisi merupakan tantangan, tetapi disisi lain bisa sebagai sebuah peluang baik itu bagi individu, keluarga, masyarakat maupun pemerintah. Dari sudut pandang pemerintah, jumlah lansia akan menjadi sebuah tantangan atau peluang negatif apabila semakin besar jumlah lansia justru akan lebih menambah beban pembangunan. Sebaliknya, jumlah lansia yang besar akan mejadi peluang apabila lansia masih bisa sebagai asset pembangunan.

Lanjut usia yang produktif, sehat, aktif dan tidak tergantung kepada orang lain akan membawa dampak positif bagi laju pembangunan, sebaliknya lansia akan menjadi beban pembangunan apabila lansia tersebut dalam kondisi tidak sehat, miskin, tidak berdaya, tergantung pada orang lain dan secara tidak langsung akan menyebabkan meningkatnya biaya perawatan kesehatan.

Sebagaimana diketahui bahwa proses penuaan menjadi lansia adalah sebuah proses alamiah bagi setiap manusia yang tidak bisa dihindari oleh siapa pun dalam kedudukan apapun. Permasalahan umum bagi seorang lansia adalah pada persoalan fisik, mental psikologis dan sosial ekonomi. Berbagai permasalahan ini juga dihadapi oleh keluarga dan lingkungan sosialnya.

Ditinjau dari aspek ekonomi bahwa keberadaan lansia dipandang membawa dampak pada penurunan tingkat produktivitas dalam melakukan

berbagai kegiatan untuk memenuhi kebutuhannya, baik kebutuhan ekonomi maupun kebutuhan yang lainnya. Dengan demikian, bertambahnya jumlah lansia, maka bertambah pula jumlah penduduk yang tidak produktif, yang selanjutnya akan berdampak pada meningkatnya beban tanggungan penduduk produktif yang berusia 15 – 64 tahun. Data hasil Susenas tentang Indikator Kesejahteraan Rakyat Yogyakarta tahun 2013 - 2016 mencatat bahwa secara rata-rata Angka Beban Ketergantungan/*Dependency Ratio* di Yogyakarta mencapai 44 pada tahun 2016. Ini artinya bahwa secara rata-rata setiap 100 penduduk produktif menanggung sekitar 44 penduduk tidak produktif. Jelaslah bahwa kondisi ini tidak menguntungkan bagi kondisi kesejahteraan sosial di provinsi DI Yogyakarta, terutama kesejahteraan sosial rumah tangga dimana terdapat penduduk lansia.

Berdasarkan gambaran kondisi lansia ini, maka para *stakeholder* di Kota Yogyakarta perlu memikirkan kebijakan-kebijakan strategis dan operasional untuk menangani masalah lansia secara serius, cepat dan efisien dengan memfokuskan pada dua aspek utama, yakni bagaimana memberikan pelayanan publik yang berpihak pada kesejahteraan lansia dan menciptakan kebijakan - kebijakan yang mengarah kepada pemberdayaan kelompok lanjut usia. Pemerintah sudah seharusnya membuat sebuah perencanaan kebijakan dan program yang ditujukan untuk kelompok lansia sehingga diharapkan lansia dapat berpartisipasi aktif dalam pembangunan, tidak dianggap menjadi

beban dan pada akhirnya berdampak pada peningkatan tingkat kesejahteraan lansia.

Pemerintah Pusat sebenarnya sudah memberikan payung hukum untuk menjalankan kebijakan terkait kesejahteraan lansia yaitu Undang – Undang No. 13 Tahun 1998 Tentang Kesejahteraan Lanjut Usia. Berbagai Kebijakan dan Program yang dijalankan oleh Pemerintah tertuang dalam Peraturan Pemerintah No. 43 Tahun 2004 Tentang Pelaksanaan Upaya Peningkatan Kesejahteraan Lanjut Usia. Adapun peraturan terbaru adalah Peraturan Menteri Kementerian Sosial No. 4 Tahun 2017 Tentang Pedoman Pengembangan Kawasan Ramah Lanjut Usia. Kemudian, Kementerian Kesehatan RI juga mengeluarkan Peraturan Menteri Kesehatan No. 25 Tahun 2016 Tentang Rencana Aksi Nasional Kesehatan Lanjut Usia tahun 2016 – 2019.

Seiring dengan adanya otonomi daerah, peran Pemerintah Daerah menjadi sangatlah penting untuk bisa menerjemahkan kebijakan dan program dari Pemerintah Pusat tersebut, terutama Pemerintah Kabupaten atau Kota. Terkait dengan masalah lansia, Pemerintah Kota Yogyakarta, yang menjadi satu – satunya Pemerintah Kota di lingkungan Pemerintah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta mempunyai tantangan yang lebih besar jika dibandingkan dengan daerah lainnya untuk segera memiliki kebijakan dan program bagi lansia. Tetapi sampai saat ini, sangat minim perangkat

peraturan yang dimiliki Pemerintah Kota Yogyakarta yang bisa mendukung pelaksanaan peraturan – peraturan tingkat nasional tersebut. Belum ada Peraturan Daerah yang khusus mengatur mengenai Kesejahteraan Lanjut Usia di Kota Yogyakarta. Regulasi yang saat ini ada, yang khusus menyoroti tentang lansia adalah Peraturan Walikota Yogyakarta No. 69 Tahun 2006 Tentang Pembentukan Komisi Kota Lanjut Usia Kota Yogyakarta dan Peraturan Walikota Yogyakarta No. 61 Tahun 2013 Tentang Pelayanan Rumah Sehat Lansia Di Kota Yogyakarta. Di dalam Perda No. 23 Tahun 2009 Tentang Penanggulangan Kemiskinan, dalam pasal 28 hanya memperhatikan kelompok Lansia terlantar saja.

Salah satu Satuan Kerja Pemerintah Daerah (SKPD) di lingkungan Pemerintah Kota Yogyakarta yang mempunyai peran dalam menjalankan program – program kebijakan terkait lansia adalah Dinas Sosial. Program untuk lansia dibedakan antara program yang diperuntukkan Lansia yang masih potensial dan yang sudah tidak potensial atau non potensial. Untuk Lansia non potensial, salah satu programnya adalah Asistensi Sosial Lanjut Usia (ASLUT) dan bagi lansia potensial salah satu programnya adalah Program Usaha Ekonomi Produktif (UEP), yang bertujuan untuk memberdayakan lansia dalam meningkatkan kesejahteraannya khususnya dalam hal perekonomiannya.

Berdasarkan dari penjelasan diatas maka penulis berkesimpulan untuk merencanakan penelitian dengan judul “**Implementasi Program Usaha Ekonomi Produktif Bagi Lansia Potensial di Kota Yogyakarta**”.

1.2. Rumusan Masalah

Penelitian ini memfokuskan kepada implementasi program dan faktor – faktor yang mempengaruhinya.

Adapun rumusan masalah dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Bagaimanakah Implementasi Program Usaha Ekonomi Produktif bagi Lansia Potensial di Kota Yogyakarta?
2. Apa faktor – faktor yang mempengaruhi Implementasi Program Usaha Ekonomi Produktif bagi Lansia Potensial di Kota Yogyakarta?

1.3. Tujuan dan Manfaat Penelitian

1.3.1. Tujuan Penelitian

Sesuai dengan rumusan masalah diatas, maka tujuan yang ingin dicapai oleh peneliti dari penelitian ini yaitu:

1. Menjelaskan Implementasi Program Usaha Ekonomi Produktif bagi Lansia Potensial di Kota Yogyakarta.
2. Menjelaskan faktor – faktor yang mempengaruhi Implementasi Program Usaha Ekonomi Produktif bagi Lansia Potensial di Kota Yogyakarta.

1.3.2. Manfaat Penelitian

1.3.2.1. Manfaat Akademik

Manfaat akademik dari tulisan ini diharapkan bisa sebagai bahan masukan bagi pengembangan ilmu pemerintahan dan bisa menjadi referensi bagi peneliti-peneliti yang berminat dalam melakukan penelitian terhadap objek serupa.

1.3.2.2. Manfaat Praktis

Manfaat praktis dari tulisan ini diharapkan dapat digunakan sebagai bahan informasi dan referensi pembandingan bagi pemerintah Kota Yogyakarta atau pemerintah daerah lain terutama berkaitan dengan perencanaan dan pelaksanaan kebijakan yang berpihak kepada peningkatan kesejahteraan lansia.