

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang Penelitian

Menjalani kehidupannya, manusia tidak dapat terlepas dari hal-hal yang berhubungan dengan kebutuhan pangan. Hal tersebut merupakan kebutuhan primer dan kebutuhan dasar (*Basic Need*) bagi manusia. Terpenuhinya kebutuhan pangan merupakan salah satu wujud Undang-Undang Dasar 1945 dalam Pasal 28 huruf h menyebutkan bahwa setiap orang berhak atas jaminan sosial yang memungkinkan pengembangan dirinya secara utuh sebagai manusia yang bermartabat.

Undang-Undang Nomor 13 Tahun 1998 Tentang Kesejahteraan Lanjut Usia yang menegaskan bahwa, pemerintah berkewajiban memberikan pelayanan dan perlindungan sosial bagi lanjut usia agar mereka dapat mewujudkan dan menikmati taraf hidup yang wajar. Mewujudkan dan menikmati taraf hidup yang wajar dapat pula diartikan sebagai upaya untuk memperpanjang usia harapan hidup, penghormatan dan penghargaan kepada lanjut usia. Upaya-upaya tersebut merupakan salah satu cara pemerintah dalam memberikan pelayanan dan perlindungan terhadap lanjut usia guna meningkatkan kesejahteraan mereka.

Menurut Musa (2015:62) dalam jurnalnya yang berjudul *Kajian Kota Ramah Lansia Kota Bekasi* menjelaskan bahwa, pada tahun 2030 diprediksi jumlah lanjut usia (lansia) di Indonesia akan melebihi usia bayi lima tahun (balita). Jika saat ini posisi balita 9,7 persen dan lansia 7,6 persen, maka pada

tahun 2030 akan sebaliknya yaitu lansia diperkirakan mencapai 14 persen dan balita 7,6 persen. Pertumbuhan lansia di Indonesia berada di urutan keempat, setelah China, India dan Jepang.

Badan Pusat Statistik dalam (dalam Statistik Penduduk Lanjut Usia, 2016:14) menyatakan populasi lanjut usia yang hidup di desa lebih banyak dari pada di kota. Pada tahun 2016 persentase lanjut usia yang hidup di desa sebesar 5,74 % sedangkan di kota sebesar 5,12%. Kemudian pada tahun 2017 persentase lanjut usia yang hidup di desa sebesar 5,97% sedangkan di kota sebesar 5,37%. Persentase tersebut dapat dilihat dari tabel lansia menurut karakteristik demografi dan kelompok umur lansia di bawah ini:

**Tabel 1.1**  
**Persentase Penduduk Lanjut Usia Menurut Demografi dan Kelompok Umur**  
**Tahun 2016 dan 2017**

Demografi	Tahun	Kelompok Umur (Tahun)				
		Pra Lansia (45-59)	Lansia Muda (60-69)	Lansia Madya (70-79)	Lansia Tua (80+)	Lansia (60+)
Perkotaan	2016	-	5,12	2,28	0,68	8,08
Perdesaan		-	5,74	2,65	0,94	9,33
Perkotaan	2017	16,60	5,37	2,30	0,73	8,41
Perdesaan		16,70	5,97	2,72	0,93	9,61

*Sumber: BPS Tahun 2016 dan 2017*

Pada tabel 1.1 terlihat bahwa pertumbuhan penduduk lansia baik di desa maupun di kota meningkat. Peningkatan penduduk di kota lebih signifikan meskipun populasi lansia di desa lebih banyak dari pada di kota. Hal tersebut

dapat kita ketahui pada lansia kelompok umur 80+, dimana persentase penduduk lansia di desa cenderung menurun sedangkan persentase penduduk lansia di kota meningkat. Kecenderungan peningkatan lansia di kota terjadi karena pada umumnya penduduk desa yang pergi mencari penghidupan di kota dan akhirnya menetap menjadi masyarakat kota.

Sudah banyak para ahli mencoba mendefinisikan istilah "kota". Tetapi menurut Amos Rapoport (dalam Sundari, 2010: 3), sebagian besar definisi yang sudah sering disebutkan dan digolongkan sebagai definisi 'klasik' bersifat etnosentris, yang berdasarkan pada kota Barat Modern. Menurut Amos Rapoport Sebuah kota adalah suatu permukiman yang relatif besar, padat, dan permanen, terdiri dari kelompok individu-individu yang heterogen dari segi sosial. Sebuah kota mempunyai fungsi majemuk antara lain menjadi pusat populasi, perdagangan, pemerintahan, industri maupun pusat budaya dari suatu wilayah.

Kota Bekasi merupakan bagian dari megapolitan Jabodetabek yang saat ini berkembang menjadi tempat tinggal kaum urban dan salah satu kota padat penduduk di Jawa Barat. Badan Pusat Statistik Kota Bekasi mencatat adanya pertumbuhan penduduk yang signifikan dari tahun 2014 hingga 2016. Berikut data jumlah penduduk di Kota Bekasi menurut kecamatan dari tahun 2014 hingga tahun 2016:

**Tabel 1.2**  
**Jumlah Penduduk Kota Bekasi Menurut Kecamatan**  
**Tahun 2014-2016**

Kecamatan	Jumlah Penduduk (Jiwa)		
	Tahun 2014	Tahun 2015	Tahun 2016
Pondok Gede	282.817	290.493	298.075
Jatisampurna	129.036	135.191	141.479
Pondok Melati	147.674	151.577	155.407
Jatiasih	230.143	237.162	244.207
Bantargebang	122.167	115.718	199.230
Mustika Jaya	214.071	228.608	243.917
Bekasi Timur	258.391	259.270	259.879
Rawalumbu	241.859	249.242	256.622
Bekasi Selatan	221.519	224.491	227.246
Bekasi Barat	293.144	296.302	299.180
Medansatria	178.612	181.870	184.987
Bekasi Utara	353.578	363.316	373.054
Jumlah	2. 663. 011	2. 733. 240	2. 787. 205

*Sumber: BPS Kota Bekasi Tahun 2014-2016*

Data di atas menyatakan bahwa Kota Bekasi merupakan kota pilihan bagi kaum urban yang nantinya akan menetap dan menjalani hidup hingga tua di sana. Pertumbuhan ini diikuti juga dengan bertambahnya jumlah lanjut usia yang tinggal di Kota Bekasi. Badan Pusat Statistik Kota Bekasi mencatat jumlah lanjut usia tahun 2015 sebesar 44. 063 jiwa sedangkan pada tahun 2016 sebesar 45. 124 jiwa.

Sejalan dengan perkembangan masalah dan kebutuhan para penyandang disabilitas dan lanjut usia, maka dipandang perlu adanya suatu upaya yang dapat memberikan perlindungan bagi mereka untuk dapat mewujudkan dan memelihara taraf kesejahteraan sosialnya. Sebagai upaya perlindungan dan jaminan kesejahteraan bagi penyandang disabilitas dan lanjut usia, Pemerintah Kota Bekasi bersama Dinas Sosial Kota Bekasi memberikan perhatian lebih terhadap para penyandang disabilitas dan lanjut usia melalui Program Pelayanan dan Rehabilitasi Kesejahteraan Sosial dengan memberikan sembako yang pelaksanaannya berpedoman pada Peraturan Walikota Nomor 73 Tahun 2016 Tentang Tugas, Fungsi, dan Tata Kerja Dinas Sosial Kota Bekasi. Tujuan dari pemberian sembako bagi penyandang disabilitas dan lanjut usia adalah untuk memenuhi kebutuhan dasar mereka yang merupakan salah cara untuk meningkatkan kesejahteraan bagi penyandang disabilitas dan lanjut usia.

Meningkatnya Pelayanan Kesejahteraan Sosial adalah indikator dari program Pelayanan dan Rehabilitasi Kesejahteraan Sosial yang sasarannya merupakan Penyandang Disabilitas Fisik dan Mental serta lanjut usia. Dilansir dari Bidang Perencanaan Dinas Sosial Kota Bekasi Pada tahun 2017 Dinas Sosial Kota Bekasi sebagai unit kerja sekaligus unsur pelaksana otonomi daerah di bidang sosial menargetkan program tersebut dengan presentase 44% atau 1.890 orang dari 4.297 jumlah penyandang disabilitas fisik dan mental serta lanjut usia, namun realisasi program tersebut hanya 25% atau 1.068 orang. Fenomena tersebut dapat dilihat dari tabel target dan realisasi program pelayanan dan rehabilitasi sosial di bawah ini:

**Tabel 1.3**  
**Target dan Realisasi Program Pelayanan dan Rehabilitasi Sosial**

Program	Sasaran	Indikator Sasaran	Satuan	Target	Realisasi	Capaian Kinerja
Program Pelayanan dan Rehabilitasi Kesejahteraan Sosial	Meningkatnya Pelayanan Kesejahteraan Sosial	Lanjut Usia dan Penyandang Disabilitas Fisik serta Mental	%	44	25	56

*Sumber: Bidang Perencanaan Dinas Sosial Kota Bekasi Tahun 2017*

Pada tabel di atas Dinas Sosial Kota Bekasi menetapkan target program pelayanan dan rehabilitasi sosial sebesar 44% namun program tersebut hanya terealisasikan sebesar 25%. Diketahui bahwa jumlah jiwa penyandang disabilitas dan lanjut usia yang tidak potensial menerima bantuan sosial di Kota Bekasi sebanyak 4.297 jiwa. Adapun jumlah jiwa yang ditargetkan sebanyak 1.890 jiwa, sedangkan yang terealisasikan hanya 1.068 jiwa. Program tersebut didukung dengan adanya beberapa kegiatan yaitu:

**Tabel 1.4**  
**Kegiatan Program Pelayanan dan Rehabilitasi Kesejahteraan Sosial**

PROGRAM	SASARAN	KEGIATAN
Program Pelayanan dan Rehabilitasi Kesejahteraan Sosial	Lanjut usia dan penyandang disabilitas fisik serta mental	Pemberian Sembako kepada Cacat fisik serta mental di Panti Sosial
		Pemberian Sembako dan Pelatihan Kepada Lansia
		Penguatan Kelembagaan Lanjut Usia Indonesia (LLI)

*Sumber: Bidang Perencanaan Dinas Sosial Kota Bekasi Tahun 2017*

Diketahui bahwa program pelayanan dan rehabilitasi kesejahteraan sosial belum terlaksana secara optimal. Hal tersebut ditandai dengan tidak tercapainya realisasi terhadap target yang telah ditentukan. Dimana pada tabel 1.3 program tersebut menargetkan 44% atau 1.890 orang sedangkan realisasi program tersebut hanya 25% atau 1.068 orang.

Menurut data di atas penulis menemukan adanya fenomena-fenomena didalam menjalankan program Pelayanan dan Rehabilitasi Kesejahteraan Sosial sebagai berikut:

1. Belum meratanya penerima bantuan bagi penyandang disabilitas dan lanjut usia. Hal tersebut terlihat pada targetan dengan capaian program.
2. Kurangnya pengawasan dalam menjalankan kegiatan sehingga masih banyak penyandang disabilitas dan lanjut usia yang belum menerima bantuan dari program tersebut.

3. Perlu dilakukannya pengukuran kinerja untuk meninjau kembali sejauh mana keberhasilan organisasi dalam menjalankan program-program yang telah direncanakan sehingga dapat diambil tindakan untuk mengatasi masalah di atas.

Berdasarkan uraian di atas maka penulis tertarik akan melakukan penelitian dengan judul **“Analisis Kinerja Pelaksanaan Program Pelayanan dan Rehabilitasi Kesejahteraan Sosial di Dinas Sosial Kota Bekasi”**

#### **B. Fokus Masalah**

Berdasarkan hasil observasi awal dan data yang diperoleh oleh penulis, realitas pencapaian kinerja pada program pelayanan dan rehabilitasi kesejahteraan sosial hanya 56% dari 100%. Adapun jumlah jiwa yang berhak menerima program tersebut sebanyak 1.890 jiwa, namun capaian dari program tersebut hanya 1.068 jiwa. Hal ini menunjukkan bahwa pelaksanaan program pelayanan dan rehabilitasi kesejahteraan sosial masih dihadapkan beberapa kendala. Mengingat peneliti merupakan mahasiswa jurusan Administrasi Publik, maka Kinerja pelaksanaan program pelayanan dan rehabilitasi kesejahteraan sosial yang dilakukan oleh Dinas Sosial Kota Bekasi akan berfokus pada Produktivitas, Kualitas Layanan, Responsivitas, Responsibilitas, dan Akuntabilitas.



### **C. Rumusan Masalah**

Berdasarkan uraian serta penjelasan yang telah dikemukakan pada latar belakang maka rumusan masalah dalam penelitian ini adalah “Bagaimana Kinerja Pelaksanaan Program Pelayanan dan Rehabilitasi Kesejahteraan Sosial di Dinas Sosial Kota Bekasi?”

### **D. Tujuan Penelitian**

Berdasarkan rumusan masalah di atas, pada dasarnya penelitian ini bertujuan untuk memperoleh informasi yang akurat dan sesuai dengan permasalahan yang dirumuskan dengan begitu penulis dapat mengetahui bagaimana kinerja yang dilakukan oleh Dinas Sosial Kota Bekasi dalam melaksanakan program pelayanan dan rehabilitasi kesejahteraan sosial.

### **E. Kegunaan Penelitian**

Penelitian ini diharapkan berguna untuk semua pihak yang berkepentingan. Adapun kegunaan yang dapat diperoleh dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

#### **1. Secara Teoritis**

Secara Teoritis, diharapkan dari penelitian ini dapat memberikan kegunaan bagi akademisi/pihak-pihak yang berkompeten dalam pencarian informasi atau sebagai referensi mengenai Analisis Kinerja khususnya di Dinas Sosial.

## 2. Secara Praktis

Hasil penelitian ini diharapkan akan memberikan manfaat secara praktis bagi pihak yang terkait, diantaranya:

### a. Peneliti

Penelitian ini merupakan salah satu cara bagi peneliti untuk menerapkan berbagai ilmu pengetahuan yang selama ini diperoleh dalam perkuliahan di kelas dan sebagai pengalaman untuk mengetahui berbagai kegiatan yang ada dalam tataran birokrasi pemerintahan.

### b. Instansi

Dapat digunakan oleh Dinas Sosial Kota Bekasi sebagai masukan atau bahan pertimbangan untuk mengetahui pelayanan apa yang kurang bagi lansia terlantar, sehingga dapat ditingkatkan pelayanannya.

### c. Masyarakat/Umum

Penelitian ini diharapkan dapat meningkatkan kesadaran masyarakat akan adanya suatu program pelayanan yang diberikan terhadap lansia terlantar, serta mendorong masyarakat untuk berperan aktif dalam menekan angka lansia terlantar di Kota Bekasi.

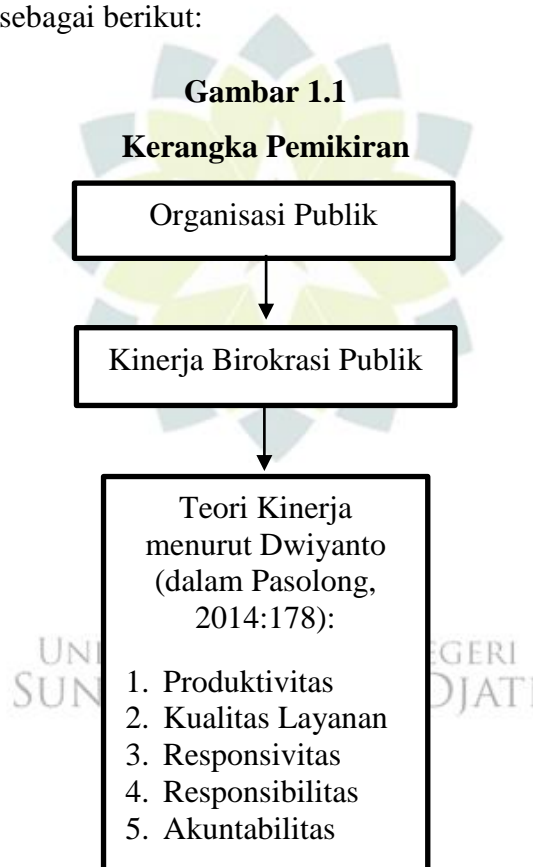
## **F. Kerangka Pemikiran**

Indonesia sebagai negara yang berdaulat dan merdeka telah berkomitmen bahwa setiap orang berhak atas jaminan sosial yang memungkinkan pengembangan dirinya secara utuh sebagai manusia yang bermartabat. Oleh karena itu, pemerintah merupakan pelaksana dalam mewujudkan hak jaminan sosial bagi warga negara Indonesia melalui berbagai kebijakan yang kemudian diturunkan lewat visi, misi, program, dan kegiatan. Hak jaminan sosial tersebut juga tidak terlepas bagi lanjut usia sebagaimana yang telah ditetapkan pada Undang-Undang Nomor 13 Tahun 1998 tentang Kesejahteraan Lanjut Usia yang menegaskan bahwa pemerintah berkewajiban memberikan pelayanan dan perlindungan sosial bagi lanjut usia agar mereka dapat mewujudkan dan menikmati taraf hidup yang wajar.

Program pelayanan dan rehabilitasi kesejahteraan sosial merupakan suatu program yang dimiliki oleh Dinas Sosial Kota Bekasi. Program tersebut mengacu pada Peraturan Daerah Kota Bekasi Nomor 10 Tahun 2011 tentang ketentuan umum ketertiban, kebersihan, dan keindahan. Kemudian sasaran program tersebut adalah lanjut usia terlantar. Namun berdasarkan LAKIP (Laporan Akuntabilitas Kinerja Pemerintah) Dinas Sosial Kota Bekasi, program tersebut tidak terealisasi sesuai target yang telah ditentukan. Untuk mengetahui gambaran dari Dinas Sosial dalam pelaksanaan program tersebut maka perlu adanya kajian mengenai kinerja sebagaimana yang dijelaskan oleh Mahsun (2016:25) bahwa:

“Kinerja adalah gambaran mengenai tingkat pencapaian pelaksanaan suatu kegiatan/program/kebijakan dalam mewujudkan sasaran, tujuan, misi dan visi organisasi.”

Untuk meninjau permasalahan tidak tercapainya atau terealisasinya targetan program pelayanan dan rehabilitasi kesejahteraan sosial di Dinas Sosial Kota Bekasi tersebut, maka peneliti akan menganalisis permasalahan dengan menggunakan teori Dwiyanto (dalam Pasolong, 2014: 178) mengemukakan bahwa untuk mengukur kinerja birokrasi publik yaitu produktivitas, kualitas layanan, responsivitas, responsibilitas dan akuntabilitas. Dengan gambaran kerangka pemikiran sebagai berikut:



#### **G. Proposisi**

Berdasarkan kerangka pemikiran diatas, maka proposisi dari penelitian ini adalah kinerja pelaksanaan program pelayanan dan rehabilitasi kesejahteraan sosial oleh Dinas Sosial akan optimal jika ditunjang oleh adanya Produktivitas, Kualitas Layanan, Responsivitas, Responsibilitas, dan Akuntabilitas.