

SKRIPSI

**PENANGANAN LANSIA POTENSIAL DAN NON POTENSIAL DI
KECAMATAN POLEWALI**



Disusun dan diajukan oleh

DINI PURWA NINGRUM

E051 181 022

**DEPARTEMEN ILMU PEMERINTAHAN
FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK
UNIVERSITAS HASANUDDIN
MAKASSAR**

2022

LEMBARAN PENGESAHAN SKRIPSI

**PENANGANAN LANSIA POTENSIAL DAN NON POTENSIAL DI
KECAMATAN POLEWALI**

Disusun dan diajukan oleh

DINI PURWA NINGRUM

E051 181 022

Telah dipertahankan di hadapan Panitia Ujian yang di bentuk dalam rangka
Penyelesaian Studi Program Sarjana Program Studi Ilmu Pemerintahan Fakultas
Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Hasanuddin dan dinyatakan telah
memenuhi syarat kelulusan

Menyetujui :

Pembimbing I

Pembimbing II

Dr. H. A. M. Rusli, M.Si.

Dr. H. Suhardiman Syamsu, S.Sos. M.Si.

NIP : 19640727 199103 1001

NIP : 19680411 200012 1001

Mengetahui

Ketua Departemen Ilmu Pemerintahan

Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik

Universitas Hasanuddin



Dr. H. A. M. Rusli, M.Si.

NIP : 19640727 199103 1001

LEMBARAN PENERIMAAN SKRIPSI

**PENANGANAN LANSIA POTENSIAL DAN NON POTENSIAL DI
KECAMATAN POLEWALI**

Dipersiapkan dan disusun oleh

DINI PURWA NINGRUM

E051 181 022

Telah diperbaiki dan dinyatakan telah memenuhi syarat oleh panitia ujian Skripsi
pada Departemen Ilmu Pemerintahan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik
Universitas Hasanuddin

Makassar, 2022

Menyetujui,

PANITIA UJIAN

Ketua : Dr. H. A. M. Rusli, M.Si.

Sekretaris : Dr. H. Suhardiman Syamsu, S.Sos, M.Si

Anggota : Prof. Dr. Hj. Rabina Yunus, M.Si

Anggota : Rahmatullah, S.IP, M.Si

Pembimbing Utama : Dr. H. A. M. Rusli, M.Si.

Pembimbing Pendamping : Dr. H. Suhardiman Syamsu, S.Sos, M.Si (

PERNYATAAN KEASLIAN SKRIPSI

Yang bertanda tangan dibawah ini:

Nama : Dini Purwa Ningrum

Nim : E051 181 022

Judul Skripsi : "PENANGANAN LANSIA POTENSIAL DAN NON
POTENSIAL DI KECAMATAN POLEWALI"

Menyatakan dengan sebenarnya bahwa skripsi yang saya tulis ini benar-benar merupakan hasil karya sendiri, bukan merupakan pengambilalihan tulisan atau pemikiran orang lain. Apabila dikemudian hari terbukti atau dapat di buktikan bahwa sebagian atau keseluruhan skripsi ini hasil karya orang lain, saya bersedia menerima sanksi atas perbuatan tersebut.

Makassar, 22 Juni 2022



Dini Purwa Ningrum

KATA PENGANTAR

Bismillahirrahmanirrahim

Assalamualaikum Warahmatullahi Wabarakaatuh

Puji dan syukur kita panjatkan atas kehadiran ALLAH SWT yang senantiasa memberikan rahmat, nikmat, yang begitu sangat banyak yang diberikan kepada kita. Dengan rahmat dan nikmat yang diberikan, sehingga skripsi ini bisa terselesaikan dengan judul “ **PENANGANAN LANSIA POTENSIAL DAN NON POTENSIAL DI KECAMATAN POLEWALI** ”. Skripsi ini diajukan untuk memenuhi sebagian persyaratan guna memperoleh gelar Sarjana Pendidikan Strata 1 (S1) pada Program Studi Ilmu Pemerintahan, Departemen Ilmu Pemerintahan, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Hasanuddin, Makassar. Tidak lupa pula kita kirimkan shalawat kepada Nabi besar Muhammad SAW, keluarga, sahabat, dan beserta kepada para pengikutnya yang telah mengikuti ajaran agama islam hingga hari pembalasan tiba.

Penulis menyadari bahwa penyusunan skripsi ini tidaklah mudah, berbagai cobaan, kesulitan, dan hambatan yang penulis alami dan temui sejak dari awal pembuatan skripsi ini hingga menjelang penyelesaiannya. Namun dapat teratasi berkat tekad dan upaya keras penulis serta tentunya dukungan dari berbagai pihak. Salah satu kebanggaan yang akan selalu dikenang adalah ketika kita bisa melihat atau merasakan

sebuah mimpi kita menjadi kenyataan. Bagi penulis, skripsi ini merupakan mimpi yang sangat besar yang akan diwujudkan menjadi kenyataan yang akan dibuat dengan segala kemampuan penulis.

Maka dalam hal ini penulis ingin mengucapkan banyak terima kasih yang sangat dalam kepada keluarga tercinta, terkhusus untuk mama saya Nurfitri. Ibu saya Darmawati, dan untuk bapak saya yang ada di surga alm. Budianto Gaib. Yang memotivasi penulis untuk berkuliah dengan serius dan menjadi orang sukses suatu saat nanti. Sehingga penulis dapat menyelesaikan skripsi ini dengan baik. Dan tidak lupa juga penulis ingin berterima kasih kepada keluarga besar penulis yang tidak sempat disebutkan namanya satu persatu yang telah memberikan motivasi yang membangun selama menyelesaikan skripsi. Skripsi penulis ini dipersembahkan untuk keluarga tercinta, yang belum pernah ada hadiah yang pernah penulis berikan. Sehingga dengan adanya skripsi yang menjadi karya terbesar dan pencapaian penulis saat ini yang sangat berharga, menjadi salah satu hadiah yang dapat penulis berikan kepada keluarga besar penulis. Terima kasih akan selalu penulis ucapkan kepada keluarga tercinta.

Pada kesempatan ini penulis juga ingin mengucapkan terima kasih banyak dan penghargaan yang sebesar-besarnya kepada :

1. Prof. Dr. Ir. Jamaluddin Jompa, M.Sc selaku rektor Universitas Hasanuddin, yang telah memberikan kebijakan dan fasilitas belajar yang sangat baik.
2. Dekan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Prof. Dr. Armin Asyad, M.Si. serta Wakil Dekan Bidang Akademik, Riset, dan Inovasi Dr. Phill Sukri, S.IP, M.Si., Wakil Dekan Bidang Perencanaan Keuangan dan Sumber Daya Dr. Suparman, M.Si., Wakil Dekan Bidang Kemahasiswaan, Alumni dan Kemitraan Dr. Hasrullah, M.Si.
3. Ketua Departemen Ilmu Pemerintahan FISIP UNHAS Dr. H. A. M. Rusli, M.Si., yang telah memberikan semangat dalam hal pengurusan skripsi serta kebijakan yang sangat menunjang penyelesaian studi penulis.
4. Dr. H. A. M. Rusli, M.Si., selaku pembimbing I dan Dr. H. Suhardiman Syamsu, S.Sos., M.Si., selaku pembimbing II. Yang senantiasa memberikan arahan dan petunjuk dalam menyelesaikan skripsi ini.
5. Terima kasih kepada Dinas Sosial Kabupaten Polewali Mandar yang telah memberikan penulis kemudahan dalam mencari data untuk skripsi penulis, terkhusus kepada ibu Sumarni dan pak Syam.
6. Terima kasih kepada Dinas Pengendalian Penduduk, Keluarga Berencana, Pemberdayaan Perempuan, dan Perlindungan Anak Kabupaten Polewali Mandar. terkhusus pada ibu sukma.
7. Terima kasih kepada Dinas Kesehatan Polewali Mandar. terkhusus

8. Terima kasih kepada teman-teman setia penulis, yang tidak bosan-bosannya selalu penulis tanya-tanya, terima kasih kepada nur, ainun, nunu, ida, nuna, wihdah, putra a.k.a raya, mita, tuti, kiki, erika, damita Terima kasih juga sama teman-teman kkn.
9. Terima kasih juga kepada anak gobar,pina, uni, nilam, mita, pita, rani, pipa, minna, alia, widi yang selalu menghibur penulis
10. Terima kasih banyak juga kepada orang-orang yang membantu penulis dalam penyelesaian skripsi ini.
11. Terima kasih kepada seluruh teman angkatan saya Himapem 2018 (ELEFThERIA18) yang memberikan pengalaman dan sukacita selama menjadi mahasiswa.
12. Terima kasih juga kepada SEVENTEEN terkhusus kepada Lee Seokmin (Dokyeom) yang selalu menghibur penulis selama penyelesaian skripsi ini.

DAFTAR ISI

SKRIPSI	1
LEMBARAN PENGESAHAN SKRIPSI	Error! Bookmark not defined.
LEMBARAN PENERIMAAN SKRIPSI	ii
PERNYATAAN KEASLIAN SKRIPSI	Error! Bookmark not defined.
KATA PENGANTAR	v
DAFTAR ISI	ix
DAFTAR TABEL	xii
DAFTAR GAMBAR	xiii
ABSTRAK	xiv
ABSTRAC	xv
BAB I PENDAHULUAN	1
1.1. LATAR BELAKANG	1
1.2. RUMUSAN MASALAH.....	11
1.3. TUJUAN PENELITIAN.....	11
1.4. MANFAAT PENELITIAN.....	11
BAB II TINJAUAN PUSTAKA	13
2.1. KEBIJAKAN PEMERINTAHAN	13
2.1.1. Pengertian Kebijakan	13
2.1.2. Pengertian Pemerintahan.....	16
2.1.3. Pengertian Kebijakan Pemerintahan.....	18
A. Ruang Lingkup Kebijakan Pemerintahan	21
B. Jenis-Jenis Model Kebijakan Pemerintahan	27
a. KEBIJAKAN PEMERINTAH DAERAH	43
1. Pemerintahan Daerah.....	43
2. Urusan-Urusan Pemerintah Daerah.....	46

3.	Kebijakan Pemerintah Daerah dalam Penanganan Lansia Potensial dan Non Potensial.....	49
a.	LANJUT USIA	49
1.	Pengertian Lanjut Usia.....	49
2.	Lanjut Usia Terlantar	51
3.	Penanganan Lansia	52
a.	KERANGKA BERFIKIR	55
BAB III	METODE PENELITIAN	56
3.1.	Jenis/Pendekatan Penelitian.....	56
3.2.	Lokasi Penelitian.....	56
3.3.	Fokus Penelitian	57
3.3.1.	Rehabilitasi Sosial Dasar Penyandang Disabilitas Terlantar, Anak Terlantar, serta Gelandangan dan Pengemis di Luar Panti	57
3.3.2.	Bantuan ATENSI.....	57
3.3.3.	Program Pelayanan Kesehatan Lansia	57
3.3.4.	Bina Keluarga Lansia (BKL).....	58
3.4.	Sumber Data	58
3.5.	Teknik Pengumpulan Data	58
3.6.	Informan Penelitian	59
3.7.	Teknik Analisis Data.....	61
BAB IV	HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN	63
4.1.	Gambaran Umum Kabupaten Polewali Mandar	63
1.1.2.	Keadaan Geografis Kabupaten Polewali Mandar	63
1.1.3.	Keadaan Topografi Kabupaten Polewali Mandar.....	65
1.1.4.	Kependudukan	67
1.1.5.	Visi dan Misi Kabupaten Polewali Mandar	69
1.1.6.	Profil Kecamatan Polewali.....	71
1.1.7.	Profil Dinas Sosial Kabupaten Polewali Mandar	72
1.2.	Penanganan Lansia Potensial dan Non Potensial di Kecamatan Polewali	75
A.	Rehabilitasi Sosial Dasar Penyandang Disabilitas Terlantar, Anak Terlantar, Lanjut Usia Terlantar, serta Gelandangan Pengemis di Luar Panti.	

B.	Bantuan Program (ATENSI) Asistensi Rehabilitas Sosial.....	89
C.	Program Pelayanan Kesehatan Lansia	95
D.	Bina Keluarga Lansia (BKL).....	102
4.3.	Faktor Penghambat atau Penghalang Penanganan Lansia Potensial dan Non Potensial di Kecamatan Polewali	105
A.	Kurangnya Tenaga Pendamping Bagi Lansia	105
B.	Keterbatasan Dana Dalam Mengadakan Bantuan Untuk Penanganan Lansia Potensial dan Non Potensial	109
BAB V	PENUTUP	111
5.1.	KESIMPULAN	111
5.1.1.	Penanganan Lansia Potensial dan Non Potensial di Kecamatan Polewali	111
5.1.2.	Faktor penghambat atau penghalang penanganan lansia potensial dan non potensial di Kecamatan Polewali	112
5.2.	SARAN	112
	DAFTAR PUSTAKA	114
	LAMPIRAN	117

DAFTAR TABEL

Tabel 1. Jumlah penduduk di Indonesia berdasarkan hasil Sensus Penduduk	3
Tabel 2. Luas Wilayah per Kecamatan (KM ²), 2018-2020.....	65
Tabel 3. Luas Penyebaran Topografi dan Lereng di Kabupaten Polewali Mandar	66
Tabel 4. Letak Geografis dan Ketinggian dari Permukaan Laut Menurut Kecamatan di Kabupaten Polewali Mandar, 2015.....	67
Tabel 5. Jumlah Penduduk Kabupaten Polewali Mandar berdasarkan Sensus 2020.....	68
Tabel 6. Instrumen Pendataan Lansia Potensial Dan Non Potensial	82
Tabel 7. Daftar Lansia Penerima Bantuan Permakanan	88
Tabel 8. Jumlah Lansia LKS LU Di Kab. Polewali Mandar	91
Tabel 9. Jumlah Lansia Yang Terdata Penerima Atensi Di LKS LU Maju Mallabiq	92
Tabel 10. Jumlah Lansia yang Melakukan Pemeriksaan Kesehatan di Posyandu Lansia 2021	100
Tabel 11. Bina Keluarga Lansia (BKL) Di Kecamatan Polewali.....	104

DAFTAR GAMBAR

Gambar 1. Distribusi Penduduk Lansia, 2020	4
Gambar 2. Kebijakan Model Elit-Massa	30
Gambar 3. Model Sistem dalam Kebijakan Negara	36
Gambar 4. Pembuatan Kebijakan menurut Model Rasional	41
Gambar 5. Kerangka Berfikir	55
Gambar 6. Peta Kabupaten Polewali Mandar	64
Gambar 7. Peta Kecamatan Polewali	72

ABSTRAK

Dini Purwa Ningrum E051181022. Penanganan Lansia Potensial dan Non Potensial di Kecamatan Polewali. Di bimbing oleh pembimbing I **Dr. H. A. M. Rusli, M.Si.**, dan Pembimbing II **Dr. H. Suhardiman Syamsu, S.Sos., M.Si.**

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui upaya pemerintah daerah dalam penanganan lanjut usia non potensial dan potensial yang ada di Kecamatan Polewali.

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif, tipe penelitian ini adalah deskriptif, adapun informan dalam penelitian ini adalah Dinas Sosial Kabupaten Polewali Mandar, Dinas Kesehatan Kabupaten Polewali Mandar, Dinas Pengendalian Penduduk, Keluarga Berencana, Pemberdayaan Perempuan, dan Perlindungan Anak Kabupaten Polewali Mandar, Lansia potensial dan non potensial di Kecamatan Polewali Mandar. Data diperoleh melalui observasi dan wawancara kepada informan selama kurang lebih dua bulan dilapangan. Data dianalisis secara Deskriptif-kualitatif.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa upaya penanganan pemerintah daerah di Kecamatan Polewali dalam memberikan bantuan kepada lansia potensial dan non potensial berupa bantuan bahan makanan dan kebutuhan yang dibutuhkan, bantuan pemeriksaan kesehatan pada lansia, dan sosialisasi bina keluarga lansia. Berdasarkan yang terjadi di lapangan, yang masih adanya lansia potensial dan non potensial ini belum menerima bantuan, dikarenakan faktor kesulitan pihak pemerintah daerah di kecamatan polewali untuk mencari lansia yang belum pernah mendapatkan bantuan yang dikeluarkan oleh pemerintah.

Kata Kunci : Pemerintah daerah, Bantuan lansia potensial dan non potensial.

ABSTRAC

Dini Purwa Ningrum E051181022. Handling of potential and Non-potential elderly in Polewali District. Guided by supervisor I ***Dr. H. A. M. Rusli, M.Si.***, and Supervisor II ***Dr. H. Suhardiman Syamsu, S.Sos., M.Si.***

This study aims to determine the efforts of local governments in handling non-potential and potential elderly in Polewali District.

This study uses a qualitative approach, this type of research is descriptive, while the informants in this study are the Social Service Polewali Mandar District, Polewali Mandar District Health Office, Department of Population Control, Family Planning, women empowerment, and Child Protection Polewali Mandar District, potential and non-potential elderly in Polewali Mandar District. The Data was obtained through observation and interviews with informants for approximately two months in the field. Data analyzed in descriptive-qualitative.

The results showed that the efforts of the local government in the District of Polewali in providing assistance to potential and non-potential elderly in the form of assistance in food and needs needed, medical examination assistance in the elderly, and socialization of elderly family development. based on what happened in the field, the presence of potential and non-potential elderly has not received assistance, due to the difficulty factor of the local government in Polewali district to find the elderly who have never received assistance issued by the government.

Keywords: Local government, Potential and non-potential elderly assistance

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. LATAR BELAKANG

Lanjut usia atau lansia merupakan tahap akhir dari tingkatan umur kehidupan manusia. Setelah melalui berbagai serangkaian perkembangan dari periode kehidupan yang dimulai dari fase bayi, remaja, dewasa, hingga mencapai pada fase lansia. Menurut *World Health Organization* (WHO), lansia adalah seseorang yang telah memasuki usia 60 tahun keatas. Lansia merupakan kelompok umur pada manusia yang telah memasuki tahapan akhir dari fase kehidupan. Kelompok yang dikategorikan lansia ini akan terjadi suatu proses yang disebut *aging process* atau proses penuaan.

Setiap dari tahapan perkembangan manusia dari lahir hingga pada tahap akhir yakni fase lansia akan terus mengalami perubahan. Jika pada saat masih bayi akan mengalami perkembangan yang dari merangkak hingga sudah bisa berjalan. Begitupula juga pada lansia, lansia ini juga akan mengalami perubahan yang dimana perubahan ini adalah penurunan dari berbagai faktor seperti faktor fisik, mental, maupun sosial.

Dari segi fisik, lansia akan mengalami penurunan sistem kekebalan tubuh yang akan menyebabkan seseorang yang telah mencapai fase lansia ini akan mudah/rentan terkena penyakit. Kemudian

dari segi mental, lansia akan mengalami penurunan daya ingatnya yang dikarenakan penurunan fungsi organ vital tubuh lansia yaitu otak sehingga menyebabkan daya untuk mengingatnya sudah berkurang. Serta dari segi sosial, ketika sudah memasuki fase lansia intensitas untuk berinteraksi dengan masyarakat sudah agak berkurang, salah satu faktornya dikarenakan lansia ini sedang sakit, sehingga lansia ini tidak dapat berinteraksi lagi dengan orang-orang di lingkungannya.

Saat ini, di dunia ada sekitar 727 juta jiwa orang yang berusia 65 tahun atau lebih di tahun 2020. Bahkan tiga dekade kedepan diprediksikan bahwa jumlah lansia yang ada di dunia akan meningkat sebesar dua kali lipat dari jumlah lansia di tahun 2020 dan ini akan terus meningkat setiap tahunnya. Pada tahun 2050, jumlah lansia di dunia diprediksikan akan mencapai lebih dari 1,5 miliar jiwa. Dengan melihat jumlah lansia yang dari tahun ke tahunnya terus mengalami peningkatan yang sangat cepat dan pesat ini dikarenakan semakin meningkatnya kualitas kesehatan dan gizi penduduk. Sehingga berpengaruh pada peningkatan Angka Harapan Hidup (AHH).

Perbaikan pemberian pelayanan dan penyediaan fasilitas kesehatan serta perbaikan gizi di masyarakat, sangat berpengaruh terhadap meningkatnya Angka Harapan Hidup (AHH) ini. Dengan begitu pemerintah harus melakukan fungsinya seperti mengatur mengenai pemberian pelayanan dan penyediaan fasilitas untuk menunjang kehidupan masyarakatnya. Dengan keberhasilan pembangunan kualitas

hidup manusia yang terjadi merupakan tujuan dari seluruh negara yang ada di dunia.

Di Indonesia dari hasil sensus penduduk yang dilakukan pada september tahun 2020 mencatat ada sebanyak 270,20 juta jiwa. Jumlah penduduk hasil sensus penduduk pada tahun 2020 ini bertambah sebesar 32,56 juta jiwa jika dibandingkan dengan sensus penduduk yang dilakukan pada tahun 2010.

Tabel 1. Jumlah penduduk di Indonesia berdasarkan hasil Sensus Penduduk

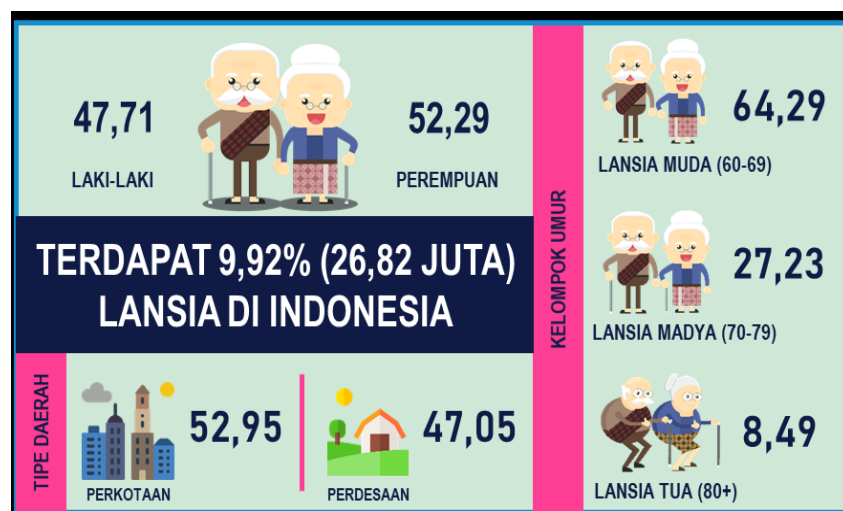
Tahun Sensus	Jumlah penduduk (jiwa)
1980	147,5 juta
1990	179,4 juta
2000	206,3 juta
2010	237,6 juta
2020	270,20 juta

Sumber Data : Badan Pusat Statistik

Diantara jumlah penduduk Indonesia yang sangat banyak ini yaitu 270,20 juta jiwa. Jumlah lansia pada tahun 2020 tercatat sebanyak 26,82 juta jiwa atau sudah hampir menyentuh 9,92 persen dari total penduduk Indonesia. Data Badan Pusat Statistik (BPS) menunjukkan bahwa

persentase orang yang berusia 65 tahun akan meningkat sebesar 25 persen di tahun 2050 yaitu sebanyak 80 juta jiwa. Jumlah tersebut dibandingkan dengan jumlah lansia pada tahun 2019 yaitu sebanyak 25 juta jiwa.

Gambar 1. Distribusi Penduduk Lansia, 2020



Sumber Data : BPS. Susenas Maret 2020

Seperti yang terlihat pada gambar 1 persebaran penduduk lansia di Indonesia menurut tipe daerah masih didominasi oleh lansia yang tinggal di daerah perkotaan dibandingkan dengan perdesaan. Perbandingan persentase yang tidak jauh juga nampak pada jenis kelamin lansia, dengan lansia berjenis kelamin perempuan lebih banyak daripada lansia laki-laki. Selanjutnya, jika dilihat dari kelompok umur persentase lansia di Indonesia sebagian besar diisi oleh lansia muda (kelompok umur 60-69 tahun) dengan persentase 64,29 persen, diikuti oleh lansia madya

(kelompok umur 70-79 tahun) sebesar 27,23 persen dan terakhir lansia tua (kelompok umur 80 tahun keatas) sebesar 8,49.

Dengan jumlah lansia yang tercatat dari data Badan Pusat Statistik (BPS) Tahun 2020, Indonesia akan mengalami yang namanya *Aging Population* yaitu jumlah lansia lebih banyak daripada usia produktif. Peningkatan ini menandakan bahwa Angka Harapan Hidup (AHH) mengalami peningkatan karena berbagai faktor yang mempengaruhinya. Dengan memasuki *Aging Population* tidak menutup kemungkinan akan menjadi sebuah masalah sosial. Apabila pemerintah tidak dapat menangani lonjakan lansia ini dengan baik, tentunya akan menambah masalah sosial seperti kemiskinan. Apalagi dalam penanganan lansia yang dikategorikan sebagai tidak mampu.

Kemiskinan adalah sebuah kondisi yang dimana seseorang itu tidak mampu dalam memenuhi kebutuhan dasarnya seperti kesulitan untuk memenuhi kebutuhan pangan, sandang, dan kesehatannya. Berdasarkan data lansia yang tercatat di Data Terpadu Kesejahteraan Sosial (DTKS) milik Kemensos tahun 2019 ada sebanyak 12,6 juta lansia miskin dan rentan (40 persen status sosial ekonomi terbawah) 10,7 juta lansia di dalam keluarga dan sisanya sebesar 1,9 juta lansia di luar keluarganya.

Kemiskinan yang menjadi masalah dan dialami oleh lansia ini merupakan salah satu faktor penyebab adanya lansia terlantar. Berdasar

pada Permensos RI No. 5 Tahun 2018 tentang Standar Nasional Rehabilitas Lanjut Usia Bab 1 Pasal 1 Nomor 6 menjelaskan pengertian dari lansia terlantar. Lansia terlantar adalah seseorang yang berusia 60 (enam puluh) tahun keatas, karena faktor tertentu tidak dapat memenuhi kebutuhan dasarnya dan hidupnya bergantung pada orang lain.

Kemiskinan yang dialami pada lansia ini menunjukkan bahwa ada sebagian warga negara yang belum terpenuhi hak dan kebutuhan dasarnya secara layak. Terutama pada lansia yang dikategorikan miskin yang dimana belum memperoleh pelayanan sosial dari negara secara maksimal. Akibatnya, masih adanya warga negara yang berusia lanjut yang dikategorikan miskin ini yang mengalami hambatan dari adanya pelaksanaan fungsi sosial sehingga para lansia ini tidak dapat menjalani kehidupannya secara layak.

Berdasarkan Undang-Undang Dasar pasal 34 ayat 1 tahun 1945 yang dimana menjelaskan bahwa negara wajib untuk memelihara fakir miskin dan anak terlantar. Untuk fakir miskin dan anak terlantar seperti yang dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945. Pemerintah pusat dan pemerintah daerah memberikan pelayanan sosial, rehabilitas sosial, jaminan sosial, pemberdayaan sosial, dan perlindungan sosial sebagai perwujudan pelaksanaan dari kewajiban negara dalam menjamin terpenuhinya hak atas kebutuhan dasar warga negara yang dikategorikan miskin dan tidak mampu. Selain pemerintah memelihara fakir miskin dan anak terlantar berdasarkan undang-undang.

Pemerintah juga memberikan pelayanan sosial kepada lansia terlantar yang berdasar pada Undang-Undang Nomor 13 tahun 1998 tentang Kesejahteraan Lansia. Di dalam undang-undang tersebut, menjelaskan bahwa pemerintah juga memberikan dan mengupayakan peningkatan kesejahteraan sosial para lansia agar lansia dapat diberdayakan sehingga berperan dalam kegiatan pembangunan dengan memperhatikan fungsi, pengetahuan, keahlian, keterampilan, pengalaman, usia, dan kondisi fisiknya, serta berjalan dan terselenggarakannya pemeliharaan taraf kesejahteraan sosial lansia.

Berbagai kebijakan, program, dan kegiatan yang dikeluarkan dan diselenggarakan oleh pemerintah pusat dan pemerintah daerah untuk penanganan lansia terlantar agar dapat menunjang kehidupannya, dan menunjang kesehatan para lansia, sehingga dapat menangani permasalahan lansia terlantar yang ada di Kabupaten Polewali Mandar, terkhusus pada Kecamatan Polewali. Salah satu kebijakan yang dikeluarkan oleh pemerintah Kabupaten Polewali Mandar dalam menangani lansia terlantar yang tersebar pada 16 kecamatan yaitu mengenai kebijakan dalam memberikan bantuan kepada lansia yang berupa bantuan permakanan.

Berjalannya kebijakan dan program untuk penanganan lansia terlantar ini, berdasarkan pada Peraturan Pemerintah Nomor 43 tahun 2004 tentang Pelaksanaan Upaya Peningkatan

Kesejahteraan lanjut Usia, yang diantaranya meliputi: 1). Pelayanan keagamaan dan mental spritual, seperti pembangunan sarana dan prasarana ibadah dengan penyediaan aksesibilitas bagi lanjut usia. 2). Pelayanan kesehatan, melalui peningkatan upaya penyembuhan, dipelua paa bidang *geriatrik/gerontologik*. 3). Pelayanan untuk prasarana umum, yaitu mendapatkan kemudahan dalam penggunaan fasilitas umum, keringanan biaya, kemudahan dalam melakukan perjalanan, penyediaan fasilitas rekreasi dan olahraga khusus buat lansia. 4). Kemudahan dalam penggunaan fasilitas umum, seperti pelayanan administrasi pemerintahan (Kartu Tanda Penduduk seumur hidup), pelayanan kesehatan pada sarana kesehatan milik pemerintah, pelayanan dan keringanan biaya untuk pembelian tiket perjalanan, akomodasi, pembayaran pajak, pembelian tiket rekreasi, penyediaan tempat duduk khusus, penyediaan loket khusus, penyediaan wisata khusus mendahulukan para lansia.

Pemberian jenis pelayanan yang diberikan oleh pemerintah berdasarkan Permensos Nomor 19 tahun 2012 tentang Pedoman Pelayanan Sosial Lanjut Usia. Jenis pelayanan yang diberikan kepada lansia yaitu, meliputi :

1. Pelayanan pendampingan dan perawatan sosial lanjut usia di lingkungan keluarga,
2. Pelayanan harian lanjut usia,
3. Penguatan usaha ekonomis produktif melalui pendekatan kelembagaan sebagai investasi sosial.

Berdasarkan undang-undang yang berkaitan dengan kesejahteraan lanjut usia dan terlantar ini yang melahirkan kebijakan dan program-program untuk memberikan kesejahteraan kepada lansia di daerah melalui pemerintahan daerah setempat. Diadakannya kebijakan dan program-program untuk lansia terlantar ini disetiap kabupaten, dikarenakan setiap kebutuhan lansia berbeda-beda di setiap daerahnya. Sehingga untuk pemberian bantuan kepada lansia ini diatur oleh pemerintah daerah setempat.

Dengan adanya kebijakan yang telah dikeluarkan oleh pemerintah mengenai pemberian bantuan untuk lansia ini sebagai salah satu program pemerintah untuk memenuhi kebutuhan lansia atau untuk memberikan kesejahteraan kepada lansia, yang dimana targetnya adalah lansia yang dikategorikan sebagai lansia yang miskin atau tidak mampu baik itu lansia yang potensial maupun non potensial yang ada di Kabupaten Polewali Mandar. Namun bantuan yang telah dikeluarkan dan telah diselenggarakan oleh pemerintah daerah ini. Masih ada lansia terlantar yang belum terdata untuk menerima bantuan yang dikeluarkan oleh pemerintah daerah ini.

Dari data Dinas Sosial Kabupaten Polewali Mandar jumlah lansia terlantar pada tahun 2021 yang tercatat dan terdata itu ada 50 orang lansia dan terkhusus untuk Kecamatan Polewali sendiri jumlah lansia non potensial pada tahun 2021 yaitu ada 5 (lima) orang sedangkan jumlah potensial yaitu ada 3 (tiga) orang. Pemberian bantuan yang di keluarkan

oleh Dinas Sosial kabupaten Polewali Mandar untuk lansia terlantar ini terbagi lagi menjadi 2 yaitu lansia terlantar yang potensial dan lansia terlantar yang non potensial. Dinas Sosial sebagai instansi pemerintah di Kabupaten Polewali Mandar yang mengeluarkan bantuan kepada lansia terlantar bersama beberapa dinas-dinas yang juga memberikan bantuan kepada lansia yang ada di Kabupaten Polewali Mandar terkhusus pada Kecamatan Polewali.

Dinas Sosial dalam pemberian bantuan kepada lansia terlantar ini berdasarkan juga kepada Undang-Undang Nomor 11 tahun 2009 tentang Kesejahteraan Sosial dalam Pelaksanaannya. Tujuan dari adanya undang-undang ini untuk meningkatkan taraf kesejahteraan, kualitas, dan kelangsungan hidup. Memulihkan fungsi sosial dalam rangka mencapai kemandirian dan meningkatkan ketahanan sosial masyarakat dalam mencegah dan menangani masalah kesejahteraan sosial. Dengan adanya permasalahan lansia ini, maka perlu penanganan yang lebih memperhatikan masalah lansia ini agar dapat mengurangi masalah pada kesejahteraan sosialnya. Namun, dalam penanganan lansia ini dalam pemberian bantuan untuk memenuhi kesejahteraan sosial lansia masih ada kendala dalam penanganannya.

Maka berdasarkan permasalahan diatas, maka penulis tertarik mengangkat judul **“PENANGANAN LANSIA POTENSIAL DAN NON POTENSIAL DI KECAMATAN POLEWALI”**. Untuk kemudian dilakukan kajian untuk sebuah penelitian dalam skripsi.

1.2. RUMUSAN MASALAH

Berdasarkan pembahasan latar belakang yang ada diatas, maka akan dirumuskan pokok permasalahan dalam penelitian ini, sebagai berikut :

1. Bagaimana penanganan lansia potensial dan non potensial dalam memenuhi kesejahteraan sosialnya di Kecamatan Polewali ?
2. Faktor – faktor, Apakah yang menjadi penghambat pemerintah daerah dalam penanganan lansia potensial dan non potensial dalam memenuhi kesejahteraan sosialnya di Kecamatan Polewali ?

1.3. TUJUAN PENELITIAN

Berdasarkan pada rumusan masalah dalam penelitian diatas, maka tujuan dalam penelitian ini yaitu :

1. Untuk mengetahui upaya pemerintah daerah dalam penanganan lansia potensial dan non potensial di Kecamatan Polewali.
2. Untuk mengetahui faktor penghambat pemerintah daerah dalam penanganan lansia potensial dan non potensial di Kecamatan Polewali dalam memenuhi kesejahteraan sosialnya.

1.4. MANFAAT PENELITIAN

Manfaat yang diharapkan dalam penelitian ini adalah :

1. Dari segi akademis, akan menambah persepektifitas akademik prodi ilmu pemerintahan, sebagai bahan kajian ilmu pemerintahan dalam proses pelaksanaan kebijakan pemerintah, dalam hal

penanganan lansia potensial dan non potensial di Kecamatan Polewali.

2. Dari segi metodologis, hasil dari penelitian ini diharapkan dapat memberikan nilai lebih yang selanjutnya akan dipadukan dengan penelitian-penelitian lainnya.
3. Dari segi praktis, hasil dari penelitian ini dapat menjadi bahan masukan maupun saran bagi pemerintah setempat mengenai penanganan lansia potensial dan non potensial di Kecamatan Polewali.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1. KEBIJAKAN PEMERINTAHAN

2.1.1. Pengertian Kebijakan

Kebijakan merupakan istilah yang berasal dari bahasa Inggris yaitu "*Policy*" yang berbeda dari kata "*Wisdom*" yang berarti kebijaksanaan. Menurut Irfan Islamy (1999), kebijaksanaan berasal dari kata "*Wisdom*" yang berarti tindakan yang memerlukan pertimbangan-pertimbangan yang lebih jauh dan mendalam. Sedangkan, kebijakan yaitu tindakan yang mencakup aturan-aturan yang terdapat pada suatu kebijaksanaan.

Kebijaksanaan menurut M. Solly Lubis (2017) adalah pemikiran/pertimbangan yang mendalam untuk menjadi dasar (landasan) bagi perumusan kebijakan. Sedangkan kebijakan adalah seperangkat keputusan yang diambil oleh pelaku-pelaku politik dalam rangka memilih tujuan dan cara untuk pencapaian tujuan.

Menurut Keban (2008), kebijaksanaan merupakan suatu keputusan yang memperbolehkan sesuatu yang sebenarnya dilarang atau sebaliknya, berdasarkan alasan-alasan tertentu, seperti pertimbangan kemanusiaan, keadaan gawat darurat, dan lain sebagainya. Sedangkan kebijakan adalah adanya serangkaian alternatif yang dipilih berdasarkan prinsip-prinsip tertentu.

Dalam sebuah kebijaksanaan itu dapat berbentuk sebuah keputusan berupa Undang-Undang Dasar (UUD), dan Program Pembangunan Nasional. Keputusan jabarannya seperti Undang-Undang (UU) dan Program Pembangunan Daerah disebut dengan kebijakan. Jika UU dikatakan sebagai kebijaksanaan, Peraturan Pemerintah (PP) dapat disebut kebijakan. Dan PP dapat disebut kebijaksanaan, dan Keputusan-Keputusan Menteri (Kepmen) dapat disebut dengan kebijakan.

Pengertian kebijaksanaan yang menjadi dasar didalam pembahasan pertimbangan dan keputusan yang lebih jauh dan mendalam, bukan keputusan untuk melanggar sesuatu. Sekalipun istilah kebijaksanaan dan kebijakan mempunyai perbedaan, istilah ini juga memiliki persamaan. Persamaan antara kebijaksanaan dan kebijakan dapat diartikan sebagai suatu tindakan yang terarah tertentu yang dilakukan oleh aktornya dalam hal yang dimaksud adalah pemerintah yang berdasar pada pertimbangan-pertimbangan yang memuat aturan seperti norma dan asas tertentu untuk memecahkan masalah-masalah yang dihadapi oleh masyarakat guna mencapai tujuan yang diharapkan dari adanya suatu kebijaksanaan dan kebijakan.

Ada beberapa pengertian kebijakan yang dikemukakan oleh beberapa ahli untuk lebih jelas memahami pengertian-pengertian yang telah dikemukakan oleh beberapa ahli diatas, diantaranya.

1. Lasswell dan Kaplan, menjelaskan bahwa kebijakan sebagai suatu program pencapaian tujuan, nilai-nilai dan tindakan-tindakan yang terarah.
2. Rakasataya, menjelaskan bahwa kebijakan sebagai suatu taktik dan strategi yang diarahkan untuk mencapai suatu tujuan.
3. Friedrich, menjelaskan bahwa kebijakan adalah serangkaian tindakan yang diusulkan seseorang, kelompok atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu dengan menunjukkan hambatan-hambatan dan kesepakatan-kesepakatan pelaksanaan usulan kebijakan tersebut dalam rangka mencapai tujuan tertentu.
4. Anderson, menjelaskan bahwa kebijakan adalah serangkaian tindakan yang mempunyai tujuan tertentu yang diikuti dan dilaksanakan oleh seorang pelaku atau sekelompok pelaku guna memecahkan masalah tertentu.
5. Mac Rae dan Wilde, menjelaskan bahwa kebijakan adalah serangkaian tindakan yang dipilih dan mempunyai arti penting dalam mempengaruhi sejumlah besar orang.

Pengertian-pengertian kebijakan diatas yang dikemukakan oleh para ahli, selain memiliki perbedaan tertentu karena masing-masing dari para ahli memberikan pengertian dari kebijakan itu berdasarkan sudut pandang mereka masing-masing, terdapat suatu persamaan kebijakan yang dikemukakan oleh para ahli ini yaitu pada dasarnya serangkaian tindakan yang terarah untuk mencapai tujuan tertentu.

Dengan kata lain, pengertian dari kebijakan dari beberapa para ahli diatas ini dapat memperoleh pengertian yang umum secara jelas dan lengkap mengenai kebijakan adalah suatu program kegiatan, nilai, taktik, dan strategi yang dipilih oleh seseorang atau sekelompok orang dan dapat dilaksanakan serta dapat berpengaruh terhadap jumlah besar orang dalam rangka mencapai tujuan bersama.

2.1.2. Pengertian Pemerintahan

Pemerintahan secara etimologis berasal dari kata “Pemerintah”. Sedangkan kata pemerintah berasal dari kata “perintah”. Perintah adalah menyuruh untuk melakukan sesuatu. Pemerintah merupakan kekuasaan memerintah suatu negara . Kemudian pemerintahan adalah perbuatan (cara, hal, urusan, dan sebagainya) memerintah.

Berdasarkan pengertian yang telah dijelaskan diatas menunjukkan kata pemerintah dan pemerintahan meskipun memiliki orientasi yang berbeda yaitu kata pemerintah menunjuk kepada subjek atau orang-orang atau pemimpin-pemimpin yang mempunyai kekuasaan untuk memerintah. Jika seseorang tidak mempunyai kekuasaan berarti tidak bisa memerintah orang lain. Pemerintah menunjukkan perbuatan para pemimpin untuk melakukan tugas dan fungsinya sesuai dengan kekuasaan yang dimilikinya. Tetapi pada akhirnya kedua istilah tersebut digunakan orang secara bergandengan atau bergantian.

Samuel Edward Finer dalam bukunya *Comparative Government*, menyatakan bahwa istilah *Government* paling sedikit memiliki 4 arti yang

menunjukkan: (1). Kegiatan atau proses memerintah yaitu melaksanakan control atau pengawasan atau pihak lain, (2). Masalah-masalah negara dalam mana kegiatan atau proses diatas dijumpai, (3). Orang-orang (yang dimaksud adalah pejabat-pejabat) yang dibebani oleh tugas untuk memerintah, (4). Cara metode atau sistem dengan mana suatu masyarakat tertentu diperintah.

Dari penjelasan pengertian diatas, Finer mengatakan bahwa ada pemerintah dan pemerintahan dalam artian luas dan sempit. Dalam buku : Kepemimpinan pemerintahan di Indonesia yang ditulis oleh S. Pamudji, mengatakan bahwa pemerintahan dalam artian luas yaitu perbuatan memerintah yang dilakukan oleh organ-organ atau badan-badan negara seperti bdan legislatif, eksekutif, dan yudikatif dalam rangka mencapai tujuan pemerintahan negara atau tujuan nasional.

Pemerintahan dalam artian sempit menurut S. Pamudji adalah perbuatan memerintah yang dilakukan hanya badan eksekutif dan jajarannya dalam rangka mencapai tujuan nasional negara. Istilah eksekutif dari pendapat ahli diatas dilihat dari konotasi politik yaitu suatu cabang pemerintahan dalam artian luas. Sementara dalam artian administrasi, eksekutif adalah orang-orang yang bertanggungjawab atas pekerjaan orang lain dan menjadi perantara mengalirnya perintah-perintah dankebijakan dari administrator kepada para pegawainya.

2.1.3. Pengertian Kebijakan Pemerintahan

Pengertian kebijakan pemerintahan banyak dikemukakan oleh para ahli. Beberapa pengertian Kebijakan Pemerintahan, yaitu :

1. Mc Rae dan Wilde

Menjelaskan bahwa kebijakan pemerintahan sebagai serangkaian tindakan yang dipilih oleh pemerintah yang mempunyai pengaruh penting terhadap sejumlah orang besar. Pengertian ini menunjukkan bahwa kebijakan pemerintah itu terdiri dari berbagai kegiatan yang terangkai dan menjadi pilihan pemerintah dan berdampak kepada banyak orang. Maka tindakan yang dilakukan oleh pemerintah yang dampaknya hanya dirasakan oleh seorang atau sedikit orang, maka ini dapat dikatakan sebagai kebijakan pemerintah.

2. Thomas R.Dye

Menjelaskan bahwa kebijakan pemerintah adalah apapun yang dipilih oleh pemerintah untuk melakukan sesuatu atau tidak melakukan sesuatu. Yang dimana maksud dari pengertian ini jika pemerintah mengambil keputusan untuk melakukan sesuatu tindakan misalnya melarang penduduk disuatu daerah untuk tidak boleh membangun rumah diatas tanah miliknya dengan pertimbangan tertentu, ini dinamakan kebijakan pemerintahan. Sebaliknya tidak mengeluarkan larangan bagi penduduk yang ingin mendirikan rumah diatas tanah miliknya, maka itu disebut dengan

kebijakan pemerintah. Kedua tindakan pemerintah itu memberikan pengaruh atau dampak yang sama besarnya kepada masyarakat.

3. Young dan Quinn

Menjelaskan bahwa kebijakan pemerintahan itu adalah tindakan yang dibuat dan diimplementasikan oleh badan pemerintah yang memiliki kewenangan hukum, politik, finansial untuk melakukannya. Penjelasan ini menunjukkan tentang kebijakan pemerintahan itu merupakan tindakan yang dibuat dan dilaksanakan oleh pemerintah yang berwenang pada badan-badan atau lembaga-lembaga pemerintah atau negara, termasuk didalamnya kewenangan hukum, finansial dan politik.

4. Anderson

Menjelaskan bahwa kebijakan pemerintahan adalah kebijakan yang dikembangkan oleh badan-badan dan pejabat-pejabat pemerintahan. Jadi, kebijakan pemerintahan selain bisa dijalankan oleh badan-badan pemerintahan seperti badan legislatif, eksekutif, dan yudikatif, dan juga oleh pejabat pemerintahan di level nasional, regional, maupun lokal. Anderson juga mengatakan bahwa kebijakan pemerintahan dapat dikembangkan oleh badan-badan atau lembaga-lembaga baik di lingkup nasional, regional, maupun lokal.

5. David Easton

Mengatakan bahwa kebijakan pemerintahan sebagai pengalokasian nilai-nilai secara paksa (sah) kepada seluruh anggota masyarakat. Maksud dari pengertian diatas bahwa hanya pemerintahlah yang secara sah dapat melakukan suatu (nilai-nilai) kebijaksanaan atau kebijakan kepada masyarakatnya secara keseluruhan.

6. B.R.S. Parker

Menjelaskan bahwa kebijakan pemerintahan adalah suatu tujuan tertentu atau serangkaian suatu tindakan tertentu yang dilaksanakan oleh pemerintah pada waktu tertentu dalam kaitannya dengan sesuatu subjek atau respon terhadap suatu keadaan yang krisis.

Maksud dari pengertian diatas adalah kebijakan pemerintah ini memiliki ukuran atau asas dari tindakan tertentu dalam suatu waktu tertentu pula untuk menjawab atau memecahkan masalah atas keadaan yang krisis pada waktu tertentu yang dihadapi oleh masyarakat.

Secara umum pengertian kebijakan pemerintah adalah serangkaian tindakan yang dipilih dan dialokasikan secara sah oleh pemerintah atau dalam hal ini negara kepada seluruh masyarakat untuk memecahkan suatu permasalahan yang dihadapi untuk dapat mencapai tujuan tertentu demi kepentingan masyarakat suatu negara.

Pengertian kebijakan pemerintahan yang telah dijelaskan oleh beberapa para ahli diatas memiliki 6 (enam) impikasi sebagai berikut :

1. Kebijakan pemerintahan itu berbentuk pilihan tindakan-tindakan pemerintah berupa program, nilai, taktik, dan strategis.
2. Tindakan-tindakan pemerintah itu dialokasikan kepada anggota masyarakat sehingga bersifat mengikat.
3. Tindakan-tindakan pemerintah itu dari badan pemerintahan seperti lembaga legislatif, eksekutif, dan yudikatif yang memiliki kewenangan politik, hukum, dan finansial untuk melaksanakannya.
4. Tindakan-tindakann pemerinth itu untuk memecahkan masalah-masalah tertentu yang dihadapi masyarakat.
5. Tindakan-tindakan pemerintah memiliki tujuan-tujuan tertentu.
6. Tindakan-tindakan pemerintah itu selalu berorientasi pada terpenuhinya kepentingan masyarakat atau publik.

A. Ruang Lingkup Kebijakan Pemerintahan

National Association of Schools of Public Affair and Administration (NASPAA) merumuskan ruang lingkup kajian kebijakan pemerintahan, meliputi lima hal sebagai berikut :

1. Suatu proses memformulasikan, melaksanakan, dan mengevaluasi kebijakan.

2. Suatu strategi untuk mengoptimalkan dan memilih alternatif-alternatif.
3. Suatu atribut yang jelas untuk membedakan antara kebijakan yang masih bersifat relatif ke suatu kebijakan yang jelas dari bidang fungsional tertentu, seperti kesehatan, transportasi, dan lain-lain.
4. Memerlukan kecakapan-kecakapan untuk dapat menganalisis sosial ekonomi, diagnosa politik, mengidentifikasi isu, dan evaluasi program.
5. Mempunyai pengetahuan dan komitmen terhadap suatu nilai kepentingan masyarakat (*public interest*). Dengan pengetahuan dan komitmen itu analisis yang tajam dilakukan dengan mempergunakan data yang ada mengenai luasnya pilihan-pilihan masyarakat umum (*public choice*), dan program yang mempercepat adanya kesempatan yang sama dan kesejahteraan, pengukuran-pengukuran terhadap pilihan masyarakat dan pengaruhnya, prosedur penilaian yang jujur atas keuntungan dan kerugian dan aneka macam milik umum dan pengukuran untuk meningkatkan partisipasi masyarakat dalam formulasi kebijakan dan evaluasinya.

Gerald Caiden seorang ahli dengan beberapa revisian tambahan dari Mifta Thoha (1984), mengemukakan ruang lingkup studi dari kebijakan pemerintahan yaitu meliputi :

1. Adanya partisipasi masyarakat (*public participation*)

Pembuatan kebijakan berhubungan dengan semua masalah yang tidak dapat diamati sendiri oleh pemerintah. Mereka tidak mempunyai kemampuan untuk memutuskan semua masalah atau isu yang ada di dalam masyarakat. Partisipasi masyarakat disini memiliki peran penting dalam pemberian saran, kritik, dan pemikiran bagi pemerintah (pembuat kebijakan) untuk bersama-sama memikirkan alternatif-alternatif yang dapat menjadi jalan terbaik untuk memecahkan masalah dengan menetapkan kebijakan tertentu, ikut melaksanakan dan menikmati hasil dari adanya kebijakan yang telah dibuat oleh pemerintah.

2. Adanya kerangka kerja policy (*policy framework*)

Kerangka kerja kebijakan (*policy*) adalah batas kajian yang mengkonstruksi semua faktor potensial yang perlu dipertimbangkan oleh pemerintah dalam proses semua pembuatan kebijakan pemerintahan, meliputi : (1). Apakah tujuan yang ingin dicapai dan kebijakan yang akan dibuat?, (2). Bagaimana dan apakah nilai-nilai yang perlu dipertimbangkan dalam kebijakan pemerintahan?, (3). Apakah sumber-sumber yang mendukung kebijakan tersedia dan dapat dimanfaatkan?, (4). Siapakah pelaku yang terlibat dalam

pembuatan kebijakan pemerintah dan apakah mereka mampu dan dapat melaksanakannya?, (5). Bagaimanakah faktor lingkungan yang mempengaruhi kebijakan yang akan dibuat, mendukung, menolak atau pasif?, (6). Bagaimana strategi yang harus dijalankan didalam membuat, melaksanakan, mengevaluasi kebijakan pemerintah ?, (7). Berapa lama waktu yang tersedia untuk merumuskan , melaksanakan, dan mengevaluasi kebijakan ?

3. Adanya strategi-strategi policy (*policy strategy*)

Studi pada kebijakan saat ini mulai banyak memperhatikan atau memperhitungkan sifat kompleks dan saling ketergantungan berupa faktor yang mempengaruhi kebijakan pemerintah. Suatu masalah sosial tampil kepermukaan, membutuhkan kebijakan untuk pemecahannya tidak lagi berasal dari satu bidang kajian saja. Masalah itu saling berkaitan dengan bidang kajian lainnya. Oleh karena itu, dalam pembuatan kebijakan harus mampu mengamati keseluruhannya secara cermat. Pembuat kebijakan harus mampu mempertanyakan hal-hal berikut : (1). Apakah yang menjadi persoalan yang sebenarnya sehingga harus dibuatkan kebijakan ?, (2). Bagaimanakah persoalan dan kemungkinan yang berkaitan dengan pemecahan bidang lainnya ?, (3). Kepentingan-kepentingan siapakah yang bakal dipengaruhi dengan adanya persoalan dan pemecahan lainnya ?, (4). Apakah ada kepentingan-kepentingan gabungan yang bakal merasa puas karena terpenuhi

dengan adanya kebijakan tersebut ?, (5). Hal-hal manakah yang dapat mewujudkan kepentingan-kepentingan masyarakat banyak ?, (6). Seberapa jauhkah kompromi yang dibutuhkan atau kemungkinan untuk menjamin adanya keterbukaan pilihan-pilihan dimasa depan atau memperhitungkan masa lalu dengan mengharapkan masa depan lebih cerah ?.

4. Adanya kejelasan tentang kepentingan masyarakat (*public insert*).

Masalah-masalah yang ada tumbuh dan berkembang dalam masyarakat belum tentu mencerminkan kepentingan-kepentingan masyarakat pada umumnya. Ada kalanya masalah-masalah tersebut merupakan sebagian dari kepentingan masyarakat, kalau mempunyai pengaruh yang luas dan diangkat kepermukaan oleh masyarakat. Kepentingan masyarakat umum itulah yang dirumuskan yang akan memberikan keseimbangan dengan kepentingan pribadi yang terorganisasikan sebelum hal tersebut diputuskan sebagai sebuah kebijakan atau kebijaksanaan pemerintahan.

5. Adanya pelembagaan lebih lanjut dan kemampuan kebijakan pemerintahan.

Suatu kebijakan pemerintahan agar dapat diterapkan lebih baik dan efektif itu sangat ditentukan oleh adanya pendirian badan atau lembaga riset yang mengenal kebijakan negara atau

pemerintahan yang dimana bersifat independen. Badan atau lembaga inilah yang dapat meneliti impikasi jangka panjang dari sebuah kebijakan dengan cara : (1). Menggambarkan masa depan dengan realistis, menciptakan unit-unit baru pembuat kebijaksanaan atau kebijakan, (2). Merancang kembali organisasi-organisasi yang menangani program-program utama, (3). Sebagai evaluasi dari kebijakan yang telah ada sebelumnya, (4). Sebagai perencana kebijakan, (5). Sistem anggaran yang inovatif, dan lain sebagainya. Lembaga macam ini bermanfaat untuk menutupi kesenjangan antara harapan (teori) dari suatu kebijakan yang dibuat dan di praktekkan atau di implementasikan di masyarakat.

6. Adanya isi kebijakan dan evaluasinya

Studi mengenai pembuatan kebijakan negara atau pemerintahan didasarkan atas kebijakan yang nyata (*actual policies*). Pada masa lalu umumnya studi kebijakan pemerintahan mempunyai isi antara lain : (1). Penelitian mengenai permainan kekuasaan, (2). Partisipasi-partisipasi dalam kebijakan pemerintahan, dan (3). Pelaku-pelaku pembuat kebijakan yang menjelaskan variabel-variabel dari suatu kebijakan yang menjelaskan variabel-variabel dari suatu kebijakan pemerintah. Saat ini isi kebijakan pemerintah banyak mngamati mengenai : (1). Pelaku-pelaku kebijakan pemerintah, (2). Hubungan-hubungan diantara mereka, (3). Strategi-strategi kebijakan pemerintah, (4).

Hasil-hasil yang mempengaruhi sistem sosial dan tujuan-tujuan yang akan dicapai. Dari isi kebijakan pemerintah baik yang dulu dan yang sekarang telah memberikan peran dalam menciptakan proses pembuatan kebijakan pemerintah yang lebih baik kedepannya.

B. Jenis-Jenis Model Kebijakan Pemerintahan

Upaya perumusan kebijakan pemerintahan telah dikembangkan oleh para ahli melalui berbagai macam jenis model sesuai dengan kerangka pikir dari para ahli ini. Berdasarkan model kebijakan dari Thomas R. Dye, Nicholas Henry mengelompokkan model kebijakan itu menjadi dua klasifikasi besar, yaitu : (1). Kebijakan negara dianalisis dari sudut proses, lebih bersifat deskriptif yaitu mencoba menggambarkan bagaimana kebijakan negara itu dibuat, diantaranya model kelembagaan elite-massa, kelompok, proses, dan sistem, (2). Kebijakan negara dianalisis dari sudut hasil dan akibat (efeknya), lebih bersifat preseptif yaitu menunjukkan cara-cara untuk meningkatkan mutu atau kualitas isi, inkremental, dan *mixed scanning*. Adapun jenis-jenis model kebijakan pemerintahan negara sebagai berikut :

1. Model Kelembagaan (Institutional) Kebijakan Sebagai Hasil Dari Lembaga.

Model ini adalah model tradisional dalam pembuatan kebijakan negara. Pada model ini menggunakan fokusnya terletak pada struktur organisasi pemerintah. Hal ini lembaga-lembaga pemerintah seperti lembaga: legislatif, eksekutif, dan yudikatif pada

lembaga pemerintahan pusat, regional dan lokal. Inti dari model ini yaitu kebijakan negara merupakan hasil dari kerja lembaga-lembaga pemerintahan. Kebijakan negara secara otoritatif dirumuskan, disahkan dan dilaksanakan pada lembaga-lembaga pemerintah. Terdapat hubungan yang kuat sekali antara kebijakan negara dengan lembaga-lembaga pemerintah tersebut, karena suatu kebijakan tidak dapat menjadi kebijakan negara kalau tidak dirumuskan, disahkan, dan dilaksanakan oleh lembaga pemerintahan.

Menurut Dye, lembaga-lembaga pemerintahan itu memberikan kebijakan negara dalam tiga (3) karakteristik yaitu ;

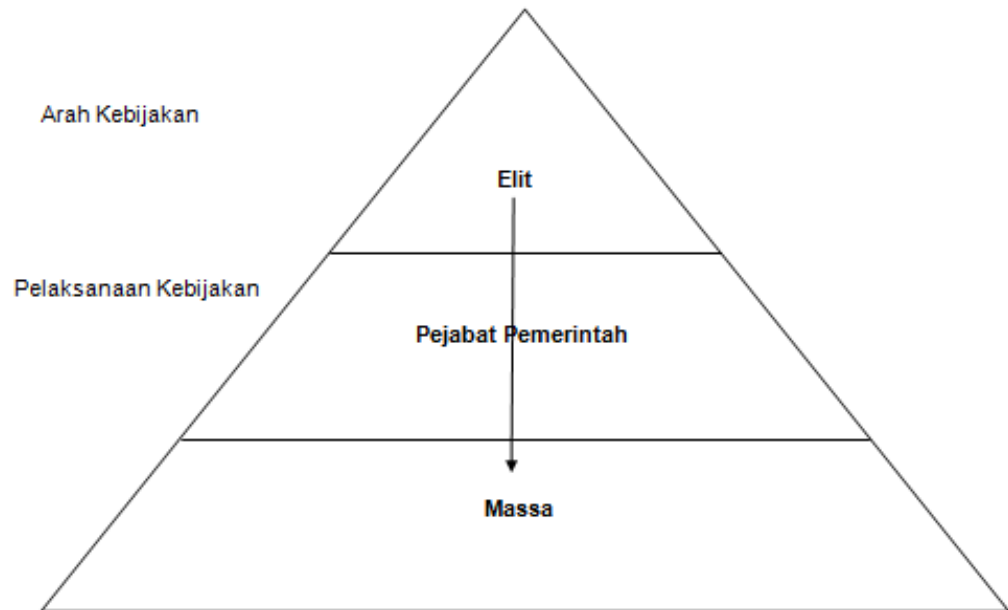
- (1). Lembaga pemerintahan memberikan pengesahan (legitimasi) terhadap kebijakan-kebijakan negara sebagai kewajiban-kewajiban hukum yang harus ditaati/dilaksanakan oleh semua warga negara.
- (2). Kebijakan negara itu bersifat universal dalam arti bahwa hanya kebijakan-kebijakan negara yang dapat disebarluaskan kepada seluruh warga negara, dan kebijakn-kebijakan yang lain(bukan negara) hanya mencapai bagian kecil dari anggota masyarakat.
- (3). Hanya pemerintah yang memegang hak monopoli untuk memaksakan secara sah kebijakan-kebijakannya pada warga negara, sehingga dapat memberikan sanksi pada mereka yang tidak menaatinya.

Secara tradisioanal model institutional ini telah diperbaiki dengan timbulnya model institutional baru (*neo-institutionalisme*) yang dimana ditekankan pada peranan lembaga-lembaga politik dalam proses perumusan kebijakan negara, tetapi lebih difokuskan pada pembuatan perkiraan-perkiraan teoritis mengenai bagaimana hubungan antara berbagai macam kebijakan negara dengan semua level pemerintahan.

2. Model Elit-Massa (Kebijakan Sebagai Preferensi Elit).

Pada model elit fokusnya adalah kebijakan negara sebagai preferensi dari nilai-nilai elit yang berkuasa. Menurut teori elit-massa ini menyatakan bahwa rakyat dibuat apatis, dan buta terhadap informasi tentang kebijakan negara, sedangkan kelompok elit mampu membentuk dan mempengaruhi massa terhadap masalah-masalah kebijakan negara. Karena kebijakan negara ditentukan semata-mata oleh kelompok elit, maka pejabat pemerintah hanyalah sekedar pelaksana-pelaksana dari kebijakan yang telah ditetapkan oleh kelompok elit, maka tuntutan dan keinginan rakyat banyak (non-elit) tidak diperhatikan.

Gambar 2. Kebijakan Model Elit-Massa



Secara singkat pandangan teori elit ini dapat dijelaskan sebagai berikut :

1. Masyarakat dalam suatu negara dibagi menjadi atas dua bagian yaitu kelompok elit yang mempunyai kekuasaan menentukan kebijakan negara dan tidak kelompok besar (massa) yang tidak mempunyai kekuasaan (dikuasai) tidak ikut menentukan.
2. Kelompok elit yang berkuasa tidak memiliki tiep yang sama dengan kelompok non-elit yang dikuasai. Karena kelompok elit ditentukan dan dipilih secara istimewa dari golongan

masyarakat yang mempunyai tingkat sosial ekonomi yang tinggi.

3. Perpindahan posisi atau kedudukan dari kalangan non-elit ke elit melalui proses yang panjang dan terus mempertahankan stabilitasnya dan menghindari pergolakan jika terjadi. Hanya non-elit yang telah menerima konsensus dasar golongan elit yang dapat masuk ke lingkaran penguasa.
4. Golongan elit menggunakan konsensus tadi untuk mendukung nilai-nilai dasar dan sistem sosial untuk melindungi sistem tersebut.
5. Kebijakan negara tidak menggambarkan keinginan massa tetapi keinginan elite. Perubahan-perubahan yang terdapat dalam kebijakan negara dilakukan secara sedikit-sedikit dan tidak secara besar-besaran.
6. Golongan elite yang aktif relatif sedikit sekali memperoleh pengaruh dari massa yang apatis atau pasif. Elitelah yang mempengaruhi massa bukan massa yang mempengaruhi elite.

Kelemahan model ini yaitu kebijakan negara tiak terlalu banyak mencerminkan keinginan rakyat (massa) tetapi keinginan elite. Perubahan dan pembaharuan kebijakan negara berjalan lambat dan ditentukan oleh penafsiran kembali nilai-nilai elite-elite. Massa sebagian besar dipandang bersifat pasif, apatis, dan buta akan informasi mengenai kebijakan negara.

Elite banyak yang mempengaruhi massa dan bukan sebaliknya serta komunikasi berjalan dari atas kebawah.

3. Model Kelompok (Kebijakan Sebagai Keseimbangan Kelompok)

Inti dari model jenis ini menjelaskan bahwa kebijakan pemerintah adalah usaha membuat kebijakan menghindari konflik kelompok-kelompok dan menjaga keseimbangan dalam kehidupan dan memperjuangkan kelompok masyarakat. Menurut teori ini bahwa interaksi antara kelompok dalam masyarakat adalah fakta dari kegiatan politik dan kebijakan-kebijakan, individu dengan kepentingan-kepentingan yang mengikat baik formal maupun tidak formal menekankan pada pemerintah.

Masyarakat sangat penting dalam politik, dengan mereka bertindak sebagai bagian atau atas nama kelompok yang berkepentingan tersebut, sehingga kelompok merupakan jembatan yang menghubungkan antara individu dengan pemerintah, sehingga dapat diketahui bahwa politik benar-benar merupakan perjuangan diantara kelompok-kelompok yang mempengaruhi kebijakan pemerintah.

Bagaimana cara untuk mencapai perimbangan kepentingan itu, Dye mengatakan bahwa tugas sistem politik adalah menengahi konflik antara kelompok dengan cara ; (1). Membuat aturan permainan dalam percaturan antara kelompok, (2). Mengatur

kompromi dan menciptakan keseimbangan terhadap kepentingan-kepentingan yang berbeda, (3). Mewujudkan kompromi-kompromi dalam bentuk kebijakan negara, (4). Memaksakan berlakunya kompromi-kompromi bagi semua pihak.

Model kelompok berusaha menerangkan semua aktivitas-aktivitas politik yang bermanfaat didalam hubungannya dengan perjuangan kelompok. Pembuat keputusan menanggapi tekanan-tekanan dari kelompok dengan membuat kebijakan negara melalui cara bergaining, berkoalisi, negosiasi, dan kompromi dari tuntutan-tuntutan yang saling bersaing diantara kelompok-kelompok yang berpengaruh. Kelemahan jenis ini adalah terlampau lebih fokus pada peranan faktor luas dengan mengabaikan faktor dalam organisasi pemerintahan dalam rangka perumusan kebijakan negara. Sedangkan dalam kenyataan politik, terutama pada proses perumusan kebijakan pemerintah peranan kedua faktor sangat penting.

4. Model Proses (Kebijakan Sebagai Suatu Aktivitas Politik)

Pada jenis model ini menjelaskan bahwa kebijakan sebagai suatu aktivitas politik terdiri dari rangkaian kegiatan seperti : identifikasi sebuah masalah, merumuskan masalah, pengesahan kebijakan, pelaksanaan kebijakan dan evaluasinya. Jenis model ini hanya menekankan tahapan aktivitas politik yang dilakukan di dalam menghasilkan kebijakan negara/pemerintah.

Pengelompokkan berbagai aktivitas menurut hubungannya dengan kebijakan negara yang merupakan serangkaian proses kebijaksanaan yang biasanya berisi mengenai : (1). Mengidentifikasi persoalan-persoalan, tuntutan-tuntutan untuk kegiatan pemerintah, (2). Merumuskan usulan-usulan kebijakan. Prakarsa dan pengembangan usulan-usulan program pemerintah, (3). Pengesahan kebijakan, memilih usulan pembentukan dukungan politik untuk usulan tersebut, dan mengesahkannya sebagai undang-undang atau hukum, (4). Pelaksanaan kebijakan, penataan birokrasi, penyediaan gaji dan pelayanan dan penetapan-penetapan pajak, (5). Evaluasi kebijakan. Menganalisis mengenai program-program, evaluasi hasil dan pengaruhnya suatu kebijakan, dan menyarankan adanya perubahan-perubahan, serta peyesuaiannya. Model proses ini dipandang terlalu sempit, jika dibandingkan dengan model lainnya, akan tetapi kegunaannya adalah membuat prang mengetahui dan memahami bermacam-macam kegiatan politik dalam proses pembuatan kebijakan.

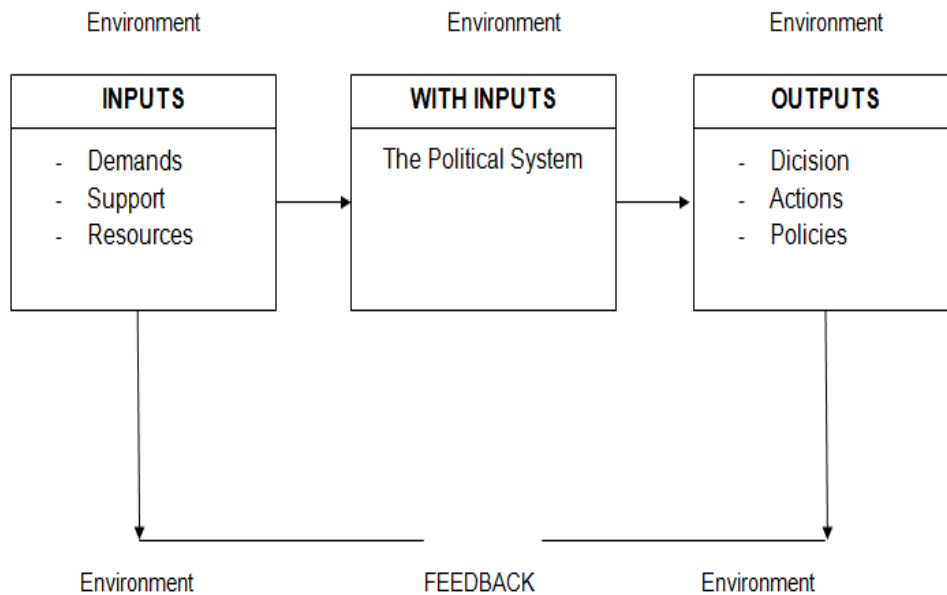
5. Model Sistem (Kebijakan Sebagai Hasil Dari Sistem)

Jenis model sistem bahwa kebijakan negara sebagai hasil dari bekerjanya sistem politik suatu negara dalam merespon tuntutan dari lingkungannya. Suatu lingkungan sebenarnya sangat berpengaruh terhadap politik sistem politik akan mewarnai kebijakan pemerintah beserta program-program kegiatannya.

Lingkungan dipandang sebagai input sistem politik, sedangkan kebijakan pemerintah beserta program-programnya dipandang sebagai *out put* sistem politik. Sistem politik merupakan kelompok struktur dan proses yang berkaitan, dimana fungsi-fungsinya mempunyai kewenangan untuk mengalokasikan nilai-nilai bagi masyarakat.

Suatu sistem politik adalah suatu struktur dari badan-badan legislatif, eksekutif, yudikatif, partai politik, kelompok kepentingan, media massa, anggota-anggota masyarakat, toko-toko masyarakat, struktur birokrasi, prosedurr, mekanisme politik, sikap dan perilaku pembuat keputusan dan sebagainya semuanya berinteraksi dalam suatu kegiatan atau proses untuk input dari lingkungan dikonvesikan menjadi output yang berupa kebijakan umum dan program-program lainnya, beserta dampak positif dan dampak negatif dari kebijakan sebagai umpan balik (*feedback*) yang akan dipakai atau tidak sbagai inputs baru dalam proses politik berikutnya

Gambar 3. Model Sistem dalam Kebijakan Negara



Dari gambar diatas secara ringkas menerangkan bahwa, kebijakan pemerintah adalah manifestasi dari sistem politik yang ada. David Easton yang merupakan tokoh yang memperkenalkan teori input dan output sistem politik, yang pengkonversiannya disebut sebagai analisis sistem politik. Konsep dan model sistem ini dapat mengidentifikasi seperangkat lembaga dan kegiatan dalam masyarakat yang berfungsi sebagai mengubah kebutuhan masyarakat menjadi keputusan yang mempunyai kewenangan untuk ditaati serta memerlukan dukungan masyarakat keseluruhan. Unsur-unsur yang terdapat dalam sistem ini saling berkaitan dan mampu menanggapi kekuatan-kekuatan dalam masyarakat.

Input yang dimaksud berupa kebutuhan dan dukungan (*demand* dan *support*). Kebutuhan yang dimaksud adalah apabila orang atau

kelompok orang menanggapi kondisi lingkungan yang nyata dan tindakannya akan mempengaruhi kebijakan pemerintah beserta program-programnya. Dan dukungan yang dimaksud disini adalah apabila seorang atau sekelompok orang bersedia menerima hasil-hasilnya dari sebuah kebijakan pemerintah yang ada. Suatu sistem dapat berjalan dengan baik apabila (1). Menghasilkan suatu yang masuk akal atau rasional dan memuaskan bagi pihak yang berkepentingan, (2). Bisa memberikan kepercayaan masyarakat mengenai peran masyarakat sangat penting dalam sebuah sistem yang dikeluarkan oleh pemerintah, (3). Apabila berguna dapat dan dapat diterapkan serta mempunyai kekuatan dalam pelaksanaannya.

Penilaian terhadap suatu sistem untuk kepentingan analisis kebijakan dan program-programnya terlepada pada pertanyaan-pertanyaan: (1). Dimensi-dimensi lingkungan yang ada apanya merupakan kebutuhan umum dari sistem politik itu, (2). Karakteristik-karakteristik sistem politik yang penting, apa saja yang mampu merubah *demand* menjadi sebuah kebijaksanaan negara dan mempertahankannya setiap waktu, (3). Bagaimana pengaruh *inputs* lingkungan terhadap karakter atau ciri sistem politik, (4). Bagaimana ciri sistem politik dalam mempengaruhi isi atau materi kebijakan pemerintah dan program-programnya, (5). Bagaimana pengaruh input lingkungan terhadap isi kebijakan pemerintah dan program-programnya, (6). Sebaliknya bagaimana pengaruh kebijakan pemerintah dan program-programnya

terhadap lingkungan dari sistem politik. Kelemahan model ini yang dijelaskan oleh David Easton tidak menjelaskan secara luas dan lebih rinci mengenai apa saja isi dari sistem politik dan bagaimana proses konversi itu jika berjalan dalam sistem politik tersebut.

6. Model Rasional-Komprehensif (Kebijakan Sebagai Penciptaan Tujuan yang Efisien)

Model ini menjelaskan bahwa suatu kebijakan dirancang secara tepat dan rasional untuk memaksimalkan hasil nilai bersih (*not value achievement*). Pengertian rasionalitas dipakai silih berganti dengan pengertian efisien. Suatu kebijakan dikatakan rasional jika dalam membuatnya mempertimbangkan ; (1). Mengetahui semua nilai-nilai yang ada dalam masyarakat dan tekanan kecenderungan, (2). Mengetahui semua konsekuensi-konsekuensi dari setiap alternatif-alternatif kebijakan yang ada, (3). Mengetahui semua konsekuensi-konsekuensi dari setiap alternatif kebijakan yang ada, (4). Memperhitungkan rasio yang dicapai bagi setiap nilai-nilai sosial yang dikorbankan pada setiap alternatif kebijakan, (5). Memilih alternatif kebijakan yang paling efisien.

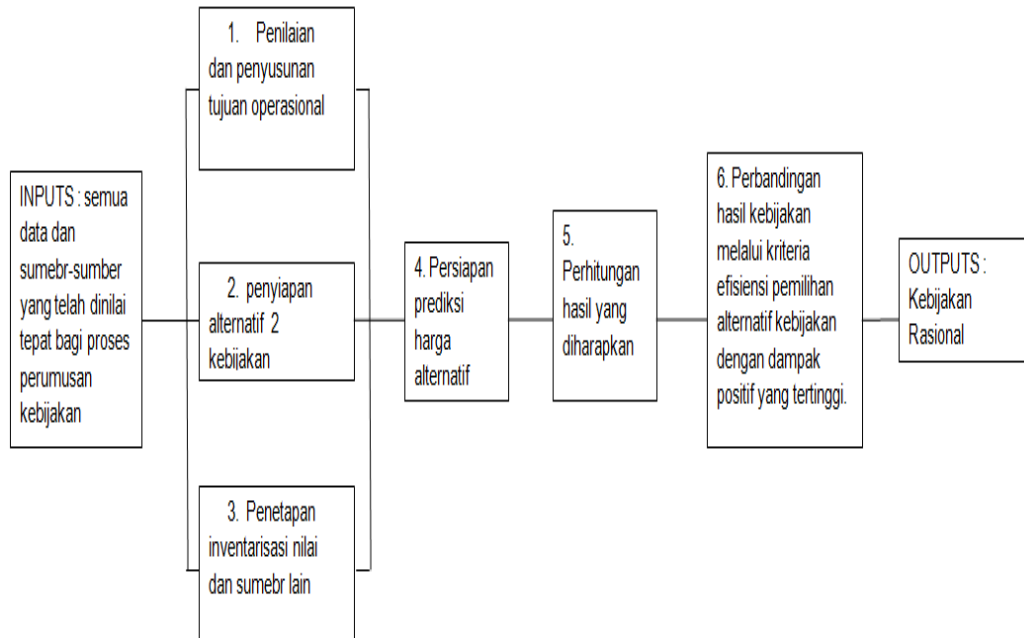
Dalam pembuatan kebijakan yang rasional diperlukan suatu pembuatan keputusan yang mampu mempermudah tercapainya rasionalitas dalam perumusan kebijakan. Pada kenyataannya membuat kebijakan yang rasional kurang dapat dicapai oleh pembuat kebijakan, dikarenakan beberapa hambatan dalam

menganalisis masalah dalam membuat kebijakan ; (1). Tidak ada nilai-nilai sosial yang disetujui, nilai-nilai khusus dan individu dan kelompok yang saling berselisih, (2). Nilai yang saling berselisih tersebut sulit dibandingkan dan ditimbang, (3). Lingkungan pembuat kebijakan, terutama kekuasaan dan sistem pengaruh, memberikan ketidakmungkinan untuk melihat atau mengukur secara tepat semua nilai-nilai sosial yang ada terutama dari mereka yang tidak akti atau tidak berkuasa mendukungnya. (4). Pembuat kebijakan tidak terdorong untuk membuat keputusan-keputusan yang berdasarkan pada tujuan-tujuan masyarakat, (5). Pembuat kebijakan juga tidak terangsang untuk meningkatkan pencapaian tujuan bersih (*net goal achievement*) tapi hanya tertarik untuk fokus pada tuntutan-tuntutan untuk kemajuan, (6). Tabungan-tabungan besar dalam program dan kebijakan yang ada menghalangi pembuatan kebijakan, mempertimbangkan alternatif-alternatif yang telah di ajukan oleh keputusan yang mendahuluinya, (7). Terdapat banyak halangan-halangan yang tidak bisa dihitung dalam mengumpulkan semua informasi yang dibutuhkan untuk mengetahui semua kemungkinan alternatif-alternatif *policy* dan akibat yang ditimbulkandari alternatif-alternatif yang ada, (8). Kemampuan prediktif dan ilmu-ilmu sosial dan perilaku maupun kemampuan memprediksikan dari ilmu-ilmu tidak cukup memadai untuk meningkatkan kemampuan pembuat *policy* dalam memahami

akibat-akibat dari setiap alternatif-alternatif kebijakan, (9). Pembuat kebijakan walaupun sudah mempergunakan teknik analisis komputer, tidak juga cukup terampil untuk menghitung secara tepat untung rugi. Ketika sejumlah besar nilai-nilai politik, sosial, ekonomi, dan kebudayaan yang berbeda-beda menjadi satu, (10). Kebutuhan pribadi, kekurangan-kekurangan dan ketidakmampuan membuat kebijakan juga dapat menjadi pengahalang dalam melaksanakan keputusan secara rasional, (11). Akibat-akibat yang serba tidak pasti dan aneka kebijakan yang dibuat, akan memaksa pembuat kebijakan bersikap lebih kau dalam mempertahankan keputusan-keputusan yang telah dibuat sebelumnya, (12). Pembuat kebijakan yang telah ada dikatakan didalam birokrasi menyulitkan koordinasi pembuat keputusan.

Kebijakan rasional komprehensif ternyata sulit dicapai, para pembuat kebijakan dapat menghasilkan kebijakan negara yang bersifat optimal. Menurut Nicholas Henry, model ini menjelaskan mengenai bagaimana kebijakan negara dibuat dalam pemerintahan atau bagaimana elemen-elemen proses mempengaruhi perubahan lingkungan input kedalam output yang harus diatur secara optimal. Pembuat kebijakan model ini berguna untuk pembuatan kebijakan administrasi, dikarenakan didalam pemikiran para ahli, bahwa membuat kebijakan yang lebih baik adalah yang sesuai dengan bidangnya. Lebih jelasnya dapat dilihat pada gambar dibawah ini :

Gambar 4. Pembuatan Kebijakan menurut Model Rasional



7. Model Inkrementalis (Kebijakan sebagai Kelanjutan Masa Lalu)

Model ini menjelaskan kebijakan pemerintahan adalah kelanjutan dari kebijakan pemerintah dimasa lalu disertai dengan hanya mengubahnya (modifikasi) sedikit-sedikit. Pembuatan kebijakan tidak harus mengadakan peninjauan kembali secara keseluruhan terhadap kebijakan untuk setiap tahunnya, sebaliknya mengingatnya keterbatasan biaya, mendorong pembuat kebijakan untuk tidak mengidentifikasi secara keseluruhan terhadap alternatif-alternatif kebijakan beserta konsekuensinya. Tokoh yang terkenal dalam model ini adalah Charles E. Lindblom. Model ini

berusaha menciptakan program, kebijakan dan pembiayaan-pembiayaannya, dasar pemikirannya adalah bersifat konservatif dan perhatiannya terhadap program baru dipusatkan untuk menambah, mengurangi dan menyempurnakan program-program yang telah ada.

Secara umum pembuatan kebijakan dapat menerima program-program yang telah ada dan setuju melanjutkan kebijakan sebelumnya dengan alasan berikut :

1. Ketersedian melanjutkan kebijakan sebelumnya itu untuk mengingat waktu, pikiran, dan biaya untuk meneliti semua alternatif guna membuat kebijakan baru.
2. Pembuatan kebijaksanaan menerima sahnya kebijakan serta program-program sebelumnya, mengingat adanya ketidakpastian terhadap kebijakan baru.
3. Model ini secara politik sangat bermanfaat karena persetujuan lebih mudah tercapai dalam pembuatan kebijakannya.
4. Perubahan dapat dilakukan dengan jalan mengurangi atau menambah hal-hal tertentu , kegiatan tertentu atau anggaran tertentu.
5. Jika tidak tercapai seperti kesepakatan dalam pembuatan kebijakan baru, mudah bagi pemerintah

untuk memberikan penetapan diberlakukannya program-program lama yang telah ada, walaupun kemauan masing-masing masyarakat berbeda-beda yang dimana tidak mungkin dapat terpenuhi satu per satu.

Kelemahan dari jenis model ini bahwa model ini cenderung mengabaikan pembaruan sosial mendasar yang terjadi karena hanya terpusat pada tujuan jangka pendek dan hanya mencapai beberapa variasi dari kebijakan yang lampu.

8. Model Mixed-Scanning

Model ini penggabungan antara model rasional-komprehensif dan inkremental dalam pembuatan kebijakan pemerintah. Inti dari model ini bahwa dalam pembuatan kebijakan, keputuannya dibuat dengan penyusuran terhadap alternatif utama yang dibuat oleh pembuat keputusan sesuai dengan konsep tujuan yang akan dicapai. Dan keputusan secara inkremental yaitu keputusan-keputusan yang dibuat berdasarkan keputusan-keputusan fundamental yang telah dibuat sebelumnya.

a. **KEBIJAKAN PEMERINTAH DAERAH**

1. Pemerintahan Daerah

Pemerintahan daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan dewan perwakilan rakyat daerah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia,

sebagaimana yang dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Republik Indonesia tahun 1945. Sedangkan yang dimaksud dengan pemerintah daerah adalah kepala daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom,

Pemerintah daerah terdiri dari kepala daerah dan perangkat administrasi negara dalam lingkungan pemerintahan daerah lainnya, kepala daerah dibantu oleh wakil kepala daerah. kepala daerah adalah pemimpin eksekutif di lingkungan pemerintahan daerah. Di dalam Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang pemerintahan daerah pasal 59 ayat (1) dan (2) dijelaskan bahwa setiap daerah dipimpin oleh kepala pemerintahan daerah yang disebut kepala daerah. Kepala daerah sebagaimana yang dimaksud pada ayat (1) untuk daerah provinsi disebut gubernur, untuk daerah kabupaten disebut bupati, dan untuk daerah kota disebut dengan wali kota.

Pengaturan dalam semua undang-undang tentang pemerintahan daerah selama ini telah diletakkan peran kepala daerah sebagai peran kunci, mengingat kepala daerah merupakan komponen signifikan bagi keberhasilan pembangunan nasional. Efektifitas pemerintahan negara tergantung pada efektifitas penyelenggaraan pemerintahan di daerah, sehingga keberhasilan kepemimpinan di daerah menentukan kesuksesan pembangunan daerah berimplikasi pada rendah atau berkurangnya kinerja dan efektifitas penyelenggaraan pembangunan nasional. Agar

perubahan dalam kerangka otonomi daerah efektif, dibutuhkan kepemimpinan kepala daerah yang visioner dan kuat, yaitu kepemimpinan yang transformasional, kepemimpinan yang mampu mengubah tatanan pemerintahan dan tatanan administrasi negara menjadi lebih bersih, efektif, dan efisien. Fungsi kepemimpinan transformasional ini sangat penting, karena berfungsi sebagai penggerak perubahan kebijakan dan peraturan perundang-undangan. Kepala daerah dibantu oleh wakil kepala daerah yang dipilih dalam pasangan calon yang dilaksanakan secara demokratis berdasarkan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil. Masa jabatan kepala daerah adalah 5 tahun masa jabatan

Menurut Pasal 1 UU Nomor 23 tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah, menerangkan bahwa otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah yang mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakatnya sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Artinya pemerintah daerah setempat yang mengatur dan membuat kebijakan yang ada di daerahnya untuk masyarakatnya. Dikarenakan masalah pada tiap-tiap daerah memiliki masalah masyarakatnya yang berbeda-beda, sehingga pemerintah daerah harus menganalisis apa yang menjadi masalah di masyarakatnya dan kemudian dibuatkanlah kebijakan pemerintah daerah untuk mengatasi masalah yang terjadi di masyarakatnya.

2. Urusan-Urusan Pemerintah Daerah

Pemerintahan daerah melalui sistem pemerintahan diberikan kewenangan untuk mengatur urusan-urusan daerahnya. Sehingga pemerintah daerah dalam membuat suatu kebijakan berdasarkan yang tertera dalam undang-undang mengenai urusan-urusan pemerintah ini berdasarkan pada apa yang dibutuhkan oleh masyarakat suatu daerah. Dalam Pasal 12 Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 sebagaimana yang diamandemen dengan Undang-Undang Nomor 12 tahun 2008 tentang Pemerintahan Daerah, urusan wajib yang menjadi kewenangan pemerintah daerah provinsi yang merupakan urusan tingkat provinsi meliputi :

- a. Perencanaan dan pengendalian pembangunan
- b. Perencanaan, pemanfaatan, dan pengawasan tata ruang
- c. Penyelenggaraan ketertiban umum dan ketenraman masyarakat
- d. Penyediaan sarana dan prasarana umum
- e. Penanganan bidang kesehatan
- f. Penyelenggaraan pendidikan dan alokasi sumber daya manusia potensial
- g. Penanggulangan masalah sosial lintas kabupaten atau kota

- h. Pelayanan bidang ketenagakerjaan lintas kabupaten atau kota
- i. Fasilitas pengembangan koperasi, usaha kecil, dan menengah termasuk lintas kabupaten atau kota
- j. Pengendalian lingkungan hidup
- k. Pelayanan pertanahan termasuk lintas kabupaten atau kota
- l. Pelayanan kependudukan dan catatan sipil
- m. Pelayanan administrasi umum pemerintahan
- n. Pelayanan administrasi penanaman modal termasuk lintas kabupaten dan kota
- o. Penyelenggaraan pelayanan dasar lainnya yang belum dapat dilaksanakan oleh kabupaten atau kota
- p. Pengurusan wajib lainnya yang diamanatkan oleh peraturan perundang-undangan.

Urusan pemerintahan provinsi yang bersifat pilihan meliputi urusan pemerintahan yang secara nyata ada dan berpotensi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat sesuai dengan kondisi, kekhasan, dan potensi unggulan daerah yang bersangkutan. Dalam Undang-Undang Nomor 12 tahun 2008 tentang Pemerintahan daerah, urusan yang menjadi urusan pemerintah kabupaten atau kota meliputi :

- a. Perencanaan dan pengendalian pembangunan
- b. Perencanaan, pemanfaatan, dan pengawasan tata ruang

- c. Penyelenggaraan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat
- d. Penyediaan sarana prasarana umum
- e. Penanganan bidang kesehatan
- f. Penyelenggaraan pendidikan
- g. Penanggulangan masalah sosial
- h. Pelayanan bidang ketenagakerjaan
- i. Fasilitas pengembangan koperasi, usaha kecil, dan menengah
- j. Pengendalian lingkungan hidup
- k. Pelayanan pertanahan
- l. Pelayanan kependudukan, dan catatan sipil
- m. Pelayanan administrasi umum pemerintahan
- n. Pelayanan administrasi penanaman modal
- o. Penyelenggaraan pelayanan dasar lainnya
- p. Urusan wajib lainnya yang diamanatkan oleh peraturan perundang-undangan.

Urusan pemerintahan kabupaten atau kota yang bersifat pilihan meliputi urusan pemerintahan yang secara nyata ada dan berpotensi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat sesuai dengan kondisi, kekhasan, dan potensi unggulan daerah yang bersangkutan. Dengan demikian pemerintah daerah diharapkan dapat memenuhi semua urusan yang menjadi urusan pemerintah daerah (provinsi atau kabupaten) agar dapat meningkatkan pelayanan kepada masyarakat sehingga kesejahteraan masyarakat dapat terwujud.

3. Kebijakan Pemerintah Daerah dalam Penanganan Lansia Potensial dan Non Potensial

Setiap kabupaten atau kota memiliki kebijakan tersendiri dalam memberikan kesejahteraan kepada masyarakatnya. Terutama pada masyarakat yang bisa dikategorikan sebagai kurang mampu. sehingga pemerintah daerah setempat mengeluarkan kebijakan yang dapat mengatasi masalah ini. Dalam masalah memenuhi kebutuhan sehari-hari sangat perlu diperhatikan oleh pemerintah. Apalagi masyarakat yang sudah rentan dan dikategorikan sebagai tidak mampu. Mengenai lansia rentan ini sangat perlu diperhatikan, apalagi jika hidup sendiri. Maka, pemerintah daerah mengeluarkan kebijakan untuk mengatasi masalah ini. kebijakan pemerintah daerah yang di keluarkan ini berupa bantuan yang dapat menunjang kehidupan masyarakat.

a. LANJUT USIA

1. Pengertian Lanjut Usia

Pengertian lanjut usia berdasarkan Undang-Undang Nomor 13 tahun 1998 tentang Kesejahteraan Lanjut Usia, menyebutkan bahwa lanjut usia adalah seseorang yang telah mencapai usia 60 tahun keatas. Di negara berkembang seperti Indonesia, seseorang yang sudah berusia 60 tahun itu sudah dikategorikan sebagai lanjut usia. Tetapi disebagian negara maju, seseorang dikategorikan sebagai lansia apabila seorang itu

telah menginjak 65 tahun. Adapun klasifikasi umur yang dirumuskan oleh WHO yaitu lansia pertengahan (*middle age*) yaitu lansia yang sudah berusia antara 45-59 tahun, lansia lanjutan usia (*eldearly*) yaitu lansia yang berusia antara 60-74 tahun, lansia lanjut usia (*old*) yaitu lansia yang berusia dari umur 75-90 tahun, dan lansia sangat tua (*very old*) yaitu lansia yang telah menginjak 90 tahun keatas.

Dilihat dari ciri-ciri fisiknya, lansia mempunyai karakteristik spesifik yang bersifat alamiah, manusia akan terus mengalami perubahan seiring bertambahnya usia. Perubahan fisik yang terjadi pada lanjut usia yaitu :

1. Fisik dari lansia akan berkurang seiring bertambahnya usia, mudah capek dan stamina menurun.
2. Postur tubuh beberapa dari lansia akan mengalami pembungkukan pada tulang belakangnya.
3. Seseorang telah menginjak masa lansia kulitnya akan mengerut atau keriput dan permukaan kulit akan menjadi kasar dan bersisik karena kehilangan keratinasi serta ukuran dan bentuk sel epidermis.
4. Rambut sudah mulai memutih atau ubanan
5. Adanya perubahan yang terjadi pada anggota indra-indranya.
6. Terjadinya pengapuran tulang.

Perubahan sosial :

1. Perubahan *post power syndrome, single woman, and single parent*.

2. Ketika lansia yang lain meninggal, akan muncul dipikiran lansia kapan dirinya akan meninggal.
3. Mengalami kepikunan.
4. Emosi yang sudah tidak dapat terkontrol.

Perubahan psikologi yang terjadi ketika seseorang telah memasuki masa lansia yaitu *short term memory*, selalu merasa kesepian, frustrasi, takut kehilangan kebebasan, takut menghadapi kematian, perubahan depresi dan kecemasan. Secara biologis perubahan yang terjadi pada lansia tidak konsisten. Misalnya beberapa lansia yang berusia 70 tahun mungkin menikmati kesehatan, kehidupannya sehari-hari dengan baik. Dibanding lansia yang berusia dibawah 70 tahun yang terlihat lemah dan membutuhkan bantuan orang lain.

2. Lanjut Usia Terlantar

Berdasarkan pada Permensos Nomor 19 tahun 2012, pengertian dari lanjut usia terlantar adalah seseorang yang berusia 60 (enam puluh) tahun atau lebih, karena faktor-faktor tertentu tidak dapat memenuhi kebutuhan dasarnya. Salah satu faktor lansia ini tidak dapat memenuhi kebutuhannya yaitu masalah ekonomi yang tidak dapat mencukupi. Lansia terlantar terbagi menjadi 2 yaitu lansia yang potensial dan lansia yang non potensial. Lansia potensial ini adalah lansia yang masih mampu untuk melakukan sebuah pekerjaan yang dimana mereka masih bisa untuk memenuhi kebutuhan sehari-harinya dan mungkin masih bisa dikatakan

kurang maksimal dalam pemenuhan kebutuhannya, apalagi usia yang sudah tua sehingga tidak dapat melakukan pekerjaan yang berat. Sedangkan lansia yang non potensial adalah lansia yang tidak mampu lagi melakukan pekerjaan sehingga mereka tidak dapat memenuhi kebutuhan sehari-harinya tanpa bantuan orang lain.

3. Penanganan Lansia

Dalam penanganan lansia baik itu lansia yang dikategorikan tidak mampu maupun terlantar, baik itu lansia yang potensial dan non potensial telah diatur dalam undang-undang. Ada beberapa undang-undang yang mendasari tentang penanganan lansia ini yaitu Peraturan Menteri Sosial (Permensos) Nomor 19 tahun 2012 tentang pedoman pelayanan sosial lanjut usia. Di dalam permensos itu menjelaskan bahwa untuk penanganan lansia ini berupa memberikan pelayanan sosial kepada lansia baik itu lansia yang ada di dalam panti maupun diluar panti. Pelayanan sosial adalah kegiatan yang terorganisir atau seperangkat program yang ditujukan untuk meningkatkan kehidupan individu, kelompok atau masyarakat, terutama mereka yang mengalami kesulitan hidup. Sasaran dari pelayanan sosial ini adalah orang banyak atau publik. Dalam pelayanan juga telah dijelaskan mengenai penyelenggaraan kesejahteraan sosial.

Penyelenggaraankesejahteraan sosial ini adalah upaya yang terarah, terpadu, dan berkelanjutan yang dilakukan oleh pemerintah

daerah, dan masyarakat dalam bentuk pelayanan untuk membentuk kebutuhan dasar setiap warga negara .

Berbicara memenuhi kebutuhan dasar, lansia yang dikategorikan sebagai lansia yang kurang mampu, atau hidup sendiri merupakan hal penting yang harus diperhatikan oleh pemerintah. Apalagi lansia yang tidak memiliki sanak keluarga. Dalam pemenuhan kehidupan sehari-harinya akan mengalami hambatan, apalagi jika lansia yang non potensial lagi. Maka pemerintah dengan adanya Permensos Nomor 19 tahun 2012 ini, dapat membantu meringankan masalah lansia yang berada diluar panti dengan memberikan pelayanan. Tujuan dikeluarkan pelayanan lansia diluar panti yaitu (1). Meningkatkan kualitas hidup dan kesejahteraan lansia, (2). Terpenuhinya kebutuhan dasarnya lansia, (3). Meningkatkan peran serta masyarakat, pemerintah, pemerintahan daerah provinsi, pemerintahan daerah kabupaten atau kota dalam melaksanakan maupu menyediakan berbagai bentuk pelayanan sosial lanjut usia.

Selain pelayanan sosial yang diberikan, lansia juga diberikan perlindungan sosial bagi lansia, yang dimana dimaksudkan untuk mencegah dan menangani resiko dari guncangan dan kerentanan sosial agar kelangsungan hidup lansia dapat terpenhi sesuai dengan kebutuhan dasar minimal. Adapun perlindungan yang diberikan kepada lansia ini adalah yaitu (1). Asistensi sosial, (2). Kedaruratan, (3). Aksebilitas, (4). Pelayanan lanjut usia dalam keluarga pengganti. Dalam pemberian pelayanan dan perlindungan sosial kepada lansia yang berada diluar panti

ini dilakukan oleh pemerintah, pemerintahan provinsi, pemerintahan kabupaten atau kota.

Untuk asistensi sosial yang diberikan kepada lansia ini berupa bantuan yang diberikan kepada lansia terlantar guna untuk memenuhi kebutuhan dasarnya hidupnya. Agar dapat meringankan beban hidup lanjut usia terlantar lebih layak. Asistensi sosial inilah yang menjadi dasarnya adanya bantuan-bantuan yang diberikan pemerintah. Kedaruratan lanjut usia yang dimaksud adalah penyelamatan yang dilakukan oleh pemerintah untuk menyelamatkan, melindungi, dan mengevakuasi lansia dari bencana alam yang terjadi ditempat yang lebih aman. Aksesibilitas lansia dibuat berdasarkan permensos untuk memberikan kemudahan dan menggunakan fasilitas pelayanan, sarana dan prasarana umum untuk memperlancar mobilitas lansia. Dan pelayanan lansia dalam keluarga pengganti, pelayanan yang diberikan kepada lansia yang berada diluar keluarganya dan diluar panti. Pelayanan ini yang dimaksud adalah lansia akan tinggal dengan keluarga lain karena keluarganya tidak dapat memberikan pelayanan yang dibutuhkan lansia yang berada dikeadaan terlantar. Selain itu adapun juga pembinaan yang diberikan pemerintah untuk lansia yaitu LKS atau Lembaga Kesejahteraan Sosial. Adapun juga jenis-jenis pelayanan yang diberikan kepada lansia yaitu jaminan sosial adalah sistem atau skema pemberian tunjangan yang menyangkut pemeliharaan penghasilan, selain itu

pemberian rumah yang layak, memberikan pelayanan kesehatan bagi lansia.

a. KERANGKA BERFIKIR

Kerangka berfikir pada penelitian ini, untuk melihat alur dari penelitian skripsi ini

Gambar 5. Kerangka Berfikir

