

# IMPLEMENTASI KEBIJAKAN ASISTENSI SOSIAL LANJUT USIA TELANTAR

## *POLICIES IMPLEMENTATION OF SOCIAL ASSISTANCE FOR NEGLECTED ELDERLY*

### **Mulia Astuti**

Peneliti Puslitbang Kementerian Sosial RI  
Jl. Dewi Sartika No. 200 Cawang Jakarta Timur. Telp. 021 8017146, Fax. 021 8017126  
**E-mail:** mulia\_54@yahoo.co.id

### **Sauqi**

Biro Perencanaan Kementerian Sosial  
Jl. Salemba Raya No. 28, Jakarta Pusat  
**E-mail:** sokiren4@gmail.com

### **Dina Ariani**

Biro Perencanaan Kementerian Sosial  
Jl. Salemba Raya No. 28, Jakarta Pusat  
**E-mail:** dina\_a3@gmail.com

Diterima: 2 Maret 2015; Direvisi: 28 Desember 2015; Disetujui: 6 Januari 2016

### **Abstrak**

Tulisan ini merupakan hasil kajian terhadap kebijakan Asistensi Sosial bagi Lanjut Usia Telantar (ASLUT). Kajian bertujuan: untuk mengetahui input, implementasi program ASLUT, faktor-faktor pendukung dan penghambat dalam implementasi dan hasil yang dicapai. Pengumpulan data dilakukan dengan menggunakan teknik, wawancara mendalam (*indepth interview*), diskusi kelompok terfokus, observasi dan studi dokumentasi. Sumber data yang digunakan yaitu data primer yang diperoleh langsung dari lapangan melalui wawancara, dan observasi serta data sekunder yang diperoleh dari hasil SUSENAS, hasil penelitian dan dokumen-dokumen lainnya yang terkait dengan kebijakan program ASLUT. Model analisis kebijakan yang dilaksanakan adalah Model Retrospektif, yaitu kajian implementasi kebijakan ASLUT dengan pendekatan pendekatan evaluatif. Hasil kajian menunjukkan bahwa kebijakan ASLUT sudah dilaksanakan sesuai dengan pedoman yang tertera dalam Permensos Nomor 12 Tahun 2013 Tentang Program ASLUT, namun dalam implementasinya masih terdapat hambatan antara lain: 1). Data populasi lansia telantar; 2). Keterbatasan kuota lanjut usia telantar yang mendapatkan ASLUT; 3). Skema dan kriteria penargetan ASLUT; 4). Koordinasi peranan pusat, daerah, dan swasta dalam mendukung anggaran ASLUT. Walaupun demikian program ASLUT sangat dirasakan manfaatnya baik bagi lansia Telantar maupun keluarganya

**Kata Kunci:** kebijakan, asistensi sosial dan lanjut usia telantar.

### **Abstract**

*This paper is the result of a study of the policies of Social Assistance for Elderly Neglected. Study aims to: to determine the intake of the program, program implementation, supporting factors and obstacles in implementasion and achieved results. Data collection was performed using techniques, in-depth interviews, focus group discussions, observation and documentary study. Source of data used are primary data obtained directly from the field through interviews, focus group discussions, and observations and secondary data were obtained from the SUSENAS, studies and other documents related to the policy ASLUT program. Model analysis of the policies implemented are Retrospective model, namely the study of policy implementation with evaluative approaches. The results show that the policy refers to Ministry Decision Number 12 Year 2013 on Program for Elderly Services. However, the research find out that there are some obstacles such as (1) data population of elderly; (2). Quota limitations neglected elderly who get ASLUT; 3). Schemes and targeting criteria ASLUT; 4). Coordination role of the central, regional, and private sector*

*in support of the budget ASLUT. Nevertheless ASLUT program seen as very useful for both the elderly and their families displaced*

**Keywords:** *policy, social assistance and neglected elderly.*

## PENDAHULUAN

Keberhasilan pembangunan dan upaya penurunan tingkat kemiskinan yang dilaksanakan di Indonesia memberi pengaruh pada meningkatnya angka harapan hidup penduduk Indonesia. Jumlah penduduk lanjut usia yang berusia 60 tahun atau lebih, telah meningkat dari sekitar lima juta pada tahun 1970 menjadi 18 juta pada tahun 2010, dan diproyeksikan akan bertambah lagi hingga lebih dari 71 juta pada tahun 2050. (Lembaga Demografi UI dan HelpAge International, 2012). Berdasarkan hasil Susenas tahun 2012, jumlah penduduk lanjut usia mencapai 18,55 juta jiwa terdiri atas 10,32 juta perempuan dan 8,23 juta laki-laki atau mencapai 7,57% dari seluruh penduduk. Data dan Informasi Kesejahteraan Sosial Kementerian Sosial jumlah lansia pada tahun 2010 sebanyak 2.851.606 jiwa yang mengalami ketelantaran, dan pada tahun 2011 jumlahnya meningkat menjadi 2.994.330 jiwa.

Meningkatnya angka harapan hidup disatu sisi, tidak diikuti oleh meningkatnya derajat kesejahteraan lanjut usia. Berdasarkan hasil penelitian HelpAge International dan Lembaga Demografi UI, penduduk Lansia terutama yang berada di usia 70 tahunan dan 80 tahun ke atas memiliki angka kemiskinan tertinggi diantara kelompok populasi yaitu; 13,3% dan 16% secara berurutan (Lembaga Demografi UI dan HelpAge International, 2012). Proporsi lanjut usia berusia lebih dari 60 tahun yang berada dalam kategori Telantar berjumlah 13,17 % atau 2,4 juta lanjut usia di Indonesia (Kemsos RI & BPS 2011).

Banyak lanjut usia yang mengalami kondisi kesehatan buruk. Status kesehatan tersebut dipengaruhi oleh kesejahteraan dan situasi kemiskinan. Kondisi tersebut diperburuk oleh keterbatasan akses, disabilitas, dan berpotensi mengalami pengucilan secara sosial (*social exclusion*). Oleh karena itu diperlukan upaya penanganan permasalahan ini agar derajat kesejahteraan lanjut usia dapat ditingkatkan. Upaya ini memerlukan dukungan biaya yang besar.

Permasalahan terbesar lanjut usia di Indonesia adalah kemiskinan, sehingga mereka tidak mempunyai jaminan kesehatan dan pensiun. Kondisi lansia miskin diperburuk oleh ketelantaran, disabilitas dan potensi mengalami *social exclusion*. Aksesibilitas lanjut usia juga masih rendah, dan lanjut usia masih dianggap sebagai beban, bukan sebagai modal, padahal seharusnya lanjut usia harus dihargai peranannya dalam mendukung pembangunan nasional. Selain itu lanjut usia telantar masih banyak yang belum tersentuh program kesejahteraan sosial dari pemerintah.

Dilain pihak Undang-Undang Nomor 13 Tahun 1998 tentang Kesejahteraan Lanjut Usia khususnya pasal 5 ayat (1) menyatakan bahwa lanjut usia mempunyai hak yang sama dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara; ayat (2) sebagai penghormatan dan penghargaan kepada lanjut usia diberikan hak untuk meningkatkan kesejahteraan sosial yang meliputi: a) pelayanan keagamaan dan mental spiritual; b) pelayanan kesehatan; c) pelayanan kesempatan kerja; d) pelayanan pendidikan dan pelatihan; e) kemudahan dalam penggunaan

fasilitas, sarana, dan prasarana umum; f) kemudahan dalam layanan bantuan hukum; g) perlindungan sosial; dan h) bantuan sosial; ayat (3) bagi lansia tidak potensial mendapatkan kemudahan sebagaimana dimaksud ayat (2) kecuali huruf “c”, huruf “d” dan huruf “h”; ayat (4) bagi lanjut usia potensial mendapatkan kemudahan sebagaimana dimaksud ayat (2) kecuali huruf “g”.

Pelaksanaan amanat undang-undang tersebut pemerintah, melalui Kementerian Sosial RI telah memberikan perlindungan sosial bagi lanjut usia tidak potensial dan telantar yaitu program “Asistensi Sosial Lanjut Usia Telantar (ASLUT)” yang pedoman pelaksanaannya telah diatur melalui Peraturan Menteri Sosial Nomor 12 Tahun 2012 tentang Pelaksanaan Asistensi Sosial Lanjut Usia Telantar.

Hasil penelitian dari Help Age International dan Lembaga Demografi menunjukkan bahwa ASLUT relatif efektif dalam menjangkau lanjut usia miskin dan telantar. Secara umum program ASLUT telah berjalan sebagaimana ditetapkan dalam rancangan program, karena lansia telantar penerima ASLUT telah merasakan manfaat secara fisik terpenuhi kebutuhan dasar walaupun sebatas pangan dan sandang dengan standar minimal. Psikologis merasa lebih nyaman dengan hidupnya, lebih percaya diri karena punya uang pegangan. Secara sosial hubungan dengan anggota keluarga dan lingkungan sekitar semakin harmonis. Meskipun demikian, ASLUT saat ini terlalu kecil untuk memberikan dampak signifikan kepada populasi lansia di Indonesia karena hanya mencakup 1,08% populasi di atas usia 60 yang berada dalam kondisi Telantar (Lembaga Demografi UI dan Help Age International, 2012).

Model analisis kebijakan yang dilaksanakan adalah Model Retrospektif atau *application oriented* (Dunn 1999). Suatu kajian

implementasi kebijakan ASLUT dengan pendekatan evaluatif yaitu menilai input, proses dan manfaat ASLUT dan memberikan rekomendasi untuk pengembangan kebijakan mendatang. Menurut pedoman pelaksanaan program ASLUT tahun 2013: 1) Input yang terdiri dari SDM pelaksana atau pendamping, kriteria daerah penerima program, kriteria penerima manfaat; 2) Proses pelaksanaan yang dilihat dari langkah-langkah kegiatan; dan 3) Indikator keberhasilan (Kemosos RI 2013).

Masukan (*Input*) program, meliputi kriteria pendamping, penentuan daerah penerima program dan kriteria penerima manfaat. Menurut pedoman pelaksanaan program ASLUT kriteria pendamping: 1) Memiliki komitmen dan berjiwa sebagai relawan, tanggung jawab sosial, motivasi dan disiplin dalam melaksanakan tugas, 2) Memiliki moralitas yang baik dan diakui oleh masyarakat, serta mampu berkomunikasi dan menjalin relasi sosial yang harmonis dengan berbagai pihak di lingkungannya. Penentuan daerah penerima program dilakukan dengan mempertimbangkan: 1) Besarnya populasi lanjut usia telantar sesuai kriteria, kesiapan data dan tingkat keniskinan di masing-masing provinsi/kabupaten/kota; 2) Kesiapan sumber daya manusia pengelola program, sarana dan prasarana, serta faktor-faktor pendukung yang ada; 3) Komitmen daerah dalam mendukung peningkatan kesejahteraan lanjut usia seperti *sharing budget*, adanya kebijakan daerah atau Peraturan Daerah yang prespektif lanjut usia dan lain-lain; 4) Hasil pelaksanaan program tahun sebelumnya yang mencakup tingkat keberhasilan program dan koordinasi dengan berbagai instansi terkait. Kriteria penerima manfaat yaitu diutamakan bagi lanjut usia yang berusia 60 tahun ke atas dengan kondisi sakit menahun, dan hidupnya sangat tergantung pada bantuan orang lain, atau hidupnya hanya bisa

berbaring di tempat tidur (*bedridden*) sehingga tidak mampu melakukan aktivitas sehari-hari, tidak memiliki sumber penghasilan, miskin dan telantar. Atau lanjut usia yang berusia di atas 70 tahun yang tidak memiliki sumber penghasilan, miskin dan telantar.

Proses Pelaksanaan Program ASLUT, dilaksanakan dengan tahapan sebagai berikut: 1) sosialisasi program; 2) pendataan, seleksi dan verifikasi calon penerima program; 3) penetapan dan penggantian penerima program; 4) sanksi; 5) pembinaan dan pemantapan pendamping; 6) penyaluran dana; 7) pendampingan; dan 8) monitoring, evaluasi dan pelaporan. Proses ini dilaksanakan secara berjenjang mulai dari dinas/instansi sosial kabupaten/kota, provinsi sampai ke Direktorat Rehabilitasi Sosial Orang Dengan Kecacatan.

Indikator keberhasilan, yang ditetapkan adalah: 1) terlayani dan tersalurkannya 26.500 lanjut usia Telantar melalui program ASLUT yang tepat sasaran dan tepat kriteria; 2) terjaminnya pemenuhan sebagian kebutuhan dasar hidup lanjut usia penerima program ASLUT sehingga dapat mempertahankan taraf kesejahteraan sosialnya. Ditandai dengan tingkat kesehatan yang lebih baik, munculnya optimisme atau semangat hidup dan interaksi sosial dengan lingkungannya.

Masih terdapat ruang lingkup yang luas untuk ekspansi program ASLUT. Banyak penduduk yang bukan merupakan penerima manfaat ASLUT memiliki karakteristik serupa dengan para penerima manfaat ASLUT. Hal tersebut menunjukkan adanya proporsi besar lansia yang memenuhi syarat untuk menerima bantuan. Mereka seringkali sudah dalam kondisi tidak dapat bangun dari tempat tidur dan berusia lebih dari 70 tahun, memiliki tingkat buta huruf tinggi, dan hidup dalam kemiskinan. Banyak kasus, para lanjut usia ini memiliki sedikit

sekali potensi untuk pemberdayaan sosial dan seringkali hampir disisihkan secara social (Howell dan Jan; 2013). Untuk itu program ASLUT perlu diperluas melalui peningkatan jumlah penerima manfaat di daerah-daerah tempat program ASLUT sudah beroperasi serta perluasan cakupan geografis di setiap kabupaten/kota yang belum tercakup.

Memperkuat posisi Kementerian Sosial dalam konteks kementerian yang mendapatkan mandat sebagai penanggung jawab program, sekaligus dalam rangka melakukan perbaikan terhadap kebijakan ASLUT, diperlukan suatu analisis kebijakan melalui kajian praktis dan argumentatif yang akan membuat analisis dan asesmen mengenai program ASLUT beserta konsekuensi-konsekuensinya.

Permasalahan yang akan dikaji pada kebijakan ASLUT dalam pelayanan perlindungan sosial bagi lanjut usia telantar; 1) Bagaimana input program ASLUT 2) Bagaimana implementasi, apakah ada hambatan atau kendala dan bagaimana solusinya; 3) Apa manfaat program ASLUT terhadap lanjut usia penerima manfaat, keluarga dan masyarakat?

Berdasarkan latar belakang dan rumusan permasalahan, maka tujuan analisis kebijakan ASLUT adalah: 1) Mengidentifikasi masukan (*input*) program; 2) Mengetahui masalah atau hambatan dalam pelaksanaan program; 3) Mengidentifikasi manfaat program bagi lansia telantar, keluarga & masyarakat lingkungan.

## **METODE**

Kajian ini menggunakan metode penelitian evaluatif, yaitu mengevaluasi implementasi kebijakan program ASLUT. Kajian dilakukan di enam provinsi yaitu Daerah Istimewa Yogyakarta, Sumatera Barat, Kalimantan Selatan, Bali, Sulawesi Utara dan Jawa Barat. Pengumpulan data dilakukan dengan

menggunakan teknik wawancara mendalam (*indept interview*), diskusi kelompok terfokus, observasi dan studi dokumentasi. Sumber data yaitu data primer yang diperoleh langsung dari lapangan melalui wawancara, dan observasi serta data sekunder yang diperoleh dari hasil SUSENAS, hasil penelitian dan dokumen-dokumen lainnya yang terkait dengan kebijakan program ASLUT.

Peserta diskusi kelompok terfokus antara lain terdiri dari kepala bidang rehabilitasi sosial provinsi, Koordinator ASLUT provinsi dan kabupaten/kota, dinas kesehatan provinsi dan kabupaten/kota, komda lansia provinsi dan kabupaten/kota, Bappeda provinsi dan kabupaten kota, dunia usaha, bagian pemberdayaan perempuan dan seksi kesra/sosial di kabupaten/kota serta pendamping ASLUT. Wawancara mendalam dilakukan kepada pendamping dan lanjut usia Telantar penerima manfaat.

## HASIL PENELITIAN

### Masukan

Implementasi program ASLUT hasil kajian meliputi; 1) Masukan program (input) yang dilihat dari penerima ASLUT yang sesuai dengan kriteria yang telah ditetapkan, sumber daya yang terdiri dari sumber daya manusia dan sumber dana, serta kebijakan atau regulasi; 2) Proses pelaksanaan mulai dari sosialisasi sampai dengan monitoring, evaluasi dan pelaporan; dan 3) Manfaat program ASLUT.

Penerima manfaat adalah lanjut usia telantar yang sesuai dengan kriteria yang telah ditentukan; diutamakan bagi lanjut usia yang berusia 60 tahun ke atas, sakit menahun, dan hidupnya sangat tergantung pada bantuan orang lain, atau hidupnya hanya bisa berbaring di tempat tidur (*bedridden*) sehingga tidak mampu melakukan aktivitas sehari-hari, tidak memiliki

sumber penghasilan, miskin dan telantar. Lanjut usia yang telah berusia 70 tahun ke atas yang tidak potensial, tidak memiliki sumber penghasilan, miskin dan Telantar. Hasil kajian lapangan menunjukkan bahwa penerima manfaat ASLUT pada umumnya sudah sesuai dengan kriteria yang telah ditentukan. Permasalahannya adalah data populasi penerima ASLUT sesuai dengan kriteria pada semua lokasi yang dikunjungi belum tersedia, sehingga sulit merencanakan pemberian ASLUT ke depan. Hal ini disebabkan belum adanya pendataan khusus terhadap lansia penerima ASLUT, baik oleh Dinas Sosial Provinsi maupun Dinas Sosial Kabupaten/Kota.

Pendamping Program ASLUT adalah seseorang yang ditugaskan untuk melaksanakan fungsi pendampingan seperti memberikan bimbingan psikososial, pelayanan dan advokasi sosial dalam pelaksanaan dan pemanfaatan dana ASLUT. Kriteria Pendamping: 1) Memiliki komitmen dan berjiwa sebagai relawan, tanggung jawab sosial, motivasi dan disiplin yang tinggi dalam melaksanakan tugasnya; 2) Memiliki moralitas yang baik dan diakui oleh masyarakat, serta mampu berkomunikasi dan menjalin relasi sosial yang harmonis dengan berbagai pihak di lingkungannya. Pendamping diutamakan penduduk desa/kelurahan setempat, tidak bersatus sebagai Pegawai Negeri Sipil (PNS), Kepala Desa, dan diharapkan berpengalaman sebagai: 1) Tenaga Kesejahteraan Sosial (TKS); 2) Pekerja Sosial Masyarakat (PSM); 3) Pengurus Karang Taruna/ Karang Lanjut Usia; 4) Pengurus Organisasi Sosial/ Keagamaan; 5) Kader Posyandu; 6) Pengurus PKK; dan 7) Diusulkan berdasarkan hasil musyawarah warga setempat; 8) Diutamakan berpendidikan SLTA/ sederajat; 9) Diutamakan mampu mengoperasikan komputer atau mampu menggunakan mesin tik manual. Hasil kajian, menunjukkan pada umumnya pendamping berasal dari Pekerja Sosial

Masyarakat (PSM). Pendamping yang berasal dari PSM dan kader mitra kerja Kementerian Social, kompetensi dan integritasnya lebih baik dari yang bukan berlatar belakang PSM atau relawan.

Dukungan pemerintah daerah provinsi dan kabupaten baik dalam bentuk regulasi (Perda) dan petunjuk teknis pelaksanaan kegiatan maupun anggaran masih terbatas, sehingga pemerintah daerah sulit untuk berpartisipasi dalam memperluas jangkauan. Disamping itu masing-masing SKPD berjalan sendiri-sendiri seperti kegiatan Posyandu Lansia belum menjangkau penerima ASLUT seperti yang dikemukakan dalam FGD di DIY:

*Potensi pemberdayaan lansia masih bertumpu pada anggaran yang bersumber dari APBN dan APBD, belum terpantau jelas dari unsur dunia usaha yang disebut Corporate Social Responsibility (CSR). Instansi SKPD yang menangani lansia seperti Dinas Sosial, Kesehatan, BKKBN, Perlindungan Hukum, belum maksimal dan masih bersifat sektoral. Jumlah lansia telantar dengan penerima manfaat program ASLUT yang bersumber dari APBN maupun yang bersumber dari APBD berupa Jaminan Sosial Lanjut Usia (JSLU) belum dapat tertangani, masih banyak lansia telantar yang belum mendapatkan pelayanan kesejahteraan sosial”.*

Disamping itu sumber dana ASLUT pada umumnya masih berasal dari APBN baik yang sifatnya langsung seperti bana bantuan dikemas dalam APBN. Honor pendamping dialokasikan melalui dana dekonsentrasi.

### **Proses Pelaksanaan.**

Dilihat dari prosesnya, ASLUT telah berjalan sebagaimana ditetapkan Peraturan Menteri Sosial Nomor 12 Tahun 2012 tentang

Pelaksanaan Asistensi Sosial Lanjut Usia Telantar. Hasil evaluasi Pusat Penelitian dan Pengembangan Kesejahteraan Sosial Kementerian Sosial tahun 2012, secara umum program ASLUT telah berjalan sebagaimana ditetapkan dalam rancangan program. Namun dalam implementasinya masih ada beberapa hambatan antara lain:

1. Pada saat sosialisasi belum semuanya melibatkan masyarakat, sehingga masih terdapat beda persepsi antara masyarakat dengan pendamping dan dinas sosial terutama dalam mengusulkan calon penerima manfaat.
2. Pada proses penetapan, karena keterbatasan kuota sehingga menimbulkan kecemburuan dari lanjut usia telantar yang belum menerima dana ASLUT.
3. Pendampingan belum dilakukan secara maksimal karena masih kurangnya pengetahuan dan keterampilan pendamping tentang perlindungan dan perawatan terhadap lanjut usia Telantar. Hal ini disebabkan belum dibekalinya pendamping dengan substansi tersebut pada saat pelatihan atau pembekalan pendamping.
4. Pada proses penggantian penerima seperti pada saat ada yang meninggal, prosesnya harus menunggu surat keputusan dari Kementerian Sosial. Sedangkan waktunya agak lama, bahkan pernah terjadi penggantian meninggal dunia juga, surat keputusannya belum turun. Sehubungan dengan itu disarankan surat keputusan cukup dari dinas sosial kabupaten/kota.
5. Belum adanya dukungan sebagian besar daerah untuk kegiatan-kegiatan penunjang seperti sosialisasi, pendataan, pendampingan dalam hal penguatan pendamping, dan pengendalian yaitu monitoring, evaluasi dan pelaporan. Hal ini dilihat dari tidak adanya alokasi APBD baik di tingkat provinsi maupun kabupaten/kota.

6. Perlindungan yang diberikan belum bersinergi dengan pelayanan yang tersedia di bidang terkait lainnya Kesehatan, BKKBN, BPJS). Penerima manfaat ASLUT belum terjangkau oleh pelayanan kesehatan seperti Puskesmas, Posyandu, dan BPJS. Hal ini disebabkan kurangnya pengetahuan pendamping ASLUT dan petugas kesehatan dari Puskesmas-Posyandu.

### Manfaat Program

Walaupun masukan dan proses kegiatan masih mengalami hambatan dalam implementasinya, namun hasilnya sudah dirasakan baik oleh lansia telantar penerima ASLUT maupun oleh keluarganya. Hal ini dikemukakan hasil penelitian Puslitbang Kesejahteraan Sosial yaitu:

*“ ... lanjut usia telantar penerima ASLUT telah merasakan manfaat fisik dilihat dari terpenuhinya kebutuhan dasar walaupun sebatas pangan dan sandang dengan standar pelayanan minimal, psikologis yaitu merasa lebih nyaman dengan hidupnya, lebih percaya diri karena punya uang pegangan, dan sosial yaitu hubungan dengan anggota keluarga dan lingkungan sekitar semakin harmonis ”( Sumarno dkk 2012).*

Bantuan uang Rp.200.000, per bulan tidak semua kebutuhan dasar penerima manfaat terpenuhi. Hasil monitoring dan evaluasi menunjukkan

*“pemenuhan kebutuhan sehari-hari penerima Jaminan Sosial Lanjut Usia sebagian besar diperoleh dari dana program JSLU (70%), walaupun demikian masih terdapat sumber lain untuk pemenuhan kebutuhan sehari-hari diantaranya sumbangan dari masyarakat (6%) dan bantuan dari kerabat (24%)”*

Dana penerimaan Jaminan Sosial Lanjut Usia lebih banyak digunakan untuk beli bahan

pangan (41%), beli sandang (20%) dan biaya pengobatan (36%) serta kebutuhan lainnya (3%) (Direktorat Pelayanan Sosial Lanjut Usia 2011). Hal serupa juga ditunjukkan oleh hasil review lapangan yaitu: dana bantuan digunakan untuk kebutuhan harian makan transport mengambil obat, dan beli selimut, kasur untuk tidur, dan untuk kekurangan pemenuhan kebutuhan sehari-hari penerima manfaat juga menerima zakat masyarakat, sumbangan keluarga. Sehubungan dengan itu disarankan program ASLUT perlu dilanjutkan dan diperluas jangkauannya dalam rangka pemenuhan hak lansia telantar yang sudah tidak potensial dan miskin.

### PEMBAHASAN

Lanjut usia adalah seseorang yang telah mencapai usia 60 tahun ke atas. Lanjut usia yang berpotensi telantar, antara lain disebabkan karena mereka tidak mempunyai keluarga, sanak saudara atau orang lain yang mau dan mampu mengurusnya atau tidak mempunyai penghasilan yang dapat memenuhi kebutuhan minimumnya, baik jasmani, rohani, maupun sosial. Lanjut usia telantar adalah seseorang berusia 60 tahun ke atas yang tidak dapat memenuhi kebutuhan dasarnya seperti sandang, pangan dan papan, serta telantar secara psikis dan sosial. Adapun kriteria ketelantaran menurut BPS, Susenas 2012 penduduk lansia adalah ; 1) Tidak pernah sekolah atau tidak tamat SD; 2) Makan makanan pokok kurang dari 14 kali dalam seminggu; 3) Makan lauk pauk berprotein tinggi (nabati atau hewani); nabati < 4 kali, hewani < 2 kali atau kombinasi 4,2 dalam seminggu; 4) Memiliki pakaian kurang dari 4 stel; 5) Tidak mempunyai tempat tetap untuk tidur; 6) Bila sakit tidak diobati; 7) Bekerja > 35 jam seminggu (Kementerian Sosial dan BPS, 2013).

Tabel 1. Persentase Ketelantaran menurut Variabel

Variabel	Kriteria ke-Telantaran	Persentase	
		2009	2012
Var 1	Tidak pernah sekolah/tidak tamat SD	91	89
Var 2	Makan makanan pokok <14 kali dalam seminggu	53	55
Var 3	Makanan lauk pauk berprotein tinggi (hewani + nabati)	69	46
Var 4	Memiliki pakaian kurang dari 4 stel	55	54
Var 5	Tidak mempunyai tempat untuk tidur	48	47
Var 6	Bila sakit tidak diobati	-	11
Var 7	Bekerja lebih dari 35 jam seminggu	62	34

Sumber: BPS RI – Susenas Modul 2009 dan 2012

Jumlah lansia berdasarkan kategori ketelantaran pada tahun 2009 terdapat 14,76 persen lansia di Indonesia berada dalam keadaan telantar dan pada tahun 2012 jumlahnya sedikit menurun menjadi 13,17%. Jadi ada penurunan sebesar 1,59%. Ketelantaran ini dapat di lihat dari tujuh kriteria yang dijadikan sebagai indikator ketelantaran lanjut usia, tidak semuanya dialami oleh seorang lansia telantar. Pada tabel 1 untuk tahun 2012 kriteria yang paling banyak dialami lansia telantar adalah tidak pernah sekolah/tidak tamat SD yaitu

hampir 9 dari sepuluh lansia telantar tidak tamat SD. Lebih dari setengah lansia telantar hanya makan makanan pokok kurang dari 14 kali seminggu (55%) dan memiliki pakaian kurang dari empat stel (54,45%), Menurut perilaku pengobatannya hanya 10,56% lansia telantar menyatakan tidak berobat ketika ia sakit.

Penerima ASLUT sampai 2014 berjumlah 26.500 orang lansia Telantar. Perkembangannya adalah sebagai berikut.

Tabel 2. Perkembangan Program ASLUT 2006-2013

Tahun	Tambahan Provinsi yang Dicakup	Cakupan Berdasarkan Provinsi	Jumlah Kumulatif Penerima Manfaat
2006	Jakarta, Banten, Jawa Barat, Jawa Tengah, Yogyakarta, Jawa Timur	6	2.500
2007	Nusa Tenggara Timur (NTT), Sumatera Utara, Sulawesi Selatan, Kalimantan Selatan	10	3.500
2008	Maluku, Sulawesi Utara, Sumatera Barat, Kalimantan Barat Bali	15	5.000
2009	Aceh, Bengkulu, Jambi, Riau, Sumatera Selatan, Lampung, Kalimantan Tengah, Kalimantan Tengah, Kalimantan Timur, Sulawesi Tengah, Sulawesi Tenggara, Nusa Tenggara Barat (NTB), Maluku Utara, Papua	28	10.000
2010	Gorontalo	29	10.000
2011	Kepri, Bangka Belitung, Sulawesi Barat, Papua Barat.	33	13.250
2012	Semua Provinsi	33	26.500
2013	Semua Provinsi	34	26.500

Sumber: Direktorat Pelayanan Lanjut Usia, 2013

Jumlah lanjut lansia telantar penerima program ASLUT 26.500 jiwa. Lanjut usia telantar penerima Program ASLUT adalah lanjut usia, yang mengalami sakit menahun, dan hidupnya sangat tergantung pada bantuan orang lain, atau hidupnya hanya bisa berbaring di tempat tidur (*bedridden*) berumur 60 tahun sehingga tidak mampu melakukan aktivitas sehari-hari, tidak memiliki sumber penghasilan, miskin dan telantar. Lanjut usia yang telah berusia 70 tahun ke atas yang tidak potensial, tidak memiliki sumber penghasilan, miskin dan telantar.

Jumlah lanjut lansia Telantar menurut Pusdatin Kemsos (2012) lanjut usia telantar berjumlah 2.994.330 jiwa (2012). Sedangkan hasil Susenas 2012 sesuai dengan kriteria berjumlah 2,4 juta jiwa dan penerima program ASLUT 26.500 jiwa. Bila dibandingkan dengan data Pusdatin jumlah ini hanya 0.89%. Hal ini disebabkan perbedaan kriteria lanjut usia Telantar dan lanjut usia telantar penerima ASLUT sebagaimana telah diuraikan terdahulu. Permasalahannya di semua lokasi penelitian belum tersedia data populasi lanjut usia telantar penerima program ASLUT sesuai kriteria. Belum tersedianya data penerima ASLUT sesuai kriteria yang telah ditentukan disebabkan karena belum adanya dukungan daerah baik dalam hal regulasi dalam bentuk peraturan daerah (Perda) maupun dalam bentuk pengalokasian dana APBD untuk kegiatan pendataan.

### **Proses Pemberian**

Kebijakan pemberian ASLUT terkait dengan konsep lanjut usia telantar dan konsep lanjut usia Telantar. Konsep lanjut usia telantar dalam analisis kebijakan ini adalah seseorang yang telah berusia 60 tahun keatas, mengalami ketelantaran, miskin, tidak ada yang mengurus, tidak memiliki kemampuan baik fisik maupun

ekonomi, tidak mendapatkan pensiun, tidak memiliki asset, sehingga mereka tidak dapat memenuhi kebutuhan dasar hidupnya secara layak (Kementerian Sosial, 2013). Konsep ASLUT berdasarkan Buku Pedoman ASLUT Tahun 2013 adalah salah satu bentuk perlindungan sosial untuk membantu lanjut usia telantar agar mereka dapat memenuhi kebutuhan dasar hidupnya yang layak. Sedangkan Program ASLUT adalah kebijakan pemerintah untuk memberikan perhatian dan perlindungan sosial terhadap lanjut usia telantar dalam bentuk pemberian bantuan uang tunai untuk memenuhi kebutuhan dasarnya sehingga diharapkan mampu memelihara taraf kesejahteraan sosialnya.

Program ASLUT bertujuan untuk membantu pemenuhan sebagian kebutuhan dasar hidup lanjut usia telantar, sehingga dapat mempertahankan taraf kesejahteraan sosialnya dengan cara pemberian uang tunai kepada lanjut usia yang memenuhi kriteria per orang per bulan selama satu tahun melalui lembaga penyalur yang ditunjuk oleh pemerintah. Proses pemanfaatan dana oleh lanjut usia dikendalikan oleh petugas pendamping yang ditunjuk melaksanakan fungsi pendampingan guna memastikan program berjalan sesuai dengan tujuan.

ASLUT dilaksanakan oleh Kementerian Sosial melalui Direktorat Pelayanan Sosial Lanjut Usia sebagai penanggungjawab program. Lembaga penyalur sebagai penanggungjawab penyaluran dana kepada penerima ASLUT yang hingga saat ini adalah PT Pos Indonesia. Dinas atau instansi sosial provinsi dan kabupaten/kota sebagai penanggungjawab pelaksanaan program di wilayahnya. Ada juga pendamping sebagai petugas yang melakukan pendampingan terhadap penggunaan dan kemanfaatan penerima program ASLUT.

Penentuan daerah penerima program dilakukan dengan mempertimbangkan: 1) Besarnya populasi lanjut usia telantar sesuai kriteria, kesiapan data dan tingkat kemiskinan di masing-masing provinsi/kabupaten/kota; 2) Kesiapan sumber daya manusia pengelola program, sarana dan prasarana, serta faktor-faktor pendukung yang ada; 3) Komitmen daerah dalam mendukung peningkatan kesejahteraan lanjut usia telantar seperti sharing budget, adanya kebijakan daerah atau PERDA yang perspektif lanjut usia dan lain-lain; 4) Hasil pelaksanaan program tahun sebelumnya yang mencakup tingkat keberhasilan program dan koordinasi dengan berbagai instansi terkait.

Proses pemberian ASLUT dilaksanakan dengan tahapan sebagai berikut: 1) Sosialisasi program untuk menjelaskan program ASLUT kepada pelaksana dan masyarakat; 2) Pendataan, Seleksi dan Verifikasi Calon Penerima ASLUT; 3) Penetapan dan Penggantian Penerima Program. Penetapan penerima program ditetapkan oleh Kementerian Sosial RI melalui Surat Keputusan dan kemudian dituangkan dalam Kartu Penerima Program ASLUT, apabila terdapat penerima ASLUT yang tidak sesuai dengan persyaratan dan menjadi temuan yang beresiko harus mengembalikan pada Negara, maka sepenuhnya menjadi tanggung jawab daerah pengirim; 4) Penyaluran bantuan; 5) Pembinaan dan Pemantapan Pendamping yang dilakukan untuk meningkatkan pengetahuan, pemahaman dan kualitas pendamping dalam melaksanakan pendampingan program ASLUT; 6) Monitoring, evaluasi dan pelaporan.

Perlindungan sosial bagi lanjut usia dilaksanakan untuk mencegah dan menangani resiko dari guncangan dan kerentanan sosial agar kelangsungan hidup lanjut usia dapat dipenuhi sesuai dengan kebutuhan dasar minimal. Kebutuhan meliputi: 1) Asistensi sosial yaitu bentuk perlindungan sosial yang ditujukan untuk

meringankan beban hidup lanjut usia telantar guna memenuhi kebutuhan dasar hidupnya dalam bentuk pemberian bantuan berupa uang yang disertai dengan pendampingan sosial; 2) Kedaruratan yaitu tindakan mendesak untuk menyelamatkan, melindungi, dan memulihkan kesejahteraan lanjut usia dalam situasi darurat, baik dalam situasi bencana maupun bagi yang mengalami perlakuan salah dalam bentuk layanan pengaduan, rujukan untuk pemulihan fisik dan mental, pendampingan, serta penempatan di tempat penanganan trauma lanjut usia; 3) Aksesibilitas yaitu kemudahan dalam menggunakan sarana dan prasarana umum dan memperoleh fasilitas pelayanan dalam mendukung dan memperlancar mobilitas lanjut usia; dan 4) Pelayanan lanjut usia dalam keluarga pengganti yaitu pelayanan sosial kepada lanjut usia di luar keluarganya dan di luar lembaga dengan cara tinggal di keluarga lain untuk mendapatkan pendampingan, perawatan, dan pemenuhan kebutuhan dasar.

Sistem Jaminan Sosial Nasional (SJSN) disusun, ditata, dan dikembangkan untuk memastikan dan memantapkan pemenuhan hak-hak rakyat akan pelayanan sosial dasar secara nasional sehingga perlindungan sosial dapat dilaksanakan secara lebih komprehensif. Melalui Badan Pelaksana Jaminan Sosial (BPJS) penerima bantuan iuran Lanjut Usia Telantar (PBI) dapat memberikan perlindungan penuh bagi masyarakat luas penyandang masalah kesejahteraan sosial secara bertahap termasuk bagi lansia telantar.

Meskipun cakupan telah meningkat tetapi masih saja cakupan ini rendah jika melihat jumlah lansia miskin dan telantar yang diestimasi oleh Kemensos sejumlah 2,4 juta. Dalam rencana saat ini, Kementerian Sosial berharap bahwa pada tahun 2014, program akan mencakup 75.000 lanjut usia. Jumlah ini setara dengan 3,07% lansia berusia 60 tahun ke atas pada tahun 2014.

## KESIMPULAN

Hasil kajian kebijakan ASLUT sebagaimana telah diuraikan di atas bahwa program ASLUT sangat bermanfaat bagi pemenuhan kebutuhan dasar minimal lanjut usia telantar namun dalam implementasinya masih terdapat kelemahan dan hambatan seperti masalah antara lain: 1) Belum tersedianya data tentang populasi lanjut usia Telantar sesuai kriteria yang telah ditetapkan Direktorat Pelayanan Sosial Lanjut Usia; 2) Pendamping yang berasal dari PSM dan kader mitra kerja Kementerian Sosial, kompetensi dan integritasnya lebih baik dari yang bukan berlatar belakang PSM atau relawan; 3) Dukungan pemerintah daerah provinsi dan kabupaten baik dalam bentuk regulasi dan petunjuk teknis pelaksanaan kegiatan maupun anggaran masih terbatas, sehingga pemerintah daerah sulit untuk berpartisipasi dalam memperluas jangkauan; 4) Masing-masing SKPD berjalan sendiri-sendiri belum ada kegiatan yang terintegrasi, demikian pula halnya dengan unit-unit kerja terkait di Kementerian Sosial; 5) Masih kurangnya pengetahuan masyarakat maupun petugas khususnya pendamping tentang program ASLUT secara menyeluruh yang disebabkan belum optimalnya pelaksanaan sosialisasi; dan 6) Harmonisasi regulasi pusat dan daerah serta integrasi kegiatan baik internal Kemensos maupun antar bidang-bidang terkait lainnya serta dengan pihak swasta. Akibatnya jangkauan pelayanan sangat terbatas. Masih banyak lansia telantar sesuai kriteria sasaran ASLUT yang belum terjangkau oleh program ASLUT.

## SARAN

Berdasarkan analisis hasil penelitian direkomendasikan kepada Kementerian Sosial RI untuk mengembangkan kebijakan dalam rangka memperluas jangkauan dan pelayanan yang komprehensif bagi lanjut usia yaitu melalui: Peraturan Menteri Sosial tentang integrasi program direktorat dan

bidang-bidang terkait program ASLUT. Kebijakan ini memungkinkan dan dapat dilaksanakan sehubungan dengan adanya Peraturan Presiden Nomor 2 Tahun 2015 yaitu: penyelenggaraan perlindungan sosial yang komprehensif, penataan asistensi sosial reguler seperti Asistensi Sosial Lanjut Usia Telantar, Asistensi Sosial Penyandang Disabilitas Berat, Program Kesejahteraan Sosial Anak dan Asuransi Kesejahteraan Sosial berbasis keluarga dan siklus hidup, melalui Program Keluarga Produktif dan Sejahtera, serta mengintegrasikan berbagai asistensi sosial berbasis keluarga bagi keluarga miskin dan rentan.

Pelaksanaan Peraturan Menteri Sosial ini akan efektif bila ada suatu keinginan bersama para pihak terkait dalam merencanakan dan melaksanakan, serta memantau secara bersama, dengan sasaran yang sama yaitu keluarga miskin yang mempunyai lanjut usia telantar sasaran ASLUT. Masing-masing direktorat terkait memiliki target atau indikator sendiri-sendiri sesuai perannya masing-masing. Keuntungan dari integrasi program ini adalah anggaran tidak menumpuk disatu direktorat dan dapat menyelesaikan masalah besar yaitu kemiskinan dan meningkatkan kualitas hidup lanjut usia telantar.

Kepada pemerintah daerah provinsi, kabupaten/kota diharapkan dapat menjabarkan undang-undang tentang lanjut usia dalam peraturan daerah, sehingga daerah bisa menangani permasalahan lanjut usia terlantar melalui Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah.

## UCAPAM TERIMA KASIH

Penulis mengucapkan terima kasih pada ibu Kepala Biro Perencanaan yang memfasilitasi kajian ini, bapak Haswinar Arifin sebagai konsultan dalam kajian ini dan semua

pihak yang telah menyumbangkan tenaga dan pikiran dalam pelaksanaan kajian ini. Mudah-mudahan hasil kajian ini bermanfaat.

#### **DAFTAR PUSTAKA**

- Dunn W.M. (1999). Pengantar Analisi Kebijakan Publik. Yogyakarta: Gajah Mada University
- Fiona Howell & Dr. Jan Priebe. (2013). Asistensi Sosial Untuk Usia Lanjut Di Indonesia: Kajian Empiris Program ASLUT. Jakarta: TNP2K
- Jogiyanto, HM. (2013). Pedoman Survey Kuesioner (Edisi Kedua). Jogjakarta: BPFE.
- Kementerian Sosial dan Badan Pusat Statistik, (2011). Profil PMKS Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial Indonesia 2011.
- Kementerian Sosial dan Badan Pusat Statistik. (2013). Profil PMKS Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial Berdasarkan Hasil SUSENAS Tahun 2012.
- Lembaga Demografi UI dan HelpAge International. (2012). Hasil Penelitian Asistensi Sosial Untuk Usia Lanjut, Jakarta; Lembaga Demografi UI.
- Midgley, James. (1999). Social Welfare in Global Context (*Second Edition*), London: Sage Publications International Educational & Professional Publisher Thousand Oaks.
- Riant, Nugroho. (2012). Metode Penelitian Kebijakan, Edisi Ketiga. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Riant, Nugroho (2014). Kebijakan Publik di Negara-Negara Berkembang. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Setiono, Mangunprasodjo. A., & Nurhayati, Sri. (2005). Mengisi Hari Tua dengan Bahagia. Yogyakarta: Pradipta Publishing.
- Sumarno, Setyo., dkk. (2011). Evaluasi Program Jaminan Sosial Lanjut Usia. Jakarta: P3KS Press.
- W. Lawrence-Neuman. (2013). Metode Penelitian Sosial Pendekatan Kualitatif & Kuantitatif. Jakarta: PT. Index.
- Wayne, Parsons (2012). Public Policy: Pengantar Teori & Praktik Analisis Kebijakan, (Edisi Pertama). Jakarta: Kencana Prenada Media Group.

#### **Peraturan Perundang-Undangan**

- Undang-undang Republik Indonesia Nomor 13 Tahun 1998 tentang Kesejahteraan Lanjut Usia.
- Undang-undang Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2009 tentang Kesejahteraan Sosial.
- Undang-undang Republik Indonesia Nomor No. 13 tahun 2011 tentang Penanganan Fakir Miskin.
- Peraturan Menteri Sosial RI No.12 Tahun 2012 tentang Pedoman Pelaksanaan Program ASLUT, Dit. PSLU Ditjen Rehabilitasi Sosial, Kementerian Sosial RI.
- Peraturan Presiden No. 2 Tahun 2015 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional Tahun 2015-2019.