



BAB I

PENDAHULUAN

I.1. Latar Belakang Masalah

Pembangunan kesehatan Lansia bertujuan meningkatkan kesadaran, kemauan, dan kemampuan hidup sehat agar terwujud derajat kesehatan yang optimal. Pemerintah bertugas menyelenggarakan upaya kesehatan yang merata dan terjangkau oleh masyarakat dengan memperhatikan fungsi sosial sehingga pelayanan kesehatan bagi masyarakat yang kurang mampu tetap terjamin (UU RI No. 23/1992: pasal 3, pasal 7, dan pasal 8). Namun, pelayanan kesehatan termasuk salah satu bidang pelayanan masyarakat yang belum banyak mendapat perhatian secara bias, baik dari kalangan akademisi maupun publik lainnya. Umumnya mereka masih menganggap bahwa pelayanan kesehatan masih sekedar persoalan teknis belaka, yang hanya menjadi minim dokter, perawat, dan tenaga kesehatan lainnya. Padahal seharusnya sejalan dengan perspektif *kesehatan untuk semua*, merupakan kewajiban kita semua untuk peduli terhadap pelayanan kesehatan. Hal ini berarti bahwa pelayanan kesehatan sebagai jasa publik harus bisa diakses oleh seluruh lapisan masyarakat, tidak hanya lapisan masyarakat menengah ke atas, melainkan juga lapisan masyarakat bawah atau keluarga miskin.

Penduduk di Indonesia terdiri dari berbagai macam usia, yaitu masyarakat dengan usia belum produktif (anak-anak), berusia produktif



(dewasa), dan berusia kurang produktif (lanjut usia). Seiring dengan bertambahnya usia di Indonesia cenderung meningkat. Data Badan Pusat Statistik (BPS) menunjukkan bahwa mulai tahun 2010 terjadi ledakan jumlah penduduk lanjut usia di Indonesia sebanyak 23.992.553 jiwa (9,77%) dari total jumlah penduduk sebanyak 237.641.326 jiwa, dan pada tahun 2020 diprediksi jumlah lanjut usia mencapai 28.822.879 jiwa (11,34%). Indonesia saat ini telah masuk sebagai negara berstruktur penduduk tua sebagaimana ketentuan badan dunia, karena jumlah penduduk lanjut usia mencapai lebih dari 7 persen. Indonesia juga menduduki rangking keempat di dunia dengan jumlah lansia 24 juta jiwa. Adapun provinsi di Indonesia yang paling banyak penduduk lanjut usia adalah: DI Yogyakarta (12,48%), Jawa Timur (9,36%), Jawa Tengah (9,26%), Bali (8,77%), Jawa Barat (7,09%)¹. Undang-undang Kesehatan Nomor 36 Tahun 2009 tentang kesehatan menyebutkan bahwa upaya untuk meningkatkan dan memelihara kesehatan masyarakat termasuk lanjut usia dilaksanakan berdasarkan prinsip non diskriminatif, partisipatif, dan berkelanjutan.

Prinsip non diskriminatif mengandung makna bahwa semua masyarakat harus mendapatkan pelayanan kesehatan termasuk lanjut usia (lansia) dengan tidak memandang suku, ras, agama, dan budaya. Partisipatif mengandung makna mengahrapkan partisipasi masyarakat untuk ikut serta dalam meningkatkan dan memelihara kesehatan masyarakat termasuk lanjut usia. Berkelanjutan mengandung makna bahwa program/kegiatan yang berupaya untuk meningkatkan dan memelihara kesehatan tidak hanya dilakukan sekali atau dua kali melainkan

¹ www.health.detik.com diakses tanggal 10 Oktober 2013



terus berlanjut². Dasar dibentuknya program posyandu lansia ini berasal dari Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 43 Tahun 2004 tentang pelaksanaan upaya peningkatan kesejahteraan sosial lanjut usia, Komnas lansia sebagai lembaga semua unsur terkait dalam bidang peningkatan kesejahteraan lanjut usia di tingkat pusat.

Sehubungan dengan hal itu Pemerintah Provinsi Jawa Timur juga mengeluarkan Peraturan Daerah Provinsi Jawa Timur Nomor 5 tahun 2007 tentang kesejahteraan lanjut usia pada pasal 8 ayat 1 yang berbunyi:

–Peningkatan kesejahteraan lansia meliputi: pelayanan keagamaan dan mental spiritual, pelayanan kesehatan, pelayanan kesempatan kerja, pelayanan pendidikan dan pelatihan, pelayanan untuk mendapatkan kemudahan dalam penggunaan fasilitas sarana dan prasarana umum, pemberian kemudahan dan layanan bantuan hukum, bantuan sosial dan perlindungan sosial”.

Sebagai wujud nyata pelayanan kesehatan pada kelompok usia lanjut ini, pemerintah telah mencanangkan pelayanan pada lansia melalui beberapa jenjang. Pelayanan kesehatan di tingkat masyarakat adalah posyandu lansia, pelayanan kesehatan lansia tingkat dasar adalah puskesmas, dan pelayanan kesehatan tingkat lanjutan adalah rumah sakit.

Posyandu Lansia (PL) merupakan program pelayanan kesehatan kepada masyarakat khususnya lansia yang diselenggarakan oleh Puskesmas, yang targetnya adalah agar masyarakat—khususnya Lansia—dapat mengakses layanan kesehatan di tingkat dasar, tanpa khawatir soal biaya. Di masyarakat, acapkali tumbuh anggapan yang keliru, bahwa Puskesmas hanya alat untuk mendapatkan rujukan ke rumah sakit. Oleh karena itu, pemerintah perlu mengajari dan

² www.komnaslansia (diakses tanggal 23 Oktober 2013)



berkampanye soal kemudahan dan jaminan kualitas pelayanan di puskesmas, termasuk pelayanan kesehatan warga kurang mampu dan Lansia.

Rendahnya mutu pelayanan publik, dapat menimbulkan kasus-kasus yang dikategorikan sebagai *mal-administrasi*. Sebagai contoh mal-administrasi ialah pelayanan berlarut-larut, perlakuan tidak adil, permintaan imbalan, dan penyalahgunaan wewenang. Tidak bisa disangkal lagi, berbagai penyakit birokrasi yang selama ini berkembang telah membuat birokrasi publik di Indonesia menjadi disfungsional dalam menjalankan misinya baik sebagai agen pelayanan maupun sebagai agen perubahan. Sebagai agen pelayanan, birokrasi belum mampu menjadikan dirinya sebagai kekuatan yang dapat memberikan nilai tambah terhadap efisiensi nasional, kesejahteraan rakyat, dan keadilan sosial.³

UU Nomor 25 tahun 2009 tentang Pelayanan Publik telah diterbitkan dan harus dapat dijadikan pedoman dalam pelayanan publik di seluruh Indonesia. Dalam kehidupan bernegara, maka pemerintah memiliki fungsi memberikan berbagai pelayanan yang diperlukan oleh masyarakat, mulai dari pelayanan dalam bentuk pengaturan atau pun pelayanan-pelayanan lain dalam rangka memenuhi kebutuhan masyarakat dalam bidang pendidikan, utilitas, kesehatan, dan lainnya. Berbagai gerakan reformasi publik (*public reform*) yang dialami negara-negara maju pada awal tahun 1990-an banyak diilhami oleh tekanan masyarakat akan perlunya peningkatan kualitas pelayanan publik

³ Dwiyanto, Agus, 2011. *Manajemen Pelayanan Publik serta Implementasinya*, PT. Mandar Maju Bandung. Hal.vii



yang diberikan oleh pemerintah.

Dicermati secara hakiki, pemberian pelayanan publik adalah pemberian pelayanan prima kepada masyarakat—termasuk Lansia—yang merupakan kewajiban aparatur pemerintah sebagai abdi masyarakat. Selain peningkatan kualitas melalui layanan prima, pelayanan yang berkualitas juga dapat dilakukan dengan konsep 'layanan sepenuh hati'. Layanan sepenuh hati yang digagas oleh Patricia Patton dimaksudkan layanan yang berasal dari diri sendiri yang mencerminkan emosi, watak, keyakinan, nilai, sudut pandang dan perasaan. Memberikan layanan kepada pelanggan dengan sepenuh hati tercermin dari kesungguhan yang dimaksudkan, aparatur pelayanan menjadikan kepuasan pelanggan sebagai tujuan utama.⁴

Perlunya layanan sepenuh hati, sangat cocok ketika layanan publik lebih ditujukan kepada Lansia--sebagai suatu fenomena sosial tentang permasalahan hak asasi dari sekelompok penduduk yang telah melampaui usia lanjut—yang acapkali luput dari perhatian para intelektual di negara berkembang khususnya di Indonesia. Sementara jumlah lansia di Indonesia cenderung terus bertambah seiring dengan bertambahnya harapan hidup. Namun semakin bertambahnya usia, pada umumnya mereka mengalami kemunduran fisik dan psikis, sehingga perlu mendapat uluran tangan dari berbagai pihak. Sehubungan dengan itu, paradikma pembangunan memang sudah waktunya lebih mengarah ke kesejahteraan lansia. Sebagaimana bahwa lansia mempunyai hak dan kewajiban yang sama sebagai

⁴ Lijan Poltak Sinambel, *Reformasi Pelayanan Publik: Teori, Kebijakan, dan Implementasinya* Jakarta. Bumi Aksara 2006, hal 8.



warga negara Indonesia.

Jawa Timur telah menerbitkan Perda Nomor 5/2007 tentang Meningkatkan Kesejahteraan Lanjut Usia. Begitu banyak jumlah Lansia di Jawa Timur, dengan adanya Perda ini diharapkan konsistensi Pemerintah Jatim dapat menuangkan kebijakan untuk meningkatkan kesejahteraan para Lansia. Disamping karena jumlah, memang upaya peningkatan kesejahteraan sosial Lansia menjadi komitmen nasional, karena potensi/peran yang strategis dari para lansia sebagai pewaris/penerus nilai-nilai budaya bangsa. Ini secara tegas tertuang dalam Undang-undang no 13/98 diikuti PP no 43/2004 dan dipertegas oleh Perda Provinsi Jawa Timur No 5/2007.

Sebagai pertimbangan dikeluarkannya Perda No 5/ 2007, adalah bahwa Lansia sebagai Warga Negara Republik Indonesia mempunyai hak dan kewajiban yang sama dalam segala aspek kehidupan, serta memiliki potensi dan kemampuan yang dapat dikembangkan untuk memajukan kesejahteraan diri, keluarga dan masyarakat. Seiring dengan ditetapkannya bidang kesehatan sebagai salah satu kewenangan wajib yang harus dilaksanakan oleh daerah dan implementasi perda NO 5/ 2007 tentang Lansia, maka relatif banyak daerah yang berusaha meningkatkan pelayanan di bidang kesehatan khususnya kepada Lansia. Berbagai inovasi dilakukan, agar kualitas pelayanan kesehatan khususnya Lansia bisa ditingkatkan, yaitu melalui Posyandu Lansia/PL.

Meningkatnya populasi lansia ini membuat pemerintah perlu merumuskan kebijakan dan program yang ditujukan kepada kelompok penduduk lansia sehingga dapat berperan dalam pembangunan dan tidak menjadi beban bagi

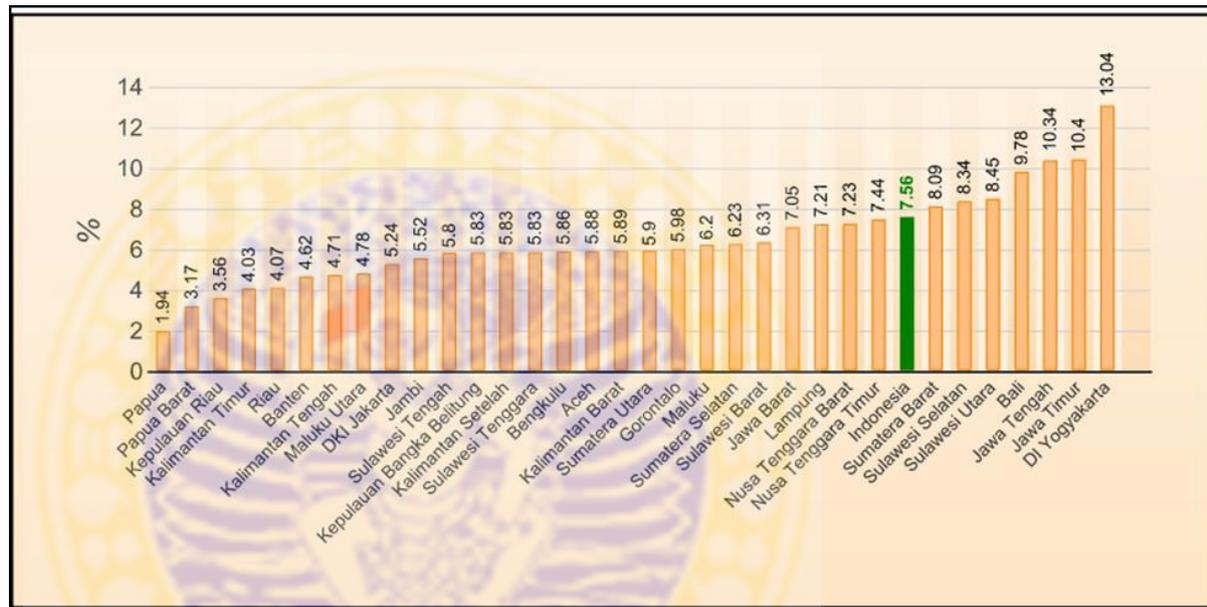


masyarakat. Undang-Undang Nomor 13 Tahun 1998 tentang kesejahteraan lansia menetapkan, bahwa batasan umur lansia di Indonesia adalah 60 tahun ke atas. Berbagai kebijakan dan program yang dijalankan pemerintah di antaranya tertuang dalam Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2004 tentang Pelaksanaan Upaya Peningkatan Kesejahteraan Lanjut Usia, yang antara lain meliputi: 1) Pelayanan keagamaan dan mental spiritual seperti pembangunan sarana ibadah dengan pelayanan aksesibilitas bagi lanjut usia; 2) Pelayanan kesehatan melalui peningkatan upaya penyembuhan (kuratif), diperluas pada bidang pelayanan 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; 4) Kemudahan dalam penggunaan fasilitas umum, seperti pelayanan administrasi pemerintah (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 kartu wisata khusus, mendahulukan para lanjut usia.

Indonesia termasuk negara berstruktur tua, hal ini dapat dilihat dari persentase penduduk lansia tahun 2008, 2009 dan 2012 telah mencapai di atas 7% dari keseluruhan penduduk. Struktur penduduk yang menua tersebut merupakan salah satu indikator keberhasilan pencapaian pembangunan manusia secara global dan nasional. Keadaan ini berkaitan dengan adanya perbaikan kualitas kesehatan dan kondisi sosial masyarakat yang meningkat. Dengan demikian, peningkatan

jumlah penduduk lanjut usia menjadi salah satu indikator keberhasilan pembangunan sekaligus sebagai tantangan dalam pembangunan.

Jika dilihat sebaran penduduk lansia menurut provinsi, persentase penduduk lansia di atas 10% sekaligus paling tinggi ada di Provinsi DI Yogyakarta (13,04%), Jawa Timur (10,40%) dan Jawa Tengah (10,34%).



Gambar I.1: Penduduk Lanjut Usia Menurut Provinsi

Sumber : www.depkes.go.id (diakses tanggal 16 Oktober 2013)

Sementara itu diketahui, salah satu kota yang memiliki penduduk terpadat di Indonesia adalah kota Surabaya. Jumlah penduduk Surabaya (2010), mencapai sekitar 3,4 juta jiwa dan sebesar 10% dari jumlah penduduk tersebut adalah lansia. Dengan kata lain, saat ini jumlah lansia di Surabaya mencapai lebih 300 ribu



orang. Bahkan, jumlah lansia tersebut lebih banyak daripada jumlah balita di Surabaya yang hanya mencapai 125ribu jiwa.⁵

Kategori penduduk dikatakan sebagai lansia adalah seseorang yang telah mencapai umur 60 tahun sedangkan untuk kategori pra lanjut usia adalah seseorang yang berumur 45 sampai 59 tahun (Komnas Lansia,2010). Lansia merupakan salah satu anggota masyarakat yang memiliki kondisi fisik dan mental yang cenderung lemah dan tidak lagi kokoh.Lansia memiliki rasa sensitivitas yang lebih tinggi dibandingkan anggota masyarakat lainnya sehingga para lansia memerlukan perhatian yang relatif tinggi pula. Kondisi lansia yang kurang produktif seringkali memunculkan stigma bahwa lansia hanya menjadi beban dalam kehidupan karena tidak dapat hidup mandiri. Lemahnya kondisi yang terjadi pada lansia juga memungkinkan mereka rentan terhadap berbagai jenis penyakit. Dalam hal ini, perhatian dari pemerintah terhadap masalah kesehatan lansia sangat dibutuhkan. Salah satu wujud pelayanan kesehatan dari pemerintah kepada kelompok lansia yaitu melalui Pos Pelayanan Terpadu (Posyandu) Lansia/Posyandu Lansia (PL). Posyandu Lansia atau juga biasa disebut dengan istilah Pos Pembinaan Terpadu (Posbindu) Lansia merupakan suatu bentuk keterpaduan pelayanan kesehatan dasar terhadap lansia ditingkat desa dalam masing-masing di wilayah kerja Puskesmas.

Tujuan dari Posyandu Lansia secara garis besar adalah meningkatkan jangkauan pelayanan kesehatan lansia di masyarakat, sehingga terbentuk pelayanan kesehatan yang sesuai dengan kebutuhan lansia. Posyandu Lansia

⁵ www.depkes.go.id (diakses tanggal 16 Oktober 2013)



dipandang sangat bermanfaat bagi masyarakat, namun keberadaannya di masyarakat relatif belum dimanfaatkan oleh Lansia. Kerjasama yang baik antara masyarakat, kader posyandu dan petugas kesehatan dapat mendorong tercapainya target pemanfaatan posyandu Lansia yang optimal. Maka dari itu, selain kerjasama yang baik, perlu pula diberikan informasi yang tepat kepada lansia mengenai program posyandu dan pentingnya pemanfaatan posyandu. Posyandu Lansia/PL yang kini termasuk upaya pengembangan puskesmas memiliki program atau upaya terkait penyuluhan-penyuluhan kesehatan, antara lain pencegahan penyakit, dan pemeriksaan kesehatan seperti mengukur tinggi badan, penimbangan berat badan, pemeriksaan tekanan darah, gula darah, hemoglobin dan kolesterol untuk mengetahui lebih awal penyakit yang diderita (deteksi dini) atau ancaman masalah kesehatan yang dihadapi sehingga hal tersebut dapat diantisipasi.⁶

Kebutuhan Lansia terhadap kualitas pelayanan kesehatan melalui Posyandu Lansia semakin meningkat dan mendesak, sehingga Pemerintah Kota Surabaya perlu segera melakukan tindakan penanganan terhadap Lansia. Berbagai usaha pelayanan kesehatan terhadap Lansia telah dilakukan dengan mendirikan sarana kesehatan terhadap Lansia, berupa Posyandu Lansia/PL. Pada tahun 2011, jumlah rumah sakit di Surabaya mencapai 35, yang terdiri dari 2 rumah sakit pemerintah dan 33 yang lainnya adalah rumah sakit swasta⁷

⁶ www.komnaslansia.go.id (diakses tanggal 23 Oktober 2013)

⁷ www.surabaya-ehealth.org (diakses tanggal 23 Oktober 2013)



Tabel I.1
SARANA KESEHATAN DI KOTA SURABAYA

No.	Sarana Kesehatan	Jumlah
1.	Rumah Sakit Umum	35
2.	Rumah Sakit Jiwa	1
3.	Rumah Sakit Bersalin	9
4.	Rumah Sakit Khusus Lain	3
5.	Balai Pengobatan atau Klinik	83
6.	Puskesmas	58
7.	Posyandu	2.807
8.	Apotek	691

Sumber: Dinas Kesehatan Kota Surabaya, 2011.

Dari tabel I.1 di atas dapat dilihat bahwa Sarana Kesehatan mulai Rumah Sakit sampai Apotek telah tersedia dengan jumlah relatif banyak di Kota Surabaya. Salah satu sarana kesehatan yang dekat Lansia adalah Posyandu, yang jumlahnya relatif banyak.



Tabel I.2

Sarana Kesehatan (Puskesmas) di Kecamatan Kenjeran

NO.	PUSKESMAS
1	Tanah Kali Kedinding
2	Pogot
3	Dukuh Setro
4	Bulak banteng

Sumber: Kantor Kecamatan Kenjeran, 2014.

Pengetahuan dan kepercayaan Lansia Kota Surabaya terhadap Posyandu Lansia masih relatif kurang, artinya Posyandu Lansia kurang memberi pelayanan yang terkesan seadanya, seperti halnya anggapan masyarakat terhadap puskesmas secara umum. Untuk itu perlu dilakukan perbaikan-perbaikan kinerja dan menambah sarana dan prasarana Posyandu Lansia milik pemerintah daerah dituntut untuk dapat meningkatkan pelayanan kesehatan.

Oleh karena itu peneliti melakukan penelitian mengenai bagaimana implementasi program posyandu lansia yang dilaksanakan di RW IV Kelurahan Tanah Kali Kedinding Kecamatan Kenjeran. Wilayah posyandu lansia tanah kali kedinding mempunyai penduduk lansia sebanyak 1378 orang laki-laki dan 1343



orang perempuan, dan jumlah lansia yang mendapat PMT (Pemberian Makanan Tambahan) sebanyak 452 orang dan salah satu posyandu lansia di tanah kali kedinding yang mempunyai anggota aktif sebanyak 145 lansia ini mempunyai agenda pemeriksaan kesehatan yang dilakukan tiap bulan sekali pada hari rabu minggu kedua dan senam lansia yang dilakukan tiap minggu sekali pada hari minggu. Dengan ini peneliti akan mengambil judul penelitian ~~Implementasi~~ "Implementasi Program Posyandu Lanjut Usia (Lansia) di RW IV Kelurahan Tanah Kali Kedinding Kecamatan Kenjeran Surabaya." Penelitian ini akan membahas mengenai bagaimana implementasi program posyandu lansia dan faktor-faktor yang mempengaruhi keberhasilan implementasi program posyandu lansia.

I.2. Rumusan Masalah

Dari uraian fenomena permasalahan Posyandu Lansia, maka rumusan permasalahan dalam penelitian ini, adalah:

1. Bagaimana Implementasi Program Posyandu Lansia di RW IV Kelurahan Tanah Kali Kedinding Kecamatan Kenjeran Kota Surabaya ?
2. Faktor-faktor apakah yang mempengaruhi keberhasilan Implementasi Program Posyandu Lansia di RW IV Kelurahan Tanah Kali Kedinding Kecamatan Kenjeran Kota Surabaya?

I.3. Tujuan Penelitian

Berdasarkan pada perumusan masalah penelitian yang telah tersusun, maka



tujuan penelitian ini, adalah:

1. Mendeskripsikan Implementasi Program Posyandu Lansia di RW IV Kelurahan Tanah Kali Kedinding Kecamatan Kenjeran Kota Surabaya
2. Mendeskripsikan faktor-faktor yang mempengaruhi keberhasilan dalam Implementasi Program Posyandu Lansia di RW IV Kelurahan Tanah Kali Kedinding Kecamatan Kenjeran Kota Surabaya

I.4. Manfaat Penelitian

Manfaat dari penelitian ini, mencakup manfaat dari segi akademis dan manfaat dari segi praktis, yaitu;

1. Secara akademis, penelitian ini diharapkan dapat memberi kontribusi terhadap kajian Ilmu Administrasi Negara, implementasi kebijakan serta dapat memberikan penjelasan secara komprehensif tentang fenomena Posyandu Lansia melalui teori-teori yang relevan dalam implementasi program, sehingga dapat melengkapi dan menambah khasanah pengetahuan ilmiah bagi ilmu Administrasi Negara. Di samping itu, dapat digunakan sebagai bahan informasi bagi penelitian selanjutnya.
2. Secara praktis, penelitian ini dapat memberikan sumbangan informasi kepada masyarakat dan pihak-pihak yang terkait dalam penelitian ini khususnya kepada pelaksana Program Posyandu Lansia Di RW IV Kelurahan Tanah Kali Kedinding Kecamatan Kenjeran Kota Surabaya.



Hasil penelitian dapat dijadikan sebagai masukan dalam pelaksanaan Program Posyandu Lansia agar sesuai harapan dan tepat sasaran.

I.5. Kerangka Konseptual

I.5.1. Implementasi Kebijakan Publik

1.5.1.1 Kebijakan Publik

Kebijakan publik sering digunakan dalam pengertian yang berbeda-beda. Hal ini terjadi dikarenakan kebanyakan penggunaan definisi tersebut tergantung dari masalah yang dikaji. Berikut ini akan dijelaskan mengenai beberapa definisi kebijakan publik agar mempunyai kesamaan maksud dan arti dalam penelitian ini. Selama ini kebijakan publik seringkali dipergunakan dalam kaitannya dengan tindakan-tindakan atau kegiatan pemerintah serta perilaku negara pada umumnya sehingga kebijakan selalu dihubungkan dengan makna tindakan politik. Lebih jauh tentang pengertian kebijakan negara, menurut Thomas R. Dye adalah apapun yang dipilih oleh pemerintah untuk dilakukan dan tidak dilakukan, Thomas R. Dye mengatakan bahwa bila pemerintah memilih untuk melakukan sesuatu maka harus ada tujuan dan kebijakan negara tersebut harus meliputi semua tindakan pemerintah dan bukan hanya keinginan para pejabat pemerintah tersebut.⁸

Disamping itu, sesuatu yang tidak dilaksanakan oleh pemerintah juga merupakan kebijakan negara. Hal ini karena –sesuatu yang tidak dilakukan” oleh pemerintah akan mempunyai pengaruh (dampak) yang sama besarnya dengan –sesuatu yang dilakukan” oleh pemerintah. Pengertian lain yang agak mirip

⁸ Budi Winarno, *Kebijakan Publik Teori, Proses dan Studi kasus*. Cet I (Yogyakarta: CAPS 2012). hal 20.



dengan definisi Dye, dikemukakan oleh Wahab yang mengatakan bahwa kebijakan adalah berkaitan dengan apa yang senyatanya dilakukan oleh pemerintah dan bukan sekedar apa yang ingin dilakukan.⁹

Carl Friedrich memandang kebijakan sebagai suatu arah tindakan yang diusulkan oleh seseorang, kelompok atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu yang memberikan hambatan-hambatan dan peluang-peluang terhadap kebijakan yang diusulkan untuk menggunakan dan mengatasi dalam rangka mencapai suatu tujuan atau merealisasikan suatu sasaran dan suatu maksud tertentu.¹⁰ Definisi yang diberikan oleh Friedrich ini menyangkut dimensi yang luas karena kebijakan tidak hanya dipahami sebagai tindakan yang dilakukan oleh pemerintah, tetapi juga oleh kelompok maupun oleh individu. Pengertian kebijakan menurut Robert Eystone mendefinisikan kebijakan publik sebagai — hubungan antara unit pemerintah dengan lingkungannya —¹¹

Charles O Jones secara singkat mengatakan bahwa kebijakan publik adalah tindakan pemerintah atas permasalahan publik, yang di dalamnya terkandung komponen – komponen :¹²

1. Goals atau sasaran – sasaran yang merupakan tujuan akhir yang ingin dicapai
2. Plans/ proposals atau rencana – rencana atau proposal yang merupakan spesifikasi alat untuk mencapai tujuan tersebut.

⁹ Joko widodo, *Analisis Kebijakan Publik*. Cet III (Malang: Bayu Media 2009). hal 14.

¹⁰ Budi Winarno, *Op.cit.* hal 20.

¹¹ Leo Agustino, *Dasar – Dasar Kebijakan Publik* . (Bandung : Alfabeta 2008). hal 6.

¹² *Ibid*, hal 7



3. Programs atau program – program yang merupakan alat formal untuk mencapai tujuan.
4. Decisions atau keputusan – keputusan yang merupakan spesifikasi tindakan – tindakan yang diambil untuk mencapai tujuan, mengembangkan rencana, melaksanakan dan mengevaluasi program.
5. Efek atau dampak sebagai hasil terukur dari pelaksanaan program, baik yang diharapkan atau yang tidak diharapkan baik dampak utama ataupun dampak sampingan.

Anderson mengartikan kebijakan publik sebagai serangkaian tindakan yang mempunyai tujuan tertentu yang diikuti dan dilaksanakan oleh pelaku atau sekelompok pelaku guna memecahkan masalah tertentu. Atas dasar pengertian-pengertian di atas, maka dapat ditemukan elemen-elemen yang terkandung dalam kebijakan publik sebagaimana yang diungkapkan Anderson:¹³

1. Kebijakan selalu mempunyai tujuan atau berorientasi pada tujuan tertentu.
2. Kebijakan berisi tindakan atau pola tindakan pejabat-pejabat pemerintah.
3. Kebijakan adalah apa yang benar-benar dilakukan oleh pemerintah dan bukan apa yang bermaksud akan dilakukan.
4. Kebijakan publik bersifat positif (merupakan tindakan pemerintah mengenai suatu masalah tertentu) dan bersifat negatif (keputusan pejabat pemerintah untuk tidak melakukan sesuatu).

¹³ *Ibid*, hal 8.



Dalam merumuskan kebijakan publik (*policy problem formulation*) sebagaimana dikemukakan sebelumnya diawali dengan perumusan masalah. Jika masalah telah dirumuskan dengan baik dan benar maka kebijakan yang diambil akan tepat dan dapat dipertanggungjawabkan. Oleh karena itu, dalam merumuskan kebijakan publik, persoalan mendasar adalah merumuskan masalah kebijakan (*policy problem*). Merumuskan masalah kebijakan menurut William N. Dunn dibedakan dalam empat macam fase yang saling tergantung yaitu pencairan masalah, pendefinisian masalah, spesifikasi masalah, dan pengendalian masalah.¹⁴

Kita bisa menemukan banyak istilah definisi kebijakan publik, tetapi di Indonesia menggunakan istilah *kebijaksanaan* sebagai kata ganti *policy*. Perlu di tekankan kebijaksanaan bukanlah kebijakan publik karena (ke)bijaksana(an) adalah salah satu dari ciri kebijakan publik. Pertama kebijakan publik terbentuk dari dua kata : kebijakan dan publik, kebijakan adalah *decision made by the one who hold the authority, formal or informal*. Publik adalah sekelompok orang yang terikat dengan suatu isu tertentu yang bukanlah umum, rakyat, masyarakat maupun sekedar stakeholder.¹⁵

Selanjutnya dalam mendefinisikan kebijakan publik, telah diuraikan beberapa elemen penting kebijakan publik :¹⁶

- Bahwa kebijakan publik dalam bentuk peraturan daerah berupa penetapan tindakan-tindakan pemerintah;

¹⁴ Joko widodo, *Op.cit.* hal 64-65.

¹⁵ Riant Nugroho, *Public Policy*, Edisi ketiga, (Jakarta : PT. Elex Media Komputindo, 2011), hal. 96.

¹⁶ M.Irfan, *Islamy, Prinsip-prinsip Kebijaksanaan Negara* (Jakarta: Bina Aksara, 1992). Hal 17



- Bahwa kebijakan publik itu tidak cukup hanya dinyatakan tetapi dilaksanakan dalam bentuk yang nyata
- Bahwa, kebijakan publik, baik untuk melakukan sesuatu ataupun tidak melakukan sesuatu itu mempunyai dan dilandasi maksud dan tujuan tertentu;
- Bahwa kebijakan publik itu harus senantiasa ditujukan bagi kepentingan seluruh anggota masyarakat.

Menurut Donovan dan Jackson dari pendapat Graycar, maka *policy* atau kebijakan dapat dilihat sebagai konsep filosofis (merupakan serangkaian prinsip atau kondisi yang diinginkan), suatu produk (serangkaian kesimpulan atau rekomendasi), suatu proses (cara dimana suatu organisasi mengetahui apa yang diharapkan darinya yaitu program dan mekanisme dalam mencapai produknya, suatu kerangka kerja (proses tawar menawar dan negosiasi untuk merumuskan isu-isu dan metode mengimplementasikan).¹⁷

Pengertian kebijakan mempunyai beberapa implikasi yaitu sebagai berikut

.¹⁸

1. Kebijaksanaan Negara itu dalam bentuk perdananya berupa penetapan tindakan – tindakan dari pemerintah.
2. Kebijaksanaan Negara itu tidak cukup hanya dinyatakan, tetapi dilaksanakan dalam bentuk yang nyata.

¹⁷ Yeremias, Keban, Enam Dimensi Strategis Administrasi Publik : Konsep, Teori, dan Isu. (Yogyakarta : Gava Media, 2004). hal : 55

¹⁸ Mas Roro Lilik Ekowati, Perencanaan Implementasi dan Evaluasi Kebijakan atau Program, (Surakarta: Pustaka Cakra, 2009), hal. 1-2.



3. Kebijaksanaan Negara itu, baik untuk melakukan sesuatu atau tidak melakukan sesuatu, itu mempunyai dan dilandasi dengan maksud dan tujuan tertentu.
4. Kebijakan itu harus senantiasa ditunjukkan bagi kepentingan seluruh anggota masyarakat.

Dari berbagai definisi tentang kebijakan publik tersebut, yang dimaksud kebijakan publik dalam penelitian ini dapat disimpulkan sebagai keputusan yang dibuat oleh pemerintah sebagai pedoman untuk bertindak, meliputi sejumlah aktivitas yang harus dilaksanakan yang menyangkut kepentingan publik untuk mencapai tujuan tertentu dan harus segera ditangani.

1.5.1.2 Implementasi Kebijakan Publik

Agar dapat memahami implementasi secara lebih jelas maka akan diuraikan beberapa definisi dari konsep implementasi kebijakan publik. Dalam kamus Webster implementasi diartikan sebagai *“to provide the means for carrying out* (menyediakan sarana untuk melaksanakan sesuatu), *to give practical effects to* (menimbulkan dampak atau akibat terhadap sesuatu)” implementasi berarti menyediakan sarana untuk melaksanakan suatu kebijakan dan dapat menimbulkan dampak atau akibat terhadap sesuatu tertentu.¹⁹ Jones mengartikan implementasi sebagai *Getting the job done “and” doing it*. Pengertian tersebut merupakan pengertian yang sangat sederhana, akan tetapi dengan kesederhanaan rumusan seperti itu tidak berarti implementasi kebijaksanaan merupakan suatu proses kebijakan yang dapat dilakukan dengan mudah. Menurut Jones, pelaksanaannya

¹⁹ Joko Widodo, hal 86.



menurutnya ada beberapa syarat, antar lain adanya orang atau pelaksana, uang dan kemampuan organisasional, yang dalam hal ini sering disebut resources.²⁰ Dalam hal ini implementasi merupakan proses penerimaan sumber daya tambahan sehingga dapat menghitung apa yang harus dikerjakan.

Daniel A. Mazmanian serta Paul A. Sebartier menjelaskan makna dari implementasi yaitu : ~~Memahami~~ apa yang senyatanya terjadi setelah suatu kebijakan dinyatakan berlaku atau dirumuskan merupakan fokus perhatian implementasi kebijakan, yakni kejadian-kejadian dan kegiatan-kegiatan yang timbul setelah disahkannya pedoman-pedoman kebijakan negara, yang mencakup baik usaha-usaha untuk menadministrasikannya maupun untuk menimbulkan akibat atau dampak nyata pada masyarakat atau kejadian-kejadian”.²¹ Sedangkan di sisi lain, Van Meter dan van Horn merumuskan dan mendefinisikan implementasi sebagai: *those actions by public or private individuals (or groups) that are directed at the achievement of objectiveness set fort in prior policy decisions*” (tindakan-tindakan yang dilakukan baik oleh individu-individu atau kelompok-kelompok pemerintah maupun swasta yang diarahkan untuk mencapai tujuan-tujuan yang telah digariskan dalam keputusan kebijakan), tahap implementasi terjadi hanya setelah undang – undang ditetapkan dan dana disediakan untuk membiayai implementasi kebijakan tersebut.²²

Laster dan Stewart menyatakan bahwa implementasi merupakan sebuah fenomena kompleks yang dapat dipahami sebagai suatu proses, suatu keluaran

²⁰Ibid. 86.

²¹Ibid. hal. 87.

²²Budi Winarno, hal 150.



(*output*), maupun sebagai suatu dampak (*outcome*). Implementasi sebagai suatu proses, yaitu serangkaian tindakan yang ditujukan agar keputusan yang dibuat oleh pemerintah dapat dijalankan. Implementasi juga dapat diartikan dalam konteks keluaran, yaitu sejauh mana tujuan-tujuan yang telah direncanakan telah terlaksana. Sedangkan implementasi sebagai dampak, mempunyai makna bahwa telah ada perubahan yang bisa diukur berkaitan dengan kebijakan yang dijalankan.

Implementasi kebijakan pada dasarnya adalah cara agar sebuah kebijakan dapat mencapai tujuannya. Tujuan kebijakan adalah melakukan intervensi terhadap permasalahan publik, dan implementasi kebijakan sebenarnya adalah tindakan (*action*) intervensi itu sendiri. Jika kebijakan publik sebelumnya diartikan sebagai segala keputusan yang dibuat oleh pemerintah sebagai pedoman untuk bertindak, meliputi sejumlah aktivitas yang harus dilaksanakan yang menyangkut kepentingan publik untuk mencapai tujuan tertentu dan harus segera ditangani, maka implementasi adalah upaya untuk menafsirkan dan melaksanakan keputusan pemerintah tersebut ke dalam bentuk tindakan-tindakan.

Ripley dan Franklin berpendapat bahwa implementasi adalah apa yang terjadi setelah undang – undang ditetapkan yang memberikan otoritas program, kebijakan, keuntungan atau suatu jenis keluaran yang nyata. Istilah implementasi menunjuk pada sejumlah kegiatan yang mengikuti pernyataan maksud tentang tujuan – tujuan program dan hasil – hasil yang diinginkan oleh pejabat pemerintah.²³

²³ *Ibid.* hal. 148.



Proses implementasi merupakan wujud nyata dari suatu kebijakan, pada tahap ini kebijakan yang dimaksud tidak hanya terbatas pada perwujudan secara riil dari kebijakan. Tetapi juga memiliki kaitan dengan *output* (keluaran) sebagai suatu sistem dari kebijakan tersebut. Dengan demikian pembuat kebijakan tidak hanya ingin melihat kebijakan yang telah dilaksanakan oleh masyarakat, tetapi lebih dari itu yaitu ingin melihat seberapa jauh kebijakan ini memberikan keluaran yang bermanfaat untuk para kelompok sasaran.

Dari definisi diatas, dapat dilihat bahwa implementasi kebijakan menyangkut tiga hal, yaitu:

1. adanya tujuan atau sasaran kebijakan
2. adanya aktivitas pencapaian tujuan
3. adanya hasil kegiatan.

Selain itu terdapat hal pokok dalam implementasi, yaitu:

- adanya kebijakan yang dilaksanakan
- adanya *target group*/ kelompok sasaran yang merupakan kelompok masyarakat yang diharapkan menerima manfaat dari kebijakan.
- adanya unsur pelaksana (*implementer*) baik organisasi atau perorangan yang bertanggungjawab dalam pengelolaan, pelaksanaan, dan pengawasan dari proses implementasi.



Secara garis besar fungsi implementasi itu sendiri adalah untuk membentuk suatu hubungan yang memungkinkan bagi tujuan atau sasaran kebijakan dapat terwujud sebagai hasil akhir dari kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah. Fungsi implementasi yang dimaksudkan juga menyangkut sistem penyampaian kebijakan yang biasanya terdiri dari cara-cara atau sasaran-sasaran tertentu yang didesain secara khusus serta diarahkan untuk mencapai tujuan atau sasaran keluaran kebijakan yang diharapkan.

Implementasi dalam penelitian ini diartikan sebagai serangkaian tindakan yang dilakukan oleh pemerintah sebagai bentuk realisasi suatu kebijakan dan dilaksanakan oleh seperangkat pelaksana kebijakan untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan.

I.5.1.3 Model atau Pendekatan Implementasi Kebijakan Publik

Dengan memperhatikan definisi dari implementasi kebijakan, maka diketahui bahwa kajian implementasi merupakan suatu proses mengubah gagasan atau program menjadi tindakan dan bagaimana kemungkinan cara menjalankan perubahan tersebut. Dalam sejarah perkembangan studi implementasi kebijakan dijelaskan tentang adanya pendekatan guna memahami implementasi kebijakan, yakni: pendekatan top down dan bottom up istilah ini dinamakan dengan pendekatan control dan komando yang mirip dengan *top down approach* dan *the market approach* (pendekatan pasar, yang mirip dengan bottom up approach).²⁴

²⁴Leo Agustino, *Dasar – Dasar Kebijakan Publik*. (Bandung : Alfabeta 2008). hal. 140.



Berdasarkan Pendekatan top down, implementasi kebijakan yang dilakukan tersentralisir dan dimulai dari aktor tingkat pusat, dan keputusannya pun diambil dari tingkat pusat. Pendekatan top down bertitik-tolak dari perspektif bahwa keputusan – keputusan politik (kebijakan) yang telah ditetapkan oleh pembuat kebijakan harus dilaksanakan oleh administrator – administrator atau birokrat – birokrat pada level bawahnya.²⁵. Jadi inti pendekatan top down adalah sejauh mana tindakan para pelaksana (administrator dan birokrat) sesuai dengan prosedur serta tujuan yang telah ditetapkan oleh pembuat kebijakan di tingkat pusat.

1.5.1.4 Indikator atau Aspek Implementasi Kebijakan Publik

Indikator implementasi kebijakan publik menurut George Edwards III tentang implementasi kebijakan, baik dari isi kebijakan, aparat pelaksana, maupun kelompok sasaran sehingga diperoleh hasil penelitian berupa faktor-faktor pendukung dan penghambat dalam implementasi kebijakan atau program. Faktor-faktor tersebut, yaitu; Komunikasi, Sumber Daya, Disposisi, Struktur Birokrasi, dan Dukungan Kelompok Sasaran. Selanjutnya akan dijelaskan satu persatu mengenai faktor-faktor yang mempengaruhi suatu kebijakan.

1.5.1.4.1 Komunikasi

Solichin Abdul Wahab menyebutkan pentingnya komunikasi dalam implementasi kebijakan yaitu salah satu ciri penting yang perlu dimiliki oleh setiap peraturan adalah kemampuannya untuk memadukan hirarki badan-badan

²⁵ *Ibid.* hal. 141.



pelaksana. Jika sistem ini hanya memadukan secara longgar, maka kemungkinan akan terjadi perbedaan perilaku kepatuhan yang cukup mendasar diantara pejabat dan kelompok sasaran, sebab mereka akan memodifikasi atau merubah peraturan sejalan dengan ransangan intensif yang muncul di lapangan.²⁶

Untuk mengimplementasikan kebijakan, faktor komunikasi memiliki peranan yang penting. Adanya komunikasi membuat kejelasan standar, sasaran dan tujuan kebijakan akan mampu di informasikan tidak hanya dari atasan kepada bawahan tetapi juga terhadap kelompok sasaran. Komunikasi dipahami sebagai instrument kebijakan yang berfungsi mengalirkan perintah dan arahan dari para pembuat kebijakan yang berwenang mengarahkan proses implementasi kepada lembaga yang diberi tanggungjawab untuk melaksanakan serta kepada masyarakat sebagai sasaran kebijakan.

Komunikasi mampu menciptakan dan meningkatkan kepatuhan para pelaksana dan masyarakat. Adanya komunikasi membuat masing-masing pihak mampu memahami apa yang menjadi tanggungjawabnya. Tetapi dengan adanya komunikasi, memungkinkan juga terjadinya konflik dan penyimpangan. Oleh Karena itu dalam implementasi kebijakan dibutuhkan komunikasi yang efektif sehingga tujuan dan standart kebijakan dapat dimengerti oleh individu-individu yang terlibat.

Ketika kebijakan ingin di implementasikan sebagaimana semestinya, maka petunjuk-petunjuk pelakasaannya tidak hanya harus dipahami, melainkan juga petunjuk-petunjuk itu harus jelas. Oleh karenanya, menurut Edwards, faktor

²⁶ Abdul Wahab , 2005, hal. 62.



komunikasi harus memiliki tiga aspek agar tidak menjadi penghambat dalam implementasi sebuah kebijakan atau program. Aspek-aspek tersebut adalah transmisi (*transmission*), konsistensi (*consistency*), dan kejelasan (*clarity*).²⁷

Aspek Transmisi menghendaki agar kebijakan publik disampaikan tidak hanya kepada para pelaksana kebijakan, tetapi juga disampaikan kepada kelompok sasaran dan pihak lain yang berkepentingan baik langsung maupun tidak langsung terhadap kebijakan. Aspek ini menyangkut proses sosialisasi kebijakan yang bersifat internal dan eksternal.²⁸

Ada beberapa hambatan yang timbul dalam mentransmisikan perintah-perintah implementasi :

1. Pertentangan pendapat antara para pelaksana dengan perintah yang dikeluarkan oleh pengambil kebijakan. Pertentangan tersebut akan menimbulkan hambatan yang berupa distorsi
2. Informasi melewati berlapis-lapis hirarki birokrasi. Kondisi struktur birokrasi yang terlampau ketat dan cenderung sangat hirarkhis sangat mempengaruhi tingkat efektivitas komunikasi kebijakan yang dijalankan. Penggunaan sarana komunikasi yang tidak langsung dan tidak adanya saluran-saluran komunikasi yang ditentukan mungkin juga mendistorsikan perintah-perintah pelaksana.
3. Presepsi yang selektif dan ketidakmampuan para pelaksana untuk mengetahui persyaratan-persyaratan suatu kebijakan. Kadang-kadang para

²⁷ Joko widodo, *Analisis Kebijakan Publik*. Cet III (Malang: Bayu Media 2009). hal. 97.

²⁸ Joko Widodo. *Op Cit*. hal. 97



pelaksana mangabaikan apa yang sudah jelas dan mencoba menduga-duga maksud komunikasi-komunikasi yang –sebenarnya”

Aspek kejelasan dapat dijelaskan bahwa, jika kebijakan-kebijakan di implementasikan sebagaimana yang diinginkan, maka petunjuk-petunjuk pelaksanaannya tidak hanya harus diterima oleh para pelaksana kebijakan, tetapi juga komunikasi kebijakan tersebut harus jelas. Ketidakjelasan pesan komunikasi yang disampaikan berkenaan dengan implementasi kebijakan akan mendorong terjadinya interpretasi yang salah bahkan mungkin bertentangan dengan makna pesan awal. Namun dalam tataran tertentu para pelaksana membutuhkan fleksibilitas dalam melaksanakan kebijakan.

Terdapat enam faktor yang mendorong terjadinya ketidakjelasan komunikasi kebijakan yaitu :

1. Kompleksitas kebijakan publik
2. Keinginan untuk tidak mengganggu kelompok-kelompok masyarakat
3. Kurangnya consensus mengenai tujuan-tujuan kebijakan
4. Masalah-masalah dalam memulai suatu kebijakan baru
5. Menghindari pertanggungjawaban kebijakan
6. Sifat pembentukan kebijakan pengadilan

Aspek Konsistensi, erat hubungannya dengan kejelasan pesan komunikasi sebuah kebijakan. Untuk memperoleh konsistensi komunikasi sebuah kebijakan maka perintah-perintah dalam implementasi kebijakan yang disampaikan oleh



pelaksana tidak boleh saling bertentangan sehingga memudahkan para pelaksana kebijakan dalam menjalankan tugasnya. Disisi lain, perintah-perintah implementasi kebijakan yang tidak konsisten akan mendorong para pelaksana mengambil tindakan yang sangat longgar dalam menafsirkan dan mengimplementasikan kebijakan.²⁹

I.5.1.4.2 Sumber Daya

Sumber Daya memiliki peranan yang sangat penting dalam implementasi kebijakan. Adanya sumberdaya ini maka suatu kebijakan akan mampu terlaksana. Hal ini sesuai dengan pendapat Van meter dan van Horn, bahwa sumber daya layak mendapat perhatian karena menunjang keberhasilan implementasi kebijakan.³⁰

Keberhasialan implementasi kebijakan sangat tergantung pada sejauhmana sumberdaya yang ada dapat memadai dan dioptimalkan sesuai dengan anggaran kebijakan. Disisi lain, pelaksana kebijakan dituntut untuk memiliki kemampuan yang handal dalam mengelola dan memanajemen sumberdaya yang dimiliki oleh organisasi.

Menurut Edward Sumberdaya yang mampu menunjang keberhasilan implementasi sebuah kebijakan meliputi sumberdaya manusia (staf), sumberdaya anggaran.

Menurut George Edward III menilai bahwa sumber daya staf sangat penting dalam menjalankan implementasi suatu program. Sumber daya staf

²⁹ Budi Winarno, *Kebijakan Publik : Teori dan Proses*. (Yogyakarta : Media Presindo 2007) . Hal.176-177

³⁰ *Ibid.* hal. 158



meliputi kecukupan staf. Kecukupan staf dapat dilihat dari kuantitas dan kualitas staf itu sendiri.³¹

Sumber daya Manusia (staf) : Edward menegaskan bahwa *“how matter how clear and consistent implementation orders are and no matter accurately they are transmitted. If the personnel responsible for carrying out policies lack the resources to do an effective job, implementation will not effective”*.³²

Jika demikian maka pelaksana kebijakan bergantung pada sumber daya manusia (staf) yang bertanggungjawab melaksanakan kebijakan. Disamping itu sumber daya manusia (staf) tersebut harus memiliki kewenangan serta keahlian dan kemampuan untuk melaksanakan tugas yang telah ditugaskan. Jumlah staf serta kompetensi staf juga harus sesuai dengan apa yang dibutuhkan dalam proses implementasi kebijakan.

Sumberdaya anggaran (Keuangan) : Terbatasnya anggaran yang tersedia menyebabkan kualitas pelayanan pada publik yang harus diberikan kepada masyarakat juga terbatas. Hal tersebut ditegaskan oleh Edwards dalam kesimpulan studinya *“Budgetary limitations, dan citizen opposition limit the acquisition of adequate facilities. This in turn limit the quality of the service that implementors can be provide to the public”*.³³

Kenyataan keterbatasan sumberdaya anggaran (keuangan) akan mempengaruhi keberhasilan implementasi kebijakan. Disamping program tidak mampu dilaksanakan dengan optimal, terbatasnya anggaran menyebabkan

³¹ M Syukur Abdullah, 1988, *Perkembangan Studi Implementasi*, Jakarta: Lembaga Administrasi Negara RI .hal. 13.

³² Budi Winarno. *Op.Cit.* Hal 98

³³ Joko widodo, *Analisis Kebijakan Publik*. Cet III (Malang: Bayu Media 2009). hal .100.



disposisi para pelaku kebijakan rendah dan memungkinkan terjadinya goal displacement yang dilakukan oleh para pelaku kebijakan terhadap pencapaian tujuan dan sasaran kebijakan yang telah ditetapkan.

Aspek Informasi, merupakan sumber yang sangat penting dalam implementasi kebijakan. Informasi memiliki dua bentuk. *Pertama*, informasi mengenai bagaimana melaksanakan suatu kebijakan. Para pelaksana perlu mengetahui apa yang dilakukan dan bagaimana mereka harus melakukannya. Dengan demikian, para pelaksana kebijakan harus diberi petunjuk untuk melaksanakan kebijakan. *Kedua*, data tentang ketaatan personil-personil lain terhadap peraturan-peraturan pemerintah.³⁴

Untuk mengimplementasikan sebuah kebijakan, informasi yang ada harus relevan utamanya yang berkaitan dengan bagaimana cara melaksanakan sebuah kebijakan. Hal tersebut bertujuan agar para pelaksana tidak melakukan kesalahan dalam menginterpretasikan tentang bagaimana mengimplementasikan sebuah kebijakan. Disamping itu informasi juga penting untuk menyadarkan orang-orang yang terlibat dalam implementasi kebijakan agar diantara mereka mau melaksanakan dan mematuhi apa yang menjadi tugas dan kewajibannya.

Aspek Wewenang, erat hubungannya dengan kekuasaan untuk mengambil sebuah keputusan dalam implementasi kebijakan. Untuk itu dalam mengimplementasikan sebuah kebijakan harus ditunjuk sebuah lembaga yang

³⁴ Budi Winarno, *Op.cit.* hal 183-184



dibari kewenangan yang cukup sehingga mampu membuat keputusan sendiri dalam melaksanakan kebijakan yang menjadi bidang kewenangannya.³⁵

Kewenangan dibutuhkan untuk menghadapi kelompok sasaran serta melakukan kontrol terhadap sumberdaya-sumberdaya yang digunakan dalam proses implementasi kebijakan. Ketika ada control dari pihak pelaksana, maka sumberdaya yang dimiliki organisasi yang sejatinya digunakan untuk mengimplementasikan kebijakan mampu dikelola dengan sebaik-baiknya demi tercapainya tujuan kebijakan.

Aspek Fasilitas, oleh Edwards ditegaskan bahwa *“physical facilities may also be critical resources in implementation. An implementor may have sufficient staff, may understand what he is supposed to do, may have authority to exercise his task, but without the necessary building, equipment, supplies, and even green space implementation won't succeed”*³⁶

Fasilitas dalam implementasi sebuah kebijakan juga merupakan sumberdaya yang sangat penting. Adanya fasilitas ini mampu mendukung aparat pelaksana untuk mengimplementasikan sebuah kebijakan.

Jika fasilitas dalam mengimplementasikan sebuah kebijakan terbatas, maka pelaksanaan sebuah kebijakan akan terhambat dan bisa saja gagal. Hal itu disebabkan dengan keterbatasan fasilitas yang diperlukan untuk mengimplementasikan sebuah kebijakan, akan sulit untuk melaksanakan kebijakan dengan baik.

³⁵ Joko widodo, *Op cit.* hal 103.

³⁶ Joko widodo, *Op cit.* hal 102.



I.5.1.4.3 Disposisi Pelaksana

Edward menegaskan bahwa keberhasilan implementasi kebijakan bukan hanya ditentukan oleh sejauh mana para pelaksana kebijakan mengetahui yang harus dilakukan dan mampu melakukannya, tetapi juga ditentukan oleh kemauan para pelaksana memiliki disposisi yang kuat terhadap kebijakan yang sedang di implementasikan.

Disposisi merupakan kemauan, keinginan, dan kecenderungan para pelaku kebijakan untuk melaksanakan kebijakan secara sungguh-sungguh sehingga apa yang menjadi tujuan kebijakan dapat terwujud. Disposisi aparat pelaksana erat hubungannya dengan komitmen aparat untuk melaksanakan kebijakan. Terdapat tiga macam elemen yang mampu mempengaruhi keinginan dan kemauan implementor untuk melaksanakan sebuah kebijakan, yaitu :

1. Pengetahuan (*cognition*), pemahaman (*comprehension*), dan pendalaman (*understanding*) terhadap kebijakan
2. Arah respon mereka apakah menerima (*acceptance*) , netral (*neutrality*), atau menolak (*rejection*)
3. Kemampuan dalam menghadapi dan menanggapi harapan masyarakat³⁷

Pemahaman tentang maksud dan tujuan kebijakan adalah penting karena hal tersebut menyangkut bagaimana implementor mampu memenuhi dan melaksanakan standar dari kebijakan. Jika elemen tersebut menuju ke arah yang

³⁷ Joko widodo, *Op cit.* hal 105.



positif, artinya bahwa implementor memiliki disposisi yang positif pula terhadap sebuah kebijakan

Terdapat kemungkinan dari para pelaksana untuk membelokkan apa yang sudah ditentukan dari kebijakan demi kepentingan pribadinya ketika mengimplementasikan sebuah kebijakan. Sikap pelaksana tersebut tentu akan menjauhkan dari tujuan kebijakan yang sesungguhnya. Keberhasilan suatu kebijakan sering juga karena adanya respon atau kemauan para pelaksana untuk menanggapi kebutuhan dan harapan yang disampaikan oleh masyarakat terkait dengan kebijakan yang harus dilaksanakan

I.5.1.4.4. Struktur Birokrasi

Menurut Edwards, implementasi kebijakan bisa jadi masih belum efektif karena ada ketidak efisien struktur birokrasi (*deficiencies in bureaucratic structure*). Struktur birokrasi ini mencakup aspek-aspek struktur organisasi, pembagian kewenangan, hubungan antar unit-unit organisasi yang ada dalam organisasi yang bersangkutan, dan hubungan organisasi dengan organisasi luar dan sebagainya. Oleh karena itu struktur birokrasi mencakup dimensi fragmentasi dan standar prosedur operasi yang akan memudahkan dan menyeragamkan tindakan dari para pelaksana kebijakan dalam melaksanakan apa yang menjadi bidang tugasnya.³⁸

³⁸ Joko widodo, *Op cit.* hal. 106.



Dimensi fragmentasi, menegaskan bahwa struktur birokrasi yang terfragmentasi dapat meningkatkan gagalnya komunikasi, dimana para pelaksana kebijakan akan mempunyai kesempatan yang besar, berita atau instruksinya akan terdistorsi. Fragmentasi birokrasi akan membatasi kemampuan para pejabat puncak untuk mengkoordinasikan semua sumberdaya yang relevan dalam suatu yurisdiksi tertentu. Akibat lebih lanjut adalah terjadinya ketidakefisienan dan pemborosan sumberdaya langka.³⁹

Dengan kata lain, ketika struktur birokrasi sebuah kebijakan terpecah-pecah menjadi banyak bagian pelaksana, maka implementasi kebijakan menjadi lebih rumit dan membutuhkan tenaga yang tidak sedikit. Terfragmentasinya struktur birokrasi ini selain rawan konflik juga dapat menghambat proses implementasi kebijakan.

Dimensi selanjutnya dalam struktur birokrasi adalah dimensi *Standard Operating Procedure (SOP)*, Dimensi ini menyangkut mekanisme, system dan prosedur yang mengatur pelaksanaan kebijakan, pembagian tugas pokok, fungsi, kewenangan dan tanggung jawab diantara para pelaksana.

Dengan menggunakan SOP, para pelaksana dapat memanfaatkan waktu yang tersedia. Selain itu, SOP juga menyeragamkan tindakan-tindakan dari para pejabat dalam organisasi-organisasi yang kompleks dan tersebar.

Ketika seseorang pemimpin suatu daerah menetapkan suatu kebijakan, SOP tentang pelaksanaan kebijakan yang telah ditetapkan tidak dibuat, hal ini nantinya akan berdampak pada pelaksanaan kebijakan karena masing-masing

³⁹ *Ibid.* hal.



pihak dan petugas pelaksana kurang mengerti dan bahkan tidak tahu pasti tugasnya dalam implementasi kebijakan tertentu. Tentunya hal ini akan sangat merugikan bagi daerah tersebut. Oleh karena itu keberadaan SOP mutlak diperlukan demi terselenggaranya kebijakan yang konsisten dan tidak menyimpang dari tujuan awal kebijakan tersebut dibuat.⁴⁰

I.5.1.4.5 Dukungan Kelompok Sasaran

Target group atau kelompok sasaran juga berpengaruh terhadap keberhasilan implementasi kebijakan. Hal ini karena target group mempunyai dua kemungkinan yaitu memberi dukungan kebijakan atau penolakan kebijakan. Dalam hal ini implementasi dapat pula dilihat dari sudut pandang kelompok sasaran. Dengan diambilnya suatu kebijakan maka mempengaruhi kepentingan-kepentingan serta memerlukan dukungan serta partisipasi aktif masyarakat sebagai kelompok sasaran (target group). Karena sikap dan sumber daya masyarakat sangat menentukan tingkat keberhasilan suatu kebijakan. Sikap masyarakat ini meliputi dua hal yaitu penolakan dan dukungan. Dukungan kelompok sasaran akan merosot jika kebijakan membebankan ongkos kepada mereka. Hal ini disebabkan dukungan masyarakat pada suatu kebijakan berkorelasi dengan sumber keuangan ataupun posisi strategis dalam sektor ekonomi secara keseluruhan.

⁴⁰ *Ibid.* Hal 108.



Indikator lain yang mempengaruhi tingkat dukungan kelompok sasaran adalah tingkat manfaat kolektif kebijakan dimana dukungan akan meningkat apabila manfaat dapat dinikmati langsung oleh kelompok sasaran. Sedikitnya ada tiga manfaat yang diinginkan oleh suatu kelompok sasaran bila mereka menaati kebijakan : (1) Keuntungan material, yaitu kebutuhan pribadi yang paling pokok, (2) Keuntungan sosial, yaitu kebutuhan publik/kelompok yang paling pokok, dan (3) Keuntungan personal, yaitu berkaitan dengan keinginan yang diperoleh secara individual dalam melibatkan diri sebagai anggota kelompok tertentu yang memiliki kekuasaan politik dan sosial dalam operasionalisasi kebijakan.

Manfaat yang dirasakan langsung oleh kelompok sasaran ini merupakan bukti bahwa apa yang telah mereka korbankan dan keluarkan akibat adanya kebijakan tersebut tidak sia-sia. Kebijakan yang telah memberikan manfaat bagi kelompok sasaran akan membawa dampak pada perubahan yang diinginkan kebijakan. Tetapi jika kebijakan tersebut mengharuskan kelompok sasaran untuk merubah perilaku mereka maka kebijakan tersebut akan sulit diimplementasikan.

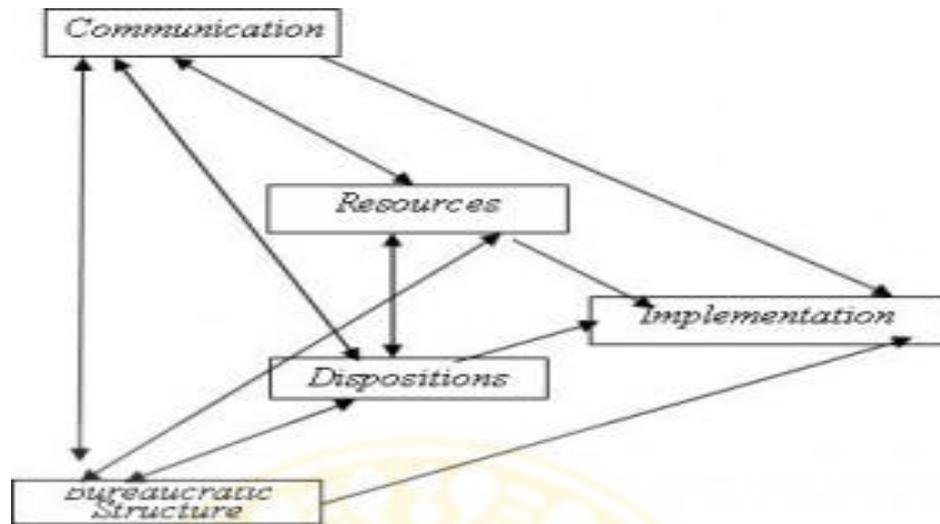
1.5.2. Faktor-faktor yang mempengaruhi implementasi kebijakan

George C. Edward III dalam pendekatannya mengajukan empat faktor atau variabel yang berpengaruh terhadap keberhasilan atau kegagalan implementasi kebijakan, empat faktor tadi antara lain meliputi :⁴¹

⁴¹ Joko Widodo, *Op Cit.* hal. 95-110.



- a) Komunikasi (*communication*) : komunikasi penting karena program hanya dapat dilaksanakan dengan baik apabila jelas bagi pelaksananya, hal ini menyangkut proses penyampaian informasi, kejelasan dan konsistensi informasi yang disampaikan.
- b) Sumber daya (*resources*) ; meliputi; 1) Staf yang cukup (jumlah dan mutunya) 2) informasi yang dibutuhkan guna pengambilan keputusan. 3) Kewenangan atau authority yang cukup dalam melaksanakan tanggungjawab. 4) Fasilitas yang dibutuhkan dalam pelaksanaan. 5) Dana.
- c) Disposisi (*disposition*) : yaitu sikap dan komitmen dari para pelaksana terhadap program khususnya dari mereka yang menjadi implementer dari suatu kebijakan dan program, terutama adalah aparatur birokrasi.
- d) Struktur birokrasi (*bureaucratic structure*): yaitu terdapatnya suatu SOP (*Standart Operating Procudure*) yang mengatur tata aliran pekerjaan dan pelaksana program.

**Gambar 1.2**

Gambar Faktor Penentu Implementasi menurut G.C Edwards III

Sumber : Budi Winarno (2012) , hal 211

Menurut G.C Edwards III bahwa jika petunjuk-petunjuk tidak diteruskan melalui komunikasi secara jelas dan konsisten kepada para pelaksana kebijakan, maka akan menimbulkan dampak terhadap implementasinya. Melalui saluran komunikasi yang tepat, lebih dianjurkan untuk menyampaikan apa yang dikehendaki oleh pemerintah untuk menyelesaikan masalah yang dihadapi sehingga dapat meminimalkan dampak terhadap implementasi suatu kebijakan. Implementasi program atau kebijakan tidak mungkin dilaksanakan dalam ruang hampa, oleh karena itu faktor-faktor lingkungan (fisik, sosial, budaya dan politik) akan mempengaruhi proses implementasi pada umumnya.

Implementasi kebijakan tidak mungkin dilaksanakan dalam ruang hampa, oleh karena itu faktor-faktor lingkungan (fisik, sosial, budaya dan politik) akan mempengaruhi proses implementasi pada umumnya.⁴² Dan untuk

⁴² *Ibid*, hal. 11



mengidentifikasi faktor-faktor apa apa saja yang secara langsung maupun tidak langsung mempengaruhi proses implementasi, beberapa model secara teoritis telah dikembangkan oleh beberapa ahli dengan tujuan untuk lebih memfokuskan dan menajamkan permasalahan implementasi yang dikaji.

Model implementasi kebijakan publik yang lain ditawarkan oleh Danile Mazmanian dan Paul Sabatier. Model implementasi yang ditawarkan mereka disebut dengan *A framework for policy implementation analysis*. Kedua ahli kebijakan berpendapat bahwa peran penting dari implementasi kebijakan publik adalah kemampuannya dalam mengidentifikasi Faktor-faktor yang mempengaruhi tercapainya tujuan – tujuan formal pada keseluruhan proses implementasi dan Faktor-faktor yang dimaksud dapat diklasifikasikan menjadi tiga kategori besar, yaitu:⁴³

Pertama, faktor independen, yaitu mudah tidaknya masalah dikendalikan yang berkenaan dengan indikator masalah teori dan teknis pelaksanaan, keragaman obyek, dan perubahan seperti apa yang dikehendaki.

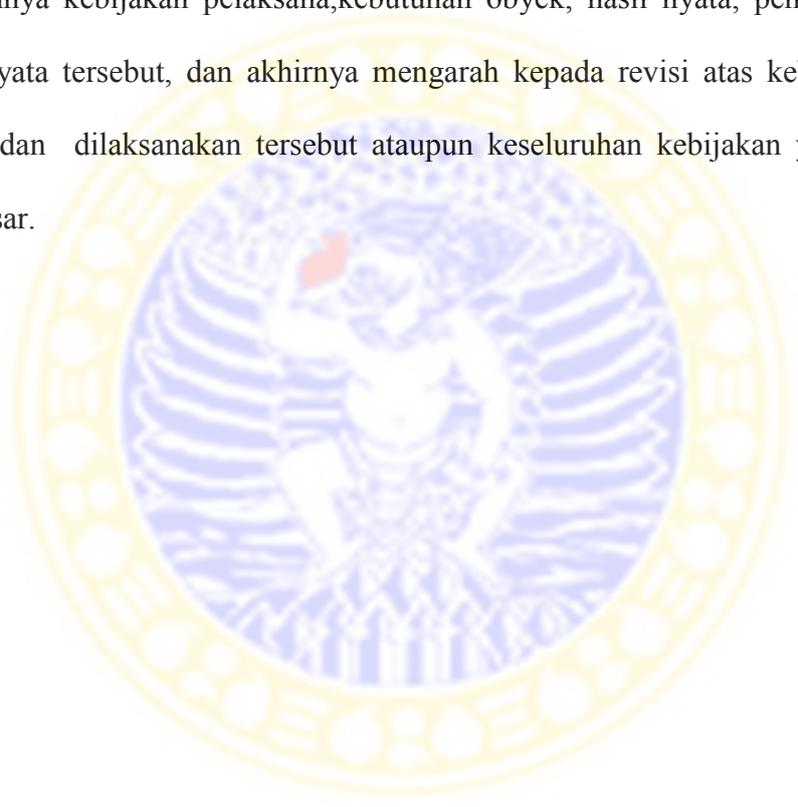
Kedua, faktor intervening: yaitu variabel kemampuan kebijakan untuk menstrukturkan proses implementasi dengan indikator kejelasan dan konstituensi tujuan, dipergunakannya teori kausal, ketepatan alokasi sumberdana, keterpaduan hirarkhis di antara lembaga pelaksana, aturan pelaksana dari lembaga pelaksana, dan perekrutan pejabat pelaksana dan keterbukaan kepada pihak luar; dan variabel di luar kebijakan yang mempengaruhi proses

⁴³ Leo Agustino. *Op Cit.* hal. 144-148.



implementasi yang berkenaan dengan indikator kondisi sosial ekonomi dan teknologi, dukungan publik, sikap dan respons dari konstituen, dukungan pejabat yang lebih tinggi, dan komitmen & kualitas kepemimpinan dari pejabat pelaksana.

Ketiga, faktor dependen, yaitu tahapan dalam proses implementasi dengan lima tahapan, yaitu pemahaman dari lembaga atau badan pelaksana dalam bentuk disusunnya kebijakan pelaksana, kebutuhan obyek, hasil nyata, penerimaan atas hasil nyata tersebut, dan akhirnya mengarah kepada revisi atas kebijakan yang dibuat dan dilaksanakan tersebut ataupun keseluruhan kebijakan yang bersifat mendasar.



Mudah atau tidaknya masalah dikendalikan

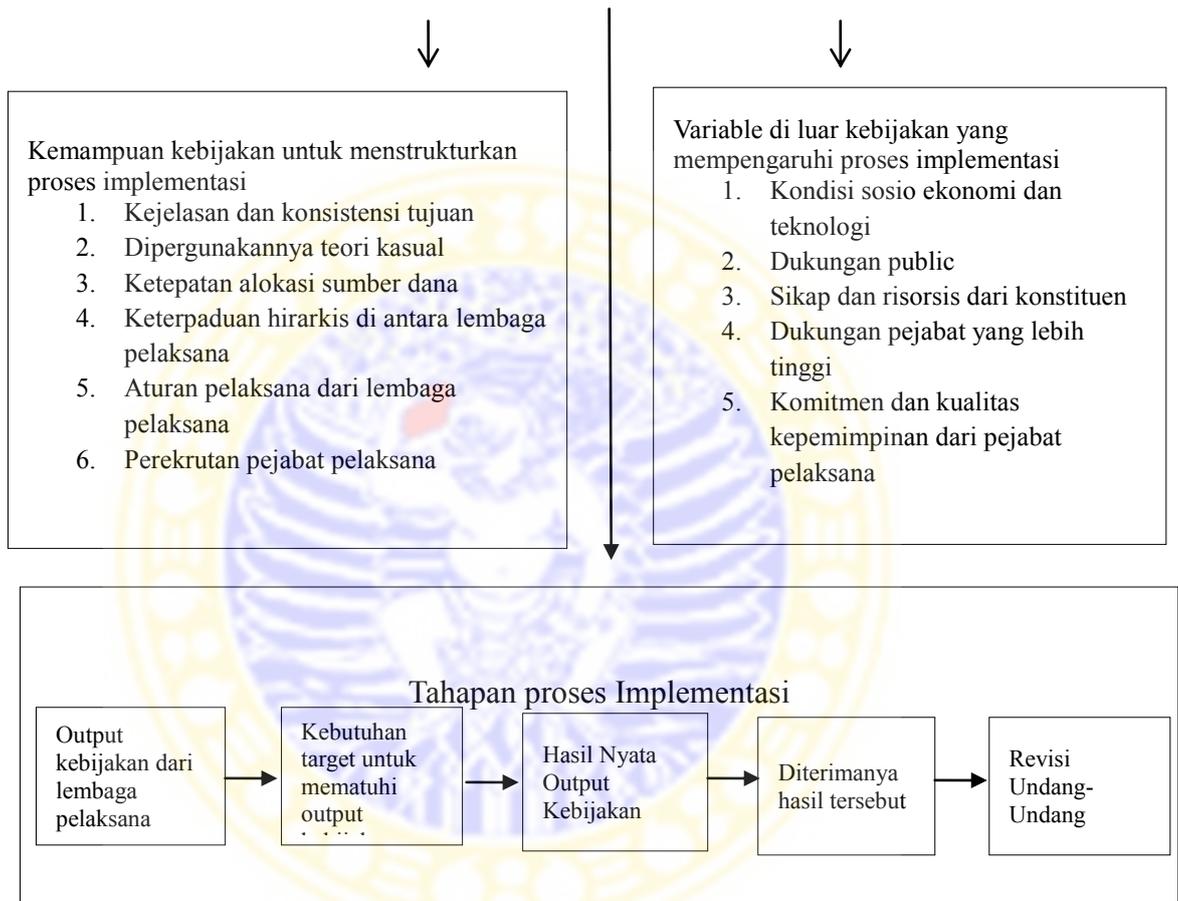
1. Dukungan teori dan teknologi

2. Keragaman prikalu

kelompok sasaran

3. Tingkat perubahan perilaku

yang dihendaki



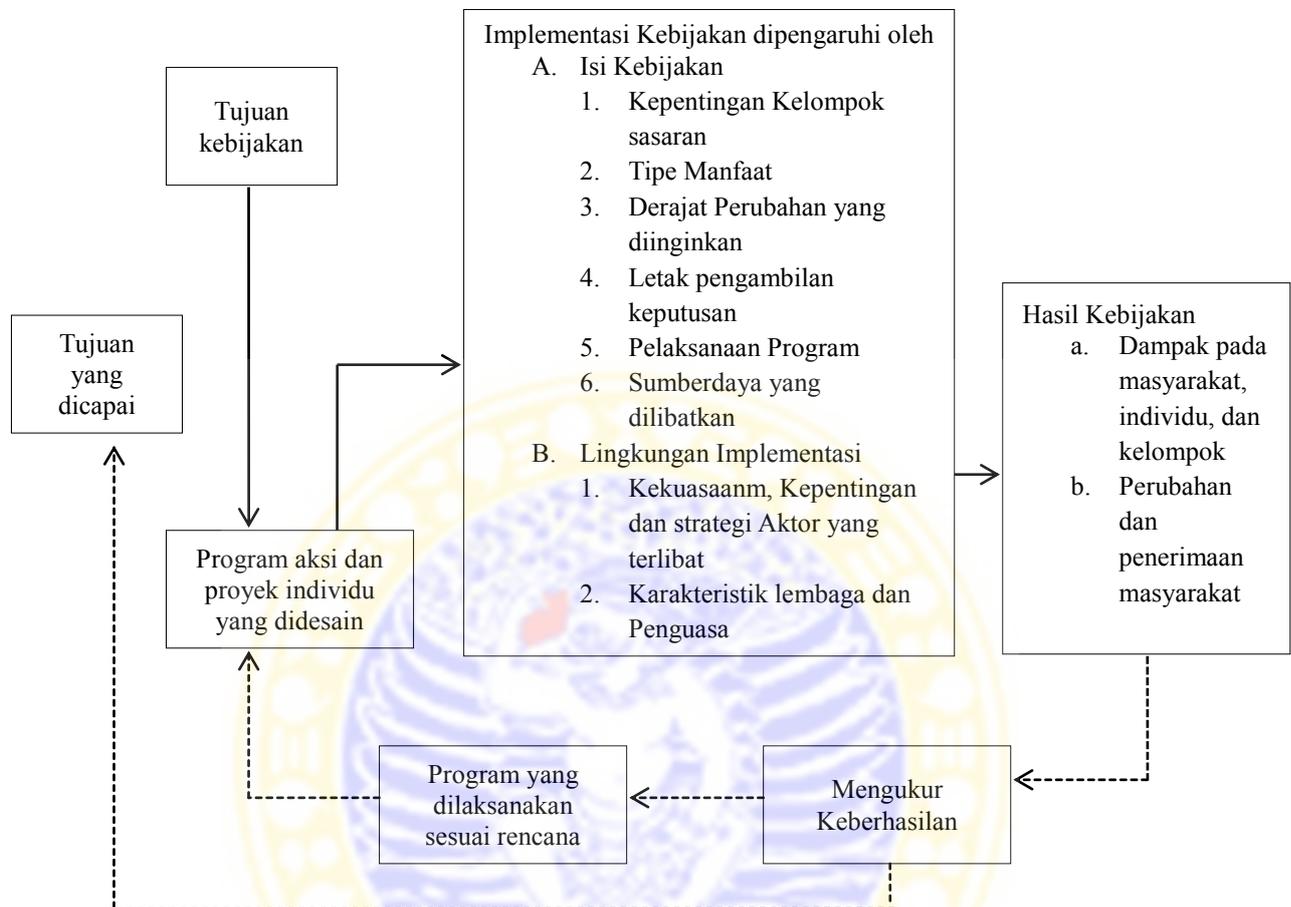
Gambar 1.3

Faktor Penentu Implementasi menurut Daniel A. Mazmanian dan Paul A. Sebatier

Sumber : Riant,Nugroho,2004.hal 170.

Yang ketiga adalah model implementasi Merilee S. Grindle, keberhasilan implementasi dipengaruhi dua faktor besar,yakni isi kebijakan (*content of policy*)dan lingkungan implementasi (*context of implementation*).⁴⁴

⁴⁴ Subarsono, “Analisis Kebijakan Publik: Konsep, Teori, dan Aplikasi”. (Yogyakarta: Pustaka

**Gambar 1.4**

Faktor Penentu Implementasi menurut Merilee S. Grindle

Sumber : Riant Nugroho (2011), hal 635

Faktor Penentu Implementasi menurut Merilee S. Grindle Variabel isi kebijakan mencakup :

1. Sejauh mana kepentingan kelompok sasaran atau target group termuat dalam isi kebijakan,
2. Jenis manfaat yang diterima oleh target group,

Pelajar 2005). hal. 93.



3. Sejauh mana perubahan yang diinginkan dari sebuah kebijakan,
4. Apakah letak sebuah program sudah tepat,
5. Apakah sebuah kebijakan telah menyebutkan implementornya dengan rinci,
6. Apakah sebuah program didukung oleh sumberdaya yang memadai.⁴⁵

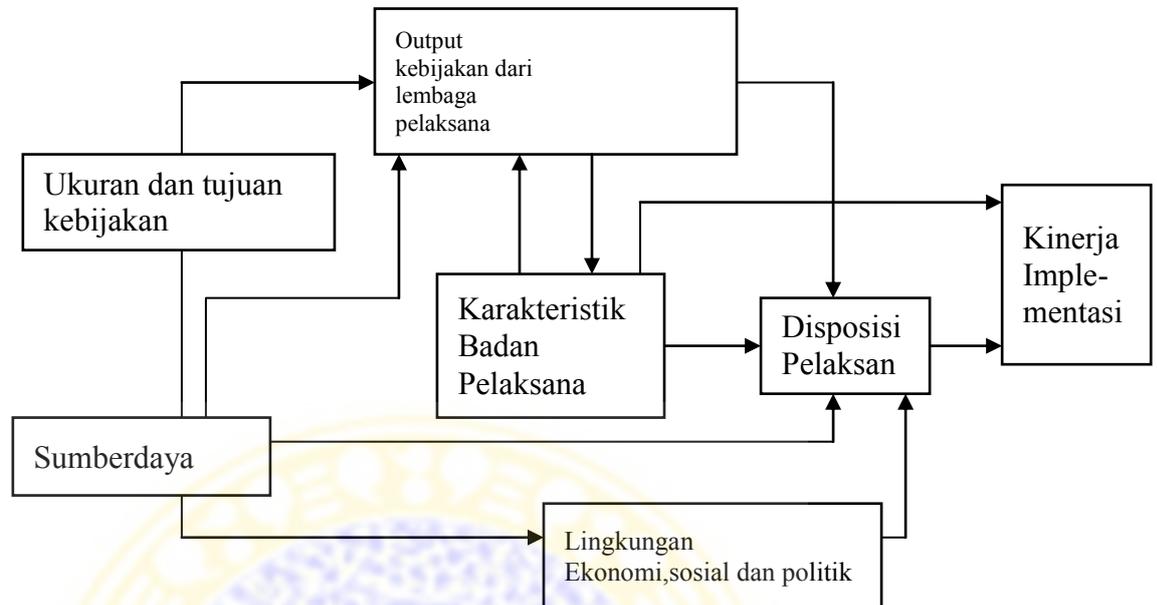
Sedangkan faktor lingkungan kebijakan mencakup:

1. Seberapa besar kekuasaan, kepentingan, dan strategi yang dimiliki oleh para aktor yang terlibat dalam implementasi kebijakan,
2. Karakteristik institusi dan rezim yang sedang berkuasa,
3. Tingkat kepatuhan dan responsivitas kelompok sasaran.⁴⁶

Menurut Donald S. Van Meter dan Carl E. Van Horn, implementasi kebijakan merupakan sebuah abstraksi atau performansi suatu implementasi kebijakan yang pada dasarnya secara sengaja dilakukan untuk meraih kinerja implementasi kebijakan publik yang tinggi yang berlangsung dalam hubungan berbagai faktor.

⁴⁵ Leo Agustino, *Dasar-dasar Kebijakan Publik*, (Bandung: ALFABETA 2008). hal. 154-156.

⁴⁶ *Ibid*



Gambar 1.5

Faktor Penentu Implementasi menurut Van Meter dan Van Horn

Sumber : Riant Nugroho (2011) hal 628

Menurut Meter dan Horn, ada enam faktor yang mempengaruhi kinerja implementasi, yakni:

1. Standar dan sasaran kebijakan. Standar dan sasaran kebijakan harus jelas dan terukur sehingga dapat direalisasikan dan tidak terjadi multi interpretasi dan mudah menimbulkan konflik diantara para agen implementasi.
2. Sumberdaya. Implementasi kebijakan perlu dukungan sumberdaya baik manusia maupun non-manusia.
3. Komunikasi antar organisasi dan penguat aktivitas. Program membutuhkan dukungan dan koordinasi dengan instansi lain. Sehingga



diperlukan komunikasi yang baik agar tercipta kerjasama antar instansi pelaksana.

4. Karakteristik agen pelaksana. Karakteristik agen pelaksana mencakup struktur birokrasi, norma-norma, dan pola-pola hubungan yang terjadi dalam birokrasi.
5. Kondisi sosial, ekonomi, dan politik. faktor ini mencakup sumberdaya ekonomi lingkungan yang dapat mendukung keberhasilan implementasi kebijakan. Sejauh mana kelompok-kelompok kepentingan memberikan dukungan bagi implementasi kebijakan, karakteristik para partisipan, yakni mendukung atau menolak. Serta bagaimana sifat opini publik yang ada di lingkungan.
6. Disposisi implementor. Mencakup tiga hal, yakni: (a). Respon implementor terhadap kebijakan yang akan mempengaruhi kemauannya untuk melaksanakan kebijakan, (b). Kognisi, yakni pemahaman terhadap kebijakan, dan (c). Intensitas disposisi implementor yakni preferensi nilai yang dimiliki implementor.⁴⁷

Dari Uraian beberapa teori dan model implementasi dari para ahli diatas, maka peneliti akan mengacu pada model-model tersebut untuk menentukan faktor-faktor yang mempengaruhi implementasi program posyandu lansia.

⁴⁷Leo Agustino. *Op Cit.* hal. 142-143.



1.5.2.1 Faktor-faktor yang mempengaruhi keberhasilan Implementasi

Program Posyandu Lanjut Usia

Dalam membuat sebuah kebijakan resikonya adalah kebijakan tersebut gagal atau bisa berbeda dengan apa yang diharapkan, hal ini disebabkan oleh faktor-faktor yang berpengaruh. Seperti yang dikatakan Hogwood dan Gunn yang membagi kegagalan kebijaksanaan (*policy failure*) dalam dua kategori, yaitu *non implementation* (tidak terimplementasi) dan *unsuccessful implementation* (implementasi yang tidak berhasil). Tidak terimplementasi berarti kebijaksanaan tidak dilaksanakan sesuai dengan rencana, mungkin karena pihak-pihak yang terlibat tidak mau bekerjasama, bekerja secara efisien, tidak menguasai permasalahan, atau permasalahan diluar jangkauan.⁴⁸

Implementasi yang tidak berhasil adalah kebijaksanaan yang dilaksanakan tidak sesuai rencana hal itu dikarenakan ada faktor eksternal yang tidak dikehendaki yang membuat kebijakan itu tidak berhasil. Biasanya kebijakan yang memiliki resiko untuk gagal disebabkan oleh faktor berikut:

- (1) Pelaksanaannya jelek (*bad execution*),
- (2) Kebijaksanaan jelek (*bad policy*), dan
- (3) kebijakannya yang bernasib jelek (*bad luck*).⁴⁹

Gejala yang dapat mempengaruhi inilah oleh Andrew Dunsire dinamakan *“implementation gap”*, yaitu suatu istilah yang dimaksud untuk menjelaskan suatu

⁴⁸ Solichin Abdul Wahab, M.A, *Analisis kebijaksanaan : Dari Formulasi Ke Implementasi Kebijakan Negara*, Jakarta, (PT. Bumi Aksara 2005). Hal.61.

⁴⁹ *Ibid* hal. 62



keadaan dimana dalam proses kebijakan selalu akan terbuka kemungkinan terjadinya perbedaan antara apa yang di harapkan (direncanakan) oleh pembuat kebijaksanaan dengan apa yang senyatanya dicapai. Besar kecilnya perbedaan tersebut akan tergantung pada apa yang disebut sebagai *“implementation capacity”* dan organisasi atau aktor yang dipercaya untuk mengemban tugas mengimplementasikan kebijaksanaan tersebut. *Implementation Capacity* adalah kemampuan suatu organisasi atau aktor untuk melaksanakan keputusan kebijaksanaan (*policy decision*) sedemikian rupa, sehingga ada jaminan bahwa tujuan atau sasaran yang telah ditetapkan dalam dokumen formal kebijaksanaan bisa tercapai.⁵⁰

Dari sedikit uraian diatas mengenai pengaruh dan model-model implementasi, perlu untuk menentukan faktor apa yang mempengaruhi implementasi program posyandu lansia, maka diperlukan upaya untuk menarik sebuah benang merah dari beberapa pendapat ahli tersebut dan menentukan variabel yang paling kritis dan relevan dengan permasalahan.

George C.Edwards menyarankan untuk memperhatikan empat isu pokok agar implementasi kebijakan menjadi efektif, Edwards mengatakan

“Without Effective implementation the decision of policy makers will not be carried out succesfully” (tanpa implementasi yang efektif kebijakan takkan membawa keberhasilan).⁵¹

Penelitian ini lebih tepat menggunakan model George Edwards yang telah menyederhanakan model-model yang sebelumnya. Edward meyakini ada empat

⁵⁰ *Ibid* hal. 62

⁵¹ Riant Nugroho, *Kebijakan Publik untuk Negara-Negara Berkembang*. (Jakarta : PT.Elex Media Komputindo 2006). Hal 140



faktor yang menjadi pengaruh proses implementasi kebijakan, diantaranya sumber daya, komunikasi, disposisi (sikap pelaksana), dan struktur birokrasi.

Untuk memperoleh hasil yang lebih baik, sesuai dengan karakteristik permasalahan yang ada, maka peneliti mencoba juga mengolaborasikan dari variable yang lain. Dengan pertimbangan dasar bahwa setiap kebijakan atau program selalu terdiri dari tiga unsur, yaitu pembuat kebijakan (*policy makers*), pelaksana kebijakan (*implementation*), dan sasaran kebijakan (*target group*). Oleh karena itu diperlukan satu variable yang dapat melengkapi yaitu kelompok sasaran atau dukungan publik sebagai tolak ukur keberhasilan suatu kebijakan. Variabel dukungan kelompok sasaran tersebut diambil (diadopsi) dari model Grindle tentang variable di luar kebijakan yang mempengaruhi proses implementasi.

Beberapa faktor tersebut akan diulas sebagai suatu kesatuan yang utuh didalam memahami program posyandu lansia sebagai program yang dikeluarkan Dinas kesehatan Surabaya melalui puskesmas tanah kali kedinding dan pelaksanaan di RW IV Tanah Kali Kedinding. Dengan demikian faktor-faktor yang mempengaruhi implementasi program posyandu lansia adalah

1. Komunikasi
2. Sumber Daya
3. Disposisi (sikap Pelaksana)
4. Struktur Organisasi (Birokrasi)
5. Dukungan kelompok sasaran



Dari berbagai model implementasi kebijakan yang diungkapkan oleh tokoh-tokoh terkemuka, dalam penelitian ini akan menggunakan model Goerge Edwards dengan variable-variabelnya yaitu komunikasi, sumberdaya, disposisi, struktur birokrasi. Serta menambahkan satu variable penting lain yaitu dukungan kelompok sasaran. Dukungan kelompok sasaran menjadi salah satu faktor yang mampu mempengaruhi keberhasilan kebijakan itu sendiri. Dengan menggunakan variabel dukungan kelompok sasaran, maka dapat diketahui manfaat yang diperoleh kelompok sasaran serta mampu menjelaskan apakah kebijakan yang dilaksanakan sudah tepat sasaran atau belum.

1.5.3 Program Posyandu Lanjut Usia

Dasar dibentuknya program posyandu lansia ini berasal dari Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 43 Tahun 2004 tentang pelaksanaan upaya peningkatan kesejahteraan sosial lanjut usia, Komnas lansia sebagai lembaga semua unsur terkait dalam bidang peningkatan kesejahteraan lanjut usia ditingkat pusat. Sehubungan dengan hal itu Pemerintah Provinsi Jawa Timur juga mengeluarkan Peraturan Daerah Provinsi Jawa Timur Nomor 5 Tahun 2007 tentang kesejahteraan lanjut usia pada pasal 8 ayat 1 yang berbunyi:⁵²

“Peningkatan kesejahteraan lansia meliputi: pelayanan keagamaan dan mental spiritual, pelayanan kesehatan, pelayanan kesempatan kerja, pelayanan pendidikan dan pelatihan, pelayanan untuk mendapatkan kemudahan dalam penggunaan fasilitas sarana dan prasarana umum pemberian kemudahan dan layanan bantuan hukum, bantuan sosial dan perlindungan sosial” .

Adapun tujuan dari program Posyandu Lansia adalah memberdayakan

⁵² www.komnaslansia.go.id/ (diakses tanggal 16 Oktober 2013)



kelompok lansia sehingga mereka mampu untuk menolong dirinya sendiri dalam mengatasi masalah kesehatannya serta dapat menyumbangkan tenaga dan kemampuannya untuk kepentingan keluarga dan masyarakat. Kegiatan-kegiatan dalam posyandu lansia akan dikembangkan lebih bersifat mempertahankan derajat kesehatan, meningkatkan daya ingat, meningkatkan rasa percaya diri dan kebugaran lansia. Pelayanan kesehatan di Posyandu lanjut usia meliputi pemeriksaan Kesehatan fisik dan mental emosional yang dicatat dan dipantau dengan Kartu Menuju Sehat (KMS) untuk mengetahui lebih awal penyakit yang diderita (deteksi dini) atau ancaman masalah kesehatan yang dihadapi.⁵³

Dari uraian diatas maka dapat disimpulkan bahwa program Posyandu Lansia adalah suatu bentuk operasionalisasi dari kebijakan kesehatan yang bertujuan untuk memberdayakan kelompok lansia sehingga mereka mampu untuk menolong dirinya sendiri dalam mengatasi masalah kesehatannya serta dapat menyumbangkan tenaga dan kemampuannya untuk kepentingan keluarga dan masyarakat.

I.5.4 Pelayanan Kesehatan

Menurut Levey dan Loomba dalam Azwar, yang dimaksud dengan pelayanan kesehatan adalah setiap usaha yang diselenggarakan sendiri atau bersama-sama dalam suatu organisasi untuk memelihara dan meningkatkan kesehatan, mencegah dan menyembuhkan penyakit serta memulihkan kesehatan perseorangan, keluarga, kelompok atau masyarakat. Sesuai dengan batasan-batasan yang dijelaskan dalam pengertian dari pelayanan kesehatan, bahwa bentuk

⁵³ <http://www.indonesian-publichealth.com> (diakses tanggal 2 Februari 2014)



dan jenis pelayanan kesehatan ditemukan banyak macamnya karena sangat ditentukan oleh.⁵⁴

1. Pengorganisasian pelayanan, diartikan bahwa pelayanan kesehatan dilaksanakan secara mandiri atau bersama-sama dalam suatu organisasi.
2. Ruang lingkup kegiatan, diartikan bahwa pelayanan kesehatan memiliki cakupan berupa kegiatan-kegiatan pemeliharaan kesehatan, peningkatan kesehatan, pencegahan penyakit, dan pengobatan penyakit.
3. Sasaran pelayanan kesehatan, diartikan bahwa pelayanan kesehatan mempunyai falsafah yang berorientasikan kepada suatu hal yang heterogen baik perseorangan, keluarga kelompok ataupun masyarakat secara keseluruhan.

Dalam sebuah pelayanan kesehatan di tiap-tiap negara mempunyai perbedaan sesuai dengan pelayanan yang dianut oleh negara-negara tersebut, namun secara umum strata ini dapat dikelompokkan menjadi tiga macam, yakni:

1. Pelayanan kesehatan tingkat pertama

Yang dimaksud pelayanan kesehatan tingkat pertama (*primary health service*) adalah pelayanan kesehatan yang bersifat pokok (*basic health service*), yang sangat dibutuhkan oleh sebagian besar masyarakat serta mempunyai nilai strategis untuk meningkatkan derajat kesehatan masyarakat.

⁵⁴ Azrul Azwar, *Pengantar Administrasi Kesehatan, Edisi Ketiga*. (Jakarta: Binarupa Aksara, 1996).hal 28



Pelayanan kesehatan tingkat pertama ini bersifat pelayanan rawat jalan (*ambulatory/out patient service*).

2. Pelayanan kesehatan tingkat kedua

Yang dimaksud dengan pelayanan kesehatan tingkat kedua (*secondary health service*) adalah pelayanan kesehatan yang lebih lanjut, telah bersifat rawat inap (*in patient service*) dan untuk menyelenggarakan telah dibutuhkan tenaga-tenaga spesialis.

3. Pelayanan kesehatan tingkat ketiga

Yang dimaksud pelayanan kesehatan tingkat ketiga (*tertiary health service*) adalah pelayanan kesehatan yang bersifat lebih kompleks dan pada umumnya diselenggarakan oleh tenaga sub spesialis⁵⁵

Azwar, menyatakan bahwa syarat pelayanan kesehatan yang baik paling tidak mencakup delapan hal pokok yaitu tersedia (*available*), wajar (*appropriate*), berkesinambungan (*continue*), dapat diterima (*acceptable*), dapat dicapai (*accessible*), terjangkau (*affordable*), efisiensi (*efficient*) serta bermutu (*quality*). Serta tanggung jawab dalam penyelenggaraan pelayanan kesehatan secara keseluruhan dibagi menjadi empat kelompok, yaitu:⁵⁶

1. Kesehatan lingkungan (*environmental health*)
2. Kesehatan masyarakat (*public health*)
3. Pelayanan kesehatan (*personal health care*)

⁵⁵ Azrul Azwar, *Pengantar Administrasi Kesehatan, Edisi Ketiga*. (Jakarta: Binarupa Aksara, 1996).hal.41

⁵⁶ *Ibid.* Hal.32



4. Pelayanan lain yang berhubungan dengan kesehatan, yaitu pelayanan sosial dan sistem pendidikan.

Jadi pelayanan kesehatan adalah setiap usaha yang diselenggarakan sendiri atau bersama-sama dalam suatu organisasi untuk memelihara dan meningkatkan kesehatan, mencegah dan menyembuhkan penyakit serta memulihkan kesehatan perseorangan, keluarga, kelompok atau masyarakat. Dalam penelitian ini akan dibahas mengenai pelayanan kesehatan di Posyandu sebagai unit pelayanan teknis dari dinas kesehatan mempunyai kewenangan yang besar dalam menciptakan inovasi model pelayanan kesehatan di wilayah masyarakat.

I.6. Definisi Konsep

Adapun definisi konsep yang digunakan dalam penelitian ini antara lain :

1. Implementasi Kebijakan

Adalah pelaksanaan kebijakan yang memuat tindakan-tindakan dan penyediaan sarana yang dilakukan oleh pemerintah untuk mencapai tujuan kebijakan yang telah direncanakan sebelumnya.

2. Faktor-Faktor yang mempengaruhi Implementasi Kebijakan

Komunikasi : Proses penyampaian informasi tentang isi kebijakan dari pembuat kebijakan kepada pelaksana kebijakan secara konsisten demi terciptanya kejelasan sehingga tercapai tujuan kebijakan.



Sumberdaya : Merupakan input yang diperlukan untuk melaksanakan sebuah kebijakan. Yang mana terdiri dari sumberdaya staf, fasilitas, finansial atau dana, informasi, dan kewenangan

Disposisi Pelaksana : Sikap, kemauan, dan komitmen pelaksana kebijakan untuk menjalankan kebijakan yang diwujudkan dengan adanya pengetahuan, pemahaman dan dukungan serta tanggapannya terhadap kebijakan.

Struktur Organisasi : Suatu sistem atau SOP yang mengatur tata pekerjaan dan pelaksanaan kebijakan atau prosedur-prosedur rutin yang mengatur mekanisme kerja proses pelaksana kebijakan.

Dukungan Kelompok Sasaran : Persepsi masyarakat mengenai lingkungan dan permasalahan implementasi program Posyandu Lanjut Usia yang kemudian akan menimbulkan sikap penggunaan program posyandu lanjut usia dalam bentuk kepatuhan dan kemauan dari masyarakat lansia

3. Program Posyandu Lansia

Suatu bentuk operasionalisasi dari kebijakan kesehatan dan merupakan tindak lanjut dari program pemerintah mengenai kesehatan lansia yang bertujuan untuk memberdayakan kelompok lansia sehingga mereka mampu untuk menolong dirinya sendiri dalam mengatasi masalah kesehatannya.

4. Pelayanan Kesehatan



Setiap upaya yang diselenggarakan sendiri atau secara bersama-sama dalam suatu organisasi untuk memelihara dan meningkatkan kesehatan, mencegah dan menyembuhkan penyakit serta memulihkan kesehatan terutama di Puskesmas Tanah Kali Kedinding kota Surabaya.

I.7 Metode Penelitian

Metode adalah keseluruhan proses berpikir mulai dari menemukan permasalahan menjabarkannya dalam suatu kerangka teoretis tertentu, pengumpulan data bagi pengujian empiris sampai dengan penjelasan dan penarikan gejala sosial yang diteliti. Sedangkan metode penelitian adalah cara pengumpulan data dan alat pengumpulan data. Dengan memperhatikan perumusan masalah serta tujuan penelitian ini, maka metodologi penelitian yang akan digunakan adalah dengan menggunakan pendekatan kualitatif.

Metode penelitian merupakan seperangkat petunjuk atau pedoman yang merupakan strategi menyeluruh untuk menemukan dan memperoleh data yang diperlukan serta menjawab suatu permasalahan ilmiah guna memperoleh suatu pengetahuan yang berkebenaran ilmiah berdasarkan pengamatan yang sistematis atas gejala-gejala empirik dengan mengikuti prosedur yang baku, karena pada tahap ini akan mengkaji bagaimana masalah penelitian yang ada dipecahkan atau ditemukan jawabannya.⁵⁷

⁵⁷Irawan Soeharto. *Metode Penelitian Sosial*. Cet. VII. Bandung : PT Remaja Rosdakary Offset 2008. Hal 9.



Sesuai dengan permasalahan dan tujuan penelitian ini, maka metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode penelitian kualitatif dimana dalam metode ini didasarkan atas suatu fenomena sosial yang ada. Adapun pengertian dari metode kualitatif adalah menurut Bogdan dan Taylor, penelitian kualitatif adalah prosedur penelitian yang menghasilkan data berupa kata-kata tertulis atau lisan dari orang-orang dan perilaku yang dapat diamati.⁵⁸ Sejalan dengan definisi tersebut Kirk dan Miller mendefinisikan bahwa penelitian kualitatif adalah tradisi tertentu dalam ilmu pengetahuan sosial yang secara fundamental bergantung pada pengamatan pada manusia dalam kawasannya sendiri dan berhubungan dengan orang-orang tersebut dalam bahasanya dan dalam peristilahannya.⁵⁹

Yang terutama dalam metode penelitian kualitatif adalah memperoleh pemahaman atas tindakan dan makna gejala sosial dalam sudut pandang subyek penelitian. Alasan peneliti memakai metode penelitian kualitatif adalah sifat masalah yang diteliti, dimana penelitian ini berupaya mengungkap dan memahami sesuatu di balik fenomena. Berdasarkan pengertian yang dikemukakan tersebut, maka penelitian kualitatif pada dasarnya adalah mengamati orang dalam lingkungannya, berinteraksi dengan mereka, berusaha memahami bahasa dan taksiran mereka tentang fenomena tertentu di sekitarnya. Dalam penelitian kualitatif, peneliti ialah instrumen utama.

Penelitian kualitatif tidak memerlukan kuesioner sebagai instrumen, tetapi menghendaki peneliti itu sendiri yang berperan sebagai instrumen utama. Oleh

⁵⁸ Andi Prastowo, *Metode Penelitian Kualitatif* (Jogjakarta : Ar-Ruzz Media, 2011), hal.21-22.

⁵⁹ *Ibid.* Hal 23.



karena itu, peneliti dituntut untuk melakukan kegiatannya sendiri di lapangan. Alasan peneliti untuk menggunakan metode penelitian kualitatif adalah dilihat dari sifat masalah yang diteliti, dimana tujuan penelitian ini adalah berusaha untuk mengungkap dan memahami sesuatu dibalik suatu fenomena yang ada, jadi penelitian ini lebih ditujukan untuk mendapatkan gambaran atas Implementasi Program Posyandu Lansia di RW IV Kelurahan Tanah Kali Kedinding Kecamatan Kenjeran Surabaya.

I.7.1 Tipe Penelitian

Untuk dapat memecahkan masalah serta mengadakan observasi atau pengamatan terhadap suatu masalah-masalah penelitian tentunya diperlukan prosedur tertentu yang bersifat metodologis. Sesuai dengan perumusan masalah dan tujuan penelitian, maka tipe penelitian yang digunakan adalah tipe penelitian deskriptif. Tipe penelitian deskriptif adalah penelitian yang bermaksud untuk membuat pencandraan (deskripsi) mengenai situasi-situasi atau kejadian-kejadian. Dalam arti ini penelitian deskriptif itu adalah akumulasi data dasar dalam cara deskriptif semata-mata tidak perlu mencari atau menerangkan saling hubungan, mentest hipotesis, membuat ramalan, atau mendapatkan makna dan implikasi, walaupun penelitian yang bertujuan untuk menemukan hal-hal tersebut dapat mencakup juga metode-metode deskriptif.⁶⁰

⁶⁰ Sumadi Suryabrata, *Metodologi Penelitian* (Jakarta: Rajawali Pers, 2006). Hal. 76.



Penelitian ini berupaya untuk memberikan gambaran mengenai suatu fenomena secara terperinci, yang pada akhirnya memberikan pemahaman yang lebih jelas mengenai fenomena yang diteliti yaitu terutama mengenai pelaksanaan program Posyandu Lansia di RW IV Kelurahan Takal Kecamatan Kenjeran Surabaya. Penelitian deskriptif biasanya mempunyai tujuan untuk menilai secara terperinci akan fenomena-fenomena sosial dari pelaksanaan sebuah kebijakan. Penelitian ini biasanya dilakukan tanpa suatu hipotesa. Kalaupun ada hipotesa bukan diuji secara statistik.

Selanjutnya agar hasil penelitian ini mempunyai nilai yang lebih tinggi akan ditempuh upaya untuk mengidentifikasi aspek-aspek yang sekiranya relevan untuk memperhatikan atau akan tampak dari luar. Kemudian fakta yang ditemukan dalam penelitian variabel-variabel yang cukup berpengaruh dan relevan untuk diperhatikan dan atau akan mengungkap makna simbolik dari kegiatan-kegiatan atau budaya-budaya yang tampak dari luar.

Kemudian fakta yang ditemukan dalam penelitian ini akan memberikan penafsiran sehingga dalam prosesnya tidak hanya terbatas pada penyimpulan data, tetapi meliputi juga analisis dan interpretasi yang mendalam mengenai arti dan informasi yang diperoleh.

I.7.2 Lokasi Penelitian

Dalam penelitian ini, peneliti menentukan lokasi penelitian yang sesuai dengan tema penelitian dan sesuai dengan rumusan permasalahan penelitian. Sesuai dengan ketentuan tersebut, Lokasi penelitian ini dilaksanakan di Jalan Tanah Merah no.16 RW IV Kelurahan Tanah Kali Kedinding Kecamatan



Kenjeran Surabaya yang merupakan salah satu Posyandu Lansia yang berada dalam lingkup Kelurahan Tanah Kali Kedinding.

I.7.3 Teknik Pemilihan Informan

Informan dalam penelitian kualitatif adalah orang-dalam pada latar penelitian yang diharapkan bisa memberikan informasi yang sesuai dan dibutuhkan sesuai permasalahan yang diangkat dalam penelitian ini. Moleong mendefinisikan informan sebagai “orang yang dimanfaatkan untuk memberikan informasi tentang situasi dan kondisi latar penelitian”. Sedangkan fungsi informan menurut Lincoln dan Guba dalam Moleong adalah membantu peneliti agar secepatnya dan tetap seteliti mungkin dapat membenamkan diri dalam konteks setempat terutama bagi peneliti yang belum mengalami latihan etnografi.

Pada umumnya terdapat tiga tahap pemilihan informan dalam penelitian kualitatif, yakni pertama pemilihan informan awal, apakah informan itu (untuk diwawancarai) atau suatu situasi sosial (untuk diobservasi). Kedua adalah pemilihan informan lanjutan guna memperluas deskripsi informasi dan melacak variasi informasi yang mungkin ada. Dan Ketiga adalah menghentikan pemilihan informasi lanjutan bilamana dianggap sudah ditemukan lagi variasi informasi.⁶¹

Penentuan informan dalam penelitian ini menggunakan teknik cara *purposive sampling*, dimana informan yang hendak dipilih adalah pihak yang dianggap paling memahami dan mengetahui tentang permasalahan yang diangkat dalam penelitian ini. Dilanjutkan teknik *snow ball* dengan mencari informan lanjutan untuk mendapatkan variasi informasi yang mungkin ada, sehingga

⁶¹ Burhan Bungin, *Analisis Data Penelitian Kualitatif* (Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2003), halaman 53-54.



didapatkan variasi kedalaman dan kerincian data. Artinya adalah dengan menentukan seseorang atau beberapa orang untuk diwawancara (*key informan*), kemudian orang-orang tersebut akan berperan besar sebagai titik awal pencarian informan selanjutnya. Dengan menggunakan teknik *snowball*, dimana pemilihan informan lanjutan dalam rangka penggalan data untuk mendapatkan variasi dan kedalaman informasi diperoleh atas rekomendasi dari informan utama yang telah ditentukan sebelumnya melalui teknik *purposive sampling*. Selanjutnya penentuan informan yang mewakili pengguna layanan dilakukan dengan *accidental sampling* yaitu penarikan sampel yang dilakukan dengan cara memilih orang yang kebetulan ditemui.

Dari penjelasan tersebut, dapat peneliti simpulkan yang bertindak sebagai informan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Ibu dr.Wati selaku Kepala Bagian Pelayanan Khusus Dinas Kesehatan Surabaya
2. Mbak Nina selaku staf bidang Kesehatan Masyarakat Dinas Kesehatan Surabaya
3. Mbak Yasmin selaku staf bidang Pelayanan Khusus Dinas Kesehatan Surabaya
4. Mbak Deby selaku staf Tata Usaha Puskesmas Tanah Kali Kedinding Surabaya
5. Ibu drg.Rias Ari Mukti selaku Kepala Puskesmas Tanah Kali Kedinding Surabaya
6. Ibu Novi Arianti selaku Koordinator Lansia Puskesmas Tanah Kali Kedinding Surabaya
7. Ibu Suwarno selaku Ketua Kader Posyandu Lansia Anggrek RW IV Tanah Merah



8. Ibu Utik selaku Bendahara Posyandu Lansia Anggrek RW IV Tanah Merah
9. Ibu Ellys selaku Sekretaris Posyandu Lansia Anggrek RW IV Tanah Merah
10. Ibu Nursinah selaku lansia yang mengikuti Posyandu Lansia
11. Ibu Suriani selaku lansia yang mengikuti Posyandu Lansia
12. Ibu Turmi selaku lansia yang mengikuti Posyandu Lansia
13. Bapak Salim selaku lansia yang mengikuti Posyandu Lansia
14. Bapak Bambang selaku lansia yang mengikuti Posyandu Lansia
15. Ibu Rohmah selaku lansia yang mengikuti Posyandu Lansia

I.7.4 Teknik Pengumpulan Data

Penelitian kualitatif membutuhkan data primer sekaligus data sekunder. Dalam penelitian kualitatif, informasi dapat diperoleh dari data informasi yang berasal dari informan, sedangkan dengan data sekunder adalah data yang berasal dari dokumen-dokumen yang dimiliki oleh instansi yang bersangkutan. Teknik pengumpulan data yang dipilih meliputi:

I.7.4.1. Data Primer

Data primer adalah data yang diperoleh secara langsung dari obyek penelitian, untuk data primer dikumpulkan dengan tiga cara yaitu :

1. Observasi

Metode ini dilakukan dengan pengamatan langsung di lapangan untuk memperoleh data yang benar dan akurat. Data observasi ini berupa deskripsi



yang faktual, cermat dan terperinci mengenai keadaan lapangan, kegiatan manusia dan situasi social serta konteks dimana kegiatan-kegiatan itu terjadi.

2. Wawancara

Wawancara adalah percakapan dengan maksud tertentu dan dilakukan oleh dua pihak yaitu pewawancara (*interviewer*) yang mengajukan pertanyaan dan orang yang diwawancarai yang memberikan jawaban atas pertanyaan-pertanyaan tersebut. Data wawancara terdiri dari kutipan langsung orang⁶². Dilakukan dengan mengajukan pertanyaan-pertanyaan langsung dengan informan yang mempunyai relevansi dengan topik dan masalah yang diteliti. Dalam teknik wawancara ini mempergunakan instrumen pedoman wawancara / *interview guide* dengan maksud agar pembicaraan dapat dikendalikan sesuai arah dan tujuan penelitian. Wawancara dilakukan pada pihak Puskesmas serta pada sebagian pengguna layanan untuk memperoleh informasi yang diinginkan sesuai tujuan penelitian. Dalam wawancara ini dilakukan secara personal.

3. Dokumentasi

Merupakan teknik yang bisa digunakan dalam penelitian kualitatif. Dokumentasi merupakan pengumpulan – pengumpulan data berupa gambar – gambar, artikel, yang hasilnya dapat dijadikan bahan lampiran maupun data tambahan riset yang dibutuhkan.

I.7.4.2. Data Sekunder

⁶² *Ibid.* hal. 1



Data sekunder adalah data yang diperoleh dalam bentuk sudah jadi (tersedia) publikasi dan informasi yang dikeluarkan dari organisasi atau perusahaan, dan juga bisa diartikan sebagai sumber data diluar kata – kata dan tindakan yakni sumber tertulis. Lebih lanjut Moleong menjelaskan bahwa data dilihat dari segi sumber tertulis dapat dibagi atas sumber dari buku, majalah ilmiah, sumber dari arsip, dokumen pribadi dan dokumen resmi.⁶³

I.7.5. Teknik Analisis Data

Setelah selesai melakukan pengumpulan data, langkah selanjutnya adalah melakukan teknik analisis data. Menurut Moleong, analisis data merupakan proses mengorganisasikan dan mengurutkan data ke dalam pola, kategori dan satuan uraian dasar sehingga dapat ditemukan tema dan dapat dirumuskan hipotesis kerja.⁶⁴ Proses analisis data dimulai dengan menelaah seluruh data yang tersedia baik yang diperoleh melalui wawancara mendalam maupun pemanfaatan sumber data dokumen. Langkah selanjutnya adalah melakukan reduksi data dengan menyusun abstraksi-abstraksi yang merupakan rangkuman proses dan pernyataan-pernyataan yang perlu dijaga agar tetap berada didalamnya, kemudian disusun dan dikategorikan.⁶⁵

Agar analisa data secara kualitatif ini dapat memperoleh keteraturan dan sistematis, Miles dan Huberman menawarkan tiga alur kegiatan yang harus diikuti, yang ketiganya saling berkaitan yaitu meliputi :

1. Reduksi data

⁶³ *Ibid.* Hal. 3

⁶⁴ *Ibid.* Hal 238.

⁶⁵ Sugiyono. *Memahami Penelitian Kualitatif*. Bandung: CV. Alfabeta 2008. Hal 190.



Yaitu proses pemilihan, pemusatan perhatian pada penyederhanaan, pengabstrakan dan transformasi data kasar yang muncul dari catatan tertulis di lapangan, dimana proses ini berlangsung secara terus menerus selama penelitian berlangsung. Langkah reduksi data dalam penelitian ini dilakukan sejak penggalian data pada saat observasi dan selama penelitian ini berlangsung hingga berakhir. Berdasarkan data yang diperoleh dari berbagai sumber di lapangan, kemudian dipilah-pilah, dikombinasikan dan dikelompokkan atau dikategorikan berdasarkan variabel penelitian dalam rumusan masalah yang diajukan dalam penelitian.

2. Penyajian data

Yaitu merupakan sekumpulan informasi yang telah tersusun secara terpadu dan mudah dipahami yang memberi kemungkinan dilakukannya penarikan kesimpulan dan pengambilan tindakan. Penyajian data ini menuntut seseorang peneliti untuk mampu mentransformasikan data kasar menjadi bentuk tulisan. Jadi dari berbagai data yang telah diperoleh di lapangan selama proses penelitian berlangsung dan setelah melalui proses reduksi, peneliti menyajikan data-data tersebut ke dalam bentuk tulisan yang mudah dipahami dan dimengerti berkaitan dengan permasalahan penelitian.

3. Verifikasi atau Penarikan Kesimpulan

Yaitu merupakan sebagian dari seluruh konfigurasi kegiatan penelitian yang utuh dan dapat dilakukan selama penelitian berlangsung. Verifikasi



ini mungkin dapat dilakukan sesingkat pemikiran kembali yang melintas dalam pikiran peneliti selama ia menulis, meninjau ulang catatan-catatan lapangan, atau mungkin lebih seksama dan memakan waktu dan tenaga yang lebih besar.

Penarikan kesimpulan berdasarkan variabel dalam permasalahan penelitian ini dilakukan selama proses penelitian berlangsung, baik pada saat penggalian data maupun penyajian data, peneliti juga melakukan pengecekan kembali pada bukti-bukti yang didapatkan baik dari data primer maupun sekunder. Sehingga kesimpulan yang didapatkan benar-benar merupakan jawaban atas permasalahan dalam penelitian ini.

I.7.6. Teknik Pemeriksaan Keabsahan Data

Dalam penelitian kualitatif, keabsahan (*Trustworthiness*) data dapat dilakukan dengan menggunakan teknik pemeriksaan yang berdasarkan atas kriteria-kriteria antara lain: derajat kepercayaan (*credibility*), keteralihan (*transferability*), kebergantungan (*dependability*), dan kepastian (*confirmability*).⁶⁶

Dalam penelitian ini kriteria derajat kepercayaan pemeriksaan data dilakukan dengan teknik Triangulasi.

Moleong mendefinisikan teknik Triangulasi sebagai teknik pemeriksaan keabsahan data yang memanfaatkan segala sesuatu yang lain di luar data yang telah diperoleh untuk keperluan pengecekan atau sebagai pembanding terhadap data itu.

⁶⁶ Moleong, Lexy J. *Metodologi Penelitian Kualitatif*. Bandung: Remaja Rosdakarya. 2012. Hal. 324-326



Uji Keabsahan data dalam penelitian ini adalah menggunakan teknik triangulasi. Triangulasi diartikan sebagai pengecekan data dari berbagai sumber dengan berbagai cara dan berbagai waktu. Ada beberapa jenis triangulasi:

- a. Triangulasi sumber, mengecek data yang telah diperoleh melalui berbagai sumber.
- b. Triangulasi teknik pengumpulan data, mengecek data kepada sumber yang sama dengan teknik yang berbeda.
- c. Triangulasi waktu, waktu juga sering mempengaruhi kredibilitas data.

Jadi, dalam penelitian yang dilakukan peneliti ini yang digunakan adalah teknik triangulasi sumber data, yaitu dengan membandingkan dan mengecek kembali derajat kepercayaan suatu informasi yang diperoleh melalui alat yang berbeda. Dilakukan dengan cara peneliti mengumpulkan data dari berbagai sumber yang berbeda mengenai permasalahan yang dikaji untuk untuk kemudian dibandingkan. Triangulasi sumber data Dalam penelitian ini dilakukan dengan:

1. Membandingkan data hasil pengamatan dan hasil wawancara.
2. Membandingkan hasil wawancara dengan isi dokumen.

Pemilihan triangulasi sumber data ini disesuaikan dengan karakteristik masalah, dimana peneliti akan melakukan pengumpulan data dengan pengamatan dan wawancara terhadap key informan serta juga akan melakukan pengumpulan data dengan teknik dokumentasi. Sehingga dalam pemeriksaan keabsahan data juga perlu membandingkan hasil dari proses pengumpulan data yang telah dilakukan sebelumnya. Data dan informasi yang dikumpulkan dari Posyandu Lansia (Posyandu Anggrek) di Tanah Kali Kedinding akan dianalisis melalui analisis deskripsi.