



## Implementasi Kebijakan Penanganan Lansia Melalui Komisi Daerah Lanjut Usia Di Kota Palu

Sabrin<sup>1</sup> & \*Fachrul Reza<sup>1</sup>

<sup>1</sup>Sekolah Tinggi Ilmu Administrasi (STIA) Pembangunan Palu

Email : rezadakwah123@gmail.com\*

### Kata Kunci

1. Kebijakan
2. Implementasi Kebijakan
3. Komunikasi
4. Sumber Daya
5. Disposisi
6. Struktur Birokrasi

**Abstrak :** Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui Implementasi Kebijakan Penanganan Lansia yang dilakukan oleh Komisi Daerah Lanjut Usia Di Kota Palu. Dasar penelitian yang digunakan dalam penelitian ini yaitu kualitatif, yang merupakan merupakan suatu upaya peneliti untuk mengumpulkan data yang didasarkan pada latar alamiah. Sedangkan tipe penelitian yang digunakan yaitu deskriptif, yang mana berupaya mengungkapkan suatu masalah dan keadaan sebagaimana adanya, untuk itu peneliti dibatasi hanya mengungkapkan fakta-fakta dan tidak menggunakan hipotesa. Teknik pengumpulan data dalam penelitian ini yaitu observasi, wawancara dan dokumentasi. Adapun informan dalam penelitian ini yaitu Wakil Walikota Palu / Ketua Komda Lansia, Kepala Dinas Kesehatan, Ketua Yayasan Al-ikhlas Palu, Kepala Bidang Bina Konstruksi Dinas PU Kota Palu serta Masyarakat. Sedangkan analisis data yang digunakan dalam penelitian ini yaitu reduksi data, penyajian data serta penarikan kesimpulan. Teori yang digunakan dalam penelitian ini yaitu teori yang dikemukakan oleh Edward III (dalam Winarno, 2002) yang mana menjelaskan bahwa terdapat empat aspek / indikator dalam proses implementasi kebijakan, yaitu : komunikasi, sumber daya, disposisi dan struktur birokrasi. Hasil penelitian menunjukan bahwa bahwa implementasi kebijakan penanganan lansia yang dilakukan oleh komda lansia kota palu belum berjalan dengan baik. Dari keempat indikator yang menjadi acuan dalam melihat keberhasilan implementasi kebijakan, hanya aspek disposisi telah berjalan dengan baik karena adanya komitmen dan pelimpahan kekuasaan yang diberikan kepada pihak yang memahami cara memberikan pelayanan kepada lansia. Sedangkan ketiga aspek lainnya seperti komunikasi yang kurangnya koordinasi, kurangnya sumber daya dalam mengimplementasikan kebijakan penanganan lansia serta Sebagian OPD tidak menggunakan SOP dalam melaksanakan kebijakan penanganan lansia di kota palu

**Keyword**

1. Policy
2. Policy Implementation
3. Communication
4. Resource
5. Disposition
6. Bureaucratic Structure

**Abstract:** This research aims to determine the implementation of the policy for handling the elderly carried out by the Regional Commission for the Elderly in Palu City. The basis of research used in this research is qualitative, which is an effort by researchers to collect data based on natural settings. Meanwhile, the type of research used is descriptive, which seeks to reveal a problem and situation as it is, for this reason researchers are limited to only expressing facts and not using hypotheses. Data collection techniques in this research are observation, interviews and documentation. The informants in this research were the Deputy Mayor of Palu / Chair of the Regional Commission for Elderly, Head of the Health Service, Chair of the Al-ikhlas Palu Foundation, Head of the Construction Development Division of the Palu City Public Works Service and the Community. Meanwhile, the data analysis used in this research is data reduction, data presentation and drawing conclusions. The theory used in this research is the theory put forward by Edward III (in Winarno, 2002) which explains that there are four aspects/indicators in the policy implementation process, namely: communication, resources, disposition and bureaucratic structure. The results of the research show that the implementation of the policy for handling the elderly carried out by the Palu City Elderly Committee has not gone well. Of the four indicators that serve as a reference in seeing the success of policy implementation, only the disposition aspect has gone well because of the commitment and delegation of power given to parties who understand how to provide services to the elderly. Meanwhile, the other three aspects include lack of coordination in communication, lack of resources in implementing policies for handling the elderly and some OPDs do not use SOPs in implementing policies for handling the elderly in the city of Palu.

## PENDAHULUAN

Lansia merupakan suatu kondisi dimana seseorang yang telah memasuki usia 60 tahun keatas (Undang-Undang Nomor 13 Tahun 1998), yang mana telah berkurang atau bahkan telah hilang produktivitasnya. Berdasarkan data yang dikeluarkan oleh *World Health Organization / WHO*, diketahui bahwa pada tahun 2019 jumlah lansia di seluruh dunia mencapai 1 miliar jiwa atau sebesar 12,98% (WHO, 2022) dari total populasi dunia sebesar 7,7 miliar jiwa (Databoks, 2019).

Di Indonesia sendiri juga terjadi peningkatan yang cukup besar dari segi populasi lansia selama beberapa tahun terakhir. Berdasarkan data BPS, terlihat bahwa dari tahun 2016 jumlah lansia di Indonesia mencapai 8,69% dari total populasi Indonesia (BPS, 2016) dan hanya dalam waktu 5 tahun meningkat menjadi 10,82% atau 12,9 Juta jiwa di tahun 2021 (BPS, 2021). Peningkatan sebesar 2,13% hanya dalam kurun waktu 5 tahun memperlihatkan bahwa terdapat ketidakseimbangan antara pravelensi angka kelahiran di Indonesia pada tahun 1950an dan pada tahun 2010an hingga saat ini.

Peningkatan jumlah lansia selama 5 tahun terakhir (2016 s/d 2021) dilandasi oleh bertambahnya usia serta kurangnya pravelensi angka kelahiran di Indonesia. Tercatat pada tahun 2021 angka kelahiran di Indonesia hanya 376.610 jiwa atau sebesar 0,13% (PIAK, 2021), yang mana hal tersebut tidak sebanding dengan peningkatan jumlah lansia pada tahun 2021 sebesar 12.900.000 jiwa atau 0,9% (BPS, 2021). Jumlah lansia yang menyentuh angka diatas 10% menyebabkan pemerintah berupaya untuk memberdayakan serta memberikan perhatian khusus kepada masyarakat yang telah memasuki usia lanjut tersebut.

Pada tahun 2004 pemerintah telah menerbitkan regulasi untuk meningkatkan kesejahteraan lansia melalui Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2004 Tentang Pelaksanaan Upaya Peningkatan Kesejahteraan Lanjut Usia. Dalam peraturan pemerintah tersebut, pemerintah berupaya untuk menyediakan beberapa hal, antara lain :

1. Pelayanan keagamaan dan mental spiritual, seperti pembangunan sarana dan prasarana dengan penyediaan aksesibilitas bagi lanjut usia
2. Pelayanan kesehatan, melalui peningkatan upaya penyembuhan (kuratif), diperluas pada bidang pelayanan geriatric dan gerontologic
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 pemerintahan (Kartu Tanda Penduduk seumur hidup), pelayanan kesehatan pada sarana kesehatan milik pemerintah, pelayanan dan keringanan biaya untuk pembelian tiket perjalanan, akomodasi, pembayaran pajak, pembelian tiket rekreasi, penyediaan tempat duduk khusus, penyediaan loket khusus, penyediaan kartu wisata khusus, mendahulukan para lanjut usia, semua hal tersebut di atas memerlukan keterlibatan peran dan tanggung jawab pemerintah dan masyarakat serta lembaga maupun orgainisasi sosial untuk bersama-sama berkoinitmen dalam mewujudkan kesejahteraan bagi para lansia.

Upaya tersebut dilakukan dengan memberdayakan para lansia untuk ikut aktif berpartisipasi dalam pembangunan guna mengurangi kekinikan, memperoleh kesehatan yang

lebih baik dan mendukung kehidupan sosial kemasyarakatan. Mereka diberdayakan dengan tetap memperhatikan fungsi, kearifan, pengetahuan, keahlian, keterampilan, pengalaman, usia, dan kondisi fisiknya.

Mengingat bahwa Indonesia memiliki penyebaran lansia yang cukup merata hampir di seluruh provinsi, maka tiap daerah perlu mengupayakan sesuatu dalam menangani lansia di wilayah mereka. Untuk itu, pemerintah pusat mengeluarkan regulasi yang akan mempermudah pemerintah daerah dalam memberdayakan lansia di tiap daerah, yaitu melalui Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 60 Tahun 2008 Tentang Pedoman Pembentukan Komisi Daerah Lanjut Usia dan Pemberdayaan Masyarakat Dalam Penanganan Lanjut Usia Di Daerah. Permendagri ini sendiri menjadi landasan bagi pemerintah daerah dalam membuat strategi dalam menangani masyarakat lansia di wilayah mereka.

Di Kota Palu sendiri, kebijakan turunan dari Permendagri Nomor 60 Tahun 2008 yaitu Keputusan Wali Kota Palu Nomor 460/1203/Dinsos/2021 Tentang Komisi Daerah Lanjut Usia dan Pemberdayaan Masyarakat Periode 2021 – 2026. Melalui keputusan walikota tersebut, pemerintah kota palu mengurus segala hal yang berkaitan dengan penanganan lansia. Terciptanya kebijakan tersebut dilandasi oleh jumlah masyarakat Kota Palu yang masuk dalam kategori lansia yaitu sebesar 6,91% pada tahun 2020 (Media Alkhairaat, 2020). Tindakan pemerintah Kota Palu dalam penanganan lansia dengan Keputusan Wali Kota Palu Nomor 460/1203/Dinsos/2021 menghasilkan tiga program pada bidang kesehatan yang diimplementasikan oleh Dinas Kesehatan Kota Palu (posyandu lansia, pos pembinaan terpadu masyarakat lansia dan pelayanan kesehatan dengan cara mengunjungi panti lansia), program rehabilitasi sosial dasar yang diimplementasikan oleh Dinas Sosial, pembentukan bina keluarga lansia oleh Dinas Pengendalian Penduduk dan Keluarga Berencana, serta pelayanan khusus dari segi administrasi kependudukan oleh Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil (Sulteng Raya, 2022).

Namun, permasalahan muncul dari penanganan lansia di Kota Palu yaitu tidak adanya penanganan yang dilakukan dalam jangka panjang. Penanganan jangka panjang yang dimaksud yaitu peningkatan kualitas pendidikan bagi lansia yang buta aksara, tata kota dan bangunan yang ramah bagi lansia, destinasi wisata serta alat transportasi umum yang ramah bagi lansia.

Pernyataan tersebut dilansir oleh hasil observasi awal yang telah dilakukan peneliti, yang mana memperlihatkan hal-hal tersebut tidak terealisasi. Sebagian lansia binaan dan lansia yang tinggal di panti jompo yang dikelola oleh Yayasan Al-Kautsar masih buta terhadap aksara karena selama muda tidak mengenyam bangku pendidikan sekolah rakyat. Selain itu observasi yang dilakukan oleh peneliti di beberapa destinasi wisata yang tidak ramah terhadap lansia. Adapun fasilitas publik di kota palu juga tidak memperlihatkan ramah lansia, seperti di Palu Grand Mall (PGM) yang mana tidak ada elevator yang dapat diakses oleh lansia yang menggunakan kursi roda

Mengingat dalam Pasal 3 Ayat 2 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 60 Tahun 2008 dijelaskan bahwa pihak yang terlibat dalam komisi daerah lanjut usia dan pemberdayaan masyarakat dalam penanganan lanjut usia antara lain Wakil Walikota sebagai ketua, Kepala Bappeda sebagai ketua pelaksana, kepala Dinas Sosial dan kepala Biro Kesra sebagai wakil ketua, serta pensiunan eselon II/III dan Kepala Badan/Dinas/Kantor Pemberdayaan Masyarakat, dan/atau yang membidangi sebagai sekretaris. Adapun anggotanya yaitu Dinas / OPD terkait yang menjadi anggota dalam penanganan lansia, antara lain : 1). Dinas Kesehatan; 2). Dinas Pendidikan; 3). Dinas Pekerjaan Umum; 4).Dinas Perhubungan; 5). Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi; 6). Dinas Kebudayaan dan Pariwisata; 7). Perwakilan Dunia Usaha; 8). LSM yang menangani Lanjut Usia, serta; 9). Unsur Masyarakat.

Pihak-pihak yang terlibat tersebut seharusnya dapat mengimplementasikan program yang dibuat oleh pemerintah Kota Palu. Namun, mengingat bahwa hanya Sebagian bidang yang memiliki tugas untuk melaksanakan program yang sesuai dengan bidang mereka, maka sebagian lagi tidak dapat menjalankan tugas mereka seperti yang diamanatkan dalam Permendagri Nomor 60 Tahun 2008 tersebut. Mengingat bahwa salah satu akuntabilitas suatu pemerintahan yaitu taat pada aturan / kebijakan yang berlaku (Mardiasmo, 2006), maka akuntabilitas pemerintah Kota Palu dalam melaksanakan Permendagri Nomor 60 Tahun 2008 perlu dipertanyakan.

## **LANDASAN TEORI**

### **1. Kebijakan**

Kebijakan merupakan suatu aturan yang mengatur kehidupan bersama yang harus ditaati dan berlaku mengikat seluruh warganya. Setiap akan diberi sangsi sesuai dengan bobot pelanggaran yang dilakukan dan dijatuahkan di depan masyarakat oleh lembaga yang memiliki tugas untuk menjatuhkan sangsi (Nugroho, 2003). Lebih lanjut Nurcholis (2007) memberikan penjelasan bahwa kebijakan sebagai keputusan suatu organisasi yang dimaksud untuk mencapai tujuan tertentu, berisikan ketentuan-ketentuan yang dapat dijadikan pedoman perilaku dalam hal :

1. Pengambilan keputusan lebih lanjut, yang harus dilakukan baik kelompok sasaran ataupun (unit) organisasi pelaksanaan kebijakan.
2. Penerapan atau pelaksanaan dari suatu kebijakan yang telah ditetapkan baik dalam hubungan dengan (unit) organisasi pelaksana maupun dengan kelompok sasaran yang dimaksud.

Menurut William Dunn (dalam Sahya Anggara, 2014), menjelaskan bahwa ada empat ciri pokok masalah kebijakan, yaitu sebagai berikut :

1. Saling kebergantungan, Kebijakan bukan merupakan suatu kesatuan yang berdiri sendiri, melainkan bagian dari seluruh sistem masalah.
2. Subyektifitas. Kondisi eksternal yang menimbulkan suatu permasalahan didefinisikan, diklarifikasikan, dijelaskan, dan dievaluasi secara selektif.
3. Sifat bantuan. Masalah-masalah kebijakan dipahami, dipertahankan, dan diubah secara social.
4. Dinamika masalah kebijakan. Cara pandang orang terhadap masalah pada akhirnya akan menentukan solusi yang ditawarkan untuk memecahkan masalah tersebut.

Pendapat lain dikemukakan oleh Irfan Islami (dalam Edy Sutrisno 2009), bahwa kebijakan mempunyai beberapa implikasi, yaitu sebagai berikut :

1. Bahwa kebijakan publik itu dalam bentuk perdanya berupa penetapan tindakan-tindakan dari pemerintah.

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

Menurut Heglo (dalam Abidin, 2012) menyebutkan kebijakan ialah suatu tindakan yang bermaksud untuk mencapai tujuan tertentu. Definisi Heglo ini selanjutnya diuraikan oleh Jones (dalam Abidin, 2012) dalam kaitannya dengan beberapa isi dari kebijakan, diantaranya :

1. Isi kebijakan yang pertama adalah tujuan. Yang dimaksud adalah tujuan tertentu yang dikehendaki untuk dicapai (*the desired ends to be achieved*); bukan sesuatu tujuan yang sekedar diingkan saja.
2. Rencana atau proposal yang merupakan alat atau cara tertentu untuk mencapainya.
3. Program atau cara tertentu yang telah mendapat persetujuan dan pengesahan untuk mencapai tujuan yang dimaksud.
4. Keputusan, yakni tindakan tertentu yang diambil untuk menentukan tujuan, membuat dan menyesuaikan rencana, serta melaksanakan dan mengevaluasi program.
5. Dampak (*effect*), yakni dampak yang timbul dari suatu program dalam masyarakat.

## **2. Implementasi Kebijakan**

Implementasi kebijakan merupakan suatu proses pelaksanaan atau pengendalian arah tindakan kebijaksanaan sampai dicapainya hasil kebijaksanaan implemetasi. Kebijaksanaan pada dasarnya merupakan aktifitas praktis, yang dibedakan dari formulasi kebijaksanaan dan pada dasarnya bersifat teoritis (Dunn, 2003). Menurut Hogwood dan Gunn (1986) untuk melakukan melakukn implementasi kebijakan diperlukan beberapa syarat yaitu :

- a. Kondisi eksternal yang dihadapi oleh lembaga/badan pelaksana tidak akan menimbulkan gangguan atau kendala yang serius.
- b. Untuk pelaksanaan program tersedia waktu dan sumber daya yang memadai.
- c. Perpaduan sumber-sumber yang tersedia yang diperlukan benar-benar tersedia.

- d. Kebijakan yang akan di implementasikan didasari oleh suatu hubungan kausalitas yang andal.
- e. Hubungan kausalitas yang bersifat langsung dan hanya sedikit matarantai penghubungnya.
- f. Hubungan saling kebergantungan harus kecil.
- g. Pemahaman yang mendalam dan kesepakatan terhadap tujuan.
- h. Tugas-tugas telah dirinci dan ditempatkan dalam urutan yang benar.
- i. Komunikasi dan koordinasi yang sempurna.
- j. Pihak-pihak yang memiliki wewenang kekuasaan dapat menuntut dan mendapatkan kepatuhan yang sempurna

Van Meter dan Van Horn (dalam Indiahono, 2009) menjelaskan bahwa terdapat 7 variabel penting dalam membentuk hubungan antara kebijakan dan kinerja kebijakan, antara lain :

- a. Standar dan sasaran kebijakan atau ukuran dan tujuan kebijakan, standar dan sasaran kebijakan pada dasarnya adalah apa yang hendak dicapai oleh program atau kebijakan, baik yang berwujud maupun tidak, jangka pendek menengah atau panjang. Kejelasan dan sasaran kebijakan harus dapat dilihat secara spesifik sehingga di akhir program dapat diketahui keberhasilan atau kegagalan dari kebijakan atau program yang dijalankan.
- b. Kinerja kebijakan merupakan penilaian terhadap pencapaian standar dan sasaran kebijakan yang telah di tetapkan di awal
- c. Sumber Daya menunjukkan kepada seberapa besar dukungan fianasial dan sumber daya manusia untuk melaksanakan program atau kebijakan. Hal sulit yang terjadi adalah berapa nilai sumber daya (baik financial maupun manusia) untuk menhasilkan kebijakan dengan kinerja yang baik. Evaluasi program seharusnya dapat menjelaskan nilai yang efisien.
- d. Komunikasi antara badan pelaksana, menunjuk kepada mekanisme prosedur yang dicanangkan untuk mencapai sasaran dan tujuan program. Komunikasi ini harus ditetapkan sebagai acuan, misalnya seberapa sering rapat rutin akan diadakan, tempat

dan waktu. Komunikasi antar organisasi juga menunjuk adanya tuntutan saling dukung antar institusi ayng berkaitan dengan program.

- e. Karakteristik badan pelaksana menunjuk seberapa besar daya dukung struktur organisasi, nilai-nilai yang berkembang, hubungan dan komunikasi yang terjadi di internal birokrasi.
- f. Lingkungan sosial, ekonomi dan politik, menunjukkan bahwa lingkungan dalam ranah implementasi dapat mempengaruhi kesuksesan implementasi kebijakan itu sendiri.
- g. Sikap pelaksana, menunjukan bahwa sikap pelaksana menjadi variable penting dalam implementasi kebijakan. Seberapa demokratis, antusias dan responsif terhadap kelompok sasaran dan lingkungan beberapa yang dapat ditunjuk sebagai bagian dari sikap pelasanan ini.

Model implementasi kebijakan yang dikemukakan oleh George C. Edward III (dalam Winarno, 2002), bahwa ada empat aspek yang berperan penting dalam pencapaian keberhasilan implementasi, yakni aspek tersebut adalah komunikasi, sumber daya, disposisi dan struktur birokrasi.

1. Komunikasi, yaitu menunjuk pada setiap kebijakan akan dapat dilaksanakan baik jika terjadi komunikasi efektif antara pelaksana program dengan para kelompok sasaran (*target groups*). Tujuan dan sasaran dari program kebijakan dapat disosialisasikan secara baik sehingga dapat menghindari adanya distorsi atas kebijakan dan program. Ini menjadi penting karena semakin tinggi pengetahuan kelompok sasaran atas program, maka akan mengurangi tingkat penolakan dan kekeliruan dalam mengaplikasikan program dan kebijakan dalam ranah yang sesungguhnya.
2. Sumber daya, yaitu menunjuk setiap kebijakan harus didukung oleh sumber daya yang memadai, baik sumber daya manusia maupun sumber daya finansial. Sumber daya manusia adalah kecukupan baik kualitas maupun kuantitas implementator yang dapat melengkapi seluruh kelompok sasaran. Sumber daya finansial adalah kecukupan modal investasi atas sebuah program/kebijakan. Keduanya harus diperhatikan dalam implementasi program/kebijakan pemerintah. Sebab tanpa kehandalan implementor, kebijakan menjadi kurang enerjik dan berjalan lambat dan seadanya. Sedangkan sumber

daya finansial menjamin keberlangsungan program/kebijakan. Tanpa danya dukungan finansial yang memadai, program tidak dapat berjalan efektif dan cepat dalam mencapai tujuan dan sasaran.

3. Disposisi, yaitu menunjuk pada karakteristik yang menempel erat pada implementor kebijakan/program. Karakter yang penting oleh implementor adalah kejujuran, komitmen dan demokratis. Implementor yang memiliki komitmen dan kejujuran yang tinggi akan senantiasa bertahan diantara hambatan yang ditemui dalam program atau kebijakan. Kejujuran mengarahkan implementor untuk tetap berada dalam arah program yang telah digariskan dalam Guideline program. Komitmen dan kejururannya membawanya semakin antusias dalam melaksanakan tahap-tahap program secara konsisten. Sikap yang demokratis akan meningkatkan kesan baik implementor kebijakan dihadapan anggota kelompok sasaran. Sikap ini akan menurunkan resistensi dari masyarakat dan menumbuhkan rasa percaya dan kedulian kelompok sasaran terhadap implementor dan program/kebijakan.
4. Struktur birokrasi, menunjuk bahwa struktur birokrasi menjadi penting dalam implementasi kebijakan. Aspek struktur birokrasi ini mencakup dua hal penting, pertama adalah mekanisme, dan struktur organisasi pelaksana sendiri. Mekanisme implementasi program biasanya sudah ditetapkan dalam Standar Operating Procedur (SOP) yang dicantumkan dalam Guideline program/kebijakan. Standar Operasional Prosedur (SOP) yang baik mencantumkan kerangka kerja yang jelas, sistematis, tidak berbelit dan mudah dipahami oleh siapapun karena akan menjadi acuan dalam bekerjanya implementor. Sedangkan struktur organisasi pelaksana pun sejauh mungkin menghindari hal yang berbelit, panjang dan kompleks. Struktur organisasi pelaksana harus dapat menjamin adanya pengambilan keputusan atas kejadian luar biasa dalam program secara cepat. Dalam hal ini hanya dapat lahir jika stuktur didesain secara ringkas dan fleksibel menghindari “virus weberian” yang kaku, terlalu hirarkis dan birokratis.

Menurut Van Metter dan Van Horn (dalam Agustino, 2008) bahwa ada enam faktor yang mempengaruhi implementasi kebijakan :

1. Ukuran dan Tujuan Kebijakan.

Kinerja implementasi kebijakan dapat diukur tingkat keberhasilannya jika dan hanya jika ukuran dan tujuan dari kebijakan memang realistik dengan budaya sosial yang ada di level pelaksana kebijakan. Ketika ukuran kebijakan atau tujuan kebijakan terlalu ideal untuk dilaksanakan pada level warga, maka agak sulit merealisasikan kebijakan publik pada level yang dikatakan berhasil

2. Sumber Daya

Keberhasilan proses implementasi kebijakan sangat tergantung dari kemampuan memanfaatkan sumber daya yang tersedia. Manusia merupakan sumber daya yang terpenting dalam menentukan suatu keberhasilan proses implementasi.

3. Karakteristik Agen Pelaksana

Pusat perhatian pada agen pelaksana meliputi organisasi formal dan organisasi informal yang akan terlibat dalam implementasi kebijakan publik. Hal ini sangat penting karena kinerja implementasi kebijakan akan sangat banyak dipengaruhi oleh ciri-ciri yang tepat serta cocok dengan para agen pelaksananya. Selain itu cakupan atau luas wilayah implementasi kebijakan juga perlu diperhitungkan manakala hendak menentukan agen pelaksana. Semakin luas cakupan implementasi kebijakan, maka seharusnya semakin besar pula agen yang dilibatkan

4. Sikap/Kecendrungan (*disposition*) para pelaksana

Sikap penerimaan atau penolakan dari pelaksana akan sangat banyak mempengaruhi keberhasilan atau tidaknya kinerja implementasi kebijakan. Hal ini sangat mungkin terjadi oleh karena kebijakan yang dilaksanakan bukanlah hasil formulasi warga setempat yang mengenal betul persoalan dan permasalahan yang mereka rasakan).

5. Komunikasi Antar Organisasi dan Aktivitas Pelaksana

Koordinasi merupakan mekanisme yang ampuh dalam implementasi kebijakan publik. Semakin baik koordinasi komunikasi diantara pihak-pihak yang terlibat dalam

suatu proses implementasi, maka asumsinya kesalahan-kesalahan akan sangat kecil untuk terjadi dan begitu pula sebaliknya).

#### 6. Lingkungan Ekonomi, Sosial, dan Politik.

Hal terakhir yang juga perlu diperhatikan guna menilai kinerja implementasi kebijakan adalah sejauh mana lingkungan eksternal turut mendorong keberhasilan kebijakan publik yang telah ditetapkan. Karena itu lingkungan ekonomi, sosial, dan politik yang kondusif juga perlu diperhatikan dalam proses implementasi kebijakan).

## METODE

Dasar penelitian yang digunakan dalam penelitian ini yaitu kualitatif, yang merupakan merupakan suatu upaya peneliti untuk mengumpulkan data yang didasarkan pada latar alamiah. Sedangkan tipe penelitian yang digunakan yaitu deskriptif, yang mana berupaya mengungkapkan suatu masalah dan keadaan sebagaimana adanya, untuk itu peneliti dibatasi hanya mengungkapkan fakta-fakta dan tidak menggunakan hipotesa. Teknik pengumpulan data dalam penelitian ini yaitu observasi, wawancara dan dokumentasi. Adapun informan dalam penelitian ini yaitu Wakil Walikota Palu / Ketua Komda Lansia, Kepala Dinas Kesehatan, Ketua Yayasan Al-ikhlas Palu, Kepala Bidang Bina Konstruksi Dinas PU Kota Palu serta Masyarakat. Sedangkan analisis data yang digunakan dalam penelitian ini yaitu reduksi data, penyajian data serta penarikan kesimpulan.

## PEMBAHASAN

Heglo (dalam Abidin, 2012) menyebutkan bahwa kebijakan ialah suatu tindakan yang bermaksud untuk mencapai tujuan tertentu. Sedangkan menurut Nugroho (2003), Kebijakan merupakan suatu aturan yang mengatur kehidupan bersama yang harus ditaati dan berlaku mengikat seluruh warganya. Setiap akan diberi sangsi sesuai dengan bobot pelanggaran yang dilakukan dan dijatuhkan di depan masyarakat oleh lembaga yang memiliki tugas untuk menjatuhkan sanksi. Implementasi kebijakan merupakan suatu proses pelaksanaan atau pengendalian arah tindakan kebijaksanaan sampai dicapainya hasil kebijaksanaan implementasi.

Kebijaksanaan pada dasarnya merupakan aktifitas praktis, yang dibedakan dari formulasi kebijaksanaan dan pada dasarnya bersifat teoritis (Dunn, 2003).

Implementasi kebijakan menjadi hal yang sangat penting mengingat bahwa kebijakan yang telah dibuat perlu diterapkan untuk mencapai tujuan yang diharapkan pada saat kebijakan tersebut dibuat. Penelitian ini sendiri untuk melihat proses implementasi kebijakan penanganan lansia yang dilakukan oleh komda lansia kota palu dengan menggunakan teori yang dikemukakan oleh Edward III (dalam Winarno, 2002) yaitu : komunikasi, sumber daya, disposisi dan struktur birokrasi.

### **1. Komunikasi**

Menurut Edward III (dalam Winarno, 2002), komunikasi menunjuk pada setiap kebijakan akan dapat dilaksanakan baik jika terjadi komunikasi efektif antara pelaksana program dengan para kelompok sasaran (*target groups*). Tujuan dan sasaran dari program kebijakan dapat disosialisasikan secara baik sehingga dapat menghindari adanya distorsi atas kebijakan dan program. Ini menjadi penting karena semakin tinggi pengetahuan kelompok sasaran atas program, maka akan mengurangi tingkat penolakan dan kekeliruan dalam mengaplikasikan program dan kebijakan dalam ranah yang sesungguhnya.

Berdasarkan hasil penelitian yang dilakukan, diketahui bahwa kota palu sendiri melalui komda lansia telah melakukan komunikasi terkait pengimplementasian kebijakan penanganan lansia di kota palu. Hal ini sesuai dengan apa yang dikemukakan oleh Van Meter dan Van Horn (dalam Indiahono, 2009) bahwa salah satu yang membentuk hubungan antara kebijakan dan kinerja kebijakan yaitu komunikasi, yang mana merujuk kepada mekanisme prosedur yang dicanangkan untuk mencapai sasaran dan tujuan program. Komunikasi ini harus ditetapkan sebagai acuan, misalnya seberapa sering rapat rutin akan diadakan, tempat dan waktu. Komunikasi antar organisasi juga menunjuk adanya tuntutan saling dukung antar institusi yang berkaitan dengan program. Lebih lanjut diketahui bahwa adanya OPD yang tergabung dalam pengurus komda lansia belum melakukan sosialisasi serta kurangnya koordinasi dengan OPD yang lain. Ini tidak sesuai dengan apa yang dikemukakan oleh G. Shabbir Cheema dan dennis A. Rondinelli (dalam Subarsono, 2005) bahwa Implementasi sebuah program perlu dukungan dan

koordinasi dengan instansi lain. Untuk itu diperlukan koordinasi dan kerjasama antar instansi bagi keberhasilan suatu program.

## **2. Sumberdaya**

Edward III (dalam Winarno 2002) memberikan penjelasan bahwa dalam mengimplementasikan kebijakan harus didukung oleh sumber daya yang memadai, baik sumber daya manusia maupun sumber daya finansial. Sumber daya manusia adalah kecukupan baik kualitas maupun kuantitas implementator yang dapat melengkapi seluruh kelompok sasaran. Sumber daya finansial adalah kecukupan modal investasi atas sebuah program/kebijakan. Keduanya harus diperhatikan dalam implementasi program/kebijakan pemerintah. Sebab tanpa kehandalan implementor, kebijakan menjadi kurang enerjik dan berjalan lambat dan seadanya. Sedangkan sumber daya finansial menjamin keberlangsungan program/kebijakan. Tanpa danya dukungan finansial yang memadai, program tidak dapat berjalan efektif dan cepat dalam mencapai tujuan dan sasaran.

Berdasarkan hasil penelitian yang telah dilakukan, diketahui bahwa implementasi kebijakan penanganan lansia tetap memperhatikan sumber daya pelaksana serta anggaran yang akan digunakan dalam melaksanakan penanganan lansia di Kota Palu. Hal ini sesuai dengan apa yang dikemukakan oleh G. Shabbir Cheema dan dennis A. Rondinelli (dalam Subarsono, 2005), bahwa Implementasi kebijakan perlu didukung sumber daya, baik sumber daya manusia maupun sumber daya non-manusia atau finansial.

Namun, tidak semua pihak yang tergabung dalam komda lansia memiliki sumber daya yang dapat digunakan untuk mengimplementasikan kebijakan penanganan lansia di Kota Palu, meliputi sumber daya manusia dan sumber daya finansial atau anggaran. Temuan lain juga memperlihatkan bahwa Sebagian pihak yang tergabung dalam pengurus komda lansia kota palu memiliki sumber daya manusia mupun sumber daya finansial yang mumpuni dalam proses implementasi kebijakan penanganan lansia di Kota Palu. Hal ini memperlihatkan bahwa aspek sumber daya belum maksimal, yang mana akan mempengaruhi proses implementasi kebijakan penanganan lansia. Hal ini juga ditegaskan oleh Van Meter dan Van Horn (dalam Agustino 2008) bahwa Keberhasilan proses implementasi kebijakan sangat tergantung dari kemampuan

memanfaatkan sumber daya yang tersedia. Manusia merupakan sumber daya yang terpenting dalam menentukan suatu keberhasilan proses implementasi.

### **3. Disposisi**

Edward III (dalam Winarno 2002) memberikan penjelasan bahwa disposisi sendiri mengacu pada karakteristik yang menempel erat pada implementor kebijakan/program. Karakter yang penting oleh implementor adalah kejujuran, komitmen dan demokratis. Berdasarkan hasil penelitian yang dilakukan, diketahui bahwa pemerintah memiliki komitmen yang cukup tinggi dalam mengimplementasikan kebijakan penanganan lansia di kota palu. Hal tersebut terlihat dari statement yang dikemukakan oleh pengurus komda lansia serta adanya perencanaan dalam proses pembangunan fasilitas publik yang memperhatikan kebutuhan lansia. Ini sesuai dengan apa yang dikemukakan oleh Irfan Islami (dalam Edy Sutrisno 2009) bahwa kebijakan publik senantiasa ditujukan untuk kepentingan masyarakat. Kepentingan yang dimaksud yaitu kepentingan lansia dalam menikmati fasilitas publik yang ramah bagi mereka.

Selain itu, penelitian yang telah dilakukan juga memperlihatkan bahwa adanya komitmen dan pelimpahan kekuasaan yang diberikan kepada pihak yang memahami cara memberikan pelayanan kepada lansia. Selain itu, adanya respon positif dari masyarakat juga menunjukkan keberhasilan proses implementasi kebijakan penanganan lansia dari aspek disposisi. Hal ini sesuai dengan apa yang dikemukakan oleh Ripley dan Franklin (1986), bahwa keberhasilan implementasi kebijakan atau program mengarah kepada kinerja yang memuaskan semua pihak terutama kelompok penerima manfaat yang diharapkan.

### **4. Struktur Birokrasi**

Pada bagian ini, penelitian yang telah dilakukan memperlihatkan bahwa proses implementasi kebijakan penanganan lansia di kota palu yang dilakukan oleh komda lansia berjalan dengan baik. Hal ini terlihat dari proses pelaksanaan yang mengacu pada regulasi serta SOP yang berlaku serta melakukan rapat terlebih dahulu sebelum melaksanakan suatu program. Ini juga sesuai dengan apa yang dikemukakan oleh Jones (dalam Abidin 2012), bahwa suatu program atau cara tertentu yang telah mendapat persetujuan dan pengesahan untuk mencapai tujuan yang dimaksud.

Namun, proses implementasi kebijakan penanganan lansia dalam aspek struktur birokrasi ini sendiri belum berjalan dengan baik. Alasan ini diperkuat dengan adanya OPD yang belum terfokus dalam mengimplementasikan kebijakan penanganan lansia di Kota Palu. Sebagian OPD yang tidak melaksanakan kebijakan sesuai dengan SOP dapat menjadi tolak ukur bahwa implementasi kebijakan penanganan lansia di kota palu pada aspek struktur birokrasi tidak berhasil. Hal tersebut dilihat dengan mengacu pada apa yang dikemukakan oleh Ripley dan Franklin (1986) bahwa keberhasilan implementasi kebijakan atau program dapat ditujukan dari Perspektif kepatuhan yang mengukur implementasi dari kepatuhan *street level bureaucrats* terhadap atasan mereka

## PENUTUP

Berdasarkan hasil penelitian yang telah dilakukan oleh peneliti dapat disimpulkan bahwa implementasi kebijakan penanganan lansia yang dilakukan oleh komda lansia kota palu belum berjalan dengan baik berdasarkan teori yang dikemukakan oleh Edward III. Dari keempat indikator yang menjadi acuan dalam melihat keberhasilan implementasi kebijakan, hanya aspek disposisi telah berjalan dengan baik karena adanya komitmen dan pelimpahan kekuasaan yang diberikan kepada pihak yang memahami cara memberikan pelayanan kepada lansia. Selain itu, adanya respon positif dari masyarakat juga menunjukkan keberhasilan proses implementasi kebijakan penanganan lansia dari aspek disposisi.

Namun pada aspek komunikasi, sumber daya serta struktur birokrasi tidak berjalan dengan baik. Pada aspek komunikasi, Sebagian OPD tidak melakukan sosialisasi terkait kebijakan penanganan lansia kepada masyarakat dan kurangnya koordinasi antar OPD yang tergabung dalam kepengurusan komda lansia. Pada aspek sumber daya, Sebagian OPD tidak memiliki sumber daya manusia maupun finansial dalam mengimplementasikan kebijakan penanganan lansia. Selain itu pada bagian struktur birokrasi juga terlihat bahwa terdapat OPD yang belum terfokus dalam mengimplementasikan kebijakan penanganan lansia di Kota Palu. Sebagian OPD yang tidak melaksanakan kebijakan sesuai dengan SOP

## DAFTAR PUSTAKA

- Abidin, S. Z. (2012). *Kebijakan Publik*. Jakarta : Salemba Humanika
- Agustino, L. (2008). Dasar-Dasar Kebijakan Publik. Bandung: Alfabeta
- Anggara, S. (2014). *Kebijakan Publik*. Bandung : CV Pustaka Setia
- Badan Pusat Statistik. (2016). *Statistik Penduduk Lanjut Usia 2016*.  
<https://www.bps.go.id/publication/download.html?nrbfeve=MTA3NzUyYWEyMGYzZjhjYjA4ZDlkYWJl&xzmn=aHR0cHM6Ly93d3cuYnBzMldvLmlkL3B1YmzpY2F0aW9uLzIwMTcvMTEvMTcvMTA3NzUyYWEyMGYzZjhjYjA4ZDlkYWJl3N0YXRpc3Rpay1wZW5kdWR1ay1sYW5qdXQtdXNpYS0yMDE2Lmh0bWw%3D&twoadfnoarfeauf=MjAyMi0wNi0xOSAxNjo0OT01OA%3D%3D>
- Badan Pusat Statistik. (2021). *Statistik Penduduk Lanjut Usia 2021*.  
<https://www.bps.go.id/publication/download.html?nrbfeve=YzNmZDlmMjczNzJmNmRkY2Y3NDYyMDA2&xzmn=aHR0cHM6Ly93d3cuYnBzMldvLmlkL3B1YmzpY2F0aW9uLzIwMjEvMTIvMjEvYzNmZDlmMjczNzJmNmRkY2Y3NDYyMDA2L3N0YXRpc3Rpay1wZW5kdWR1ay1sYW5qdXQtdXNpYS0yMDIxLmh0bWw%3D&twoadfnoarfeauf=MjAyMi0wNi0xOCAxOToyNDozNQ%3D%3D>
- Databoks (2019). *Jumlah Penduduk Dunia pada 2019 Capai 7,7 Miliar Jiwa*.  
<https://databoks.katadata.co.id/datapublish/2019/09/10/jumlah-penduduk-dunia-pada-2019-capai-77-miliar-jiwa>
- Dunn, W. N. (2003). *Pengantar Analisis Kebijakan Publik*. Yogyakarta : Gajah Mada University
- Hogwood, B. W., & Gunn, L. A. (1986). *Policy Analysis for the Real World*. Oxford University Press.
- Indiahono, D. (2009). *Kebijakan Publik Berbasis Dynamic Policy Analysis*. Yogyakarta: Gava Media
- Keputusan Wali Kota Palu Nomor 460/1203/Dinsos/2021 Tentang Komisi Daerah Lanjut Usia dan Pemberdayaan Masyarakat Periode 2021 – 2026.
- Mardiasmo. (2006). *Perwujudan Transparansi dan Akuntabilitas Publik Melalui Akuntansi Sektor Publik: Suatu Sarana Good Governance*. Jurnal Akuntansi Pemerintah. Volume 2 (1).
- Media Alkhairaat. (2020). Sensus Penduduk: Jumlah Laki-Laki di Palu Lebih Banyak.  
<https://media.alkhairaat.id/sensus-penduduk-jumlah-laki-laki-di-palu-lebih-banyak/>

- Nugroho, R. D. (2003). *Kebijakan Publik: Formulasi, Implementasi, Evaluasi*. Jakarta : PT. Elex Media Komputindo Kelompok Gramedia.
- Nurcholis, H. (2007). *Teori dan Praktik Pemerintahan dan Otonomi Daerah*. Grasindo: Jakarta
- Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 60 Tahun 2008 Tentang Pedoman Pembentukan Komisi Daerah Lanjut Usia dan Pemberdayaan Masyarakat Dalam Penanganan Lanjut Usia Di Daerah
- Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2004 Tentang Pelaksanaan Upaya Peningkatan Kesejahteraan Lanjut Usia
- PIAK. (2021). *Distribusi Penduduk Indonesia Per Juni 2021: Jabar Terbanyak, Kaltara Paling Sedikit*.  
<https://dukcapil.kemendagri.go.id/berita/baca/809/distribusi-penduduk-indonesia-per-juni-2021-jabar-terbanyak-kaltara-paling-sedikit#:~:text=%E2%80%9CPer%20semester%202021%2C%20terjadi%20376.610,atau%20SKPWNI%2C%E2%80%9D%20papar%20Zudan>
- Ripley, R. B., & Franklin, G. A. (1986). *Policy Implementation and Bureaucracy*. Chicago: Dorsey Press.
- Subarsono, A. G. (2005). *Analisis Kebijakan Publik Konsep, Teori dan Aplikasi*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Sulteng Raya. (2022). Pemkot Palu Siapkan Program Khusus Penanganan Lansia.  
<https://sultengraya.com/read/133458/pemkot-palu-siapkan-program-khusus-penanganan-lansia/>
- Sutrisno, E. (2009). *Manajemen Sumber Daya Manusia Edisi pertama*. Jakarta: Kencana Prenada Media Group
- WHO. (2022). *Tackling abuse of older people: five priorities for the United Nations Decade of Healthy Ageing (2021–2030)*. <https://www.who.int/publications/i/item/9789240052550>
- Winarno, B. (2002). *Kebijakan Publik, Teori dan Proses*. Yogyakarta: Media Presindo