

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1 Latar Belakang Masalah**

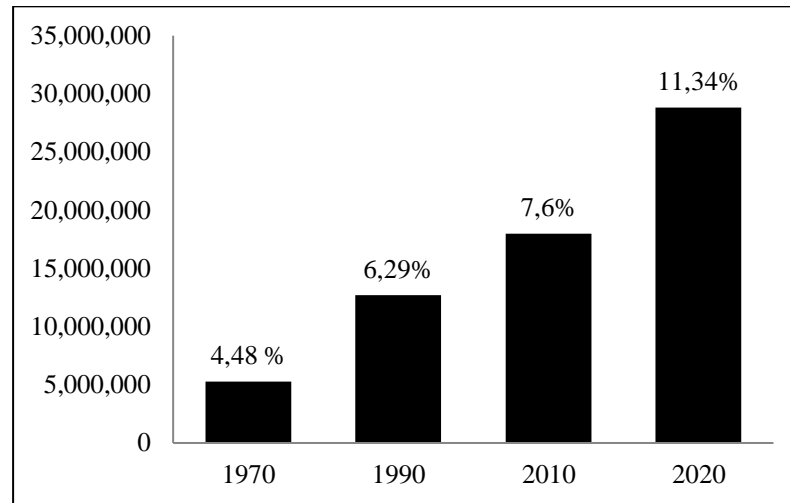
Kependudukan secara luas dapat mencakup berbagai hal mulai dari pertumbuhan, persebaran, jumlah, mobilitas, kualitas, struktur hingga kondisi kesejahteraan yang berisi sosial budaya, ekonomi, lingkungan, agama serta politik penduduk setempat (UN, 2019). Kependudukan kini merebak menjadi masalah yang kompleks mulai dari laju pertumbuhan dan jumlah penduduk tinggi, tingginya angka beban tanggungan, persebaran penduduk yang tidak merata, kurangnya kualitas kesehatan dan kemampuan penduduk, rendahnya pendapatan perkapita hingga tingginya angka kemiskinan (Ariani, 2018).

Permasalahan kependudukan juga menjadi unsur pokok yang semestinya menjadi atensi utama pembangunan nasional sebab permasalahan kependudukan akan menjadi penghambat pembangunan jika tidak dilakukan pengendalian dan dikontrol dalam perkembangannya. Laju pertumbuhan penduduk secara signifikan dan tidak diperhitungkan sudah pasti akan membawa dampak ataupun problem masif terhadap permasalahan ekonomi sosial masyarakat, seperti tingginya angka pengangguran dan kriminalitas. Jumlah penduduk besar yang tidak dikendalikan juga memiliki masalah lain, yaitu permasalahan penghidupan yang layak.

Pertumbuhan penduduk Indonesia meningkat tiap tahun dan menjadi masalah kritis jika dikomparasikan dengan negara lain. Indonesia merupakan negara yang besar dengan menduduki ranking keempat di dunia sesudah China, India dan Amerika Serikat (World Bank, 2020). Berdasarkan sensus, jumlah total penduduk Indonesia menyentuh 237,6 juta jiwa atau meningkat 32,5 juta jiwa sejak tahun 2000 yang berarti bahwa tiap tahunnya selama kurun tahun 2000-2010 kuantitas penduduk bertambah sebanyak 3,25 juta jiwa. Apabila ditransfer dalam per bulan maka tiap bulan jumlah penduduk Indonesia naik sebesar 270.833 jiwa atau 0,27 juta jiwa (BPS, 2010). Peningkatan tersebut terjadi hingga tahun 2019 dan menjadikan total penduduk Indonesia sebanyak 270,62 juta jiwa pada tahun 2019 (World Bank, 2020). Tak heran Indonesia menjadi negara yang mempunyai varietas dan kompleksitas jika dihadapkan dalam permasalahan kependudukan. Pertumbuhan penduduk akan memengaruhi beragam aspek kehidupan bernegara dari ekonomi sampai sosial, terkhusus dalam pengembangan kualitas dan mutu kehidupan penduduk jika tidak disertai dengan pengendalian pada jumlah penduduk yang besar.

Peningkatan jumlah penduduk Indonesia juga diikuti dengan peningkatan jumlah penduduk lansia. Dalam waktu lima dekade yakni dari tahun 1970 hingga 2020 persentase lansia Indonesia meningkat hampir tiga kali lipat. Peningkatan dan persentase jumlah lansia dapat dilihat dari tabel berikut.

**Gambar 1.1**  
**Peningkatan dan Presentase Jumlah Penduduk Lanjut Usia**  
**Indonesia Tahun 1970-2020**



*Sumber : BkkbN, 2019 (Diolah).*

Kenaikan jumlah lanjut usia di Indonesia merupakan salah satu indikasi kesuksesan pembangunan manusia di Indonesia, terkhusus program yang melibatkan layanan kesehatan dan turunannya tetapi banyaknya kuantitas lansia di Indonesia mencorakkan salah satu tugas rumah bagi pemerintah turut serta menyejahterakan lansia dan melahirkan lansia menjadi individu mandiri, aktif, dan sejahtera.

Di Indonesia peran keluarga sangat memengaruhi kehidupan lansia karena 89,7% lansia tinggal dengan keluarga sehingga peran penyuplai utama pemenuhan kebutuhan hidup lansia ditopang oleh keluarganya (BPS, 2019). Penuaan yang berhasil dipengaruhi oleh bagaimana lansia merasakan kepuasan dalam menjalani aktivitas dan menjaga aktivitas tersebut dalam jangka panjang (Mahmudi, 2000). Usia lanjut sering mengalami keluhan kesehatan sebab penurunan fungsi organ tubuh adalah salah satu faktor penyebab kelompok lansia banyak yang mengalami penyakit kronis.

Keberadaan lansia bisa menjadi sinyal negatif jika tidak diiringi persiapan yang matang apalagi pada tahun 2017 nilai rasio ketergantungan lansia sejumlah 14% memperlihatkan bahwa setiap 100 orang penduduk usia produktif harus menanggung 14 orang lansia (BkkbN, 2019).

Atensi pemerintah pada eksistensi kaum lanjut usia cukup besar, yang dimulai pada tahun 1996 pada tanggal 29 Mei yang diperingati pertahunnya sebagai Hari Lanjut Usia. Atensi ini dipertegas dengan ditetapkan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 1998 tentang Kesejahteraan Lanjut Usia sebagai fondasi hukum bagi keberadaan lansia. Dalam Undang-Undang tersebut dijelaskan bahwa upaya peningkatan kesejahteraan bagi lanjut usia ditujukan agar lanjut usia bisa tetap diberdayakan kemudian nantinya dapat berperan dalam kegiatan pembangunan. Pemerintah bertugas mengarahkan, membimbing, dan menciptakan suasana yang menunjang bagi terlaksananya upaya peningkatan kesejahteraan sosial lanjut usia. Lanjut usia diberikan hak untuk meningkatkan kesejahteraan sosial yang meliputi: (1) Pelayanan keagamaan dan mental spiritual; (2) Pelayanan kesehatan; (3) Pelayanan kesempatan kerja; (4) Pelayanan pendidikan dan pelatihan; (5) Kemudahan dalam penggunaan fasilitas, sarana, dan prasarana umum; (6) Kemudahan dalam layanan dan bantuan hukum; (7) Perlindungan sosial; (8) Bantuan sosial.

Pemerintah Nomor 43 Tahun 2004 tentang Pelaksanaan Upaya Peningkatan Kesejahteraan Lanjut Usia yang antara lain meliputi pembentukan Puskesmas Santun Lansia, penatalaksanaan fasilitas umum dan sosial yang ramah lansia, pembentukan Program Pengelolaan Penyakit Kronis

(Prolanis) yang bekerja sama dengan Badan Penyelenggara Jaminan Sosial (BPJS) Kesehatan, dan pengembangan Bina Keluarga Lansia (BKL).

Pada tahun 2012 dikeluarkan Peraturan Kepala Badan Kependudukan dan Keluarga Berencana Nasional Nomor 85/PER/F3/2012 tentang Pedoman Pembinaan Ketahanan Keluarga Lansia, namun belum dapat menampung perkembangan kebutuhan mengenai pengelolaan kelompok kegiatan bina keluarga lanjut usia. Peraturan Peraturan Badan Kependudukan Dan Keluarga Berencana Nasional Republik Indonesia Nomor 13 Tahun 2019 Tentang Pengelolaan Kelompok Kegiatan Bina Keluarga Lanjut Usia. Peraturan badan tersebut menjadi acuan dalam pengelolaan BKL sebab di dalamnya menjelaskan keseluruhan aturan dasar, prosedur dan pedoman mulai dari pembentukan, perencanaan, pelaksanaan serta evaluasi dalam program BKL.

Undang-undang No. 52 Tahun 2009 mengenai Perkembangan Kependudukan dan Pembangunan Keluarga pada pasal 47 mengemukakan bahwa Pemerintah dan Pemerintah Daerah menentukan kebijakan Pembangunan Keluarga dengan suatu Pembinaan Kesejahteraan dan Ketahanan Keluarga. Pada Peraturan Daerah Provinsi Jawa Tengah Nomor 6 Tahun 2013 Tentang Pengendalian Penduduk Dan Penyelenggaraan Keluarga Berencana menyatakan bahwa pembinaan ketahanan dan kesejahteraan keluarga pada lansia ditujukan untuk meningkatkan kualitas hidup lansia agar tetap produktif dan berguna bagi keluarga dan masyarakat dengan pemberian kesempatan untuk berperan dalam kehidupan keluarga. Penguatan program BKL di Kota Semarang terjadi ketika Walikota Semarang, Hendar Prihadi, mengeluarkan Keputusan Walikota No. 061/419 Tahun 2019 tentang

Pembentukan Forum Kelompok Tribina Kota Semarang yang merupakan turunan dari Perda Provinsi Jawa Tengah Nomor 6 Tahun 2013. Keputusan ini menjelaskan bahwa pembentukan forum kelompok tribina merupakan kegiatan sekelompok keluarga untuk mewujudkan menjadi keluarga kecil bahagia sejahtera melalui berbagai kegiatan bersama yakni Bina Keluarga Balita, Bina Keluarga Remaja, Bina Keluarga Lansia, Pusat Informasi Konseling Remaja dan Usaha Peningkatan Pendapatan Keluarga Sejahtera. Dalam rangka mempermudah koordinasi dan komunikasi antar kelompok dalam meningkatkan kegiatan tersebut dibentuklah Forum Kelompok Tribina di Kota Semarang. Keputusan ini menegaskan tugas dan wewenang dari tiap lembaga yang terlibat sehingga meminimalisir kesalahan dan tumpang tindih wewenang. Berdasarkan peraturan diatas menunjukkan keseriusan Kota Semarang dalam menanggapi masalah ketahanan keluarga yang salah satunya merupakan Program Bina Keluarga Lansia.

Pembinaan terhadap lansia dilaksanakan dalam rangka merespon lansia yang semakin hari semakin bertambah. Lansia harus dipandang berharga dan asset yang harus diberdayakan. Guna memberdayakan lanjut usia maka dijalankan pada pendekatan program kepada lansia dan keluarga yang mempunyai lansia lewat pembentukan Bina Keluarga Lansia (BKL) yang merupakan kelompok kegiatan (poktan) keluarga lansia dengan tujuan peningkatan baik pengetahuan maupun ketrampilan lansia untuk meningkatkan kualitas hidup lansia. Program BKL meliputi kegiatan penyuluhan, rujukan, kunjungan rumah, pencatatan dan pelaporan (Supraptiningsih, 2020).

Peran Program BKL selain pemberdayaan lansia juga dapat meningkatkan kepekaan serta kepedulian keluarga lansia. Kondisi yang sering ditemui oleh penduduk lansia adalah permasalahan pada penurunan organ tubuhnya yang juga merupakan kebutuhan dasar hidup lanjut usia. Menurut ahli terdapat empat aspek dalam penurunan kondisi tersebut yakni kesehatan/fisik, lingkungan social, psikologi serta ekonomi (Zaidi, 2014). Kondisi psikologis dan mental seseorang cenderung tidak stabil seiring bertambahnya usia. Sebanyak 36 persen pra-lansia dan lansia mengalami gangguan mental emosional (Kemenkes, 2013). Sebagian besar keluarga tidak sadar dan memerdulikan ancaman kesehatan anggota keluarganya yang berusia lanjut. Rendahnya kepekaan masyarakat mengenai kesehatan lansia karena belum adanya pendidikan dan pemahaman masyarakat atas kesehatan lansia. Masyarakat beranggapan lansia yang terserang sakit adalah hal wajar sehingga tindakan pencegahan untuk mempersiapkan masa tua belum direncanakan dengan matang (Kalijaga, 2019). Tingkat pendidikan yang rendah memengaruhi pemahaman mengenai bagaimana merawat, menangani dan memenuhi kebutuhan dasar lansia. Kehadiran program BKL di antara masyarakat maka diharapkan dapat mengatasi masalah tersebut.

Dalam pencapaian tujuan program pembinaan ketahanan keluarga lansia yang tercitra dalam program BKL diperlukan implementasi atau pelaksanaan program yang matang dan benar agar seluruh program dapat berhasil dan manfaat dapat tersampaikan tepat kepada sasaran yang dituju. Seiring berjalannya program, target yang diraih masih jauh dari harapan dan hal ini dapat dilihat dari partisipasi pada program BKL yang rendah. Berdasarkan

Pendataan Keluarga (PK) 2015 terus dibaharui, hingga pada Desember 2018 jumlah keluarga yang berhasil didata secara nasional adalah 62.775.258 keluarga (96,76%) dari 64.876.530 keluarga yang ada (BkkbN, 2018). Secara nasional jumlah keluarga lansia yang menjadi sasaran kelompok kegiatan BKL adalah 14.680.873 keluarga, dimana 3.130.892 keluarga atau 23,18% telah menjadi anggota kelompok kegiatan BKL dan 11.549.981 keluarga belum menjadi anggota BKL sekitar 76,82% sasaran yang belum menjadi anggota kelompok kegiatan BKL (BkkbN, 2018). Data tersebut menunjukkan masih banyaknya keluarga lansia sasaran tidak ikut dan menjadi anggota BKL.

Jawa tengah merupakan salah satu provinsi yang memiliki keluarga sasaran lansia terbanyak yakni sebanyak 2.598.910 keluarga namun ternyata hanya 719.763 atau 27,69% keluarga yang menjadi anggota BKL. Kondisi serupa juga terjadi di Kota Semarang yang merupakan ibu kota Jawa Tengah. Pada tahun 2018 keluarga lansia yang mengikuti BKL hanya sejumlah 13.090 keluarga atau 16,12% dari keseluruhan sasaran keluarga lansia (BkkbN, 2018). Data keluarga lansia Provinsi Jawa Tengah dapat dilihat di tabel berikut.



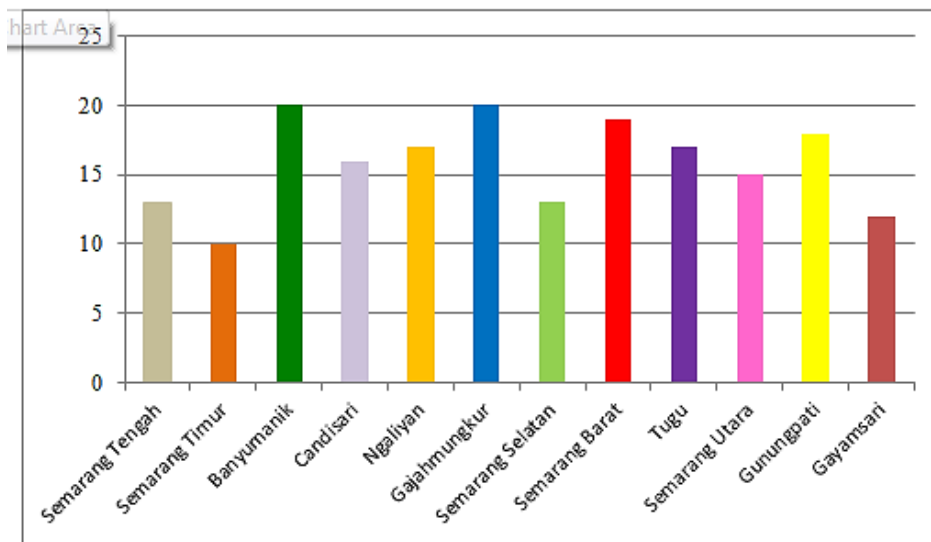
**Tabel 1.1**  
**Data Keluarga Lansia Jawa Tengah Tahun 2018**

No.	Kabupaten	Keluarga Lansia			Persentase Ikut BKL
		Ikut BKL	Tidak Ikut BKL	Jumlah Sasaran	
1.	Cilacap	28.617	117.187	145.804	19,63%
2.	Banyumas	26.606	91.381	117.987	22,55%
3.	Purbalingga	18.395	50.163	68.558	26,83%
4.	Banjarnegara	14.700	50.537	65.237	22,53%
5.	Kebumen	39.225	70.074	109.299	35,89%
6.	Purworejo	28.381	44.463	72.844	38,96%
7.	Wonosobo	21.950	41.342	63.292	34,68%
8.	Magelang	23.020	79.293	102.313	22,50%
9.	Boyolali	27.112	61.058	88.170	30,75%
10.	Klaten	38.367	73.919	112.286	34,17%
11.	Sukoharjo	29.698	35.947	65.645	45,24%
12.	Wonogiri	36.436	82.938	119.374	30,52%
13.	Karanganyar	20.937	53.715	74.652	28,05%
14.	Sragen	25.925	57.388	83.313	31,12%
15.	Grobogan	29.514	79.500	109.014	27,07%
16.	Blora	20.652	55.494	76.146	27,12%
17.	Rembang	18.667	26.625	45.292	41,21%
18.	Pati	30.066	79.111	109.177	27,54%
19.	Kudus	12.165	36.702	48.867	24,89%
20.	Jepara	11.403	65.617	77.020	14,81%
21.	Demak	20.771	45.844	66.615	31,18%
22.	Kab. Semarang	44.293	31.407	75.700	58,51%
23.	Temanggung	17.396	42.968	60.364	28,82%
24.	Kendal	13.770	50.168	63.938	21,54%
25.	Batang	20.741	30.948	51.689	40,13%
26.	Pekalongan	12.695	52.753	65.448	19,40%
27.	Pemalang	23.595	70.822	94.417	24,99%
28.	Tegal	14.598	72.545	87.143	16,75%
29.	Brebes	13.546	93.697	107.243	12,63%
30.	Kota Magelang	3.508	6.404	9.912	35,39%
31.	Kota Surakarta	11.736	21.861	33.597	34,93%
32.	Kota Salatiga	2.308	8.763	11.071	20,85%
<b>33.</b>	<b>Kota Semarang</b>	<b>13.090</b>	<b>68.097</b>	<b>81.187</b>	<b>16,12%</b>
34.	Kota Pekalongan	3.093	13.172	16.265	19,02%
35.	Kota Tegal	2.787	17.244	20.031	13,91%
	<b>Provinsi</b>	<b>719.763</b>	<b>1.879.147</b>	<b>2.598.910</b>	<b>27,69%</b>

Sumber: BkbbN, 2018. (Diolah)

Data keluarga lansia Jawa Tengah pada tahun 2018 menunjukkan bahwa Kota Semarang yang merupakan ibu kota Jawa Tengah memiliki persentase keikutsertaan anggota BKL rendah yakni 16,12%, yang mana angka tersebut juga masih jauh rendah dari rata-rata provinsi sebesar 27,29%. Kondisi Kecamatan Semarang Selatan jika dibandingkan dengan kecamatan-kecamatan di Kota Semarang cenderung memiliki persentase keikutsertaan BKL yang masih rendah dan hal tersebut dapat dilihat pada tabel berikut.

**Grafik 1.1**  
**Persentase Keikutsertaan Anggota BKL di Kecamatan-  
 Kecamatan Kota Semarang Tahun 2020**



*Sumber: diolah dari berbagai sumber*

Dari grafik tersebut dapat terlihat bahwa Kecamatan Semarang Selatan masih memiliki persentase keikutsertaan yang rendah dan jumlah persentase pada tahun 2020 juga cenderung menurun. Kecamatan Semarang Selatan yang hanya memiliki 13% anggota yang mengikuti BKL dari keseluruhan sasaran yang ditetapkan pada tahun 2020.

Jumlah anggota pun tidak banyak berubah bahkan cenderung menurun dari tahun 2018 hingga tahun 2020 dan perkembangannya dapat dilihat pada tabel berikut.

**Tabel 1.2**  
**Perkembangan Jumlah Anggota BKL Kecamatan Semarang Selatan Tahun 2018-2020**

Tahun	Jumlah Anggota BKL	Jumlah Sasaran	Persentase Keikutsertaan
2018	1046	3596	29%
2019	1046	3596	29%
2020	770	5770	13%

Sumber: Laporan Pengendalian Lapangan Tingkat Kecamatan Semarang Selatan Sistem Informasi Kependudukan dan Keluarga Tahun 2018-2020.

Latar belakang dibentuknya program BKL di RW 6 Kelurahan Peterongan karena kurangnya partisipasi keluarga dalam BKL di Kota Semarang. Keberadaan kampung KB di RW 6 juga menjadi latar belakang lain diadakan program BKL. Kampung KB di RW 6 dibentuk dengan kriteria antara lain:

- a. Jumlah Keluarga Keluarga Sejahtera 1 dan Pra Sejahtera di wilayah Kelurahan Peterongan sejumlah 183 KK (68,28%), berada di atas rata-rata kelurahan yakni 1245 KK (62,22%)
- b. Jumlah Peserta KB Aktif di Kelurahan Peterongan sejumlah 119 (73,91%), berada di bawah rata-rata kelurahan yakni 823 (81,57%)
- c. Wilayah Kelurahan Peterongan termasuk dalam kawasan miskin perkotaan
- d. Wilayah Kelurahan Peterongan termasuk dalam kawasan kumuh, yaitu berlokasi di daerah aliran sungai Banjir Kanal Barat

Pelaksanaan dalam program BKL di RW 6 yang menjadi pelopor Kampung KB di Kelurahan Peterongan pun juga dikatakan tidak dilakukan dengan baik. Hal tersebut terbukti dalam pernyataan dari salah satu kader BKL menyebutkan bahwa kegiatan tidak diikuti oleh anggota keluarga dari lansia. Padahal yang diketahui bahwa sasaran dari Program BKL adalah lansia dan keluarganya.

Salah satu pencapaian kegiatan dalam Kampung KB adalah Peningkatan keikutsertaan keluarga dalam kelompok BKL, BKR, BKB, UPPKA, dan PIK Remaja pada tingkat kelurahan. Keikutsertaan masyarakat dalam program BKL juga masih rendah di Kelurahan Peterongan. Laporan Kegiatan Kelompok BKL pada tahun 2018 hingga 2020 persentase keikutsertaan hanya 27 persen saja (PLKB, 2020). Hal ini juga menjadi pertanyaan sebab di RW 6 Kelurahan Peterongan termasuk kawasan kampung KB yang mana seharusnya dapat memberikan kontribusi pada lokasi percontohan dan keikutsertaan masyarakatnya dalam program ketahanan keluarga lansia ini.

Pencapaian pembangunan ketahanan keluarga lansia yang diukur dari pencapaian partisipasi keluarga dalam kelompok BKL tentu bisa dikatakan bahwa pelaksanaan program BKL masih belum optimal jika dilihat dalam jumlah partisipasi BKL di Kelurahan Peterongan. Lokasi kampung yang berada di perkotaan yang juga dekat dengan pusat perbelanjaan modern dan tradisional membuat karakteristik masyarakatnya menjadi lebih berorientasi pada kegiatan ekonomi ketimbangan kehidupan sosialnya. Menurut penelitian

yang telah dilakukan oleh Sari Seftiani dan Deshinta Vibriyanti (2020), yang berjudul “Penyelenggaraan Program Bina Keluarga Lansia (BKL) Di Wilayah Perkotaan: Potret Permasalahan Klasik” menjelaskan bahwa dalam permasalahan utama dari program BKL di wilayah perkotaan adalah rendahnya keikutsertaan masyarakat (lansia dan keluarganya) dalam kegiatan. Kekurangan jumlah petugas serta kader dalam mengelola kelompok BKL menjadi permasalahan kurang maksimalnya pelaksanaan BKL di wilayah perkotaan. Rendahnya keterlibatan masyarakat disebabkan oleh bentuk kegiatan yang cenderung berbentuk penyuluhan dan edukatif sehingga menimbulkan kesan bahwa program BKL tidak memberikan manfaat bagi masyarakat. Manfaat yang tidak terukur dan tidak dapat dirasakan langsung dari bentuk kegiatan yang edukatif menjadi penyebab kurangnya ketertarikan masyarakat pada program BKL. Padahal materi-materi terkait kelanjutusiaan, terutama tentang problem pada kehidupan lansia serta bagaimana menghadapinya, merupakan aspek penting untuk dimengerti dan dipahami baik oleh lansia maupun keluarganya. Kurangnya keaktifan dan minat masyarakat tersebut juga berbuntut pada tidak maksimalnya para kader dalam penyampaian laporan dan pencatatan karena sulitnya dalam membujuk para keluarga lansia untuk ikut andil pada setiap kegiatan program kelompok BKL (Seftiani, 2020).

Pelaksanaan kegiatan program BKL di RW 6 Kelurahan Peterongan dapat dilihat dari tabel berikut.

**Tabel 1.3**  
**Frekuensi Kegiatan Yang Dilaksanakan BKL di RW 6 Kelurahan**  
**Peterongan Tahun 2020**

Waktu Pelaksanaan	Penyuluhan	Pembinaan	Pelatihan
Triwulan I	3	1	-
Triwulan II	3	-	-
Triwulan III	2	-	-
Triwulan IV	3	-	-

*Sumber: Laporan Kegiatan BKL Kecamatan Semarang Selatan*

Berdasarkan frekuensi kegiatan yang telah dilaksanakan oleh kelompok BKL di RW 6 terlihat bahwa kegiatan penyuluhan yang merupakan kegiatan utama kelompok BKL telah dilaksanakan sebanyak satu kali dalam sebulan dan pada triwulan III hanya dilaksanakan 2 kali. Kegiatan pembinaan dan pelatihan sebagai kegiatan pelengkap dalam program BKL belum dilaksanakan secara optimal. Tabel tersebut menunjukkan bahwa dalam satu tahun kegiatan pembinaan hanya dilakukan sekali bahkan tidak dilaksanakan pelatihan sama sekali. Pelaksanaan program BKL yang kurang optimal diduga berdampak pada tidak tercapainya target jumlah persentase keikutsertaan pada program BKL di RW 6 Kelurahan Peterongan Kota Semarang.

Pelaksanaan penelitian implementasi kebijakan dalam program BKL ini bermanfaat untuk memahami aspek mana saja yang bermasalah dan perlu diperbaiki. Dengan mengidentifikasi hal-hal tersebut akan memberikan pengaruh besar pada pelaksana, sarana dan proses dari program BKL sehingga terwujudnya tujuan akhir program yakni mensejahterakan lansia dan keluarganya. Berdasarkan penjelasan di atas ditemukan bahwa frekuensi

pelaksanaan kegiatan-kegiatan program BKL di RW 6 yang masih kurang intens dan optimal serta partisipasi masyarakat pada program BKL masih rendah. Peneliti dalam penelitian ini merumuskan pertanyaan penelitian mengapa pelaksanaan kegiatan-kegiatan program BKL masih belum dilaksanakan secara optimal.

## **1.2 Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang yang telah dikemukakan di atas, maka rumusan masalah dalam penelitian ini adalah sebagai berikut.

1. Bagaimana Proses Implementasi Kebijakan Program Bina Keluarga Lansia Di Kelurahan Peterongan Kota Semarang?
2. Apakah faktor-faktor pendukung dan penghambat dalam Implementasi Kebijakan Program Bina Keluarga Lansia Di Kelurahan Peterongan Kota Semarang?

## **1.3 Tujuan Penelitian**

1. Untuk mengetahui bagaimana Implementasi Kebijakan Program Bina Keluarga Lansia Di Kelurahan Peterongan Kota Semarang.
2. Untuk menganalisis faktor-faktor pendukung dan penghambat dalam Implementasi Kebijakan Program Bina Keluarga Lansia Di Kelurahan Peterongan Kota Semarang.

## 1.4 Kegunaan Penelitian

### 1. Kegunaan Teoritis

Hasil dari penelitian ini diharapkan akan memperkaya kajian administrasi publik, ilmu pengetahuan serta pemahaman mengenai teori maupun penerapan suatu kebijakan publik dalam bidang kependudukan.

### 2. Kegunaan Praktis

#### a. Bagi Penulis

Ilmu pengetahuan yang diperoleh selama masa perkuliahan, dapat nantinya diterapkan dalam berbagai hal.

#### b. Bagi Institusi

Diharapkan penelitian ini dapat memperbanyak koleksi penelitian ilmiah yang dapat dipakai sebagai bahan rujukan bagi penelitian ilmiah selanjutnya khususnya yang terkait dengan implementasi kebijakan publik.

#### c. Bagi Kelompok BKL

Penelitian ini diharapkan menjadi bahan masukan bagi Kelompok BKL terkait Implementasi Program BKL.



## **1.5 Kerangka Pemikiran Teori**

### **1.5.1 Penelitian Terdahulu**

Sebelumnya telah terdapat beberapa penelitian yang membahas terkait implementasi program khususnya Implementasi Kebijakan Program Bina Keluarga Lansia di berbagai wilayah di Indonesia. Adapun beberapa penelitian terdahulu yang membahas mengenai implementasi program khususnya Kebijakan Program Bina Keluarga Lansia adalah sebagai berikut:

Yunus Syafriansyah Wiriana, Eka Yulyana dan Evi Priyanti pada tahun 2020 melakukan penelitian dengan judul Implementasi Kebijakan Penyelenggaraan Pembangunan Ketahanan Keluarga Melalui Kelompok Tribina Oleh Dinas Pengendalian Penduduk Dan Keluarga Berencana Kabupaten Karawang. Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui sejauh mana implementasi Program tribina di Kabupaten Karawang sesuai dengan peraturan Peraturan Daerah Kabupaten Karawang Nomor 6 Tahun 2018. Menjawab problem tersebut, peneliti mengkaji Implementasi Program Tribina dengan menggunakan model teori Implementasi menurut Van Meter dan Van Horn. Motode penelitian yang digunakan dalam penelitian adalah Kualitatif deskriptif dengan metode pengumpulan datanya adalah observasi, wawancara, dokumentasi serta triangulasi. Hasil penelitian memperlihatkan bahwa implementasi di lapangan belum baik yang berkenaan dengan rendahnya kognisi kompetensi pelaksana, anggaran yang minim kemudian partisipasi lintas sektor dan komunikasi yang tidak terorganisir dan terpadu (Wiriana dkk, 2020).

Jamilah, Sudirman dan Herlina Yusuf pada tahun 2019 melakukan penelitian dengan judul Implementasi Kebijakan Bina Keluarga Lansia Di Desa Pombewe Kecamatan Sigi Biromaru Kabupaten Sigi. Penelitian dijalankan dengan tujuan untuk melihat bagaimana implementasi kebijakan bina keluarga lansia di Desa Pombewe Kabupaten Sigi. Penelitian ini dikaji dan dilihat dari perspektif ilmu kesehatan masyarakat. Untuk menjawab masalah tersebut peneliti mengkaji implementasi kebijakan dengan menggunakan metode penelitian kualitatif deskriptif untuk memberikan gambaran sesuai dengan fenomena dan permasalahan yang ada. Hasil penelitian yang didapat adalah keberhasilan program memperlihatkan hasil baik dengan sebagian besar sasaran program aktif dalam berpartisipasi kemudian sebagian besar raih tujuan program sudah mencapai target (Jamilah dkk, 2019).

Gyzzellafora Indyaningtyas dan Isnaini Rodiyah pada tahun 2021 melakukan penelitian yang berjudul Implementasi Kebijakan Program Bina Keluarga Balita (BKB) Di Kelurahan Mentikan, Kecamatan Prajurit Kulon, Mojokerto. Tujuan dilakukannya penelitian yaitu untuk mengetahui bagaimana implementasi program bina keluarga balita di Kelurahan Mentikan, Mojokerto. Penelitian ini menggunakan metode penelitian deskriptif kualitatif. Untuk menanggapi masalah tersebut peneliti mengkaji implementasi program Bina Keluarga Balita dengan teori model Van Meter dan Van Horn. Hasil penelitian yang diperoleh adalah pada dimensi ukuran dasar dan tujuan kebijakan pelaksana sudah memahami standar program dan sudah diimplementasikan sesuai dengan standar.

Kemudian dimensi sumber daya manusia sudah memadai secara kualitas dan kuantitasnya meskipun terdapat warga yang kurang menerima dan cenderung tertutup mengenai pelaksanaan program (Indyaningtyas & Rodiyah, 2021).

Fiki Nabila pada tahun 2021 melakukan penelitian dengan judul Implementasi Program Bina Keluarga Lansia (BKL) Dalam Upaya Meningkatkan Kesejahteraan Sosial (Studi Di Purwokerto Kidul Kabupaten Banyumas). Penelitian ini diadakan yang bertujuan untuk melihat bagaimana implementasi hukum dan pengaruh Program Bina Keluarga Lansia (BKL) dalam peningkatan kesejahteraan sosial di Purwokerto Kidul Kabupaten Banyumas. Penelitian ini menggunakan metode penelitian kuantitatif deskriptif. Penelitian ini menggunakan pendekatan yuridis sosiologis dan dilihat dalam perspektif sosiologi. Untuk menjawab permasalahan tersebut maka peneliti mengkaji 7 (tujuh) indikator keefektivan pelaksanaan program. Hasil penelitian yang didapatkan adalah implementasi program telah berjalan cukup efektif sebab sebagian indikator telah terpenuhi yaitu pelaksanaan penyuluhan, kunjungan rumah, pendampingan, pelayanan kesehatan sudah efektif sehingga dapat meningkatkan kesejahteraan sosial (Nabila, 2021).

Astri Alviani pada tahun 2017 melakukan penelitian yang berjudul Implementasi Program Bina Keluarga Remaja Oleh Badan Keluarga Berencana Dan Keluarga Sejahtera (BKBKS) Di Kecamatan Sungai Pinang Kota Samarinda. Penelitian ini diadakan yang bertujuan untuk melihat bagaimana implementasi Program Bina Keluarga Remaja pada

BKBKS di Kecamatan Sungai Pinang Kota Samarinda dengan menggunakan metode deskriptif kualitatif. Untuk menjawab permasalahan tersebut maka peneliti mengkaji proses implementasi program dan faktor-faktor penghambat implementasi. Hasil yang didapatkan dalam penelitian adalah proses implementasi program masih belum berjalan optimal mulai dari sosialisasi hingga pelaksanaan kegiatan. Untuk faktor penghambat terletak pada sumber daya manusia tidak memadai secara kuantitas (Alviani, 2017).

Nilu Anggraeni dan Afifuddin Suyeno melakukan penelitian pada tahun 2020 berjudul Implementasi Program Kampung Keluarga Berencana Dalam Meningkatkan Kualitas Hidup Masyarakat (Studi Kasus Desa Sumberkarang Kabupaten Mojokerto). Penelitian dilaksanakan dengan tujuan untuk mengetahui Implementasi dan mengetahui faktor yang menghambat Implementasi Program Kampung Keluarga Berencana dalam upaya peningkatan kualitas hidup masyarakat Desa Sumberkarang Kabupaten Mojokerto dengan metode penelitian kualitatif deskriptif. Hasil dari penelitian terlihat bahwa setiap dimensi meliputi komunikasi, sumber daya dan struktur birokrasi sudah terbilang berjalan sesuai dengan tujuan program. Namun faktor penghambat dalam implementasi adalah partisipasi masyarakat dan implementor ialah Kader tidak optimal serta kurang pengetahuan dalam pengimplementasian program Kampung KB dan untuk faktor pendukung dalam implementasi adalah pemerintah baik desa maupun pusat yang suportif dalam memberi pada kampung KB (Anggraeni & Suyeno, 2020).

Pada penelitian yang dilakukan oleh Arizqi Istiadi pada tahun 2017 melakukan penelitian dengan judul Implementasi Program Kampung Keluarga Berencana Pada Kelompok Sasaran Keluarga Dengan Remaja di Dusun Waung Desa Sonoageng Kecamatan Prambon Kabupaten Nganjuk. Penelitian dilakukan untuk melihat seberapa jauh implementasi Program Kampung Keluarga Berencana di Dusun Waung Desa Sonoageng Kecamatan Prambon Kabupaten Nganjuk itu. Dalam mencari jalan keluar problem tersebut, penelitian melihat Implementasi Program Kampung Keluarga Berencana dengan menerapkan model teori Implementasi menurut Edwards III. Jenis penelitian ini adalah kualitatif deskriptif dimana akan menghasilkan gambaran deskripsi serasi dengan problem yang ada. Hasil dari penelitian memperlihatkan bahwa hampir semua indikator telah dijalankan baik mengenai pengimplementasian program namun tetap terdapat problem pada dimensi disposisi yakni dimana sikap para pelaksana masih kurang berkompeten terhadap pelaksanaan tugasnya. Untuk mengetahui lebih lanjut dalam penelitian-penelitian yang telah dijelaskan diatas dapat dilihat dalam tabel berikut.

**Tabel 1.4**  
**Penelitian terdahulu**

<b>No.</b>	<b>Peneliti</b>	<b>Tujuan Penelitian</b>	<b>Metode Penelitian</b>	<b>Hasil Penelitian</b>
1.	Yunus Syafriansyah Wiriana, Eka Yulyana dan Evi Priyanti (2020)	Mengetahui sejauh mana implementasi Program tribina di Kabupaten Karawang sesuai dengan peraturan Peraturan Daerah Kabupaten Karawang Nomor 6 Tahun 2018	Kualitatif Deskriptif	Implementasi di lapangan belum baik yang berkenaan dengan rendahnya kognisi kompetensi pelaksana, anggaran yang minim kemudian partisipasi lintas sektor dan komunikasi yang tidak terorganisir dan terpadu
2.	Jamilah, Sudirman dan Herlina Yusuf (2019)	Melihat bagaimana implementasi kebijakan bina keluarga lansia di Desa Pombewe Kabupaten Sigi	Kualitatif deskriptif	Keberhasilan program sudah baik sebab sebagian besar sasaran program aktif dalam berpartisipasi kemudian sebagian besar capaian tujuan kegiatan program sudah mencapai target
3.	Gyzzellafora Indyaningtyas dan Isnaini Rodiyah (2021)	Mengetahui bagaimana implementasi program bina keluarga balita di Kelurahan Mentikan, Mojokerto.	Kualitatif deskriptif	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pada dimensi ukuran dasar dan tujuan kebijakan pelaksana sudah memahami standar program dan sudah diimplementasikan sesuai dengan standar.</li> <li>• Dimensi sumber daya manusia sudah memadai secara kualitas dan kuantitasnya meskipun terdapat warga yang kurang menerima dan cenderung tertutup mengenai pelaksanaan program.</li> </ul>
4.	Fiki Nabila (2021)	Melihat bagaimana implementasi hukum dan kontribusi Program Bina Keluarga Lansia (BKL) dalam meningkatkan kesejahteraan sosial di Purwokerto Kidul Kabupaten Banyumas.	Kuantitatif Deskriptif	Implementasi program telah berjalan cukup efektif sebab sebagian indikator telah terpenuhi yaitu efektifnya pelaksanaan penyuluhan, kunjungan rumah, pendampingan, pelayanan kesehatan sehingga dapat meningkatkan kesejahteraan sosial
5.	Astri Alviani (2017)	Melihat bagaimana implementasi Program Bina Keluarga Remaja pada BKBKS di Kecamatan Sungai Pinang Kota Samarinda	Kualitatif deskriptif	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Proses implementasi program masih belum berjalan optimal mulai dari sosialisasi hingga pelaksanaan kegiatan.</li> <li>• Faktor penghambat terletak pada sumber daya manusia tidak memadai secara kuantitas.</li> </ul>
6.	Yulian Widya Saputra, Lukas, Titin	Menggambarkan pelaksanaan program	Kualitatif deskriptif	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Implementasi program Kampung KB di Kota Samarinda sudah berlangsung</li> </ul>

	A dan Riska Susmei Rindantya (2019)	Kampung KB di Kota Samarinda		dengan baik meliputi koordinasi, planning, kecukupan fasilitas, alat kontrasepsi, serta pengawasan <ul style="list-style-type: none"> <li>• Kendala yang perlu diatasi yaitu tenaga PLKB di lapangan serta anggaran yang minim.</li> </ul>
7.	Arizqi Istiadi (2017)	Mengkaji sejauh mana implementasi Program Kampung Keluarga Berencana di Dusun Waung Desa Sonoageng Kecamatan Prambon Kabupaten Nganjuk	Kualitatif Deskriptif	Hampir seluruh indikator telah berlangsung sangat baik mengenai pengimplementasian program namun tetap terdapat problem pada indikator disposisi yaitu sikap dimana para pelaksana yang tidak kompeten dalam melaksanakan tugasnya.

Sumber : Diolah dari berbagai sumber

Dilihat dari penelitian-penelitian dalam *literature review* diatas diketahui terdapat persamaan dan perbedaan. Persamaan muncul pada metode penelitian, yaitu banyak penelitian juga menggunakan metode kualitatif deskriptif. Selain persamaan terdapat juga perbedaan, terdapat beberapa penelitian yang memiliki fokus penelitian sama namun teori, perspektif dan lokus yang diteliti berbeda, serta faktor-faktor yang muncul dalam hasil penelitian juga berbeda tergantung pendekatan yang digunakan pada masing-masing penelitian.

Dari penyusunan *literature review* diatas dilakukan dengan tujuan agar penelitian yang peneliti lakukan bebas dari plagiasi. Sehingga peneliti memutuskan untuk melaksanakan penelitian dengan judul “Implementasi Kebijakan Program Bina Keluarga Lansia di Kelurahan Peterongan Kota Semarang”. Keterkaitan rencana peneliti dengan hasil penelitian-penelitian pada *literature review* adalah persamaan pada beberapa penelitian yaitu fokus penelitian yang membahas mengenai implementasi kebijakan Bina Keluarga Lansia, serta metode kualitatif deskriptif yang digunakan. Sedangkan perbedaan terdapat pada model implementasi kebijakan yang digunakan untuk mengkaji faktor yang mempengaruhi program, perspektif dan lokus penelitian. Peneliti ini dikaji dari ilmu administrasi publik dengan menggunakan model milik George C. Edwars III untuk melihat faktor-faktor yang memengaruhi implementasi kebijakan serta tempat penelitiannya yaitu di RW 6 Kelurahan Peterongan Kota Semarang. Terkait hal tersebut maka penelitian Implementasi Kebijakan Program BKL yang di laksanakan Kelurahan Peterongan adalah sebuah penelitian yang baru dan terbarukan di lingkungan Kota Semarang.



### 1.5.2 Administrasi Publik

Pengertian administrasi menurut George R. Terry, merupakan suatu proses kegiatan *planning*, pengendalian, dan *organizing* pekerjaan perkantoran, serta memberikan dorongan untuk menggerakkan sesuatu untuk melakukannya mencapai tujuan yang telah ditetapkan sebelumnya. Menurut catatan sejarah, sejak zaman dahulu telah ada suatu sistem pengaturan pemerintahan. Sistem pengaturan pemerintahan tersebut yang sekarang lebih dikenal dengan sebutan administrasi public atau administrasi negara (Thoha, 2008:88). Sedangkan definisi administrasi secara luas adalah segala proses kerjasama antara dua orang atau lebih yang memiliki tujuan untuk meraih target dengan memanfaatkan fasilitas yang ada dengan berdaya dan berhasil guna. Dulunya konsep administrasi publik disebut dengan administrasi negara, hanya sekarang pakar menggantinya dengan administrasi publik. Chandler dan Plano dalam Keban, menyebutkan bahwa administrasi publik merupakan sumber daya yang terorganisir dan dikoordinasikan guna merumuskan, mengimplementasikan dan juga *manage* keputusan yang ada pada kebijakan publik (2008:3). Menurut Marshall Dimock, Gladys Dimock dan Louis Koenig dalam Pasolong (2013:7) administrasi publik merupakan suatu aktivitas yang digerakkan oleh pemerintah dengan memanfaatkan kekuatan politik di dalamnya. Lain lagi dengan pengertian administrasi publik menurut Nicholas Henry (Pasolong, 2013:7) menjelaskan bahwa administrasi publik sebagai suatu campuran yang kompleks antara praktik dan teori, yang bertujuan

memberikan pemahaman kepada pemerintah terkait hubungannya dengan masyarakat yang diperintah, dan juga sosial. Administrasi publik berupaya melakukan praktik-praktik manajemen sehingga serasi dengan nilai, efisiensi, efektivitas dan pemenuhan kebutuhan masyarakat secara lebih baik. Menurut Dwight Waldo (Pasolong, 2013:8), administrasi publik merupakan manusia-manusia dan peralatannya dalam memajemen dan mengorganisasi untuk mencapai tujuan pemerintah. Berdasarkan pengertian atau definisi dari beberapa ahli yang telah dijelaskan diatas dapat memberikan kesimpulan bahwa negara hadir untuk menjamin kemaslahatan seluruh warganya. Administrasi publik adalah studi yang menggambarkan kehadiran negara melalui lembaga eksekutif, legislatif dan yudikatif dalam upayanya menyelenggarakan pemerintah yang mampu mengakomodasi tujuan dari negara itu sendiri, yaitu untuk melayani dan menjamin kesejahteraan warganya. Menurut Syafiie, administrasi publik memiliki dua konsentrasi, yaitu Kebijakan Publik dan Manajemen Publik (2010:93).

### **1.5.3 Kebijakan Publik**

#### **1.5.3.1 Pengertian Kebijakan Publik**

Kata kebijakan dipakai untuk menentukan tindakan para actor (seperti pejabat, kelompok, atau lembaga pemerintah) atau banyak aktor dalam bidang kegiatan tertentu. Friedrich mengkaji kebijakan sebagai arah tindakan yang berdasar dari individu, kelompok atau pemerintah dalam lingkungan tertentu, yang memberikan kendala serta peluang

untuk penggunaan dan penanggulangan kebijakan yang diusulkan untuk meraih tujuan dan mencapai tujuan ataupun sasaran (Winarno, 2002:16). Harold dan Kaplan beranggapan bahwa kebijakan publik harus mencakup tujuan, nilai, dan praktik social yang ada di masyarakat (Subarsono, 2005:6).

Dari bermacam-macam pengertian kebijakan publik telah dikemukakan di atas, dapat disimpulkan bahwa kebijakan publik merupakan rangkaian tindakan yang ditentukan dan diimplementasikan oleh pemerintah yang memiliki tujuan dan berorientasi pada tujuan dan kepentingan social (Tangkilisan, 2003:2-3).

### **1.5.3.2 Tahapan Kebijakan Publik**

Terdapat beberapa tahapan kebijakan publik yang terjadi, yaitu:

#### **1. Tahap penyusunan agenda**

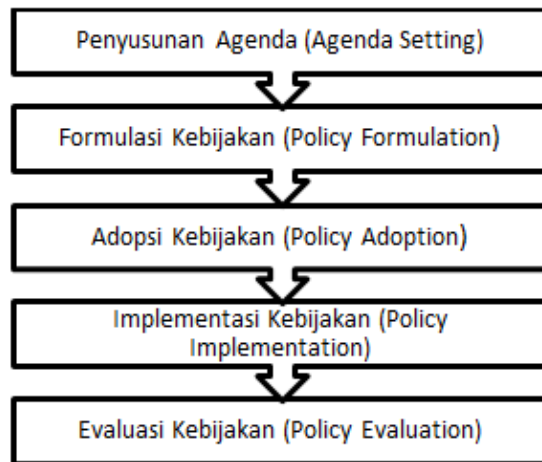
Penempatan permasalahan dalam agenda publik oleh pejabat terpilih dan ditunjuk. Isu-isu tersebut sebelumnya terdapat dalam agenda kebijakan untuk pertama kalinya. Kemudian beberapa isu masuk ke dalam agenda kebijakan pembuat kebijakan (Dunn, 2000:24-25).

#### **2. Tahap formulasi kebijakan**

Pada tahap perumusan kebijakan masing-masing pilihan akan saling bersaing dalam perumusan kebijakan. Pada tahap ini, setiap actor akan "memainkan" peran dalam pengusulan solusi terbaik.

Tahapan kebijakan publik lebih lanjutnya dapat dilihat dalam gambar berikut ini.

Gambar 1.2  
Tahapan Kebijakan Publik



Sumber : Subarsono, 2005 (Diolah)

### 3. Tahap adopsi kebijakan

Begitu banyak opsi kebijakan yang disediakan oleh pembuat kebijakan, salah satu opsi kebijakan pada dasarnya diadopsi dengan sokongan mayoritas legislatif, consensus di antara direktur badan, atau keputusan yudisial.

### 4. Tahap implementasi kebijakan

Pada tahap implementasi suatu rencana kebijakan sebagai alternatif penyelesaian masalah ini harus dilaksanakan, yaitu dilaksanakan oleh instansi pemerintahan tingkat bawah dan instansi pemerintah, sedangkan kebijakan yang sudah ditentukan dijalankan oleh dinas-dinas yang menggerakkan keuangan dan sumber daya manusia.

### 5. Tahap penilaian kebijakan

Kebijakan-kebijakan yang sudah berjalan akan dipertimbangkan dan dinilai dalam menyelesaikan masalah tersebut. Pada dasarnya merumuskan kebijakan publik adalah untuk mencapai hasil yang

diharapkan, dalam hal ini menyelesaikan permasalahan yang dihadapi masyarakat.

#### **1.5.4 Implementasi Kebijakan Publik**

##### **1.5.4.1 Pengertian Implementasi Kebijakan Publik**

Implementasi adalah suatu tindakan atau pelaksanaan dari *planning* yang telah dibuat dengan rinci dan matang. Secara sederhana implementasi bisa juga diterjemahkan sebagai penerapan ataupun pelaksanaan. Browne dan Wildavsky (2004:70) berpendapat bahwa implementasi ialah suatu aktivitas yang saling berkaitan. Wahab (2008:65) mengemukakan bahwa implementasi kebijakan ialah tindakan yang dijalankan oleh individu/ pejabat atau kelompok pemerintahan ataupun swasta yang ditujukan pada pencapaian tujuan yang sudah ditetapkan pada keputusan kebijakan. Sejatinya kata implementasi tertuju pada adanya aksi, tindakan, aktivitas ataupun mekanisme dari sistem. Mekanisme membawa arti bahwa implementasi tidak hanya sebatas aktivitas, namun suatu kegiatan yang terinci dan dilaksanakan dengan sungguh-sungguh menurut pedoman atau norma tertentu guna meraih tujuan kegiatan tertentu. Menurut Hanifah Harsono dalam bukunya yang bertajuk *Implementasi Kebijakan dan Politik* menyatakan bahwa Implementasi kebijakan ialah suatu proses untuk melaksanakan kebijakan menjadi tindakan kebijakan dari politik ke dalam administrasi. Sedangkan menurut Setiawan dalam bukunya yang bertajuk *Implementasi Dalam Birokrasi Pembangunan*

menyatakan Implementasi merupakan suatu tindakan yang dijalankan guna menciptakan program hingga menunjukkan hasilnya. Agustino (2008:139), berpendapat bahwa implementasi ialah suatu proses yang dinamis, yang mana pelaksana kebijakan melakukan suatu kegiatan atau aktivitas kemudian pada akhirnya akan memperoleh suatu hasil yang sesuai dengan tujuan atau sasaran kebijakan itu sendiri. Mazmanian dan Sabatier dalam Paramithasari (2015), beranggapan implementasi kebijakan sebagai pelaksanaan keputusan kebijaksanaan dasar, biasanya berupa undang-undang, tetapi juga dapat berwujud perintah-perintah. Biasanya keputusan tersebut memahami masalah-masalah yang akan ditanggulangi serta menjelaskan secara jelas sasaran program dan tujuan yang hendak diraih dengan berbagai upaya untuk mengatur atau memstrukturkan proses implementasi. Udoji (2008) beranggapan bahwa implementasi kebijakan ialah sesuatu yang urgen dan bahkan lebih berpengaruh pada hasil daripada penyusunan kebijakan. Kebijakan-kebijakan hanya sekadar berwujud impian atau rencana baik yang tersimpan rapi dalam arsip jikalau tidak dilakukan.

Dari beberapa definisi para ahli tersebut dapat diketahui bahwa implementasi kebijakan menyangkut tiga hal, yakni pertama adanya tujuan dan sasaran kebijakan, kedua adanya aktivitas atau kegiatan pencapaian tujuan, dan yang ketiga adalah adanya hasil kegiatan (Mutmainah, 2017:21)

#### 1.5.4.2 Model-model Implementasi Kebijakan Publik

Ada banyak unsur yang memengaruhi keberhasilan implementasi kebijakan baik yang berupa individu maupun kelompok atau juga mempengaruhi perilaku birokrat pelaksana agar mau bersedia memberikan pelayanan serta mengatur kelompok sasaran. Berikut beberapa teori implementasi kebijakan sebagai berikut:

##### 1. Teori Donalds S. Van Meter dan Van Horn (1975)

Menurut Metter dan Horn, terdapat lima variabel yang berpengaruh pada kinerja implementasi, yaitu (a) Karakteristik agen pelaksana, (b) disposisi pelaksana, (c) kondisi sosial, ekonomi dan politik, dan (d) standar dan tujuan kebijakan, (e) sumber daya dan (f) hubungan antar organisasi (Subarsono, 2005: 99-102).

##### 2. Teori Marilee S. Grindle (1980)

Keberhasilan implementasi menurut Merilee S. Grindlee (1989) dipengaruhi oleh dua variabel besar, antara lain lingkungan implementasi (*context of implementation*) dan isi kebijakan (*content of policy*).

##### 3. Teori Daniel A. Mazmanian dan Paul A. Sabatier (1983)

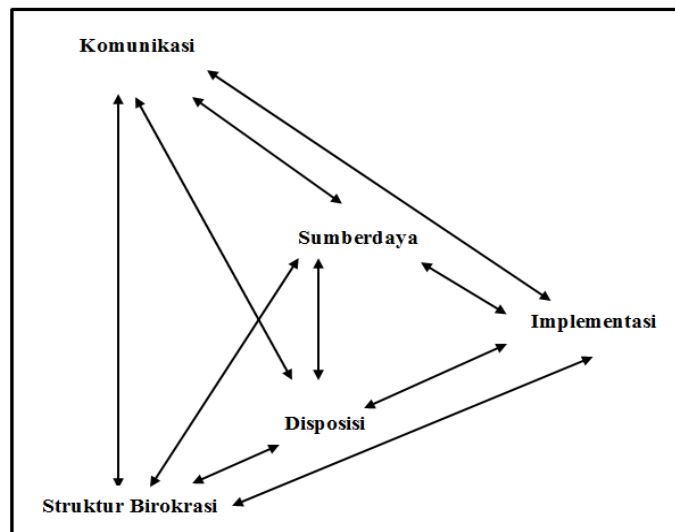
Menurut Mazmaniann dan Sabatier (1983), ada tiga kelompok variabel yang berpengaruh pada keberhasilan implementasi, antara lain: (a) variabel lingkungan (*nonstatutory variables affecting implementation*), (b) karakteristik kebijakan/Undang- undang (*ability of*

*statuteto structure implementation*) dan (c) karakteristik dari masalah (*tractability of the problems*) (Subarsono, 2005).

#### 4. Teori George C. Edwards III (1980)

Menurut George Edward III terdapat empat faktor yang mempengaruhi keberhasilan atau kegagalan implementasi kebijakan yakni faktor (a) disposisi, (b) struktur birokrasi, (c) komunikasi dan (d) sumber daya. Keempat faktor tersebut saling berpengaruh satu dengan lainnya (Subarsono,2005:90-92). Penjelasan teori tersebut dapat dilihat pada gambar berikut.

Gambar 1.3  
Faktor Penentu Implementasi menurut Edwards III



Sumber : Subarsono, 2005.

##### 1. Komunikasi

Komunikasi merujuk bahwa kebijakan akan bisa dijalankan dengan baik apabila komunikasi efektif terjalin antara pelaksana program dengan



kelompok sasaran. Kesalahpahaman mengenai kebijakan atau kebijakan dapat dihindarkan jika tujuan dan sasaran program disosialisasikan dengan baik. Tingkat pemahaman menjadi krusial sebab semakin tinggi pengetahuan kelompok sasaran pada program maka tingkat kekeliruan serta penolakan pada program akan dapat berkurang. Menurut Edward III dalam Widodo (2010:97), komunikasi pada kebijakan meliputi beberapa dimensi, yakni dimensi konsistensi (*consistency*), kejelasan (*clarity*) dan transmisi (*transmission*).

- a. Dimensi konsistensi (*consistency*), dilakukan komunikasi secara konsisten agar kebijakan yang ditetapkan tidak ambigu atau tumpang tindih yang mana nantinya akan membuat bingung dan menghambat pelaksana kebijakan, target group dan stakeholders/pihak-pihak yang berkepentingan.
- b. Dimensi kejelasan, menginginkan untuk kebijakan yang disalurkan kepada pelaksana, *target group* dan *stakeholders* lain yang bersangkutan secara jelas sehingga diantara pihak tersebut mengerti dari maksud akan sasaran, substansi, dan tujuan dari kebijakan publik tersebut maka akhirnya tiap pihak akan mengerti bagaimana menyiapkan dan melaksanakannya guna menyukseskan kebijakan tersebut secara efektif dan efisien.
- c. Dimensi transmisi, menginginkan untuk kebijakan publik disalurkan bukan hanya ditransmisikan kepada para pelaksana (*implementors*) kebijakan tetapi juga disalurkan kepada kelompok sasaran kebijakan

dan stakeholders lain yang bersangkutan baik secara langsung maupun tidak langsung.

## 2. Sumber Daya

Menurut Edward III sumber daya merupakan hal penting dari pengimplementasian kebijakan yang baik (Widodo, 2010:98). Akhirnya indikator-indikator yang digunakan untuk mengetahui seberapa jauh sumberdaya sangat memengaruhi implementasi kebijakan meliputi:

### a. Sumber Daya Manusia

Ketidakberhasilan yang kerap terjadi dalam implementasi kebijakan salah satunya dikarenakan oleh manusia atau staf yang kurang cukup cakap, mencukupi, memadai, atau juga inkompeten dalam bidang-bidangnya. Kenaikan kuantitas staf dan pelaksana saja tidak cukup mengatasi problem implementasi kebijakan yang ada, namun dibutuhkan ketersediaan staf yang mumpuni dalam kemampuan serta keahlian yang dibutuhkan (kapabel maupun kompeten) di dalam pengimplementasian kebijakan atau menjalankan kewajiban dan tugas yang diharapkan oleh kebijakan (Widodo, 2010:98).

### b. Sumber Daya Anggaran

Edward III menyatakan bahwa sumber daya anggaran yang terbatas nantinya dapat memengaruhi keberhasilan pelaksanaan kebijakan. Selain itu, program tidak bisa dilaksanakan dengan maksimal, keterbatasan pendanaan mengakibatkan disposisi para implementor kebijakan rendah (Widodo, 2010:101).

c. Sumber Daya Wewenang

Menurut Edward III mengungkapkan bahwa kewenangan (*authority*) memadai untuk menentukan keputusannya sendiri yang dipunyai oleh suatu implementor akan memengaruhi pelaksana, sasaran bahkan organisasi tersebut dalam mengimplementasikan suatu kebijakan. Kehadirannya kewenangan dalam implementasi menjadi urgen apabila dihadapkan pada suatu *problem* dan mewajibkan untuk lekas diselesaikan dengan suatu keputusan (Widodo, 2010:103). Apabila wewenang nihil menyebabkan kekuatan para implementor di mata masyarakat tidak terlegitimasi maka dari itu kegagalan pada proses pengimplementasian kebijakan public dapat terjadi. Namun dalam kondisi yang lain, apabila wewenang resmi/formal mencukupi, maka jarang muncul kendala yang terjadi terhadap efektivitas dari sebuah kewenangan (Agustino, 2014:152).

d. Sumber Daya Peralatan.

Edward III menegemukakan bahwa sumberdaya peralatan ialah sarana yang diperuntukkan untuk operasionalisasi pengimplementasian suatu kebijakan yang terdiri dari fasilitas, tanah, gedung, serta prasarana yang seluruhnya akan mempermudah pemberian suatu pelayanan dari implementasi kebijakan (Widodo, 2010:102).

3. Disposisi

Menurut Edward III mengungkapkan bahwa disposisi ialah sikap karakteristik yang tertanam erat pada implementor kebijakan/program.

Menurut Agustino (2006:152-153) dimensi-dimensi yang selalu menjadi atensi utama Edward III terkait bagaimana suatu disposisi yang dalam implementasi kebijakan antara lain:

a. Sikap Pelaksana

Watak dan karakteristik yang diterikat pada implementor, seperti komitmen, kesungguhan dan sifat demokratis. Jika implementor mempunyai komitmen yang baik membuat implementor tersebut bisa melakukan kebijakan secara baik juga seperti apa yang digariskan oleh penyusun kebijakan. Saat implementor mempunyai perbedaan pandangan dan sikap dengan pembuat kebijakan menjadikan pengimplementasian kebijakan berjalan tidak efektif.

b. Pengangkatan pelaksana.

Disposisi akan memunculkan kendala-kendala yang ada pada pengimplementasian kebijakan apabila staf yang tersedia tidak menjalankan kebijakan-kebijakan yang diharapkan oleh *policy makers* (pembuat kebijakan). Maka dari itu pemilihan, penunjukan serta pengangkatan staf pelaksana kebijakan seharusnya orang-orang yang memiliki dedikasi dan dilakukan pengangkatan secara tepat pada kebijakan yang telah digariskan, terlebih lagi pada kepentingan seluruh warga.

c. Insentif

Edward mengemukakan insentif ialah salah satu teknik yang dianjurkan untuk bisa menanggulangi *problem* mengenai kecenderungan implementors kebijakan dengan memanipulasi dana

sebagai insentif. Pada dasarnya manusia berjalan sesuai dengan dasar kepentingannya sendiri, maka insentif sangat memengaruhi tindakan para pelaksana kebijakan. Maka dengan cara pemberian dorongan atau biaya tertentu diharapkan akan menjadi faktor peningkatan kualitas kinerja yang menjadikan implementor melaksanakan perintah dengan baik. Hal tersebut ditunaikan sebagai usaha didalam memenuhi kepentingan pribadi maupun kelompok.

#### 4. Struktur Birokrasi

Menurut Edward III mengungkapkan apabila struktur organisasi tidak terstruktur di suatu kebijakan yang ada, maka akibatnya akan memisahkan sumberdaya sehingga tidak efektif serta menghalangi berlangsungnya kebijakan (Agustino, 2006:153). Kemudian menurut Edwards III menyatakan bahwa struktur birokrasi dapat diperlihatkan pada *Standard operational procedure (SOP)*, dimana merupakan suatu prosedur ukuran dasar kerja. SOP berkembang sebagai respon internal terhadap waktu yang *limit* dan sumber-sumber dari para pelaksana serta kemauan dalam penyeragaman di suatu system kerja lembaga yang rumit, kompleks serta tersebar luas (Winarno, 2002:206). Ukuran dasar prosedur kerja atau SOP ini kerap kali diterapkan untuk mengatasi kondisi-kondisi umum dan tertentu pada organisasi publik ataupun swasta. Dengan peneggunaan SOP, para implementor bisa berfungsi menentukan keseragaman terhadap tindakan maupun perilaku dari para pelaksana di dalam organisasi yang luas dan kompleks dengan memanfaatkan waktu yang tersedia. Selanjutnya pada akhirnya akan memunculkan fleksibilitas yang besar

(seseorang dapat dengan mudah dialihkan dari suatu tempat ke tempat lain) dan kesamaan yang besar dalam mengimplementasikan dari peraturan-peraturan yang ada.

Dalam menganalisis Implementasi Kebijakan Program Bina Keluarga Lansia Di RW 6 Kelurahan Peterongan Kota Semarang peneliti menggunakan teori milik Edward III, karena unsur-unsur yang dikemukakan oleh Edward III lebih sesuai untuk menjadi pedoman pengkajian permasalahan yang ada dalam penelitian ini yakni dengan meneliti keempat unsur tersebut.

### **1.5.5 Program**

Program ialah elemen pertama yang seharusnya ada guna terciptanya suatu kegiatan. Menurut Charless O. Jones (1996:166), definisi program merupakan cara yang terbukti dalam meraih tujuan, ciri-ciri tersebut dapat membantu orang untuk mengidentifikasi apakah suatu kegiatan adalah suatu program, yaitu:

1. Program seringkali membutuhkan personel, seperti implementasi ataupun sebagai pelaksana program.
2. Program lumrahnya mempunyai anggaran tersendiri, dan terkadang program juga ditentukan oleh anggaran.
3. Program mengandung identitasnya sendiri, dan jika dilaksanakan secara efektif bisa dikenali oleh masyarakat.

Melalui suatu program segala macam *planning* akan menjadi lebih terorganisasi dan lebih mudah dioperasikan. Hal ini sejalan dengan

definisi program yang menggambarkan rencana sebagai kumpulan proyek terkait yang bertujuan untuk mengimplementasikan kegiatan yang harmonis dan meraih tujuan dari seluruh kebijakan secara terintegrasi.

Menurut Grindle mendeskripsikan bahwa isi dari suatu program harus mengandung setidaknya 6 hal, antara lain: sumberdaya yang tersedia (*resource committed*), tipe manfaat (*type of benefits*), status pembuatan keputusan (*site of decision making*), pelaksana program (*program implementers*), derajat perubahan yang diharapkan (*extent of change envisioned*), dan kepentingan yang berpengaruh (*interests affected*) (Alamsyah, 2016:69).

Berdasarkan uraian mengenai program dari beberapa ahli di atas, maka dapat didapatkan bahwa program memang diadakan untuk menciptakan *goals of policy* yang sekiranya sama. Sebaiknya harus diketahui terlebih dahulu secara gamblang terkait *job desk* pekerjaan yang nantinya diaplikasikan secara sistematis, jumlah ongkos/biaya yang dibutuhkan, waktu pelaksanaan program dan tata cara pelaksanaan supaya nantinya program yang di *planning* dapat berlangsung dengan optimal.

## **1.5.6 Bina Keluarga Lansia (BKL)**

### **1.5.6.1 Definisi BKL**

Bina Keluarga Lansia merupakan kelompok kegiatan (poktan) keluarga lansia dengan tujuan peningkatan keterampilan maupun

pengetahuan lansia dan keluarga lansia untuk meningkatkan kualitas hidup lansia.

Menurut BKKBN (1996), Bina Keluarga Lansia (BKL) merupakan suatu program untuk membina lansia dan kontribusi keluarga untuk semakin melembagakan atau membudayakan kegiatan seluruh anggota keluarga lansia dalam pemberian pelayanan kepada para lanjut usia, dengan pemberdayaan keikutsertaan lansia sesuai besaran pengetahuan serta pengalaman, pelayanan penggunaan waktu luang, pelestarian percontohan bagi para lansia serta kemampuan dan kearifannya dalam membangun keluarga sejahtera.

Menurut Wahono (2013:3), BKL adalah kelompok kegiatan (poktan) lansia dan keluarga yang memiliki lansia guna meraih peningkatan ketrampilan serta pengetahuan keluarga yang mempunyai lansia dan lansia tersebut dalam usaha peningkatan kualitas hidup lansia agar terwujud peningkatan pembinaan, kemandirian dan kesetaraan ber-KB pada PUS anggota kelompok kegiatan.

#### **1.5.6.2 Tujuan Bina Keluarga Lansia**

Menurut Disdalduk (2020), Program Bina Keluarga Lansia (BKL) dilakukan dengan tujuan yaitu peningkatan kualitas hidup lansia dan kepedulian serta keikutsertaan keluarga guna melahirkan lanjut usia yang produktif, mandiri, sehat dan bertaqwa melalui pembinaan dan pemberdayaan dalam pembangunan dengan menyesuaikan terhadap



keahlian, pengetahuan, ketrampilan dan pengalaman serta mempertimbangkan kondisi fisik dan umurnya.

#### **1.5.6.3 Sasaran Bina Keluarga Lansia**

Sasaran Langsung BKL adalah lansia itu sendiri, keluarga yang mempunyai lansia, keluarga yang seluruhnya anggota lansia. Sedangkan Sasaran Tidak Langsung BKL adalah tokoh masyarakat, ulama atau pemuka agama, pemuda, tokoh adat, anggota masyarakat lainnya, organisasi masyarakat yang peduli lansia (Disdalduk, 2020).

#### **1.5.6.4 Kegiatan Bina Keluarga Lansia**

Kegiatan dalam Bina Keluarga Lansia meliputi:

1. Kegiatan Utama
  - a. Penyuluhan ialah kegiatan pemberian penjelasan serta informasi kepada anggota kelompok yang disalurkan oleh kader guna meningkatkan pengetahuan, wawasan dan keterampilan mengenai lansia.
  - b. Kunjungan Rumah dijalankan sebagai usaha pembinaan langsung kepada keluarga lansia, terutama yang tidak pernah atau jarang mengikuti kegiatan BKL.
  - c. Rujukan dilakukan guna menanggulangi problem yang dihadapi lansia seperti kesehatan, kejiwaan, penyampaian kemampuan dan minat lansia pada tempat rujukan yang sesuai, misalnya Puskesmas, RS, keagamaan, kegiatan ekonomi, atau spiritual.

d. Pencatatan dan Pelaporan bertujuan untuk menyediakan data yang akurat, tepat waktu dan terkini secara teratur. Pelaksanaannya dilakukan sesuai dengan aturan atau panduan yang ada dan berlaku. Hasil pencatatan dan pelaporan diharapkan bisa dimanfaatkan sebagai bahan untuk monitoring dan evaluasi, dasar pertimbangan mengambil kebijakan dan keputusan terkait kegiatan BKL.

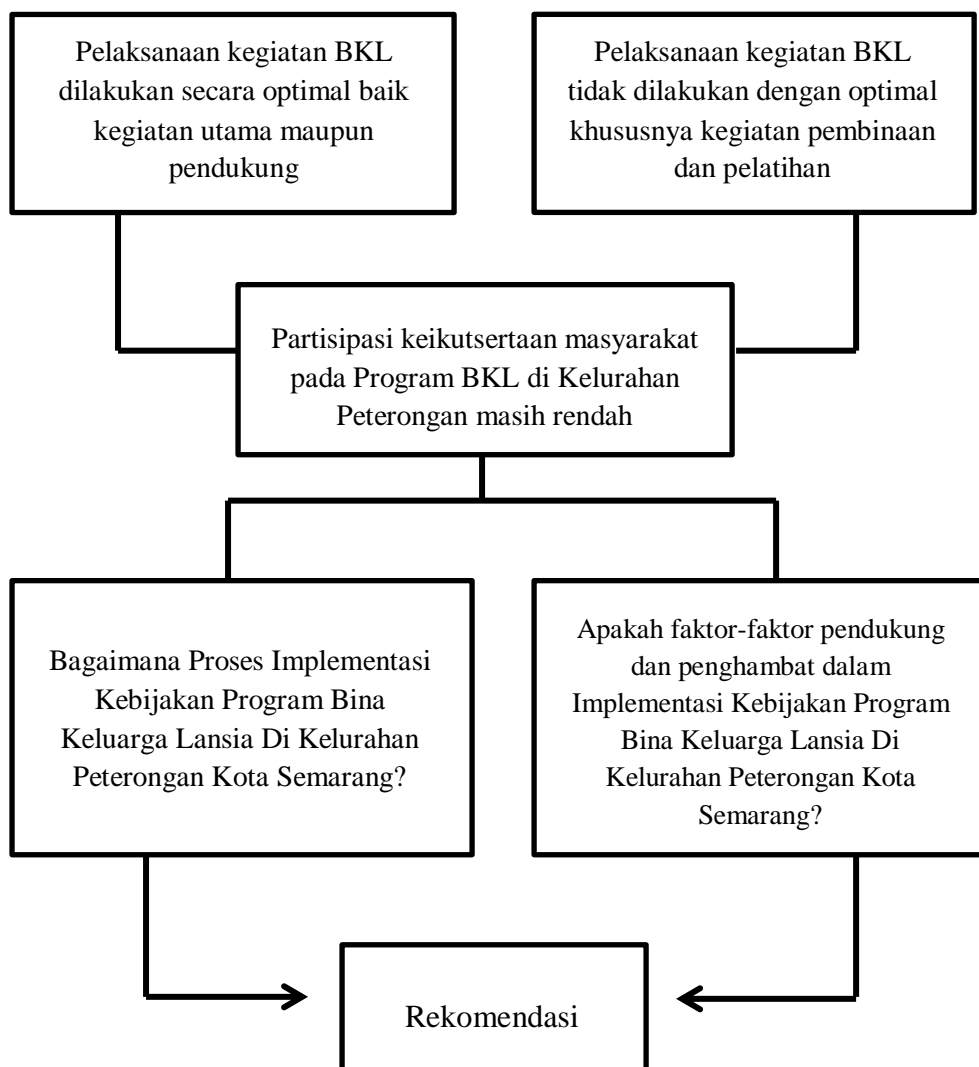
## 2. Kegiatan Pengembangan

- a. Pembinaan Kegiatan Fisik seperti: Pemeriksaan Kesehatan, Senam Lansia, Pemberian Makanan Tambahan untuk Lansia
- b. Pembinaan kegiatan Rohani/ Spiritual
- c. Pembinaan Kegiatan Peningkatan Pendapatan (Ekonomi Produktif)

### **1.5.7 Kerangka Pemikiran**

Upaya untuk mempermudah melihat langkah yang dilakukan dalam melaksanakan penelitian ini, maka peneliti membuat sebuah alur penelitian sebagaimana berikut.

**Gambar 1.4**  
**Kerangka Pemikiran dalam Penelitian**



## **1.6 Operasionalisasi Konsep**

Berdasarkan definisi konseptual yang dijelaskan pada kerangka teori, maka terdapat objek, fenomena maupun faktor-faktor yang akan diteliti. Maka fenomena penelitian yang akan diamati yaitu:

### **1.6.1 Implementasi Kebijakan Program Bina Keluarga Lansia di RW 6 Kelurahan Peterongan Kota Semarang**

Dalam penelitian ini, Implementasi Kebijakan Program Bina Keluarga Lansia (BKL) di RW 6 Kelurahan Peterongan Kota Semarang dilihat

1. Tujuan dan Sasaran program Bina Keluarga Lansia di RW 6 Kelurahan Peterongan Kota Semarang. Program BKL ditujukan untuk lansia dan keluarga lansia untuk meningkatkan kualitas hidup lansia dan partisipasi keluarga dalam menciptakan lanjut usia yang produktif, mandiri, sehat dan bertaqwa dengan pemberdayaan dan pembinaan. Implementasi akan berjalan dengan baik jika pelaksana mengetahui tujuan dan siapa saja yang targetnya. Maka dalam hal ini peneliti melihat pengetahuan pelaksana mengenai tujuan dan sasaran program.
2. Pelaksanaan kegiatan dalam proses implementasi program Bina Keluarga Lansia di RW 6 Kelurahan Peterongan Kota Semarang. Dalam hal ini peneliti mengkaji bagaimana pelaksanaan kegiatan-kegiatan dalam program BKL. Dalam hal ini peneliti mengkaji bagaimana proses pelaksanaan program BKL dan apakah

pelaksanaannya pada kegiatan penyuluhan, rujukan, kunjungan rumah dan pencatatan pelaporan sudah sesuai dengan yang semestinya di RW 6 Kelurahan Peterongan Kota Semarang.

3. Manfaat Hasil Kegiatan yang diperoleh anggota BKL di RW 6 Kelurahan Peterongan Kota Semarang dalam aspek fisik dan emosional.

a. Aspek Fisik

Fungsi organ pada lansia cenderung lemah sehingga dibutuhkan kegiatan yang dapat meningkatkan kesehatan lansia. Dengan kegiatan pada program BKL akan membantu lansia untuk menjaga kesehatannya. Dalam hal ini peneliti akan mengkaji manfaat dalam aspek kesehatan fisik yang didapatkan oleh lansia anggota BKL RW 6 Kelurahan Peterongan Kota Semarang.

b. Aspek Emosional

Keadaan emosi lansia yang fluktuatif membuat susah dalam mengendalikan emosi menyebabkan lansia mudah tersinggung, cemas, dan ketakutan. Kondisi ini menyebabkan lansia stress, terganggu psikologis bahkan rentan terhadap kekerasan dalam lingkungannya. Kegiatan pada BKL tentu membantu lansia untuk mendapatkan ketenangan emosional dengan bantuan keluarga dan masyarakatnya. Dalam hal ini peneliti akan mengkaji manfaat dalam aspek emosional yang didapatkan oleh

lansia anggota BKL RW 6 Kelurahan Peterongan Kota Semarang.

### **1.6.2 Faktor-Faktor Pendorong Dan Penghambat Implementasi Program Bina Keluarga Lansia di RW 6 Kelurahan Peterongan Kota Semarang**

Dalam mengimplementasikan/menjalankan program-program dalam mencapai tujuan program pasti terdapat aspek-aspek yang berkontribusi maupun menghambat suatu program, tak terkecuali program BKL. Peneliti mengidentifikasi dan menganalisis faktor pendorong dan penghambat melalui beberapa dimensi. Dimensi implementasi yang akan diamati dalam penelitian ini adalah:

#### **1. Komunikasi**

- a. Penyaluran dan konsistensi informasi dalam mengimplementasikan program BKL di RW 6 Kelurahan Peterongan Kota Semarang. Dalam hal ini peneliti melihat bagaimana bentuk penyaluran dan tingkat kekonsistensian informasi dalam pelaksanaan program BKL sehingga informasi dapat dipahami sasaran dan mengurangi kesalahpahaman.

#### **2. Sumber Daya**

- a. Sumber daya manusia (kuantitas dan kualitas) dalam mengimplementasikan program BKL di RW 6 Kelurahan Peterongan Kota Semarang. Dalam hal ini peneliti melihat apakah

sumberdaya manusia sudah mencukupi secara kualitas dan kuantitas dalam implementasi program BKL.

- b. Sumber daya anggaran dalam mengimplementasikan program BKL di RW 6 Kelurahan Peterongan Kota Semarang. Dalam hal ini peneliti melihat apakah sumberdaya anggaran sudah mencukupi dalam menunjang implementasi program BKL.
- c. Sumber daya peralatan dalam mengimplementasikan program BKL di RW 6 Kelurahan Peterongan Kota Semarang. Dalam hal ini peneliti melihat apakah sumberdaya fisik atau fasilitas yang dimiliki pelaksana sudah mencukupi dalam menunjang implementasi program BKL.
- d. Sumber daya wewenang dalam mengimplementasikan program BKL di RW 6 Kelurahan Peterongan Kota Semarang. Dalam hal ini peneliti melihat apakah sumberdaya wewenang yang dimiliki pelaksana sudah cukup dan dibagi dengan jelas sehingga tidak terjadi tumpang tindih kewenangan serta pelaksana dapat menjalankan tugasnya dengan baik dalam pengimplementasian program BKL.

### 3. Disposisi

- a. Sikap pelaksana dalam mengimplementasikan program BKL di RW 6 Kelurahan Peterongan Kota Semarang. Dalam hal ini peneliti melihat bagaimana komitmen pelaksana dalam mendukung implementasi program BKL.

- b. Insentif yang diberikan pada pelaksana dalam implementasi program BKL di RW 6 Kelurahan Peterongan Kota Semarang. Dalam hal ini peneliti melihat bagaimana pemberian insentif untuk para pelaksana agar pelaksana dapat termotivasi dan mengurangi adanya manipulasi insentif maupun anggaran program.
- c. Pengangkatan Pelaksana  
Disposisi akan memunculkan kendala-kendala yang ada pada pengimplementasian kebijakan apabila staf yang tersedia tidak menjalankan kebijakan-kebijakan yang diharapkan oleh *policy makers* (pembuat kebijakan). Maka dari itu pemilihan, penunjukan serta pengangkatan staf pelaksana kebijakan seharusnya orang-orang yang memiliki dedikasi dan dilakukan pengangkatan secara tepat pada kebijakan yang telah digariskan, terlebih lagi pada kepentingan seluruh warga.

#### 4. Struktur birokrasi

- a. *Standar operasional prosedur* (SOP) yang dapat menjadi pedoman bagi setiap kelompok pelaksana program BKL di RW 6 Kelurahan Peterongan Kota Semarang. Dalam hal ini peneliti melihat bagaimana SOP yang diterapkan dalam pelaksanaan program BKL untuk menyeragamkan tindakan pelaksana dalam mewujudkan tujuan program.



## 1.7 Argumen Penelitian

Berdasarkan kajian dari penelitian-penelitian terdahulu, peneliti dapat menyimpulkan bahwa terdapat beberapa persamaan dan perbedaan antara penelitian terdahulu dengan penelitian yang akan peneliti laksanakan yang turut menjadi argumen penelitian ini, yaitu:

- 1) Penelitian yang dilaksanakan oleh Yunus Syafriansyah Wiriana, dkk pada tahun 2020 berfokus pada program Tribina dengan lokusnya berada di Kabupaten Karawang dan menggunakan model implementasi Van Meter dan Van Horn. Sementara penelitian ini berfokus pada Bina Keluarga Lansia saja dengan lokus di Kota Semarang dan menggunakan model implementasi milik Edward III.
- 2) Penelitian yang dilakukan oleh Jamilah, Sudirman dan Herlina Yusuf pada tahun 2019 menggunakan perspektif yuridis sosiologi dan lokus penelitian di Desa Pombewe Kabupaten Sigi. Sedangkan penelitian ini lokusnya berada di Kota Semarang dan menggunakan perspektif administrasi publik.
- 3) Penelitian yang dilakukan oleh Gyzzellafora Indyaningtyas dan Isnaini Rodiyah pada tahun 2021 berfokus pada program Bina Keluarga Balita Di Kelurahan Mentikan dan menggunakan model implementasi milik Van Meter dan Van Horn. Sedangkan penelitian ini dengan berfokus pada Bina Keluarga Lansia di Kota Semarang dengan model implementasi milik Edward III.
- 4) Penelitian yang dilakukan oleh Fiki Nabila pada tahun 2021 lokusnya di Purwokerto Kidul Kabupaten Banyumas dengan menggunakan

metode kuantitatif deskriptif sedangkan penelitian ini dilaksanakan di Kota Semarang dengan metode kualitatif deskriptif.

- 5) Penelitian yang dilakukan oleh Astri Alviani pada tahun 2017 yaitu berfokus pada Bina Keluarga Remaja di Kota Samarinda sedangkan penelitian ini berfokus pada Bina Keluarga Lansia di Kota Semarang.
- 6) Penelitian yang dilakukan oleh Nila Anggraeni dan Afifuddin Suyeno pada tahun 2020 berfokus pada program kampung Keluarga Berencana di Kabupaten Mojokerto sedangkan penelitian ini berfokus pada program Bina Keluarga Lansia di Kota Semarang.
- 7) Penelitian yang dilakukan oleh Arizqi Istiadi pada tahun 2017 berfokus pada program Keluarga Berencana di Kabupaten Nganjuk sedangkan penelitian ini berfokus pada Bina Keluarga Lansia di Kota Semarang.

Dari penjelasan diatas peneliti mengambil kesimpulan bahwa penelitian ini yang berjudul “Implementasi Kebijakan Program Bina Keluarga Lansia (BKL) di RW 6 Kelurahan Peterongan Kota Semarang” merupakan penelitian yang mengandung unsur kebaruan. Penelitian ini merupakan penelitian deskriptif kualitatif studi kasus yang berfokus pada implementasi program BKL dengan menggunakan teori model implementasi milik Edward III untuk melihat faktor-faktor yang berpengaruh.

## 1.8 Metode Penelitian

### 1.8.1 Tipe Penelitian

Tipe penelitian ini termasuk ke dalam penelitian kualitatif deskriptif dengan studi kasus. Menurut Moleong Lexy J.L (2018:31), metode kualitatif ialah studi yang bertujuan untuk memahami fenomena subyek penelitian dalam konteks alamiah tertentu dan memakai beragam metode ilmiah untuk mengalami pengalaman deskriptif secara keseluruhan dalam rupa kata dan bahasa. Penelitian kualitatif ini dimaksudkan untuk memahami fenomena implementasi program BKL yang dilakukan di RW 6 Kelurahan Peterongan Kota Semarang secara lebih holistic dan mendalam.

Penelitian deskriptif merupakan penelitian yang dilaksanakan guna melihat nilai-nilai variabel, baik satu variabel maupun lebih tanpa melaksanakan komparasi atau mengaitkannya dengan variabel lain yang berupa kata dan kumpulan kalimat (Sugiyono, 2012:13). Penelitian ini akan dijelaskan dengan deskripsi atau sebagian besar berupa teks atau kumpulan kalimat yang menggambarkan informasi dari fenomena implementasi kebijakan program BKL.

Secara jenis penelitian ini termasuk deskriptif studi kasus. Menurut Nawawi (2003:1-2), peneliti bertindak sebagai *observer* yang menganalisis *how and why* dari suatu kasus. Data studi kasus didapatkan dari seluruh pihak yang terkait, dapat dikatakan pada studi ini diperoleh dari beragam sumber. Studi kasus yang baik harus dijalankan secara langsung pada kehidupan sebenarnya dari kasus yang diteliti. Data studi kasus dapat

dikumpulkan bukan hanya dari kasus yang diteliti, tetapi siapa saja dari semua pihak yang mengenal dan mengetahui kasus itu dengan baik. sehingga data dalam studi kasus bisa didapat dari beragam sumber tetapi terbatas pada kasus yang akan diselidiki. Penelitian ini secara intensif menempatkan diri di pusat dalam suatu obyek tertentu/khusus yang mendalaminya sebagai suatu kasus yaitu Program BKL.

### **1.8.2 Situs Penelitian**

Situs penelitian merupakan latar penelitian dilakukan. Situasi itu dapat berupa wilayah, kelompok, atau ruang dan sebagainya. Situs atau latar ialah konteks peristiwa atau konteks kegiatan yang terjadi, pada suatu wilayah yang ditetapkan secara sosial (Ahmadi, 2014:67-68).

Penelitian ini akan dilakukan di RW 6 Kelurahan Peterongan Kota Semarang. Penulis mengambil lokasi tersebut karena ketertarikan peneliti dalam melihat implementasi dan permasalahan yang terjadi di situs tersebut pada program Bina Keluarga Lansia.

### **1.8.3 Subjek Penelitian**

Menurut Moleong (2018:132), subyek penelitian digambarkan sebagai informan dalam berarti menggunakan orang-orang yang mempunyai latar belakang penelitian guna memberikan informasi mengenai kondisi dan situasi latar belakang penelitian. Hal ini berarti teknik pemilihan informan yang diterapkan dalam penelitian ini yakni *purposive sampling*. Teknik *purposive sampling* merupakan suatu teknik

pemilihan sampel yang dilakukan melalui adanya seleksi tertentu ataupun pertimbangan khusus. (Siyoto & Sidik, 2015:57).

Dalam penelitian ini tergolong subyek penelitian yang memahami latar belakang penelitian dan bisa memberikan informasi mengenai latar belakang dan situasi penelitian. Hal ini bertujuan guna memperoleh *key informan*. Subjek penelitian dalam penelitian ini adalah Dinas Pengendalian Penduduk dan KB Kota Semarang, Ketua RW 6, PLKB Semarang Selatan, Kader BKL, dan anggota BKL.

Sumber informasi dalam penelitian ini yakni beberapa informan yang dinilai mengenal baik serta berkompeten dalam hal Implementasi Kebijakan Program Bina Keluarga Lansia Di RW 6 Kelurahan Peterongan Kota Semarang, sehingga bisa diperoleh suatu data dan informasi yang terpercaya. Adapun informan dalam penelitian ini ialah sebagai berikut:

**Tabel 1.5**  
**Informan Penelitian**

<b>No.</b>	<b>Informan</b>	<b>Jabatan/Status</b>
1.	Bapak Anto	Kepala Bidang Ketahanan Dan Kesejahteraan Keluarga Dinas Pengendalian Penduduk dan KB Kota Semarang
2.	Ibu Maftukah	Kasi Bina Ketahanan Keluarga Balita dan Lansia Disdalduk KB Kota Semarang
3.	Bapak Gani	Petugas Lapangan Keluarga Berencana (PLKB) Kecamatan Semarang Selatan
4.	Bapak Dirman	Ketua Kampung KB Kelurahan Peterongan dan Ketua RW 6 Kelurahan Peterongan
5.	Ibu Mulyani	Ketua dan Kader BKL RW 6 Kelurahan Peterongan
6.	Ibu Paini	Sekretaris dan Kader BKL RW 6 Kelurahan Peterongan

Seluruh informan di dalam penelitian ini berpartisipasi aktif serta berwenang dalam mengatasi permasalahan dari implementasi kebijakan yang peneliti teliti. Seluruh informasi yang berhasil peneliti himpun akan menjadi data primer penelitian. Data tersebut akan dipaparkan secara mendetail guna menyajikan kesimpulan.

#### **1.8.4 Jenis Data**

Menurut Moelong (2018:112), mengatakan bahwa sumber data utama pada penelitian kualitatif adalah kata-kata, dan tindakan. Selain semua itu termasuk dalam data pendukung seperti dokumen dan lain-lain. Jenis data dibagi ke dalam empat bagian, yaitu:

1. Kata-kata atau tindakan

Sumber data dicatat dengan catatan tertulis ataupun melalui rekaman, pengambilan foto atau film. Pencatatannya melalui observasi ataupun wawancara yang mana penggabungan dari kegiatan mendengar, melihat, serta bertanya.

2. Sumber tertulis

Menurut sumber data, bahan pendukung yang bersumber dari sumber tertulis antara lain sumber majalah ilmiah, buku, dokumen pribadi, arsip, dan dokumen resmi.

3. Foto

Foto memproduksi data deskriptif yang kerap dipakai untuk mengkaji aspek-aspek subyektif serta efeknya sering dianalisa secara induktif. Kategori foto ada dua, yakni foto yang diperoleh orang lain serta foto yang bersumber dari peneliti sendiri.

#### 4. Data statistik

Data statistik mempermudah menyajikan gambaran mengenai kecenderungan subyek pada latar penelitian.

Penelitian ini akan menggunakan keempat jenis data yang telah disebutkan, yaitu berwujud tindakan atau kata-kata, foto, dan sumber tertulis yang berkaitan dengan implementasi Program Bina Keluarga Lansia di RW 6 Kelurahan Peterongan Kota Semarang.

#### **1.8.5 Sumber Data**

Dalam penelitian kualitatif, pengumpulan data dilakukan di bawah lingkungan alam (kondisi alami) sumber data asli, sedangkan teknik pengumpulan datanya lebih pada wawancara mendalam, dokumentasi dan observasi. Data asli ialah data yang didapat atau dihasilkan langsung di tempat oleh pelaksana penelitian atau pihak terkait yang membutuhkan data. Data mentah diperoleh dari sumber informasi, semacam hasil wawancara yang dilaksanakan oleh peneliti. Data sekunder adalah data yang didapat atau dihasilkan oleh orang yang melaksanakan penelitian dari sumber yang tersedia (Moleong, 2018). Data ini digunakan untuk menunjang informasi utama yang sudah didapat yakni informasi yang diperoleh dari penelitian sebelumnya, literatur, bahan pustaka, buku, dll.

Dalam penelitian ini menggunakan sumber data primer dan sekunder dalam menjelaskan implementasi Program BKL di RW 6 Kelurahan Peterongan.

### 1.8.6 Teknik Pengumpulan Data

Menurut Sugiyono dalam Laksono (2015:21), teknik pengumpulan data adalah tahap yang paling strategis dalam penelitian sebab tujuan dasar dari penelitian ialah memperoleh data. Pengumpulan data adalah salah satu tahapan yang sangat penting dalam penelitian. Pada langkah ini, peneliti tidak boleh keliru dan dilaksanakan dengan cermat sesuai pedoman serta karakter penelitian kualitatif. Teknik pengumpulan data yang tepat akan melahirkan data yang mempunyai kredibilitas tinggi dan sebaliknya.

Menurut Maryadi dalam Laksono (2015: 21) bahwa teknik pengumpulan data yang dipakai dalam penelitian kualitatif mengacu pada teknik yang dapat menghasilkan data rinci dalam kurun waktu yang relatif lama. Teknik-teknik pengumpulan data yang dipakai dalam penelitian ini diuraikan antara lain:

#### 1. Observasi

Observasi diartikan sebagai proses sistematis pada perekaman serta pencatatan dari beragam perilaku, sikap, dan fenomena yang diselidiki peneliti kualitatif dalam setting penelitiannya. Kegiatan yang disebut juga field notes ini merupakan dekripsi detail, konkret, dan tanpa penilaian peneliti atas apa yang sedang diselidiki. Salah satu teknik pengumpulan data yang dilaksanakan oleh peneliti yaitu pengamatan atau observasi. Menurut Moleong (2018:176), observasi diklasifikasikan menjadi dua, yaitu melalui berpartisipasi langsung (partisipan) dan tidak berpartisipasi (non-partisipan). Pada penelitian ini, peneliti menggunakan observasi tidak berperanserta (non-



partisipan), karena di dalam penelitian ini peneliti tidak ikut serta dalam membantu implementasi program BKL di RW 6 Kelurahan Peterongan Kota Semarang, peneliti hanya sebagai pengamat untuk mengetahui situasi kondisi obyek penelitian.

## 2. Wawancara

Teknik wawancara mendalam (*indepth interview*) merupakan upaya pengumpulan informasi dan data dengan menyodorkan pertanyaan-pertanyaan secara lisan untuk dijawab dengan lisan juga melalui tanya jawab yang terarah. Dalam penelitian ini, peneliti menggunakan wawancara semiterstruktur, yang mana wawancara dijalankan dengan bebas guna mengulik informasi lebih dalam, tetapi tetap berkaitan dengan pokok-pokok wawancara yang sudah peneliti susun sebelumnya di dalam pedoman sehingga tidak menyimpang dari implementasi program BKL.

## 3. Dokumentasi

Menurut Hamidi dalam Ningrum (2015:40), metode dokumentasi merupakan data atau informasi yang bersumber dari catatan penting dari suatu perorangan dan organisasi atau lembaga. Dalam penelitian ini dokumentasi adalah pengambilan gambar oleh peneliti guna memperkaya hasil penelitian. Dokumentasi dapat berwujud gambar-gambar tulisan, atau karya-karya monumental dari lembaga dan seseorang. Perolehan data yang berasal dari dokumen-dokumen, baik tertulis atau terekam, terkait dengan objek penelitian yang dapat mendukung peneliti dalam memenuhi, melengkapi, dan

mengolah data penelitian. Dokumentasi dalam penelitian ini turut dijalankan dengan mencari informasi atau data dari berbagai dokumen yang resmi dan berhubungan dengan apa yang akan diselidiki, seperti laporan kegiatan tahun-tahun sebelumnya. Selanjutnya dokumentasi juga dipakai untuk pengumpulan data berupa gambar yang diambil oleh peneliti pada saat melakukan observasi/pengamatan.

#### 4. Studi Kepustakaan

Teknik pengumpulan ini merujuk pada upaya untuk memperoleh teori-teori yang senada dan berhubungan dengan topik penelitian. Maka dari itu studi kepustakaan mengandung tahapan umum seperti pengidentifikasian teori secara sistematis, penemuan pustaka, serta analisis dokumen yang mengandung informasi yang senada dengan topik penelitian. Dalam penelitian ini, peneliti melaksanakan studi kepustakaan dengan hasil penelitian serupa yang sebelumnya telah tersedia, artikel ilmiah, maupun buku yang terkandung teori maupun konsep yang dibutuhkan mengenai Program BKL.

##### **1.8.7 Analisis Data dan Interpretasi Data**

Menurut Miles dan Huberman (2009: 16), terdapat tiga aktivitas dalam menganalisis data, antara lain *data reduction* (mereduksi data), *data display* (penyajian data), serta *conclusion drawing/verification* (penarikan kesimpulan/verifikasi). Dalam penelitian ini peneliti memakai teknik analisis data berupa mereduksi data, penyajian data, dan penarikan kesimpulan.

### 1. Reduksi Data

Reduksi data didefinisikan menjadi proses penentuan, berfokus dalam penyederhanaan, abstrak, serta perubahan data mentah yang dihasilkan dari catatan tertulis di tempat. Reduksi data dapat dikatakan sebagai suatu bentuk analisis yang dapat mempertajam, mengklasifikasikan, memandu, menghapus informasi yang tidak membutuhkan serta mengatur data sedemikian rupa dan suatu kesimpulan akhir dapat dimunculkan dan diverifikasi (Huberman, 2009:16).

### 2. Penyajian Data

Penyajian data adalah sekumpulan informasi terstruktur yang memungkinkan untuk menarik kesimpulan dan melakukan aktivitas, dapat direpresentasikan dalam bentuk deskripsi singkat, beragam jenis jaringan, grafik, matriks, diagram, dll. Seluruhnya disusun guna memasukkan informasi yang diatur dalam wujud yang konsisten dan mudah dipahami sehingga peneliti dapat mengetahui apa saja yang terjadi dan menentukan apakah suatu kesimpulan dapat ditarik dengan benar atau melanjutkan analisis (Miles & Huberman, 2009: 17-18).

### 3. Penarikan Kesimpulan

Kesimpulan dalam penelitian kualitatif bisa berbentuk gambaran atau deskripsi dari obyek yang sebelumnya masih samar, abu-abu ataupun gelap sehingga nanti sesudah dilaksanakan penelitian menjadi jelas, dapat berwujud hubungan interaktif atau kausal,

hipotesa atau teori. Kesimpulan tersebut juga diverifikasi selama penelitian berjalan sehingga pemaknaan dan arti keluar dapat teruji kecocokannya dan kebenarannya (Miles & Huberman, 2009: 19).

### **1.8.8 Kualitas data**

Kualitas data dimasukkan untuk memeriksa keabsahan data. Langkah dalam menentukan keabsahan data memerlukan teknik pemeriksaan. Pelaksanaan teknik pemeriksaan dilandasi dari sejumlah kriteria seperti, kepastian, ketergantungan, tingkat kepercayaan, dan keteralihan. Pada penelitian kualitas untuk menghasilkan kualitas data yang realible dan valid, dibutuhkan pengujian pada data yang diperoleh peneliti. Data temuan yang dapat dikatakan valid jika perbedaan yang disampaikan peneliti dengan kondisi sebenarnya terjadi pada obyek yang diselidiki tidak ditemukan.

Pada penelitian ini, peneliti akan menggunakan teknik pemeriksaan yang didasarkan atas kriteria tingkat kepercayaan yang dilaksanakan dengan triangulasi. Triangulasi menurut Sugiyono (2013:273) ialah suatu bentuk pengecekan data dari beragam, waktu, cara maupun sumber sehingga disini didapatkan beberapa macam triangulasi yaitu triangulasi sumber, triangulasi cara dan triangulasi waktu.

Dalam penelitian ini akan menggunakan triangulasi dengan sumber dan metode. Menurut Sugiyono (2013:274) Pada triangulasi dengan sumber-sumber didapatkan bahwa peneliti mengkomparasikan dan

mengecek kembali tingkat kepercayaan suatu informasi yang didapatkan melalui sumber dan metode yang berbeda dalam penelitian kualitatif.

Pada triangulasi metode, peneliti akan melakukan pemeriksaan hasil penelitian dengan teknik pengumpulan data dengan dokumentasi wawancara, dan observasi guna mendapatkan tingkat kepercayaan data dengan valid dalam melakukan penelitian.