

# IMPLEMENTASI PROGRAM PEMBERIAN PERMAKINAN BAGI LANJUT USIA SANGAT MISKIN DAN LANJUT USIA TERLANTAR DI KELURAHAN AIRLANGGA KECAMATAN GUBENG KOTA SURABAYA

**Reni Septiana**

S1 Ilmu Administrasi Negara, FIS, UNESA ([r3ni\\_sc0rli@yahoo.com](mailto:r3ni_sc0rli@yahoo.com))

## **Abstrak**

Program pemberian permakanan bagi lanjut usia sangat miskin dan lanjut usia terlantar adalah salah satu kebijakan publik yang dibuat oleh Pemerintah Kota Surabaya untuk meningkatkan taraf kesejahteraan lanjut usia. Implementasi program ini adalah di tingkat kelurahan tidak terkecuali Kelurahan Airlangga. Penelitian ini akan dianalisis dengan model implementasi dari Donald S. Van Meter dan Carl E. Van Horn yang terdiri dari enam variabel, yaitu standar dan sasaran kebijakan, sumber daya, komunikasi antarorganisasi dan penguatan aktivitas, karakteristik agen pelaksana, disposisi implementor, serta kondisi sosial, ekonomi, dan politik. Tujuan penelitian ini untuk mendeskripsikan implementasi program pemberian permakanan bagi lanjut usia sangat miskin dan lanjut usia terlantar di Kelurahan Airlangga Kecamatan Gubeng Kota Surabaya.

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif deskriptif. Subjek dalam penelitian ini terdiri dari Kepala Seksi Bina Swadaya Sosial Dinas Sosial Kota Surabaya beserta staf, Ketua Karang Werda Airlangga, lanjut usia penerima manfaat program, serta pihak penyediaan dan pendistribusi makanan. Teknik pengumpulan data yang digunakan adalah wawancara, observasi, dokumentasi, dan triangulasi data. Analisis data menggunakan teknik analisis model interaktif.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa 1). variabel standar telah memenuhi standar yang ditetapkan namun terdapat ketidaktepatan sasaran penerima manfaat, 2). pelaksana program di tingkat kelurahan dapat dikatakan cukup, tidak pernah terjadi keterlambatan dalam pencairan dana dan program ini dilaksanakan setiap hari namun ada jeda waktu (libur) ketika penyusunan anggaran baru, 3). Karang werda kurang dalam menjalin komunikasi dengan lanjut usia penerima manfaat program dan partisipasi lanjut usia untuk melaporkan permasalahan dalam pelaksanaan program sangat kurang sehingga timbul beberapa masalah, 4). Karakteristik agen pelaksanaan terlihat tidak ada struktur pelaksana khusus dan adanya kelonggaran dari karang werda serta pola hubungan yang terjadi sudah jelas karena memiliki alur dan kejelasan pihak yang terlibat 5). kondisi sosial, ekonomi, dan politik juga mendukung implementasi program ini, 6). Implementor memiliki disposisi yang tinggi baik dari segi respon, dukungan, maupun keinginan untuk tetap melaksanakan program sesuai aturan.

Saran: 1). Pihak karang werda harus meningkatkan komunikasi dengan pihak penyedia makanan, lanjut usia penerima manfaat program serta karang werda RW yang dapat dilakukan melalui pertemuan rutin, 2). harus ada kepatuhan terhadap aturan yang ada terkait dengan usia minimal lanjut usia, 3). Implementor harus lebih selektif dalam menentukan lanjut usia yang pantas menerima manfaat program. Kata kunci : Implementasi kebijakan, program pemberian permakanan bagi lanjut usia sangat miskin dan lanjut usia terlantar.

## **Abstract**

Program pemberian permakanan bagi lanjut usia sangat miskin dan lanjut usia terlantar is one of the public policy is made by Surabaya's government to increase elderly's welfare standard. The implementation this program is at the village government no exception Airlangga village government. This research will be analysed by implementation model from Donald S. Van Meter dan Carl E. Van Horn which consisting of six variables such as standard and policy targets, resources, communication and strengthening activities, characteristics of implementor agent, social condition, politics, and economic, implementor disposition. The purpose of this research is to describe the implementation of program pemberian permakanan bagi lanjut usia sangat miskin dan lanjut usia terlantar in Airlangga village government Gubeng district Surabaya City.

This research use the descriptive qualitative approach. The subject in this research are section head building social self of Surabaya city social department and staff, the Airlangga nursing chairman, elderly who get the benefit of program and provider and distributor of food. Data collection technique used are interview, observation, documentation and data triangulation. Data analysis use the technique of interactive analysis model.

The research result show that 1). the standard variable have full the standard which have set but there is the unright the target, 2). the implementors at village government level can be quite, ther is never a delay in disbursement of funds, this program carried out every day but there is the pause time (off) when the new budgeting. 3) the nursing coral chairman lacking in communication with elderly who get the benefit of the program and elderly's participation to report the problems in program implementation is very less which

the consequently rising a problem,4).the characteristics of the implementing agency showing that nothing special implementor structure and there are looseness from nursing coral chairman and the pattern of relationship that occurs is unclear because it has a groove and clarity of the parties involved, 5).social condition, economi, and politic support this program implementation too, 6). theimplementor have high dispotiton both in term of response, supporting, and good will to implement the program according the rules.

The advice : the nursing coral chairman must increase the communication with the catering, the elderly who get the benefit of the program and pillars of nursing coral cadre reef residents which can be done through regular meetings, 2).there must be compliance with the rule relating about the minimum age of elderly, 3). The implementor must be more selective in determines the elderly who get the benefit of program.

Keyword : policy implementation, program pemberian permakanan bagi lanjut usia sangat miskin dan lanjut usia terlantar.

## PENDAHULUAN

Surabaya merupakan salah satu daerah yang diberi kewenangan dalam mengatur rumah tangga daerahnya termasuk dalam upaya penanggulangan kemiskinan yang terjadi di Surabaya. Pemerintah kota Surabaya membuat suatu kebijakan yang dilaksanakan dalam berbagai macam program di segala sektor dalam kerangka kebijakan publik demi menanggulangi masalah kemiskinan tersebut. Tujuan utamanya adalah untuk menjadikan Surabaya yang lebih sejahtera. Surabaya yang merupakan ibu kota Provinsi Jawa Timur, tergolong kota yang sangat besar dengan segala potensi yang dimilikinya. Penduduk Kota Surabaya tergolong cukup padat. Tercatat pada tahun 2012 jumlah penduduk Surabaya sekitar 2.977.773 Orang (BPS Kota Surabaya 2013 ). Pada tahun 2012 pula tercatat terdapat 899.053 rumah tangga yang tersebar kedalam 31 kecamatan di Surabaya dan 77.921 diantaranya tercatat sebagai rumah tangga miskin (Bapemas, 2012).

Permasalahan yang mendapat perhatian dari Pemerintah Kota Surabaya salah satunya adalah tingginya jumlah lanjut usia miskin yang ada di Kota Surabaya. Berdasarkan data yang dimiliki oleh Badan Pusat Statistik, jumlah penduduk yang berusia 60 tahun keatas (lanjut usia) pada tahun 2012 sejumlah 202.545 jiwa dan akan terus meningkat seiring dengan tingginya usia harapan hidup warga Surabaya yang mencapai 71 tahun untuk wanita dan 69 tahun untuk pria ( Badan Pusat Statistik,2013). Pada dasarnya penduduk yang telah lanjut usia merupakan unsur dari masyarakat yang memiliki resiko tinggi mendapatkan masalah kesehatan baik fisik, mental dan sosial. Penduduk lanjut usia akan mengalami penurunan kemampuan seperti penurunan kemampuan fisik, emosional, mobilitas, berinteraksi sosial, tingkat kesehatan, dan sebagainya.

Hal ini menyebabkan tidak semua lanjut usia dapat memenuhi kebutuhan dasarnya secara layak dan hidupnya bergantung pada bantuan keluarga atau orang lain dan tak jarang banyak lanjut usia yang hidup terlantar. Undang-Undang Dasar 1945 dalam pasal 28 huruf h menyebutkan bahwa setiap orang berhak atas jaminan sosial yang memungkinkan pengembangan dirinya secara utuh sebagai manusia yang bermartabat. Lebih lanjut dijelaskan dalam Undang-Undang Nomor 13 Tahun 1998 tentang Kesejahteraan Lanjut Usia juga menegaskan bahwa pemerintah berke wajiban

memberikan pelayanan dan perlindungan sosial bagi lanjut usia agar mereka dapat mewujudkan dan menikmati taraf hidup yang wajar. Mengingat bahwa meningkatkan kesejahteraan penduduk lanjut usia tidak hanya menjadi tanggung jawab pemerintah pusat melainkan juga menjadi tanggung jawab pemerintah daerah, maka Pemerintah Kota Surabaya membuat peraturan dalam bentuk Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Penyelenggaraan Kesejahteraan Sosial. Adanya Peraturan Daerah tersebut sejalan dengan perkembangan masalah dan kebutuhan lanjut usia, dipandang perlu adanya suatu upaya yang dapat memberikan perlindungan bagi mereka untuk dapat mewujudkan dan memelihara taraf kesejahteraan sosialnya (Peraturan Walikota Surabaya Nomor 15 Tahun 2013 Tentang Pedoman Penyelenggaraan Pemberian Permakanan Bagi Lanjut Usia Sangat Miskin Dan Lanjut Usia Terlantar).

Melihat adanya permasalahan terkait kesejahteraan lanjut usia tersebut diatas, Pemerintah Kota Surabaya membuat suatu kebijakan di bidang sosial yang dilaksanakan dengan melibatkan beberapa pihak. Melalui komitmen menjadikan Surabaya sebagai kota yang layak ditinggali oleh semua kalangan, tidak terkecuali kaum lansia, Pemerintah Kota Surabaya bersama Dinas Sosial Kota Surabaya membuat suatu kebijakan untuk meningkatkan kesejahteraan dan kualitas hidup para lanjut usia di Surabaya melalui Program Pemberian Permakanan Bagi Lanjut Usia Sangat Miskin Dan Lanjut Usia Terlantar yang pelaksanaannya berpedoman pada Peraturan Walikota Surabaya No 15 Tahun 2013 Tentang Pedoman Penyelenggaraan Pemberian Permakanan Bagi Lanjut Usia Sangat Miskin Dan Lanjut Usia Terlantar. Tujuan dari Program Pemberian Permakanan Bagi Lanjut Usia Sangat Miskin Dan Lanjut Usia Terlantar itu sendiri adalah untuk memenuhi kebutuhan dasar berupa permakanan bagi lanjut usia sangat miskin dan lanjut usia terlantar. Hal menarik dari program pemberian permakanan bagi lanjut usia sangat miskin dan lanjut usia terlantar ini merupakan satu-satunya program di Indonesia yang hanya ada di Surabaya.

Peraturan Walikota Surabaya No 15 Tahun 2013 tentang Pedoman Penyelenggaraan Pemberian Permakanan Bagi Lanjut Usia Sangat Miskin Dan Lanjut Usia Terlantar menjelaskan bahwa sasaran utama dari Program Pemberian Permakanan Bagi Lanjut Usia Sangat Miskin Dan Lanjut Usia Terlantar ini adalah

penduduk lanjut usia sangat miskin yang tercatat dalam Data Base Keluarga Miskin yang dimiliki oleh Badan Pemberdayaan Masyarakat dan Keluarga Berencana Kota Surabaya dan / atau berdasarkan hasil temuan atau verifikasi Lurah dan Camat di lapangan sesuai dengan kriteria lanjut usia sangat miskin yang ditentukan oleh Badan Pemberdayaan Masyarakat dan Keluarga Berencana Kota Surabaya. Sasaran program ini selain lanjut usia sangat miskin, juga penduduk lanjut usia terlantar yang tercatat dalam database Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial (PMKS) yang dimiliki oleh Dinas Sosial Kota Surabaya dan atau berdasarkan hasil temuan atau verifikasi Lurah dan Camat di lapangan sesuai dengan kriteria lanjut usia terlantar yang ditentukan oleh Dinas Sosial Kota Surabaya.

Program Pemberian Permakanaan Bagi Lanjut Usia Sangat Miskin Dan Lanjut Usia Terlantar ini berada di bawah naungan langsung Dinas Sosial Kota Surabaya, yang dalam pelaksanaannya melibatkan beberapa pihak mulai dari pelaksana tingkat kota hingga pelaksana di tingkat kelurahan yaitu karang werdha. Masing-masing pihak memiliki tugas yang berbeda satu sama lain.

Pelaksanaan Program Pemberian Permakanaan bagi Lanjut Usia Sangat Miskin Dan Lanjut Usia Terlantar dilaksanakan di seluruh kelurahan di Surabaya. Salah satunya adalah Kelurahan Airlangga Kecamatan Gubeng Kota Surabaya yang dilaksanakan oleh karang werdha. Dimana dalam hal penyediaan makanan dan pendistribusian makanan kepada para lanjut usia sangat miskin dan lanjut usia terlantar penerima program diserahkan kepada pihak *catering*. Berkaitan dengan pemenuhan standar permakanaan yang diberikan kepada penerima program masih tetap berada dalam tanggung jawab karang werdha sesuai dengan yang sudah ditentukan dalam Peraturan Walikota Surabaya Nomor 15 Tahun 2013 tentang Pedoman Pelaksanaan Pemberian Permakanaan Bagi Lanjut Usia Sangat Miskin Dan Lanjut Usia Terlantar tersebut. Para lanjut usia sangat miskin dan lanjut usia terlantar penerima manfaat program ini akan mendapatkan jatah makan 1 kali sehari dengan harga Rp10.000 untuk per orang perharinya yang kemudian dipotong 2% untuk PPh sehingga pihak penyedia makanan mendapatkan Rp 9.800 untuk satu satuan permakanaan.

Kebijakan yang dibuat oleh Pemerintah Kota Surabaya melalui Program Pemberian Permakanaan Bagi Lanjut Usia Sangat Miskin Dan lanjut Usia Terlantar tersebut, bukanlah suatu hal yang berarti tanpa adanya keberlanjutan yang pasti. Hal ini mengingat bahwa suatu kebijakan bukanlah sesuatu yang berarti jika kebijakan tersebut hanya berhenti pada tahap pembuatan (formulasi) kebijakan tanpa adanya keberlanjutan dalam upaya pelaksanaan kebijakan. Artinya bahwa kebijakan tersebut hanya sekedar ada tanpa adanya upaya untuk melaksanakan kebijakan tersebut. Pada dasarnya rencana adalah 20 % dari keberhasilan, implementasi adalah 60 % sisanya, dan 20 % sisanya adalah bagaimana kita mengendalikan implementasi (Nugroho, 2012:681).

Berdasarkan hasil observasi awal peneliti, menunjukkan bahwa Kelurahan Airlangga merupakan kelurahan yang paling banyak memiliki jumlah lanjut

usia penerima manfaat program permakanaan dibandingkan dengan kelurahan-kelurahan lain di wilayah Kecamatan Gubeng. Adapun jumlah lanjut usia penerima program permakanaan yang ada dalam kategori sangat miskin sebanyak 25 orang dan lanjut usia dalam kategori terlantar sebanyak 43 orang. Hal tersebut dapat dilihat dari tabel berikut ini :

Tabel 1.1  
Jumlah penerima manfaat program pemberian permakanaan bagi lanjut usia sangat miskin dan lanjut usia terlantar di Kecamatan Gubeng

Kelurahan	Kategori		Total
	Sangat miskin	Terlantar	
Kelurahan Mojo	22	17	39
Kelurahan Barata	6	30	36
Kelurahan Pucang Sewu	19	1	20
Kelurahan Gubeng	29	30	59
Kelurahan Airlangga	25	43	68
Kelurahan Kertajaya	20	5	25

Sumber : Arsip masing-masing kelurahan

Dalam pelaksanaan program di Kelurahan Airlangga menunjukkan adanya permasalahan antara lain terkait dengan standar makanan yang diberikan. Dimana pihak penyedia makanan pernah memberikan roti sebagai pengganti nasi kepada lanjut usia penerima manfaat program. Padahal dalam Peraturan Walikota Surabaya Nomor 15 Tahun 2013 tidak ada butir-butir yang menjelaskan adanya pergantian nasi dengan roti. Masih adanya lanjut usia yang ada dalam kategori sangat miskin dan terlantar yang belum mendapat manfaat program dan adanya orang yang tidak memenuhi kriteria yang justru mendapat manfaat program, dalam monitoring pelaksanaan program dapat dikatakan bahwa komunikasi yang dijalin oleh pihak karang werda dengan lanjut usia penerima manfaat program dapat dikatakan kurang karena komunikasi hanya dilakukan dengan lanjut usia penerima manfaat program yang terdekat dengan tempat tinggal ketua karang werda (belum merata). Ditambah lagi dengan tidak adanya lanjut usia penerima manfaat program yang melaporkan setiap permasalahan yang dialaminya terkait dengan pemberian permakanaan kepada pihak karang werda. Permasalahan inilah yang menjadi alasan penulis untuk meneliti lebih lanjut bagaimana pelaksanaan program pemberian permakanaan bagi lanjut usia sangat miskin dan lanjut usia terlantar yang berada di wilayah Kelurahan Airlangga kecamatan Gubeng Kota Surabaya.

Berdasarkan permasalahan yang telah dijelaskan diatas, maka peneliti menilai bahwa model implementasi dari Donald S. Van Meter dan Carl E. Van Horn sesuai untuk mengkaji implementasi program

pemberian permakanan bagi lanjut usia sangat miskin dan lanjut usia terlantar tersebut di Kelurahan Airlangga kecamatan Gubeng Kota Surabaya. Oleh karena itu peneliti bermaksud ingin melakukan penelitian dengan judul **“Implementasi Program Pemberian Permakanan Bagi Lanjut Usia Sangat Miskin Dan Lanjut Usia Terlantar di Kelurahan Airlangga Kecamatan Gubeng Kota Surabaya”**. Berdasarkan latar belakang tersebut, maka rumusan masalah dalam penelitian ini adalah “bagaimanakah implementasi Program Pemberian Permakanan Bagi Lanjut Usia Sangat Miskin Dan Lanjut Usia Terlantar di Kelurahan Airlangga kecamatan Gubeng Kota Surabaya?”. Tujuan penelitiannya adalah untuk mendeskripsikan implementasi program Pemberian Permakanan Bagi Lanjut Usia Sangat Miskin dan Lanjut Usia Terlantar di Kelurahan Airlangga Kecamatan Gubeng Kota Surabaya.

### 1. Pengertian kebijakan publik

Pengertian kebijakan publik menurut Thomas R. Dye adalah sebagai *“is whatever government choose to do or not to do”* (“apapun yang dipilih oleh pemerintah untuk dilakukan atau tidak dilakukan”). Apabila pemerintah memilih untuk melakukan sesuatu maka harus ada tujuannya (objektifnya) dan kebijakan publik itu harus meliputi semua tindakan pemerintah jadi bukan semata-mata merupakan pernyataan keinginan pemerintah atau pejabat pemerintah saja. Sebaliknya, sesuatu yang tidak dilaksanakan oleh pemerintahpun termasuk kebijakan publik. Hal ini disebabkan “sesuatu yang tidak dilakukan” oleh pemerintah akan mempunyai pengaruh (dampak) yang sama besarnya dengan “sesuatu yang dilakukan” oleh pemerintah. Pendapat lain diungkapkan oleh Anderson yang dikutip oleh Agustino (2008:7) yang mendefinisikan kebijakan publik sebagai serangkaian kegiatan yang mempunyai maksud / tujuan tertentu yang diikuti dan dilaksanakan oleh seorang aktor atau sekelompok aktor yang berhubungan dengan suatu permasalahan atau suatu hal yang diperhatikan.

Dari beberapa definisi kebijakan publik tersebut dapat disimpulkan bahwa kebijakan publik merupakan pilihan tindakan yang dipilih dan sengaja dilakukan untuk mengatasi permasalahan yang ada. Kebijakan publik yang dimaksud dalam penelitian ini adalah dalam bentuk pembuatan program yang dibuat oleh Pemerintah Kota Surabaya dengan melibatkan beberapa pihak yaitu dengan dibuatnya Program Pemberian Permakanan Bagi Lanjut Usia Sangat Miskin Dan Lanjut Usia Terlantar yang merupakan salah satu upaya Pemerintah Kota Surabaya dalam mengatasi masalah tingginya jumlah lanjut usia dan rendahnya taraf kesejahteraan lanjut usia.

### 2. Pengertian Implementasi Kebijakan

Implementasi kebijakan pada dasarnya berasal dari dua suku kata yaitu implementasi dan kebijakan. Implementasi itu sendiri merupakan suatu tahap pelaksanaan kebijakan yang begitu kompleks bahkan tidak jarang bermuatan politis dengan adanya intervensi bernilai kepentingan. Seperti halnya yang dinyatakan oleh Daniel Mazmanian dan Paul Sabatier dalam bukunya *Implementation and Public Policy* (1983:61)

yang dikutip dalam Agustino, 2008:139 yang mendefinisikan implementasi kebijakan sebagai: “Pelaksanaan keputusan kebijaksanaan dasar dalam bentuk undang-undang, namun dapat pula berbentuk perintah-perintah atau keputusan-keputusan eksekutif yang penting atau keputusan badan peradilan. Lazimnya, keputusan tersebut mengidentifikasi masalah yang ingin diatasi, menyebutkan secara tegas tujuan atau sasaran yang ingin dicapai, dan berbagai cara untuk menstrukturkan atau mengatur proses implementasinya”. Pendapat lain diungkapkan oleh Van Meter dan Van Horn (1975) dalam Agustino, 2008:139 yang mendefinisikan implementasi kebijakan sebagai: “Tindakan-tindakan yang dilakukan baik oleh individu-individu atau pejabat-pejabat atau kelompok-kelompok pemerintah atau swasta yang diarahkan pada tercapainya tujuan-tujuan yang telah digariskan dalam keputusan kebijaksanaan”.

Berdasarkan definisi implementasi kebijakan diatas, dapat diketahui bahwa implementasi kebijakan menyangkut tiga hal, yaitu:

- Adanya tujuan atau sasaran kebijakan
- Adanya aktivitas atau kegiatan pencapaian tujuan
- Adanya hasil kegiatan

Dapat disimpulkan bahwa implementasi merupakan suatu proses yang dinamis, dimana pelaksana kebijakan melakukan suatu aktivitas atau kegiatan sehingga pada akhirnya akan mendapatkan suatu hasil yang sesuai dengan tujuan atau sasaran kebijakan itu sendiri.

### 3. Unsur-unsur Implementasi

Unsur-unsur implementasi terdiri atas tiga hal yang berkaitan dalam implementasi kebijakan yaitu, pelaksana, program, serta target grup.

### 4. Model Implementasi

Dalam Subarsono, 2010:99 menjelaskan bahwa dalam model implementasi kebijakan Donald S. Van Meter dan Carl E. Van Horn terdapat enam variabel yang akan mempengaruhi kinerja implementasi yaitu standar dan sasaran, sumber daya, komunikasi antarorganisasi dan penguatan aktivitas, karakteristik agen pelaksana, kondisi sosial, politik dan ekonomi, serta disposisi implementor.

### METODE

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif deskriptif dengan fokus penelitian pada keenam variabel yang mempengaruhi kinerja implementasi. Lokasi yang dipilih dalam melaksanakan penelitian ini adalah wilayah Kelurahan Airlangga kecamatan Gubeng Kota Surabaya.

Sumber data primer dalam penelitian ini pertama, Bapak Agus Rosyid selaku Kepala Seksi Bina Swadaya Sosial Dinas Sosial Kota Surabaya dan Bapak Asmadun selaku Staf Seksi Bina Swadaya Sosial Dinas Sosial Kota Surabaya. Alasan pemilihan responden diatas dengan pertimbangan bahwa program pemberian permakanan bagi lanjut usia sangat miskin dan lanjut usia terlantar dinaungi oleh Dinas Sosial Kota Surabaya khususnya pada seksi bina swadaya sosial. Sehingga kepala seksi bina swadaya sosial dan staf dinilai tepat untuk dijadikan narasumber karena merupakan pelaksana program dan mengetahui hal-hal terkait dengan program

pemberian permakanan bagi lanjut usia sangat miskin dan lanjut usia terlantar. Kedua, Bapak Jerry selaku Ketua Karang Werda "Airlangga" Kelurahan Airlangga Kecamatan Gubeng Kota Surabaya. Data yang ingin diperoleh oleh peneliti terkait dengan penggunaan sumber daya yang dialokasikan untuk pelaksanaan program tersebut, komunikasi yang dijalin baik dengan Dinas Sosial Kota Surabaya, pihak penyedia dan pendistribusi makanan, kader karang werda RW maupun dengan target group serta kondisi nyata pelaksanaan Program Pemberian Permakanan Bagi Lanjut Usia Sangat Miskin Dan Lanjut Usia Terlantar di wilayah Kelurahan Airlangga Kecamatan Gubeng Kota Surabaya dan kemungkinan adanya hambatan-hambatan yang mempengaruhi pelaksanaan program tersebut. Ketiga, para lanjut usia sangat miskin dan lanjut usia terlantar yang menjadi target group atau penerima manfaat program dan keempat, adalah *Catering Wahyu* dan *Warung Sumi* yang diberi kepercayaan untuk menyediakan dan mendistribusikan makanan kepada lanjut usia pemeroleh manfaat program di wilayah Kelurahan Airlangga Kecamatan Gubeng Kota Surabaya. Dalam penelitian ini, peneliti juga menggunakan sumber data sekunder berupa data terkait jumlah lanjut usia sangat miskin dan lanjut usia terlantar serta kriteria penerima program.

Mengingat bahwa penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif, maka yang menjadi instrumen penelitian adalah peneliti sendiri. Namun untuk mendukung pelaksanaan penelitian, peneliti juga menggunakan instrumen berupa panduan wawancara, kertas, bulpoin, serta kamera untuk dokumentasi. Tujuannya agar dapat mempermudah peneliti untuk memperoleh data secara lengkap. Teknik pengumpulan data yang digunakan oleh peneliti adalah wawancara, observasi, dokumentasi dan triangulasi data dengan teknik analisis menggunakan model interaktif dari Miles dan Huberman. Pertama adalah *Data Reduction* (reduksi data). Dimana Mereduksi data berarti merangkum, memilih hal-hal yang pokok, memfokuskan pada hal-hal yang penting, dicari tema dan polanya. Data yang telah direduksi akan memberikan gambaran yang lebih jelas dan mempermudah peneliti untuk melakukan pengumpulan data dan mencarinya bila diperlukan. Reduksi data dapat pula diartikan sebagai proses pemilihan, pemusatan perhatian pada penyerderhanaan, pengabstrakan dan transformasi data yang muncul dari catatan-catatan lapangan. Reduksi data berlangsung secara terus menerus selama pengumpulan data berlangsung. Reduksi data dalam penelitian ini dilakukan oleh peneliti dengan memilih data-data yang diperlukan dalam penelitian guna keperluan analisis dan penarikan kesimpulan. Data yang digunakan oleh peneliti adalah data yang berkaitan dengan variabel-variabel berdasarkan model implementasi yang digunakan.

Kedua, *Data Display* (Penyajian data). Penyajian data dalam penelitian kualitatif bisa dilakukan dalam bentuk uraian singkat, bagan, hubungan antar kategori, *flowchart* dan sejenisnya. Miles & Huberman dalam Sugiyono, 2013:95 menyatakan :

" *the most frequent form of display data for qualitative research data in the past has been narrative text* ". Yang paling sering digunakan untuk menyajikan data dalam penelitian kualitatif adalah dengan teks yang bersifat naratif. Penyajian data dilakukan berkaitan dengan data yang sudah dipilah dalam tahap reduksi data. Data yang sudah dipilah tersebut dianalisis dengan menggunakan model implementasi kebijakan yang dikemukakan oleh Donald S. Van Meter dan Carl E. Van Horn.

Keempat. *Conclusion Drawing / verification* (Penarikan Kesimpulan / Verifikasi). Kesimpulan dalam penelitian kualitatif mungkin dapat menjawab rumusan masalah yang dirumuskan sejak awal, tetapi mungkin juga tidak, karena masalah dan rumusan masalah dalam penelitian kualitatif masih bersifat sementara dan akan berkembang setelah peneliti berada di lapangan. Kesimpulan dalam penelitian kualitatif merupakan temuan baru yang sebelumnya belum pernah ada.

Penarikan kesimpulan dalam penelitian ini dilakukan setelah data dianalisis dan disajikan secara lengkap agar penarikan kesimpulan dapat tepat karena berkaitan dengan hasil akhir untuk menilai implementasi Program Pemberian Permakanan Bagi Lanjut Usia Sangat Miskin dan Lanjut Usia Terlantar Di Kelurahan Airlangga kecamatan Gubeng Kota Surabaya.

## HASIL DAN PEMBAHASAN

### Hasil Penelitian

Implementasi program pemberian permakanan bagi lanjut usia sangat miskin dan lanjut usia terlantar di Kelurahan Airlangga Kecamatan Gubeng Kota Surabaya ini akan dikaji berdasarkan variabel-variabel dalam model implementasi menurut Donald S. Van Meter dan Carl E. Van Horn. Pertama, pada variabel standar dan sasaran, Program Pemberian Permakanan Bagi Lanjut Usia Sangat Miskin dan Lanjut Usia Terlantar merupakan suatu program yang dibuat oleh Pemerintah Kota Surabaya yang bekerjasama dengan Dinas Sosial Kota Surabaya dan juga melibatkan pihak-pihak lain ini telah memiliki aturan yang sudah jelas terkait dengan standar dan sasaran program. Hal tersebut telah diatur dalam Peraturan Walikota Surabaya Nomor 15 Tahun 2013 tentang Pedoman Penyelenggaraan Pemberian Permakanan Bagi Lanjut Usia Sangat Miskin Dan Lanjut Usia Terlantar yaitu mengandung unsur nasi, sayur, lauk, dan buah.

Dalam pelaksanaannya di Kelurahan Airlangga, Ketua Karang Werda Airlangga menggunakan jasa *Catering Wahyu* dan *Warung Sumi* untuk menangani penyediaan dan pendistribusian makanan ke lanjut usia penerima manfaat di wilayah Kelurahan Airlangga. Pihak *catering* yang ditunjuk telah memiliki NPWP, sehingga berdasarkan buku petunjuk tata cara pertanggungjawaban program pemberian permakanan bagi lanjut usia sangat miskin dan lanjut usia terlantar tahun 2014 yang dibuat oleh Dinas Sosial Kota Surabaya, maka besaran pajak yang dibebankan adalah sebesar 2%, sedangkan warung yang ditunjuk masih belum memiliki NPWP. Dimana berdasarkan buku petunjuk tata cara pertanggungjawaban program pemberian permakanan

bagi lanjut usia sangat miskin dan lanjut usia terlantar tahun 2014, seharusnya besaran pajak yang dibebankan kepada warung yang tidak memiliki NPWP adalah adalah 3% (Dinsos,2014). Namun dalam hal ini, pihak karang werda mengambil suatu keputusan untuk mengenakan pajak dengan besaran yang sama baik pada pihak *Catering* maupun warung yaitu sebesar 2%. Ketika peneliti melakukan penelitian di wilayah Kelurahan Airlangga, menunjukkan terdapat permasalahan yaitu adanya perbedaan dalam hal pemenuhan standar pemberian permakanan antara lanjut usia yang menerima makanan dari pihak Warung Sumi dengan lanjut usia yang menerima makanan dari *Catering* Wahyu.

Berdasarkan hasil wawancara peneliti dengan lanjut usia penerima manfaat program yang mendapat kiriman makanan dari *Catering* Wahyu, mereka menyatakan bahwa makanan yang diterima terdiri dari nasi, sayur, lauk dan buah. Namun para lansia tersebut juga mengaku bahwa *Catering* Wahyu pernah mengganti nasi dengan memberi roti kepada lanjut usia penerima manfaat program. Ketika pihak *catering* berhalangan untuk mengirim makanan kepada lanjut usia penerima manfaat program. Terkait permasalahan ini, pihak *catering* telah mengauai hal tersebut dan masalah ini terjadi sebelum tahun 2014 dan tidak terjadi lagi saat ini.

Terkait dengan sasaran penerima manfaat, program ini telah memiliki aturan terkait dengan sasaran program yang sudah jelas yang telah diatur dalam Peraturan Walikota Surabaya Nomor 15 Tahun 2014 Tentang Pedoman Penyelenggaraan Pemberian Permakanan Bagi Lanjut Usia Sangat Miskin Dan Lanjut Usia Terlantar. Berdasarkan perwali tersebut, sasaran program ini adalah penduduk lanjut usia sangat miskin yang tercatat dalam Data Base Keluarga Miskin yang dimiliki oleh Badan Pemberdayaan Masyarakat dan Keluarga Berencana Kota Surabaya dan / atau berdasarkan hasil temuan atau verifikasi Lurah dan Camat di lapangan sesuai dengan kriteria lanjut usia sangat miskin yang ditentukan oleh Badan Pemberdayaan Masyarakat dan Keluarga Berencana Kota Surabaya, serta penduduk lanjut usia terlantar yang tercatat dalam database Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial (PMKS) yang dimiliki oleh Dinas Sosial Kota Surabaya dan atau berdasarkan hasil temuan atau verifikasi Lurah dan Camat di lapangan sesuai dengan kriteria lanjut usia terlantar yang ditentukan oleh Dinas Sosial Kota Surabaya.

Peraturan Walikota Surabaya Nomor 15 Tahun 2013 Tentang Pedoman Penyelenggaraan Pemberian Permakanan Bagi Lanjut Usia Sangat Miskin Dan Lanjut Usia Terlantar tersebut juga menjelaskan bahwa yang dimaksud dengan penduduk lanjut usia adalah penduduk yang telah mencapai usia 60 tahun keatas (Peraturan Walikota Surabaya Nomor 15 Tahun 2013 Tentang Pedoman Penyelenggaraan Pemberian Permakanan Bagi Lanjut Usia Sangat Miskin Dan Lanjut Usia Terlantar pada pasal 1 poin ke-5). Namun dalam pelaksanaannya di Kelurahan Airlangga, masih menunjukkan lanjut usia yang ada dalam kategori sangat miskin dan terlantar yang belum mendapat manfaat program karena masih harus

menunggu adanya pergantian daftar penerima manfaat program dan disisi lain juga terdapat orang yang tidak memenuhi kriteria yang justru mendapat manfaat program.

Kedua, Sumber daya. Pada variabel sumber daya ini terdiri dari sumber daya manusia (pelaksana), sumber daya dana dan sumber daya waktu. Dari segi pelaksana, pihak yang terlibat dalam pelaksanaan program pemberian permakanan bagi lanjut usia sangat miskin dan lanjut usia terlantar di Kelurahan Airlangga adalah sebagai berikut :

Tabel 4.2

Pelaksana program pemberian permakanan bagi lanjut usia sangat miskin dan lanjut usia terlantar di Kelurahan Airlangga

Pihak	Peran
Ketua karang werda	1. Melaksanakan program
Kader karang werda RW	1. Mendata lansia yang akan diajukan sebagai penerima manfaat program
Lurah	1. Mendampingi karang werda dalam penyusunan SPJ 2. Perubahan penerima manfaat program
<i>Catering</i> dan warung	1. Menyediakan makanan dan mengirimnya ke lansia penerima

Sumber : data diolah berdasarkan wawancara dengan Bapak Jerry

Dari segi sumber daya dana, dana yang digunakan untuk pelaksanaan program tersebut adalah berasal dari APBD Kota Surabaya. Dana yang dialokasikan untuk pelaksanaan program pemberian permakanan bagi lanjut usia sangat miskin dan lanjut usia terlantar ini tidak pernah mengalami keterlambatan dalam hal pencairan dana. Besaran dana yang diterima oleh pihak karang werda sesuai dengan jumlah penerima manfaat program dan jumlah hari. Tidak ada dana tambahan yang diterima oleh pihak karang werda untuk biaya operasional pelaksanaan program. Hanya saja pihak karang werda menerima honor yang besarnya tidak pasti. Honor inilah yang digunakan oleh karang werda untuk biaya penyusunan SPJ.

Pelaksanaan program pemberian permakanan bagi lanjut usia sangat miskin dan lanjut usia terlantar ini tidak hanya membutuhkan adanya sumber daya manusia dan sumber daya dana saja tetapi juga perlu adanya sumber daya waktu yaitu terkait dengan ketersediaan waktu yang cukup untuk melaksanakan program. Dalam kaitannya dengan pelaksanaan program pemberian permakanan bagi lanjut usia sangat miskin dan lanjut usia terlantar, program ini telah dilaksanakan sejak tahun 2012 dan masih terus berlangsung hingga tahun 2014 sekarang ini.

Program pemberian permakanaan bagi lanjut usia sangat miskin dan lanjut usia terlantar pada dasarnya dilaksanakan setiap hari dimana para lanjut usia penerima manfaat program menerima kiriman makanan satu kali sehari setiap harinya. Dalam jangka satu tahun, pemberian permakanaan bagi lanjut usia sangat miskin dan lanjut usia terlantar terdapat jeda waktu (libur). Mengingat bahwa dana yang digunakan untuk pelaksanaan program ini adalah berasal dari dana APBD, maka ketika adanya penyusunan tahun anggaran baru pelaksanaan program ini berhenti untuk sementara sampai dengan telah disahkan dan diturunkannya anggaran baru tersebut.

Variabel ketiga adalah Komunikasi antarorganisasi dan penguatan aktivitas. Pelaksanaan Program Pemberian Permakanan Bagi Lanjut Usia Sangat Miskin Dan Lanjut Usia Terlantar yang melibatkan banyak pihak ini tentunya membutuhkan adanya komunikasi yang baik antarpihak yang terlibat. Dinas Sosial Kota Surabaya sebagai pihak yang membuat, melaksanakan dan sekaligus penanggungjawab atas pelaksanaan program menjalin komunikasi dengan pihak Karang Werda "Airlangga" Kelurahan Airlangga sebagai pelaksana langsung program pemberian permakanaan bagi lanjut usia sangat miskin dan lanjut usia terlantar di wilayah Kelurahan Airlangga. Komunikasi yang dijalin oleh Dinas Sosial dengan karang werda dilaksanakan melalui pembinaan maupun pertemuan terkait aturan-aturan pelaksanaan program.

Karang werda juga menjalin komunikasi dengan pihak penyedia dan pendistribusi makanan. Dimana komunikasi yang dijalin terkait dengan aturan-aturan standar makanan yang diberikan kepada lanjut usia penerima manfaat program. Namun komunikasi dengan pihak penyedia dan pendistribusi makanan ini lebih sering dilakukan oleh kader karang werda RW. Selain komunikasi yang dijalin oleh pihak Dinas Sosial, Karang Werda, dan pihak penyedia makanan, terdapat juga komunikasi yang dijalin antara RT dan RW meskipun di dalam Peraturan Walikota Surabaya Nomor 15 Tahun 2013 Tentang Pedoman Penyelenggaraan Pemberian Permakanan Bagi Lanjut Usia Sangat Miskin dan Lanjut Usia Terlantar tidak dijelaskan mengenai tugas dari RT dan RW. Dalam hal ini komunikasi yang dijalin adalah terkait pengajuan data baru lanjut usia penerima manfaat program.

Pelaksanaan suatu program juga memerlukan adanya komunikasi yang dijalin oleh pihak implemtor dengan target grup. Seperti halnya dalam pelaksanaan program pemberian permakanaan bagi lanjut usia sangat miskin dan lanjut usia terlantar ini. pihak karang werda juga melakukan komunikasi dengan target grup walaupun hanya dilakukan kepada lanjut usia penerima manfaat program yang terdekat dan tidak kepada semua lanjut usia penerima manfaat program dan juga kurang aktifnya para lanjut usia untuk melaporkan permasalahan yang ada kepada pihak karang werda maupun kepada kader karang werda RW.

Variabel keempat adalah Karakteristik agen pelaksana. Variabel karakteristik agen pelaksana dapat dilihat dari struktur birokrasi, norma-norma dan pola hubungan yang terjadi dalam birokrasi. Terkait dengan

pelaksanaan program pemberian permakanaan bagi lanjut usia sangat miskin dan lanjut usia terlantar yang melibatkan banyak pihak tidak terdapat struktur tersendiri yang menjelaskan pelaksana dari program pemberian permakanaan bagi lanjut usia sangat miskin dan lanjut usia terlantar.

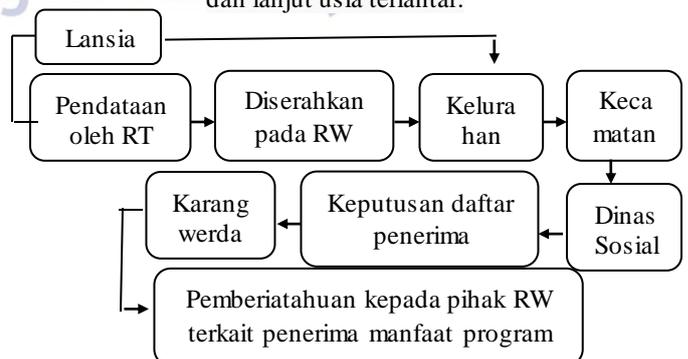
Program pemberian permakanaan bagi lanjut usia sangat miskin dan lanjut usia terlantar ini dalam pelaksanaannya dilaksanakan berdasarkan peraturan yang telah tercantum dalam Peraturan Walikota Surabaya Nomor 15 Tahun 2013 Tentang Pedoman Penyelenggaraan Pemberian Permakanan Bagi Lanjut Usia Sangat Miskin Dan Lanjut Usia Terlantar termasuk dalam penyusunan SPJ yang diserahkan sebagai bentuk pertanggungjawaban pelaksanaan program yang disusun oleh pihak karang werda yang diserahkan setiap bulannya kepada Dinas Sosial Kota Surabaya.

Berkaitan dengan penyusunan SPJ, selain telah diatur dalam Peraturan Walikota Surabaya Nomor 15 tahun 2013 Tentang Pedoman Penyelenggaraan Pemberian Permakanan Bagi Lanjut Usia Sangat Miskin Dan Lanjut Usia Terlantar, juga telah dibuat sebuah buku pedoman oleh Dinas Sosial Kota Surabaya yang berjudul "Petunjuk Tatacara Pertanggungjawaban Program Pemberian Permakanan Bagi Lansia Di Kota Surabaya Tahun 2014" dimana dalam buku tersebut menjelaskan hal-hal yang harus ada dalam laporan pertanggungjawaban / SPJ. Salah satunya adalah terkait dengan harus mencantumkan tanda terima bantuan yang ditandatangani atau dicap jempol oleh lanjut usia penerima manfaat setiap harinya ketika lanjut usia tersebut mendapatkan kiriman makanan. Namun di Kelurahan Airlangga tanda tangan hanya dilakukan satu atau dua minggu sekali mengingat kondisi dari target grup yang merupakan lanjut usia.

Karakteristik pelaksana program pemberian permakanaan bagi lanjut usia sangat miskin dan lanjut usia terlantar juga terlihat dari pola hubungan yang dijalin oleh para pelaksana program. Adapun pola hubungan dalam hal pengajuan daftar penerima manfaat program pemberian permakanaan bagi lanjut usia sangat miskin dan lanjut usia terlantar terlihat pada alur berikut ini:

Gambar 4.5

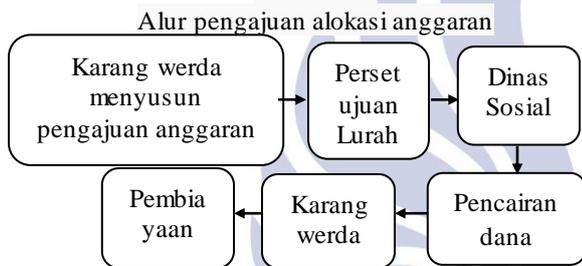
Alur pengajuan daftar penerima manfaat program pemberian permakanaan bagi lanjut usia sangat miskin dan lanjut usia terlantar.



Sumber : data diolah berdasarkan hasil wawancara dengan Kasi Sosial Pemberdayaan Masyarakat Kelurahan Airlangga

Berdasarkan gambar diatas, terlihat bahwa dalam pengajuan penerima manfaat program, pengurus RT melakukan pendataan terkait lanjut usia yang diajukan untuk memperoleh manfaat program permakanan atau dapat juga lansia yang ingin mendapatkan permakanan tersebut langsung mengajukan diri ke kelurahan untuk mendapatkan bantuan permakanan. Untuk pengajuan melalui RT, data yang didapat kemudian diserahkan kepada RW yang kemudian diteruskan kepada kelurahan. Data yang sudah diterima oleh pihak kelurahan tersebut harus mendapat persetujuan dari kecamatan sebelum akhirnya diserahkan kepada Dinas Sosial. Apabila Dinas Sosial sudah memiliki keputusan terkait dengan lanjut usia yang pantas menerima manfaat program, Dinas Sosial kemudian menghubungi pihak karang werda Airlangga untuk memberitahukan daftar penerima manfaat program di wilayah Kelurahan Airlangga dan pihak karang werda memberitahukan keputusan dari Dinas Sosial tersebut kepada pengurus RW.

Gambar 4.6



Sumber : data diolah berdasarkan hasil wawancara dengan Bapak Jerry selaku ketua karang werda

Dari gambar tersebut terlihat bahwa dalam hal pengajuan alokasi anggaran, ketua karang werda sebagai pelaksana program di tingkat kelurahan, mengajukan alokasi anggaran dengan besaran sesuai dengan jumlah penerima manfaat yang ada di Kelurahan Airlangga dengan disertai daftar penerima manfaat program dan persetujuan dari Lurah. Setelah adanya persetujuan dari Lurah, ketua karang werda menyerahkan pengajuan anggaran tersebut kepada Dinas Sosial Kota Surabaya untuk mendapatkan persetujuan agar mendapat alokasi dana untuk pembiayaan pelaksanaan program. Apabila Dinas Sosial menyetujui pengajuan anggaran yang disampaikan oleh ketua karang werda, maka ketua karang werda akan mendapatkan dana sesuai dengan yang diajukan untuk membiayai pelaksanaan program pemberian permakanan bagi lanjut usia sangat miskin dan lanjut usia terlantar.

Gambar 4.7



Sumber : data diolah berdasarkan hasil wawancara dengan Kasi Sosial Pemberdayaan Masyarakat Kelurahan Airlangga

Berdasarkan gambar tersebut, terlihat bahwa untuk setiap bulannya Ketua Karang Werda harus menyusun Surat Pertanggung Jawaban (SPJ) yang disertai dengan bukti pengeluaran selama satu bulan. Dalam hal ini, Tenaga Kesejahteraan Sosial Kecamatan (TKSK) memiliki peran pendampingan bagi karang werda ketika dalam penyusunan SPJ mengalami kesulitan, jadi fungsi dari TKSK adalah untuk pendampingan jika diperlukan. SPJ yang sudah dibuat tersebut kemudian disahkan oleh Lurah setempat untuk diteruskan kepada Dinas Sosial Kota Surabaya.

Variabel kelima adalah kondisi sosial, politik dan ekonomi. Dimana dalam hal kondisi sosial masyarakat, program ini mendapatkan respon positif dari masyarakat baik dari pihak target grup maupun non target grup yang dalam hal ini dapat terlihat dari respon yang diberikan oleh saudara atau keluarga lansia penerima manfaat program. Program pemberian permakanan bagi lanjut usia sangat miskin dan lanjut usia terlantar ini tentunya juga mendapatkan pengaruh dari kondisi politik dan ekonomi. Dari segi politik, pelaksanaan program ini mendapatkan dukungan positif dari para elit politik di Surabaya. Diketahui bahwa pada tahun 2014 ini ketika program ini dilaksanakan, terdapat isu politik di Surabaya salah satunya terkait dengan isu mundurnya Ibu Risma sebagai Walikota Surabaya. Dukungan elit politik juga terlihat dari meningkatnya besaran uang untuk satu satuan permakanan dan jumlah (kuota) yang diberikan. Pelaksanaan program pemberian permakanan bagi lanjut usia sangat miskin dan lanjut usia terlantar ini juga mendapatkan dukungan dari segi ekonomi. Dimana dana yang digunakan untuk melaksanakan program ini bersumber dari APBD Kota Surabaya dan tidak terdapat keterlambatan dalam hal pencairan dananya.

Variabel keenam, disposisi implementor yang terlihat dari respon, pemahaman dan intesitas disposisi. Respon implementor dalam pelaksanaan program ini terlihat dari adanya daya tanggap dari pihak karang werda ketika terdapat suatu permasalahan terkait dengan standar dan keteraturan dalam pemberian permakanan kepada lanjut usia penerima manfaat program. Hal ini terlihat dari ketika peneliti menanyakan permasalahan yang ditemukan ketika melaksanakan observasi awal yaitu terkait dengan pemenuhan standar (adanya penggantian nasi dengan roti) dan keteraturan pemberian permakanan. Hal tersebut mendapat tanggapan / respon positif dari karang werda. Respon terlihat dari yang dilakukan karang werda yaitu dengan mendatangi langsung pihak *catering* dengan didampingi oleh kader karang werda RW untuk menanyakan kebenaran permasalahan tersebut. Pihak Dinas Sosial dan Karang Werda memberikan respon positif ketika ditunjuk sebagai pelaksana program.

Dari segi pemahaman, pada dasarnya pihak karang werda telah memiliki pemahaman terkait program pemberian permakanan tersebut. Salah satunya terkait dengan komponen yang harus ada dalam pemberian makanan kepada lanjut usia penerima manfaat program yaitu adanya nasi, sayur, lauk dan buah serta diberikan sebanyak satu kali makan per orang per hari. Sehubungan dengan hal tersebut diatas, maka seharusnya pada setiap

pemberian makanan setiap harinya para lanjut usia penerima manfaat program harus menandatangani bukti penyerahan bantuan yang dilaksanakan oleh pihak *catering*. Namun dalam hal ini pihak karang werda tidak meminta tanda tangan lanjut usia penerima manfaat program setiap hari mengingat bahwa sasaran dalam program pemberian permakanan ini adalah lanjut usia yang sulit untuk melaksanakan tanda tangan. Pihak *catering* dan warung sebagai penyedia makanan dan pendistribusi makanan kepada lanjut usia penerima program juga perlu memiliki pemahaman terkait dengan program pemberian permakanan bagi lanjut usia sangat miskin dan lanjut usia terlantar ini. Akan tetapi ketika di lapangan, peneliti menemukan beberapa hal yang tidak sesuai dengan apa yang ada pada aturan pelaksanaan program yaitu penggantian makanan dengan roti yang diberikan oleh pihak *catering* kepada lanjut usia penerima program. Akan tetapi setelah peneliti menanyakan mengenai fakta ini kepada pihak *catering*, pihak *catering* mengungkapkan bahwa hal ini benar adanya, hanya saja tindakan tersebut sudah tidak dilaksanakan lagi semenjak tahun 2014 ini.

Terkait dengan intensitas disposisi para implementor pelaksanaan program pemberian permakanan bagi lanjut usia sangat miskin dan lanjut usia terlantar, dapat diketahui bahwa para implementor konsisten untuk melaksanakan program pemberian permakanan tersebut sesuai aturan.

## **Pembahasan**

### **Standar dan sasaran**

Penetapan standar dan sasaran dalam suatu kebijakan merupakan suatu hal yang penting agar kebijakan tersebut dapat dilaksanakan secara efektif. Standar dan sasaran dalam pelaksanaan program pemberian permakanan bagi lanjut usia sangat miskin dan lanjut usia terlantar telah jelas diatur dalam Peraturan Walikota Surabaya Nomor 15 Tahun 2014 Tentang Pedoman Penyelenggaraan Pemberian Permakanan Bagi Lanjut Usia Sangat Miskin Dan Lanjut Usia Terlantar. Berdasarkan perwali tersebut khususnya pada bab II huruf B poin 1 dan 2, dijelaskan bahwa standar permakanan bagi lanjut usia sangat miskin dan lanjut usia terlantar adalah makanan yang memenuhi standar gizi bagi lanjut usia dan mengandung unsur-unsur nasi, sayur, lauk (hewani / nabati) dan buah yang diberikan sebanyak 1 (satu) kali makan per orang per hari (Peraturan Walikota Surabaya Nomor 15 Tahun 2013 Tentang Pedoman Penyelenggaraan Pemberian Permakanan Bagi Lanjut Usia Sangat Miskin Dan Lanjut Usia Terlantar).

Standar permakanan yang seharusnya diberikan kepada lanjut usia penerima program yaitu mengandung unsur nasi, sayur, lauk dan buah serta diberikan sebanyak 1 (satu) kali makan per orang per hari namun diganti dengan pemberian roti oleh salah satu penyedia dan pendistribusi makanan kepada lanjut usia penerima manfaat program yaitu pihak *catering* wahyu. Tindakan penggantian makanan dengan roti ini dilakukan sebelum tahun 2014, akan tetapi permasalahan tersebut telah diatasi oleh pihak karang werda. Hal ini menunjukkan

bahwa pelaksanaan program pemberian permakanan kepada lanjut usia sangat miskin dan lanjut usia terlantar di Kelurahan Airlangga sudah memenuhi standar yang telah ditetapkan

Sasaran dalam program pemberian permakanan bagi lanjut usia sangat miskin dan lanjut usia terlantar ini adalah lanjut usia sangat miskin dan lanjut usia terlantar. Berdasarkan hasil penelitian yang diperoleh selama di lapangan, menunjukkan bahwa masih ada lanjut usia yang sudah diajukan untuk mendapatkan bantuan permakanan tetapi masih belum mendapatkan bantuan permakanan. Hal ini dikarenakan masih menunggunya perubahan penerima manfaat program baik karena adanya lanjut usia penerima manfaat program yang meninggal, meningkatnya perekonomian lanjut usia sehingga menolak mendapatkan bantuan permakanan atau karena pindah alamat. Apabila ada perubahan penerima, maka dimungkinkan lanjut usia yang sudah diajukan untuk mendapatkan bantuan permakanan tetapi belum mendapatkan bantuan tersebut dapat memperoleh bantuan permakanan. Disisi lain, terdapat lanjut usia yang seharusnya tidak memenuhi kriteria dan ketentuan sebagai penerima manfaat program justru mendapatkan bantuan dan menjadi penerima manfaat program. Hal tersebut terlihat dari adanya lanjut usia yang menerima permakanan dari kategori sangat miskin yang sebenarnya tidak memenuhi kriteria sangat miskin berdasarkan form indikator keluarga miskin yang dimiliki oleh Bapemas-KB Kota Surabaya.

Berdasarkan indikator keluarga miskin yang dimiliki oleh Bapemas-KB Kota Surabaya yang digunakan oleh Dinas Sosial Kota Surabaya untuk menentukan kriteria sangat miskin bagi lanjut usia sangat miskin yang akan menerima bantuan permakanan, maka lanjut usia tersebut tidak memiliki hasil verifikasi "Ya" pada semua indikator yang digunakan atau dengan kata lain terdapat hasil verifikasi "Tidak" pada salah satu indikator yaitu salah satunya terkait dengan penerangan rumah yang sudah menggunakan penerangan listrik. Padahal untuk menentukan lanjut usia tersebut termasuk dalam kategori sangat miskin, lanjut usia tersebut harus memiliki hasil verifikasi "Ya" pada keempat belas pertanyaan yang diajukan sebagai indikator sangat miskin.

Ditambah lagi dengan usia lanjut usia penerima manfaat program tersebut yang masih 58 tahun atau kurang dari 60 tahun. Padahal dalam Peraturan Walikota Nomor 15 Tahun 2013 Tentang Pedoman Penyelenggaraan Pemberian Permakanan Bagi Lanjut Usia Sangat Miskin Dan Lanjut Usia Terlantar khususnya pada huruf C poin kedua yang menyatakan bahwa penduduk lanjut usia sangan miskin adalah penduduk yang telah mencapai usia 60 (enam puluh) tahun keatas yang tergolong sangat miskin dan tercatat dalam database keluarga miskin yang dimiliki oleh Badan Pemberdayaan Masyarakat Dan keluarga Berencana Kota Surabaya dan/atau berdasarkan hasil temuan/ verifikasi Lurah dan Camat di lapangan sesuai dengan kriteria lanjut usia sangat miskin yang ditentukan oleh Badan Pemberdayaan Masyarakat dan Keluarga Berencana Kota Surabaya.

Terkait dengan usia minimal lanjut usia, di Kelurahan Airlangga sendiri belum mengikuti aturan yang ada tentang usia minimal lanjut usia. Padahal yang disebut lanjut usia adalah penduduk yang sudah berusia mencapai 60 tahun keatas. Hal ini terlihat dari adanya orang yang masih berusia di bawah 60 tahun yang sudah terdaftar sebagai lanjut usia akibatnya di wilayah Kelurahan Airlangga terdapat orang yang berusia dibawah 60 tahun yang mendapatkan bantuan permakanan. Berdasarkan kedua permasalahan tersebut yaitu terkait hasil verifikasi indikator sangat miskin dan usia lanjut usia penerima manfaat program, dapat dikatakan bahwa pelaksanaan program pemberian permakanan bagi lanjut usia sangat miskin dan lanjut usia terlantar di Kelurahan Airlangga belum sepenuhnya tepat sasaran.

### **Sumber Daya**

Sumber daya yang dialokasikan terdiri dari sumber daya manusia dan sumber daya non manusia. Sumber daya manusia yang dialokasikan dalam implementasi program pemberian permakanan bagi lanjut usia sangat miskin dan lanjut usia terlantar ini terkait dengan implementor atau pelaksana program mulai di tingkat kota hingga implementor di tingkat kelurahan. Pertama, pada tingkat kota melibatkan Dinas Sosial, Badan Perencanaan Pembangunan, Badan Pemberdayaan Masyarakat dan Keluarga Berencana, Dinas Pendapatan dan Pengelolaan Keuangan, Dinas Kesehatan, Bagian Pemerintahan dan Otonomi Daerah, serta Bagian Kesejahteraan Rakyat. Kedua, pada tingkat kecamatan melibatkan Camat dan Tenaga Kesejahteraan Sosial Kecamatan (TKSK). Ketiga, pada tingkat kelurahan melibatkan Lurah dan karang werda.

Terkait dengan implementasi program pemberian permakanan bagi lanjut usia sangat miskin dan lanjut usia terlantar di Kelurahan Airlangga, sumber daya manusia yang dialokasikan terdiri dari ketua karang werda, kader karang werda RW, Lurah, *catering* dan warung. Sumber daya manusia yang dialokasikan tersebut dapat dikatakan sudah cukup untuk melaksanakan program pemberian permakanan bagi lanjut usia sangat miskin dan lanjut usia terlantar di Kelurahan Airlangga. Dimana masing-masing pihak telah memiliki tugas masing-masing dan menjalankan tugasnya tersebut.

Dari segi dana, dana yang dialokasikan untuk melaksanakan program pemberian permakanan bagi lanjut usia sangat miskin dan lanjut usia terlantar khususnya di wilayah Kelurahan Airlangga dapat dikatakan cukup. Hal tersebut terlihat dari tidak pernahnya terjadi keterlambatan dalam hal pencairan dana. Mengingat bahwa jumlah penerima manfaat program di Kelurahan Airlangga sebanyak 68 orang dan jumlah hari pada bulan Februari sebanyak 28 hari, maka pihak karang werda menerima dana sebesar Rp19.040.000 (SPJ bulan Februari 2014) yang kemudian dipotong PPh sebesar 2% sehingga total dana adalah sebesar Rp18.659.200 yang digunakan dalam pelaksanaan program pada bulan Februari. Tidak ada tambahan dana yang diterima oleh pihak karang werda untuk biaya operasional pelaksanaan program.

Dari segi ketersediaan waktu untuk melaksanakan program pemberian permakanan bagi lanjut usia sangat miskin dan lanjut usia terlantar di Kelurahan Airlangga ini juga dapat dikatakan sudah cukup walaupun pernah terjadi permasalahan terkait liburunya pemberian permakanan yang dilakukan oleh salah satu penyedia dan pendistribusi makanan, namun hal tersebut sudah tidak terjadi lagi saat ini. Kalaupun ada hari libur dalam pemberian permakanan kepada lanjut usia penerima manfaat program, hal ini memang dari pusat yaitu karena adanya pergantian tahun anggaran baru. Dapat dikatakan bahwa pada setiap pergantian tahun anggaran pasti terdapat jeda (libur) dalam pemberian permakanan karena adanya pergantian tahun anggaran baru. Terlepas dari liburunya pemberian permakanan kepada lanjut usia penerima manfaat program yang dikarenakan adanya penyusunan tahun anggaran baru, pemberian permakanan bagi lanjut usia sangat miskin dan lanjut usia terlantar di Kelurahan Airlangga ini sudah dilaksanakan setiap hari sesuai dengan dana yang telah diberikan.

### **Komunikasi antarorganisasi dan penguatan aktivitas.**

Terkait dengan implementasi program pemberian permakanan bagi lanjut usia sangat miskin dan lanjut usia terlantar, komunikasi yang dijalin oleh Dinas Sosial Kota Surabaya dengan karang werda Kelurahan Airlangga dapat dikatakan sudah berjalan dengan baik. Dinas Sosial Kota Surabaya telah mengadakan pertemuan dengan pihak karang werda untuk membicarakan terkait program pemberian permakanan bagi lanjut usia sangat miskin dan lanjut usia terlantar, aturan-aturannya serta pengarahannya terkait dengan penyusunan SPJ.

Komunikasi yang dijalin oleh karang werda dengan para implementor program di Kelurahan Airlangga masih menunjukkan adanya kekurangan yang terlihat dari komunikasi yang dijalin oleh karang werda dengan pihak penyedia makanan dan pendistribusi makanan dapat dikatakan belum berjalan dengan baik. Hal ini dikarenakan komunikasi dengan pihak penyedia makanan dan pendistribusi makanan lebih sering dilakukan oleh kader karang werda RW daripada oleh karang werda kelurahan yang mengakibatkan ketua karang werda sempat tidak mengetahui adanya permasalahan terkait dengan pergantian nasi yang diganti dengan roti oleh salah satu penyedia dan pendistribusi makanan. Hal ini sekaligus menunjukkan bahwa komunikasi yang dijalin oleh karang werda kelurahan dengan kader karang werda RW juga masih belum berjalan baik. Ditambah lagi masih tidak adanya kepatuhan terkait dengan usia minimal yang tergolong lanjut usia yang mengakibatkan adanya ketidaktepatan sasaran penerima manfaat program.

Pihak Karang Werda Kelurahan Airlangga juga menjalin komunikasi dengan para lanjut usia sangat miskin dan lanjut usia terlantar penerima manfaat program. Komunikasi yang dijalin oleh pihak karang werda dengan lanjut usia penerima manfaat program masih dilakukan secara tidak merata karena untuk memonitoring pelaksanaan program, Ketua Karang Werda hanya menjalin komunikasi dengan lanjut usia

yang paling dekat dengan ketua karang werda. Ditambah lagi dengan kurang aktifnya para lanjut usia dalam menyampaikan permasalahan atau keluhan terkait dengan pemberian permakanan kepada karang werda kelurahan maupun kepada kader karang werda RW. Kurang efektifnya komunikasi yang dijalin oleh karang werda dengan pihak penyedia makanan, lanjut usia penerima manfaat program serta dengan kader karang werda RW inilah yang menyebabkan sempat timbulnya permasalahan terkait dengan pemenuhan standar pemberian permakanan kepada lanjut usia penerima manfaat program.

### ***Karakteristik agen pelaksana***

Karakteristik agen pelaksana dalam pelaksanaan program pemberian permakanan bagi lanjut usia sangat miskin dan lanjut usia terlantar ini dari segi struktur tidak terdapat struktur khusus yang menggambarkan pihak-pihak yang terlibat dalam pelaksanaan program pemberian permakanan bagi lanjut usia sangat miskin dan lanjut usia terlantar. Dimana masing-masing pihak masih tetap menjalankan struktur organisasinya masing-masing tetapi masih tetap melakukan koordinasi dengan pihak-pihak yang terlibat. Pada dasarnya program pemberian permakanan bagi lanjut usia sangat miskin dan lanjut usia terlantar ini dinaungi langsung oleh Dinas Sosial Kota Surabaya khususnya pada seksi bina swadaya sosial. Mengingat bahwa program pemberian permakanan bagi lanjut usia sangat miskin dan lanjut usia terlantar ini dilaksanakan di tingkat kelurahan, program pemberian permakanan bagi lanjut usia sangat miskin dan lanjut usia terlantar ini berada di bawah naungan seksi sosial pemberdayaan masyarakat Kelurahan Airlangga.

Pada variabel karakteristik agen pelaksana ini terlihat adanya suatu kelonggaran yang diberikan oleh pihak karang werda khususnya dalam hal penandatanganan bukti tanda terima bantuan yang seharusnya ditandatangani oleh para lanjut usia penerima manfaat program setiap hari ketika menerima kiriman makanan tetapi hanya dilakukan satu minggu sekali atau dua minggu sekali. Hal ini merupakan suatu kelonggaran yang dibuat sendiri oleh pihak karang werda dengan pertimbangan bahwa sasaran dari program ini adalah para lanjut usia yang sudah mengalami penurunan dari segi kesehatan sehingga sulit untuk melakukan tanda tangan. Ditambah lagi dengan banyaknya lanjut usia yang tidak mau menandatangani bukti penyerahan bantuan tersebut dan justru menyuruh pihak pendistribusi makanan untuk menandatangani bukti tanda terima bantuan tersebut. Kondisi inilah yang membuat ketua karang werda akhirnya memutuskan untuk memberikan kelonggaran dalam penandatanganan tanda terima bantuan tersebut.

Karakteristik pelaksana program pemberian permakanan bagi lanjut usia sangat miskin dan lanjut usia terlantar khususnya di Kelurahan Airlangga ini juga dapat terlihat dari pola hubungan yang dijalin oleh para pelaksana. Pihak RT, RW, karang werda, pihak kelurahan, pihak kecamatan maupun Dinas Sosial sebagai pelaksana program menjalin hubungan satu sama lain terkait dengan pengajuan daftar penerima manfaat program, pengajuan alokasi anggaran maupun dalam hal

penyusunan dan penyerahan Surat Pertanggung jawaban (SPJ). Pola hubungan yang dijalin oleh para pelaksana program tersebut dapat dikatakan sudah jelas. Dimana pada setiap hubungan yang dijalin baik dalam hal pengajuan daftar penerima manfaat program, pengajuan alokasi anggaran maupun dalam penyusunan dan penyerahan SPJ telah memiliki alur yang jelas serta adanya kejelasan terkait dengan pihak-pihak yang terlibat dalam setiap tahapannya.

### ***Kondisi sosial, politik dan ekonomi***

Pelaksanaan program pemberian permakanan bagi lanjut usia sangat miskin dan lanjut usia terlantar di Kelurahan Airlangga ini mendapatkan dukungan positif dari masyarakat baik dari para lanjut usia penerima manfaat program maupun dari keluarga para lanjut usia penerima manfaat program. Dimana baik lanjut usia penerima manfaat program maupun keluarganya merasa senang karena telah mendapatkan bantuan permakanan setiap harinya.

Pelaksanaan program pemberian permakanan bagi lanjut usia sangat miskin dan lanjut usia terlantar di Kelurahan Airlangga ini tidak hanya mendapat dukungan dari masyarakat. Program ini juga mendapat dukungan dari para elit politik di jajaran pemerintahan di Surabaya. Hal ini terlihat dari tingginya komitmen Walikota Surabaya untuk terus melaksanakan program pemberian permakanan tersebut. Dukungan elit politik ini juga terlihat dari meningkatnya jumlah kuota penerima manfaat program dan meningkatnya besaran satuan permakanan yang diberikan sejak awal program pemberian permakanan bagi lanjut usia sangat miskin dan lanjut usia terlantar ini dilaksanakan yaitu pada tahun 2012 hingga saat ini tahun 2014 .

Pelaksanaan program pemberian permakanan bagi lanjut usia sangat miskin dan lanjut usia terlantar di Kelurahan Airlangga ini juga mendapatkan dukungan dari segi ekonomi. Hal ini terlihat dari ketersediaan dana yang dialokasikan untuk pelaksanaan program pemberian permakanan bagi lanjut usia sangat miskin dan lanjut usia terlantar tersebut. Dimana dalam hal pencairan dana tidak pernah terjadi keterlambatan. Dapat dikatakan bahwa program pemberian permakanan bagi lanjut usia sangat miskin dan lanjut usia terlantar ini mendapatkan dukungan positif baik dari sosial atau masyarakat, politik dan ekonomi.

### ***Disposisi implementor***

Respon implementor dalam pelaksanaan suatu program akan menentukan berhasil tidaknya pelaksanaan program tersebut. Implementasi program pemberian permakanan bagi lanjut usia sangat miskin dan lanjut usia terlantar ini mendapatkan dukungan dari para implementor program yang terlibat. Hal ini terlihat dari respon positif yang diberikan oleh para implementor untuk melaksanakan program sesuai dengan aturan yang telah dibuat serta rasa senang yang ditunjukkan oleh para implementor karena telah dilibatkan dalam pelaksanaan program pemberian permakanan bagi lanjut usia sangat miskin dan lanjut usia terlantar ini.

Para implementor pelaksanaan program pemberian permakanaan bagi lanjut usia sangat miskin dan lanjut usia terlantar ini tidak hanya memberi dukungan terhadap pelaksanaan program tersebut. Implementor yang terlibat juga mempunyai pemahaman yang besar terkait dengan pelaksanaan program pemberian permakanaan bagi lanjut usia sangat miskin dan lanjut usia terlantar tersebut beserta aturan-aturan pelaksanaannya. Disisi lain terdapat kelonggaran yang diberikann oleh pihak karang werda terkait dengan penandatanganan bukti penerimaan bantuan, namun hal tersebut bukan berarti bahwa pihak karang werda tidak paham terkait dengan aturan-aturan pelaksanaan program pemberian permakanaan.

Pemahaman karang werda juga terlihat dari pemenuhan standar pemberian permakanaan yang diberikan kepada para lanjut usia penerima manfaat program. Dimana pernah terjadi permasalahan terkait dengan pemenuhan standar permakanaan yang diberikan kepada lanjut usia penerima manfaat program. Namun dengan pemahaman yang dimiliki oleh karang werda terkait dengan aturan-aturan pelaksanaan program, pihak karang werda berupaya untuk menyelesaikan permasalahan tersebut karena permasalahan tersebut melanggar aturan yang telah ditetapkan. Hal ini sekaligus meningkatkan pemahaman para pihak penyedia dan pendistribusi makanan kepada lanjut usia penerima manfaat program yang dalam hal ini adalah *Catering Wahyu* dan *Warung Sumi* khususnya terkait dengan standar pemberian permakanaan yang seharusnya.

Para implementor pelaksanaan program pemberian permakanaan bagi lanjut usia sangat miskin dan lanjut usia terlantar ini juga memiliki konsistensi yang besar untuk terus melaksanakan program pemberian permakanaan bagi lanjut usia sangat miskin dan lanjut usia terlantar ini sesuai dengan aturan yang ada yaitu Peraturan Walikota Surabaya Nomor 15 Tahun 2013 Tentang Pedoman Penyelenggaraan Pemberian Permakanan Bagi Lanjut Usia Sangat Miskin Dan Lanjut Usia Terlantar meskipun masih ada terdapat beberapa kelonggaran yang diberikan oleh implementor dalam pelaksanaan program tersebut di wilayah Kelurahan Airlangga.

## **PENUTUP**

### **Simpulan**

Program pemberian permakanaan bagi lanjut usia sangat miskin dan lanjut usia terlantar merupakan salah satu program yang dibuat Pemerintah Kota Surabaya dalam rangka mengatasi permasalahan rendahnya taraf kesejahteraan para lanjut usia di Surabaya. Implementasi program pemberian permakanaan bagi lanjut usia sangat miskin dan lanjut usia terlantar di Kelurahan Airlangga Kecamatan Gubeng Kota Surabaya dianalisis dengan menggunakan model implementasi Donald S. Van Meter dan Carl E. Van Horn yang terdiri enam variabel yaitu standar dan sasaran kebijakan, sumber daya, komunikasi antarorganisasi dan penguatan aktivitas, karakteristik agen pelaksana, kondisi sosial, ekonomi, politik serta disposisi implementor,. Berdasarkan pemaparan hasil dan pembahasan

menunjukkan bahwa implementasi program pemberian permakanaan bagi lanjut usia sangat miskin dan lanjut usia terlantar di Kelurahan Airlangga masih terdapat beberapa permasalahan.

Pemaparan berdasarkan variabel model implementasi kebijakan menurut Donald S. Van Meter dan Carl E. Van Horn menunjukkan bahwa pada variabel standar dan sasaran kebijakan dalam kaitannya dengan pengimplementasian program pemberian permakanaan bagi lanjut usia sangat miskin dan lanjut usia terlantar di Kelurahan Airlangga, pernah terjadi permasalahan terkait dengan pemenuhan standar permakanaan yang seharusnya diberikan. Dimana standar permakanaan yang seharusnya mengandung nasi, sayur, lauk dan buah telah diganti dengan pemberian roti kepada lanjut usia penerima manfaat program. Permasalahan tersebut sudah tidak terjadi lagi saat ini atau dapat dikatakan pemberian permakanaan kepada lanjut usia penerima manfaat program sudah memenuhi standar permakanaan yang seharusnya yaitu nasi, sayur, buah dan lauk. Pemberian permakanaan juga telah dilakukan secara rutin setiap hari dan hanya libur ketika terdapat pergantian tahun anggaran baru. Dari segi sasaran penerima manfaat program, menunjukkan masih adanya ketidaktepatan sasaran yang terlihat dari adanya orang yang masih berusia dibawah 60 tahun dan memiliki hasil verifikasi “Tidak” pada salah satu indikator keluarga miskin yang mendapatkan bantuan permakanaan.

Implementasi program pemberian permakanaan bagi lanjut usia sangat miskin dan lanjut usia terlantar di Kelurahan Airlangga juga dapat terlihat dari segi sumber daya baik sumber daya manusia, dana dan waktu yang dialokasikan untuk pelaksanaan program tersebut. Dimana sumber daya manusia (pelaksana) yang dialokasikan dalam implementasi program pemberian permakanaan bagi lanjut usia sangat miskin dan lanjut usia terlantar di Kelurahan Airlangga dapat dikatakan cukup dan dari segi dana tidak pernah terjadi keterlambatan dalam hal pencairan dana yang digunakan untuk melaksanakan program pemberian permakanaan. Waktu yang dialokasikan juga dapat dikatakan cukup untuk melaksanakan pemberian permakanaan setiap hari kepada lanjut usia penerima manfaat program walaupun masih terdapat jedah (libur) dalam beberapa hari setiap tahunnya terkait dengan penyusunan tahun anggaran baru.

Dalam mengimplementasikan program pemberian permakanaan bagi lanjut usia sangat miskin dan lanjut usia terlantar, para pelaksana program juga menjalin komunikasi dan kegiatan penguatan aktifitas. Komunikasi antarorganisasi dan penguatan aktivitas yang dijalin oleh para implementor program baik oleh Dinas Sosial maupun karang werda dapat dikatakan baik. Komunikasi dilakukan dalam bentuk rapat dan pengarahan terkait dengan pelaksanaan program pemberian permakanaan bagi lanjut usia sangat miskin dan lanjut usia terlantar. Hanya saja masih terdapat permasalahan terkait dengan komunikasi yang dijalin oleh karang werda dengan lanjut usia penerima program yang mengakibatkan pernah terjadinya permasalahan terkait dengan pemenuhan standar permakanaan.

Pengimplementasian program pemberian permakanaan bagi lanjut usia sangat miskin dan lanjut usia terlantar di Kelurahan Airlangga ini juga mendapat pengaruh dari karakteristik agen pelaksana program. Dimana pada variabel karakteristik agen pelaksana menunjukkan tidak adanya struktur khusus yang menjelaskan implementor program pemberian permakanaan bagi lanjut usia sangat miskin dan lanjut usia terlantar. Pelaksana program di Kelurahan Airlangga yaitu karang werda memberikan beberapa kelonggaran dalam mengimplementasikan program pemberian permakanaan bagi lanjut usia sangat miskin dan lanjut usia terlantar khususnya terkait dengan penandatanganan bukti penyerahan bantuan. Disamping itu, para pelaksana program juga menjalin hubungan dengan pihak-pihak yang terlibat baik dalam hal pengajuan daftar penerima manfaat program, pengajuan alokasi anggaran maupun dalam hal penyusunan dan penyerahan SPJ. Dimana dari pola hubungan yang dijalin baik dalam hal pengajuan daftar penerima manfaat program, pengajuan alokasi anggaran maupun dalam hal penyusunan dan penyerahan SPJ dapat dikatakan sudah jelas karena telah memiliki alur serta kejelasan pihak-pihak yang terlibat.

Kondisi sosial, ekonomi dan politik yang ada di Surabaya turut memberikan pengaruh dalam implementasi program pemberian permakanaan bagi lanjut usia sangat miskin dan lanjut usia terlantar. Program ini mendapatkan dukungan dari masyarakat baik dari lanjut usia penerima manfaat program maupun dari keluarga lanjut usia penerima manfaat program. Pelaksanaan program ini juga mendapat dukungan dari segi ekonomi dengan tidak adanya keterlambatan dalam pencairan dana serta dari segi politik yang terlihat dari tingginya komitmen Walikota Surabaya untuk terus mengimplementasikan program tersebut.

Dari segi disposisi implementor, terlihat bahwa para implementor program pemberian permakanaan bagi lanjut usia sangat miskin dan lanjut usia terlantar memiliki disposisi yang kuat. Implementor program memberikan respon positif terhadap pelaksanaan program, memiliki pemahaman terkait dengan aturan-aturan dalam mengimplementasikan program serta memiliki kemauan untuk tetap mengimplementasikan program pemberian permakanaan bagi lanjut usia sangat miskin dan lanjut usia terlantar sesuai dengan aturan yang telah ditetapkan.

#### Saran

Saran yang dapat diberikan oleh penulis antara lain :

1. Pihak Karang Werda Kelurahan Airlangga sebagai implementor di tingkat kelurahan harus lebih meningkatkan komunikasi dengan pihak penyedia makanan, lanjut usia penerima manfaat program serta kader karang werda RW. Peningkatan intensitas komunikasi antar pihak bisa dilakukan dengan melakukan pertemuan rutin setiap bulan dan didalam pertemuan tersebut harus membahas mengenai segala hal yang berkaitan dengan implementasi program termasuk diantaranya adalah pihak karang werda harus menanyakan kepada pihak penyedia dan pendistribusi makanan terkait dengan kendala apa saja yang dihadapi

di lapangan ketika sudah menghadapi target group yang dalam hal ini adalah lanjut usia. Pihak karang werda juga harus melakukan tindakan peninjauan kepada pihak lanjut usiapenerima manfaat program untuk mengetahui respon dan keluhan para penerima manfaat program serta menampung semua informasi yang didapat dari lanjut usia penerima manfaat program tersebut. Apabila terdapat keluhan dari pihak penerima manfaat program, maka perlu untuk dilakukan tindakan pencarian akar masalah dan berusaha mencari solusi bersama karena dalam hal ini semua yang terlibat akan sangat penting untuk memberikan keterbukaan informasi untuk tercapainya tujuan program dengan baik dan sesuai dengan aturan yang sudah ditetapkan.

2. Harus adanya kepatuhan terhadap aturan terkait dengan usia minimal orang yang dapat dikatakan lanjut usia. Tujuannya agar ketika terdapat suatu program yang ditujukan untuk lanjut usia dapat berjalan secara tepat sasaran. Hal ini dapat dilakukan melalui rapat bersama antar RW untuk menentukan keputusan bersama yang sebelumnya sudah ditetapkan oleh pihak Dinas Sosial. Hal ini harus dilaksanakan untuk mendapatkan kriteria yang jelas dalam menentukan calon penerima program yang diperuntukkan bagi lanjut usia.

3. Pihak implemetor baik dari dinas sosial maupun kelurahan harus lebih selektif dalam menentukan lanjut usia yang pantas menerima bantuan permakanaan. Hal ini dilakukan agar tidak terjadi lagi adanya pihak-pihak yang tidak memenuhi kriteria yang justru mendapatkan bantuan permakanaan.

#### DAFTAR PUSTAKA

- Abdul Wahab, Solichin. 2002. *Analisis Kebijakan*. Jakarta: PT Bumi Aksara
- Agustino, Leo. 2008. *Dasar-Dasar Kebijakan Publik*. Bandung : Alfabeta
- Arikunto, Suharsimi. 2006. *Prosedur Penelitian: Suatu Pendekatan Praktik*. Jakarta: Rineka Cipta.
- Badan Pusat Statistik Kota Surabaya. 2013
- Badan Pemberdayaan Masyarakat. 2012
- Islamy, Irfan. 2002. *Prinsip-Prinsip Perumusan Kebijakan Nagara*. Jakarta : PT Bumi Aksara
- Moleong, J Lexy. 2007. *Metodologi Penelitian Kualitatif (Edisi Revisi)*. Bandung: PT Remaja Rosdakarya
- Nugroho, Riant. 2012. *Public Policy*. Jakarta : PT Elex Media Komputindo
- Parsons, Wayne . 2005. *Public Policy (Pengantar Teori dan Praktik Analisis Kebijakan)*. Jakarta : Fajar Interpratama
- Peraturan Walikota Surabaya Nomor 15 Tahun 2013 Tentang Pedoman Penyelenggaraan Pemberian Permakanan BAgi Lanjut Usia Sangat Miskin Dan Lanjut Usia Terlantar
- Subarsono. 2010. *Analisis Kebijakan Publik ( Konsep, Teori dan Aplikasi )*. Yogyakarta : Pustaka Pelajar
- Sugiyono. 2011. *Metode Penelitian Administrasi di Lengkapi Dengan Metode r & d*. Bandung : Alfabeta
- Sugiyono. 2013. *Memahami Penelitian Kualitatif ( Dilengkapi Contoh Proposal Dan Laporan Penelitian)*. Bandung : Alfabeta

- Tachjan. 2006. Implementasi Kebijakan Publik. Bandung : AIPI Bandung
- Undang-Undang Nomor 13 Tahun 1998 tentang Kesejahteraan Lanjut Usia
- Usman, Husaini. Setiady, Akbar Purnomo. 2006. *Metodologi Penelitian Sosial*. Jakarta : PT Bumi Aksara
- Wahab, Solichin Abdul. 2002. *Analisis Kebijakan (Dari Formulasi Ke Implementasi Kebijakan Negara)*. Jakarta : PT Bumi Aksara

www. Surabayapost.com tertanggal 18/06/2012 diakses pada 10 September 2013 pukul 20:00 WIB

