

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1 Latar Belakang**

Implementasi adalah suatu usaha atau kegiatan yang dilakukan oleh para pelaksana kebijakan dengan maksud untuk memperoleh suatu hasil yang sesuai berdasarkan sasaran atau tujuan dari suatu kebijakan. Implementasi diartikan sebagai salah satu tahapan dari kebijakan publik yang berada diantara tahapan penyusunan kebijakan dan hasil yang ditimbulkan dari kebijakan tersebut. Menurut sudarsono dalam bukunya yang berjudul analisis kebijakan publik, implementasi merupakan kegiatan penyelesaian pekerjaan untuk mencapai sebuah hasil yang diinginkan, Implementasi kebijakan diperlukan karena ada isu-isu kebijakan yang perlu ditangani dan diselesaikan. (Rahmawati et al., 2020)

Edward III mendefinisikan implementasi kebijakan sebagai : “Tindakan-tindakan yang dilakukan baik oleh individu-individu, pejabat-pejabat atau kelompok-kelompok pemerintah dan juga swasta yang diarahkan pada tercapainya tujuan-tujuan yang telah digariskan dalam keputusan kebijaksanaan”(Joko, 2020:34).

Edward III (Joko, 2020:36) memutuskan 4 faktor yang mempengaruhi keberhasilan dan kegagalan dalam mengimplementasikan suatu kebijakan, empat faktor kritis tersebut yaitu : Komunikasi, sumber daya, disposisi, dan struktur birokrasi. Keempat faktor tersebut saling berhubungan serta saling mempengaruhi antara satu dengan lainnya dalam menentukan keberhasilan dan kegagalan implementasi. Salah satu kelemahan terbesar dalam proses kebijakan

publik adalah masalah dalam tahapan implementasinya, hal ini disebabkan oleh faktor-faktor yang mempengaruhi keberhasilan dan kegagalan dalam implementasi suatu kebijakan.

Lansia adalah seseorang yang telah memasuki usia 60 tahun keatas yang mulai mengalami proses perubahan secara bertahap dalam jangka waktu yang Panjang. Perubahan yang dialami lansia mulai dari perubahan secara fisik, biologis, psikologis, kognitif, serta peran dalam bermasyarakat. Lansia merupakan sosok yang harus di hormati dan diistimewakan, proses yang dihadapi lansia itu harus di sikapi dengan bijak agar mereka dapat menikmati hari tua dengan sehat dan Bahagia. Maka dari itu lansia perlu mendapatkan perhatian agar lebih berkualitas dan lebih produktif sehingga mendapatkan pencapaian yang sejahtera dalam kehidupannya.(Siregar et al., 2022:15)

Secara alami lansia mengalami proses perubahan fisik, mental dan spiritual. Permasalahan yang sangat mendasar pada lanjut usia adalah masalah Kesehatan, sehingga diperlukan penyelenggaraan Kesehatan lanjut usia. Salah satu upaya untuk meningkatkan Kesehatan lansia unutuk mencapai masa tua yang Bahagia dan berdaya guna dalam kehidupan keluarga dan masyarakat dengan cara meningkat kesadaran lansia untuk membina sendiri kesehatannya. Masalah Kesehatan lansia membutuhkan kesigapan dan kesiapan, masalah Kesehatan lansia ini akan menjadi krusial Ketika masyarakat belum memperoleh informasi yang cukup terkait masalah Kesehatan lansia.(Afriansyah et al., 2020)

Menurut Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 13 tahun 1998 tentang kesejahteraan lanjut usia, para lansia memiliki hak untuk dilindungi dan diberdayakan, dengan memperhatikan fungsi, kearifan, pengetahuan, keahlian,

keterampilan, pengalaman, usia, dan kondisi fisiknya, sehingga terpeliharanya taraf kesejahteraan sosial lanjut usia. Penyelenggaraan pelayanan kesehatan Lanjut usia di puskesmas harus didukung oleh ketersediaan sumber daya meliputi sumber daya manusia, bangunan, prasarana, dan peralatan.

Posyandu Lansia merupakan program yang disediakan pemerintah, khususnya Dinas Kesehatan yang kemudian dikoordinasi oleh puskesmas pada tiap-tiap kecamatan untuk selanjutnya dikelola dan diselenggarakan oleh organisasi atau kelompok layanan sosial masyarakat untuk dapat memenuhi kebutuhannya dan kesejahteraan sosial yang memadai. Program tersebut bertugas melayani dan menangani berbagai keluhan masyarakat mengenai kesehatan pada lanjut usia. Program ini ditujukan agar para lansia yang rentan terkena penyakit dapat hidup sehat, mandiri serta berdaya guna agar tidak menjadi beban bagi keluarga maupun masyarakat sekitar.(Ilyas, 2022)

Program posyandu lansia diluncurkan pemerintah Indonesia secara nasional pada tahun 2010, khusus untuk melayani serta menangani berbagai keluhan masyarakat mengenai kesehatan lanjut. Kemudian program posyandu lansia ini juga diterapkan di beberapa provinsi termasuk di provinsi Aceh. Selanjutnya, program ini diimplementasikan pada Kecamatan Nibong, Kabupaten Aceh Utara. Pemerintah Indonesia merumuskan berbagai kebijakan pelayanan kesehatan lanjut usia melalui Undang- Undang Republik Indonesia nomor 43 tahun 2004 tentang pelaksanaan upaya peningkatan kesejahteraan lanjut usia untuk meningkatkan kesejahteraan dan mutu kesehatan lanjut usia. Undang-undang nomor 43 ini ditetapkan dengan tujuan “untuk memperpanjang usia harapan hidup dan masa produktif, terwujudnya kemandirian dan

kesejahteraannya terpeliharanya sistem nilai Budaya Bangsa Indonesia serta lebih mendekatkan diri kepada Tuhan Yang Maha Esa”. Sebagai wujud nyata pelayanan sosial dan kesehatan pada lanjut usia, adalah terlaksananya pelayanan pada lanjut usia, melalui program pos pelayanan terpadu lanjut usia (Posyandu Lansia).

Selanjutnya Qanun Nomor 11 Tahun 2013 tentang kesejahteraan sosial pemerintahan Aceh, yang mana penanganan masalah sosial merupakan urusan wajib yang menjadi kewenangan pemerintah aceh dan pemerintah kabupaten/kota demi terwujudnya kesejahteraan sosial bagi masyarakat. Qanun ini merupakan instrumen hukum daerah yang mengatur penyelenggaraan kesejahteraan sosial secara menyeluruh, Meskipun secara langsung Qanun Aceh Nomor 11 Tahun 2013 ini tidak menyebutkan Posyandu Lansia, namun substansi qanun tersebut menekankan pentingnya partisipasi pemerintah daerah dalam menjamin hak-hak lansia melalui kegiatan pelayanan sosial dan kesehatan yang Terjamin.

Peraturan Menteri Kesehatan Republik Indonesia Nomor 67 Tahun 2015 tentang penyelenggaraan pelayanan Kesehatan lanjut usia di pusat Kesehatan masyarakat. Berdasarkan peraturan menteri Kesehatan tersebut, pelayanan lanjut usia dapat dilaksanakan diluar Gedung puskesmas seperti pelayanan di posyandu untuk meningkatkan akses dan cakupan pelayanan Kesehatan lanjut usia. Puskesmas sebagai unit terdepan dalam pelayanan Kesehatan masyarakat yang diharapkan mampu melakukan upaya promotif, preventif dan kuratif bagi lanjut usia dengan memperhatikan pedoman pelayanan Kesehatan lanjut usia. Didalam peraturan tersebut juga ditegaskan bahwasanya sebelum melakukan kegiatan

posyandu para kader harus melakukan sosialisasi terlebih dahulu supaya Masyarakat mengetahui lebih mendalam tentang tujuan dari pelaksanaan program posyandu lansia.

Pedoman penyelenggaraan pelayanan kesehatan lansia di Indonesia secara lebih lanjut diatur dalam Peraturan Menteri Kesehatan Republik Indonesia Nomor 67 Tahun 2015 Tentang Penyelenggaraan Pelayanan Kesehatan Lanjut Usia di Pusat Kesehatan Masyarakat. Pasal 6 Ayat (2) menerangkan bahwa pelayanan kesehatan lansia di luar gedung dapat dilakukan diantaranya melalui posyandu lansia. Pelayanan luar gedung ini dapat dilaksanakan untuk meningkatkan cakupan pelayanan lanjut usia. Pelayanan di luar gedung meliputi pelayanan pada posyandu, perkumpulan, paguyuban lanjut usia, pelayanan perawatan lanjut usia di rumah, serta pelayanan di panti lansia. Berdasarkan pasal ini dapat disimpulkan bahwa posyandu lansia menjadi sebuah bentuk penyelenggaraan pelayanan kesehatan bagi masyarakat lanjut usia di Indonesia.

Posyandu lansia di kecamatan Nibong memang tidak dilaksanakan di puskesmas, akan tetapi di desa masing-masing yang di pantau langsung oleh pihak puskesmas, Kegiatan Posyandu Lansia yang tersebar di 20 Gampong Kecamatan Nibong dianggap belum terlaksana dengan baik, karena masih rendahnya kehadiran para lansia ke tempat posyandu, padahal ada beberapa pelayanan kesehatan yang diberikan pada pelaksanaan Posyandu Lansia ini yaitu melakukan penimbangan berat badan, mengukur tinggi badan, berat badan, lingkar perut, pemeriksaan tekanan darah, pemeriksaan gula darah, pemeriksaan kolesterol, dan konseling dan pemberian makanan tambahan. Oleh karena itu,

sangat disayangkan pada pelaksanaan posyandu lansia ini antusias dari para lansia dalam mengikuti posyandu lansia masih kurang. Kurangnya partisipasi lansia tersebut menjadi salah satu penyebab terhambatnya pelaksanaan program posyandu lansia. Jumlah lansia yang mengunjungi posyandu tersebut masih rendah jika dilihat dari jumlah penduduk lansia yang tergolong banyak. Berikut data lansia yang ada di kecamatan Nibong dan Data Pelayanan Posyandu Lansia di kecamatan Nibong.

**Tabel 1. 1**  
**Data Pelayanan Lansia Di Kecamatan Nibong Kabupaten Aceh Utara**

NO	JENIS PELAYANAN	FREKUENSI	GAMPONG PELAKSANA
1.	Pemeriksaan Kesehatan Rutin	1 Bulan	20
2.	Senam Lansia	2 Minggu	20
3.	Kegiatan Kemandirian	1 Bulan	20
4.	Penyuluhan Kesehatan	1 Bulan	20
5.	PMT	1 Bulan	20
6.	Kunjungan Rumah	1 Bulan	20
7.	Pengobatan	1 Bulan	20

*Sumber Data : Puskesmas Nibong Tahun 2025*

**Tabel 1.2**  
**Jumlah Lansia dan Penduduk di kecamatan Nibong Tahun 2022-2024**

No	Tahun	Jumlah Penduduk	Jumlah Lansia
1.	2022	11.085	997
2.	2023	11.378	1.084
3.	2024	11.984	1.132

*Sumber Data : Kantor Camat Nibong tahun 2025*

Sebagai salah satu Puskesmas di Aceh Utara, Puskesmas Nibong telah melaksanakan kegiatan posyandu lansia. Tempat pelaksanaan posyandu dilakukan pada tiap-tiap desa di seluruh wilayah kerja Puskesmas Nibong. Total terdapat dua

Puluh desa di Kecamatan Nibong yang umumnya melaksanakan posyandu lansia dengan didampingi oleh Perawat Puskesmas dan kader posyandu. Kegiatan dilaksanakan dengan pemeriksaan kesehatan, aktivitas kebugaran jasmani Bersama atau senam, hingga kegiatan edukasi dan pengobatan.

Namun pelaksanaan posyandu lansia di Kecamatan Nibong ini bukan tanpa hambatan. Kendala yang dihadapi diantaranya adalah partisipasi peserta pada setiap kegiatan posyandu lansia. Hingga saat ini partisipasi masyarakat lansia masih terbilang rendah. Belum seluruh lansia di Kecamatan Nibong aktif mengikuti posyandu lansia di wilayahnya.

**Tabel 1.3**  
**Jumlah Kehadiran Lansia dalam posyandu lansia Periode Januari-Mei di Kecamatan Nibong Kabupaten Aceh Utara Tahun 2025**

Bulan	USIA	
	60 - Di atas 70 Tahun	
	Sasaran	Hadir
Januari	1.244	383
Februari	1.244	321
Maret	1.244	562
April	1.244	412
Mei	1.244	329

*Sumber data : Puskesmas Nibong Tahun 2025*

Dari data tersebut nampak bahwa peserta yang hadir masih cukup rendah. Pada bulan Januari 2025 dari sasaran 1.143 orang, kehadiran lansia baru mencapai 383 orang. Pada bulan berikutnya terjadi Penurunan angka kehadiran namun walaupun tidak banyak yaitu, 321 orang. Di bulan Maret jumlah kehadiran mengalami kenaikan menjadi 562 orang. Sementara dibulan April mengalami penurunan Kembali yaitu 412 orang. Dan di bulan Mei jumlah peserta yang hadir 329 orang.

Walaupun posyandu lansia memiliki manfaat bagi lansia, tetapi hingga

saat ini antusiasme pesertanya masih rendah. Padahal posyandu lansia seharusnya dapat dimanfaatkan sesuai tujuannya yaitu guna meningkatkan status dan kualitas hidup lansia. Hal ini bukan tanpa alasan melainkan adanya factor-faktor lansia tidak bisa berhadir, seperti factor lingkungan yang menyebabkan rendahnya pengetahuan lansia terhadap pentingnya pemeriksaan Kesehatan, dan juga lingkungan ekonomi yang menyebabkan mereka memilih bekerja ketimbang hadir di posyandu lansia Sehingga untuk mengetahui apakah program yang telah ditetapkan oleh pemerintah tersebut sudah berjalan sesuai dengan tujuan dan fungsi program atau hanya sekedar program tanpa adanya hasil, mengingat bahwa peran posyandu ini cukup penting, maka peneliti tertarik untuk melihat dan mengkaji permasalahan tersebut sehingga menetapkan judul **“Implementasi Program Posyandu Lansia dalam Meningkatkan Kesehatan Lanjut Usia di Puskesmas Nibong Kabupaten Aceh Utara”**. Dengan harapan penelitian ini dapat digunakan sebagai bahan evaluasi pelaksanaan posyandu di Kecamatan-kecamatan atau Gampong-gampong lainnya terkait pelaksanaan program posyandu lansia.

## **1.2 Rumusan Masalah**

Bedasarkan latar belakang diatas peneliti mengidentifikasi permasalahan yang akan dibahas yaitu :

1. Bagaimana Implementasi Program Posyandu Lansia di Kecamatan Nibong Kabupaten Aceh Utara ?
2. Apa Penghambat Implementasi program posyandu lansia di Kecamatan Nibong Kabupaten Utara?



### **1.3 Fokus Penelitian**

1. Implementasi Posyandu Lansia yang ada di Puskesmas Kecamatan Nibong berfokus pada Pemberian Makanan Tambahan dan Kunjungan Rumah dalam kegiatan Posyandu Lansia.
2. Penghambatan pelaksanaan program posyandu lansia di Kecamatan Nibong Kabupaten Aceh Utara, aspek yang dikaji yaitu, Sumber Daya, Sikap Kecenderungan Pelaksana (Disposisi) dan Lingkungan Ekonomi social dan Politik.

### **1.4 Tujuan Penelitian**

Bedasarkan rumusan masalah yang dirumuskan di atas maka dapat di tentukan tujuan dari penelitian ini yaitu:

1. Untuk mengetahui Implementasi Program Program Posyandu Lansia di Kecamatan Nibong kabupaten Aceh Utara.
2. Untuk mengetahui Penghambat Implementasi program posyandu lansia di Kecamatan Nibong Kabupaten Aceh Utara.

### **1.5 Manfaat Penelitian**

Penelitian ini berguna untuk:

1. Bagi peneliti untuk menambah pengetahuan dan penerapan serta pengembangan ilmu pengetahuan yang peneliti peroleh selama perkuliahan dan penelitian.
2. Bagi Universitas dimana peneliti menimba ilmu adalah untuk memberikan sumbangan pemikiran tentang program Posyandu Lansia Yang ada di kecamatan Nibong, sebagai sumber atau penambah referensi bahan penelitian bagi pihak-pihak lain untuk melakukan penelitian selanjutnya.