

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1 Latar Belakang**

Indonesia merupakan negara berkembang yang memiliki permasalahan dalam mengurangi jumlah kemiskinan. Upaya yang dilakukan untuk mengatasi permasalahan tersebut dengan cara peningkatan infrastruktur seperti membangun jalan, pasar, serta sarana lain, maupun membangun derajat dan partisipasi masyarakat melalui peningkatan pendidikan maupun kesehatan. Namun kendala utama yang dihadapi oleh negara berkembang hampir semuanya sama, yang umumnya bersumber pada permasalahan kependudukan. Jumlah penduduk Indonesia berdasarkan sensus penduduk pada tahun 2020 mencapai 270,20 juta jiwa dengan laju pertumbuhan 1,25%, menurun prosentase dari sebelumnya pada tahun 2010 dengan jumlah penduduk 237,63 juta jiwa dengan laju pertumbuhan 1,49% pertahun. Jumlah penduduk yang terus meningkat tentunya akan mempersulit usaha pemerintah dalam peningkatan dan pemerataan kesejahteraan rakyat. Semakin tinggi pertumbuhan penduduk semakin besar pula usaha yang harus dilakukan untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat. Masalah lain yang dapat timbul adalah kerawanan sosial serta pendidikan maupun tingkat kesehatan yang rendah.

Langkah pemerintah dalam mengatasi jumlah penduduk di Indonesia yang semakin meningkat adalah dengan program Keluarga Berencana. Program Keluarga Berencana merupakan program pemerintah untuk menekan laju

pertumbuhan penduduk dengan cara mengatur usia perkawinan pasangan baru, mengatur jarak kehamilan antar anak, serta memberitahu jumlah anak ideal dalam suatu keluarga.

Pelaksanaan program Keluarga Berencana di Indonesia diperkuat dengan ditetapkannya Peraturan Pemerintah Nomor 87 Tahun 2014 tentang Perkembangan Kependudukan dan Pembangunan Keluarga, Keluarga Berencana, dan Sistem Informasi Keluarga sebagai pengganti Undang - Undang Nomor 52 Tahun 2009 Tentang Perkembangan Kependudukan dan Pembangunan Keluarga. Peraturan ini dibentuk sebagai landasan untuk pelaksanaan pembangunan kependudukan dan keluarga berencana di Indonesia. Tujuan Peraturan Pemerintah pelaksanaan program KB adalah penduduk sebagai modal dasar dan faktor dominan pembangunan harus menjadi titik sentral dalam pembangunan berkelanjutan karena jumlah penduduk yang besar dengan kualitas rendah dan pertumbuhan yang cepat akan memperlambat tercapainya kondisi yang ideal antara kuantitas dan kualitas penduduk dengan daya dukung dan daya tampung lingkungan.

Program KB adalah bagian yang terpadu dalam program pembangunan nasional dan bertujuan untuk menciptakan kesejahteraan ekonomi, spiritual dan sosial budaya penduduk Indonesia agar dapat dicapai keseimbangan yang baik dengan kemampuan produksi nasional . KB memiliki arti mengatur jumlah anak sesuai kehendak anda, dan menentukan sendiri kapan anda akan hamil, serta bisa menggunakan metode KB yang sesuai dengan keinginan dan kecocokan kondisi tubuh anda .

Sasaran program KB dibagi menjadi dua yaitu sasaran langsung dan sasaran tidak langsung. Sasaran langsung adalah Pasangan Usia Subur (PUS) yang bertujuan untuk menurunkan tingkat kelahiran dengan cara penggunaan kontrasepsi secara berkelanjutan. Sedangkan sasaran tidak langsungnya adalah pelaksana dan pengelola KB, dengan tujuan menurunkan tingkat kelahiran melalui pendekatan kebijakan terpadu dalam rangka mencapai keluarga berkualitas, keluarga sejahtera.

Tabel 1.1 Jumlah Pasangan Usia Subur (PUS) dan Jumlah Peserta KB Provinsi Jawa Tengah

<b>ALAT KONTRASEPSI</b>	<b>2020</b>	<b>2021</b>	<b>PERSENTASE</b>
IUD	447.567	419.097	-6.36
MOW	232.244	222.844	-4.05
MOP	25.658	22.017	-14.19
KONDOM	133.920	146.018	9.03
IMPLAN	659.332	617.177	-6.39
SUNTIK	2.747.053	2.600.427	-5.34
PIL	511.948	480.608	-6.12
<b>JUMLAH PESERTA KB</b>	<b>4.757.722</b>	<b>4.508.188</b>	<b>-5.24</b>
<b>JUMLAH PUS</b>	<b>6.525.048</b>	<b>6.408.024</b>	<b>-1.79</b>

Sumber : BPS Jawa Tengah tahun 2021

Program keluarga berencana (KB) merupakan program jangka panjang karena dampaknya baru bisa dirasakan di kemudian hari. Kini, program KB di Jawa Tengah belum menunjukkan hasil yang baik. Pemahaman masyarakat terhadap program KB yang semakin baik belum menjadikan angka pertumbuhan penduduk mengalami penurunan. Pelaksanaan KB di Kota Semarang untuk menekan angka pertumbuhan penduduk mengalami penurunan walaupun tidak

signifikan. Pada tahun 2019 laju pertumbuhan penduduk di angka 1,57%, dan di tahun 2020 persentase laju pertumbuhan berada di angka 0,59%.

Dalam upaya menurunkan angka pertumbuhan penduduk, BKKBN menerbitkan sebuah program berupa program Pembangunan Keluarga Kependudukan dan Keluarga Berencana (Bangga Kencana). Program Bangga Kencana merupakan suatu gerakan yang utuh untuk merencanakan keluarga mulai dari fase dalam kandungan, bayi, balita, anak – anak, remaja, dewasa hingga lansia. Program Bangga Kencana meliputi Bina Keluarga Balita (BKB), Bina Keluarga Remaja (BKR), dan Bina Keluarga Lansia (BKL). Program yang menyeluruh ini merupakan solusi untuk meningkatkan kualitas sumberdaya keluarga dan mengurangi angka pertumbuhan penduduk di Kota Semarang.

Tujuan program Bangga Kencana meliputi :

1. Menurunkan angka Pernikahan Usia Dini;
2. Menurunkan 4 Terlalu (Terlalu Muda Hamil, Terlalu Tua Hamil, Terlalu Dekat Jarak Kehamilan, Terlalu Banyak Anak);
3. Menurunkan Angka Kelahiran;
4. Menurunkan Angka Kematian Ibu dan Anak;
5. Menurunkan *Unmeetneed* (masyarakat yang tidak ikut serta program KB).

Program Bangga Kencana meliputi program Pengendalian Penduduk, program Keluarga Berencana, program Penyiapan Kehidupan Berkeluarga bagi Remaja (PKBR), program Ketahanan dan Pemberdayaan Keluarga, dan program Pelembagaan dan Informasi Program KB. Program Pengendalian penduduk

tidak serta merta hanya dilakukan oleh pemerintah saja, mitra kerja utama seperti KKI (Koalisi Kependudukan Kota Semarang), FAPSEDU Kota Semarang dan Ikatan Praktisi Ahli Demografi Indonesia (IPADI) turut membantu dalam pengendalian penduduk di Kota Semarang. Program Penyiapan Kehidupan Berkeluarga bagi Remaja (PKBR) mempunyai tujuan disamping meningkatkan pemahaman, pengetahuan sikap dan perilaku positif remaja tentang kesehatan dan hak – hak reproduksi, sehingga dapat tumbuh dan berkembang secara sehat baik fisik maupun rohani dan mengurangi kehamilan dibawah 20 tahun yang saat ini mengalami kenaikan secara signifikan.

Pembinaan Kesejahteraan Keluarga dan pembinaan Ketahanan Keluarga melalui kegiatan UPPKS (Usaha Peningkatan Pendapatan Keluarga Sejahtera) serta terdapat Bina Keluarga Balita (BKB), Bina Keluarga Remaja (BKR), dan Bina Keluarga Lansia (BKL) mempermudah pemerintah dalam mengatasi permasalahan keluarga yang ada dimasyarakat. Pelatihan – pelatihan yang diberikan seperti pengolahan barang bekas / limbah yang menghasilkan barang bernilai guna menjadikan perekonomian masyarakat meningkat karena bahan – bahan yang diperlukan berkaitan dengan kehidupan sehari – hari.

Program Pelembagaan dan Informasi Program KB Kota Semarang membutuhkan dukungan dari petugas pengelola operasional program meliputi :

- a. Jumlah PLKB / PKB : 45 orang
- b. Jumlah PPKBD / SKD : 177 orang
- c. Jumlah Sub PPKBD : 1.476 orang

- d. Jumlah Kelompok KB : 10.046 orang
- e. Toga / Toma Aktif KIE KB : 288 orang

Dengan cakupan petugas operasional lini lapangan tersebut dalam pengelolaan kegiatan operasional, terjadi kendala terutama dari Petugas Lapangan Keluarga Berencana (PLKB) dimana idealnya 1 (satu) orang PLKB mengampu 2 (dua) wilayah kelurahan. Namun, pada kenyataannya 1 orang PLKB mengampu 3 sampai 5 wilayah kelurahan, yang menjadikan program Bangga Kencana tidak bisa berjalan efektif dikarenakan kurangnya tenaga lapangan dalam melaksanakan penyuluhan antar kelurahan di Kota Semarang.

Hasil capaian program Bangga Kencana tahun 2020 dan penetapan parameter kependudukan tahun 2021 yang ditetapkan oleh Dinas Pengendalian Penduduk dan Keluarga Berencana Kota Semarang adalah sebagai berikut :

Tabel 1.2 Parameter Program Bangga Kencana Tahun 2020 - 2021

No	PARAMETER	2020	Target 2021
1	TFR	2,00%	<b>2,00%</b>
2	CPR/PA	76,94%	<b>78,00%</b>
3	DO	12,16%	<b>11,40%</b>
4	UNMETNEED	10,32%	<b>7,00%</b>
5	PENURUNAN PUS ISTRI UMUR <20TAHUN	0,49%	<b>0,50%</b>
6	KEAKTIFAN ANGGOTA BINA KELUARGA	47,63%	<b>45,84%</b>

Sumber : Disdalduk dan KB Kota Semarang tahun 2021

Jumlah Pasangan Usia Subur (PUS) di Kecamatan Genuk pada tahun 2019 sebanyak 22.012 dan tahun 2020 sebanyak 22.281, PUS yang termasuk resiko tinggi di Kecamatan Genuk adalah sebagai berikut :

Tabel 1.3 Jumlah Pasangan Usia Subur Kecamatan Genuk Kota Semarang

No	Kelurahan	PUS Usia < 20 Th		PUS Usia > 35 Th	
		Tahun 2019	Tahun 2020	Tahun 2019	Tahun 2020
1	Sembungharjo	88	87	1457	1648
2	Kudu	37	37	1560	1681
3	Karangroto	7	13	2475	2569
4	Genuksari	4	8	2387	2231
5	Banjardowo	4	0	1318	1318
6	Gebangsari	4	2	622	628
7	Trimulyo	0	0	600	322
8	Penggaron Lor	3	4	828	877
9	Muktiharjo Lor	82	109	432	639
10	Bangetayu Kulon	11	9	2558	2533
11	Bangetayu Wetan	18	5	2285	2426
12	Terboyo Kulon	0	1	70	66
13	Terboyo Wetan	1	0	176	163
<b>TOTAL</b>		<b>259</b>	<b>275</b>	<b>16768</b>	<b>17101</b>

Sumber : Pendataan Keluarga BKKBN Kecamatan Genuk Tahun 2019-2020

Selanjutnya dapat dilihat bahwa PUS dengan resiko tinggi dari tahun ke tahun selalu meningkat. Wanita yang termasuk kelompok umur dibawah 20 tahun dan diatas 35 tahun sangatlah beresiko tinggi saat mereka hamil dan pasca salin, resiko tersebut bisa terjadi ke ibu maupun anak yang lahir. Banyak faktor

yang menjadi bahan pertimbangan PUS untuk memiliki anak dalam kategori umur tersebut.

Kondisi yang terjadi di Kecamatan Genuk tidak berbeda jauh sebagaimana yang terjadi di lingkup kota, partisipasi masyarakat pada program Bangga Kencana di Kecamatan Genuk juga masih jauh dari harapan. Berdasarkan data dari Disdalduk menyatakan bahwa angka Pasangan Usia Subur (PUS) yang berisiko tinggi di Kecamatan Genuk masih cukup tinggi, seperti PUS dibawah usia 20 tahun dan diatas 35 tahun. Berdasarkan diskripsi permasalahan sebagaimana tersebut di atas, maka penelitian ini akan meneliti secara mendalam Implementasi kebijakan Program Keluarga Berencana, dengan judul : **“Studi Implementasi Kebijakan Program Bangga Kencana Keluarga Berencana Studi Kasus Kecamatan Genuk Kota Semarang”**. Pemilihan topik ini didasarkan pada pengalaman dan data awal yang didapat di lapangan sehubungan dengan kendala yang dirasakan selama implementasi kebijakan berlangsung. Disamping itu yang menjadi pertimbangan peneliti adalah bahwa penelitian ini masih berada dalam kajian ilmu administrasi publik.

## **1.2 Perumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang masalah yang telah diurai dimuka, maka implementasi kebijakan Bangga Kencana di Kecamatan Genuk terdapat beberapa permasalahan yang dapat diidentifikasi sebagai berikut :

1. Rendahnya kesertaan masyarakat dalam program Keluarga Berencana (KB) dengan pencapaian yang masih rendah.
2. Sumber daya manusia pelaksana di tingkat lapangan kurang memadai.

Berangkat dari beberapa masalah yang sudah teridentifikasi tersebut di atas maka peneliti hanya memfokuskan pada masalah :

1. Bagaimana implementasi program Bangga Kencana di Kecamatan Genuk ?
2. Apa faktor yang mendorong dan menghambat implementasi program Bangga Kencana ?

## **1.3 Tujuan Penelitian**

Sesuai dengan perumusan masalah sebagaimana tersebut di atas, maka penelitian terhadap implementasi kebijakan Bangga Kencana di Kecamatan Genuk bersifat diskriptif dan eksplanatif dengan tujuan :

1. Mengkaji implementasi program Bangga Kencana dalam program Keluarga Berencana di Kecamatan Genuk.
2. Mengidentifikasi dan menganalisis faktor – faktor yang mendorong dan menghambat implementasi kebijakan program Bangga Kencana di Kecamatan Genuk.

#### **1.4 Kegunaan Penelitian**

Sesuai dengan apa yang menjadi tujuan dari penelitian ini maka hasil penelitian ini diharapkan mempunyai kegunaan / manfaat sebagai berikut :

1. Untuk memperkaya khasanah ilmu pengetahuan khususnya bagi pengembangan ilmu kebijakan publik serta sebagai satu penerapan konsep dan teori yang berhubungan dengan analisis kebijakan publik.
2. Sebagai bahan referensi dan peneliti lain yang akan melakukan analisis atau kajian dengan permasalahan yang serupa.
3. Memberikan masukan bagi Dinas Pengendalian Penduduk dan Keluarga Berencana Kota Semarang khususnya Balai Penyuluhan KB Kecamatan Genuk.

#### **1.5 Penelitian Terdahulu**

Penelitian terdahulu menjadi salah satu acuan penulis dalam melakukan penelitian sehingga penulis dapat memperkaya teori yang digunakan dalam mengkaji penelitian yang dilakukan. Penulis mengangkat beberapa penelitian sebagai referensi dalam memperkaya bahan kajian pada penelitian penulis. Berikut merupakan penelitian terdahulu yang berasal dari beberapa jurnal terkait dengan penelitian yang dilakukan penulis.

No.	JURNAL (nama, vol, tahun, hal)	JUDUL ARTIKEL	HASIL PENELITIAN
1	Nama : 1. IKA INDRIANA 2. SARAH SAMBIRAN 3. NENI KUMAYAS Jurnal Ilmu Pemerintahan Vol : 1 No. : 1 Tahun : 2018  ISSN : 2337 – 5736	IMPLEMENTASI PROGRAM KELUARGA BERENCANA DI KECAMATAN KOTAMOBAGU SELATAN KOTA KOTAMOBAGU	Implementasi program KB di Kecamatan Kotamobagu Selatan kurang berjalan baik dikarenakan faktor SDM yang kurang, keterbatasan dana untuk kegiatan bahkan minimnya ketersediaan alkon untuk penunjang kegiatan.
2	Nama : 1. Rahmat 2. Umi Chotimah 3. Sri Artati Waluyati Jurnal Bhinneka Tunggal Ika Vol : 6 No. : 1 Tahun : Mei 2019	IMPLEMENTASI PROGRAM KELUARGA BERENCANA “EMAS” OLEH DPPKB DALAM MENEKAN JUMLAH PENDUDUK DI DESA TANJUNG SERANG KABUPATEN OGAN KOMERING ILIR	Peningkatan peran serta masyarakat dalam mengikuti kegiatan yang diselenggarakan DPPKB dalam melaksanakan program KB EMAS dalam upaya menurunkan angka pertumbuhan penduduk dan mempunyai pengetahuan tentang Keluarga Berencana.
3	Nama : 1. Wahyu Prabowo 2. Okky Bagus Anggoro Jurnal Ekonomi, Sosial & Humaniora Vol : 2 No. : 4 Tahun : November 2020  E-ISSN 2686 5661	IMPLEMENTASI PROGRAM PEMBANGUNAN KELUARGA BERENCANA DALAM MENINGKATKAN KESEJAHTERAAN DAN KUALITAS KELUARGA DI KECAMATAN KRANGGAN, TEMANGGUNG	Implementasi Kebijakan Keluarga Berencana di Kabupaten Temanggung telah berjalan cukup baik dan kebanyakan masyarakat telah menggunakan alat kontrasepsi dan ikut dalam program pokok gerakan KB, tetapi masih rendahnya kualitas sumber daya manusia yaitu beberapa PLKB hanya berpendidikan SLTA dan sudah memasuki masa pensiun.
4	Nama : 1. Widya Febriyani Tiffani 2. Mayasari 3. Maulana Rifai Jurnal Ilmiah Ilmu Administrasi Negara	IMPLEMENTASI PROGRAM KELUARGA BERENCANA (KB) DALAM UPAYA MENEKAN	Konseling masih belum bisa dikatakan baik dimana konseling tersebut sudah sangat jarang dilakukan oleh pihak PLKB karena kurangnya jumlah anggota PLKB dan untuk sumber

	Vol : 7 No. : 3 Tahun : Desember 2020  e-ISSN 2614 – 2945	PERTUMBUHAN PENDUDUK DI KELURAHAN SUMUR BATU KECAMATAN BANTAR GEBANG KOTA BEKASI	daya fasilitas kurang memadai. Kemudian sikap atau karakteristik dari PLKB dan SOP dalam melaksanakan kebijakan Program KB sudah cukup baik.
5	Nama : 1. Muhammad Ali 2. Mohammad Junaidi 3. Abdul Hafiz Jurnal Ulul Albab Vol : 23 No. : 2 Tahun : Juli 2019	IMPLEMENTASI PROGRAM DESA KELUARGA BERENCANA BAGI KESEJAHTERAAN MASYARAKAT STUDI KASUS GEGUNTUR MATARAM	Sosialisasi dan komunikasi melalui forum kampung KB, ketersediaan sumberdaya telah memadai, namun demikian belum optimalnya pelaksanaan terkendala rendahnya partisipasi masyarakat dalam keikutsertaan program kampung KB, selain itu rendahnya pemahaman implementor terhadap isi kebijakan program kampung KB.
6	Nama : 1. Siti Nunung Nurjannah 2. Euis Susanti Jurnal Ilmu Kesehatan Bhakti Husada Vol : 9 No. : 2 Tahun : Desember 2018 E-ISSN 2623 – 1204	IMPLEMENTASI PROGRAM KAMPUNG KELUARGA BERENCANA (KB) DI KABUPATEN KUNINGAN	Implementasi program Kampung KB di Kabupaten Kuningan telah dilaksanakan dengan optimal, hal ini dilihat dari terjadinya peningkatan akseptor KB antara sebelum dan sesudah ditetapkan sebagai Kampung KB di wilayah Kabupaten Kuningan.
7	Nama : 1. Sakiman Hidayat Ansanoor 2. Diah Ayu Pratiwi 3. Muhammad Solihin Jurnal Trias Politika Vol : 6 No. : 1 Tahun : April 2022 e-ISSN 2597 – 7423	IMPLEMENTASI PROGRAM KELUARGA BERENCANA DI KOTA BATAM	Implementasi program KB di Kota Batam sudah berjalan dengan baik, namun komitmen yang kuat dan kejujuran dari petugas kesehatan program KB diperlukan agar tujuan dan sasaran program KB berjalan sesuai dengan yang diharapkan.
8	Nama : 1. Elisabet Udju Riwu 2. Hendrik Toda 3. Catryn V. Adam Jurnal Administrasi Publik	IMPLEMENTASI PROGRAM KELUARGA BERENCANA DALAM MENGATASI	Kurangnya jumlah anggota PLKB dan PPKBD berdampak pada kurangnya sosialisasi yang dilakukan kepada masyarakat. Kemudian dalam sumber daya

	Vol : 17 No. : 2 Tahun : April 2022	TINGKAT KEMISKINAN DI DESA KELIHA KECAMATAN SABU TIMUR KABUPATEN SABU RAIJUA	tingkat pendidikan dan fasilitas masih kurang memadai. Sikap atau karakteristik dari PLKB dan PPKBD dalam menjalankan program KB kurang baik dan untuk koordinasi sering gagal karena diskomunikasi namun untuk SOP sudah baik.
--	----------------------------------------	---------------------------------------------------------------------------------------------	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

## 1.6 Kajian Teori

### 1.6.1 Konsep Administrasi Publik

Menurut Pfiffner dan Presthus yang dikutip Syafei (2003: 31) memberikan penjelasan mengenai administrasi negara sebagai berikut:

- a. Administrasi Negara meliputi implementasi kebijaksanaan pemerintah yang ditetapkan oleh badan-badan perwakilan politik.
- b. Administrasi Negara dapat didefinisikan sebagai koordinasi usaha-usaha perorangan dan kelompok untuk melaksanakan kebijaksanaan pemerintahan. Hal ini terutama meliputi pekerjaan sehari-hari pemerintah.
- c. Secara ringkas, Administrasi Negara adalah suatu proses yang bersangkutan dengan kebijaksanaan-kebijaksanaan pemerintah, pengarahan kecakapan dan teknik-teknik yang tidak terhingga jumlahnya, memberikan arah dan maksud terhadap sejumlah orang.

Dimock dan Dimock (1992: 20) menambahkan bahwa administrasi negara adalah ilmu yang mempelajari apa yang dikehendaki rakyat melalui pemerintah, dan cara mereka memperolehnya. Oleh sebab itu, ilmu

administrasi negara tidak hanya mempersoalkan apa yang dilakukan pemerintah, tetapi bagaimana melakukannya.

Sedangkan Waldo dalam Pasolong (2008: 8) mendefinisikan “Administrasi publik adalah manajemen dan organisasi dari manusia-manusia dan peralatannya guna mencapai tujuan pemerintah.”

Kesimpulan yang dapat ditarik dari beberapa pengertian tentang administrasi publik adalah interpretasi pemerintah dalam bentuk manajemen yang memanfaatkan sumber daya yang ada guna melaksanakan tugas-tugas pemerintah yang berupa sebuah kebijakan untuk mencapai tujuan secara efektif dan efisien yaitu terpenuhinya kebutuhan publik.

## **1.6.2 Paradigma Administrasi Publik**

### **1.6.2.1 Paradigma I : Dikotomi Politik-Administrasi (1900-1926)**

Frank J Goodnow dan Leonard D White dalam bukunya *Politics and Administration* menyatakan dua fungsi pokok dari pemerintah yang berbeda: 1. fungsi politik yang melahirkan kebijaksanaan atau keinginan negara 2. fungsi Administrasi yang berhubungan dengan pelaksanaan kebijakan negara. Tokoh – tokoh yang berpengaruh paradigma dikotomi administrasi dan politik pada waktu itu adalah Frank J. Goodnow, Leonard D. White.

Mereka mengungkapkan bahwa politik harus memusatkan perhatiannya pada kebijakan atau ekspresi dari kehendak rakyat,

sedangkan administrasi. Implikasi paradigma ini adalah administrasi harus dilihat sebagai sesuatu yang bebas nilai serta diarahkan atau berfokus untuk mencapai nilai efisiensi dan ekonomi dari *government bureaucracy*. Sedangkan Fokusnya yaitu metode atau kajian apa yang akan dibahas dalam Administrasi Publik kurang dibahas secara jelas. Administrasi negara memperoleh legitimasi akademiknya lewat lahirnya *Introduction To the study of Public Administration* oleh Leoanrd D White yang menyatakan dengan tegas bahwa politik seharusnya tidak ikut mencampuri administrasi, dan administrasi negara harus bersifat studi ilmiah yang bersifat bebas nilai.

#### **1.6.2.2 Paradigma II: Prinsip-Prinsip Administrasi Negara (1927-1937)**

Diawali dengan terbitnya *Principles of Public Administration* karya W F Willoughby. Pada fase ini Administrasi diwarnai oleh berbagai macam kontribusi dari bidang-bidang lain seperti industri dan manajemen, berbagai bidang inilah yang membawa dampak yang besar pada timbulnya prinsip-prinsip administrasi. Prinsip-prinsip tersebut yang menjadi Focus kajian Administrasi Publik, sedangkan Locus dari paradigma ini kurang ditekankan karena esensi prinsip-prinsip tersebut, dimana dalam kenyataan bahwa bahwa prinsip itu bisa terjadi pada semua tatanan, lingkungan, misi atau kerangka institusi, ataupun kebudayaan, dengan demikian administrasi bisa hidup dimanapun asalkan Prinsip-prinsip tersebut dipatuhi.

Pada paradigma kedua ini pengaruh manajemen Klasik sangat besar Tokoh-tokohnya adalah : F.W Taylor yang menuangkan 4 prinsip dasar yaitu ; perlu mengembangkan ilmu Manajemen sejati untuyk memperoleh kinerka terbaik ; perlu dilakukukan proses seleksi pegawai ilmiah agar mereka bisa tanggung jawab dengan kerjanya; perlu ada pendidikan dan pengembangan pada pegawai secara ilmiah; perlu kerjasama yang intim (prinsip management ilmiah Taylor) antara pegawai dan atasan Kemudian disempurnakan oleh Fayol (POCCC ) dan Gullick dan Urwick ( Posdcorb)

### **1.6.2.3 Paradigma III: Administrasi Negara Sebagai Ilmu Politik (1950-1970)**

Prinsip Managemen Menurut Herbert Simon (*The Poverb Administration*) ilmiah POSDCORB tidak menjelaskan makna “*Public*” dari “*public Administration* “ menurut Simon bahwa POSDCORB tidak menjelaskan apa yang seharusnya dilakukan oleh administrator publik terutama dalam decision making. Kritik Simon ini kemudian menghidupkan kembali perdebatan Dikotomi administrasi dan Politik Kemudian muncullah pendapat Morstein-Mark (*element Of Public Administration*) yang kemudian kembali mempertanyakan pemisahan politik dan ekonomi sebagai suatu hal yang tidak realistik dan tidak mungkin.

Kesimpulannya secara singkat dapat dipahami bahwa fase Paradigma ini menerapkan suatu usaha untuk menetapkan kembali

hubungan konseptual antara administrasi saat itu, karena hal itulah administrasi pulang kembali menemui induk ilmunya yaitu Ilmu Politik, akibatnya terjadilah perubahan dan pembaruan Locusnya yakni birokrasi pemerintahan akan tetapi konsekuensi dari usaha ini adalah keharusan untuk merumuskan bidang ini dalam hubungannya dengan focus keahliannya yang esensial. Terdapat perkembangan baru yang dicatat pada fase ini yaitu timbulnya studi perbandingan dan pembangunan administrasi sebagai bagian dari Administrasi negara.

#### **1.6.2.4 Paradigma IV: Administrasi Negara Sebagai Ilmu Administrasi (1956- 1970)**

Istilah *Administrative Science* digunakan dalam paradigma IV ini untuk menunjukkan isi dan focus pembicaraan, sebagai suatu paradigma pada fase ini Ilmu Administrasi hanya menekankan pada focus tetapi tidak pada locusnya, ia menawarkan teknik-teknik yang memerlukan keahlian dan spesialisasi, pengembangan paradigma ke-4 ini bukannya tanpa hambatan, banyak persoalan yang harus dijawab seperti misal adalah apakah jika fokus tunggal telah dipilih oleh administrasi negara yakni ilmu administrasi, apakah ia berhak bicara tentang public (negara) dalam administrasi tersebut dan banyak persoalan lainnya.

#### **1.6.2.5 Paradigma V: Administrasi Negara sebagai Ilmu Administrasi Negara (1970-Sekarang)**

Pemikiran Herbert Simon tentang perlunya dua aspek yang perlu dikembangkan dalam disiplin Administrasi Negara:

1. Ahli Administrasi Negara meminati pengembangan suatu ilmu Administrasi Negara yang murni.
2. Satu kelompok yang lebih besar meminati persoalan-persolan mengenai Kebijaksanaan publik. Administrasi publik mulai merambah pada teori organisasi, ilmu kebijakan (*policy science*) dan ekonomi politik.

Pada periode ini, public affair. mulai bermunculan (Pasolong, 2010 : 30). Focus dari administrasi pada paradigma ini adalah teori organisasi, sedangkan locusnya masalah kepentingan publik (T. Keban, 2008:33). Pada paradigma ini dapat diinterpretasikan bahwa publicness dalam administrasi publik mulai diperhatikan. Dalam paradigma ini ilmu, admnistrasi publik (negara) mula menemukan jati dirinya. Adanya teori bahwa admnistrasi negara merupakan ilmu kebijakan menjadikan ilmu admnistrasi publik (negara) menjadi lebih dinamis. Admnistrasi negara tidak lagi hanya berbicara tatanan birokrasi, tetapi lebih kepada pelayanan publik melalui kebijakan. Serta mulai melibatkan teori ekonomi untuk mewujudkan kebijakan publik (*policy science*).

#### 1.6.2.6 Paradigma VI : Governance (1990-Sekarang)

Agak ironis membicarakan pergeseran paradigma *governance*, padahal tujuan pemerintah dan administrasi publiknya adalah *governance*. Ini adalah istilah yang biasanya digunakan sebagai sinonim untuk kata pemerintah atau untuk memenuhi syarat aktivitasnya. Konsep ini bukanlah hal baru tetapi telah memperoleh makna dan aplikasi baru dari akhir 1980-an dan 1990-an. Hal ini dapat didefinisikan sebagai pelaksanaan kekuasaan atau otoritas oleh para pemimpin politik untuk kesejahteraan warga negara atau subyek, proses yang kompleks dimana beberapa sektor masyarakat menggunakan kekuasaan, dan memberlakukan dan menyebarluaskan kebijakan publik yang secara langsung memengaruhi manusia dan kelembagaan. interaksi, dan pembangunan ekonomi dan sosial (Tamayao, 2014).

Namun, paradigma *governance* yang menjadi fokus tulisan ini memiliki kesamaan asal dan hubungan konseptual dengan NPM yang diyakini berhasil. Keduanya adalah aliran administrasi publik dari ideologi neoliberal yang dianut sebagian besar negara Organisasi untuk Kerjasama Ekonomi dan Pembangunan (OECD) pada akhir 1970-an dan awal 1980-an. Kedua paradigma tersebut menurut Peters (2003, hlm. 18) dalam beberapa hal memang cocok bersama, keduanya berusaha untuk memecah hierarki, sistem pemerintahan *topdown* yang diwarisi dari masa lalu. Dengan demikian, beberapa rekomendasi yang datang dari kedua pendekatan tersebut hampir sama persis, misalnya desentralisasi fungsi

pemerintahan. Selanjutnya, kedua versi perubahan tersebut membuat beberapa rekomendasi yang kompatibel, dan bahkan saling melengkapi. Misalnya, gagasan dalam NPM tentang manajemen kinerja dan penekanan pada pengukuran keluaran dari pemerintah dapat memfasilitasi penggunaan aktor non-pemerintah untuk menyampaikan program.

Secara keseluruhan, tata kelola memerlukan mode penyampaian layanan (desentralisasi/pembagian kekuasaan dan fungsi), unit analisisnya adalah jaringan organisasi nirlaba, perusahaan swasta, dan unit atau tingkat pemerintah lainnya (Ewalt, 2001). Pada hakekatnya pemerintahan melibatkan kemitraan dalam menjalankan fungsi pemerintahan. Kemitraan tersebut termasuk penduduk lokal, komunitas/organisasi yang melayani wilayah, sektor publik, dan sektor swasta (Gibson, 2011, hlm. 4). Stoker (1998, p. 18) telah mengajukan lima proposisi kritis dan dilematis yang sebagian besar telah menjadi seperti prinsip-prinsip paradigma pemerintahan, yaitu:

- 1) Jaringan institusi dan aktor dari dalam dan luar pemerintahan.
- 2) Kaburnya batasan dan tanggung jawab penanganan masalah sosial dan ekonomi. Pergeseran tanggung jawab ini melampaui dimensi publik-swasta untuk memasukkan gagasan komunitarianisme dan modal sosial.
- 3) Ketergantungan kekuasaan di antara lembaga-lembaga yang terlibat dalam aksi kolektif. Organisasi bergantung satu sama lain untuk pencapaian tindakan kolektif, dan dengan demikian harus bertukar

sumber daya dan menegosiasikan pemahaman bersama tentang tujuan program akhir.

- 4) Jaringan aktor yang mengatur diri sendiri secara otonom.
- 5) Kapasitas untuk menyelesaikan sesuatu yang tidak bergantung pada kekuasaan pemerintah untuk memerintah atau menggunakan kewenangannya.

Hal ini sedikit banyak tercermin dalam berbagai orientasi yang dikualifikasikan sebagai pemerintahan. Namun, terlepas dari konsepsi umum pemerintahan ini, akan menjadi inkontinensia akademis untuk mengakui consensus dalam penggunaan istilah tata kelola atau bahkan aplikasi praktis, maka varian tata kelola dalam untaian seperti tata kelola yang baik, tata kelola jaringan, dan tata kelola kolaboratif.

Penulis dalam hal ini lebih berfokus pada *Governance*, Paradigma *Governance* merupakan paradigma dengan orientasi yaitu tata kelola pemerintahan yang baik untuk kepentingan pembangunan masyarakat. Pada konsep ini, pemerintah lebih terbuka dan lebih transparansi terhadap masyarakat, sehingga dapat dipantau secara langsung perkembangannya. Terlebih pada program Bangga Kencana, dimana pelayanan terhadap KB telah banyak digencarkan oleh pemerintah demi penurunan angka kelahiran yang saat ini mengalami peningkatan. Kemudahan dalam pelayanan menjadi fokus utama agar masyarakat semakin memahami pentingnya KB.

### 1.6.3 Kebijakan Publik

Menurut Singadilaga (2001: 5) Kebijakan publik merupakan :

1. Kebijakan publik, yaitu keputusan atas sejumlah atau serangkaian pilihan (*set of choosing*) yang berhubungan satu sama lain yang dimaksudkan untuk mencapai sasaran/tujuan tertentu;
2. Pelaku kebijakan adalah orang, sekumpulan orang atau organisasi yang mempunyai peran tertentu dalam kebijakan sebab mereka berada dalam posisi memengaruhi, baik pada perumusan kebijakan, pembuatan, pelaksanaan, maupun pengawasan dan penilaian atas perkembangan pelaksanaannya;
3. Lingkungan kebijakan adalah keadaan yang melatarbelakangi atau kejadian yang menyebabkan timbulnya sesuatu *issues* atau masalah kebijakan yang memengaruhi dan dipengaruhi oleh para pelaku kebijakan dan oleh kebijakan itu sendiri.

Menurut Islamy (1997: 20) mengemukakan bahwa kebijakan publik merupakan serangkaian tindakan yang ditetapkan dan dilaksanakan atau tidak dilaksanakan oleh pemerintah dengan berorientasi pada tujuan tertentu demi kepentingan seluruh masyarakat. Dalam pengertian Islamy (1997: 20) terdapat empat pengertian tentang kebijakan publik, yaitu :

1. Kebijakan publik dalam bentuk perdananya berupa penetapan tindakan pemerintah;
2. Kebijakan publik tidak cukup hanya dinyatakan, tetapi harus dilaksanakan dalam bentuk yang nyata;

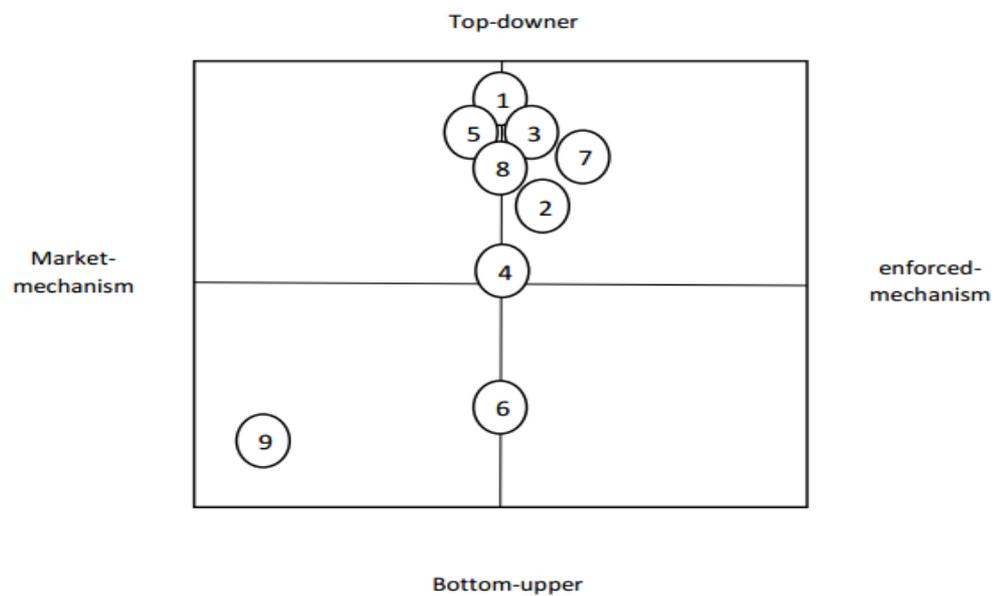
3. Kebijakan publik baik untuk melakukan sesuatu mempunyai dan dilandasi dengan maksud dan tujuan tertentu;
4. Kebijakan publik harus senantiasa ditujukan bagi kepentingan seluruh anggota masyarakat.

Poerwadarminta (1978: 138) mengartikan kata “kebijakan” berasal dari kata bijak yang berarti pandai, mahir, selalu menggunakan akal budinya; petah lidah dan pandai bercakap – cakap. Dengan demikian, secara harfiah, kebijakan berarti kepandaian atau kemahiran, sedangkan kata “kebijaksanaan” berasal dari kata bijaksana yang berarti selalu menggunakan akal budinya (pengalaman dan pengetahuannya), tajam pikiran, pandai dan ingat – ingat, cara pimpinan dan bertindak (mengenai pemerintahan, perkumpulan dan sebagainya), dan kecakapan bertindak bila menghadapi orang lain (kesulitan dan sebagainya).

Lembaga Administrasi Negara (LAN) (1996: 2-3) memberikan pengertian kebijakan sebagai ketentuan – ketentuan yang harus dijadikan pedoman, pegangan, atau petunjuk bagi setiap usaha dan kegiatan aparatur pemerintah, sehingga tercapai kelancaran dan keterpaduan dalam mencapai tujuan. LAN mengemukakan bahwa kebijakan dapat dibedakan, yaitu kebijakan internal dan eksternal, serta tertulis dan tidak tertulis. Kebijakan internal (kebijakan manajerial), yaitu kebijakan yang hanya mempunyai kekuatan mengikat aparatur dalam organisasi pemerintahan sendiri. Adapun kebijakan eksternal, yaitu kebijakan yang mengikat masyarakat (kebijakan publik).

### 1.6.4 Implementasi Kebijakan Publik

Menurut Nugroho (2014 : 680-681) model implementasi kebijakan dapat dibuat ke dalam pemetaan model-model implementasi kebijakan ke dalam dua jenis pemilahan. Yang pertama adalah implementasi kebijakan yang berpola “dari atas ke bawah” (*top-downner*) versus dari “bawah ke atas” (*bottom-upper*), yang kedua adalah pemilahan implementasi yang memiliki pola paksa (*enforced mechanism; commandand-control*) dan mekanisme pasar (*market mechanism; economic incentives*). Berikut merupakan pemetaan model implementasi:



Gambar 1.1 Pemetaan Model Implementasi

Pemetaan Model Implementasi, Nugroho (2014 : 679)

Keterangan :

1. Donald Van Meter & Carl Van Horn
2. Daniel Mazmanian & Paul A. Sabatier
3. Brian W. Hogwood dan Lewis A. Gun

4. Malcolm Goggin, Ann Bowman, and James Lester
5. Merilee S. Grindle
6. Richard Elmore, M. Lipsky, Benny Hjem & David O'Porter
7. George Edward III
8. Robert T. Nakamura dan Frank Smallwood
9. Network

Model mekanisme paksa merupakan model yang mengedepankan arti penting lembaga publik sebagai lembaga tunggal yang mempunyai monopoli atas mekanisme paksa di negara yang tidak memiliki mekanisme insentif untuk pelaksana kebijakan, tetapi memiliki sanksi bagi yang tidak menjalankannya. Sedangkan model mekanisme pasar merupakan model yang lebih mengedepankan mekanisme insentif bagi yang menjalani, dan tidak ada sanksi yang bagi yang tidak menjalankannya tetapi mereka tidak mendapatkan insentif. Ada sanksi bagi yang menolak melaksanakan atau melanggarnya. Model “*top-downer*” merupakan model yang memiliki pola yang dikerjakan oleh pemerintah untuk rakyat, di mana partisipasi lebih berbentuk penggerakan atau mobilisasi. Sebaliknya, “*bottom-upper*” berarti walaupun sebuah kebijakan dibuat oleh pemerintah, namun pelaksanaan dilakukoleh rakyat. Di antara kedua kutub ini ada interaksi pelaksanaan antara pemerintah dengan masyarakat.

Berdasarkan penjelasan diatas, penulis memilih untuk menggunakan pendekatan *Top-Down* karena program Bangga Kencana merupakan program yang berbentuk penggerakan dalam bidang Keluarga Berencana yang bertujuan

untuk menurunkan angka kelahiran dan menurunkan resiko kematian ibu dan bayi.

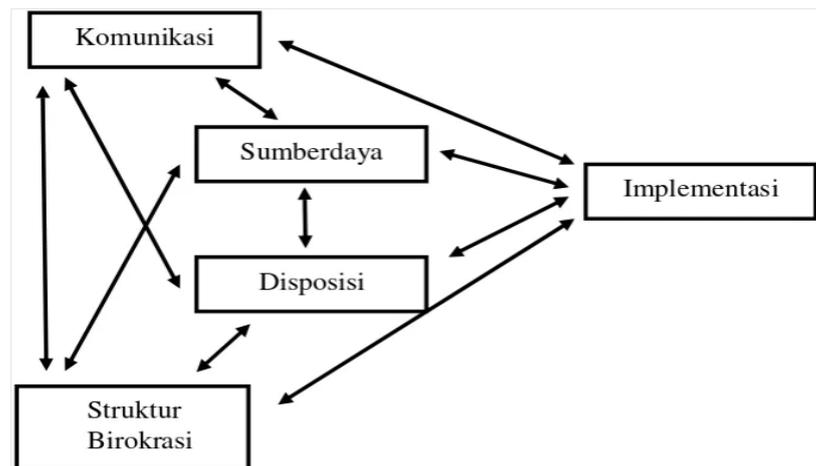
Keberhasilan implementasi menurut **Merilee S. Grindle (1980)** dipengaruhi oleh dua variabel besar, yakni isi kebijakan (*content of policy*) dan lingkungan implementasi (*context of implementation*). Variabel isi kebijakan ini mencakup :

- (1) Sejauh mana kepentingan kelompok sasaran atau *target groups* termuat dalam isi kebijakan;
- (2) Jenis manfaat yang diterima oleh target group;
- (3) Sejauhmana perubahan yang diinginkan dari sebuah kebijakan;
- (4) Apakah letak sebuah program sudah tepat;
- (5) Apakah sebuah kebijakan telah menyebutkan implementornya dengan rinci;
- (6) Apakah sebuah program didukung oleh sumberdaya yang memadai.

Sedangkan variabel lingkungan kebijakan mencakup :

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

Menurut **George C. Edwards III (1980)**, implementasi kebijakan dipengaruhi oleh empat variabel, yakni komunikasi, sumberdaya, disposisi, dan struktur birokrasi. Keempat variabel tersebut juga saling berhubungan satu sama lain.



Gambar 1.2 Proses Implementasi Menurut Edwards III

Sumber : Edwards III dalam Subarsono, 1980:148

(1) Komunikasi

Keberhasilan implementasi kebijakan mensyaratkan agar implementor mengetahui apa yang harus dilakukan. Apa yang menjadi tujuan dan sasaran kebijakan harus ditransmisikan kepada kelompok sasaran (*target group*) sehingga akan mengurangi distorsi implementasi. Apabila tujuan dan sasaran suatu kebijakan tidak jelas atau bahkan tidak diketahui sama sekali oleh kelompok sasaran, maka kemungkinan akan terjadi resistensi dari kelompok sasaran.

(2) Sumberdaya

Walaupun isi kebijakan sudah dikomunikasikan secara jelas dan konsisten, tetapi apabila implementor kekurangan sumberdaya untuk melaksanakan, implementasi tidak akan berjalan efektif. Sumberdaya tersebut dapat berwujud sumberdaya manusia, yakni kompetensi implementor, dan sumberdaya finansial. Sumberdaya adalah faktor penting untuk

implementasi kebijakan agar efektif. Tanpa sumberdaya, kebijakan hanya tinggal di kertas menjadi dokumen saja.

### (3) Disposisi

Disposisi adalah watak dan karakteristik yang dimiliki oleh implementor, seperti komitmen, kejujuran, sifat demokratis. Apabila implementor memiliki disposisi yang baik, maka dia akan dapat menjalankan kebijakan dengan baik seperti apa yang diinginkan oleh pembuat kebijakam. Ketika implementor memiliki sikap atau perspektif yang berbeda dengan pembuat kebijakan, maka proses implementasi kebijakan juga menjadi tidak efektif.

### (4) Struktur Birokrasi

Struktur organisasi yang bertugas mengimplementasikan kebijakan memiliki pengaruh yang signifikan terhadap implementasi kebijakan. Salah satu dari aspek struktur yang penting dari setiap organisasi adalah adanya prosedur operasi yang standar (SOP). SOP menjadi pedoman bagi setiap implementor dalam bertindak.

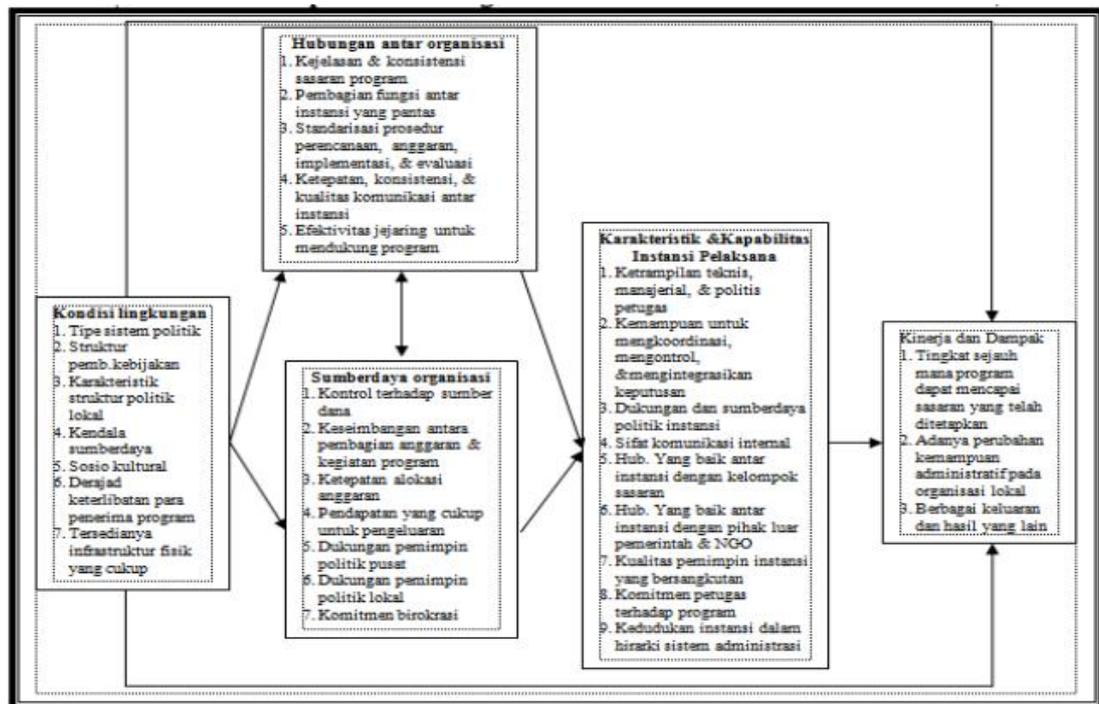
Struktur organisasi yang terlalu panjang akan cenderung melemahkan pengawasan dan menimbulkan red-tape, yakni prosedur birokrasi yang rumit dan kompleks dan akan menjadikan aktivitas organisasi tidak fleksibel.

Menurut *Hogwood dan Gunn (2004)*, untuk dapat mengimplementasikan kebijakan publik secara sempurna (*perfect implementation*) maka diperlukan beberapa persyaratan tertentu, yaitu:

- 1) Kondisi eksternal yang dihadapi oleh Badan atau instansi pelaksana tidak akan menimbulkan gangguan atau kendala serius.
- 2) Untuk pelaksanaan program tersedia waktu dan sumber-sumber yang cukup memadai.
- 3) Perpaduan sumber-sumber yang diperlukan benar-benar tersedia.
- 4) Kebijakan yang akan diimplementasikan didasari oleh suatu hubungan kausalitas yang handal.
- 5) Hubungan kausalitas bersifat langsung dan hanya sedikit mata rantai penghubungnya.
- 6) Hubungan ketergantungan harus kecil.
- 7) Pemahaman yang mendalam dan kesepakatan terhadap tujuan
- 8) Tugas-tugas diperinci dan ditempatkan dalam urutan yang tepat
- 9) Komunikasi dan koordinasi yang sempurna

Menurut *Cheema dan Rondinelli (1983)*, ada empat kelompok variabel yang dapat memengaruhi kinerja dan dampak suatu program, yakni :

- 1) Kondisi lingkungan;
- 2) Hubungan antar organisasi;
- 3) Sumberdaya organisasi untuk implementasi program;
- 4) Karakteristik dan kemampuan agen pelaksana.



Gambar 1.3 Proses Implementasi menurut Cheema dan Rondinelli

Sumber : Cheema dan Rondinelli dalam Subarsono (2006)

Menurut *Donald S. Van Meter dan Carl E. Van Horn (1975)*, terdapat enam variabel yang memengaruhi kinerja implementasi, yakni :

a) Standar dan Sasaran Kebijakan

Standar dan sasaran kebijakan harus jelas dan terukur sehingga dapat direalisasikan. Apabila standar dan sasaran kebijakan kabur, maka akan terjadi multiinterpretasi dan mudah menimbulkan konflik di antara para agen implementasi.

b) Sumberdaya

Implementasi kebijakan perlu dukungan sumberdaya baik sumberdaya manusia maupun sumber daya non-manusia.

c) Hubungan antar Organisasi

Dalam banyak program, implementasi sebuah program perlu dukungan dan koordinasi dengan instansi lain. Untuk itu, diperlukan koordinasi dan kerjasama antar instansi bagi keberhasilan suatu program.

d) Karakteristik Agen Pelaksana

Arti karakteristik agen pelaksana adalah mencakup struktur birokrasi, norma – norma, dan pola – pola hubungan yang terjadi dalam birokrasi, yang semuanya itu akan memengaruhi implementasi suatu program.

e) Kondisi Sosial, Politik, dan Ekonomi

Variabel ini mencakup sumberdaya ekonomi lingkungan yang dapat mendukung keberhasilan implementasi kebijakan; sejauhmana kelompok – kelompok kepentingan memberikan dukungan bagi implementasi kebijakan; karakteristik para partisipan, yakni mendukung atau menolak; bagaimana sifat opini publik yang ada di lingkungan; dan apakah elite politik mendukung implementasi kebijakan.

f) Disposisi Implementor

Disposisi implementor ini mencakup tiga hal penting yakni, respons implementor terhadap kebijakan, kognisi yang berarti pemahamannya terhadap kebijakan, dan intensitas disposisi implementor.

### **1.6.5 Keluarga Berencana**

Keluarga Berencana atau yang lebih akrab disebut KB adalah program skala nasional untuk menekan angka kelahiran dan mengendalikan pertumbuhan

penduduk di suatu negara. Sebagai contoh, Amerika Serikat punya program KB yang disebut dengan Planned Parenthood.

Program KB juga secara khusus dirancang demi menciptakan kemajuan, kestabilan, dan kesejahteraan ekonomi, sosial, serta spiritual setiap penduduknya. Wujud dari program Keluarga Berencana adalah pemakaian alat kontrasepsi untuk menunda/mencegah kehamilan. Berikut alat kontrasepsi yang paling sering digunakan:

- (1) Kondom;
- (2) Pil KB;
- (3) IUD;
- (4) Suntik;
- (5) KB implant / susuk;
- (6) Vasektomi dan tubektomi (KB permanen).

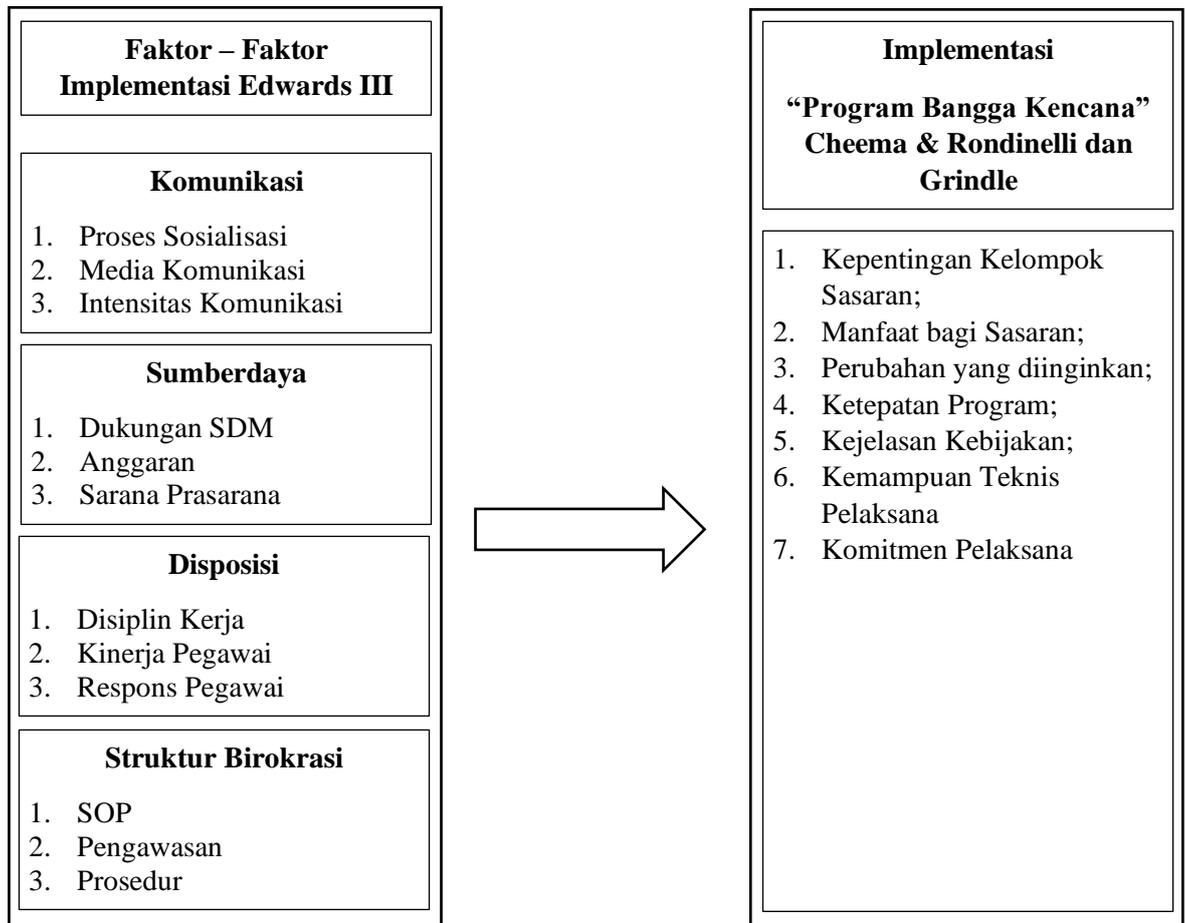
Pada awalnya (tahun 1970-an) Keluarga Berencana (KB) merupakan Program pemerintah murni dengan titik tekan pada pengendalian penduduk melalui penggunaan alat kontrasepsi, konsep yang dikembangkan melalui pelebagaan Norma Keluarga Kecil Bahagia Sejahtera (NKKBS) dengan slogan cukup dua anak, laki-laki perempuan sama saja. Setelah disahkannya Undang undang Nomor 10 tahun 1992 Tentang Kependudukan dan Pembangunan keluarga sejahtera, kendatipun substansinya sebenarnya tidak berbeda jauh. Pengertian Keluarga Berencana menjadi “Upaya peningkatan kesejahteraan keluarga melalui; (1) Pendewasaan usia perkawinan, (2) Pengaturan kelahiran, (3) Peningkatan ketahanan keluarga, dan (4) Peningkatan

kesejahteraan keluarga”. Keluarga Berencana tidak lagi menjadi program yang terkesan dipaksakan, KB menjadi gerakan masyarakat yang semakin dibutuhkan karena konsep NKKBS mendapatkan tanggapan positif.

### **1.7 Kerangka Pikir**

*Grand theory* atau teori utama dalam penelitian ini adalah model implementasi dari Merilee S. Grindle, George C. Edward III, dan Cheema dan Rondinelli. Penekanan terhadap variabel - variabel ini harus dilakukan secara serempak (simultan), tidak bisa secara parsial agar dapat diperoleh implementasi yang berhasilguna dan berdayaguna.

Dalam implementasi Peraturan Pemerintah Nomor 87 Tahun 2014 tentang Perkembangan Kependudukan dan Pembangunan Keluarga, Keluarga Berencana, dan Sistem Informasi Keluarga, keberhasilan sangat ditentukan oleh sejauhmana isi peraturan tersebut dapat diterima oleh masyarakat, manfaat yang diterima masyarakat dengan adanya peraturan tersebut, dukungan yang memadai dari masyarakat, sehingga akhirnya tercapai visi dan misi Dinas Pengendalian Penduduk dan Keluarga Berencana dalam menekan angka pertumbuhan penduduk dan meningkatkan kualitas hidup masyarakat.



Gambar 1.4 Kerangka Pikir

### 1.8 Operasionalisasi Konsep

Keberhasilan implementasi program dapat dilihat dari kesesuaian antara pelaksanaan dengan pedoman pelaksanaan yaitu Peraturan Pemerintah no. 87 Tahun 2014. Konsep Implementasi Program Bangga Kencana merupakan suatu gerakan yang utuh untuk merencanakan keluarga berkualitas dari fase dalam kandungan hingga lansia dengan fenomena :

1. Manfaat bagi Sasaran;
2. Perubahan yang diinginkan;
3. Kemampuan Teknis Pelaksana;
4. Komitmen Pelaksana.

Faktor – faktor yang memengaruhi implementasi Program Bangga Kencana di Kecamatan Genuk :

1. Komunikasi ialah sebuah upaya untuk menyampaikan tujuan perihal Program Bangga Kencana kepada masyarakat. Faktor yang memper meliputi :
  - a. Proses sosialisasi oleh pelaksana;
  - b. Media Komunikasi antara pelaksana dengan penerima program;
  - c. Intensitas Komunikasi;
2. Sumber daya terbagi menjadi dua yaitu sumber daya manusia dan sumber daya finansial yang meliputi :
  - a. Dukungan Sumber Daya Manusia;
  - b. Anggaran;
  - c. Sarana Prasarana;
3. Disposisi yang ditujukan para implementor berupa tanggung jawab, kinerja, dan seberapa jauh para implementor paham atas kebijakan tersebut. Hal ini ditinjau berdasarkan :
  - a. Disiplin Kerja;
  - b. Kinerja Pegawai;
  - c. Respon Pegawai;

4. Struktur Birokrasi meliputi :
  - a. SOP;
  - b. Pengawasan; dan
  - c. Prosedur.

## **1.9 Metode Penelitian**

Beranjak dari fase ke fase yang berhubungan dengan ilmu pengetahuan yang bersifat ilmiah dan penelitian, dapatlah diketahui bahwa peneliti memerlukan metode penelitian. Metode penelitian adalah suatu metode ilmiah yang memerlukan sistematika dan prosedur, yang harus ditempuh dengan tidak mungkin meninggalkan setiap unsur, komponen yang diperlukan dalam suatu penelitian. Metode penelitian memiliki tujuan, yakni untuk mempermudah peneliti dalam menjalankan penelitiannya secara ilmiah, yakni dalam mendapatkan, dan mengolah data penelitian. Adapun langkah-langkah dalam metode penelitian penulis adalah sebagai berikut:

### **1.9.1 Desain Penelitian**

Tiap penelitian memerlukan perencanaan, sehingga dibutuhkan suatu desain penelitian. Desain penelitian dalam Sudigdo dan Sofyan (1995:52) merupakan rencana penelitian yang disusun sedemikian rupa sehingga peneliti dapat memperoleh jawaban terhadap pertanyaan penelitiannya. Desain penelitian berkaitan erat dengan jenis dan tipe penelitian.

Terdapat beberapa jenis penelitian dan tipe penelitian. Jenis-jenis

penelitian yakni penelitian yang bersifat kuantitatif dan kualitatif. Jenis penelitian yang dipakai oleh penulis adalah kualitatif yaitu penelitian yang tidak menggunakan perhitungan. Williams dalam Moleong (2008:5) mengemukakan bahwa penelitian kualitatif adalah pengumpulan data pada suatu latar alamiah, dengan menggunakan metode alamiah dan dilakukan oleh orang atau peneliti yang tertarik secara alamiah. Pendapat serupa juga dikemukakan oleh Denzin dan Lincoln (Moleong 2008:5) dengan menyatakan bahwa penelitian kualitatif adalah penelitian yang menggunakan latar ilmiah dengan maksud menafsirkan fenomena yang terjadi dan dilakukan dengan jalan melibatkan berbagai metode yang ada.

Di dalam penelitian ilmiah dikenal berbagai macam tipe penelitian yang selalu dikaitkan dengan tujuan penelitian tersebut. Singarimbun dalam bukunya “Metode Penelitian Survey”, mengemukakan tiga macam penelitian yaitu:

1. Penelitian Eksploratif

Penelitian eksploratif yaitu penelitian yang masih bersifat penjajakan. Permasalahan penelitian belum secara dalam menyinggung tema yang diteliti, bermaksud untuk memperoleh kejelasan tentang gejala sosial, bermaksud untuk memperoleh kejelasan sosial tertentu atau mengumpulkan lebih banyak informasi tentang tema penelitian.

2. Penelitian Deskriptif

Penelitian deskriptif yaitu pemecahan masalah dengan membandingkan gejala yang ditemukan dengan mengadakan klasifikasi

gejala dan menetapkan hubungan gejala yang ditetapkan tetapi tidak melakukan pengujian hipotesis.

### 3. Penelitian Eksplanatif

Penelitian eksplanatif yaitu penelitian yang bertujuan untuk menguji hipotesis mengenai hubungan variabel dari hipotesis yang telah dirumuskan.

Dari ketiga tipe penelitian di atas, penulis menggunakan penelitian deskriptif untuk menggambarkan gejala sosial tertentu serta membandingkan fenomena-fenomena yang telah ditentukan. Sehingga dapat disimpulkan, dalam penelitian ini, penulis menggunakan tipe penelitian kualitatif deskriptif karena penelitian tidak banyak menggunakan banyak data angka, mengarah kepada apa yang sebenarnya terjadi pada pelaksanaan di lapangan, di mana peneliti harus melihat, menemukan serta mendiskripsikan apa yang sebenarnya terjadi dengan menelaah menggunakan pikiran peneliti sesuai dengan data dan fakta yang ditemukan.

#### **1.9.2 Situs Penelitian**

Situs penelitian adalah fokus dan lokus pada penelitian. Fokus yang dipilih peneliti dalam penelitian ini adalah tentang bagaimana implementasi Peraturan Pemerintah Nomor 87 Tahun 2014 tentang Perkembangan Kependudukan dan Pembangunan Keluarga, Keluarga Berencana, dan Sistem Informasi Keluarga, selain itu juga mengetahui apa saja faktor penghambat dalam implementasi yang dilakukan.

Lokus yang telah dipilih oleh peneliti untuk penelitian adalah Kecamatan Genuk, Kota Semarang. Lokus tersebut dipilih berdasarkan data yang telah didapatkan, kemudian fakta yang telah ditemukan, serta lokus tersebut termasuk layak untuk penelitian ini.

### **1.9.3 Subyek Penelitian**

Subyek penelitian menurut Moleong (2010:132) merupakan informan, yang artinya orang pada latar penelitian yang dimanfaatkan untuk memberikan informasi tentang situasi dan kondisi penelitian. Informan yang baik adalah seseorang yang dapat memberikan informasi yang benar.

Untuk mendapatkan informan yang mampu memberikan informasi secara akurat dan dapat dipertanggungjawabkan, dalam penelitian ini peneliti menggunakan metode *snowball sampling*. *Snowball sampling* menurut Sugiyono (2009:219) adalah teknik pengambilan sampel sumber data, yang awalnya jumlahnya sedikit, lama-lama menjadi besar. Hal ini dilakukan karena dari jumlah sumber data yang sedikit itu belum mampu memberikan data yang memuaskan, maka mencari orang lain lagi yang dapat digunakan sebagai sumber data. Bertambahnya jumlah informan dalam penelitian ini yang kemudian diibaratkan sebagai bola salju yang menggelinding dan lama kelamaan jumlahnya semakin besar.

Informan dalam penelitian ini telah dipilih dari Dinas Pengendalian Penduduk dan Keluarga Berencana Kota Semarang, petugas lapangan KB Kecamatan Genuk, bidan PMB di Kecamatan Genuk, Pembantu Pembina KB

Desa (PPKBD) dan PUS di Kecamatan Genuk. Informan tersebut adalah Sekretaris Dinas Pengendalian Penduduk dan KB Kota Semarang, Petugas Lapangan KB Kecamatan Genuk, bidan PMB di Kecamatan Genuk, 2 kader PPKBD dan 2 masyarakat yang mengikuti proram KB sebagai sasaran kebijakan program Bangga Kencana.

#### **1.9.4 Jenis Data**

Menurut Lofland dan Lofland dalam Moleong (2008: 157) sumber data utama dalam penelitian kualitatif adalah kata-kata dan tindakan, selebihnya adalah data tambahan seperti dokumen lainnya.

Dalam penelitian ini, sumber data yang digunakan sebagai berikut:

1. Data Primer

Data Primer yang digunakan yaitu data yang diperoleh dari lapangan atau obyek penelitian secara langsung. Data tersebut berasal dari daftar pertanyaan yang ditanyakan kepada informan mengenai pelaksanaan program Bangga Kencana.

2. Data Sekunder

Data sekunder ini disusun dan dikumpulkan melalui studi kepustakaan yang ada kaitannya dengan masalah yang akan diteliti. Data ini berupa Peraturan Pemerintah Nomor 87 Tahun 2014 tentang Perkembangan Kependudukan dan Pembangunan Keluarga, Keluarga Berencana, dan Sistem Informasi Keluarga.

### 1.9.5 Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data adalah teknik yang digunakan dalam penelitian yang bertujuan untuk mendapatkan data atau informasi secara ilmiah. Peneliti telah menetapkan untuk menggunakan teknik pengumpulan data pada penelitian ini, yakni:

#### 1. Observasi

Observasi dalam Mardalis (2006:63) merupakan hasil perbuatan jiwa secara aktif dan penuh perhatian untuk menyadari adanya sesuatu rangsangan tertentu yang diinginkan, atau suatu studi yang disengaja dan sistematis tentang keadaan/fenomena sosial dan gejala-gejala psikis dengan jalan mengamati dan mencatat. Observasi harus dilakukan dengan obyektif.

Observasi yang dilakukan berupa observasi terbuka dan tertutup. Observasi terbuka dilakukan dengan melakukan pengamatan secara langsung. Artinya, pengamat secara terbuka diketahui oleh subyek dan subyek secara sukarela memberikan kesempatan untuk pengamat untuk mengamati peristiwa yang terjadi. Namun ada saatnya, pengamat melakukan pengamatan secara tertutup yaitu untuk melihat bagaimana keadaan yang sebenarnya dilapangan yaitu di Kecamatan Genuk, Kota Semarang.

Dengan melakukan pengamatan (Observasi) akan memungkinkan pengamat memahami situasi secara keseluruhan dari obyek penelitian dan memungkinkan adanya penemuan baru yang tidak terungkap pada

saat wawancara.

## 2. Wawancara

Wawancara dalam Mardalis (2006:64) adalah teknik pengumpulan data yang digunakan peneliti untuk mendapatkan keterangan-keterangan lisan melalui bercakap-cakap dan berhadapan muka dengan orang yang dapat memberikan keterangan pada si peneliti. Wawancara berguna pula untuk melengkapi, memeriksa kembali observasi.

Metode wawancara formal terstruktur akan dilakukan kepada informan yang bekerja di Dinas Pengendalian Penduduk dan KB Kota Semarang, sedangkan untuk masyarakat di Kecamatan Genuk akan dilakukan wawancara tak terstruktur agar informasi yang diperlukan didapat secara mendalam.

## 3. Dokumentasi

Dokumentasi adalah kegiatan mengumpulkan data atau informasi kemudian menyimpannya baik langsung maupun tidak langsung. Langsung adalah menyimpan data atau informasi yang asli, sedangkan tidak langsung adalah dengan bantuan media seperti menggunakan kamera, perekam suara.

## 4. Triangulasi

Dalam teknik pengumpulan data, Triangulasi dapat diartikan sebagai teknik menggabungkan berbagai teknik pengumpulan data dan sumber data yang telah ada, seperti hasil observasi, wawancara maupun dokumentasi. Olehkarena itu dengan menggunakan teknik Triangulasi

dalam pengumpulan data, maka data yang diperoleh akan lebih konsisten, tuntas dan pasti (Sugiyono, 2009:241).

### **1.9.6 Analisis dan Interpretasi Data**

Menurut Rossman dan Railis dalam Crasswell (2013:238), analisis data adalah proses berkelanjutan yang membutuhkan refleksi terus-menerus terhadap data, mengajukan pertanyaan-pertanyaan analitik, dan menulis catatan singkat sepanjang penelitian. Proses analisis data secara keseluruhan adalah dengan usaha memaknai data yang berupa teks atau gambar. Peneliti perlu mempersiapkan data untuk dianalisis, melakukan analisis-analisis berbeda, memperdalam pemahaman akan data tersebut, menyajikan data, dan pada akhirnya membuat interpretasi data yang lebih luas akan data tersebut.

Umumnya analisis data kualitatif sering kali menjadi model analisis yang umum digunakan, yang mana biasanya dilaporkan dalam artikel-artikel jurnal dan buku-buku ilmiah. Meskipun begitu, kini tidak sedikit peneliti kualitatif yang tidak menggunakan analisis secara umum tersebut. Peneliti menyajikan prosedur- prosedur yang lebih detail pada setiap strategi penelitiannya. Misalnya studi kasus yang kini telah menampilkan deskripsi detail mengenai latar atau *setting* atau individu-individu tertentu, yang diikuti oleh analisis data.

Strategi yang dipilih peneliti adalah studi kasus. Studi kasus merupakan strategi penelitian di mana didalamnya peneliti menyelidiki secara cermat suatu program, peristiwa, aktivitas, proses, atau sekelompok individu. Kasus - kasus dibatasi oleh waktu dan aktivitas, dan peneliti mengumpulkan, informasi

secara lengkap, dengan menggunakan berbagai prosedur pengumpulan data berdasarkan waktu yang telah ditentukan Stake dalam Creswell (2013:29). Studi kasus dibagi lagi menjadi beberapa jenis, yakni eksplanatori, deskripsi, instrinsik, instrumental, dan kolektif, yang mana peneliti telah memilih menggunakan jenis deskriptif. Studi kasus deskriptif adalah strategi yang dipilih oleh peneliti. Peneliti memilihnya karena didalamnya terdapat banyak usaha untuk menjawab pertanyaan, tampak lebih mudah dan lebih cocok untuk peneliti dalam penelitian ini.

Langkah-langkah umum penelitian pada analisis data adalah sebagai berikut: (1) Pengolahan dan penyimpanan data; (2) pembacaan awal informasi; (3) peng-kodingan data; (4) deskripsi detail kode-kode; (6) analisis tematik kode-kode; (7) penggunaan program-program komputer; (8) penyajian data dalam tabel, grafik dan gambar; dan (9) interpretasi data penelitian.

Langkah-langkah umum penelitian pada analisis data dalam penelitian ini dengan menghilangkan 2 langkah umum. 2 langkah umum yang dihilangkan atau tidak dilakukan peneliti adalah penggunaan program-program komputer dan penyajian data dalam tabel, grafik dan gambar. Langkah tersebut tidak digunakan karena data tidak berupa angka.

Interpretasi data dalam penelitian memiliki beberapa langkah sebagaimana pada penelitian ini. Pertama peneliti perlu menyampaikan pelajaran yang dapat diambil, kemudian peneliti membandingkan hasil penelitiannya dengan literatur dan teori tertentu, peneliti pun kemudian memunculkan pertanyaan-pertanyaan, dan/atau mengajukan agenda perubahan.

### **1.9.7 Kualitas Data**

Kualitas data adalah penting dalam penelitian kualitatif, karena kualitas data menentukan kualitas penelitian. Kualitas data membutuhkan pengujian keabsahan data di dalamnya. Mendapatkan Keabsahan data dalam penelitian dapat dilakukan dengan melihat validitas dan reliabilitas data yang didapatkan.

Validitas dan reliabilitas data pada penelitian kualitatif dapat dipenuhi dengan beberapa cara, yang mana salah satu caranya adalah triangulasi. Sebagaimana pada penelitian ini, peneliti dalam pengujian keabsahan data menggunakan metode triangulasi. Triangulasi merupakan pengecekan data yang dilakukan dari berbagai sumber, atau berbagai cara, atau berbagai waktu.

Metode triangulasi dibedakan mejadi beberapa jenis. Jenis-jenis triangulasi adalah triangulasi sumber, triangulasi teknik pengumpulan data dan waktu. Peneliti telah memilih metode triangulasi sumber dalam penelitian ini. Triangulasi sumber yaitu metode triangulasi untuk menguji kredibilitas data yang dilakukan dengan cara mengumpulkan data dengan teknik yang sama melalui sumber yang berbeda-beda.