

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah

Negara memiliki pedoman untuk mengatur masyarakat sebagai upaya perencanaan, pelaksanaan, maupun pencegahan dalam melakukan aktivitas tertentu. Pada dasarnya kebijakan ditetapkan agar menjadi pedoman, pegangan, dan petunjuk dalam pelaksanaan program sehingga sasaran dan tujuan pemerintah dapat tercapai (Amin dan Khalida 2021). Guna melancarkan aksi pelayanan publik, pemerintah harus terlebih dahulu menyusun sistem perencanaan pembangunan untuk dapat menentukan kebijakan, maupun program sesuai pemetaan masalah dan kebutuhan negara. Menurut UU Nomor 25 tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional, kebijakan adalah arah atau tindakan yang diambil oleh pemerintah pusat atau daerah untuk mencapai tujuan tertentu, sedangkan program adalah instrumen kebijakan yang memuat satu atau lebih kegiatan yang dilaksanakan pemerintah untuk mencapai tujuan dan alokasi anggaran atau kegiatan masyarakat yang dikoordinasikan oleh instansi pemerintah. Kebijakan dan program yang tertera pada dokumen rencana pembangunan memerlukan implementasi yang baik untuk mewujudkan tujuan pembangunan. Implementasi menjadi tahapan yang penting dalam kebijakan publik sebagai respon dari perencanaan yang dilakukan dengan cara melakukan usaha maupun tindakan yang mencerminkan perwujudan perencanaan. Dokumen perencanaan adalah landasan yang memberi arah pelaksanaan implementasi. Ketika implementasi tidak berjalan dengan baik maka tujuan dokumen perencanaan tidak terwujud dengan baik pula.

Badan Kependudukan dan Keluarga Berencana Nasional (BKKBN) adalah Lembaga Pemerintah Non kementerian di tingkat nasional yang bertugas menyelesaikan permasalahan kependudukan dan keluarga berencana di Indonesia dengan cara mewujudkan keseimbangan, keselarasan, dan keserasian dari sisi kualitas maupun kuantitas persebaran penduduk antar daerah, dan meningkatkan kualitas keluarga untuk menciptakan rasa aman dan masa depan yang sejahtera secara lahir dan batin. BKKBN melaksanakan upaya peningkatan kualitas hidup melalui program pembangunan Kependudukan, Keluarga Berencana dan Pembangunan Keluarga (KKBK). Program tersebut diaplikasikan melalui ketahanan dan kesejahteraan keluarga dengan pendekatan siklus hidup, penerapan delapan fungsi keluarga, dan empat prinsip pembangunan keluarga (4B), yaitu berkomunikasi, berinteraksi, berbagi, dan berdaya. Program ini menunjukkan bahwa BKKBN berupaya mewujudkan pembangunan kependudukan dan keluarga yang sejahtera. Lebih spesifik, BKKBN ingin memberi manfaat kepada semua keluarga Indonesia dengan meningkatkan kualitas kesejahteraan keluarga tersebut.

Kualitas keluarga dapat dilihat melalui karakter individu seseorang. Sesuai dengan budaya negara timur salah satunya Indonesia yang memiliki sifat ramah dan kental akan sopan santun, pembentukan karakter seseorang sangat dipengaruhi oleh peran orang tua atau keluarga untuk menginternalisasi nilai-nilai luhur budaya bangsa dan mencegah perilaku yang menyimpang. Pembangunan karakter keluarga dipengaruhi oleh delapan fungsi keluarga yang ditetapkan pemerintah dalam Peraturan Pemerintah No. 87 Tahun 2014 tentang Perkembangan Kependudukan, Pembangunan Keluarga, KB, dan Sistem Informasi Keluarga. Di antara delapan fungsi tersebut adalah (1) Fungsi Agama; (2) Fungsi Sosial

Budaya; (3) Fungsi Cinta dan Kasih Sayang; (4) Fungsi Perlindungan; (5) Fungsi Reproduksi; (6) Fungsi Sosialisasi dan Pendidikan; (7) Fungsi Ekonomi, dan (8) Fungsi Pembinaan Lingkungan. Namun, pemahaman dan kesadaran tentang delapan fungsi keluarga tersebut di Indonesia masih cenderung rendah. Berdasarkan Rencana Strategis (Renstra) BKKBN tahun 2020-2024 nilai pemahaman 8 fungsi keluarga di Indonesia berada pada angka 38%. Hal tersebut menunjukkan bahwa pembangunan karakter bangsa belum optimal. Selain itu, Rencana Strategis atau Renstra BKKBN juga menunjukkan bahwa rendahnya pemahaman dan kesadaran fungsi keluarga merupakan isu strategis dalam hal pembangunan kebudayaan dan karakter bangsa. Sesuai dengan identitas bangsa Indonesia yang berbudaya dan berkarakter maka hal tersebut dimulai dari keluarga untuk melakukan pengasuhan, pembiasaan, dan penanaman nilai-nilai moral yang baik. Dengan demikian keluarga merupakan satuan unit terkecil memiliki peran fundamental terhadap pengaruh kualitas pembangunan kependudukan suatu negara. Harapannya keluarga dapat menghasilkan kualitas sumber daya manusia yang berkarakter dan mampu menyiapkan kehidupan berkeluarga yang baik di masa depan.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 52 Tahun 2009 tentang Perkembangan Kependudukan dan Pembangunan Keluarga memuat pentingnya peran keluarga dalam kehidupan bernegara. Keluarga bukan hanya membentuk karakter seseorang, tetapi juga menjadi inti pembangunan kependudukan yang memengaruhi demografi negara, yaitu kelahiran, kematian, dan perpindahan penduduk suatu wilayah. Sumber demografi tersebut adalah keluarga sebagai inti dari mulanya suatu kehidupan, yaitu ketika manusia dilahirkan hingga tutup usia. Berdasarkan Modul 5 Pembangunan Keluarga yang dikeluarkan oleh BKKBN, pembangunan keluarga dipengaruhi fenomena siklus hidup manusia dimulai

sejak balita, anak-anak, remaja, dewasa, hingga lansia. Keluarga utamanya orang tua yang memiliki balita dan anak-anak penting untuk melakukan pengasuhan dan pembinaan tumbuh kembang anak. Menginjak usia remaja, pembekalan pra nikah meliputi pengetahuan kesehatan reproduksi dan pencegahan perilaku menyimpang penting dilakukan untuk meningkatkan ketahanan remaja, sedangkan saat dewasa, seseorang mulai membangun keluarga yang akan menularkan pembelajaran dan menerapkan 8 fungsi keluarga. Kemudian ketika beranjak lansia, seseorang membutuhkan perawatan fisik dan mental karena telah memasuki usia rentan.

Urgensi pembangunan keluarga terhadap negara ditanggapi serius oleh BKKBN dengan cara menyusun dokumen perencanaan dan merancang skema kebijakan yang sesuai dengan pemetaan masalah. Menurut modul ke-5 revisi tahun 2022 Pembangunan Keluarga BKKBN terdapat permasalahan dalam pembangunan keluarga beberapa hal di antaranya, yaitu penyiapan bonus demografi. Salah satu poin yang menentukan tercapainya bonus demografi adalah keseimbangan angka kelahiran total atau *total fertility rate* (TFR). Angka kelahiran total akan menentukan struktur penduduk Indonesia. Apabila jumlah usia produktif lebih banyak daripada usia non produktif maka kondisi ini menjadi peluang untuk memaksimalkan bonus demografi dengan dibekali sumber daya manusia yang berkualitas dan memiliki daya saing. Namun, beberapa tahun terakhir TFR Indonesia mengalami penurunan. Berdasarkan data terakhir angka TFR Indonesia dapat dilihat pada tabel 1.1. berikut:

Tabel 1.1 Angka Kelahiran Total/Total Fertility Rate (TFR) Indonesia

No	Tahun	Angka TFR
1.	2022	2,15
2.	2021	2,24
3.	2020	2,19
4.	2019	2,22
5.	2018	2,23

Sumber: Badan Kependudukan dan Keluarga Berencana Nasional tahun 2023

Tabel 1.1. di atas menunjukkan angka TFR Indonesia yang cenderung menurun sepanjang tahunnya. Artinya, jumlah anak yang dilahirkan oleh seorang wanita pada masa suburnya semakin sedikit. Akibatnya, dikhawatirkan terjadi penurunan laju penduduk yang mungkin berdampak pada berkurangnya sumber daya manusia terlebih untuk menyongsong bonus demografi. Permasalahan selanjutnya, yaitu tingginya angka kematian ibu dan bayi. Berdasarkan catatan Kementerian Kesehatan, angka kematian ibu pada tahun 2022 sebesar 4.005, sedangkan tahun berikutnya meningkat menjadi 4.129 jiwa. Data tersebut disebabkan salah satunya karena Empat Terlalu (4T), yaitu terlalu muda, terlalu banyak, terlalu dekat, dan terlalu tua. Dari sisi balita, terdapat permasalahan berupa tingginya angka prevalensi *stunting*. Menurut data Kementerian Kesehatan tahun 2023 dalam Survei Status Gizi Indonesia pada tahun 2022 sebesar 21,6% menurun dari tahun 2021 sebelumnya sebesar 24,4%. Namun target tersebut masih jauh jika dibandingkan dengan tahun 2024 sebesar 14%.

Isu permasalahan berikutnya adalah rendahnya pemahaman remaja terkait kesehatan reproduksi dan penyiapan kehidupan berkeluarga. Remaja kurang memiliki ruang untuk memperoleh sosialisasi dan edukasi reproduksi secara bertanggung jawab. Terlebih stigma masyarakat yang menganggap edukasi seksual bersifat tabu. Kondisi tersebut dapat menyebabkan penyimpangan maupun memicu kejadian yang tidak

diinginkan seperti terjangkit penyakit menular seksual, kehamilan pada remaja, hingga aborsi yang menyebabkan morbilitas dan mortalitas. Berdasarkan data yang disampaikan oleh Direktur Bina Kesehatan Reproduksi BKKBN Ibu Safrina Salim menyampaikan bahwa terjadi kenaikan angka kelahiran pada usia 15-19 tahun pada tahun 2021 sebesar 20,49 dan pada tahun 2022 meningkat menjadi 26,64 (Shanti, 2023). Angka tersebut menunjukkan banyaknya kehamilan yang terjadi pada usia remaja.

Permasalahan selanjutnya yang berkaitan dengan fenomena pembangunan keluarga adalah pernikahan usia anak yang tinggi di Indonesia. Berdasarkan data yang dipaparkan oleh UNICEF tahun 2023, Indonesia adalah negara ke-4 di dunia yang memiliki angka perkawinan anak perempuan tertinggi, dan terbesar di ASEAN. Permasalahan terakhir adalah *aging population*, yaitu perubahan struktur penduduk yang semakin “menua”. Usia lansia yang lebih tinggi dibandingkan dengan usia produktif akan menambah rasio ketergantungan. Pengendalian penduduk lansia saat ini masih mengandalkan peran keluarga dan komunitas apabila kemampuan keluarga dalam merawat lansia kurang berkualitas dan banyak keterbatasan maka akan berpotensi menjadikan lansia semakin rentan dan kurang mendapatkan perhatian serta intervensi yang optimal.

Sejumlah permasalahan tersebut mencerminkan kesejahteraan keluarga yang belum terpenuhi. Berdasarkan seluruh permasalahan dan kebutuhan yang telah dipaparkan, BKKBN dalam penyusunan Rencana Strategis (Renstra) BKKBN merujuk pada Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN). Adapun arah kebijakan dan strategi BKKBN menunjukkan lima poin, di antaranya :

- a. Meningkatkan ketahanan dan kesejahteraan keluarga, serta menguatkan pembentukan karakter keluarga.

- b. Memperkuat sinkronisasi kebijakan pengendalian penduduk.
- c. Meningkatkan akses serta kualitas penyelenggaraan Keluarga Berencana dan Kesehatan Reproduksi berbasis kewilayahan dan segmentasi sasaran.
- d. Meningkatkan advokasi dan pergerakan Program Bangga Kencana.
- e. Mengintegrasikan sistem informasi keluarga.

Setelah ditetapkan arah kebijakan pada Renstra BKKBN, pemerintah provinsi turut turun tangan dengan menyelaraskan Renstra BKKBN dengan Renstra Dinas Pemberdayaan Perempuan Perlindungan Anak dan Kependudukan (DP3AK) Jawa Timur. Beberapa sasaran yang ditetapkan dokumen perencanaan tersebut adalah sebagai berikut:

1. Meningkatnya komitmen pembangunan responsif gender.
2. Meningkatnya partisipasi perempuan dalam pembangunan dan perlindungan perempuan.
3. Meningkatnya perlindungan anak.
4. Meningkatnya pengendalian penduduk.

Berdasarkan Renstra tersebut, Pemerintah Provinsi Jawa Timur menyinggung empat poin penting pembangunan keluarga. Kabupaten Ponorogo melalui Dinas Pengendalian Penduduk dan Keluarga Berencana (DPPKB) turut membuat dokumen perencanaan yang nantinya digunakan sebagai pedoman implementasi. DPPKB adalah dinas yang ditunjuk untuk menyelesaikan permasalahan terkait kependudukan dan keluarga berencana di tingkat Kabupaten Ponorogo. Sistem perencanaan pembangunan DPPKB dapat ditemui dalam dokumen Rencana Strategis (Renstra) DPPKB. Termuat dalam Renstra DPPKB tahun 2021-2026 bahwa DPPKB memiliki 4 program besar, yaitu:

- a. Program Pengendalian Penduduk.
- b. Program Pembinaan Keluarga Berencana (KB).
- c. Program Pemberdayaan dan Peningkatan Keluarga Sejahtera (KS).
- d. Program Penunjang Urusan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota.

Program Pemberdayaan dan Peningkatan Keluarga Sejahtera (KS) adalah program yang memiliki tujuan untuk mewujudkan pembangunan keluarga dengan cara pembinaan ketahanan dan kesejahteraan keluarga. Beberapa kegiatan yang ditetapkan guna menunjang program tersebut di antaranya, yaitu:

- a. Bina Keluarga Balita (BKB). Kegiatan ini adalah upaya peningkatan kualitas balita dan pembinaan bagi keluarga yang memiliki balita. Bentuk pengembangan kegiatan ini contohnya melalui pembentukan kelompok BKB di setiap kecamatan yang rutin melakukan penyuluhan, serta pemantauan tumbuh kembang anak menggunakan buku panduan atau BKB *kit* yang telah disediakan. Pedoman pada kegiatan BKB telah dikeluarkan oleh BKKBN dalam bentuk Peraturan Kepala BKKBN Nasional Nomor 12 Tahun 2018 Tentang Pengelolaan Bina Keluarga Balita Holistik Integratif.
- b. Bina Keluarga Remaja (BKR). Tujuan dari kegiatan ini adalah peningkatan kualitas remaja melalui peran orang tua dan keluarga dengan cara pembinaan dan pengasuhan tumbuh kembang remaja sehingga di antara orang tua dan remaja dapat tercipta hubungan yang harmonis. Jadi, BKR adalah wadah edukasi dan pembinaan kepada orang tua untuk dapat menghadapi masalah remaja dan berkomunikasi untuk pemecahan masalahnya. Bentuk kegiatan ini adalah pertemuan kelompok BKR yang terdiri dari remaja dan orang tua dengan penyuluhan materi terkait pencegahan

- pernikahan dini, persiapan pra nikah, maupun pencegahan *stunting*. Pedoman yang digunakan dalam kegiatan BKR adalah petunjuk teknis penyelenggaraan posyandu remaja yang dikeluarkan oleh Kementerian Kesehatan RI tahun 2018.
- c. Bina Keluarga Lansia (BKL). Kegiatan ini disebut juga sebagai komunitas yang dikhususkan untuk kelompok lansia dan keluarga yang mempunyai lansia dengan membentuk kelompok BKL. Adapun kegiatan yang dilakukan berupa penyuluhan, kunjungan rumah, pendampingan, dan rujukan yang ditujukan kepada lansia yang memerlukan perawatan kesehatan. Pedoman kegiatan BKL tercantum dalam Petunjuk Teknis Pelaksanaan Posyandu Lanjut Usia yang dikeluarkan oleh Kementerian Kesehatan RI Tahun 2021.
- d. Usaha Peningkatan Pendapatan Keluarga Akseptor (UPPKA). Kegiatan ini ditujukan untuk meningkatkan pendapatan ekonomi keluarga dengan cara pemberdayaan berbasis sosial kemasyarakatan. Bentuk kegiatan ini dilakukan dengan pertemuan yang ditujukan untuk memberi edukasi materi misalnya pelatihan membuat kue yang dapat dijadikan sebagai usaha rumahan. Pedoman kegiatan UPPKA adalah Peraturan Badan Kependudukan dan Keluarga Berencana Nasional RI Nomor 17 Tahun 2020 Tentang Pengelolaan Kelompok Usaha Peningkatan Pendapatan Keluarga Akseptor.
- e. Pusat Informasi dan Konseling Remaja (PIK-R). Kegiatan PIK-R adalah bentuk edukasi dan pembentukan kelompok remaja untuk mencerdaskan keilmuan pada bidang pencegahan pernikahan dini, pencegahan *stunting*, dan persiapan kehidupan pra-pernikahan. PIK-R dilaksanakan melalui metode masyarakat dan pendidikan atau sekolah dengan membentuk kelompok PIK-R yang rutin melakukan penyuluhan dan konseling kepada remaja untuk memberikan pengarahan. Panduan kegiatan PIK-R

adalah pedoman pengelolaan pusat informasi dan konseling remaja dan mahasiswa (PIK R/M) yang dikeluarkan oleh BKKBN pada tahun 2012.

Kelima kegiatan tersebut secara berangsur-angsur diimplementasikan di setiap desa di Ponorogo disertai dengan pemantauan atau monitoring dari DPPKB. Pelaksanaan kegiatan diawali dengan pertemuan yang diisi dengan penyampaian materi-materi yang relevan dengan topik kelompok kegiatan. Setelah dilakukan pertemuan, petugas lapangan kemudian membuat laporan atas kegiatan tersebut sehingga melalui laporan yang diajukan dapat dinilai keaktifan kelompok kegiatan pada setiap bulannya. Berdasarkan dokumen rencana strategis yang berlaku, setiap kegiatan memiliki indikator keberhasilan yang dilihat melalui prosentase keaktifan kelompok kegiatan, maka kegiatan tersebut akan dianggap berhasil apabila prosentase keaktifan kelompok kegiatan terpenuhi secara baik. Namun, berdasarkan laporan keaktifan kelompok kegiatan menunjukkan jumlah prosentase yang tidak terpenuhi secara maksimal. Berikut merupakan data kelompok kegiatan yang ada di Kabupaten Ponorogo:

Tabel 1.2 Persentase Kelompok Kegiatan (Poktan) Bina Keluarga Balita (BKB) Tahun 2023

Bulan	BKB		Persentase (%)
	Kelompok Yang ada	Kelompok Yang Melakukan Kegiatan	
Januari	355	299	84
Februari	355	254	73
Maret	355	253	71
April	345	291	84
Mei	345	322	96
Juni	345	339	98
Juli	345	344	99
Agustus	346	345	100
September	344	341	99
Oktober	344	342	99
November	344	343	99
Desember	344	340	99

Sumber Dinas Pengendalian Penduduk dan Keluarga Berencana Tahun 2023

Tabel 1.2. menunjukkan jumlah kelompok BKB yang ada di Kabupaten Ponorogo. Awalnya kelompok yang ada sejumlah 355 kelompok. Namun seiring berjalannya waktu, banyak kelompok yang tidak aktif ditandai dengan berkurangnya jumlah laporan yang terdata. Pada bulan Maret, jumlah kelompok yang tidak lapor mencapai 71%. Selanjutnya terjadi penurunan pada bulan berikutnya pada kelompok yang ada menjadi 345 kelompok. Pada bulan desember, data terakhir menunjukkan kelompok BKB yang ada sejumlah 344 kelompok dan jumlah kelompok yang lapor mulai bertambah hingga mencapai 340 kelompok dengan persentase 99%. Meskipun keaktifan kelompok BKB belum sepenuhnya menyentuh 100% tetapi pada akhir tahun 2023 berhasil mencapai 99%.

Tabel 1.3 Persentase Kelompok Kegiatan (Poktan) Bina Keluarga Remaja (BKR) Yang Lapori Tahun 2023

Bulan	BKR		Persentase (%)
	Kelompok Yang ada	Kelompok Yang Melakukan Kegiatan	
Januari	75	65	87
Februari	75	61	81
Maret	75	56	75
April	74	64	86
Mei	74	68	92
Juni	74	74	100
Juli	74	74	100
Agustus	74	74	100
September	74	74	100
Oktober	74	74	100
November	74	70	95
Desember	74	74	100

Sumber Dinas Pengendalian Penduduk dan Keluarga Berencana Tahun 2023

Berdasarkan tabel 1.3. menunjukkan jumlah kelompok yang ada awalnya sejumlah 75 kelompok. Namun pada bulan April terjadi penurunan jumlah kelompok yang ada menjadi 74 kelompok. Penurunan kelompok yang lapor sejak bulan Januari hingga Mei membuat persentase kelompok BKR yang tidak memenuhi 100%. Namun pada bulan Juni mulai meningkat dan semakin baik pada bulan setelahnya. Meskipun pada bulan November terdapat penurunan kelompok yang lapor, tetapi pada bulan Desember jumlah kelompok yang lapor kembali meningkat.

Tabel 1.4 Persentase Kelompok Kegiatan (Poktan) Bina Keluarga Lansia (BKL) Yang Laport Tahun 2023

Bulan	BKL		Persentase (%)
	Kelompok Yang ada	Kelompok Yang Melakukan Kegiatan	
Januari	208	84	78
Februari	207	137	66
Maret	207	135	65
April	207	160	77
Mei	207	193	93
Juni	206	199	97
Juli	206	203	99
Agustus	206	206	100
September	206	204	99
Oktober	206	206	100
November	206	185	90
Desember	206	202	98

Sumber Dinas Pengendalian Penduduk dan Keluarga Berencana Tahun 2023

Data pada tabel 1.4. jumlah kelompok BKL yang ada semula sejumlah 208 dan pada bulan berikutnya semakin berkurang hingga pada bulan Desember tersisa 206 kelompok BKL yang aktif di Ponorogo. Penurunan kelompok tersebut dapat disebabkan karena berkurangnya kelompok yang melaporkan aktivitas atau kegiatan yang dilakukan. Setiap bulannya selalu terjadi penurunan dan kenaikan jumlah persentase keaktifan yang dilihat melalui jumlah kelompok yang ada dan kelompok yang lapor. Hanya pada bulan Agustus dan Oktober yang berhasil menyentuh angka 100% persentase keaktifan kelompok.

**Tabel 1.5 Persentase Kelompok Kegiatan (Poktan) Usaha Peningkatan
Perekonomian Keluarga Akseptor (UPPKA) Tahun 2023**

Bulan	UPPKA		Persentase (%)
	Kelompok Yang Ada	Kelompok Yang Melakukan Kegiatan	
Januari	160	131	82
Februari	160	95	59
Maret	160	120	75
April	155	106	68
Mei	155	141	91
Juni	154	145	94
Juli	154	154	100
Agustus	154	153	99
September	154	154	100
Oktober	150	150	100
November	150	146	97
Desember	150	144	96

Sumber Dinas Pengendalian Penduduk dan Keluarga Berencana Tahun 2023

Pada tabel 1.5. di atas, diketahui terjadi penurunan yang signifikan pada jumlah kelompok yang ada. Pada awalnya, kelompok yang ada berjumlah 160 kelompok, kemudian semakin berkurang hingga menyisakan 150 kelompok. Pengurangan kelompok tersebut berimbas pada persentase keaktifan kelompok banyak yang tidak memenuhi 100%. Hanya bulan Juli, September, dan Oktober yang memenuhi keaktifan kelompok 100%.

Tabel 1.6 Persentase Kelompok Kegiatan (Poktan) Pusat Informasi dan Konseling Remaja (PIK-R) Tahun 2023

Bulan	PIK-R		Persentase (%)
	Kelompok Yang ada	Kelompok Yang Melakukan Kegiatan	
Januari	54	37	69
Februari	55	34	62
Maret	55	28	51
April	54	32	59
Mei	54	52	96
Juni	54	53	98
Juli	53	52	98
Agustus	53	53	100
September	53	47	89
Oktober	53	52	98
November	53	52	98
Desember	53	50	94

Sumber Dinas Pengendalian Penduduk dan Keluarga Berencana Tahun 2023

Berdasarkan tabel 1.6. diketahui banyak kelompok PIK-R yang kurang aktif, dilihat dari persentase yang memenuhi 100% hanya terjadi pada bulan Agustus saja, sedangkan bulan lainnya banyak kelompok yang tidak lapor. Pada bulan Maret misalnya penurunan kelompok yang lapor terdata paling rendah di antara bulan lainnya sehingga dari rendahnya laporan tersebut kelompok PIK-R dianggap kurang aktif.

Tabel 1.6 menunjukkan keaktifan kelompok kegiatan yang ditandai dengan laporan aktivitas setiap bulannya. Akumulasi laporan menunjukkan banyak kelompok kegiatan yang tidak melakukan laporan sehingga hasil jumlah pertemuan masing-masing kelompok kegiatan jumlahnya tidak sesuai dengan regulasi seharusnya, yaitu 100%. Dalam program pemberdayaan dan peningkatan keluarga sejahtera kegiatan Pusat Informasi dan Konseling Remaja (PIK-R) menjadi kegiatan yang paling sedikit jumlah laporannya dibandingkan di antara empat kegiatan lainnya.

Terdapat temuan sebelum melakukan penelitian bahwa salah satu permasalahan program pemberdayaan dan peningkatan keluarga sejahtera adalah kuantitas sumber daya manusia yang kurang. Program ini dipantau secara *top down* oleh pihak provinsi melalui monitoring pemberian target kepada setiap kabupaten atau kota dalam pelaksanaan program. Dilihat dari sumber daya manusia yang menjalankan program tersebut, yaitu pada bidang ketahanan dan kesejahteraan keluarga berdasarkan arsip kesekretariatan DPPKB hanya memiliki 5 orang karyawan yang tidak sebanding dengan beban kerja, target program yang tinggi, dan memiliki geografis yang luas. Dengan demikian, kuantitas sumber daya manusia yang dimiliki akan berpengaruh terhadap kualitas program yang dilaksanakan oleh DPPKB. Alih-alih melaksanakan program secara maksimal demi memenuhi target yang diberikan oleh pihak provinsi, DPPKB terindikasi dapat menurunkan kualitas program dan kurang maksimal dalam menyampaikan informasi yang seharusnya diserap baik oleh penerima program.

Jika ditelusuri lebih dalam, kelima kegiatan tersebut merupakan satu di antara indikator yang wajib ada dalam pembentukan kampung KB (Keluarga Berencana). Berdasarkan hal ini, peneliti memilih Kabupaten Ponorogo sebagai lokasi penelitian dengan data bahwa Kabupaten Ponorogo memiliki sebanyak 307 kampung KB. Angka ini menempatkan Ponorogo sebagai tertinggi kelima kabupaten/kota dengan jumlah kampung KB terbanyak di Jawa Timur. Selain itu, Ponorogo juga pernah mengukir prestasi sebagai kampung KB terbaik ke-3 di Jawa Timur, tepatnya kampung KB yang terletak di Desa Bangsalan pada tahun 2023. Namun implementasi kelima kegiatan tersebut belum sepenuhnya mencerminkan capaian dan prestasi Ponorogo perihal kampung KB. Banyaknya persentase kelompok kegiatan yang tidak memenuhi 100% menunjukkan bahwa

implementasi program tersebut belum berjalan secara sesuai dengan regulasi. Guna mengetahui tantangan dan permasalahan dalam mewujudkan tujuan program, perlu dikaji lebih dalam proses implementasi program tersebut. Salah satu teori yang dapat menunjukkan dimensi yang dapat menjelaskan proses implementasi program adalah teori implementasi yang dikemukakan oleh Van Meter dan Van Horn. Menurut Van Meter dan Van Horn implementasi program dipengaruhi oleh ukuran dan tujuan kebijakan, sumber daya, karakteristik agen pelaksana, sikap atau kecenderungan para pelaksana, komunikasi antar organisasi, dan lingkungan ekonomi, sosial, dan politik. Teori ini dianggap relevan dengan permasalahan yang terjadi, sebab dimensi yang tertera pada teori ini diduga dapat menjelaskan permasalahan implementasi program yang terjadi.

Di sisi lain terdapat temuan pada penelitian terdahulu yang dilakukan oleh Rochaeni dan Christianingsih (2022) berkaitan dengan implementasi kebijakan program kampung KB di Kecamatan Anjarsari Kabupaten Bandung juga mengalami permasalahan pada sumber daya yang dimiliki, kerja sama yang kurang maksimal, dan kompetensi pelaksana program kurang berkualitas. Penelitian selanjutnya berkaitan dengan strategi implementasi kebijakan tentang program kampung KB menuju keluarga sejahtera di Kabupaten Cirebon yang menunjukkan permasalahan pada kurangnya evaluasi dan laporan pelaksana program, respon pelaksana program yang kurang bertanggung jawab, keterbatasan sumber daya, dan rendahnya partisipasi kelompok sasaran. Permasalahan implementasi tersebut terjadi di lokus daerah yang berbeda dengan fokus topik terkait pelaksanaan kampung KB yang sama dengan penelitian ini. Penelitian tersebut mengindikasikan permasalahan yang mungkin juga terjadi di Kabupaten Ponorogo. Faktor lain yang melatarbelakangi kurangnya implementasi program tersebut dapat ditelusuri

lebih dalam menggunakan teori implementasi yang dikemukakan oleh Van Meter dan Van Horn.

Pelaksanaan program pemberdayaan dan peningkatan keluarga sejahtera di Ponorogo dapat diketahui keberhasilannya melalui prosentase keaktifan kelompok kegiatan sehingga kegiatan tersebut dianggap memenuhi indikator dan berhasil dilakukan. Kelompok kegiatan telah melaksanakan kegiatannya masing-masing, tetapi masih perlu ditingkatkan kembali keaktifannya agar memenuhi 100%. Implementasi program perlu ditelusuri penghambatnya untuk dapat menentukan langkah yang tepat dalam mencapai keberhasilan implementasi. Keluarga menjadi agen penting dalam menanamkan nilai-nilai luhur budaya guna menumbuhkan karakter dan mempengaruhi demografi negara. Kualitas dan kuantitas kependudukan Indonesia sangat dipengaruhi peran keluarga dalam menerapkan 8 fungsi keluarga. Dengan demikian, proses implementasi program pemberdayaan dan peningkatan keluarga sejahtera di Ponorogo memiliki peran yang penting untuk ditinjau lebih dalam sehingga dapat mewujudkan pembangunan keluarga sejahtera di masa depan.

1.2 Perumusan Masalah

Berdasarkan penjelasan latar belakang tersebut, dapat dilakukan perumusan masalah dalam penelitian ini, yakni:

1. Bagaimana implementasi program pemberdayaan dan peningkatan keluarga sejahtera di Kabupaten Ponorogo?
2. Apa faktor penghambat implementasi program pemberdayaan dan peningkatan keluarga sejahtera di Kabupaten Ponorogo?

1.3 Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah yang telah dipaparkan, berikut merupakan tujuan penelitian, di antaranya:

1. Untuk menganalisis implementasi program pemberdayaan dan peningkatan keluarga sejahtera di Kabupaten Ponorogo
2. Untuk menganalisis faktor penghambat implementasi program pemberdayaan dan peningkatan keluarga sejahtera di Kabupaten Ponorogo

1.4 Kegunaan Penelitian

Kegunaan penelitian ini terbagi menjadi manfaat teoritis dan manfaat praktis yang akan dipaparkan secara rinci di bawah ini :

1.4.1 Manfaat Teoritis

1. Peneliti melakukan penelitian dengan tujuan agar memberi kontribusi akademis terhadap pengembangan ilmu administrasi publik pada permasalahan kependudukan berupa kesejahteraan keluarga di Kabupaten Ponorogo.
2. Sebagai sumbangsih ilmu untuk meningkatkan kinerja pemerintah dalam mengimplementasikan implementasi program pada program pemberdayaan dan peningkatan kesejahteraan keluarga di Kabupaten Ponorogo.
3. Memberikan referensi kepada penelitian selanjutnya mengenai implementasi program pemberdayaan dan peningkatan keluarga sejahtera di Kabupaten Ponorogo.

1.4.2 Manfaat Praktis

1. Bagi peneliti

Penelitian ini dapat menambah pengalaman dalam mencari data dan peka terhadap permasalahan publik yang berkembang. Penelitian ini memberi wawasan kepada peneliti mengenai ilmu administrasi publik dan cara penyusunan skripsi penelitian yang baik dan benar.

2. Bagi Instansi Terkait

Penelitian ini dapat memberi sumbangsih keilmuan dan kontribusi terhadap teori implementasi program pada program pemberdayaan dan peningkatan keluarga sejahtera di Kabupaten Ponorogo.

3. Bagi Masyarakat Umum

Penelitian ini dapat menambah wawasan dan kepekaan terhadap permasalahan yang terjadi di sekitar masyarakat.

1.5 Kerangka Pemikiran Teoritis

Tabel 1.7 Penelitian Terdahulu

No	Nama Peneliti, Judul, Jurnal, dan Tahun	Metode	Landasan Teori	Hasil Temuan Penelitian
1.	<p>Penulis</p> <p>1. Lia Muliawaty</p> <p>Judul</p> <p>Strategi Implementasi Kebijakan Tentang Program Kampung Keluarga Berencana Menuju Keluarga Sejahtera di Kabupaten Cirebon</p>	<p>Penelitian ini merupakan penelitian dengan penelitian kualitatif</p>	<p>Teori implementasi kebijakan menurut Grindle:</p> <p>1) Isi kebijakan</p> <p>2) Konteks implementasi</p>	<p>Peneliti melakukan analisis SWOT sebagai instrument perencanaan strategis dan menghasilkan kesimpulan bahwa implementasi program kampung KB menuju keluarga sejahtera belum terwujud karena terdapat hambatan faktor isi kebijakan dan konteks implementasi yang tidak maksimal.</p>

	<p>Jurnal Administrasi Negara Fisip Universitas Pasundan</p> <p>Tahun 2019</p>			
2.	<p>Penulis</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Wahyu Prabowo 2. Okky Bagus Anggoro <p>Judul</p> <p>Implementasi Program Pembangunan Keluarga Berencana dalam Meningkatkan Kesejahteraan dan Kualitas Keluarga di Kecamatan Kranggan Temanggung</p> <p>Jurnal Ekonomi, Sosial, dan Humaniora</p> <p>Tahun 2020</p>	<p>Penelitian ini menggunakan metode kualitatif deskriptif.</p>	<p>Teori implementasi menurut Edward III dengan indikator:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) Komunikasi 2) Disposisi 3) Sumber daya 4) Struktur birokrasi 	<p>Berdasarkan hasil penelitian tersebut, terdapat permasalahan dalam pembinaan kesejahteraan masyarakat. namun secara keseluruhan implementasi program pembangunan keluarga berencana di Kabupaten Temanggung sudah berjalan sengan baik dan sesuai dengan SOP. Permasalahan lain adalah sumber daya manusia pelaksana program yang masih rendah ditandai dengan beberapa PLKB merupakan lulusan SLTA.</p>
3.	<p>Penulis</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Muntaha Mardhatillah <p>Judul</p> <p>Implementasi Program Usaha Peningkatan Pendapatan Keluarga Sejahtera (UPPKS) Untuk Pemberdayaan Masyarakat Miskin di Kota Padang Panjang</p> <p>Jurnal</p> <p>Jurnal Ilmiah Ekotrans dan Erudisi</p> <p>Tahun</p>	<p>Penelitian kualitatif deskriptif</p>	<p>Hansen dalam Mardhatillah (2021) mengemukakan jenis kendala dari asalnya, yaitu:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Kendala internal 2. Kendala eksternal 	<p>Ditemukan permasalahan dalam pelaksanaan program UPPKS, yaitu bantuan sosial yang diterima kelompok UPPKS masih minim, anggota kelompok kurang kreatif dalam memanfaatkan dana, pengawasan program masih lemah, dan pembinaan belum rata di Kota Padang Panjang.</p>

	2021			
4.	<p>Penulis</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Zakky Ansori 2. Sadam Hidayatullah Al-Amyan 3. Andini Hania Pratiwi 4. Nyi Mas Melati Juniar 5. Ila Rosmilawati <p>Judul</p> <p>Pelaksanaan Program Peningkatan Peranan Wanita Menuju Keluarga Sehat Sejahtera (P2WKSS) Dalam Mewujudkan Keluarga Sejahtera di Kelurahan Pajang Kota Tangerang</p> <p>Jurnal</p> <p>Pendidikan West Science</p> <p>Tahun</p> <p>2023</p>	<p>Metode penelitian deskriptif kualitatif</p>	<p>Teori implementasi Edward III dengan variabel:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Komunikasi (transmisi, kejelasan, dan konsistensi) 2. Sumber daya manusia, dan kewenangan 3. Sikap dan disposisi pelaksana 4. Struktur birokrasi 	<p>Berdasarkan penelitian tersebut, implementasi Program Peningkatan Peranan Wanita Menuju Keluarga Sehat Sejahtera (P2WKSS) Dalam Mewujudkan Keluarga Sejahtera dilakukan melalui pelatihan olahan pangan di Kota Tangerang dianggap berhasil karena kelompok sasaran telah mempraktikkan pelatihan bukan hanya Ketika kegiatan berlangsung, tetapi Ketika diluar kegiatan pula. Dampak secara ekonomi juga dirasakan dari pemasaran produk olahan tersebut.</p>
5.	<p>Penulis</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Abdulhalil Hi. Ibrahim 2. Bakri La Suhu 3. Nurhasna <p>Judul</p> <p>Implementasi Program Pemerintah Provinsi dalam Meningkatkan Kesejahteraan Rakyat</p> <p>Jurnal</p>	<p>Metode penelitian kualitatif deskriptif</p>	<p>Teori implementasi menurut Van Meter dan Horn (dalam William Dunn, 200:70) memberikan definisi implementasi sebagai tindakan-tindakan yang dilakukan individu dan kelompok dalam pemerintah maupun swasta yang memiliki sasaran atau tujuan tertentu.</p>	<p>Implementasi program kesejahteraan rakyat yang dilakukan oleh Biro Kesejahteraan Rakyat Setda Provinsi Maluku menunjukkan bahwa keagaamaan menjadi fokus dalam mengimplementasikan program, sedangkan faktor yang mempengaruhi implementasi program tersebut adalah anggaran yang dimiliki dan hubungan koordinasi antar instansi pada level provinsi, hingga kabupaten/kota di Maluku Utara.</p>

	Ejournal KAWASA Tahun 2020			
6.	<p>Penulis</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Atik Rochaeni 2. Endah Christianingsih <p>Judul</p> <p>Implementasi Kebijakan Program Kampung Keluarga Berencana di Kecamatan Arjasari Kabupaten Bandung</p> <p>Jurnal</p> <p>Jurnal Caraka Prabu</p> <p>Tahun</p> <p>2022</p>	Jenis penelitian kualitatif	<p>Teori implementasi Van Meter dan Van Horn memuat 6 dimensi</p> <ol style="list-style-type: none"> a. Ukuran dasar serta tujuan kebijakan. b. Sumber-sumber kebijakan. c. Komunikasi antar organisasi dan berbagai kegiatan pelaksanaan. d. Karakteristik dari badan-badan pelaksana. e. Kondisi ekonomi, sosial, dan politik. f. Kecenderungan pelaksana. 	<p>Hasil penelitian menunjukkan bahwa ukuran dan tujuan kebijakan belum tercapai secara ideal berdasarkan standar sasaran program, sumber daya manusia cukup memadai, sumber daya finansial dan fasilitas masih kurang, komunikasi dan transmisi informasi berjalan baik. SOP telah dijalankan dengan lengkap, perlu peningkatan pada pemahaman agen pelaksana.</p>
7.	<p>Penulis</p> <p>Juan George Lensini</p> <p>Judul</p> <p>Implementasi Program KB dalam Pengendalian Penduduk Untuk Mewujudkan Keluarga Sejahtera di Kota Kupang Provinsi Nusa Tenggara Timur</p> <p>Jurnal</p> <p>IPDN</p> <p>Tahun</p>	Metode penelitian deskriptif kualitatif	<p>Teori implementasi menurut Edward III dengan indikator:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Komunikasi 2. Disposisi 3. Sumber daya 4. Struktur birokrasi 	<p>Implementasi program KB di Kota Kupang sudah dilaksanakan dengan baik, tetapi belum dirasa optimal. Terdapat hambatan, seperti aturan adat yang terlalu mengikat, minimnya sumber daya manusia dan sumber daya finansial.</p>

	2020			
8.	<p>Penulis</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Rezza Widia Utami 2. Stevany Afrizal <p>Judul</p> <p>Implementasi Pemberdayaan Perempuan Melalui Program Peningkatan Peranan Wanita Menuju Keluarga Sehat Sejahtera di Kelurahan Kepuh</p> <p>Jurnal</p> <p>Pendidikan Sosiologi dan Humaniora</p> <p>Tahun</p> <p>2022</p>	Metode penelitian kualitatif deskriptif	Teori sosiologi pemberdayaan masyarakat menurut Jim Ife (1995) dengan sifat <i>top down</i> .	Implementasi pemberdayaan perempuan dalam program peningkatan peran wanita menuju keluarga sehat sejahtera di Kelurahan Kepuh menunjukkan bahwa program ini berhasil dilaksanakan sesuai dengan tujuan kompetensi diri dan partisipasi perempuan meningkat. Namun catatan penting terkait kelanjutan pemasaran produk ini belum terjamin secara jelas.
9.	<p>Penulis</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Arpan 2. Ida Rochmawati 3. Faisal Madya <p>Judul</p> <p>Implementasi Program Kampung Keluarga Berencana (KB) di Desa Teluk Kelansam Kecamatan Sintang Kabupaten Sintang</p> <p>Jurnal</p> <p>Ekonomi, Keuangan, dan Bisnis Syariah</p>	Metode kualitatif deskriptif	Model Implementasi oleh Charles O Jones (1994):	Implementasi Program KB di Desa Teluk Kelansam Kecamatan Sintang Kabupaten Sintang menunjukkan penggunaan teori milik Charles O Jones. Ditemukan adanya kendala terkait internal program berkaitan dengan struktur organisasi, penurunan aktivitas sumber daya manusia sebagai pelaksana program. Hal ini menjadikan program tidak terlaksana secara efisien dan kurang memberikan hasil yang maksimal.

	Tahun 2024			
10.	Penulis Wa Ode Wati Nurbaena Judul Implementasi Program Kesejahteraan Masyarakat Kelurahan Melalui Wadah Kampung Keluarga Berencana di Kelurahan Tampuna Kecamatan Bungi Kota Baubau Jurnal Studi pemerintahan Tahun 2020	Penelitian deskriptif kualitatif	Teori implementasi menurut Edward III dengan indikator: 1. Komunikasi 2. Disposisi 3. Sumber daya 4. Struktur birokrasi	Penelitian tersebut mengungkapkan adanya permasalahan dalam sumber daya manusia dan fasilitas yang kurang optimal. budaya masyarakat penerima program turut menjadi hambatan terlaksananya program KB dari sisi kependudukannya.

Sumber: Data Diolah Peneliti, 2024

Penelitian yang dilakukan oleh Muliawaty pada tahun 2029 dengan judul Strategi Implementasi Kebijakan Tentang Program Kampung Keluarga Berencana Menuju Keluarga Sejahtera di Kabupaten Cirebon menggunakan teori implementasi milik Grindle. Artikel ini menarik karena terdapat analisis SWOT yang menjadi mendukung penelitian untuk merumuskan strategi implementasi yang lebih baik. Sebab berdasarkan penelitian tersebut ditemukan hambatan pada isi kebijakan dan konteks implementasi. Terdapat kesamaan masalah dari penelitian tersebut dengan skripsi penulis, yaitu terkait kurang maksimalnya kegiatan bina keluarga, kurangnya evaluasi dan pelaporan program kampung KB, kurangnya tenaga pengelola atau penyuluh, kurangnya partisipasi masyarakat, dan respon pelaksana program yang kurang optimal.

Penelitian dengan judul Implementasi Program Pembangunan Keluarga Berencana dalam Meningkatkan Kesejahteraan dan Kualitas Keluarga di Kecamatan Kranggan Temanggung yang dilakukan oleh Wahyu Prabowo dan Okky Bagus Anggoro pada tahun 2020 menunjukkan bahwa terdapat perbedaan permasalahan berupa adanya program yang tidak berjalan sesuai dengan harapan dan masih membutuhkan perhatian khusus pada sumber daya yang dimiliki berupa insentif dana yang dimiliki dan sumber daya manusia yang melaksanakan program tersebut. Teori yang dipilih pada artikel tersebut adalah model implementasi milik Edward III, sedangkan penulis memilih teori implementasi milik Van Meter dan Van Horn.

Penelitian selanjutnya dilakukan oleh Mardhatillah (2021) pada tahun 2021 dengan judul Implementasi Program Usaha Peningkatan Pendapatan Keluarga Sejahtera (UPPKS) Untuk Pemberdayaan Masyarakat Miskin di Kota Padang Panjang. Penelitian tersebut memiliki relevansi dengan skripsi penulis terkait kegiatan UPPKA yang dilakukan di Kabupaten Ponorogo sedangkan artikel tersebut membahas kegiatan UPPKS yang secara konseptual sama dengan UPPKA. Berbeda dengan penyusunan skripsi ini yang menggunakan teori implementasi kebijakan menurut Van Meter dan Van Horn menjadi landasan penelitian.

Penelitian yang dilakukan oleh Ansori dkk (2023) dengan judul Pelaksanaan Program Peningkatan Peranan Wanita Menuju Keluarga Sehat Sejahtera (P2WKSS) Dalam Mewujudkan Keluarga Sejahtera di Kelurahan Pajang Kota Tangerang menunjukkan contoh keberhasilan implementasi yang baik. Artikel tersebut memberi kontribusi penelitian terkait penggunaan teori implementasi milik Edward III dan memberi gambaran kepada penulis untuk mengetahui proses keberhasilan implementasi program di kota lainnya.

Penelitian selanjutnya dilakukan oleh Abdulhalil Hi. Ibrahim dkk dengan judul Implementasi Program Pemerintah Provinsi dalam Meningkatkan Kesejahteraan Rakyat. Benang merah penelitian tersebut dengan tulisan ini adalah penggunaan teori implementasi Van Meter dan

Horn sebagai landasan penelitian. Kontribusi penelitian tersebut memberikan banyak temuan baru dari teori implementasi yang menjadi pewarna dalam tulisan skripsi ini.

Penelitian yang dilakukan oleh Rochaeni dan Christianingsih pada tahun 2022 mengangkat judul Implementasi Kebijakan Program Kampung Keluarga Berencana di Kecamatan Arjasari Kabupaten Bandung membahas pelaksanaan Kampung KB dan penghambatnya berdasarkan teori implementasi yang dikemukakan oleh Van Meter dan Van Horn. Penelitian tersebut memiliki topik dan pemilihan teori yang sama dengan skripsi peneliti, yaitu berkaitan dengan kampung KB yang memuat kegiatan BKB, BKR, BKL, UPPKA, dan PIK-R serta memberikan gambaran penggunaan teori implementasi milih Van Meter dan Van Horn di topik yang sama.

Penelitian dengan judul Implementasi Program KB dalam Pengendalian Penduduk Untuk Mewujudkan Keluarga Sejahtera di Kota Kupang Provinsi Nusa Tenggara Timur karya Juan George Lensini membahas penerapan teori implementasi kebijakan yang dikemukakan oleh Edward III. Melalui penelitian tersebut program KB dilaksanakan dengan tujuan meningkatkan kesejahteraan keluarga. Penelitian ini memberikan kontribusi terhadap peneliti terkait penerapan program di daerah lain dan memberikan kontribusi ilmu kepada peneliti untuk pengkayaan ilmu.

Penelitian selanjutnya adalah karya milik Utami dan Afrizal pada tahun 2022 dengan judul Implementasi Pemberdayaan Perempuan Melalui Program Peningkatan Peranan Wanita Menuju Keluarga Sehat Sejahtera di Kelurahan Kepuh. Penelitian ini memberikan referensi proses pelaksanaan program pemberdayaan wanita untuk meningkatkan kesejahteraan keluarga. Penelitian ini dianggap berhasil memberikan dampak dan mencapai tujuan program, dengan begitu peneliti dapat dijadikan sebagai referensi dalam melakukan penelitian.

Penelitian dengan judul Implementasi Program Kampung Keluarga Berencana (KB) di Desa Teluk Kelansam Kecamatan Sintang Kabupaten Sintang yang dilakukan oleh Arpan dkk pada

tahun 2024 mengemukakan bahwa secara keseluruhan implementasi program belum berjalan secara baik. Terdapat masalah dalam internal pelaksana program. Hal tersebut mendorong skripsi ini untuk lebih memperhatikan internal para pelaksana program pula. Penelitian ini menggunakan teori milik Charles O Jones yang memperkaya referensi penulisan skripsi terkait implementasi program.

Penelitian terakhir dengan judul Implementasi Program Kesejahteraan Masyarakat Kelurahan Melalui Wadah Kampung Keluarga Berencana di Kelurahan Tampuna Kecamatan Bungi Kota Baubau adalah penelitian yang sama-sama membahas kesejahteraan keluarga. Tulisan ini berkorelasi dengan fokus penelitian skripsi bahwa peningkatan ketahanan dan kesejahteraan keluarga dapat diwujudkan melalui penerapan kampung KB.

1.5.1 Paradigma Administrasi Publik

Paradigma adalah bahasa Yunani, yaitu *paradigm* yang dapat diartikan sebagai pola atau contoh. Para ahli menyebut paradigma dengan model dan menyebut model dengan paradigma. Model adalah pengembangan dari teori yang berhubungan dengan realita suatu permasalahan, dan teori merupakan suatu pangkal dari paradigma (dalam Anwaruddin, 2004). Thomas Khun (dalam Pasolong, 2019) menyatakan bahwa paradigma adalah suatu cara pandang, nilai, metode, prinsip dasar untuk menyelesaikan suatu masalah dalam masyarakat secara luas pada suatu masa. Selanjutnya Robert T. Golembiewski (dalam Pasolong, 2019) memberikan pendapatnya bahwa paradigma merupakan standar disiplin ilmu yang melihat fokus dan lokus. Maksud dari fokus di sini berkaitan dengan apa kajian dan cara memecahkan masalah, sedangkan lokus adalah lokasi di mana penerapan ilmu pengetahuan tersebut. Dengan demikian, dapat disimpulkan bahwa paradigma administrasi publik adalah model atau pola tentang fokus dan lokus (kedudukan) administrasi publik.

Frederickson (1984) (dalam Pasolong, 2019) membagi paradigma administrasi negara atau publik ke dalam enam paradigma, yaitu: (1) birokrasi klasik, (2) birokrasi neo-klasik/neo birokrasi, (3) kelembagaan/institusi. (4) hubungan kemanusiaan, dan (5) pilihan publik (6) administrasi negara baru. Nicholas Henry (1988) (dalam Pasolong, 2019) menyatakan paradigma administrasi terdiri dari 5 (lima) bagian di antaranya: (1) prinsip-prinsip administrasi (2) paradigma dikotomi politik-administrasi (3) administrasi publik sebagai ilmu politik (4) administrasi publik sebagai ilmu administrasi dan (5) administrasi publik sebagai administrasi publik.

Menurut Anwaruddin (2004) beberapa tahapan paradigma administrasi publik dapat dijelaskan sebagai berikut:

1. Paradigma 1: Dikotomi Politik Administrasi Publik (1900-1926)

Pelopop dari paradigma 1 adalah Leonard D White. Berdasarkan paradigma dikotomi politik-administrasi terdapat dwifungsi administrasi publik, yaitu politik dan administrasi. Lokus administrasi publik, yaitu administrasi publik bekerja setelah politik bekerja atau menumuskan kebijakan. Fokus administrasi publik digambarkan terletak pada naungan politik. Administrasi publik merupakan perpanjangan tangan dari politik dalam menjalankan kebijakan yang telah dirumuskan oleh politik. Statemen yang marak ditemukan pada saat itu adalah "*when politic ends, public administration begins*". Pada paradigma ini terdapat hubungan politik dan administrasi, seperti halnya dua sisi mata uang yang saling berkaitan dan tidak dapat dipisahkan dan saling membutuhkan.

2. Paradigma II: Prinsip-prinsip Administrasi Publik (1927-1937)

Pada paradigma II cukup berbeda dari paradigma I dengan lebih menekankan fokus administrasi publik, yaitu perlunya menerapkan prinsip-prinsip administrasi, seperti efisiensi, efektivitas, produktivitas, disiplin, kerja sama, koordinasi dan sebagainya. Tokoh pelopor paradigma II adalah FW Talyor yang menyatakan adanya 4 prinsip-prinsip dasar administrasi publik, yaitu perlu mengembangkan ilmu manajemen sejati untuk memperoleh kinerja terbaik, melakukan proses seleksi pegawai ilmiah agar mereka bisa bertanggung jawab dengan kerjanya, pendidikan dan pengembangan pada pegawai secara ilmiah dan kerjasama yang intim antara pegawai dan atasan. Prinsip-prinsip administrasi negara dari FW Taylor selanjutnya dikembangkan oleh Henry Fayol, Leonard D White dan lain-lain.

3. Paradigma III: Administrasi Publik sebagai Ilmu Politik (1950-1970)

Tokoh pada paradigma ini adalah Chester I Barnard, Dwight Waldo, Herbert Simon, dan lain-lain. Pada paradigma III administrasi publik berperan menjadi bagian dari ilmu politik. Dalam hal ini administrasi publik sebagai eksekutif dari politik. Pelaksanaan administrasi publik digambarkan tidak bisa bebas nilai (*free value*) dan bisa diintervensi dengan adanya lingkungan politik.

4. Paradigma IV: Administrasi Publik sebagai Ilmu Administrasi (1956 1970)

Pelopor paradigma ini antara lain Herbert Simon, Keith Henderson, James March. Menurut paradigma IV administrasi publik kembali menjadi administrasi publik. Para periode ini fokus administrasi publik menerapkan teori-teori organisasi, dan ilmu manajemen. Pada paradigma ini tidak ditemukan perbedaan

fokus administrasi publik dengan administrasi bisnis. Keduanya fokus pada efisiensi, efektivitas, dan produktivitas.

5. Paradigma V: Administrasi Publik sebagai Administrasi Publik (1970-Sekarang)

Tokoh pada paradigma ini di antaranya Amitai Etziomi, Gerald Caiden, dan lain-lain. Pada paradigma V ini, administrasi publik tetap menjadi administrasi publik dengan menjalankan prinsip-prinsip dan fungsi-fungsi administrasi publik. Teori organisasi dan manajemen publik, politik ekonomi publik, analisis dan proses pembuatan kebijakan publik digunakan dalam paradigma ini.

6. *Governance*

Governance termasuk dalam paradigma baru tatanan pengelolaan pemerintahan. Menurut para ahli, ada tiga pilar *governance*, yaitu pemerintah, sektor swasta, dan masyarakat. Di sisi lain, paradigma pengelolaan pemerintahan yang sebelumnya berkembang adalah *government* sebagai satu-satunya penyelenggara pemerintahan. Dengan bergesernya paradigma dari *government* ke arah *governance*, terdapat penekanan paterhadap kolaborasi dalam kesetaraan dan keseimbangan antara para aktor di antaranya pemerintah, sektor swasta, dan masyarakat madani (*civil society*). Dengan demikian dikembangkan pandangan atau paradigma baru administrasi publik yang disebut dengan pemerintahan yang baik (*good governance*).

Penelitian ini termasuk dalam Paradigma V: Administrasi Publik sebagai Administrasi Publik (1970) sebab fokus yang dibahas dalam penelitian ini adalah kebijakan publik yang berupa implementasi program pemberdayaan dan

peningkatan keluarga sejahtera. Penerapan paradigma ini dapat menjawab permasalahan penelitian guna meningkatkan keluarga sejahtera di Kabupaten Ponorogo.

1.5.1. Kebijakan Publik

Berdasarkan literatur terdahulu, para ahli mengartikan kebijakan publik dengan penekanan yang berbeda-beda. Perbedaan latar belakang, pendekatan, dan model yang digunakan para ahli sangat mempengaruhi definisi kebijakan publik itu sendiri. Robert Eyestone menungkapkan kebijakan publik sebagai hubungan suatu unit pemerintah dengan lingkungannya (dalam Isnawati, 2017). Sementara Thomas R.Dye mengatakan bahwa kebijakan publik adalah apapun yang dipilih oleh pemerintah untuk dilakukan dan tidak dilakukan (dalam Noery, 2022). Seorang ahli bernama Carl Friedrich berpendapat bahwa kebijakan publik adalah arah tindakan yang diusulkan oleh seseorang, kelompok, atau pemerintah dalam lingkungan tertentu yang memberikan hambatan dan peluang terhadap kebijakan yang diusulkan untuk menggunakan dan mengatasi dalam rangka mencapai tujuan atau sasaran tertentu (dalam Sutmasa, 2021). Selain itu, James Anderson juga mengungkapkan pandangannya mengenai kebijakan publik yang berarti arah tindakan yang mempunyai maksud yang ditetapkan oleh seorang aktor atau sejumlah aktor dalam mengatasi suatu masalah (dalam Choiriyah, 2018). Di sisi lain, Anderson (dalam Martomo, 2020) berpendapat bahwa konsep kebijakan publik akan berimplikasi pada 3 hal berikut. Pertama pusat perhatian seseorang berbicara mengenai kebijakan publik akan berorientasi pada maksud dan tujuan, bukan perilaku seseorang. Dalam kebijakan publik terdapat proses perencanaan melalui sistem politik, bukan terjadi secara acak. Kedua, kebijakan adalah pola tindakan yang diputuskan oleh pejabat pemerintah, bukan merupakan

keputusan tersendiri. Suatu keputusan tersebut diikuti pula dengan cara pelaksanaannya. Ketiga, kebijakan dilakukan atas dasar realita pemerintah, bukan berdasarkan apa yang diinginkan oleh pemerintah. Keempat, kebijakan publik mengandung sifat positif dan negatif. Dalam arti positif, kebijakan publik mencakup tindakan pemerintah untuk mempengaruhi suatu masalah. Secara negatif kebijakan publik dapat mencakup keputusan pemerintah, tetapi tidak disertai dengan pengambilan tindakan untuk menyelesaikan suatu persoalan.

Pada dasarnya kebijakan publik tercipta melalui proses yang kompleks. Penelitian ini memilih fokus utama pada implementasi program sebagai tahapan setelah dilakukannya penyusunan agenda, formulasi, dan adopsi. Dari sisi implementasi program, peneliti dapat mengetahui pelaksanaan program secara nyata sebagai hasil perencanaan program yang dilakukan sebelumnya. Implementasi adalah tahap yang menentukan keberhasilan dan kegagalan program. Melalui implementasi, peneliti dapat mengetahui faktor penyebab keberhasilan maupun kegagalan program dengan cara mengaplikasikan teori implementasi yang sesuai dengan topik implementasi yang sesuai.

1.5.2 Implementasi Kebijakan

Sebuah kebijakan harus diimplementasikan guna mengetahui dampak yang diinginkan tercapai atau tidak. Dalam proses pembuatan kebijakan, implementasi kebijakan dipandang sebagai tahap pelaksanaan undang-undang yang dilakukan oleh aktor, organisasi, prosedur, dan teknik bekerja sama untuk menjalankan sebuah kebijakan sebagai upaya perwujudan tujuan yang telah direncanakan. Proses implementasi dianggap sebagai cara mentransformasikan keputusan pemerintah menjadi pola-pola operasional sebagai

usaha untuk mencapai tujuan maupun perubahan atas suatu keputusan (Hi Ibrahim & La Suhu, 2020).

Ripley dan Franklin (dalam Saipan dan Dahlan, 2024) mengungkapkan bahwa implementasi merupakan tahap yang terjadi setelah undang-undang disahkan dan memberikan otoritas program, kebijakan, keuntungan, atau keluaran. Implementasi juga mencakup berbagai tindakan yang dilakukan pemerintah untuk mengusahakan agar suatu program berjalan. Beberapa kegiatan yang termasuk dalam implementasi, yakni pertama badan pelaksana yang memiliki tanggung jawab dalam suatu kebijakan perlu memiliki sumber-sumber yang dibutuhkan supaya implementasi dapat berjalan dengan lancar. Beberapa sumber yang diperlukan antara lain sumber daya manusia, peralatan, lahan tanah, bahan mentah, dan uang. Kedua adalah pentingnya pengembangan anggaran dasar, regulasi, dan rencana-rencana desain program. Ketiga, badan pelaksana memiliki tanggung jawab untuk mengorganisasikan kegiatan yang dilakukannya dengan membangun unit birokrasi dan menciptakan rutinitas untuk mengatasi beban kerja.

Keberhasilan implementasi kebijakan menurut Ripley dan Franklin (dalam Mufidah dan Rahmadanik, 2023) dipengaruhi oleh tiga dimensi di antaranya:

- a) Kepatuhan, artinya kebijakan yang diimplementasikan perlu dibekali kepatuhan isi kebijakan dengan tindakan nyata yang harusnya dilakukan.
- b) Lancarnya rutinitas fungsi atau kelancaran keberhasilan, dalam hal ini kelancaran implementasi kebijakan dapat dilihat melalui kelancaran aktivitas atau rutinitas yang ditujukan untuk mencapai tujuan.
- c) Terwujudnya kinerja dan dampak yang dikehendaki, maksudnya keberhasilan implementasi akan berpengaruh terhadap kinerja dan dampak atau manfaat yang

terbagi menjadi dua, yaitu pencapaian hasil implementasi dalam waktu yang pendek atau dampak kebijakan memerlukan waktu yang panjang untuk diwujudkan.

Dilihat melalui pendapat Ripley dan Franklin, implementasi kebijakan dipengaruhi oleh kepatuhan isi yang artinya, pelaksana kebijakan harus mengetahui isi kebijakan dan dapat menjalankan apa yang telah tertulis secara nyata. Indikasi lancarnya implementasi dilihat melalui aktivitas yang berjalan dengan lancar sehingga dapat memberikan dampak pencapaian tujuan yang diinginkan. Apabila diamati, pendapat Ripley dan Franklin sudah cukup memberi gambaran implementasi yang sebaiknya dilakukan, namun pendapat yang dikemukakan masih dapat diperkaya lagi dari sisi sumber daya baik materi maupun non materi.

Menurut Marilee S. Grindle (1980) implementasi kebijakan adalah bagian dari tindakan administratif yang diteliti pada saat pelaksanaan program tertentu. Implementasi ditandai dengan adanya penetapan sasaran dan tujuan kebijakan yang disertai dengan dana untuk mencapai sasaran (dalam Sopah dkk, 2020). Dalam proses implementasi, Grindle (dalam Sopah dkk, 2020) mengungkapkan bahwa implementasi dipengaruhi oleh dua variabel pendukung, yaitu isi kebijakan (*content policy*), dan lingkungan implementasi (*context of implementation*). Secara lebih detail, penjelasan variabel tersebut adalah sebagai berikut:

- a. Isi kebijakan
 1. Kepentingan yang mempengaruhi target tertentu dalam kebijakan (*interest affected*).
 2. Tipe manfaat (*type of benefits*) menunjukkan adanya manfaat baik dari implementasi suatu kebijakan.

3. Derajat perubahan yang diinginkan (*extent of change envision*) derajat yang dimaksud adalah skala atau target capaian implementasi.
 4. Letak pengambilan keputusan (*site of decision making*) ketepatan dalam mengambil keputusan berperan penting dalam sebuah kebijakan.
 5. Pelaksanaan program (*program implementer*) poin yang perlu diperhatikan adalah kompetensi pelaksana kebijakan yang dapat mempengaruhi keberhasilan kebijakan.
 6. Sumberdaya yang dilibatkan (*resource committed*) sumber daya menjadi faktor pendukung agar implementasi kebijakan berjalan dengan baik.
- b. Lingkungan kebijakan (*context of implementation*)
1. Seberapa besar kekuasaan, kepentingan, dan strategi yang dimiliki oleh aktor dalam mengimplementasikan kebijakan.
 2. Karakteristik lembaga dan penguasa sebagai bentuk karakteristik lembaga yang mempengaruhi kebijakan.
 3. Tingkat kepatuhan dan daya tanggap kelompok sasaran sebagai bentuk respon pelaksana kebijakan.

Berdasarkan pendapat yang dikemukakan oleh Grindle, terlihat adanya dua dimensi besar yang mengelompokkan pengaruh-pengaruh implementasi kebijakan. Grindle mengungkapkan sisi internal, yaitu kebijakan itu sendiri dan sisi eksternal, yaitu lingkungan yang keduanya memiliki pengaruh yang sama-sama kuat. Namun Grindle tidak menyinggung dampak implementasi kebijakan tersebut terhadap masyarakat yang memperoleh dan menjalankan kebijakan tersebut sehingga hanya terfokus pada pelaksana kebijakannya saja.

Menurut Daniel A. Masmaian dan Paul A. Sabatier (dalam Supriyanto dkk, 2021) mengemukakan bahwa implementasi adalah suatu hal yang digunakan untuk memahami apa yang seharusnya terjadi setelah program berlaku atau dirumuskan. Disebutkan pula bahwa implementasi adalah pelaksanaan keputusan yang berbentuk undang-undang maupun perintah-perintah atau keputusan eksekutif dan badan peradilan yang bersifat penting. Model implementasi ini menganggap bahwa implementasi akan berhasil apabila birokrasi pelaksanaannya mematuhi peraturan yang ada (Siregar, 2022). Menurut Asmono dkk (2022) mengungkapkan bahwa model implementasi kebijakan akan dipengaruhi oleh tiga fenomena berikut:

1) Karakteristik masalah (*tractability of the problems*)

Menurut Mazmanian dan Sabatier (dalam Nurhayati, 2022) menjelaskan bahwa terdapat beberapa poin penting yang mempengaruhi karakteristik masalah di antaranya, pertama tingkat kesulitan masalah yang dihadapi. Secara teknis, penanganan masalah sosial pada beberapa kasus relatif sulit diselesaikan. Kedua, program akan relatif berhasil pada kelompok homogen. Ketiga, populasi kelompok sasaran perlu akan sulit apabila tidak dibatasi. Keempat, program dengan tujuan memberikan pengetahuan kognitif kepada masyarakat lebih mudah diterima daripada program yang bertujuan mengubah perilaku masyarakat.

2) Karakteristik kebijakan atau undang-undang (*ability of statute to structure implementation*)

Dalam sebuah kebijakan, kejelasan isi yang terkandung di dalamnya menjadi kunci untuk dapat dipahami dan dilaksanakan secara baik oleh para pelaksana. Selanjutnya konsistensi

dalam melaksanakan kebijakan sesuai dengan aturan. Kejelasan isi kebijakan menjadi pencegah distorsi implementasi kebijakan. Secara material, kebijakan memerlukan dasar teoritis untuk mendukung isi kebijakan. Meskipun pada lingkungan tertentu memerlukan penyesuaian atau modifikasi. Selain itu, terdapat sumberdaya finansial yang turut melancarkan implementasi. Dari sisi pelaksana kebijakan, kepatuhan, dukungan, dan komitmen antar instansi akan sangat mempengaruhi implementasi program. Bukan hanya peran pelaksana, namun partisipasi masyarakat sebagai penerima program menjadi peluang dalam keberhasilan suatu kebijakan (Nurhayati, 2022).

3) Variabel lingkungan (*nonstatutory variables affecting implementation*)

Lingkungan kebijakan mencakup beberapa aspek penting di dalamnya, menurut Nurhayati (2022) menjelaskan bahwa kondisi sosial, ekonomi, dan pendidikan dapat mempengaruhi respon atau penerimaan masyarakat terhadap program yang diimplementasikan. Hal tersebut termasuk dalam dukungan publik terhadap pencapaian program. Kelompok pemilih memiliki peran untuk mempengaruhi intervensi terhadap keputusan yang dibuat oleh badan pelaksana. Selain itu, kelompok pemilih juga memiliki pengaruh dalam memberikan kritik kepada badan pelaksana. Terakhir adanya komitmen dan keterampilan dari para pelaksana dapat membantu merealisasikan kebijakan yang ingin dicapai.

Pendapat yang dikemukakan oleh Mazmanian dan Sebatier menunjukkan pembagian batasan pengaruh implementasi kebijakan yang diukur dari sisi permasalahan, kebijakan sebagai solusi, dan lingkungan kebijakan sebagai penerima kebijakan. Secara garis besar batasan tersebut sudah cukup lengkap dan mudah untuk dipahami, namun belum menyentuh aktor pelaksana kebijakan secara lebih dalam. Padahal aktor pelaksana

memiliki peran yang sangat penting untuk ditelusuri secara mendalam terkait hubungan satu sama lain, komunikasi yang dilakukan, dan karakteristik pelaksana kebijakan itu sendiri.

Selanjutnya Van Meter dan Van Horn mengartikan implementasi kebijakan sebagai tindakan yang dilakukan oleh individu, kelompok pemerintah, maupun swasta untuk meraih tujuan yang merupakan hasil dari keputusan kebijakan sebelumnya. Tindakan ini dapat berupa usaha untuk mengubah keputusan menjadi tindakan operasional yang diiringi dengan pengaturan waktu tertentu maupun usaha untuk mencapai perubahan kecil dan besar (dalam Hi Ibrahim & La Suhu, 2020). Pada intinya, implementasi kebijakan tidak bisa berjalan tanpa adanya penetapan tujuan dan sasaran (Maunde et al., 2021).

Van Meter dan Van Horn mengungkapkan model proses implementasi kebijakan (dalam Shauma 2022) dengan menggunakan beberapa dimensi pendukung, di antaranya adalah sebagai berikut:

1. Ukuran-Ukuran Dasar dan Tujuan-Tujuan Kebijakan

Adanya ukuran-ukuran dasar dan tujuan-tujuan kebijakan adalah untuk mengukur sejauh mana implementasi telah direalisasikan dan memberikan dampak. Setelah mengukur tujuan dan sasaran dalam implementasikan kebijakan akan diketahui keberhasilan atau kegagalan dari kebijakan.

2. Sumber-Sumber Kebijakan

Sumber-sumber kebijakan diperlukan sebagai faktor pendorong untuk menunjang keberhasilan implementasi kebijakan. Terdapat dua komponen yang terdapat di dalam sumber daya, yaitu sumber daya manusia dan finansial atau anggaran.

3. Komunikasi antar Organisasi dan Kegiatan-Kegiatan Pelaksanaan

Setiap individu yang menjalankan implementasi kebijakan perlu memahami ukuran-ukuran dan tujuan-tujuan yang ditetapkan. Kejelasan terkait ukuran dan tujuan implementasi perlu diperhatikan guna menghindari kesalahpahaman komunikasi di antara para pelaksana. Selain itu, konsistensi dan keseragaman dalam penyampaian ukuran dan tujuan implementasi juga merupakan hal yang penting sebagai pencegah penyimpangan penyebaran informasi yang tidak benar.

4. Karakteristik Badan-Badan Pelaksana

Karakteristik badan-badan pelaksana menurut Van Meter dan Van Horn adalah sikap dari masing-masing pelaksana kebijakan. Dapat dilihat pula melalui struktur birokrasi, pembagian wewenang, *Standart Operational Procedures* (SOP), hubungan formal maupun non formal agen pelaksana yang mempengaruhi karakteristik, norma, dan pola hubungan di antara para pelaksana kebijakan.

5. Sikap atau Kecenderungan Para Pelaksana

Sikap atau kecenderungan menunjukkan respon pelaksana program atas penerimaan atau penolakan program. Menurut Van Meter dan Van Horn (dalam Shauma dkk, 2022) sikap atau kecenderungan para pelaksana memuat tanggapan isi kebijakan.

6. Kondisi-Kondisi Ekonomi, Sosial, dan Politik

Van Meter dan Van Horn mengidentifikasi pengaruh variabel lingkungan terhadap hasil kebijakan yang dinilai memiliki dampak mendalam terhadap pencapaian badan pelaksana. Dari sisi ekonomi, sosial, maupun politik dapat dilihat dampak program sebelum dan sesudah program dijalankan. Lingkungan tersebut dapat mempengaruhi perilaku, partisipasi dan pandangan masyarakat terhadap program tersebut.

Pemaparan teori implementasi menurut Van Meter dan Van Horn menunjukkan pembagian dimensi yang menyeluruh dan cukup lengkap. Mulai dari kebijakan yang memiliki tujuan berupa ukuran capaian, sumber daya sebagai penunjang pelaksanaan kebijakan. Van Meter dan Van Horn menunjukkan perhatian yang mendalam terhadap agen pelaksana kebijakan dilihat dari adanya dimensi komunikasi yang dilakukan, karakteristik, dan sikap atau kecenderungan yang ketiganya mengarah pada hubungan para agen pelaksana kebijakan sebagai aktor utama pelaksana kebijakan. Terakhir terdapat dimensi ekonomi, sosial, dan politik yang mewakili bagaimana kondisi dan respon dari masyarakat sebagai penerima program.

Teori implementasi kebijakan menurut Edward III merupakan dampak langsung dan tidak langsung. Edward (dalam Hildayanti dkk, 2022) mengungkapkan bahwa implementasi adalah langkah lanjutan dari pembuat kebijakan atas sesuatu yang telah ditetapkan dan mendapat akibat dari kebijakan itu sendiri. Menurut Edward III terdapat empat faktor yang mempengaruhi keberhasilan implementasi, di antaranya adalah sebagai berikut:

1. Komunikasi

Sebagai syarat pertama lancarnya proses komunikasi adalah pemahaman dari seorang pelaksana kebijakan perlu mengetahui apa yang seharusnya dilakukan. Edward berpandangan bahwa komunikasi adalah kunci pertama implementasi kebijakan dapat berjalan dengan lancar. Seorang implementor harus mengetahui apa yang harus dilakukan, dan mampu meneruskan keputusan serta perintah kebijakan secara tepat kepada pelaksana lainnya. Pada tahap ini sangat rawan menimbulkan miskomunikasi atau salah penerimaan dari pihak pemberi keputusan sebagai pihak pertama kepada

pihak kedua, yakni penerima keputusan dan pihak lain seterusnya yang menerima keputusan tersebut. Dengan demikian, proses komunikasi menjadi fenomena yang penting dan sangat berpengaruh terhadap keberhasilan implementasi kebijakan.

Berdasarkan pernyataan tersebut, dapat dirangkum 3 faktor utama yang memiliki dampak dan mempengaruhi proses komunikasi. Berikut merupakan penjelasannya:

a. Transmisi

Poin pertama adalah transmisi sebagai bentuk pertukaran informasi dari pembuat kebijakan kepada pelaksana kebijakan. Pemahaman yang sama di antara kedua belah pihak tersebut sangat dibutuhkan guna tercapainya tujuan yang sama.

b. Kejelasan

Poin kedua yang sangat mempengaruhi komunikasi kebijakan adalah kejelasan. Segala bentuk informasi yang telah ditransmisikan akan disertai petunjuk pelaksanaan yang harus disampaikan secara jelas untuk menghindari kesalahpahaman persepsi di antara pihak tersebut.

c. Konsistensi

Konsistensi memuat komitmen di antara pihak yang melakukan komunikasi. Komitmen tersebut akan mempengaruhi kontinuitas pelaksanaan kebijakan yang diinginkan. Agar kebijakan tersebut terlaksana dengan baik maka membutuhkan tindakan yang aktif dari kedua pihak komunikator.

2. Sumber Daya

Sumber daya dalam melaksanakan proses implementasi dapat berupa sumber daya manusia, seperti staff, sarana prasarana, informasi, dan wewenang.

3. Disposisi

Disposisi diartikan sebagai kecenderungan pelaksana kebijakan dalam bersikap. Apabila perspektif pelaksana kebijakan berbeda dengan perspektif pembuat kebijakan maka akan berdampak pada implementasi program.

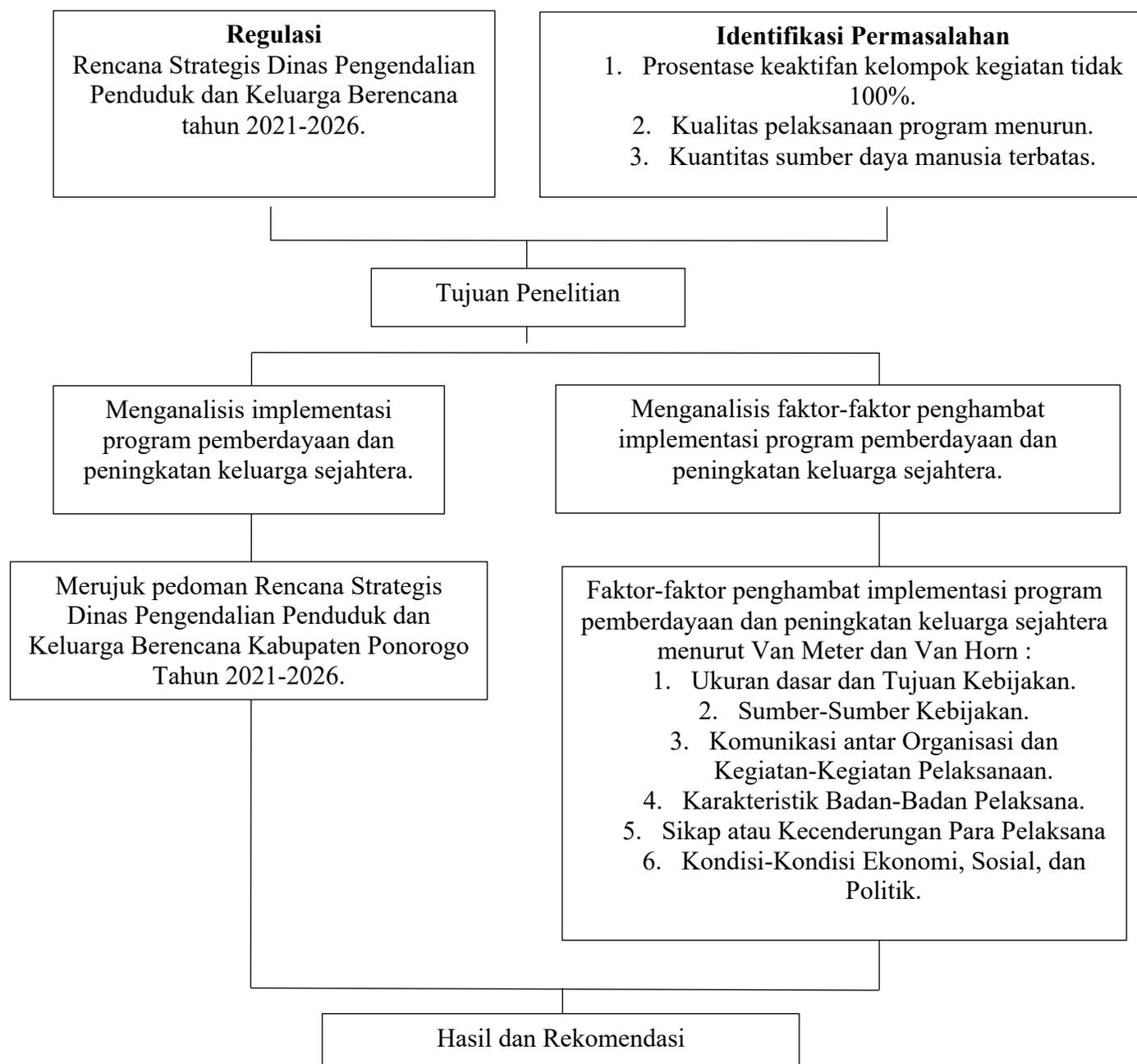
4. Struktur Birokrasi

Adanya struktur birokrasi secara hirarkis memberikan batasan dan aturan bagi pelaksana kebijakan untuk melaksanakan kebijakan sesuai dengan standar yang berlaku.

Implementasi kebijakan yang dikemukakan oleh Edward III dapat menggambarkan kondisi implementasi secara nyata terutama dari sisi agen pelaksana kebijakan. Dimensi yang dikemukakan oleh Edward mengarah pada hubungan para pelaksana kebijakan ditandai dengan komunikasi, sumber daya, disposisi, dan struktur birokrasi. Seluruh dimensi tersebut merujuk pada badan pelaksana kebijakan dan kurang menyinggung perihal dokumen kebijakan itu sendiri serta masyarakat sebagai penerima program.

1.6 Kerangka Pikir Penelitian

Tabel 1.8 Kerangka Pikir Penelitian



Sumber : Data Diolah Peneliti 2024

1.7 Operasionalisasi Konsep

Kebijakan publik lahir dari proses dan tahapan mulai dari *agenda setting*, formulasi kebijakan, adopsi kebijakan, implementasi kebijakan, hingga penilaian ketika kebijakan tersebut telah dilaksanakan. Pada tahap implementasi atau pelaksanaan kebijakan merupakan salah satu tahapan kebijakan yang memiliki pengaruh besar terhadap keberhasilan kebijakan atau program sebagai bentuk resolusi isu publik. Implementasi adalah sebuah pelaksanaan dari perencanaan yang telah dirancang sebelumnya yang memuat keputusan untuk melaksanakan tujuan yang telah ditetapkan dan memberikan dampak atau akibat terhadap sesuatu. Sesuai dengan permasalahan penelitian ini, penulis memilih teori implementasi kebijakan yang dikemukakan Van Meter dan Van Horn dengan penjelasan bahwa implementasi adalah tindakan yang dilakukan oleh pelaksana kebijakan secara individu, pemerintah, maupun swasta untuk dapat memperoleh tujuan yang diinginkan. Tindakan yang dimaksud untuk mentransformasikan keputusan menjadi pola operasional dan melakukan usaha demi mencapai perubahan yang diharapkan pada keputusan peraturan. Beberapa dimensi implementasi menurut Van Meter dan Van Horn di antaranya sebagai berikut:

1. Ukuran dan Tujuan Kebijakan

Ukuran dan Tujuan kebijakan adalah sasaran dan standar yang ingin dicapai program sebagai alat ukur tingkat keberhasilan implementasi program. Keinginan perumus kebijakan dituangkan dalam ukuran dan tujuan kebijakan yang nantinya diimplementasikan oleh pelaksana kebijakan. Menurut Van Meter dan Van Horn, kinerja kebijakan akan ditentukan oleh standar dan tujuan kebijakan yang menguraikan tujuan

keseluruhan dari suatu kebijakan. Ukuran dan tujuan kebijakan dilihat melalui beberapa aspek berikut:

- a. Kejelasan kebijakan yang melihat sejauh mana standar dan tujuan program yang ingin dicapai.
- b. Pemahaman pelaksana program menjelaskan tingkat pengetahuan pelaksana program.
- c. Pedoman program adalah dokumen yang memuat standar dan tujuan program.

2. Sumber Daya

Sumber daya dapat diartikan sebagai potensi yang dimiliki sebagai unsur pendukung program. Menurut Van Meter dan Van Horn sumber daya adalah fasilitas yang dapat mendorong keefektifan pelaksanaan kebijakan. Maksud sumber daya dalam implementasi adalah, yaitu manusia dan dana atau anggaran. Peneliti mengamati sumber daya melalui beberapa aspek berikut:

- a. Pihak-pihak yang terlibat dalam pelaksanaan program
- b. Kuantitas sumber daya manusia pelaksana program
- c. Penggunaan teknologi
- d. Sumber daya finansial program

3. Karakteristik Agen Pelaksana

Maksud dari karakteristik agen pelaksana adalah ciri atau budaya organisasi pelaksana program dalam melaksanakan implementasi kebijakan. Karakteristik agen pelaksana selain dianalisis melalui wawancara, juga dilihat dengan cara mengikuti secara langsung atau observasi peneliti terhadap pelaksana kebijakan. Beberapa aspek penting dalam karakteristik agen pelaksana adalah sebagai berikut:

- a. Pembagian wewenang dalam pelaksanaan program
 - b. Pelaksanaan Standar Operasional Prosedur program
 - c. Kompetensi pelaksana program
4. Sikap atau Kecenderungan Para Pelaksana

Sikap atau kecenderungan para pelaksana adalah respons atau tanggapan dari seseorang terhadap sesuatu. Dalam implementasi program maksud dari sikap atau kecenderungan adalah terkait penerimaan atau menolakan program yang dapat dilihat melalui tanggapan atas kebijakan yang dijalankan. Guna mengetahui sikap atau kecenderungan para pelaksana maka peneliti secara profesional akan menciptakan hubungan yang baik antara peneliti dengan pelaksana kebijakan. Capaian dimensi ini adalah tanggapan yang direspons oleh pelaksana program terhadap program yang dilaksanakan.

5. Komunikasi Antar Organisasi dan Aktivitas Pelaksana

Komunikasi adalah pertukaran informasi dan penyampaian pesan yang dilakukan antara pelaksana kebijakan maupun pembuat kebijakan, sedangkan koordinasi adalah penyalarsan tujuan bersama melalui sebuah proses. Komunikasi dan koordinasi menjadi alat bagi pelaksana kebijakan untuk mengimplementasikan program. Keefektifan komunikasi dan koordinasi antar pihak yang terlibat dalam pelaksanaan program dapat mengurangi kemungkinan adanya kesalahan atau miskomunikasi. Komunikasi dilihat melalui beberapa aspek berikut:

- a. Cara komunikasi dan koordinasi antar pelaksana program
 - b. Cara komunikasi dan koordinasi kepada masyarakat
6. Lingkungan Ekonomi Sosial dan Politik

Lingkungan ekonomi, sosial, dan politik adalah kondisi sasaran program biasanya masyarakat sebagai penerima program. Dalam implementasi, lingkungan ekonomi, sosial dan politik dilihat sebagai tanggapan masyarakat penerima program dalam bentuk dukungan, partisipasi, maupun keaktifan masyarakat terhadap menjalankan program tersebut. Peneliti akan melakukan observasi secara langsung dan mengikuti program sebagaimana pelaksanaan program tersebut di masyarakat. Berikut merupakan aspek penting yang dilihat dalam dimensi ini:

- a. Pandangan dan partisipasi masyarakat terhadap program
- b. Kondisi rata-rata ekonomi penerima program

Melalui teori Van Meter dan Van Horn, penulis memiliki gambaran yang sesuai dengan program pemberdayaan dan peningkatan keluarga sejahtera. Dimensi yang dipaparkan oleh Van Meter dan Van Horn cocok sebagai pedoman penelitian, sebab teori ini relevan dengan program pemberdayaan dan peningkatan keluarga sejahtera dilihat dari pembahasan kebijakan, pelaksana kebijakan, dan lingkungannya. Program tersebut akan diamati ukuran-ukuran dan tujuan-tujuan program apakah sudah sesuai antara dokumen dengan pelaksanaannya. Selanjutnya sumber daya manusia dan finansial program tersebut menjadi pendukung kelancaran jalannya program. Agen pelaksana program tersebut adalah Dinas Pengendalian Penduduk dan Keluarga Berencana, Kader Desa, dan Komunitas Generasi Berencana. Berdasarkan teori implementasi Van Meter dan Van Horn, agen pelaksana sangat diperhatikan aktivitasnya dilihat melalui dimensi karakteristik agen pelaksana, sikap atau kecenderungan pelaksana, dan komunikasi antar organisasi dan aktivitas pelaksana. Di sisi lain, tujuan program tersebut utamanya untuk meningkatkan kesejahteraan keluarga. Jadi sasaran utama program ini adalah keluarga yang ada di

Kabupaten Ponorogo. Adanya dimensi kondisi ekonomi, sosial, dan politik dalam teori implementasi Van Meter dan Van Horn menjadi pelengkap analisis peneliti dalam mengamati penerapan program pemberdayaan dan peningkatan keluarga sejahtera di Ponorogo. Teori implementasi yang dikemukakan oleh Van Meter dan Van Horn adalah jenis teori yang memuat dimensi kuantitatif. Namun penulis menggunakan metode kualitatif yang melihat dimensi kuantitatif dengan penjelasan kualitatif.

1.8 Argumen Penelitian

Program Pemberdayaan dan Peningkatan Keluarga Sejahtera di Ponorogo adalah program yang dimiliki oleh Dinas Pengendalian Penduduk dan Keluarga Berencana. Tujuan dari program ini adalah untuk meningkatkan kualitas kesejahteraan keluarga yang ada di Ponorogo. Dalam pelaksanaannya program ini memiliki lima kegiatan, yaitu Bina Keluarga Balita (BKB), Bina Keluarga Remaja (BKR), Bina Keluarga Lansia (BKL), Usaha Peningkatan Pendapatan Keluarga Akseptor (UPPKA), dan Pusat Informasi dan Konseling Remaja (PIK-R). Data dari kelima kegiatan tersebut menunjukkan bahwa kegiatan yang dilaksanakan tidak memenuhi regulasi yang seharusnya. Banyak kelompok kegiatan yang tidak melakukan aktivitas secara rutin, hal tersebut ditandai dengan persentase laporan kelompok kegiatan yang tidak memenuhi 100%. Padahal Ponorogo memiliki riwayat dan prestasi yang baik. Fenomena tersebut tidak seharusnya terjadi apabila terdapat implementasi yang baik. Berdasarkan teori implementasi yang dikemukakan oleh Van Horn dan Van Meter, beberapa fenomena yang mempengaruhi implementasi program adalah ukuran-ukuran atau standar sasaran program, sumber daya, karakteristik agen pelaksana, sikap atau kecenderungan para pelaksana, komunikasi antar organisasi, dan lingkungan ekonomi, sosial, dan politik. Teori tersebut dipilih penulis

sebagai alat analisis untuk mengetahui penyebab implementasi program belum berjalan secara baik. Alasannya, karena berdasarkan teori implementasi Van Meter dan Van Horn terdapat dimensi yang lengkap melihat implementasi dari sisi kebijakan itu sendiri, agen pelaksana kebijakan, dan lingkungan masyarakat sebagai penerima kebijakan. Jika implementasi program pemberdayaan dan peningkatan keluarga sejahtera belum dilaksanakan secara optimal, akibatnya program ini kurang bisa menjadi penyelesaian permasalahan di masyarakat atau justru dapat memunculkan beberapa permasalahan baru. Dengan demikian, program tersebut perlu dilakukan pengkajian lebih dalam untuk mengetahui permasalahan yang ada secara lebih lanjut dan solusi dari permasalahan tersebut.

1.9 Metode Penelitian

Secara ilmiah, metode penelitian memiliki ciri keilmuan yang dilakukan secara rasional menggunakan langkah-langkah khusus yang bersifat logis. Metode penelitian memuat cara ilmiah untuk memperoleh data yang dibutuhkan dalam penelitian. Cara ilmiah didapatkan dengan cara rasional, empiris, dan sistematis. Data yang dihasilkan dari proses penelitian ini adalah data empiris yang bersifat valid karena memiliki derajat ketepatan dengan data yang sebenarnya terjadi dalam subjek dan objek penelitian (Sugiyono, 2016).

Metode penelitian yang dipilih peneliti adalah metode kualitatif. Penelitian dengan metode ini dilakukan berdasarkan kondisi di lapangan yang alamiah. Artinya objek yang diteliti berkembang dengan sendirinya tanpa manipulasi dan hadirnya peneliti tidak mempengaruhi objek tersebut. Penelitian kualitatif bersifat mendalam. Data yang diperoleh mengandung makna data yang sebenarnya (Sugiyono, 2016).

1.9.1 Tipe Penelitian

Tipe penelitian ini adalah penelitian kualitatif dengan tipe penelitian eksplanatif yang menjelaskan suatu gambaran atas implementasi di Kabupaten Ponorogo.

1.9.2 Situs Penelitian

Penelitian ini mengambil situs atau lokasi penelitian di Kabupaten Ponorogo dengan alasan keaktifan program yang masih rendah sehingga mendorong peneliti untuk mengetahui bagaimana implementasi program pemberdayaan dan peningkatan keluarga sejahtera yang telah dilakukan DPPKB dan permasalahan apa yang menyebabkan implementasi tersebut belum maksimal.

1.9.3 Subjek Penelitian

Subjek penelitian dalam penelitian kualitatif selanjutnya disebut sebagai informan. Dalam penelitian ini penulis menggunakan prosedur *purposive* dengan cara peneliti menentukan informan yang menjadi sasaran yang sesuai dengan masalah penelitian dan melalui pertimbangan tertentu (Sugiyono, 2016). Penggunaan prosedur *purposive* yang dipilih adalah menggunakan *key person* untuk menentukan informan penelitian, karena peneliti telah mengetahui informasi awal yang berkaitan dengan objek dan subjek penelitian. Menurut Bungin (2008) *key person* dibutuhkan untuk melakukan wawancara atau observasi dengan tokoh formal maupun informal yang memahami permasalahan dalam fenomena penelitian. Selain itu, peneliti juga menggunakan teknik *snowball* yang diperoleh melalui rekomendasi yang ditunjuk dari informan.

Berdasarkan pernyataan tersebut, peneliti telah memilih beberapa *stakeholder* sebagai informan peneliti untuk mengetahui lebih dalam terkait implementasi program pemberdayaan dan peningkatan keluarga sejahtera. Berdasarkan informan tersebut peneliti

akan memperoleh data yang digunakan untuk menganalisis penelitian yang dilakukan.

Berikut merupakan beberapa informan yang menjadi subjek peneliti:

Tabel 1.9 Informan Penelitian

No	Informan	Jabatan	Intansi	Jumlah
1.	Informan 1	Penata Kependudukan Dan Keluarga Berencana Ahli Muda	Dinas Pengendalian Penduduk dan Keluarga Berencana	1 orang
2.	Informan 2	Komunitas generasi berencana	Komunitas Generasi Berencana	1 orang
3.	Informan 3	Anggota Kader BKB	Desa Siwalan	1 orang
4.	Informan 4	Anggota Kader BKR	Desa Siwalan	1 orang
5.	Informan 5	Anggota Kader BKL	Desa Siwalan	1 orang
6.	Informan 6	Anggota UPPKA	Desa Bangsalan	1 orang
7.	Informan 7	Masyarakat penerima program	Masyarakat penerima program	2 orang

Sumber: Data Diolah Peneliti, 2024

1.9.4 Jenis Data

Berdasarkan penelitian yang berifat kualitatif maka jenis data dalam penelitian ini berupa kata-kata dan tindakan. Sumber utama dari penelitian ini berasal dari kata-kata dan tindakan yang diamati dan diwawancarai (Sugiyono, 2016). Peneliti melakukan wawancara, melakukan pencatatan, perekaman, dan pengambilan dokumentasi penelitian.

1.9.5 Sumber Data

a. Data primer

Data primer diperoleh melalui hasil yang ditemukan dan dikumpulkan sendiri oleh peneliti, di antaranya dengan melalui wawancara mendalam bersama dengan narasumber yang berkompeten di bidangnya. Wawancara ini dilakukan secara terarah dengan persiapan berupa penyusunan pertanyaan yang relevan dengan topik permasalahan, dan pemilihan narasumber sesuai dengan bidangnya. Melalui wawancara mendalam, peneliti akan

melakukan wawancara secara berkali-kali dan menghabiskan waktu yang tidak sedikit untuk melakukan wawancara tersebut. Selanjutnya peneliti juga melakukan observasi dengan melakukan pengamatan secara langsung menggunakan pancaindera dan alat bantu untuk melakukan pencatatan terkait dengan objek pengamatan. Melalui observasi partisipasi, peneliti melakukan pengamatan dengan langsung dan merasakan aktivitas yang dilakukan oleh objek penelitian (Bungin, 2008).

b. Data sekunder

Data sekunder adalah data pendukung dari data primer. Data yang diperoleh peneliti didapatkan melalui buku, penelitian terdahulu, kajian literatur ilmiah, dan dokumen pemerintah. Data sekunder ini memuat jejak historis dan data pendukung yang dapat menunjang keabsahan penelitian (Bungin, 2008).

1.9.6 Teknik Pengumpulan Data

1. Wawancara

Sebagai pewawancara, peneliti menentukan materi yang akan ditanyakan kepada informan terkait implementasi program pemberdayaan dan keluarga sejahtera kepada Dinas Pengendalian Penduduk dan Keluarga Berencana (DPPKB), komunitas generasi berencana, kader desa, dan masyarakat penerima program sehingga peneliti akan memimpin jalannya proses wawancara dari awal sampai akhir.

Dalam penyusunan penelitian ini, peneliti memilih teknik wawancara mendalam sebagai cara untuk memperoleh data. Dengan wawancara mendalam, peneliti akan melakukan wawancara selama berulang dengan durasi yang lama untuk dapat mendapatkan data yang maksimal (Bungin, 2008). Untuk melancarkan wawancara

mendalam, peneliti telah mempersiapkan pertanyaan kepada informan dan memungkinkan adanya pertanyaan tambahan secara spontan ketika sedang melakukan wawancara.

2. Observasi

Jenis observasi yang dilakukan peneliti adalah observasi partisipasi yang membuat peneliti dapat mengamati secara langsung peristiwa atau fenomena yang berkaitan dengan penelitian. Lokasi observasi berada di Kabupaten Ponorogo dengan tempat yang berbeda-beda sesuai jadwal program dilaksanakan atau dapat pula datang secara spontan. Keterlibatan peneliti dalam kehidupan objek observasi dapat memudahkan pemahaman perilaku yang sedang terjadi. Peneliti juga menggunakan alat bantu untuk mencatat peristiwa, seperti buku, alat tulis, serta alat perekam berupa ponsel.

3. Dokumentasi

Teknik pengumpulan data dengan dokumentasi atau dokumenter menurut Bungin (2008) adalah metode pengumpulan data melalui penelusuran data historis. Adapun data dokumenter yang digunakan peneliti diperoleh melalui buku, penelitian terdahulu, kajian literatur ilmiah, dan dokumen pemerintah sebagai kelengkapan data peneliti yang lebih kredibel.

1.9.7 Analisis dan Interpretasi Data

Penelitian ini menggunakan teknik analisis yang dikemukakan oleh Miles and Huberman (1984) (dalam Sugiyono, 2016), yaitu analisis data yang dilakukan ketika pengumpulan data dilaksanakan dan setelah pengumpulan data. Aktivitas analisis dilakukan secara interaktif dan berlangsung secara terus menerus hingga data yang diperoleh bersifat jenuh. Langkah-langkah analisis data dilakukan dengan reduksi data, penyajian data, dan verifikasi data atau penarikan kesimpulan. Adapun langkah-langkah

yang ditempuh dalam analisis data menurut Miles and Huberman (1984) (dalam Bungin, 2008) secara lebih jelas adalah sebagai berikut:

1. Reduksi data

Data yang diperoleh dari lapangan jumlahnya cukup banyak, semakin lama peneliti berada di lapangan maka jumlah data akan bertambah banyak, kompleks dan rumit. Dengan begitu, peneliti segera melakukan analisis data dengan cara reduksi data. Peneliti memilih hal-hal yang dianggap pokok, fokus pada hal penting, dan mencari pola serta temanya. Data yang dihasilkan dari wawancara, observasi, dan dokumentasi merupakan data mentah yang bersifat kompleks untuk itu peneliti melakukan pemilihan data yang relevan dan data yang sesuai untuk disajikan dengan cara memilih data pokok atau inti.

2. Penyajian data

Dalam tahapan ini peneliti menyajikan data cara sistematis dengan bentuk tabel, bagan, maupun grafik yang mudah untuk dipahami oleh pembaca. Tujuan penyajian data ini adalah untuk memudahkan memahami sesuatu yang terjadi dan merencanakan pekerjaan selanjutnya berdasarkan pemahaman sebelumnya.

3. Pengambilan kesimpulan

Pengambilan kesimpulan atau verifikasi dilakukan berdasarkan bukti-bukti temuan yang ada di lapangan. Kesimpulan awal yang disusun masih bersifat sementara, seiring bertambahnya bukti yang dikumpulkan akan mendukung validitas dan menciptakan kesimpulan yang kredibel.

1.9.8 Kualitas Data (*Goodness Criteria*)

Penelitian kualitatif membutuhkan pemeriksaan keabsahan penelitian agar kebenaran dalam penelitian yang dilakukan tidak diragukan. Pengujian kualitas data dalam penelitian ini menggunakan metode sebagai berikut.

1. Triangulasi sumber

Triangulasi sumber dilakukan dengan membandingkan dan mengecek kembali tingkat derajat kepercayaan terhadap informasi yang diperoleh melalui waktu dan alat yang berbeda dalam lingkup penelitian kualitatif. Menurut Patton (1987) (dalam Moleong, 2010) triangulasi sumber dilakukan dengan (1) membandingkan data hasil pengamatan dengan hasil wawancara, (2) membandingkan apa yang dikatakan orang di depan umum dengan apa yang dikatakan secara pribadi, (3) membandingkan apa yang dikatakan orang-orang tentang situasi penelitian dengan apa yang dikatakan sepanjang waktu, (4) membandingkan keadaan dan prespektif seseorang dengan berbagai pendapat dan pandangan orang lain, seperti rakyat biasa, orang yang berpendidikan menengah atau tinggi, orang berada dan pemerintahan, (5) membandingkan hasil wawancara dengan isi suatu dokumen yang berkaitan.