BAB II

LANDASAN TEORI

A. Penelitian Terdahulu

1. **Ita Puspita** (2024) Program Studi Sarjana Kebidanan, STIkes Mitra RIA Husada Jakarta dalam penelitian Skripsi terdahulu yang berjudul "Pengaruh KB Suntik 3 Bulan (DMPA) Terhadap Gangguan Siklus Menstruasi Pada Akseptor KB Di Puskesmas Citorek Kabupaten Lebak". Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui adanya pengaruh penggunaan kontrasepsi suntik 3 bulan (DMPA) terhadap gangguan siklus menstruasi pada akseptor KB. Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah observasional analitik dengan pendekatan cross sectional, dimana pengukuran variabel independen dan dependen dilakukan pada waktu yang bersamaan. Populasi dalam penelitian ini adalah seluruh akseptor KB suntik DMPA di Puskesmas Citorek Kabupaten Lebak, dengan teknik pengambilan sampel menggunakan total sampling, sehingga seluruh populasi dijadikan sampel penelitian. Pengumpulan data dilakukan menggunakan instrumen kuesioner, kemudian dianalisis menggunakan analisis univariat untuk melihat distribusi frekuensi dan analisis bivariat dengan uji Chi-Square untuk mengetahui hubungan antar variabel. Hasil penelitian menunjukkan bahwa terdapat pengaruh yang signifikan antara penggunaan KB suntik DMPA dengan gangguan siklus menstruasi. Sebagian besar responden yang menggunakan KB suntik DMPA mengalami perubahan siklus menstruasi seperti amenore, spotting, maupun ketidakteraturan siklus menstruasi. Hal ini disebabkan oleh

kandungan hormon progesteron dalam DMPA yang dapat mempengaruhi keseimbangan hormonal sehingga berdampak pada siklus menstruasi. Dengan demikian, penelitian ini menyimpulkan bahwa penggunaan KB suntik DMPA memiliki pengaruh terhadap terjadinya gangguan siklus menstruasi pada akseptor KB, sehingga diperlukan edukasi dan konseling kepada akseptor sebelum penggunaan kontrasepsi agar memahami efek samping yang mungkin terjadi.

2. **Dewi Khoirun Nisak** (2022) Program Studi Hukum Keluarga Islam, Fakultas Syari'ah dan Hukum, Universitas Islam Negeri Sunan Kalijaga Yogyakarta Dalam Penelitian Skripsi yang berjudul "Pengaruh Program Keluarga Berencana (KB) pada Pasangan Kawin di Bawah Umur dalam Meningkatkan Ketahanan dan Kesejahteraan Keluarga di Kabupaten Situbondo Jawa Timur". Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui pengaruh program KB terhadap pasangan yang melakukan perkawinan di bawah umur dalam meningkatkan ketahanan serta kesejahteraan keluarga, serta ditinjau dari perspektif hukum Islam. Metode penelitian yang digunakan adalah *field research* (penelitian lapangan) dengan sifat deskriptif analitik. Teknik pengumpulan data dilakukan melalui wawancara dan dokumentasi, dengan pendekatan yuridis-normatif, yaitu mengkaji berdasarkan peraturan perundang-undangan serta norma-norma hukum Islam seperti Al-Qur'an, kaidah fikih, dan *maqāṣid syari'ah*. Analisis data dilakukan secara kualitatif dengan metode induktif, yaitu menarik kesimpulan dari fakta-fakta khusus yang ditemukan di lapangan. Hasil penelitian menunjukkan bahwa program Keluarga Berencana (KB)

memiliki pengaruh dalam meningkatkan ketahanan dan kesejahteraan keluarga pada pasangan kawin di bawah umur. Hal ini dikarenakan pasangan yang menikah di usia dini umumnya belum matang secara fisik, psikis, maupun ekonomi, sehingga berisiko terhadap rendahnya kualitas kehidupan keluarga. Dengan adanya program KB, pasangan dapat menunda kehamilan hingga kondisi organ reproduksi matang, serta memiliki waktu untuk mempersiapkan kondisi ekonomi dan mental keluarga. Selain itu, dari perspektif hukum Islam, penggunaan KB diperbolehkan selama tidak bertujuan untuk mencegah kehamilan secara permanen dan sejalan dengan tujuan syariat dalam menjaga jiwa (*ḥifẓu an-nafs*). Oleh karena itu, program KB dinilai relevan sebagai upaya dalam meningkatkan kualitas ketahanan dan kesejahteraan keluarga, khususnya pada pasangan yang menikah di bawah umur.

B. Tinjauan Teoritis

1. Kebijakan Publik

a. Pengertian kebijakan publik

Kebijakan publik (Muchlis Hamdi, 2017:1) “Merupakan salah satu output penyelenggaraan pemerintah, di samping pelayanan publik, barang publik, dan regulasi”. Oleh karna itu, substansi dan proses kebijakan akan selalu berkaitan dengan berbagai aspek keberadaan pemerintah terutama dengan bentuk negara, bentuk pemerintahan, dan sistem pemerintahan

Chief I. O. Udoji (dalam Sholichin Abdul Wahab, 2016: 15). mendefinisikan kebijakan publik sebagai suatu tindakan bersanksi

yang mengarah pada suatu tujuan tertentu yang paling berkaitan dan mempengaruhi sebagian besar warga masyarakat'.

Kebijakan publik menurut Thomas Dye (dalam AG. Subarsono, (2018: 2-4) 'adalah apapun pilihan pemerintah untuk melakukan atau tidak melakukan (*Public Policy is whatever governments choose to do not to do*)'. Konsep tersebut sangat luas karena kebijakan publik mencakup sesuatu yang tidak dilakukan oleh pemerintah di samping yang dilakukan oleh pemerintah ketika pemerintah menghadapi suatu masalah publik.

Definisi kebijakan publik dari Thomas Dye tersebut mengandung makna bahwa:

1) Kebijakan Publik tersebut dibuat oleh badan pemerintah, bukan organisasi swasta.
2) Kebijakan publik menyangkut pilihan yang harus dilakukanatau tidak dilakukan oleh badan pemerintah.

James E. Anderson dalam agustino (2017:17) 'Mendefinisikan kebijakan publik sebagai serangkaian kegiatan yang mempunyai tujuan tertentu yang diikuti dan dilaksanakan oleh seorang atau sekelompok aktor yang berhubungan dengan permasalahan atau sesuatu hal yang diperhatikan'. Walaupun disadari bahwa kebijakan publik dapat dipengaruhi oleh aktor dan faktor dari luar pemerintah.

Uddin dan Sobirin (2017:35), beberapa karakteristik kebijakan publik yang dapat diidentifikasikan adalah sebagai berikut: "Adanya tuiuan tertentu yang ingin dicapai, yaitu pemecahan masalah publik

(publik problem solving), adanya tindakan tindakan tertentu yang dilakukan, merupakan fungsi pemerintah sebagai pelayanan publik, dan adakalanya berbentuk ketetapan pemerintah yang bersifat negatif, yaitu ketetapan untuk tidak melakukan tindakan apa-apa".

Nurcholis (Arenawati, 2016:120), kebijakan publik memiliki ciri sebagai berikut: ‘Kebijakan adalah tindakan pemerintah yang mempunyai tujuan mensejahterakan masyarakat, kebijakan dibuat melalui tahap tahap yang sistematis sehingga semua variabel pokok dari semua permasalahan yang akan dipecahkan tercakup, kebijakan harus dilaksanakan oleh unit organisasi pelaksana, dan kebijakan perlu dievaluasi sehingga diketahui berhasil atau tidaknya dalam menyelesaikan masalah’.

1) Menurut H. Hugh Heglo (dalam Said Zainal Abidin 2016:15) menyebutkan kebijakan sebagai “*a course of action intended to accomplish some end*” atau sebagai suatu tindakan yang bermaksud untuk mencapai tujuan tertentu. Definisi Heglo ini selanjutnya diuraikan oleh Jones dalam kaitannya dengan beberapa isi dari kebijakan itu. Isi yang pertama adalah tujuan. Yang dimaksud adalah tujuan tertentu yang dikehendaki untukPengembangan Ilmu Pengetahuan Dalam konteks ini, ilmuwan dapat menempatkan kebijakan publik sebagai variabel terpengaruh, sehingga berusaha menentukan variabel pengaruhnya. Studi ini berusaha mencari variabel-variabel yang dapat mempengaruhi isi dari sebuah kebijakan publik.

2) Membantu para praktisi dalam memecahkan masalah-masalah Publik Dengan mempelajari kebijakan publik para praktisi akan memiliki dasar teoritis tentang bagaimana membuat kebijakan publik yang baik dan memperkecil kegagalan dari suatu kebijakan publik yang lebih berkualitas yang dapat menopang tujuan pembangunan.
3) Berguna untuk tujuan politik Suatu kebijakan publik yang dibuat melalui proses yang benar dengan dukungan teori yang kuat memiliki posisi yang kuat terhadap kritikan dari lawan-lawan politik. Kebijakan publik tersebut dapat meyakinkan kepada lawan-lawan politik yang tadinya kurang setuju. Kebijakan publik seperti itu tidak akan mudah dicabut hanya karena alasan kepentingan sesaat dari lawan-lawan politik.

Dicapai (*the desired ends to be achieved*); bukan sesuatu tujuan yang sekadar diinginkan saja. Dalam kehidupan sehari-hari, tujuan yang hanya diinginkan saja bukanlah tujuan, melainkan sekadar keinginan. Setiap orang boleh memiliki keinginan apa saja, tetapi dalam kehidupan bernegara tidak perlu diperhitungkan. Baru dapat diperhitungkan jika ada usaha untuk mencapainya dan ada "faktor pendukung" yang diperlukan. Kedua, rencana atau proposal yang merupakan alat atau cara tertentu untuk mencapainya. Ketiga, program atau cara tertentu yang telah mendapat persetujuan dan pengesahan untuk mencapai tujuan yang dimaksud. Keempat adalah keputusan, yakni tindakan tertentu yang diambil untuk

menentukan tujuan, membuat dan menyesuaikan rencana, serta melaksanakan dan mengevaluasi program. Kelima adalah dampak (*effect*), yakni dampak yang timbul dari suatu program dalam masyarakat. Selanjutnya, Heglo mengatakan bahwa kebijakan lebih dapat digolongkan sebagai suatu alat analisis daripada sebagai suatu rumusan kata-kata. Oleh karena itu, isi darif suatu kebijakan lebih dapat dipahami oleh para analis daripada oleh para perumus dan pelaksana kebijakan itu sendiri.

b. Proses Kebijakan Publik

Michael Howlet dan M. Ramesh (Subarsono, 2017:23) menyatakan bahwa proses kebijakan publik terdiri dari lima tahapan yaitu:

1) Penyusunan Agenda (*agenda setting*), yaitu suatu proses agar suatu masalah bisa mendapat perhatian dari pemerintah.
2) Formulasi Kebijakan (*Policy Formulation*), yakni proses perumusan pilihan-pilihan kebijakan oleh pemerintah.
3) Pemilihan kebijakan (*Decision Making*) yakni proses ketika pemerintah memilih untuk melakukan suatu tindakan atau tidak melakukan suatu tindakan.
4) Implementasi Kebijakan (*Policy Implementation*), yaitu proses untuk melaksanakan kebijakan supaya mencapai hasil.
5) Evaluasi Kebijakan (*Policy Evaluation*), yakni proses untuk memonitor dan menilai hasil atau kinerja kebijakan.

c. Tingkatan Kebijakan Publik

Masalah publik dapat dibedakan kedalam masalah procedural (Deddy Mulyadi, 2016: 37-38) “Berhubungan dengan bagaimana pemerintah diorganisasikan dan bagaimana pemerintah melakukan tugas-tugasnya”. Dengan melihat definisi tersebut, maka pemahaman mengenai kebijakan publik dapat disimpulkan menjadi dua pembagian. Pembagian jenis kebijakan publik yaitu.

1) Pertama adalah kebijakan publik menurut maknanya, bahwa kebijakan publik adalah hal-hal yang diputuskan pemerintah untuk dikerjakan atau dibiarkan.
2) Kedua adalah kebijakan publik menurut bentuknya, peraturan tertulis dan peraturan tidak tertulis/konvensi.

Kebijakan publik dalam artian luas dapat dibagi menjadi dua kelompok, yaitu kebijakan dalam bentuk peraturan-peraturan pemerintah yang tertulis dalam bentuk peraturan perundangan, dan peraturan-peraturan yang tidaktertulis namun disepakati, yaitu yang disebut sebagai konvensi. Contoh-contoh dari kebijakan publik ini yaitu undang-undang, peraturan pemerintah, peraturan/keputusan presiden, peraturan menteri, peraturan daerah, peraturan/keputusan Gubernur dan peraturan/keputusan Walikota/Bupati.

Tingkatan kebijakan publik di Indonesia dapat dibedakan menjadi 3 (tiga), yaitu antara lain:

1) Kebijakan publik tertinggi adalah kebijakan publik yang mendasari dan menjadi falsafah dari terbentuknya Negara Kesatuan Republik

Indonesia, yaitu pancasila dan undang-undang dasar (UUD) 1945 yang merupakan produk pendiri bangsa Indonesia, yang dapat direvisi hanya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), sebagai perwujudan dari seluruh rakyat Indonesia.

2) Kebijakan publik yang kedua adalah yang dibuat dalam bentuk kerjasama antara legislatif dan eksekutif. Model ini bukan menyiratkan ketidakmampuan legislatif, namun menyiratkan tingkat kompleksitas permasalahan yang tidak memungkinkan legislatif bekerja sendiri. Contohnya kebijakan publik yang dibuat bersama antara eksekutif dan legislatif ini adalah Undang-Undang dan peraturan Daerah.
3) Kebijakan Publik yang ketiga adalah kebijakan yang dibuat oelh eksekutif saja. Di dalam perkembangannya, peran eksekutif tidak cukup melaksanakan kebijakan yang dibuat oleh legislatif, karena produk dari legislatif berisikan peraturan yang sangat luas, sehingga dibutuhkan peraturan pelaksana yang dibuat sebagai turunan dari produk peraturan legislatif. Contohnya kebijakan publik yang dibuat oleh eksekutif adalah peraturan Pemerintah (PP), Keputusan/Peraturan presiden (Keppres / Perpres), Keputusan /Peraturan Mentri (Kepmen/Permen), Keputusan/Peraturan Gubernur, Keputusan/Peraturan Walikota/Bupati.

Kebijakan publik, dibuat bukannya tanpa maksud dan tujuan, maksud dan tujuan, maksud dan tujuan dari kebijakan publik adalah untuk memecahkan masalah atau mencari solusi alternatif

dari masalah yang menjadi isu bersama yang berkembang di masyarakat. Oleh karna itu tidak semua masalah yang berkembang di masyarakat bisa melahirkan satu kebyakan publik, hanya masalah publik yang dapat menggerakkan orang banyak untuk ikut memikirkan dan mencari solusi yang bisa menghasilkan suatu kebijakan publik. Kebijakan publik memiliki tingkatan, Nugroho (dalam Arifin Tahir, 2017:27) menegaskan bahwa secara sederhana rentetan atau tingkatan kebijakan publik di indonesia dapat dikelompokkan menjadi tiga, yakni

1) Kebijakan publik yang bersifat makro atau umum, atau mendasar yaitu: UUD 1945, UU/Perpu, Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, dan Peraturan Daerah.
2) Kebijakan publik yang bersifat (meso) atau menengah, atau penjelas pelaksanaan. Kebijakan ini dapat berbentuk Peraturan Menteri, Surat Edaran Menteri, Peraturan Gubernur, Peraturan Bupati, dan Peraturan Walikota. Kebijakannya dapat pula berbentuk surat keputusan bersama atau SKB antar Menteri, Gubernur, dan Bupati dan Walikota.
3) Kebijakan publik yang bersifat mikro adalah kebijakan yang mengatur pelaksanaan atau implementasi dari kebijakan di atasnya. Bentuk kebijakannya adalah peraturan yang dikeluarkan oleh aparat publik dibawah menteri, gubernur, bupati dan walikota

2. Implementasi Kebijakan

a. Pengertian Implementasi Kebijakan

Implementasi kebijakan adalah pelaksanaan keputusan kebijakan dasar, biasanya dalam bentuk undang-undang, namun dapat pula berbentuk perintah-perintah atau keputusan eksekutif yang penting atau badan peradilan lainnya, keputusan tersebut mengidentifikasikan masalah yang ingin diatasi, menyebutkan secara tegas tujuan atau sasaran yang ingin dicapai dengan berbagai cara untuk menstrukturkan atau mengatur proses implementasinya. Adapun beberapa Model Implementasi Kebijakan Publik, yaitu: Implementasi kebijakan

Menurut pandangan Edwards III (dalam Leo Agustino, 2016:136-141) menjelaskan bahwa terdapat empat variabel yang mempengaruhi implementasi kebijakan, yaitu:

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 grup) 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.

Terdapat tiga indikator yang dapat dipakai atau digunakan dalam mengukur keberhasilan variabel komunikasi tersebut diatas, yaitu:

a) Transmisi

penyaluran komunikasi yang baik akan dapat menghasilkan suatu implementasi yang baik pula. Seringkali terjadinya dalam penyaluran komunikasi adalah adanya salah pengertian (miskomunikasi), hal tersebut disebagiankan karena telah melalui beberapa tingkatan birokrasi, sehingga apa yang diharapkan terdistorsi ditengah jalan.

b) Kejelasan

komunikasi yang diterima oleh para pelaksanan kebijakan harus jelas dan tidak membingungkan (tidak ambigu/mendua). Ketidak jelasan pesan kebijakan tidak selalu menghalangi implementasi, pada tataran tertentu, para pelaksanan membutuhkan fleksibilitas dalam. melaksanakan kebijakan. Tetapi pada tataran yang lain hal tersebut justru akan menyelewengkan tujuan yang hendak dicapai oleh kebijakan yang telah ditetapkan.

c) Konsistensi

perintah yang diberikan dalam pelaksanaan suatu komunikasi haruslah konsisten dan jelas (untuk ditetapkan atau dijalankan). Karena jika perintah yang diberikan sering berubah-ubah, maka dapat menimbulkan. kebingungan bagi pelaksanan di lapangan.

2) Sumber Daya

Walaupun isi kebijakan sudah dikomunikasikan secara jelas dan konsisten, tetapi apabila implementor kekurangan sumberdaya untuk melaksanakan, implementasi tidak akan berjalan efektif. Sumberdaya tersebut dapat terwujud sumberdaya manusia, yakni kopetensi implementor, dan sumberdaya finansial. Sumberdaya adalah faktor penting untuk implementasi kebijakan agar efektif. Tanpa sumberdaya, kebijakan hanya tinggal di kertas menjadi dokumen saja. Terdapat 4 indikator sumberdaya terdiri dari beberapa elemen, yaitu:

a) Staf, Sumberdaya utama dalam implementasi kebijakan adalah staf. Kegagalan yang sering terjadi dalam implementasi kebijakan salah satunya disebagaikan oleh karena staf yang tidak mencukupi, memadai, ataupun tidak kompeten dibidangnya. Penambahan jumlah staf dan implementor saja tidak cukup, tetapi diperlukan pula kecukupan staf dengan keahlian dan kemampuan yang diperlukan (kompeten dan kapabel) dalam mengimplementasikan kebijakan atau melaksanakan tugas yang diinginkan itu sendiri.

b) Informasi; Dalam implementasi kebijakan, informasi mempunyai dua bentuk, yaitu:

- Informasi yang berhubungan dengan cara melaksanakan kebijakan. Implementor harus mengetahui apa yang mereka lakukan disaat mereka diberi perintah untuk melakukan tindakan.
- Informasi mengenai data kepatuhan dari para pelaksana terhadap peraturan dan regulasi pemerintah yang telah ditetapkan. Implementor harus mengetahui apakah orang lain yang terlibat di dalam pelaksanan kebijakan tersebut patuh terhadap hukum.

c) Wewenang, pada umumnya kewenangan harus bersifat formal agar perintah dapat dilaksanakan. Kewenangan merupakan otonitas atau legitimasi bagi para pelaksana dalam

melaksanakan kebijakan yang ditetapkan secara politik. Ketika wewenang itu nihil, maka kekuatan para implementor dimata publik tidak terlegitimasi, sehingga dapat menggagalkan proses implementasi kebijakan.

d) Fasilitas, Fasilitas fisik juga merupakan faktor penting dalam implementasi kebijakan. Implementor mungkin memiliki staf yang cukup, mengerti apa yang harus dilakukannya, dan memiliki wewenang untuk melaksanakan tugasnya, tetapi tanpa adanya fasilitas pendukung (sarana dan prasarana) maka implementasi kebijakan tersebut tidak akan berhasil.

3) Disposisi

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

a) Pengangkatan birokrasi; disposisi atau sikap para pelaksana akan menimbulkan hambatan-hambatan yang nyata terhadap implementasi kebijakan bila personil yang ada tidak melaksanakan kebijakan-kebijakan yang diinginkan oleh pejabat-pejabat tinggi. Karena itu, pemilihan dan pengangkatan personil pelaksana kebijakan haruslah orang-orang yang memiliki dedikasi pada kebijakan yang telah ditetapkan; lebih khusus lagi pada kepentingan warga.

b) Insentif; Edward menyatakan bahwa salah satu teknik yang disarankan untuk mengatasi masalah kecenderungan para para pelaksana adalah dengan memanipulasi insentif oleh karena itu, pada umumnya orang bertindak menurut kepentingan mereka sendiri, maka memanipulsi insentif oleh para pembuat kebijakan mempengaruhi tindakan para pelaksana kebijakan. Dengan cara menambah keuntungan atau biaya tertentu mungkin akan menjadi faktor pendorong yang membuat para pelaksana kebijakan upaya memenuhi kepentingan pribadi atau organisasi.

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 (standard operating procedures atau 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. Ini pada gilirannya menyebabkan

aktivitas organisasi tidak fleksibel. Variabel struktur birokrasi, yaitu:

a) SOP adalah suatu kegiatan rutin yang memungkinkan para pegawai (atau pelaksana kebijakan/administratur/birokrasi) untuk melaksanakan kegiatan-kegiatannya pada tiap harinya sesuai dengan standar yang ditetapkan (atau standar minimum yang dibutuhkan warga).
b) Sedangkan pelaksanaan fragmentasi adalah upaya penyebaran tanggungjawab kegiatan-kegiatan atau aktivitas-aktivitas pegawai diantara beberapa unit kerja.

Menurut pandangan Edwards (dalam Budi Winarno, 2019) sumber-sumber yang penting meliputi, staff yang memadai serta keahlian-keahlian yang baik untuk melaksanakan tugas-tugas mereka, wewenang dan fasilitas-fasilitas yang diperlukan untuk menerjemahkan usul-usul di atas kertas guna melaksanakan pelayanan-pelayanan publik. Struktur Birokrasi terdapat dua karakteristik utama, yakni *Standard Operating Procedures* (SOP) dan Fragmentasi: SOP atau prosedur-prosedur kerja ukuran-ukuran dasar berkembang sebagai tanggapan internal terhadap waktu yang terbatas dan sumbersumber dari para pelaksana serta keinginan untuk keseragaman dalam bekerjanya organisasi-organisasi yang kompleks dan tersebar luas. Sedangkan fragmentasi berasal dari tekanan tekanan diluar unit-unit birokrasi, seperti komite-komite legislatif, kelompoĸ-kelompok kepentingan pejabat-pejabat eksekutif, konstitusi negara dan sifat kebijakan yang mempengaruhi organisasi birokrasi pemerintah.

Pengertian implementasi kebijakan (Sahya Anggara, 2016: 530) sebagai suatu proses melaksanakan keputusan kebijakan, yang biasanya dalam bentuk undang-undang, peraturan pemerintah, keputusan peradilan perintah eksekutif, atau dekrit presiden'. Selanjutnya, Wahab juga mengemukakan beberapa pandangan dari Pressman dan Wildavsky yang menyatakan bahwa kata kerja mengimplemntasikan itu sudah sepantasnya terkait langsung dengan kata benda kebijakan. Oleh karena itu, kajian implementasi kebijakan perlu mendapat perhatian yang seksama.

Menurut Mulyadi (2018:45), "implementasi mengacu pada tindakan untuk mnecapai tujuan-tujuan yang telah ditetapkan dalam suatu keputusan tindakan ini berusaha untuk mengubah keputusan-keputusan tersebut menjadi pola-pola operasional serta berusaha mencapai perubahan-perubahan besar atau kecil sebagaimana yang telah diputuskan sebelumnya". Implementasi pada hakikatnya juga merupakan upaya pemahaman apa yang seharusnya terjadi setelah program dilaksanakan.

Menurut Joko Widodo (dalam Rahayu Kusuma Dewi 2016:155) 'menyatakan bahwa implementasi merupakan proses yang melibatkan sejumlah sumber yang termasuk manusia, dana, dan kemampuan organisasional

yang dilakukan oleh pemerintah atau swasta (individu atau kelompok)'.

Suatu kebijakan yang sudah dibuat tentu harus diimplemetasikan, yang dalam kenyataannya, masih mengalami berbagai kendala. Masalah yang dihadapi sering tidak dapat diidentifikasi dengan benar, sehingga mengakibatkan implementasi suatu kebijakan mengalami kegagalan. untuk menghindari hal tersebut, diperlukan analisis kebijakan untuk merumuskan suatu kebijakan.

b. Pendekatan Implemetasi Kebijakan

Perkembangan studi implementasi kebijakan (Leo Agustino, 2016: 130-131) telah memasuki generasi ketiga, di mana generasi pertama memperkenalkan pendekatan *top-down*. Pendekatan ini mengasumsikan bahwa implemetasi kebijakan dimulai dengan keputusan yang dibuat oleh pemerintah sehingga pelaksanaannya pun bersifat tersentralisasi. Atau dalam kata lain, pendekatan *top-down* bertitik-tolak dari perspektif bahwa keputusan-keputusan atau kebijakan yang telah ditetapkan oleh aktor pembuat keputusan harus dilaksanakan oleh para aparatur, administrator, atau birokrat di semua tingakatan terutama pada tingkat bawah. Maka tidak heran apabila Lester & Stewart Jr. (2000:108) menanamkan pendekatan ini dengan istilah *the command and control approach* (pendekatan kontrol dan komando). Di mana inti pendekatan ini adalah hendak menjelaskan sejauh mana tindakan para pelaksana (aparatur, administratur, dan

birokrat) melaksanakan konten kebijakan sesuai dengan prosedur serta tujuan yang telah digariskan dalam kebijakan atau oleh aktor kebijakan ditingkat pusat.

Generasi kedua perkembangan teori implementasi kebijakan memperkenalkan pendekatan bottom-up atau dalam istilah Lester & Stewart Jr. (2016:80) dinamakan *the market approach* (pendekatan pasar) sebagai proses atau pendekatan *top-down*. Para penggagas pendekatan ini menolak gagasan bahwa kebijakan ditentukan di tingkat pusat dan pelaksanaan harus tetap berpegang pada tujuan ini seketat mungkin. Mereka berpendapat bahwa untuk menyelesaikan masalah publik sebaiknya dimulai dari "karakter" yang mengenali dan memahami konteks masalah yang dirasakan mereka.

Generasi ketiga, memperkenalkan pendekatan hibrid atau pendekatan campuran (antara pendekatan *top-down* dengan pendekatan *bottom-up*) Pendekatan ini awalnya dikembangkan oleh Richard Elmore (dim. Puizi & Treib 2017) seorang simpatisan pendekatan *top-down* yang merasa gundah dengan kelemahan dua pendekatan yang ada. Oleh sebab itu, ia menggabungkan *forward-mapping* dengan *backward-mapping* yang intinya adalah para pembuat kebijakan harus mulai mempertimbangkan instrumen kebijakan dan sumber daya yang tersedia untuk perubahan kebijakan (*forward-mapping*) dan juga harus mengetahui struktur insentif pelaksana dan kelompok sasaran (*backward-mapping*).

c. Fenomena yang mempengaruhi Implementasi Kebijakan

Implementasi menurut KBBI (Kamus Besar Bahasa Indonesia) yaitu pelaksanaan / Penerapan. Sedangkan pengertian umum adalah suatu tindakan atau pelaksana rencana yang telah disusun cermat dan rinci (matang). Kata implemetasi sendiri berasal dari bahasa inggris "to implement" artinya mengimplentasikan, Implementasi kebijakan secara sederhana diartikan sebagai proses menerjemahkan peraturan kedalam bentuk tindakan.

Implementasi kebijakan (monitoring kebijakan) monitoring adalah salah satu tahap penting yang menentukan keberhasilan suatu kebijakan publik. Telah menyangkut monitoring terhadapa suatu kebijakan biasanya disebut juga studi implementasi, implementasi kebijakan juga memberikan informasi mengenai konsekuensi sekarang dan masa lalu dari diterapkannya alternatif kebijakan termasuk kendala-kendalanya. Implementasi kebijakan dipandang dalam pengertian yang luas, merupakan tahap dari proses kebijakan segera setelah penetapan undang-undang Implementasi dipandang secara luas mempunyai makna pelaksanaan undang-undang di mana berbagai aktor, organisasi, prosedur, dan teknik bekerja bersama-sama untuk menjalankan kebijakan dalam upaya untuk meraih tujuan-tujuan kebijakan atau program-program (Lester dan Stewart: 104).

Sedangkan, Donald van Metter & Carn van Hom (dalam Leo Agustino,2016:133-136), mendefinisikan Implementasi Kebijakan sebagai "tindakan-tindakan yang dilakukan oleh individu-individu atau

pejabat-pejabat atau kelompok-kelompok pemerintah atau swasta yang diarahkan pada tercapainya tujuan-tujuan yang telah digariskan dalam keputusan kebijaksanaan".

3. Keluarga Sejahtera

Keluarga Berencana merupakan upaya meningkatkan kepedulian dan peran serta masyarakat melalui pendewasaan usia kawin, pengaturan kelahiran, pembinaan ketahanan keluarga untuk mewujudkan keluarga kecil bahagia dan sejahtera.

Keluaraga berkualitas adalah keluarga yang sejahtera, sehat, mandiri, memiliki jumlah anak yang ideal, berwawasan kedepan, bertanggung jawab, harmonis dan bertaqwa kepada Tuhan Yang Maha Esa. Pemberdayaan keluarga adalah untuk mewujudkan keluarga yang berkualitas melalui upaya peningkatan kesejahteraan dan ketahanan keluarga.

Peningkatan kesejahteraan keluarga adalah peningkatan kesehatan kemampuan keluarga serta peran serta perempuan dalam upaya pemenuhan kebutuhan dasar seperti kebutuhan rohani, pangan, sandang, papan, pendidikan dan kesehatan termasuk KB anggotanya laki-laki maupun perempuan.

Berdasarkan Badan Koordinasi Keluarga Berencana Nasional (BKKBN) yang telah mengadakan program yang disebut dengan pendataan keluarga, yang mana pendataan ini bertujuan untuk memperoleh data tentang dasar kependudukan dan keluarga dalam

rangka program pembangunan dan pengentasan kemiskinan. Adapun pentahapan keluarga sejahtera tersebut ialah, sebagai berikut:

a. Keluarga pra sejahtera adalah keluarga yang tidak mampu memenuhi kebutuhan dasarnya seperti sandang, pangan dan papan.
b. Keluarga pra sejahtera 1 adalah keluarga yang sudah mampu memenuhi kebutuhan dasarnya serta memiliki pakaian yang berbeda untuk dipakai dirumah, bekerja dan sekolah.
c. Keluarga pra sejahtera II adalah keluarga yang sudah memenuhi tahapan keluarga sejahtera I, ikut ber KB, mempunyai penghasilan tetap, mempunyai pakaian baru satu stel dalam setahun.
d. Keluarga sejahtera III adalah keluarga memenuhi tahapan keluarga sejahtera II, mengikuti kegiatan kemasyarakatan secara rutin, serta memiliki tabungan kelu
e. Keluarga sejahtera III plus adalah keluarga yang memenuhi tahapan krluarga sejahtera III, aktif sebagai pengurus organisasi, memberikan sumbangan materiil secara teratur.

4. Keluarga Berencana

BKKN (2009) Keluarga berencana adalah tindakan untuk membantu individu atau pasangan suami istri untuk mendapatkan objektif- objektif tertentu, menghindari kelahiran yang tidak diinginkan, mendapatkan kelahiran yang memang diinginkan, mengatur interval diantara kehamilan dalam hubungan dengan umur suami istri, dan menentukan jumlah anak dalam keluarga.

STIA AMUNTAI

Dari pengertian diatas dapat diambil bahwa Keluarga Berencana yang sebenarnya :

a. Usaha manusia untuk mengatur jarak kelahiran yang tepat yang bertujuan untuk mewujudkan keluarga bahagia dan sejahtera guna mencapai kehidupan hari esok yang lebih baik.
b. Usaha manusia artinya ikhtiar kita sebelum adanya bibit janin dengan cara mempergunakan alat, obat-obatan yang diperbolehkan oleh agama (bukan obat terlarang). Dalam hidup ini wajib berusaha dan tawakal serta berdoa karena Tuhan tidak akan merubah nasib seseorang kecuali dia sendiri yang berusaha merubahnya.

Berdasarkan keputusan Presiden RI Nomor 103 tahun 2001 yang diikuti dengan keputusan presiden RI Nomor 110 tahun 2001 yang mengukuhkan kembali bahwa BKKBN tetap mempunyai tugas melaksanakan tugas pemerintah dibidang Keluarga Berencana dan Keluarga Sejahtera sesuai dengan ketentuan yang berlaku.

Untuk melaksanakan dan mengelola program KB perlu mengikut sertakan seluruh masyarakat dan pemerintah secara maksimal serta diselenggarakan secara teratur, terencana dan terarah demi terwujudnya tujuan dan sasaran yang telah ditetapkan.

5. Tujuan Dan Istilah Keluarga Berencana

a. Tujuan Keluarga Berencana Tujuan

Keluarga Berencana terdiri dua macam yaitu: bersifat kualitatif dan kuantitatif. Tujuan kualitatif dari program keluarga berencana yakni melembagakan norma keluarga kecil bahagia sejahtera.

Sedangkan tujuan kuatitatif dari program keluarga berencana yakni berupaya menurunkan angka kelahiran kasar (CBR). Disadari untuk memperlambat laju pertumbuhan penduduk sangat diperlukan penurunan angka kelahiran (fertilitas) yang lebih cepat dari pada penurunan mortalitas kematian.

b. Istilah Keluarga Berencana

Beberapa istilah dan definisi yang banyak ditemukan dan dipakai dalam kegiatan KB adalah sebagai berikut:

1) Akseptor KB atrau peserta KB yaitu salah seorang dari pasangan usia subur memakaai salah satu cara atau alat kontrasepsi untuk tujuan pencegahan kehamilan baik melalui program maupun non program.
2) Pasangan Usia Subur (PUS) merupakan pasangan suami istri yang pada saat ini masih hidup bersama, bertempat tinggal dalam satu rumah atau pun tidak, dan umur sang istri antara 15-44 tahun.
3) Alat kontrasepsi yaitu cara yang digunakan untuk mencegah atau menjarangkan kehamilan. Dikenal cara kontrasepsi modern seperti IUD, pil, suntikan, kondom, dialragma, vaginal tablet, jelly, foam, Medis Operatif Wanita (MOW) dsan Medis Operatif Pria (MOP). Cara-cara ini umumnya disebut sebagai efektif method, disamping itu dikenal pula cara kontrasepsi yang tradisonal seperti jamu-jamuan.

4) *Corrient user* yaitu dinamakan juga sebagai peserta KB aktif yaitu pasangan usia subur yang pada saat ini masih menggunakan salah satu cara atau alat kontarasepsi.
5) *Ever user* yaitu pasangan usia subur yang pernah menggunakan salah satu cara atau alat kontrasepsi, termasuk pula yang sekarang masih menggunakan salah satu cara ataupun tidak menggunkan lagi.
6) Akseptor baru yaitu pasangan usia subur pertama kali menggunakan salah satu cara atau alat kontrasepsi dan atau pasangan usia yang subur menggunakan kembalu salah satu atau alat kontrasepsi tersebut setelah berakhir masa kehamilannya.

6. Sasaran Keluarga Berencana

Sasaran dari pelaksanaan program keluarga berencan adalah:

a. Program pemberdayaan masyarakat

Sejalan dengan visi program KB Nasional, yaitu "Keluarga Berkualitas Tahun 2015", maka pemberdayaan keluarga lebih dimaksudkan untuk keluarga yang berkualitas melalui upaya peningkatan kesejahteraan dan ketahanan keluarga. Sasaran kinerjanya adalah:

1) Menurunnya jumlah keluarga yang tidak mampu memenuhi kebutuhan dasarnya, seperti kebutuhan rohani, pangan, sandang, papan, pendidikan termasuk KB.

2) Meningkatnya jumlah keluarga yang dapat mengakses informasi dan sumber daya ekonomi.
3) Meningkatnya kemampuan keluarga dalam pengasuhan dan penumbuhkembangan anak.
4) Menurunnya disharmoni dan tindak kekerasan dalam keluarga.
5) Meningkatnya kesadaran pengetahuan terhadap kualitas lingkungan.

b. Program kesehatan reproduksi remaja

Sasaran kinerja program reproduksi remaja adalah:

1) Menurunnya jumlah penduduk yang melaksanakan perkawinan pada usia remaja.
2) Menurunnya jumlah kehamilan remaja.
3) Menurunnya kejadian kehamilan pra nikah.

c. Program KB

Sasaran program kerja Keluarga Berencana adalah:

1) Menurunnya pasangan usia subur yang ingin ber KB namun tidak terlayani (*onmetneed*).
2) Meningkatnya partisifasi pria dalam ber KB.
3) Menurunnya angka kelahiran total (TFR).

d. Program penguatan kelembagaan dan jaringan KB

Sasaran program penguatan kelembagaan dan jaringan Keluarga Berencana adalah:

1) Meningkatkan jumlah PUS yang ber KB secara mandiri.

SEKOLAH TINGGI ILMU ADMINISTRASI STIA AMUNTAI

2) Meningkatkan cakupan dan kualitas pelayanan KB dan kesehatan reproduksi yang diselenggaraka oleh masyarakat.
3) Meningkatkan jumlah lembaga atau institusi yang secara mandiri menyelenggarakan pelayanan KB dan kesehatan reproduksi dan pemberdayaan keluarga.

Dari dimensi strategi penggarapan program Keluarga Berencana Nasional dapat diketahui bahwa pelembagaan dan pemberdayaan NKKBS menuju keluarga berkualitas merupakan usaha bertahap atau proses berlanjut yang intinya adalah mendidik individu atau masyarakat dari posisi sebagai objek menjadi subjek program keluarga berencana nasional dan sekaligus penumbuhan nilai.

7. Program KB IUD

KB spiral dilaporkan 99,7% efektif untuk mencegah kehamilan hingga bertahun-tahun tanpa harus repot mengingat jadwal minum obat, gonta-ganti alat, atau isi ulang resep. Jenis KB spiral hormon dapat bertahan selama 3-5 tahun, sementara KB spiral tembaga bisa mencegah kehamilan sampai 10 tahun lamanya. Keunggulannya ini membuat IUD menjadi alat pencegah kehamilan yang paling efektif dibandingkan alat kontrasepsi lainnya. Selain itu, kelebihan lainnya dari KB spiral adalah:

a. Bisa dilepas kapan saja, tanpa memengaruhi kesuburan. Setelah dilepas, kesuburan Anda bisa kembali normal.
b. Aman digunakan untuk ibu menyusui.

c. Mengurangi risiko terkena kanker serviks dan kanker endometrium.
d. Tidak membuat gemuk seperti pil KB.
e. IUD hormon bisa mengurangi nyeri dan kram PMS, mengurangi alran darah yang terlalu deras selama menstruasi, dan menurunkan risiko kehamilan ektopik.

Ada kelebihan tentu biasanya ada kekurangannya juga. Selain memiliki berbagai keuntungan untuk Anda, KB spiral juga memiliki beberapa kekurangan, antara lain:

a. Posisi KB spiral bisa bergeser, yang bisa meningkatkan risiko kebobolan hamil.
b. Rasa tidak nyaman pada perut ketika baru pasang.
c. Untuk beberapa bulan pertama, Anda dapat mengalami bercak perdarahan secara tidak teratur.
d. Tidak boleh digunakan pada wanita yang punya penyakit radang panggul atau penyakit menular seksual yang aktif, sedang hamil atau kemungkinan hamil, atau memiliki masalah atau penyakit yang terkait dengan rahim.
e. Menstruasi Anda lebih deras dan disertai kram saat Anda menggunakan KB tembaga.
f. Sementara saat pakai KB spiral hormon, menstruasi Anda akan lebih ringan dan singkat atau bisa tidak menstruasi sama sekali.

g. Tidak mencegah Anda dari risiko penyakit kelamin menular. Maka saat berhubungan seks, Anda juga tetap perlu pakai kondom.

C. Kerangka Pemikiran

Kerangka pemikiran merupakan bagian penting dalam penelitian yang berfungsi sebagai alur logis dan sistematis dalam memahami masalah yang sedang diteliti. Kerangka ini digunakan untuk membangun dasar yang kokoh dalam memecahkan permasalahan yang menjadi fokus penelitian.

Berdasarkan Undang-undang RI No. 52 tahun 2009 bahwa dalam mewujudkan pertumbuhan penduduk yang seimbang dan keluarga berkualitas dilakukan upaya pengendalian angka kelahiran dan penurunan angka kematian, pengarahan mobilitas penduduk, pengembangan kualitas penduduk pada seluruh dimensinya, peningkatan ketahanan dan kesejahteraan keluarga, penyiapan dan pengaturan perkawinan serta kehamilan sehingga penduduk menjadi sumber daya manusia yang tangguh bagi pembangunan dan ketahanan nasional, serta mampu bersaing dengan bangsa lain, dan dapat menikmati hasil pembangunan secara adil dan merata.

Penelitian ini dijelaskan melalui teori yang dikemukakan oleh George C. Edward III dalam Leo Agustino (2016) mengungkapkan ada empat faktor dalam mengimplementasikan suatu kebijakan publik yaitu:

1) Komunikasi

   Komunikasi menurutnya sangat mempengaruhi keberhasilan implementasi suatu kebijakan. Dalam variabel Komunikasi, untuk mencapai keberhasilan terhadap implementasi program KB dalam

mensejahterakan masyarakat di desa Telaga Sari, erat kaitannya dengan faktor tranmisi, kejelasan, dan konsistensi terhadap penyampaikan atau penyuluhan program yang dilakukan oleh pihak pelaksana.

2) Sumber daya.

Variabel kedua yang mempengaruhi implementasi kebijakan adalah sumber daya. Dalam variabel sumber daya, agar mampu mencapai keberhasilan terhadap implementasi program KB dalam mensejahterakan masyarakat di desa Telaga Sari perlu didukung oleh sumber daya yang baik yaitu sumber daya manusia (staf tenaga medis) maupun sumber daya finansial (anggaran dana) yang diberikan pemerintah.

3) Disposisi

Variabel selanjutnya yaitu disposisi atau sikap dari pelaksana kebijakan adalah factor penting dalam pendekatan mengenai pelaksanaan suatu kebijakan. Dalam variabel ini untuk mencapai keberhasilan dalam penerapan program KB dalam mensejahterakan masyarakat di desa Telaga Sari, sangat berkaitan dengan efek disposisi, pengaturan birokrasi, dan insentif dari pihak pelaksana untuk keberhasilan implementasi.

4) Stuktur birokrasi

Variabel terakhir yang mempengaruhi implementasi kebijakan adalah struktur birokrasi. Pada variabel ini implementasi program KB dalam mensejahterakan masyarakat di desa Telaga Sari, mencakup *Standar Operating Procedure* (SOP) yang digunakan serta pelaksanaan fragmantasi untuk menyebar tanggungjawab pelaksana.

Gambar 2. 1

Kerangka Pemikiran

