

II. TINJAUAN PUSTAKA

A. Tinjauan tentang Kebijakan Publik

1. Pengertian Kebijakan Publik

Kebijakan publik harus diturunkan dalam serangkaian petunjuk pelaksanaan dan petunjuk teknis yang berlaku internal dalam birokrasi. Sedangkan dari sisi masyarakat, yang penting adalah adanya suatu standar pelayanan publik, yang menjabarkan pada masyarakat apa pelayanan yang menjadi haknya, siapa yang bisa mendapatkannya, apa persyaratannya, juga bagaimana bentuk layanan itu. Hal ini akan mengikat pemerintah (negara) sebagai pemberi layanan dan masyarakat sebagai penerima layanan.

Kebijakan menurut Anderson, yaitu serangkaian tindakan yang mempunyai tujuan tertentu yang diikuti dan dilaksanakan oleh seseorang pelaku atau kelompok pelaku guna memecahkan suatu masalah tertentu. Istilah kebijakan publik lebih sering dipergunakan dalam kaitannya dengan tindakan-tindakan atau kegiatan pemerintah.⁶

Pendapat George C. Edwards III yang menyatakan bahwa “Kebijakan Negara adalah suatu tindakan yang dilakukan atau tidak dilakukan pemerintah”, sehingga

⁶ M.Irfan Islamy, *Prinsip-prinsip Perumusan Kebijakan Negara*, Bumi Aksara, Jakarta. 2001, hlm 17

suatu kebijakan tidak hanya suatu tindakan yang diusulkan tetapi juga yang tidak dilaksanakan.⁷ Demikian pula pendapat Thomas Dye yang mengatakan kebijakan publik adalah apapun pilihan pemerintah untuk melakukan atau tidak melakukan, definisi tersebut mengandung makna bahwa (1) kebijakan publik tersebut dibuat oleh badan pemerintah, bukan organisasi swasta; (2) kebijakan publik menyangkut pilihan yang harus dilakukan atau tidak dilakukan oleh pemerintah.⁸ Islamy menyatakan kebijakan negara adalah serangkaian tindakan yang ditetapkan dan dilaksanakan atau tidak dilaksanakan oleh pemerintah yang mempunyai tujuan atau berorientasi pada tujuan demi kepentingan seluruh masyarakat. Kebijakan Negara tersebut dapat berupa peraturan perundang-undangan yang dipergunakan untuk tujuan, sasaran dari program program dan tindakan yang dilakukan oleh pemerintah.⁹

Berdasarkan pengertian-pengertian kebijakan publik di atas, maka penulis menyimpulkan bahwa kebijakan adalah serangkaian tindakan pemerintah yang bersifat mengatur dalam rangka merespon permasalahan yang dihadapi masyarakat dan mempunyai tujuan tertentu, berorientasi kepada kepentingan publik (masyarakat) dan bertujuan untuk mengatasi masalah, memenuhi keinginan dan tuntutan seluruh anggota masyarakat. Kebijakan juga memuat semua tindakan pemerintah baik yang dilakukan maupun tidak dilakukan oleh pemerintah yang dalam pelaksanaannya terdapat unsur pemaksaan kepada pelaksana atau pengguna kebijakan agar dipatuhi.

⁷*Ibid*, hlm. 18

⁸Subarsono, A.G. 2011. *Analisis Kebijakan Publik*. Pustaka Pelajar.Jakarta.2005, hlm. 2

⁹ M.Irfan Islamy, Op, Cit., hlm. 20.

Tidaklah mudah membuat kebijakan publik yang baik dan benar, namun bukannya tidak mungkin suatu kebijakan publik akan dapat mengatasi permasalahan yang ada, untuk itu harus memperhatikan berbagai faktor, sebagaimana dikatakan Amara Raksasataya dalam Islamy mengemukakan bahwa suatu kebijakan harus memuat elemen-elemen yaitu :¹⁰

- a. Identifikasi dari tujuan yang ingin dicapai.
- b. Taktik atau strategi dari berbagai langkah untuk mencapai tujuan yang diinginkan.
- c. Penyediaan berbagai input untuk memungkinkan pelaksanaan secara nyata dari taktik atau strategi.

Mengidentifikasi dari tujuan yang ingin dicapai haruslah memahami isu atau masalah publik, dimana masalahnya bersifat mendasar, strategis, menyangkut banyak orang, berjangka panjang dan tidak bisa diselesaikan secara perorangan, dengan taktik dan startegi maupun berbagai input untuk pelaksanaan yang dituangkan dalam rumusan kebijakan publik dalam rangka menyelesaikan masalah yang ada, rumusan kebijakan merupakan bentuk perundang-undangan, setelah dirumuskan kemudian kebijakan publik di implementasikan baik oleh pemerintah, masyarakat maupun pemerintah bersama-sama masyarakat.

Mendasari pengertian kebijakan di atas maka dapat dikatakan bahwa kebijakan GenRe termasuk kebijakan publik yang bertujuan untuk mempersiapkan kehidupan berkeluarga bagi remaja serta mengendalikan jumlah penduduk. Dalam pelaksanaan kebijakan GenRe di BKKBN mengalami beberapa kendala dalam

¹⁰*Ibid.*

pelaksanaannya dalam rangka mencapai tujuan yang lebih baik, hal tersebut sejalan dengan pendapat Riant Nugroho bahwa kebijakan publik adalah jalan mencapai tujuan bersama yang dicita-citakan.¹¹ Sehingga kebijakan publik mudah untuk dipahami dan mudah diukur, disamping itu harus mengandung beberapa hal sebagaimana yang disampaikan oleh Kismartini, bahwa terdapat beberapa hal yang terkandung dalam kebijakan yaitu :¹²

- a. Tujuan tertentu yang ingin dicapai. Tujuan tertentu adalah tujuan yang berpihak kepada kepentingan masyarakat (*interest public*).
- b. Serangkaian tindakan untuk mencapai tujuan. Serangkaian tindakan untuk mencapai tujuan adalah strategi yang disusun untuk mencapai tujuan dengan lebih mudah yang acapkali dijabarkan ke dalam bentuk program dan proyek.
- c. Usulan tindakan dapat berasal dari perseorangan atau kelompok dari dalam ataupun luar pemerintahan,
- d. Penyediaan input untuk melaksanakan strategi. Input berupa sumber daya baik manusia maupun bukan manusia.
- e. Penyediaan berbagai input untuk memungkinkan pelaksanaan secara nyata dari taktik atau strategi.

2. Pengertian Program

Program adalah unsur pertama yang harus ada demi terciptanya suatu kegiatan. Di dalam program dibuat beberapa aspek, disebutkan bahwa di dalam setiap program dijelaskan mengenai:¹³

- a. Tujuan kegiatan yang akan dicapai.

¹¹Riant Nugroho.2001.*Public Policy;Dinamika Kebijakan. Analisis Kebijakan. Manajemen Kebijakan*, Elekmedia Komputindo. Jakarta. hlm 51.

¹²Kismartini.2005.*Analisis Kebijakan Publik*. Universitas Terbuka. Jakarta. hlm 16.

¹³<http://repository.usu.ac.id/bitstream/123456789/40108/3/chapter%20II.pdf> (diakses 11-9-2014)

- b. Kegiatan yang diambil dalam mencapai tujuan.
- c. Aturan yang harus dipegang dan prosedur yang harus dilalui.
- d. Perkiraan anggaran yang dibutuhkan.
- e. Strategi pelaksanaan.

Melalui program maka segala bentuk rencana akan lebih terorganisir dan lebih mudah untuk dioperationalkan. Hal ini sesuai dengan pengertian program adalah kumpulan proyek-proyek yang berhubungan telah dirancang untuk melaksanakan kegiatan-kegiatan yang harmonis dan secara integratif untuk mencapai sasaran kebijaksanaan tersebut secara keseluruhan.

Menurut Charles O. Jones, pengertian program adalah cara yang disahkan untuk mencapai tujuan, beberapa karakteristik tertentu yang dapat membantu seseorang untuk mengidentifikasi suatu aktivitas sebagai program atau tidak yaitu:

- a. Program cenderung membutuhkan staf, misalnya untuk melaksanakan atau sebagai pelaku program.
- b. Program biasanya memiliki anggaran tersendiri, program kadang biasanya juga diidentifikasi melalui anggaran.
- c. Program memiliki identitas sendiri, yang bila berjalan secara efektif dapat diakui oleh publik.¹⁴

Program yang didasarkan pada model teoritis yang jelas, yakni: sebelum menentukan masalah sosial yang ingin diatasi dan memulai melakukan intervensi, maka sebelumnya harus ada pemikiran yang serius terhadap bagaimana dan mengapa masalah itu terjadi dan apa yang menjadi solusi terbaik.

¹⁴ Ibid.

Berdasarkan hal diatas peneliti menyimpulkan bahwa program merupakan rencana atau rancangan kegiatan yang akan dilakukan. Program adalah suatu unit atau kesatuan kegiatan yang merupakan realisasi atau implementasi dari suatu kebijakan, juga berlangsung dalam proses yang berkesinambungan dan terjadi dalam suatu organisasi yang melibatkan sekelompok orang.

B. Implementasi Kebijakan Publik

Implementasi dari suatu program melibatkan upaya-upaya pembuat kebijakan untuk mempengaruhi perilaku birokrat pelaksana agar bersedia memberikan pelayanan dan mengatur perilaku kelompok sasaran. Implementasi adalah sesuatu yang dilakukan untuk menimbulkan dampak atau akibat itu dapat berupa undang-undang, peraturan pemerintah, keputusan peradilan dan kebijakan yang dibuat oleh lembaga-lembaga pemerintah dalam kehidupan kenegaraan.¹⁵

Sejalan dengan yang di ungkapkan oleh Mazmanian dan Sabatier, implementasi adalah memahami apa yang senyatanya terjadi sesudah suatu program dinyatakan berlaku atau dirumuskan yang mencakup baik usaha-usaha untuk mengadministrasikan maupun untuk menimbulkan dampak nyata pada masyarakat atau kejadian-kejadian.¹⁶

Definisi di atas, menekankan bahwa implementasi tidak hanya melibatkan badan-badan administratif yang bertanggung jawab untuk melaksanakan program dan menimbulkan ketaatan pada diri kelompok sasaran, tetapi juga menyangkut

¹⁵ S.Wahab. 2005. *Analisis Kebijaksanaan: Dari formulasi ke Implementasi. Kebijaksanaan Negara*. Bumi aksara. Jakarta. hlm 64

¹⁶Joko Widodo. 2001. *Good Governance Telaah Dari Dimensi Akuntabilitas, Kontrol Birokrasi Pada Era Desentralisasi Dan Otonomi Daerah*, Insan Cendekia, Surabaya. hlm 192

tentang kekuatan politik, ekonomi dan sosial yang langsung dapat mempengaruhi perilaku dari semua pihak yang terlibat, dan pada akhirnya berdampak baik sesuai dengan harapan maupun yang tidak sesuai dengan harapan.

Secara etimologis pengertian implementasi menurut Kamus Webster yang dikutip oleh Wahab adalah Konsep implementasi berasal dari bahasa Inggris yaitu *to implement*. Dalam kamus besar Webster, *to implement* (mengimplementasikan) berarti *to provide the means for carrying out* (menyediakan sarana untuk melaksanakan sesuatu); dan *to give practical effect to* (untuk menimbulkan dampak/akibat terhadap sesuatu).¹⁷

Sesuatu yang dilakukan untuk menimbulkan dampak atau akibat itu dapat berupa undang-undang, peraturan pemerintah, keputusan pengadilan dan kebijakan yang dibuat oleh lembaga-lembaga pemerintah dalam kehidupan kenegaraan. Sedangkan pengertian implementasi menurut Van Meter dan Van Horn adalah: Implementasi adalah tindakan-tindakan yang dilakukan baik oleh individu-individu/pejabat-pejabat atau kelompok-kelompok pemerintah atau swasta yang diarahkan pada tercapainya tujuan-tujuan yang telah digariskan dalam keputusan kebijakan.¹⁸

Sejalan dengan kutipan di atas maka menurut Lester dan Stewart bahwa implementasi adalah: Implementasi dipandang dalam pengertian luas merupakan alat administrasi hukum dimana berbagai aktor, organisasi, prosedur dan teknik yang bekerja bersama-sama untuk menjalankan kebijakan guna meraih dampak

¹⁷S. Wahab, *Op, Cit.*, hlm 64

¹⁸*Ibid.*

atau tujuan yang diinginkan.¹⁹ Implementasi merupakan tindakan-tindakan yang dilakukan oleh pemerintah untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan dalam suatu keputusan kebijakan. Akan tetapi pemerintah dalam membuat kebijakan juga harus mengkaji terlebih dahulu apakah kebijakan tersebut dapat memberikan dampak yang buruk atau tidak bagi masyarakat. Hal tersebut bertujuan agar suatu kebijakan tidak bertentangan dengan masyarakat apalagi sampai merugikan masyarakat.

Berdasarkan beberapa pengertian diatas mengenai implementasi, peneliti menginterpretasikan bahwa implementasi biasanya menunjukkan seluruh upaya untuk melakukan perubahan melalui sistem baru dalam pemerintahan untuk mencapai tujuan yang telah diharapkan dalam suatu kebijakan/program. Dengan membuat kebijakan tersebut pemerintah harus mengkaji terlebih dahulu apakah kebijakan tersebut dapat memberikan dampak terhadap suatu kebijakan/program yang akan dirasakan oleh masyarakatnya. Karena implementasi akan menghasilkan suatu akibat dan memberikan hasil yang bersifat praktis terhadap suatu keputusan kebijakan yang akan dicapai dalam tujuan-tujuan yang telah ditetapkan.

C. Model Implementasi Kebijakan

Implementasi merupakan suatu proses mengubah gagasan atau program menjadi tindakan dan bagaimana kemungkinan cara menjalankan perubahan tersebut. Untuk menganalisis bagaimana proses implementasi kebijakan itu berlangsung secara efektif, maka dapat dilihat dari berbagai model implementasi kebijakan.

¹⁹Budi Winarno, 2002. *Kebijakan Publik Teori & Proses*, Buku Kita, Jakarta. hlm 101-102

Sekalipun banyak dikembangkan model-model yang membahas tentang implementasi kebijakan, namun dalam hal ini hanya akan menguraikan beberapa model implementasi kebijakan yang relatif baru dan banyak mempengaruhi berbagai pemikiran maupun tulisan para ahli.

Berikut beberapa model-model implementasi kebijakan dari berbagai ahli :

1. Model yang dikembangkan oleh Brian W. Hogwood dan Lewis A. Gunn.

Model mereka ini kerap kali oleh para ahli disebut sebagai *The top down approach*. Menurut Hogwood dan Gunn, untuk dapat mengimplementasikan kebijakan secara sempurna maka diperlukan beberapa persyaratan tertentu.

Syarat-syarat itu adalah sebagai berikut:

- a. Kondisi eksternal yang dihadapi oleh badan/instansi pelaksana tidak akan menimbulkan gangguan atau kendala yang serius.

Beberapa kendala/hambatan pada saat implementasi kebijakan seringkali berada di luar kendali para administrator, sebab hambatan-hambatan itu memang di luar jangkauan wewenang kebijakan dan badan pelaksana. Hambatan-hambatan tersebut tersebut diantaranya mungkin bersifat fisik. Adapula kemungkinan hambatan tersebut bersifat politis, dalam artian bahwa baik kebijakan maupun tindakan-tindakan yang diperlukan untuk melaksanakannya tidak diterima/tidak disepakati oleh berbagai pihak yang kepentingannya terkait. Kendala-kendala semacam itu cukup jelas dan mendasari sifatnya, sehingga sedikit sekali yang bisa diperbuat oleh para administrator guna mengatasinya. Dalam hubungan ini yang mungkin dapat dilakukan para administrator ialah mengingatkan bahwa kemungkinan-

kemungkinan semacam itu perlu dipikirkan matang-matang sewaktu merumuskan kebijakan.

- b. Untuk pelaksanaan program tersedia waktu dan sumber-sumber yang cukup memadai.

Syarat kedua ini sebagian tumpang tindih dengan syarat pertama, dalam pengertian bahwa kerap kali ia muncul diantara kendala-kendala yang bersifat eksternal. Jadi, kebijakan yang memiliki tingkat kelayakan fisik dan politis tertentu bisa saja tidak berhasil mencapai tujuan yang diinginkan. Alasan yang biasanya dikemukakan ialah terlalu banyak berharap dalam waktu yang terlalu pendek, khususnya jika persoalannya menyangkut sikap dan perilaku. Alasan lainnya ialah bahwa para politis kadangkala hanya peduli dengan pencapaian tujuan, namun kurang peduli dengan penyediaan sarana untuk mencapainya, sehingga tindakan-tindakan pembatasan terhadap pembiayaan program mungkin akan membahayakan upaya pencapaian tujuan program karena sumber-sumber yang tidak memadai.

- c. Perpaduan sumber-sumber yang diperlukan benar-benar tersedia.

Persyaratan ketiga ini lazimnya mengikuti persyaratan kedua, dalam artian bahwa di satu pihak harus dijamin tidak terdapat kendala-kendala pada semua sumber-sumber yang diperlukan dan di lain pihak pada setiap tahapan proses implementasinya perpaduan diantara sumber-sumber tersebut harus benar-benar dapat disediakan.

- d. Kebijakan yang akan diimplementasikan didasari oleh suatu hubungan kausalitas yang handal.

Kebijakan kadangkala tidak dapat diimplementasikan secara efektif bukan lantaran ia telah diimplementasikan secara sembrono/asal-asalan, melainkan karena kebijakan itu sendiri tidak tepat penempatannya.

- e. Hubungan kausalitas bersifat langsung dan hanya sedikit mata rantai penghubungnya.

Pada kenyataannya program Pemerintah, sesungguhnya teori yang mendasari kebijakan jauh lebih kompleks dari pada sekedar berupa jika X dilakukan, maka terjadi Y dan mata rantai kualitas hubungannya hanya sekedar jika X, maka terjadi Y, dan Jika Y terjadi maka akan diikuti oleh Z. Dalam hubungan ini Pressman dan Wildavski memperingatkan, bahwa kebijakan-kebijakan yang hubungan sebab-akibatnya tergantung pada mata rantai yang amat panjang maka ia akan mudah sekali mengalami keretakan, sebab semakin panjang mata rantai kausalitas, semakin besar hubungan timbal balik diantara mata rantai penghubungnya dan semakin menjadi kompleks implementasinya.

- f. Hubungan saling ketergantungan harus kecil

Implementasi yang sempurna menurut adanya persyaratan bahwa hanya terdapat Badan pelaksana tunggal untuk keberhasilan misi yang diembannya, tidak perlu tergantung pada badan-badan lain walaupun dalam pelaksanaannya harus melibatkan badan-badan/instansi-instansi lainnya, maka hubungan ketergantungan dengan organisasi-organisasi ini haruslah pada tingkat yang minimal, baik dalam artian jumlah maupun kadar kepentingannya. Jika implementasi suatu program ternyata tidak hanya membutuhkan serangkaian tahapan dan jalinan hubungan tertentu melainkan juga kesepakatan terhadap setiap tahapan diantara sejumlah besar pelaku yang terlibat, maka peluang

bagi keberhasilan implementasi program bahkan hasil akhir yang diharapkan kemungkinan akan semakin berkurang.

- g. Pemahaman yang mendalam dan kesepakatan terhadap tujuan.

Persyaratan ini mengharuskan adanya pemahaman yang menyeluruh mengenai dan kesepakatan terhadap tujuan atau sasaran yang akan dicapai dan yang penting keadaan ini harus dapat dipertahankan selama proses implementasi. Tujuan tersebut haruslah dirumuskan dengan jelas, spesifik dan lebih baik lagi apabila dapat dikuantifikasikan, dipahami, serta disepakati oleh seluruh pihak yang terlibat dalam organisasi, bersifat saling melengkapi dan mendukung serta mampu berperan selaku pedoman dengan mana pelaksanaan program dapat dimonitor.

- h. Tugas-tugas diperinci dan ditempatkan dalam urutan yang tepat.

Persyaratan ini mengandung makna bahwa dalam mengfayunkan langkah menuju tercapainya tujuan-tujuan yang telah disepakati, masih dimungkinkan untuk memerinci dan menyusun dalam urutan-urutan yang tepat seluruh tugas yang harus dilaksanakan oleh setiap pihak yang terlibat. Kesukaran-kesukaran untuk mencapai kondisi implementasi yang sempurna ini tidak dapat kita sngsikan lagi. Disamping itu juga duiperlukan bahkan dapat dikatakan tidak dapat dihindarkan keharusan adanya ruangan yang cukup bagi kebebasan bertindak dan melakukan improvisasi, sekalipun dalam program yang telah dirancang secara ketat.

- i. Komunikasi dan koordinasi yang sempurna.

Persyaratan ini menggariskan bahwa harus ada komunikasi dan koordinasi yang sempurna diantara berbagai unsur atau badan yang terlibat dalam

program. Hood dalam hubungan ini menyatakan bahwa guna mencapai implementasi yang sempurna barangkali diperlukan suatu sistem administrasi tunggal.

- j. Pihak-pihak yang memiliki wewenang kekuasaan dapat menuntut dan mendapatkan kepatuhan yang sempurna.

Persyaratan terakhir ini menjelaskan bahwa harus terdapat kondisi loyalitas penuh dan tidak ada penolakan sama sekali terhadap perintah dari siapapun dalam sistem administrasi itu. Apabila terdapat potensi penolakan terhadap perintah itu maka iya harus dapat diidentifikasi oleh kecanggihan system informasinya dan dicegah sedini mungkin oleh sistem pengendalian yang handal.

2. Model yang dikembangkan oleh Van Meter dan Van Horn

Meter dan Horn dalam teorinya ini beranjak dari suatu argumen bahwa perbedaan-perbedaan dalam proses implementasi akan dipengaruhi oleh sifat kebijakan yang akan dilaksanakan. Selanjutnya mereka menawarkan suatu pendekatan yang mencoba untuk menghubungkan antara isu kebijakan dengan implementasi dan suatu model konseptual yang mempertalikan kebijakan dengan prestasi kerja. Kedua ahli ini menegaskan pula pendiriannya bahwa perubahan, kontrol dan kepatuhan bertindak merupakan konsep-konsep penting dalam prosedur-prosedur implementasi. Van Meter dan Van Horn dalam Subarsono ada enam variabel yang mempengaruhi kinerja implementasi, yaitu:²⁰

- a. Standar dan Sasaran Kebijakan .

²⁰Subarsono, *Op, Cit.*, hlm. 99

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

b. Sumber Daya

Implementasi kebijakan perlu dukungan sumber daya, baik sumber daya manusia maupun sumber daya non manusia.

c. Komunikasi Antar Organisasi dan Penguatan Aktivitas

Dalam implementasi program perlu dukungan dan koordinasi dengan instansi lain. Untuk itu perlu koordinasi dan kerja sama antara instansi bagi keberhasilan suatu program.

d. Karakteristik Agen Pelaksana

Agen pelaksana mencakup struktur birokrasi, norma-norma, dan pola-pola hubungan yang terjadi dalam birokrasi, yang semuanya akan mempengaruhi implementasi suatu program.

e. Kondisi Sosial, Ekonomi dan Politik

Variabel ini mencakup sumber daya ekonomi, lingkungan yang dapat mendukung keberhasilan implementasi kebijakan, sejauh mana kelompok-kelompok kepentingan dapat memberikan dukungan bagi implementasi kebijakan, karakteristik para partisipan, yakni mendukung atau menolak, bagaimana sifat opini publik yang ada di lingkungan, dan apakah elit politik mendukung implementasi kebijakan.

f. Disposisi Implementor

Disposisi implementor ini mencakup tiga hal, yakni: a) respon implementor terhadap kebijakan yang akan dipengaruhi kemauannya untuk melaksanakan

kebijakan, b) kognisi, yakni pemahamannya terhadap kebijakan, dan c) intensitas disposisi implementor, yakni prefansi nilai yang dimiliki oleh implementor.

3. Model yang dikembangkan oleh Daniel Mazmanian dan Paul Sabatier

Kedua ahli kebijakan ini berpendapat bahwa peran penting dari implementasi kebijakan publik adalah kemampuannya dalam mengidentifikasi variabel-variabel yang mempengaruhi tercapainya tujuan-tujuan formal pada keseluruhan proses implementasi. Dan, variabel-variabel yang dimaksud dapat diklarifikasikan menjadi tiga kategori besar, yaitu :

Mudah atau tidaknya masalah yang akan digarap, meliputi Kesukaran-kesukaran Teknis. Tercapai atau tidaknya tujuan suatu kebijakan akan tergantung pada sejumlah persyaratan teknis, termasuk diantaranya: kemampuan untuk mengembangkan indikator-indikator pengukur prestasi kerja yang tidak terlalu mahal serta pemahaman mengenai prinsip-prinsip hubungan kausal yang mempengaruhi masalah.

4. Implementasi kebijakan Merilee S.Grindle, terdapat dua variabel yang mempengaruhi implementasi kebijakan publik.²¹ Keberhasilan implementasi suatu kebijakan publik dapat diukur dari proses pencapaian hasilakhir (*outcomes*), yaitu tercapai atau tidaknya tujuan yang ingin diraih. Hal ini dikemukakan oleh Grindle, dimana pengukuran keberhasilan implementasi kebijakan tersebut dapat dilihat dari dua hal,yaitu:

- a. Dilihat dari prosesnya, dengan mempertanyakan apakah pelaksanaan kebijakan sesuai dengan yang ditentukan (design) dengan merujuk pada

²¹Agustino, Op, Cit., hlm 154

aksi kebijakannya.

- b. Apakah tujuan kebijakan tercapai. Dimensi ini diukur dengan melihat dua faktor, yaitu:
 - a. Impak atau efeknya pada masyarakat secara individu dan kelompok
 - b. Tingkat perubahan yang terjadi serta penerimaan kelompok sasaran dan perubahan yang terjadi.

Keberhasilan suatu implementasi kebijakan publik, juga menurut Grindle, amat ditentukan oleh tingkat *implementability* kebijakan itu sendiri, yang terdiri atas *Content of Policy* dan *Context of Policy* (1980:5):

- 1) *Content of Policy* menurut Grindle adalah:
 - a. *Interest Affected* (kepentingan-kepentingan yang mempengaruhi)
 - b. *Type of Benefits* (tipe manfaat)
 - c. *Extent of Change Envision* (derajat perubahan yang ingin dicapai)
 - d. *Site of Decision Making* (letak pengambilan keputusan)
 - e. *Program Implementer* (pelaksana program)
 - f. *Resources Committed* (sumber-sumber daya yang digunakan)
- 2) *Context of Policy* menurut Grindle adalah:
 - a. *Power, Interest, and Strategy of Actor Involved* (kekuasaan, kepentingan-kepentingan, dan strategi dari aktor yang terlibat).
 - b. *Institution and Regime Characteristic* (karakteristik lembaga dan rezim yang berkuasa)
 - c. *Compliance and Responsiveness* (tingkat kepatuhan dan adanya respon dari pelaksana)

Variabel-variabel kebijakan bersangkutan dengan tujuan-tujuan yang telah digariskan dan sumber-sumber yang tersedia. Pusat perhatian pada badan-badan pelaksana meliputi baik organisasi formal maupun informal, sedangkan komunikasi antara organisasi terkait beserta kegiatan-kegiatan pelaksanaannya mencakup antara hubungan di dalam lingkungan sistem politik dan dengan para pelaksana mengantarkan kita pada pemahaman mengenai orientasi dari mereka yang mengoperasionalkan program di lapangan.²²

5. Model yang dikembangkan oleh George C. Edwards III

Sementara menurut George Edwards III ada empat faktor yang mempengaruhi proses implementasi kebijakan, antara lain:²³

a. Komunikasi

Berkenaan dengan bagaimana kebijakan dikomunikasikan pada organisasi dan/atau publik, ketersediaan sumber daya untuk melaksanakan kebijakan, sikap dan tanggapan dari pihak yang terlibat, dan struktur organisasi pelaksana kebijakan. Indikator yang dapat digunakan dalam mengukur faktor komunikasi Edward. Indikator tersebut antara lain²⁴ :

1) Transmisi

Penyaluran komunikasi yang baik akan dapat menghasilkan suatu implementasi yang baik pula. Seringkali yang terjadi dalam penyaluran komunikasi adalah adanya salah pengertian, hal tersebut disebabkan karena komunikasi telah melalui beberapa tingkatan komunikasi, sehingga apa yang diharapkan terdistorsi ditengah jalan.

²²Subarsono, Op, Cit., hlm 99

²³Riant Nugroho, Op, Cit., hlm 636

²⁴Agustino, Op, Cit., hlm 150

2) Kejelasan

Komunikasi yang diterima oleh para pelaksana kebijakan (*street-level-bureuacrats*) haruslah jelas dan tidak membingungkan (tidak ambigu). Ketidakjelasan pesan kebijakan tidak selalu menghalangi implementasi, pada tataran tertentu, para pelaksana membutuhkan fleksibilitas dalam melaksanakan kebijakan. Tetapi pada tataran yang lain hal tersebut justru akan menyelewengkan tujuan yang hendak dicapai oleh kebijakan yang telah ditetapkan.

3) Konsisten

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

b. Sumber daya

Berkenaan dengan sumber daya pendukung, khususnya sumber daya manusia. Hal ini berkenaan dengan kecakapan pelaksana kebijakan publik untuk *carry out* kebijakan secara efektif.

c. Disposisi

Berkenaan dengan kesediaan dari para implementor untuk *carry out* kebijakan publik tersebut. Kecakapan saja tidak mencukupi, tanpa adanya kesediaan dan komitmen untuk melaksanakan kebijakan.

d. Struktur Organisasi

Menurut George Edward III dalam Nugroho (2011:636), menjelaskan bahwa struktur birokrasi berkenaan dengan kesesuaian organisasi birokrasi yang

menjadi penyelenggara implementasi kebijakan publik. Tantangannya adalah bagaimana agar tidak terjadi *bureaucratic fragmentation* karena struktur ini menjadikan proses implementasi menjadi jauh dari efektif. Di Indonesia sering terjadi inefektivitas implementasi kebijakan karena kurangnya koordinasi dan kerjasama diantara lembaga-lembaga Negara dan/atau pemerintah.

Menurut George Edward III dalam Agustino (2006:153), dua karakteristik yang dapat mendongkrak kinerja struktur birokrasi/organisasi kearah yang lebih baik adalah: melakukan *standar operating procedure* (SOP) dan pelaksanaan fragmentasi.²⁵ SOP adalah suatu kegiatan rutin yang memungkinkan para pegawai (atau pelaksana kebijakan/administrator/birokrat) untuk melaksanakan kegiatan-kegiatannya pada setiap harinya sesuai dengan standar yang ditetapkan. Sedangkan pelaksanaan fragmentasi adalah upaya penyebaran tanggung jawab kegiatan-kegiatan atau aktivitas-aktivitas pegawai diantara beberapa unit kerja.

Model implementasi inilah yang akan digunakan penulis di lapangan untuk menganalisis program generasi berencana dalam upaya mempersiapkan kehidupan berkeluarga bagi remaja serta mengendalikan jumlah penduduk di Kota Bandar Lampung. Alasan penulis menggunakan model ini karena strategi pemberian informasi lebih spesifik dengan adanya beberapa indikator pendukung penyaluran informasi yakni transmisi. Model implementasi George Edwards III merupakan variabel yang bias menjelaskan secara komprehensif tentang kinerja implementasi dan dapat lebih kongkret dalam menjelaskan proses implementasi yang sebenarnya.

²⁵Agustino, Op, Cit., hlm 153

D. Tinjauan Tentang Program Generasi Berencana

Program Generasi Berencana adalah suatu program untuk memfasilitasi terwujudnya Tegar Remaja, yaitu remaja yang berperilaku sehat, terhindar dari risiko Triad KRR, menunda usia pernikahan, mempunyai perencanaan kehidupanberkeluarga untuk mewujudkan Keluarga Kecil Bahagia Sejahtera serta menjadi contoh, model, idola dan sumber informasi bagi teman sebayanya. Generasi Berencana adalah remaja/mahasiswa yang memiliki pengetahuan, bersikap dan berperilaku sebagai remaja/mahasiswa, untuk menyiapkan dan perencanaan yg matang dalam kehidupan berkeluarga. Remaja atau Mahasiswa Generasi Berencana yang mampu melangsungkan jenjang-jenjang pendidikan secara terencana, berkarir dalam pekerjaan secara terencana, dan menikah dengan penuh perencanaan sesuai siklus Kesehatan Reproduksi.

Program Generasi Berencana diarahkan untuk dapat mewujudkan remaja yang berperilaku sehat, bertanggungjawab, dan dilaksanakan melalui dua pendekatan, yaitu :

- a. Pusat Informasi dan Konseling Remaja / Mahasiswa (PIK R/M), Suatu wadah dalam program Generasi Berencana yang dikelola dari, oleh dan untukremaja/mahasiswa guna memberikan pelayanan informasi dan konseling tentang kesehatan reproduksi serta kegiatan-kegiatan penunjang lainnya
- b. Kelompok Bina Keluarga Remaja, Adalah Suatu Kelompok / wadah kegiatan yang terdiri dari keluarga mempunyai remaja usia 10–24 tahun yang dilakukan untuk meningkatkan pengetahuan, sikap dan perilaku orang tua remaja dalam

rangka pembinaan tumbuh kembang remaja dalam rangka memantapkan kesertaan, pembinaan dan kemandirian ber-KB bagi PUS anggota kelompok.

Adapun tujuan dari program Generasi Berencana dalam BKKBN, 2012 adalah terbagi menjadi dua fokus yakni, tujuan secara umum dan tujuan secara khusus. Secara umum program Generasi Berencana bertujuan untuk memfasilitasi remaja belajar memahami dan mempraktikkan perilaku hidup sehat dan berakhlak (healthy and ethical life behaviors) untuk mencapai ketahanan remaja (adolescent resilience) sebagai dasar mewujudkan Keluarga Kecil Bahagia dan Sejahtera. Kemudian secara khusus bertujuan agar remaja memahami dan mempraktikkan pola hidup sehat dan berakhlak, remaja memahami dan mempraktikkan pola hidup yang berketahanan, remaja memahami dan mempersiapkan diri menjadi Generasi Berencana Indonesia.

BKKBN, 2012 mengklasifikasikan sasaran dalam Program Generasi Berencana antara lain sebagai berikut :

- a. Remaja (10-24 tahun) dan belum menikah
- b. Mahasiswa/mahasiswi belum menikah
- c. Keluarga / Keluarga yang punya remaja
- d. Masyarakat peduli remaja

Dalam pelaksanaan Program Generasi Berencana, maka diperlukan beberapa kebijakan antara lain :

- 1) Peningkatan jejaring kemitraan dalam Program Generasi Berencana.

- 2) Peningkatan SDM pengelola dalam melakukan advokasi, sosialisasi, promosi dan desiminasi Program Generasi Berencana pada mitra kerja dan *stakeholder*.
- 3) Pengembangan PIK Remaja/Mahasiswa (*Centre of Excellence*) untuk dapat berperan sebagai pusat pengembangan PIK Remaja/Mahasiswa, sebagai pusat rujukan remaja/mahasiswa, sebagai percontohan/model
- 4) Pengembangan Kelompok BKR yang dimulai dari kelompok dengan stratifikasi Dasar, Berkembang, dan Paripurna.

Adapun strategi Program Generasi Berencana adalah:

- 1) Memberdayakan SDM pengelola dan pelayanan program Gen Re melalui orientasi, workshop dan pelatihan, serta magang.
- 2) Membentuk dan mengembangkan PIK Remaja/Mahasiswa dan BKR
- 3) Mengembangkan materi program Generasi Berencana.
- 4) Meningkatkan kemitraan program Generasi Berencana dengan *stakeholder* dan mitra kerja terkait.
- 5) Meningkatkan pembinaan, monitoring dan evaluasi secara berjenjang

Secara operasionalnya, Program Generasi Berencana memiliki beberapa strategi untuk mencapai tujuannya, yakni sebagai berikut:

- 1) Strategi Pendekatan

Strategi pendekatan yaitu strategi dengan melakukan pendekatan pendekatan kepada sasaran, yakni pertama kepada para remaja yang tergabung dalam Pusat Informasi dan Konseling Remaja (PIK-R/M) dan para orang tua remaja yang tergabung dalam Bina Keluarga Remaja (BKR). Kedua, kepada para

pembina, pengelola dan anggota dari lingkungan dekat PIK-R/M dan BKR, yaitu Keluarga, Kelompok Sebaya, Sekolah/Perguruan Tinggi, dan Organisasi Pemuda dan lain-lain. Sasaran ketiga, adalah para pemimpin dari lingkungan jauh PIK-R/M dan BKR, yaitu Pemerintah, DPR, DPRD, Partai Politik, Perusahaan, Organisasi Profesi, dan Lembaga Swadaya Masyarakat dan lain-lain.

2) Strategi Ramah Remaja/Mahasiswa

Melakukan pengelolaan PIK R/M yang bercirikan dari, oleh dan untuk remaja/mahasiswa, melakukan pelayanan PIK R/M yang bernuansa dan bercita rasa remaja/mahasiswa, Dan memfasilitasi dan pembinaan PIK R/M yang berasaskan kemitraan dengan remaja /mahasiswa.

3) Strategi Pembelajaran

Melakukan introspeksi diri, mengambil keputusan – keputusan hidup atas dasar kebenaran (truth) dan kejujuran (sincerity), menjalin hubungan baik di lingkungan dekat dan berkembang dengan sehat serta berperilaku yang baik.

4) Strategi Pelembagaan

Mempromosikan PIK R/M melalui pencitraan PIK R/M yang positif oleh para Juara Duta Mahasiswa pada semua tingkatan wilayah, pemberian reward kepada para pengelola PIK R/M Juara lomba PIK R/M Nasional dan partisipasif R/M dalam event-event program KKB tingkat Nasional dan daerah. Membentuk PIK R/M baru di lingkungan Sekolah/Perguruan Tinggi, Lembaga Swadaya Masyarakat, Organisasi Kepemudaan dan Meningkatkan kualitas pengelolaan dan kegiatan dalam kelompok BKR untuk menjadi kelompok paripurna. Mengembangkan PIK R/M unggulan dan sebagai tempat

Rujukan Pelayanan Studi Banding Magang untuk meningkatkan kualitas pengelolaan dan pelayanan dalam PIK R/M melalui; tukar pengalaman antar para pembina PIK R/M, tukar pengalaman antar pengelola PIK R/M. Hasil tukar pengalaman sebagai bahan penyempurnaan buku Pedoman Pengelolaan PIK R/M. Terakhir ialah memantapkan pola pembinaan terhadap pengelolaan dan kader BKR secara berjenjang.

5) Strategi Pencapaian

Mengembangkan Prototype materi Program Generasi Berencana dengan adanya mekanisme regenerasi pengelola disesuaikan dengan basis pengembangan, mengembangkan TOT bagi mitra kerja, Mengintegrasikan kegiatan PIK Remaja dengan kegiatan Kelompok BKR, membentuk PIK & BKR di lingkungan Mitra yang bekerja sama dengan BKKBN, mengembangkan BKR di lingkungan keluarga ponpes/tempat pembinaan, dan meningkatkan peran duta mahasiswa Generasi Berencana dalam mensosialisasikan dan promosi Program Generasi Berencana.

E. Konsep Teori Pembinaan dan Remaja

1. Pengertian Pembinaan

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia pembinaan adalah suatu usaha, tindakan dan kegiatan yang dilakukan secara berdaya guna dan berhasil guna untuk memperoleh hasil yang lebih baik. Menurut Thoha, pembinaan adalah suatu proses, hasil atau pertanyaan menjadi lebih baik, dalam hal ini mewujudkan adanya perubahan, kemajuan, peningkatan, pertumbuhan, evaluasi atau berbagai

kemungkinan atas sesuatu.²⁶ Sementara Widjaja mendefinisikan pembinaan adalah suatu proses atau pengembangan yang mencakup urutan-urutan pengertian, diawali dengan mendirikan, membutuhkan, memelihara pertumbuhan tersebut yang disertai usaha-usaha perbaikan, menyempurnakan, dan mengembangkannya.²⁷ Pembinaan tersebut menyangkut kegiatan perencanaan, pengorganisasian, pembiayaan, koordinasi, pelaksanaan, dan pengawasan suatu pekerjaan untuk mencapai tujuan hasil yang maksimal.

Berdasarkan dari pengertian-pengertian yang dikemukakan di atas dapat kita simpulkan bahwa pembinaan adalah sebuah proses perubahan ke arah yang lebih baik dari sebelumnya, yang diawali dengan kegiatan perencanaan, perorganisasian, pembiayaan, koordinasi, pelaksanaan dan pengawasan suatu aktifitas kerja untuk mencapai tujuan yaitu hasil yang lebih baik.

2. Pengertian Remaja

Remaja adalah masa peralihan diantara masa kanak-kanak dan dewasa. Dalam masa ini anak mengalami masa pertumbuhan dan masa perkembangan fisiknya maupun perkembangan psikisnya.²⁸ Menurut Soetjiningsih masa remaja merupakan masa peralihan antara masa anak-anak yang dimulai saat terjadinya kematangan seksual yaitu antara usia 11 atau 12 tahun sampai dengan 20 tahun,

²⁶<http://ejournal.upn.ac.id/index.php/bahana/article/download/2722/2321> (diakses 11-9-2014)

²⁷<http://eprint.ung.ac.id/67/3/2013-2-86205-121410101-bab2-10012014025721.pdf> (diakses 11-9-2014)

²⁸ Darajad. Zakiah. 2002. *Pembinaan Remaja*. Jakarta: Bulan Bintang

yaitu masa menjelang dewasa muda.²⁹ Berdasarkan umur kronologis dan berbagai kepentingan, terdapat definisi tentang remaja yaitu:

- a. Menurut undang-undang No. 4 tahun 1979 mengenai kesejahteraan anak, remaja adalah yang belum mencapai 21 tahun dan belum menikah.
- b. Menurut undang-undang perkawinan No. 1 tahun 1979, anak dianggap sudah remaja apabila cukup matang, yaitu 16 tahun untuk perempuan dan 19 tahun untuk anak laki-laki.
- c. Menurut dinas kesehatan anak dianggap sudah remaja apabila anak sudah berumur 18 tahun, yang sesuai dengan saat lulus sekolah menengah.

Remaja didefinisikan sebagai orang muda (*Young people*) yaitu penduduk usia 10-24 tahun (UNFPA dan WHO) dan terbagi menjadi 3 tahap yakni

- a. Remaja awal (*early adolescent*)
- b. Remaja madya (*middle adolescent*)
- c. Remaja akhir (*late adolescent*)

3. Pengertian Pembinaan Remaja

Pembinaan diartikan sebagai proses, perbuatan atau cara membina juga berarti atau berpadan dengan pembangunan atau pembawaan. Suatu pembinaan mesti mencakup syarat yaitu ada yang melakukan, sasaran atau obyek, dan hal yang akan dibina. Berdasarkan uraian ini dapat disimpulkan bahwa pembinaan remaja bermakna usaha yang ditempuh oleh seseorang atau kelompok untuk menjadikan remaja lebih baik. Baik dalam arti cara berfikir, bertindak, bersikap terhadap diri sendiri, orang lain, ataupun masyarakat disekelilingnya.

²⁹ Soetjningsih. 2004. *Pertumbuhan Somatik Pada Remaja*. Dalam: Soetjningsih 2004. *Tumbuh Kembang dan permasalahannya*. Sagung Seto. Jakarta:12

F. Kerangka Pemikiran

Masa remaja merupakan masa peralihan dari anak-anak ke masa dewasa. Kehidupan remaja merupakan kehidupan yang sangat menentukan bagi kehidupan masa depan mereka selanjutnya. Pada tahun 2010 jumlah remaja umur 10-24 tahun sangat besar yaitu sekitar 64 juta atau 27,6% dari jumlah penduduk Indonesia sebanyak 237,6 juta jiwa.³⁰ Melihat jumlahnya yang sangat besar, maka remaja sebagai generasi penerus bangsa perlu dipersiapkan menjadi manusia yang sehat secara jasmani, rohani, mental dan spiritual. Akan tetapi, remaja mempunyai permasalahan yang sangat kompleks seiring dengan masa transisi yang dialami remaja yaitu permasalahan seputar TRIAD KRR (Seksualitas, HIV, dan AIDS serta Napza), serta rendahnya pengetahuan remaja tentang Kesehatan Reproduksi Remaja.

Oleh karena itu, sebagai salah satu usaha peningkatan pengetahuan serta pembinaan remaja pemerintah mengeluarkan kebijakan yaitu Undang-undang Nomor 52 tahun 2009, tentang Perkembangan Kependudukan dan Pembangunan Keluarga yang telah ditindaklanjuti dengan Peraturan Presiden No 62 Tahun 2010 tentang Badan Kependudukan dan Keluarga Berencana Nasional. Dalam peraturan tersebut menyebutkan bahwa peningkatan kualitas remaja dengan pemberian akses informasi, pendidikan, konseling dan pelayanan tentang kehidupan berkeluarga. Sebagai dasar bagi implementasi kebijakan tersebut, maka dikeluarkan Peraturan Kepala Badan Koordinasi Keluarga Berencana Nasional Nomor 47/HK.010/B5/2010 tentang Program Generasi Berencana.

³⁰ Sensus penduduk, 2010

Implementasi kebijakan publik adalah tahap pembuatan kebijakan antara pembentukan kebijakan dan konsekuensi-konsekuensi kebijakan bagi masyarakat yang dipengaruhinya.³¹ Implementasi kebijakan merupakan upaya menciptakan keterkaitan yang memungkinkan tujuan kebijakan publik diwujudkan sebagai hasil dari aktivitas pemerintah, sehingga setiap kebijakan perlu diterjemahkan ke dalam program atau tindakan yang lebih spesifik agar tujuan/sasarannya tercapai. Implementasi Program Generasi Berencana dilaksanakan berdasarkan tahap-tahap dalam proses implementasinya. Sebuah proses implementasi kebijakan merupakan proses yang kompleks. Kompleksitas tersebut disebabkan oleh berbagai faktor, baik menyangkut karakteristik program kebijakan yang dijalankan maupun aktor-aktor yang terlibat dalam implementasi kebijakan. Demikian juga halnya dengan implementasi kebijakan Program Generasi Berencana dalam upaya peningkatan kualitas remaja. Oleh karena itu, untuk mengetahui bagaimana proses implementasinya maka diidentifikasi kondisi faktor-faktor atau variabel-variabel yang mempengaruhi implementasi kebijakan yang dikemukakan oleh George C. Edwards III, yaitu melalui:

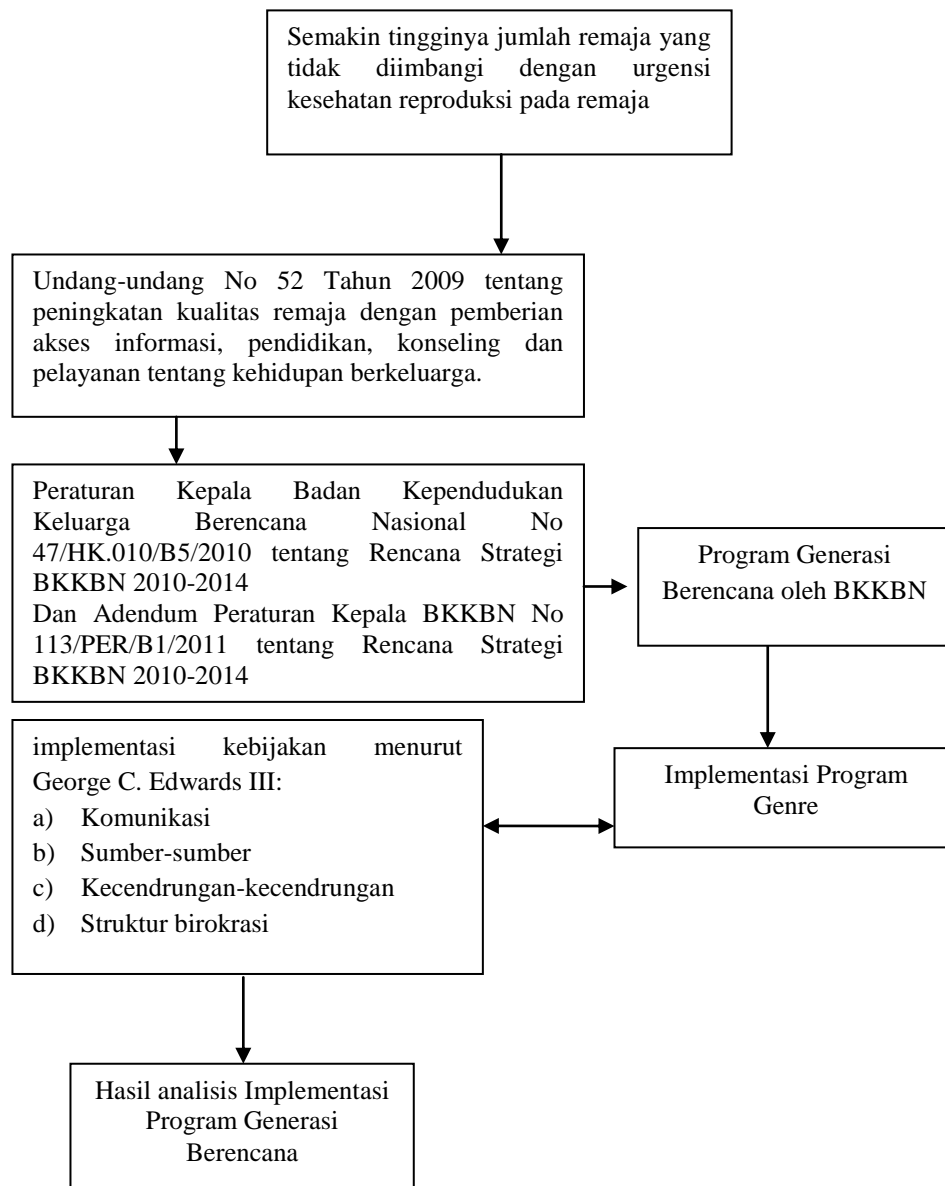
- 1) Komunikasi,
- 2) Sumber-sumber,
- 3) Kecendrungan-kecendrungan/ disposisi,
- 4) Struktur Birokrasi.

Dari faktor-faktor atau variabel-variabel di atas, maka dapat diketahui faktor-faktor yang mempengaruhi berjalannya suatu implementasi dengan membantu

³¹ Winarno, 2002, Kebijakan Publik Teori, Proses dan studi kasus, Buku kita, Jakarta. Hlm 145

atau sebaliknya dapat menghambat berjalannya suatu implementasi kebijakan sehingga dapat dipergunakan sebagai referensi implementasi kebijakan tahap berikutnya.

Bagan. 1. Kerangka Pikir



Sumber: Diolah oleh peneliti