

## **II. TINJAUAN PUSTAKA**

### **A. Tinjauan Tentang Kebijakan Publik**

#### **1. Konsep Kebijakan Publik**

Terdapat banyak definisi mengenai apa yang dimaksud dengan kebijakan publik dalam literatur-literatur politik. Masing-masing definisi memberi penekanan yang berbeda-beda. Perbedaan ini timbul karena masing-masing para ahli mempunyai latar belakang yang berbeda-beda, walaupun pendekatan dan model yang digunakan oleh para ahli pada akhirnya juga akan dapat menentukan bagaimana kebijakan publik tersebut hendak didefinisikan.

Laswell dan Kaplan dalam Nugroho (2011:93) mendefinisikan kebijakan publik sebagai suatu program yang diproyeksikan dengan tujuan-tujuan tertentu, nilai-nilai tertentu, dan praktik-praktik tertentu. Anderson dalam Islamy (2001:19) mengemukakan kebijakan publik sebagai kebijaksanaan-kebijaksanaan yang dikembangkan oleh badan-badan dan pejabat-pejabat pemerintah. Sementara itu Dunn dalam Pasolong (2010:39), mengatakan kebijakan publik sebagai suatu rangkaian pilihan-pilihan yang saling berhubungan yang dibuat oleh lembaga atau pejabat pemerintah pada bidang-bidang yang menyangkut tugas pemerintahan, seperti pertahanan keamanan, energi, kesehatan, pendidikan, kesejahteraan masyarakat, kriminalitas, perekonomian dan lain-lain.

Kemudian, secara lebih singkat, Dye dalam Santoso (2009:27) merumuskan kebijakan sebagai pilihan pemerintah untuk bertindak atau tidak bertindak. Sementara Friedrich dalam Agustino (2008:7) mengungkapkan bahwa kebijakan publik adalah serangkaian tindakan/kegiatan yang diusulkan oleh seseorang, kelompok atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu dimana terdapat hambatan-hambatan (kesulitan-kesulitan) dan kemungkinan-kemungkinan (kesempatan-kesempatan) dimana kebijakan tersebut diusulkan agar berguna dalam mengatasinya untuk mencapai tujuan yang dimaksud.

Berdasarkan beberapa definisi tersebut dapat disimpulkan bahwa kebijakan publik merupakan serangkaian tindakan yang telah ditentukan oleh pemerintah (instansi publik) dalam rangka merespon permasalahan yang dihadapi masyarakat dan bertujuan untuk mengatur kepentingan 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. Kebijakan publik tersebut dapat berupa peraturan perundang-undangan yang dipergunakan untuk tujuan, sasaran dari program program dan tindakan yang dilakukan oleh pemerintah.

## **2. Tahap – Tahap Kebijakan Publik**

Menurut Dunn (2003:22), proses kebijakan adalah serangkaian aktivitas intelektual yang dilakukan didalam proses kegiatan yang pada dasarnya bersifat politis, aktivitas politis tersebut divisualisasikan sebagai serangkaian tahap yang saling tergantung yang diatur menurut urutan waktu. Sementara Winarno

(2012:35-37) mengemukakan bahwa proses pembuatan kebijakan publik merupakan proses yang kompleks karena melibatkan banyak proses maupun variabel yang harus dikaji. Proses-proses penyusunan kebijakan publik tersebut dibagi kedalam beberapa tahapan. Tahapan-tahapan kebijakan publik adalah sebagai berikut:

a) Tahap Penyusunan Agenda

Para pejabat yang dipilih dan diangkat menempatkan masalah pada agenda publik. Sebelumnya masalah-masalah ini berkompetisi terlebih dahulu untuk dapat masuk ke dalam agenda kebijakan. Pada akhirnya, beberapa masalah masuk ke agenda kebijakan para perumus kebijakan. Pada tahap ini suatu masalah mungkin tidak disentuh sama sekali, sementara masalah yang lain ditetapkan menjadi fokus pembahasan, atau ada pula masalah karena alasan-alasan tertentu ditunda untuk waktu yang lama.

b) Tahap Formulasi Kebijakan

Masalah telah masuk ke agenda kebijakan kemudian dibahas oleh para pembuat kebijakan. Masalah-masalah tadi didefinisikan untuk kemudian dicari pemecahan masalah terbaik. Pemecahan masalah tersebut berasal dari berbagai alternatif atau pilihan kebijakan (*policy alternatives / policy options*) yang ada. Sama halnya dengan perjuangan suatu masalah untuk masuk ke dalam agenda kebijakan, dalam tahap perumusan kebijakan masing-masing alternatif bersaing untuk dapat dipilih sebagai kebijakan yang diambil untuk memecahkan masalah. Pada tahap ini, masing-masing aktor akan “bermain” untuk mengusulkan pemecahan masalah terbaik.

c) Tahap Adopsi Kebijakan

Dari sekian banyak alternatif kebijakan yang ditawarkan oleh para perumus kebijakan, pada akhirnya salah satu alternatif kebijakan tersebut diadopsi dengan dukungan dari mayoritas legislatif, konsensus antara direktur lembaga atau keputusan peradilan.

d) Tahap Implementasi Kebijakan

Suatu program kebijakan hanya akan menjadi catatan-catatan elit, jika program tersebut tidak diimplementasikan. Oleh karena itu, keputusan program kebijakan yang telah diambil sebagai alternatif pemecahan masalah harus diimplementasikan, yakni dilaksanakan oleh badan-badan administrasi maupun agen-agen pemerintah di tingkat bawah. Kebijakan yang telah diambil dilaksanakan oleh unit-unit administrasi yang memobilisasikan sumberdaya finansial dan manusia.

e) Tahap Evaluasi Kebijakan

Pada tahap ini kebijakan yang telah dijalankan akan dinilai atau dievaluasi, untuk melihat sejauh mana kebijakan yang dibuat telah mampu memecahkan masalah. Kebijakan publik pada dasarnya dibuat untuk meraih dampak yang diinginkan.

Pemaparan tentang tahap kebijakan diatas telah menjelaskan bahwa tahap kebijakan tersebut merupakan suatu proses yang saling terkait yang mempengaruhi satu sama lain. Tahap awal adalah penyusunan agenda, dalam tahap tersebut dilakukannya identifikasi persoalan (masalah) publik yang akan dibahas dalam tahap berikutnya, yaitu formulasi. Setelah diformulasikan, pada tahap adopsi akan dipilih alternatif yang baik untuk dijadikan solusi bagi

pemecahan masalah publik. Selanjutnya, Kebijakan yang telah diputuskan dan disahkan akan diimplementasikan untuk meraih tujuan awal yang ditentukan. Pada tahap akhir, evaluasi (penilaian) kebijakan akan menilai ketepatan, manfaat, dan efektivitas hasil kebijakan yang telah dicapai melalui implementasi. Diantara kelima tahap dalam kebijakan publik tersebut, yang menjadi fokus dalam penelitian ini yaitu berkaitan dengan tahap keempat yakni tahap implementasi kebijakan.

## **B. Tinjauan Tentang Program**

Implementasi program atau kebijakan merupakan salah satu tahap yang penting dalam proses kebijakan publik. Suatu program kebijakan harus diimplementasikan agar mempunyai dampak dan tujuan yang diinginkan. Program adalah instrumen kebijakan yang berisi satu atau lebih kegiatan yang dilaksanakan oleh instansi pemerintah atau lembaga untuk mencapai sasaran dan tujuan serta memperoleh alokasi anggaran, atau kegiatan masyarakat yang dikoordinasikan oleh instansi pemerintah (Peraturan Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor:PER/09/M.PAN/5/2007).

Program adalah unsur pertama yang harus ada demi tercapainya suatu kegiatan. Melalui program maka segala bentuk rencana akan lebih terorganisir dan lebih mudah untuk dioperasionalkan. Pada setiap program dibuat beberapa aspek, disebutkan bahwa dalam setiap program dijelaskan mengenai:

- a. Tujuan kegiatan yang akan dicapai
- 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

Pada penelitian ini, kebijakan yang akan diteliti oleh penulis adalah berbentuk suatu program yakni Program KB yang dijalankan oleh suatu bidang yang termasuk kedalam instansi pemerintahan yaitu Badan Koordinasi Keluarga Berencana dan Pemberdayaan Perempuan (BKKBPP) Kota Bandar Lampung. Program KB merupakan program sosial dasar yang menangani lima aspek, sebagaimana tercermin dalam Undang Undang No 52 Tahun 2009 tentang Perkembangan Kependudukan dan Pembangunan Keluarga yang meliputi: 1) Mengatur kehamilan, 2) Menjaga kesehatan dan menurunkan angka kematian ibu, bayi, dan anak, 3) Meningkatkan akses dan kualitas informasi, pendidikan, konseling, dan pelayanan keluarga berencana dan kesehatan reproduksi, 4) Meningkatkan partisipasi dan kesertaan pria dalam praktik keluarga berencana, serta 5) Mempromosikan penyusuan bayi sebagai upaya untuk menjarangkan jarak kehamilan..

Berdasarkan pemaparan diatas dapat dilihat bahwa dalam pelaksanaan program KB diharapkan adanya partisipasi dari berbagai pihak baik dari wanita / istri maupun pria / suami. Hal ini sejalan dengan isi dari Pasal 25 Ayat (1) dalam Undang-Undang No. 52 Tahun 2009 tentang Perkembangan Kependudukan dan Pembangunan Keluarga yang menyebutkan bahwa Suami dan/atau isteri mempunyai kedudukan, hak, dan kewajiban yang sama dalam melaksanakan KB. Hakekatnya, program KB tidak lantas begitu saja diserahkan kepada wanita, partisipasi dari pria dapat menjadi faktor utama dari keberhasilan program KB

tersebut. Pada Sasaran Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM) tahun 2004-2009 dijelaskan bahwa partisipasi pria menjadi salah satu indikator keberhasilan program KB dalam memberikan kontribusi yang nyata untuk mewujudkan keluarga kecil berkualitas. Melalui adanya partisipasi pria dalam praktik KB, diharapkan tingkat keberhasilan dari program KB dapat terus meningkat.

### **C. Tinjauan tentang Implementasi Kebijakan Publik**

#### **1. Konsep Implementasi Kebijakan**

Implementasi kebijakan merupakan tahap yang krusial dalam proses kebijakan publik. Suatu program kebijakan harus diimplementasikan agar mempunyai dampak atau dapat mencapai tujuan yang diinginkan. Studi implementasi merupakan suatu kajian mengenai studi kebijakan yang mengarah pada proses pelaksanaan dari suatu kebijakan. Implementasi kebijakan pada prinsipnya adalah cara agar sebuah kebijakan dapat mencapai tujuannya.

Udoji dalam Agustino (2008:140) mengatakan bahwa pelaksanaan kebijakan adalah sesuatu yang penting bahkan mungkin jauh lebih penting dari pada pembuatan kebijakan. Kebijakan-kebijakan hanya akan sekedar berupa impian atau rencana bagus yang tersimpan rapi dalam arsip kalau tidak diimplementasikan. Kemudian, Mazmanian dan Sabatier dalam Agustino (2008:139) mendefinisikan bahwa Implementasi Kebijakan merupakan pelaksanaan keputusan kebijaksanaan dasar yang biasanya dalam bentuk undang-undang, namun dapat pula berbentuk perintah-perintah atau keputusan-keputusan eksekutif yang penting atau keputusan badan peradilan. Lazimnya, keputusan

tersebut mengidentifikasi masalah yang ingin diatasi, menyebutkan secara tegas tujuan atau sasaran yang ingin dicapai, dan berbagai cara untuk menstrukturkan atau mengatur proses implementasinya.

Sementara itu, Grindle dalam Winarno (2012:149) juga memberikan pandangannya tentang implementasi dengan mengatakan bahwa secara umum, tugas implementasi adalah membentuk suatu ikatan (*linkage*) yang memudahkan tujuan-tujuan kebijakan bisa direalisasikan sebagai dampak dari suatu kegiatan pemerintah. Selanjutnya, Van Meter dan Van Horn dalam Winarno (2012:149) membatasi implementasi kebijakan sebagai tindakan-tindakan yang dilakukan oleh individu-individu (atau kelompok-kelompok) pemerintah maupun swasta yang diarahkan untuk mencapai tujuan-tujuan yang telah ditetapkan dalam keputusan-keputusan kebijakan sebelumnya.

Keberhasilan suatu implementasi kebijakan dapat diukur atau dilihat dari proses dan pencapaian tujuan hasil akhir (*output*), yaitu tercapai atau tidaknya tujuan-tujuan yang ingin diraih. Hal ini tak jauh berbeda dengan apa yang diutarakan Grindle dalam Agustino (2008:139) bahwa pengukuran keberhasilan implementasi dapat dilihat dari prosesnya, dengan mempertanyakan apakah pelaksanaan program sesuai dengan yang telah ditentukan yaitu melihat pada *action* program dari *individual projects* dan yang kedua apakah tujuan program tersebut tercapai.

Berdasarkan beberapa definisi tersebut dapat disimpulkan bahwa kebijakan itu tidak hanya dirumuskan lalu dibuat dalam suatu bentuk positif seperti undang-undang dan kemudian didiamkan dan tidak dilaksanakan atau diimplementasikan,



tetapi sebuah kebijakan harus diimplementasikan agar mempunyai dampak atau tujuan yang diinginkan. Implementasi kebijakan merupakan suatu tindakan yang dilakukan oleh individu maupun kelompok untuk melaksanakan keputusan untuk mencapai tujuan dan sasaran yang diinginkannya. Implementasi kebijakan merupakan suatu upaya untuk mencapai tujuan-tujuan tertentu dengan sarana-sarana tertentu dan dalam urutan waktu tertentu

## **2. Model Implementasi Kebijakan**

Menurut Indiahono (2009:19), model adalah sebuah kerangka sederhana yang merupakan sebuah usaha untuk memudahkan penjelasan terhadap suatu fenomena. Model banyak digunakan untuk memudahkan para pemerhati atau pembelajar tingkat awal. Menurut Nugroho (2008:167) pada prinsipnya terdapat dua pemilihan jenis model implementasi kebijakan publik yaitu implementasi kebijakan publik yang berpola dari atas ke bawah (*top-down*) dan dari bawah ke atas (*bottom-up*), serta pemilihan implementasi kebijakan publik yang berpola paksa (*command-and-control*) dan pola pasar (*economic incentive*).

Menurut Agustino (2008:140) pendekatan model "*top down*", merupakan pendekatan implementasi kebijakan publik yang dilakukan tersentralisir dan dimulai dari aktor tingkat pusat, dan keputusannya pun diambil dari tingkat pusat. Pendekatan *top down* bertitik tolak dari perspektif bahwa keputusan-keputusan politik (kebijakan) yang telah ditetapkan oleh pembuat kebijakan harus dilaksanakan oleh administrator-administratur atau birokrat-birokrat pada level bawahnya, sedangkan pendekatan model "*bottom up*" bermakna meski kebijakan

dibuat oleh pemerintah, namun pelaksanaannya oleh rakyat. Implementasi kebijakan mempunyai berbagai macam model dalam perkembangannya.

Model pertama adalah model yang paling klasik, yakni model yang diperkenalkan oleh duet Donald Van Meter dengan Carl Van Horn. Menurut Van Meter dan Van Horn dalam Agustino (2008:142), model ini mengandaikan bahwa implementasi kebijakan berjalan secara linear dari kebijakan publik, implementor dan kinerja kebijakan publik. Model proses implementasi yang diperkenalkan Van Meter dan Van Horn pada dasarnya tidak dimaksudkan untuk mengukur dan menjelaskan hasil akhir dari kebijakan pemerintah, namun lebih tepatnya untuk mengukur dan menjelaskan apa yang dinamakan pencapaian program karena menurutnya suatu kebijakan mungkin diimplementasikan secara efektif, tetapi gagal memperoleh dampak substansial yang sesuai karena kebijakan tidak disusun dengan baik atau karena keadaan lainnya.

Van Meter dan Van Horn dalam teorinya ini berawal dari suatu asumsi bahwa proses implementasi akan berbeda-beda sesuai dengan sifat kebijakan yang dilaksanakan. Selanjutnya Van Meter dan Van Horn dalam Winarno (2012:155) menawarkan karakteristik dalam proses implementasi yakni, *pertama* proses implementasi akan dipengaruhi oleh sejauh mana kebijakan menyimpang dari kebijakan-kebijakan sebelumnya. *Kedua*, proses implementasi akan dipengaruhi oleh sejumlah perubahan organisasi yang diperlukan. Kedua ahli ini menegaskan pula pendiriannya bahwa perubahan, kontrol dan kepatuhan bertindak merupakan konsep penting dalam prosedur implementasi. Menurut teori implementasi

kebijakan Van Metter dan Van Horn dalam Agustino (2008:141-144), terdapat enam variabel yang mempengaruhi kinerja kebijakan publik, yaitu:

1. Ukuran dan tujuan kebijakan

Kinerja implementasi kebijakan dapat diukur tingkat keberhasilannya jika-dan-hanya-jika ukuran dan tujuan dari kebijakan memang realistis dengan sosio-kultur yang mengada di level pelaksana kebijakan. Ketika ukuran kebijakan atau tujuan kebijakan terlalu ideal (bahkan terlalu utopis) untuk dilaksanakan di level warga, maka agak sulit memang merealisasikan kebijakan publik hingga titik yang dapat dikatakan berhasil.

2. Sumber daya

Keberhasilan proses implementasi kebijakan sangat tergantung dari kemampuan memanfaatkan sumberdaya yang tersedia. Manusia merupakan sumber daya yang terpenting dalam menentukan suatu keberhasilan proses implementasi. Tahap-tahap tertentu dari keseluruhan proses implementasi menuntut adanya sumber daya manusia yang berkualitas sesuai dengan pekerjaan yang diisyaratkan oleh kebijakan yang telah ditetapkan secara apolitik. Tetapi ketika kompetensi dan kapabilitas dari sumber-sumber daya itu nihil, maka kinerja kebijakan publik sangat sulit untuk diharapkan. Tetapi diluar sumber daya manusia, sumber daya lain yang perlu diperhitungkan juga ialah sumber daya finansial dan sumber daya waktu. Karena itu sumber daya yang diminta dan dimaksud oleh Van Metter dan Van Horn adalah ketiga bentuk sumber daya tersebut.

### 3. Karakteristik Agen Pelaksana

Pusat perhatian pada agen pelaksana meliputi organisasi formal dan organisasi informal yang akan terlibat pengimplementasian kebijakan publik. Hal ini sangat penting karena kinerja implementasi kebijakan (publik) akan sangat banyak dipengaruhi oleh ciri-ciri yang tepat serta cocok dengan para agen pelaksananya. Selain itu, cakupan atau luas wilayah implementasi kebijakan perlu juga diperhitungkan manakala hendak menentukan agen pelaksana. Semakin luas cakupan implementasi kebijakan, maka seharusnya semakin besar pula agen yang dilibatkan.

### 4 Sikap/Kecenderungan (Disposisi) para Pelaksana

Sikap penerimaan atau penolakan dari (agen) pelaksana akan sangat banyak mempengaruhi keberhasilan atau tidaknya kinerja implementasi kebijakan publik. Hal ini sangat mungkin terjadi oleh karena kebijakan yang dilaksanakan bukanlah hasil formulasi warga setempat yang mengenal betul persoalan dan permasalahan yang mereka rasakan. Tetapi kebijakan yang akan implementor laksanakan adalah kebijakan dari atas (*top down*) yang sangat mungkin para pengambil keputusannya tidak pernah mengetahui (bahkan tidak mampu menyentuh) kebutuhan, keinginan, atau permasalahan yang warga ingin selesaikan.

### 5. Komunikasi Antar Organisasi dan Aktivitas Pelaksana

Koordinasi merupakan mekanisme yang ampuh dalam implementasi kebijakan publik. Semakin baik koordinasi komunikasi diantara pihak-pihak yang terlibat dalam suatu proses implementasi, maka asumsinya kesalahan-kesalahan akan sangat kecil untuk terjadi dan begitu pula sebaliknya.

## 6. Lingkungan Ekonomi, Sosial, dan Politik

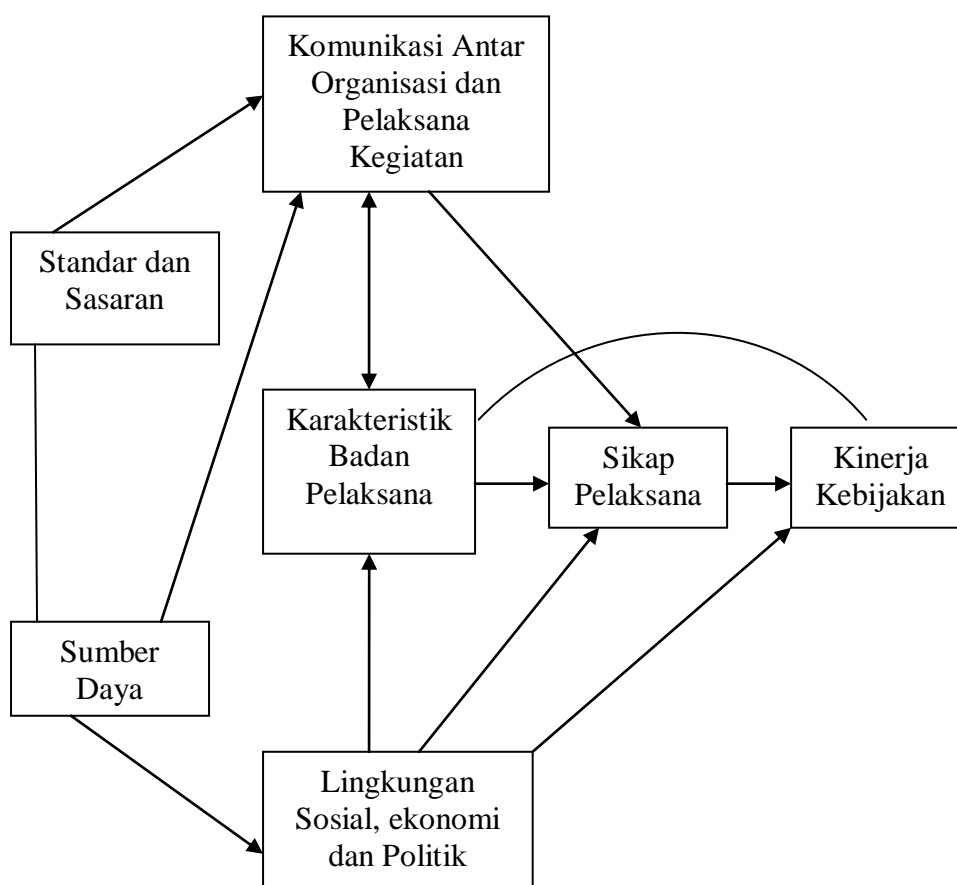
Hal terakhir yang perlu juga diperhatikan guna menilai kinerja implementasi publik dalam perspektif yang ditawarkan oleh Van Metter dan Van Horn adalah sejauh mana lingkungan eksternal turut mendorong keberhasilan kebijakan publik yang telah ditetapkan. Lingkungan sosial, ekonomi, dan politik yang tidak kondusif dapat menjadi biang keladi dari kegagalan kinerja implementasi kebijakan. Karena itu, upaya untuk mengimplementasikan kebijakan harus pula memperhatikan kekondusifan kondisi lingkungan eksternal.

Sementara itu model implementasi kebijakan dari Van Meter dan Van Horn dalam Indiahono (2009:38) menetapkan beberapa variabel yang diyakini dapat mempengaruhi implementasi dan kinerja kebijakan. Beberapa variabel tersebut adalah sebagai berikut:

1. Standar dan sasaran kebijakan pada dasarnya adalah apa yang hendak dicapai oleh program atau kebijakan, baik yang berwujud maupun tidak, jangka pendek, menengah, atau panjang. Kejelasan dan sasaran kebijakan harus dapat dilihat secara spesifik sehingga di akhir program dapat diketahui keberhasilan atau kegagalan dari kebijakan atau program yang dijalankan.
2. Kinerja kebijakan merupakan penilaian terhadap pencapaian standar dan sasaran kebijakan yang telah ditetapkan di awal.
3. Sumber daya menunjuk kepada seberapa besar dukungan finansial dan sumber daya manusia untuk melaksanakan program atau kebijakan.
4. Komunikasi antar badan pelaksana, menunjuk kepada mekanisme prosedur yang dicanangkan untuk mencapai sasaran dan tujuan program.

5. Karakteristik badan pelaksana, menunjuk seberapa besar daya dukung struktur organisasi, nilai-nilai yang berkembang, hubungan dan komunikasi yang terjadi di internal birokrasi.
6. Lingkungan sosial, ekonomi dan politik, menunjuk bahwa lingkungan dalam ranah implementasi dapat mempengaruhi kesuksesan implementasi kebijakan itu sendiri.
7. Sikap pelaksana, menunjuk bahwa sikap pelaksana menjadi variabel penting dalam implementasi kebijakan. Seberapa demokratis, antusias dan responsif terhadap kelompok sasaran dan lingkungan. Adapun model dari Van Meter dan Van Horn dapat dilihat sebagai berikut:

**Bagan 2.1. Model Implementasi Kebijakan Van Meter dan Van Horn**



(Sumber: Van Meter dan Van Horn dalam Indiahono (2009;40))

Keunggulan model Van Meter dan Van Horn ini dapat menawarkan kerangka berpikir untuk menjelaskan dan menganalisis proses implementasi kebijakan. Selain itu model ini juga memberikan penjelasan-penjelasan bagi pencapaian-pencapaian dan kegagalan program. Model ini menitikberatkan pada sikap, perilaku dan kinerja para perilaku di dalam implementasi kebijakan.

Model implementasi kebijakan publik lainnya yang berperspektif *top down* dikembangkan oleh George C. Edward III. Menurut teori implementasi kebijakan Edward III dalam Agustino (2008:149), terdapat empat variabel yang sangat menentukan keberhasilan implementasi suatu kebijakan, yaitu:

#### 1. Komunikasi

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

- a. Transmisi
- b. Kejelasan
- c. Konsistensi

#### 2. Sumber Daya

Indikator sumber daya terdiri dari beberapa elemen, yaitu:

- a. Staf
- b. Informasi
- c. Wewenang
- d. Fasilitas

#### 3. Disposisi

Hal-hal penting yang perlu dicermati pada variabel disposisi adalah:

- a. Pengangkatan birokrat

b. Insentif

#### 4. Struktur Birokrasi

Kebijakan yang begitu kompleks menuntut adanya kerjasama banyak orang, ketika struktur birokrasi tidak kondusif pada kebijakan yang tersedia, maka hal ini akan menyebarkan sumber daya menjadi tidak efektif dan menghambat jalannya kebijakan. Birokrasi sebagai pelaksana sebuah kebijakan harus dapat mendukung kebijakan yang telah diputuskan secara politik dengan jalan melakukan koordinasi dengan baik. (Agustino 2008:149-153).

Model implementasi kebijakan publik yang lain ditawarkan oleh Daniel Mazmanian dan Paul Sabatier. Mazmanian dan Sabatier dalam Wahab (2004:81) mengungkapkan bahwa peran penting dari analisis implementasi kebijaksanaan negara ialah mengidentifikasi variabel-variabel yang mempengaruhi tercapainya tujuan-tujuan formal pada keseluruhan proses implementasi. Variabel-variabel yang dimaksud dapat diklasifikasikan menjadi tiga kategori besar, yaitu :

1. Mudah atau Tidaknya Masalah yang akan Digarap, meliputi :
  - a. Kesukaran – kesukaran teknis
  - b. Keberagaman perilaku kelompok sasaran
  - c. Persentase kelompok sasaran dibanding jumlah penduduk
  - d. Ruang lingkup perubahan perilaku yang diinginkan
2. Kemampuan Kebijaksanaan Menstruktur Proses Implementasi, meliputi:
  - a. Kejelasan dan konsistensi tujuan
  - b. Digunakannya teori kausal yang memadai
  - c. Ketepatan alokasi sumber dana



- d. Keterpaduan hierarki dalam dan diantara lembaga pelaksana
  - e. Aturan-aturan keputusan dari badan-badan pelaksana
  - f. Rekrutmen pejabat pelaksana
  - g. Akses formal pihak luar
3. Variabel-Variabel diluar Undang-Undang yang Mempengaruhi Implementasi.
- a. Kondisi sosial-ekonomi dan teknologi.
  - b. Dukungan publik.
  - c. Sikap dan sumber-sumber yang dimiliki kelompok-kelompok
  - d. Dukungan dari pejabat atasana
  - e. Komitmen dan Kemampuan
  - f. Kepemimpinan pejabat-pejabat pelaksana.

Menurut Merilee S. Grindle dalam Agustino (2008:154) terdapat dua variabel yang mempengaruhi implementasi kebijakan publik. Keberhasilan implementasi suatu kebijakan publik dapat diukur dari proses pencapaian hasil akhir (*outcomes*), yaitu tercapai atau tidaknya tujuan yang ingin diraih, selain itu pengukuran keberhasilan implementasi kebijakan sangat ditentukan oleh tingkat *implementability* kebijakan itu sendiri, yang terdiri atas *content of policy* dan *context of policy*.

*Content of policy* menurut Grindle dalam Agustino (2008:154-155) adalah sebagai berikut:

- 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)

*Context of policy* menurut Grindle dalam Agustino (2008:156) adalah sebagai berikut:

- 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 an Responsiveness* (tingkat kepatuhan dan adanya respon dari pelaksana)

Berdasarkan pemaparan model-model implementasi diatas, peneliti mengadopsi model implementasi kebijakan yang telah dikembangkan oleh Van Meter dan Van Horn karena variabel-variabel yang ditawarkan oleh kedua ahli tersebut dianggap paling tepat untuk membantu menjawab permasalahan peneliti tentang Implementasi Program Keluarga Berencana Bagi Pria di Kota Bandar Lampung (Analisis Peraturan Kepala BKKBN Nomor:145/HK.010/B5/2009 tentang Peningkatan Partisipasi Pria). Selain itu, alasan lainnya adalah karena model implementasi kebijakan publik yang telah dikembangkan oleh Van Meter dan Van Horn merupakan model implementasi kebijakan *top down approach* (pendekatan atas ke bawah) yang mana pendekatan implementasi kebijakan tersebut dilakukan tersentralisir dan dimulai dari aktor tingkat pusat, dan keputusannya pun di ambil dari tingkat pusat.

Alasan lain karena peneliti melihat model ini sebagai model operasional yang sangat familiar dan sering digunakan oleh kalangan mahasiswa Ilmu Administrasi Negara FISIP Univeritas Lampung sehingga nantinya akan sangat membantu dan memudahkan dalam proses perolehan informasi yang berkaitan dengan model tersebut. Model tersebut dapat menggambarkan implementasi program diberbagai tempat dan waktu. Untuk mendapatkan hasil yang lebih tepat dan akurat, peneliti berencana untuk menggunakan keseluruhan variabel sehingga dapat menjawab permasalahan yang terdapat dalam penelitian ini.

### **3. Faktor Pendukung dan Penghambat Implementasi Kebijakan**

Salah satu pendapat yang sangat singkat dan tegas tentang keberhasilan atau kegagalan dari implementasi kebijakan disampaikan oleh Weimer dan Vining. Menurut Weimer dan Vining dalam Pasolong (2011:59) ada tiga faktor umum yang mempengaruhi keberhasilan implementasi, yaitu:

- a. Logika yang digunakan oleh suatu kebijakan, yaitu sampai seberapa benar teori yang menjadi landasan kebijakan atau seberapa jauh hubungan logis antara kegiatan-kegiatan yang dilakukan dengan tujuan atau sasaran yang telah ditetapkan.
- b. Hakikat kerja sama yang dibutuhkan, yaitu apakah semua pihak yang terlibat dalam kerja sama merupakan suatu *assembling* produktif.
- c. Ketersediaan sumber daya manusia yang memiliki kemampuan, komitmen untuk mengelola pelaksanaanya.

Implementasi kebijakan mempunyai berbagai hambatan yang mempengaruhi pelaksanaan suatu kebijakan publik. Gow dan Morss dalam Pasolong (2011:59)

mengungkapkan hambatan-hambatan tersebut antara lain: (1) hambatan politik, ekonomi dan lingkungan; (2) kelemahan institusi; (3) ketidakmampuan SDM di bidang teknis dan administratif; (4) kekurangan dalam bantuan teknis; (5) kurangnya desentralisasi dan partisipasi; (6) pengaturan waktu (*timing*); (7) sistem informasi yang kurang mendukung; (8) perbedaan agenda tujuan antara aktor; dan (9) dukungan yang berkesinambungan.

Semua hambatan ini dapat dengan mudah dibedakan atas hambatan dari dalam (faktor internal) dan dari luar (faktor eksternal). Menurut Turner dan Hulme dalam Pasolong (2011:59), hambatan dari dalam atau yang sering disebut dengan faktor internal dapat dilihat dari ketersediaan dan kualitas input yang digunakan seperti sumber daya manusia, dana, struktur organisasi, informasi, sarana dan fasilitas yang dimiliki, serta aturan-aturan, sistem dan prosedur yang harus digunakan. Hambatan dari luar atau sering disebut sebagai faktor eksternal dapat dibedakan atas semua kekuatan yang berpengaruh langsung ataupun tidak langsung kepada proses implementasi kebijakan pemerintah, kelompok sasaran, kecenderungan ekonomi, politik, kondisi sosial budaya dan sebagainya.

#### **D. Tinjauan Tentang Program Keluarga Berencana**

##### **1. Konsep Program Keluarga Berencana**

*World Health Organization* (WHO) pada tahun 1970, mendefinisikan keluarga berencana atau KB sebagai tindakan yang 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, mengontrol waktu saat kelahiran dalam

hubungan dengan umur suami dan istri dan menentukan jumlah anak dalam keluarga.

Berdasarkan UU No.10 Tahun 1992 tentang Perkembangan Kependudukan dan Pembangunan Keluarga Sejahtera, KB adalah upaya peningkatan kepedulian dan peran serta masyarakat melalui pendewasaan usia perkawinan, pengaturan kehamilan, pembinaan ketahanan keluarga, dan peningkatan kesejahteraan keluarga untuk mewujudkan keluarga kecil bahagia sejahtera.

Program KB merupakan salah satu upaya yang dilakukan pemerintah dalam rangka upaya pengendalian pertumbuhan/pengaturan kelahiran, serta diarahkan untuk membantu keluarga, termasuk individu agar mengerti hak dan kewajiban dalam berkeluarga, baik sebagai individu, keluarga, anggota masyarakat, maupun warga negara, sehingga jika keluarga mampu merencanakan kehidupan keluarganya dengan baik, maka akan dicapai keluarga berkualitas dan akan didapat generasi yang baik pula.

## **2. Tujuan Program Keluarga Berencana**

Tujuan Program KB mengacu kepada Undang-Undang Nomor 52 Tahun 2009 pasal 21 ayat 2 disebutkan bahwa program KB bertujuan untuk:

- a. Mengatur kehamilan yang diinginkan;
- b. Menjaga kesehatan dan menurunkan angka kematian ibu, bayi dan anak;
- c. Meningkatkan akses dan kualitas informasi, pendidikan konseling, dan pelayanan keluarga berencana dan kesehatan reproduksi;
- d. Meningkatkan partisipasi dan kesertaan pria dalam praktek keluarga berencana; dan

- e. Mempromosikan penyusuan bayi sebagai upaya untuk menjarangkan jarak kehamilan.

### **3. Sasaran Program Keluarga Berencana**

Untuk mencapai tujuan Program KB, menurut Hartanto (2004:22) penggarapan program KB diarahkan pada dua bentuk sasaran, yaitu :

#### **1. Sasaran langsung:**

Sasaran langsung dari program KB yaitu Pasangan Usia Subur (15-49 tahun), dengan jelas mereka secara bertahap menjadi peserta KB yang aktif lestari, sehingga memberi efek langsung penurunan fertilitas.

#### **2. Sasaran tidak langsung:**

Sasaran tidak langsung dari program KB yaitu organisasi-organisasi, lembaga-lembaga kemasyarakatan, instansi-instansi pemerintah maupun swasta, tokoh-tokoh masyarakat (alim ulama, wanita dan pemuda) yang diharapkan dapat memberikan dukungannya dalam pelebagaan NKKBS.

Sementara itu, Darahim (2010:43) mengungkapkan bahwa target sasaran Program KB dapat dikelompokkan atas tiga kategori besar, yaitu 1) suami-isteri atau keluarga yang isterinya berusia antara 15-45 tahun atau disebut pasangan usia subur, 2) kalangan anak dan remaja yang kelak akan memasuki usia dewasa dan membangun rumah tangga, dan 3) pejabat pemerintah dan pemuka masyarakat yang menjadi contoh dan teladan warga masyarakat.

#### 4. Metode Kontrasepsi Keluarga Berencana

##### a) Kondom

Menurut BKKBN (2001:3), kondom merupakan salah satu alat kontrasepsi pria yang paling mudah dipakai dan diperoleh. Kondom terbuat dari bahan karet/lateks, berbentuk tabung tidak tembus cairan, dimana salah satu ujungnya tertutup rapat dan dilengkapi kantung untuk menampung sperma.

Kondom mempunyai kelebihan antara lain:

- 1) Murah dan mudah didapat
- 2) Praktis dan dapat dipakai sendiri
- 3) Dapat mencegah penularan penyakit seksual termasuk HIV/AIDS

Keterbatasan kondom yaitu:

- 1) Terkadang ada pasangan yang alergi terhadap bahan karet kondom
- 2) Kondom hanya dapat dipakai satu kali
- 3) Kondom yang kadaluwarsa mudah sobek dan bocor

Efektivitas kondom adalah sebagai berikut:

- 1) Efektif sebagai kontrasepsi bila dipakai dengan baik dan benar
- 2) Angka kegagalan teoritis 3% dan praktis 5 %
- 3) Mencegah penularan penyakit menular seksual termasuk HIV/AIDS

##### b) MOP atau Vasektomi

Menurut BKKBN (2001:6) Pria atau suami yang boleh menjadi peserta vasektomi adalah suami dari pasangan usia subur dengan syarat sebagai berikut:

- 1) Harus sukarela dan telah mendapatkan konseling tentang vasektomi

- 2) Mendapat persetujuan dari istri
- 3) Jumlah anak yang ideal, sehat jasmani dan rohani
- 4) Umur istri sekurang-kurangnya 25 tahun
- 5) Mengetahui prosedur vasektomi dan akibatnya
- 6) Menandatangani formulir persetujuan

Vasektomi mempunyai kelebihan antara lain sebagai berikut:

- 1) Efektivitas sangat tinggi, kemungkinan gagal kecil sekali (0,15%) jika tindakan medis dilakukan secara benar
- 2) Tidak ada kematian dan angka kesakitannya rendah
- 3) Biaya lebih murah karena membutuhkan satu kali tindakan saja
- 4) Prosedur medis dilakukan hanya sekitar 15-45 menit
- 5) Tidak mengganggu hubungan seksual setelah vasektomi
- 6) Lebih aman, keluhan lebih sedikit dibandingkan dengan kontrasepsi lain

Keterbatasan vasektomi antara lain:

- 1) Karena dilakukan dengan tindakan medis/pembedahan maka masih memungkinkan terjadi komplikasi, seperti pendarahan, nyeri dan infeksi jika tidak melalui prosedur yang benar
- 2) Tidak melindungi pasangan dari penyakit menular seksual
- 3) Harus menggunakan kondom selama 12-15 kali senggama agar sel mani menjadi negatif

c) Pil

- 1) Minum satu pil setiap hari
- 2) Efektif dan mudah untuk berhenti



- 3) Aman untuk hampir semua ibu
  - 4) Pada awalnya perempuan sering mengalami efek samping seperti mual, flek ataupun sakit kepala, namun tidak berbahaya
  - 5) Tidak memberi perlindungan terhadap HIV/IMS
- d) Suntik
- 1) Dapat diberikan setiap bulan atau tiga bulan sekali
  - 2) Mudah untuk berhenti, namun perlu waktu untuk dapat hamil
  - 3) Aman hampir bagi semua perempuan
  - 4) Merubah haid bulanan, beberapa ibu mengalami penambahan berat badan
  - 5) Tidak melindungi terhadap HIV/IMS
- e) Alat Kontrasepsi Bawah Kulit (AKBK/susuk)
- 1) Satu, dua atau enam kapsul plastik kecil yang diletakkan di bawah kulit lengan atas
  - 2) Efektif selama tiga tahun untuk satu-dua kapsul dan lima tahun untuk enam kapsul
  - 3) Mudah untuk berhenti, bisa dikeluarkan kapan saja
  - 4) Aman bagi semua perempuan
  - 5) Biasanya menyebabkan haid tidak teratur dan menimbulkan flek, namun tidak berbahaya
  - 6) Tidak melindungi terhadap HIV/IMS
- f) AKDR
- 1) Alat kecil yang dipasang dalam rahim
  - 2) Sangat efektif dan aman

- 3) Dapat dicabut kapan saja diinginkan
  - 4) Bekerja hingga sepuluh tahun, tergantung jenisnya
  - 5) Dapat menambah pendarahan haid atau menyebabkan kram
  - 6) Tidak melindungi terhadap HIV/IMS
- g) Medis Operasi Wanita (MOW)
- 1) *Tuba Falopi* (saluran telur) yang menghubungkan indung telur dan rahim dipotong dan disumbat (rahim tidak disentuh sama sekali)
  - 2) Sangat efektif
  - 3) Aman hampir bagi semua ibu
  - 4) Tidak ada efek samping jangka panjang, jarang terjadi komplikasi serius akibat operasi

## **E. Tinjauan tentang Program Peningkatan Partisipasi Pria**

### **1. Sejarah Partisipasi Pria dalam Praktik Keluarga Berencana**

Pada tahun 1970-an KB merupakan Program pemerintah murni dengan titik tekan pada pengendalian penduduk melalui penggunaan alat kontrasepsi, konsep yang dikembangkan melalui pelebagaan Norma Keluarga Kecil Bahagia Sejahtera (NKKBS) dengan slogan cukup dua anak, laki-laki perempuan sama saja. Namun pada saat itu dominasi pemerintah sangat kuat, rakyat dipaksa untuk menggunakan alat kontrasepsi, tanpa mempertimbangkan aspek kesehatan, kondisi tubuh, serta tanpa mendapatkan penjelasan kekurangan dan kelebihan alat kontrasepsi yang dipakainya, sehingga lambat laun mendapatkan kritik sangat keras yang datang dari masyarakat, LSM dalam negeri maupun LSM luar negeri.

KB adalah suatu program sosial dasar yang sangat penting artinya bagi kemajuan suatu daerah. Program ini memberikan kontribusi yang besar bagi Pembangunan Sumber Daya Manusia (SDM) di masa kini dan yang akan datang. Dalam dasawarsa terakhir ini telah banyak usaha yang dilakukan untuk dapat menyelaraskan antara Program KB dengan Kesehatan Reproduksi sesuai dengan tuntutan masyarakat dan perkembangan zaman. Pelaksanaan pelayanan KB yang berkualitas dilandasi oleh Undang-Undang Nomor 10 tahun 1992 tentang perkembangan Kependudukan dan Pembangunan keluarga sejahtera. Sejalan dengan itu kebijaksanaan pelayanan KB tidak hanya berorientasi pada angka kelahiran namun berfokus pula pada upaya-upaya pemenuhan permintaan kualitas pelayanan. (*Sumber : <http://kependudukan.siakad.go.id>. diakses pada 15 Mei 2014, 16.04 wib*).

Konferensi Internasional Kependudukan dan Pembangunan (ICPD) tahun 1996 yang diratifikasi Indonesia pada tahun 1996 telah mengubah paradigma Program KB, dari yang sebelumnya melalui pendekatan target demografi melalui pengendalian populasi dan penurunan fertilitas menjadi pendekatan akses dan kualitas dengan memperhatikan hak-hak reproduksi dan kesetaraan gender yang meletakkan penduduk sebagai “Pusat pembangunan”. (Zaeni, 2006:14)

Kebijakan formal tentang peningkatan partisipasi pria dalam KB dan kesehatan reproduksi secara jelas baru terlihat semenjak dicanangkannya era baru program KB nasional tahun 2000. Berdasarkan Rapat Kerja Nasional Program KB tahun 2000 yang mengamanatkan perlunya ditingkatkan peran pria/laki-laki dalam Keluarga Berencana, maka hal ini lalu ditindak lanjuti melalui Keputusan Menteri

Negara Pemberdayaan Perempuan/Kepala Badan Koordinasi Keluarga Berencana Nasional Nomor 10/HK-010/B5/2001 tanggal 17 Januari 2001 Tentang Organisasi dan Tata Kerja Badan Koordinasi Keluarga Berencana Nasional dengan membentuk Direktorat Partisipasi Pria di Bawah Deputy Bidang KB dan Kesehatan Reproduksi yang bertugas merumuskan kebijakan operasional Peningkatan Partisipasi pria yang tujuan akhirnya "Terwujudnya keluarga berkualitas melalui upaya peningkatan kualitas pelayanan, promosi KB dan kesehatan reproduksi yang berwawasan gender pada tahun 2015. (Zaeni,2006:4)

Untuk mendukung efektifitas pelaksanaan di lapangan, Menteri Negara Pemberdayaan Perempuan dan Kepala BKKBN melalui Keputusan nomor : 70/HK- 010/B5/2001, Tentang Organisasi dan Tata Kerja Badan Koordinasi Keluarga Berencana Nasional Propinsi dan Kabupaten/Kota membentuk Seksi khusus Peningkatan Partisipasi Pria di bawah Bidang Pengendalian KB dan Kesehatan Reproduksi yang bertugas menyusun paket informasi sesuai kondisi sosial, menyiapkan, dan mengembangkan segmentasi sasaran dalam rangka peningkatan partisipasi KB pria yang pelaksanaannya secara teknis di kecamatan dan desa dilaksanakan oleh Petugas Lapangan Keluarga Berencana (PLKB) dan Petugas Pembantu Lapangan Keluarga Berencana (PPLKB). ( Zaeni,2006:4)

Sejak adanya kebijakan formal tentang peningkatan peran serta pria dalam program KB tersebut, KB tidak lagi dimobilisasi, merencanakan dan mengatur kelahiran merupakan bagian yang tak terpisahkan dari Hak azazi manusia, artinya pengguna alat kontrasepsi (peserta KB) memiliki hak untuk mendapatkan informasi lengkap mengenai berbagai alat kontrasepsi, kelebihan dan

kekurangannya, hak mendapatkan perawatan menyeluruh, hak otonomi perempuan untuk merawat kesehatan dan menentukan reproduksinya, dan hak memutuskan memiliki anak, atau tidak memiliki anak. Menentukan jumlah yang dikehendaki, serta jangka waktu melahirkannya. Pergeseran paradigma ini membawa konsekuensi pada pergeseran tanggung jawab dan peran suami (pria) untuk ikut berpartisipasi dalam program KB dan kesehatan reproduksi.

Pada pelaksanaan KB diharapkan adanya partisipasi dari berbagai pihak baik dari wanita / istri maupun pria / suami. Hal ini sejalan dengan isi dari Pasal 25 Ayat (1) dalam Undang-Undang No. 52 Tahun 2009 tentang Perkembangan Kependudukan dan Pembangunan Keluarga yang menyebutkan bahwa Suami dan/atau isteri mempunyai kedudukan, hak, dan kewajiban yang sama dalam melaksanakan KB. Hakekatnya, program KB tidak lantas begitu saja diserahkan kepada wanita. Partisipasi dari pria dapat menjadi faktor utama dari keberhasilan program KB tersebut. Melalui adanya partisipasi dari pria dalam program KB, diharapkan tingkat keberhasilan dari program KB dapat terus meningkat.

## **2. Bentuk Partisipasi Pria dalam Keluarga Berencana**

Menurut BKKBN (2010:11), Partisipasi pria adalah tanggung jawab pria, keterlibatan dan keikutsertaan pria ber-KB dan kesehatan reproduksi serta perilaku seksual yang sehat dan aman bagi dirinya, pasangannya dan keluarganya.

Menurut BKKBN, bentuk nyata dari partisipasi pria tersebut adalah:

- 1) Partisipasi dalam program keluarga berencana yang meliputi partisipasi secara langsung, yaitu sebagai peserta keluarga berencana, serta partisipasi tidak langsung yaitu, mendukung dan memutuskan bersama isteri dalam

penggunaan kontrasepsi, sebagai motivator keluarga berencana, merencanakan jumlah anak dalam keluarga.

- 2) Partisipasi dalam kesehatan reproduksi yang meliputi : membantu mempertahankan dan meningkatkan kesehatan ibu hamil, merencanakan persalinan yang aman dan mengantar memeriksakan kehamilan ke tenaga kesehatan, menghindari keterlambatan dalam mencari pertolongan medis, membantu perawatan ibu dan bayi setelah persalinan, tidak melakukan kekerasan terhadap perempuan, mencegah penularan infeksi menular seksual.

### **3. Tujuan Program Peningkatan Partisipasi Pria**

Tujuan dari program peningkatan partisipasi pria menurut Peraturan Kepala BKKBN Nomor 145/HK.010/B5/2009 tentang pedoman peningkatan partisipasi pria yaitu Terwujudnya keluarga berkualitas melalui upaya peningkatan kualitas pelayanan, promosi KB dan kesehatan reproduksi yang berwawasan gender pada tahun 2015”. dengan sasaran programnya adalah meningkatkan pria/suami sebagai peserta KB, motivator dan kader, serta mendukung istri dalam KB dan kesehatan reproduksi, yang tolak ukurnya (1) Meningkatnya peserta KB Kondom dan Medis Operasi Pria (MOP) 10 %, dan (2) Meningkatnya motivator/kader pria 10 %. ( Zaeni,2006:4)

Berdasarkan tujuan yang hendak dicapai serta strategi untuk mencapainya maka ditetapkan tiga substansi pokok dari program peningkatan partisipasi pria, yaitu:

- a. Promosi/Sosialisasi Peningkatan Partisipasi Pria
- b. Komunikasi Inter Personal/Konseling (KIP/K)
- c. Pengembangan Pelayanan KB dan KR Pria di Tempat Kerja

## **F. Kerangka Pikir**

Keberhasilan pembangunan nasional sangat memerlukan dukungan penuh dari unsur-unsur masyarakat dan bukan semata-mata merupakan tanggung jawab pemerintah. Tujuan pembangunan nasional adalah pembangunan manusia Indonesia seutuhnya dan pembangunan seluruh masyarakat Indonesia. Pembangunan nasional mencakup semua aspek kehidupan termasuk kegiatan yang dilaksanakan dalam program KB.

Program KB merupakan program yang digunakan oleh pemerintah Indonesia untuk mengatasi permasalahan melonjaknya angka pertumbuhan penduduk. Pada pelaksanaan program KB, diharapkan adanya partisipasi dari berbagai pihak baik dari wanita atau istri maupun pria atau suami. Hal ini sejalan dengan isi dari Pasal 25 Ayat (1) dalam Undang-Undang No. 52 Tahun 2009 tentang Perkembangan Kependudukan dan Pembangunan Keluarga yang menyebutkan bahwa Suami dan/atau isteri mempunyai kedudukan, hak, dan kewajiban yang sama dalam melaksanakan KB. Program KB saat ini tidak hanya fokus pada program pengendalian populasi dan penurunan fertilitas tetapi juga diarahkan pada pemenuhan hak-hak reproduksi dan kesetaraan gender. Berdasarkan hal tersebut, maka BKKBN menindaklanjuti dengan mengeluarkan Peraturan Kepala BKKBN Nomor 145/HK.010/B5/2009 tentang pedoman peningkatan partisipasi pria.

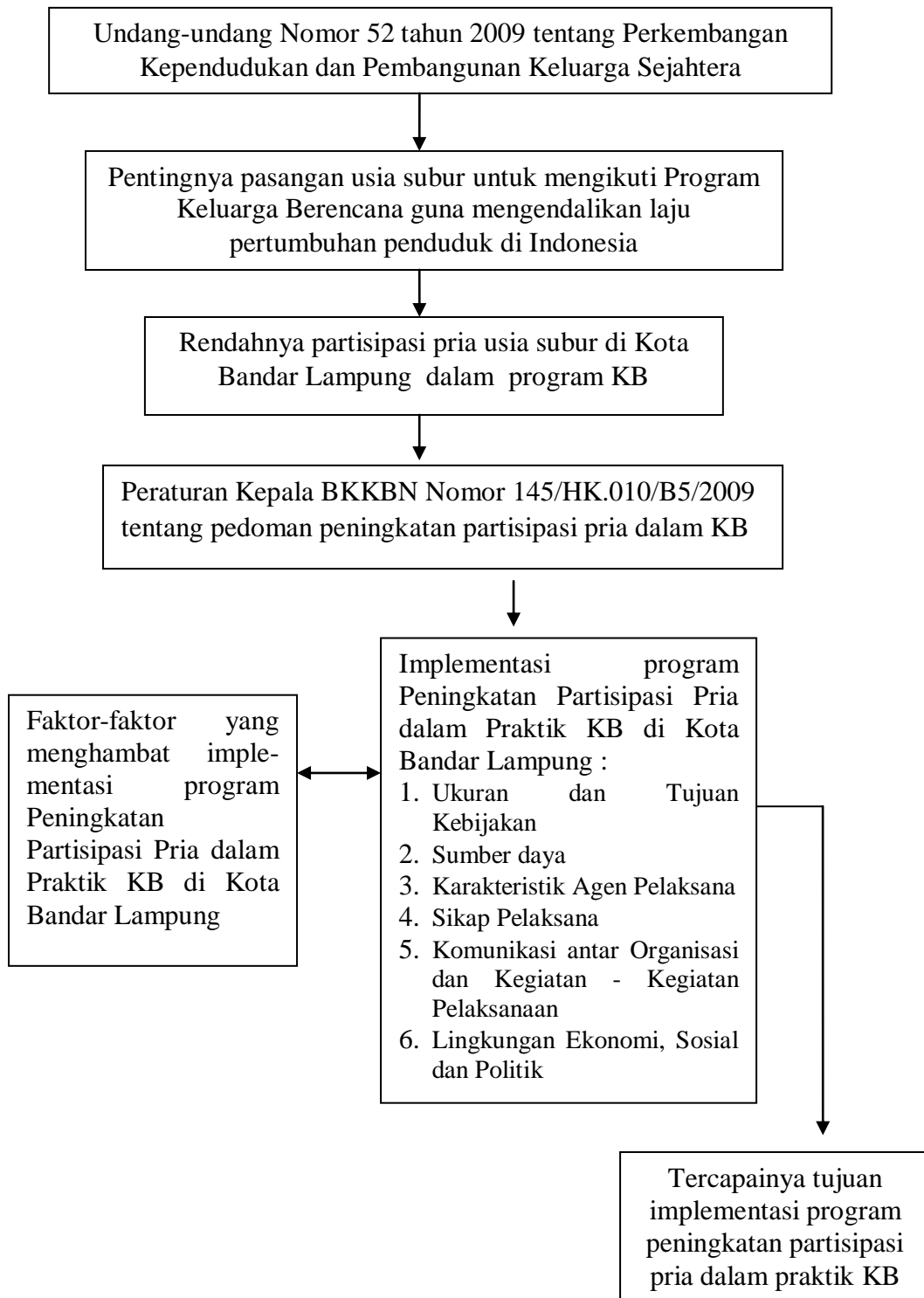
Walaupun Pemerintah telah mulai melaksanakan pembangunan yang berorientasi pada kesetaraan gender, namun pelayanan KB saat ini masih lebih banyak terfokus kepada perempuan, sedangkan partisipasi pria dalam menggunakan alat kontrasepsi masih sangat rendah. Jumlah Pasangan Usia Subur (PUS) di Kota

Bandar Lampung sampai dengan Bulan Juni 2014 berjumlah 112.485, dari jumlah tersebut sebanyak 109.359 (97,22%) menjadi Peserta KB Aktif (PA) dengan rincian peserta KB aktif wanita berjumlah 104.770 akseptor (95,80%), sedangkan peserta KB aktif pria berjumlah 4.589 akseptor (4,20%). Jumlah tingkat kesertaan KB pria (yang menggunakan MOP) hanya berjumlah 1.341 akseptor (1,23% dari total PA), sedangkan partisipasi pria dengan menggunakan alat kontrasepsi kondom berjumlah 3.248 akseptor (2,97% dari jumlah PA).

Implementasi kebijakan merupakan tahapan yang sangat penting dalam keseluruhan struktur kebijakan. Kebijakan-kebijakan hanya akan sekedar berupa impian atau rencana bagus yang tersimpan rapi dalam arsip kalau tidak diimplementasikan. Begitu juga dengan program peningkatan partisipasi pria dalam praktik KB ini, program ini harus diimplementasikan karena melalui prosedur ini proses kebijakan secara keseluruhan dapat dipengaruhi oleh tingkat keberhasilan atau tidaknya pencapaian tujuan. Pada penelitian ini, peneliti menggunakan model implementasi kebijakan Van Metter dan Van Horn yang melihat suatu implementasi kebijakan publik ditentukan oleh enam variabel yang mempengaruhi kebijakan publik, yaitu ukuran dan tujuan kebijakan, sumber daya, karakteristik agen pelaksana, sikap pelaksana, komunikasi antar organisasi dan aktivitas pelaksana, serta lingkungan ekonomi, sosial dan politik. Secara jelas kerangka pikir bisa dilihat pada bagan berikut:



## Bagan 2.2. Kerangka Pikir Penelitian



(Sumber: Diolah oleh peneliti, 2014)