

## BAB I

### PENDAHULUAN

#### A. Latar Belakang

Indonesia merupakan salah satu Negara berkembang yang memiliki potensi yang sangat besar. Mulai dari ujung timur hingga barat tersebar berbagai macam kekayaan alam yang berlimpah. Berbagai macam potensinya merupakan yang terbaik di dunia, dan melimpah sehingga menjadi komoditas yang berpotensi menjadi sumber pendapatan yang besar bagi Indonesia.

Negara ini juga merupakan negara kepulauan terbesar di dunia dengan terdapat kurang lebih sekitar 13.466 pulau yang terbentang dari Sabang sampai Merauke, 6000 di antaranya tidak berpenghuni dan uniknya adalah sebagian dari pulau yang ada belum mempunyai nama (<http://bakohumas.kominfo.go.id/news.php?id=1000>, diakses 21 Maret 2013).

Dari penjelasan tersebut menandakan bahwa kekayaan wilayah Indonesia sungguh luar biasa.

Dalam studinya, Suratman Worosuprodjo (n.d.,1) menjelaskan bahwa sumberdaya wilayah di Indonesia sangat dipengaruhi oleh aspek geografis secara keruangan, kelingkungan maupun kewilayahan. Sebagai negara kepulauan yang luas dengan jumlah pulau yang banyak memiliki sumberdaya laut (*marine resources*) dan daratan (*land resources*) yang perlu dikelola secara terintegrasi.

Aspek klimatologi, geologis/geomorfologis, hidrologis, biotis dan manusia serta

sosio budayanya yang beragam sangat penting dikaji dalam mengelola sumberdaya wilayah untuk kesejahteraan bangsa.

Selain potensi sumber daya alamnya, potensi sumber daya manusia yang ada di negara ini juga bisa menjadi sumber kekuatan untuk memajukan negara.

Mochamad (2012) dalam tulisannya menjelaskan bahwa Indonesia Negara ke 4 terbesar penduduknya di dunia dengan lebih dari 237 juta jiwa saat ini dengan laju penduduk sekitar 1,49 %, dan posisi teratas negara penduduk terbesar adalah China dengan 1,3 miliar jiwa, India 1,14 miliar jiwa, dan Amerika Serikat dengan 303 juta jiwa penduduknya.

Seharusnya dengan banyaknya sumber daya manusia yang ada, mempunyai korelasi positif terhadap pembangunan di Indonesia. Artinya sumber daya alam yang luar biasa di Indonesia bisa didayagunakan oleh penduduk untuk kemajuan negerinya, serta pemerintah untuk memaksimalkan potensi manusianya.

Dijelaskan di dalam bukunya Budiman (2000;13) bahwa pembangunan sebenarnya meliputi dua unsur pokok yaitu masalah materi yang akan dihasilkan dan dibagi dan masalah manusia yang menjadi pengambil inisiatif (manusia pembangun). Artinya, pembangunan tidak hanya tentang produksi dan distribusi barang, namun harus bisa menciptakan kondisi yang membuat manusia bisa mengembangkan kreatifitasnya. Dalam pengembangan kreatifitasnya manusia tersebut harus merasa bahagia, aman dan sejahtera. Aspek ini yang menjadi tanggung jawab pemerintah sebagai pembuat kebijakan.

Akan tetapi penyebaran potensi sumber daya manusia sebagai aktor pembangunan di Indonesia tidak begitu merata, pulau Jawa yang luasnya hanya



7% dari luas Indonesia, dihuni 60% dari total seluruh penduduk Indonesia, menjadi salah satu permasalahan pembangunan dalam konteks kependudukan.

Belum lagi tingkat pendapatan penduduk Indonesia yang tidak merata dan masih banyak yang di bawah garis kemiskinan ditambah dengan *fertilitas* (kelahiran), *morbiditas* (kesakitan), *mortalitas* (kematian), dan *mobilitas* (migrasi) yang tidak seimbang menambah kompleks permasalahan kependudukan itu.

Sepintas permasalahan kependudukan yang sudah dijelaskan di atas merupakan permasalahan yang sederhana. Namun, bila diperhatikan dengan teliti, maka dapat disadari bahwa permasalahan kependudukan tidak hanya berbicara mengenai permasalahan individu atau permasalahan dalam lingkup privat seseorang saja, melainkan berbicara mengenai permasalahan publik yang ujung-ujungnya dapat merembet kepada permasalahan ekonomi suatu negara. Salladien (2003:4) dalam studinya menjelaskan bahwa benar adanya, lemahnya perekonomian negara Indonesia dikarenakan minimnya sumber daya manusia yang berkualitas.

Terkait dengan kependudukan, salah satu masalah paling menonjol di dunia pada saat ini dan dialami juga oleh Indonesia adalah masalah ledakan penduduk (*population explosion*). Menurut Faturochman, dkk (2005) dalam studinya, jika jumlah penduduk yang ada sekarang dibiarkan tanpa adanya sistem kendali (intervensi) yang bagus, pembangunan tidak bisa dijalankan karena daya dukung sumber alam terbatas. Permasalahan seperti ini kini menjadi terus berjalan dan akan semakin cepat dampaknya ketika dibiarkan tanpa ada pemecahan masalah.

Menurut data yang diambil dari Statistik Indonesia, jumlah Penduduk Indonesia tahun 2010 meningkat dari 206.264.595 pada tahun 2000, menjadi 237.641.326 jiwa. Data tersebut menunjukkan peningkatan 31 juta jiwa selama kurun waktu hanya 10 tahun. Angka harapan hidup rata-rata pada tiap provinsi di Indonesia hanya berkisar 65%, dengan prosentase harapan hidup tertinggi pada angka 75% di kota-kota besar saja. Hal ini diperparah dengan tingginya persentase angka kematian bayi di beberapa daerah, salah satunya adalah di provinsi Nusa Tenggara Barat yang mencapai 88%, dan terkecil baru mencapai 24% pada kota-kota maju. Permasalahan yang terjadi kemudian adalah mampukah negara menangani kebutuhan penduduk yang semakin meningkat tiap tahunnya mengingat statistik tersebut menunjukkan persebaran *mortalitas* dan angka harapan hidup yang tidak merata pada tiap-tiap daerah di Indonesia.

Berkaitan dengan tingkat kemiskinan, menurut Badan Pusat Statistik per Maret 2012 jumlah penduduk miskin di Indonesia mencapai 29,13 juta orang (11,96 persen), berkurang 0,89 juta orang (0,53 persen) dibandingkan dengan jumlah penduduk miskin pada Maret 2011 sebanyak 30,02 juta orang (12,49 persen). Berdasarkan daerah tempat tinggal penduduk Indonesia, selama periode Maret 2011 sampai dengan Maret 2012, penduduk miskin di daerah perkotaan dan pedesaan masing-masing turun 399,5 ribu orang (0,45 persen) dan 487 ribu orang (0,60 persen) (www.bps.go.id, diakses 13 Januari 2013). Meskipun terdapat penurunan jumlah penduduk miskin, tetap saja penduduk miskin menjadi indikator kurang makmurnya suatu Negara.



Tabel 1.

**Jumlah dan Persentase Penduduk Miskin Menurut Daerah,  
Maret 2011-Maret 2012**

Daerah/ Tahun	Jumlah Penduduk Miskin (juta)	Persentase Penduduk Miskin
<b>Perkotaan</b>		
Maret 2011	11,05	9,23
Maret 2012	10,65	8,78
<b>Pedesaan</b>		
Maret 2011	18,97	15,72
Maret 2012	18,48	15,12
<b>Kota + Desa</b>		
Maret 2011	30,02	12,49
Maret 2012	29,13	11,96

Sumber: Badan Pusat Statistik, 2012 ([www.bps.go.id](http://www.bps.go.id), diakses 13 Januari 2013)

Untuk mengatasi semua permasalahan mengenai kependudukan, peran pemerintah sangat penting untuk mengatur masalah kependudukan itu, dalam bentuk kebijakan kependudukan yang tepat sasaran. Kebijakan kependudukan adalah untuk mewujudkan masyarakat yang sejahtera, yaitu yang bertanggung jawab dalam dimensi kelahiran, pendidikan, kesehatan, kesejahteraan dan masa depan yang dapat dijabarkan sebagai berikut (Naskah Akademik UU PKPK, 2005;31-32):

1. Dimensi Kelahiran, artinya bahwa kelahiran anak dalam setiap keluarga terjadi atas keinginan yang diharapkan.
2. Dimensi Pendidikan, artinya bahwa pendidikan dalam setiap keluarga ditujukan seluas-luasnya untuk mengembangkan kemampuan kecerdasan dan kepribadian, dengan memberikan kesempatan yang sama untuk setiap anggota keluarga serta dilaksanakan secara dialogis.

3. Dimensi Kesehatan, artinya bahwa kesehatan keluarga ditujukan untuk terpenuhinya kebutuhan hidup sehat yang mengutamakan upaya pembebasan dari ketergantungan obat-obatan kimiawi.

4. Dimensi Kesejahteraan, artinya bahwa kesejahteraan itu mencerminkan martabat manusia (*human dignity*) lebih daripada pemilikan harga (*not having but being*).

5. Dimensi Masa depan, artinya bahwa masa depan anak itu ditentukan sendiri oleh mereka dan bukan oleh orang tua.

Lebih lanjut menurut Nugroho (2011, 18) dalam bukunya dijelaskan bahwa tugas dari pemerintah itu sendiri sebagai pemegang kekuasaan untuk dapat mengendalikan dan memanajemen rakyat. Disatu sisi, sesuai dengan forum ICPD (*International Conference on Population and Development*) di Bangkok 11-17 Desember 2002, setiap negara termasuk Indonesia harus mampu melahirkan kebijakan-kebijakan nasional tentang kependudukan, terutama yang berkaitan dengan kesejahteraan penduduk yang mencakup pelayanan kesehatan, akses terhadap pendidikan, kesehatan reproduksi, menekan Angka Kematian Ibu (AKI), serta pencegahan dan penanganan penyakit menular seperti HIV/AIDS yang intensitasnya cenderung meningkat.

Menyikapi tantangan global dan kebutuhan umum di Indonesia tersebut, pemerintah dalam hal ini Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPR-RI) menginisiasi terbentuknya Undang-Undang Nomor 52 Tahun 2009 tentang Perkembangan Kependudukan dan Pembangunan Keluarga (selanjutnya disebut UU PKPK) yang bertujuan untuk mewujudkan keserasian, keselarasan, dan



keseimbangan antara kuantitas, kualitas, dan persebaran penduduk dengan lingkungan hidup; serta meningkatkan kualitas keluarga agar dapat timbul rasa aman, tenteram, dan harapan masa depan yang lebih baik dalam mewujudkan kesejahteraan lahir dan kebahagiaan batin.

UU PKPK ini merupakan amandemen dari Undang-Undang Nomor 10

Tahun 1992 tentang Perkembangan Kependudukan dan Pembangunan Keluarga

Sejahtera (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1992, Nomor 35,

Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3475). Undang-Undang

Nomor 10 Tahun 1992 tentang Perkembangan Kependudukan dan Pembangunan

Keluarga Sejahtera dipandang sudah tidak sesuai lagi baik perkembangan

masyarakat/penduduk, sosial, politik (desentralisasi), maupun era globalisasi. UU

PKPK diharapkan mampu menjawab semua permasalahan kependudukan serta

menjadi jawaban atas tanggung jawab pemerintah dalam kewajibannya dalam

usaha memajukan (*to promote*), menegakkan (*to protect*) dan memenuhi (*to fulfil*)

hak-hak yang masuk dalam kategori ekonomi, sosial dan budaya (Kasim,dkk,

2011;414).

Dalam rangka pengendalian penduduk dan pembangunan keluarga

sebagai unit terkecil dalam konteks peningkatan kualitas penduduk dengan

Undang-Undang ini dibentuk Badan Kependudukan dan Keluarga Berencana

Nasional yang selanjutnya disingkat BKKBN (Pasal 53 UU PKPK). BKKBN ini

merupakan lembaga pemerintah nonkementerian yang berkedudukan di bawah

Presiden dan bertanggung jawab kepada Presiden. Dijelaskan juga di Pasal 54

bahwa dalam rangka pengendalian penduduk dan penyelenggaraan keluarga

berencana di daerah, pemerintah daerah membentuk Badan Kependudukan dan Keluarga Berencana Daerah yang selanjutnya disingkat BKKBD di tingkat provinsi dan kabupaten/kota.

Akan tetapi, apakah fungsi dan tujuan BKKD di tataran daerah itu telah dapat berfungsi dengan baik? Menurut Grindle dan Quade dalam Akib (2008:13),

untuk mengukur kinerja implementasi suatu kebijakan publik harus memperhatikan variabel kebijakan, organisasi dan lingkungan. Pemilihan kebijakan yang tepat akan memberikan peluang kepada masyarakat agar dapat berpartisipasi secara optimal untuk mencapai tujuan yang diinginkan. Selanjutnya, jika sudah ditemukan kebijakan yang terpilih, maka diperlukan organisasi pelaksana yang mendukung pelaksanaan kebijakan bagi pelayanan publik.

Sedangkan lingkungan kebijakan tergantung pada sifatnya yang positif atau negatif. Jika lingkungan berpandangan positif terhadap suatu kebijakan akan menghasilkan dukungan positif sehingga lingkungan akan berpengaruh terhadap kesuksesan implementasi kebijakan. Sebaliknya, jika lingkungan berpandangan negatif maka akan terjadi benturan sikap, sehingga proses implementasi terancam akan gagal. Lebih daripada tiga aspek tersebut, kepatuhan kelompok sasaran kebijakan merupakan hasil langsung dari implementasi kebijakan yang menentukan efeknya terhadap masyarakat.

Lebih lanjut, George Edward dalam Nugroho (2009:512) menjelaskan bahwa masalah utama administrasi publik adalah *lack of attention to implementation*. Disampaikan pula, *without effective implementation the decision of policymakers will not be carried out successfully*. Dalam hal ini Edward



menyarankan untuk memperhatikan empat isu pokok agar implementasi kebijakan menjadi efektif, yaitu *communication, recourse, disposition or attitudes*, dan *bureaucratic structures*. Konsep implementasi lain yang lebih komprehensif, Najam (1995:35) menjelaskan bahwa dalam implementasi suatu kebijakan harus berpijak pada lima aspek yaitu, *content, context, capacity, commitment*, dan *client-coalition* dari semua hal yang berkaitan dengan kebijakan tersebut.

Brinkerhoff dan Crosby (2002:34) juga menyampaikan perlu adanya reformasi dalam mengimplementasikan kebijakan sehingga benar-benar tepat sasaran dan memberikan pemahaman bahwa implementasi kebijakan sebagai perpanjangan akhir rangkaian strategis yang terdiri dari legitimasi kebijakan, bangunan konstituen, akumulasi sumber daya, desain organisasi dan modifikasi, memobilisasi sumber daya dan tindakan, serta monitoring kemajuan dan dampak.

Sugiri Syarief, Kepala BKKBN menyampaikan bahwa tantangan berat dalam mengimplementasikan UU PKPK adalah khususnya dalam pembentukan BKKBD karena daerah masih mengikuti Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan antara Pemerintah Daerah Provinsi dan Pemerintah Kabupaten/Kota serta PP Nomor 41 Tahun 2007 tentang Organisasi Perangkat Daerah yang merupakan aturan pelaksana dari Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah ([www.antarabengkulu.com](http://www.antarabengkulu.com), diakses 15 Januari 2013). Struktur birokrasi yang masih ada *miss communication* ini yang menjadi salah satu penghambat implementasi UU PKPK. Padahal 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.

Terkait dengan komitmen politik, Sugiri Syarief juga menyampaikan bahwa pemerintah daerah mempunyai komitmen politik yang sangat rendah dalam mengimplementasikan UU PKPK (Koran Jakarta, 10 Desember 2011).

Padahal menurut Edward dalam Nugroho (2009;512), salah satu dari empat pokok implementasi kebijakan menjadi efektif yaitu *disposition* yang berkenaan dengan kesediaan dari para implementor untuk *carry out* kebijakan publik tersebut. Kecakapan saja tidak mencukupi, tanpa kesediaan dan komitmen untuk melaksanakan kebijakan.

Deputi Bidang Keluarga Sejahtera dan Pemberdayaan Keluarga (KS-PK) Badan Kependudukan dan Keluarga Berencana Nasional (BKKBN), Sudibyo Alimoeso mengatakan bahwa BKKBN perlu meningkatkan sosialisasi kepada pemerintahan daerah tentang UU PKPK karena dinilai kurang tersosialisasikan dengan baik. Selain itu, kurangnya dalam mendukung penuh kebijakan ini karena kekurangan *resources* juga menjadi hambatan untuk implementasi UU PKPK ([www.bengkulu.bkkbn.go.id](http://www.bengkulu.bkkbn.go.id), diakses 21 Januari 2013). Disatu sisi, Edward dalam

Nugroho (2009;512) menjelaskan bahwa komunikasi dan *resources* juga menjadi pokok implementasi kebijakan. Komunikasi berkenaan dengan bagaimana kebijakan dikomunikasikan pada organisasi dan/atau publik, ketersediaan sumber daya untuk melaksanakan kebijakan, sikap dan tanggap dari para pihak yang terlibat, dan bagaimana struktur organisasi pelaksana kebijakan. *Resources* berkenaan dengan ketersediaan sumber daya pendukung, khususnya sumber daya



manusia. Hal ini berkenaan dengan kecakapan pelaksanaan kebijakan publik untuk *carry out* kebijakan secara efektif.

Dalam UU PKPK dijelaskan bahwa perkembangan kependudukan adalah kondisi yang berhubungan dengan perubahan keadaan kependudukan yang dapat berpengaruh dan dipengaruhi oleh keberhasilan pembangunan berkelanjutan.

Disatu sisi, pembangunan berkelanjutan (*sustainable development*) sangat dipengaruhi oleh faktor ekonomi dan sosial budaya. Subarno mengatakan bahwa lingkungan sosial, budaya dan ekonomi sangatlah penting bagi kesinambungan pembangunan berkelanjutan, sebab pembangunan dilakukan oleh dan untuk manusia yang hidup di dalam kondisi sosialbudaya dan ekonomi tertentu (<http://ant.staff.uns.ac.id>, diakses 15 Januari 2013). Oleh karena itu ada indeks untuk pengukuran suatu daerah dikatakan sejahtera yang disebut dengan Indeks Pembangunan Manusia.

Zuhaifah menyatakan bahwa Indeks Pembangunan Manusia (IPM) merupakan suatu indikator yang menjelaskan bagaimana penduduk suatu wilayah mempunyai kesempatan untuk mengakses hasil dari suatu pembangunan sebagai bagian dari haknya dalam memperoleh pendapatan, kesehatan, pendidikan, dan sebagainya. Nilai IPM ini menunjukkan seberapa jauh wilayah tersebut telah mencapai sasaran yang ditentukan yaitu angka harapan hidup 85 tahun, pendidikan dasar bagi semua lapisan masyarakat (tanpa kecuali), dan tingkat pengeluaran dan konsumsi yang telah mencapai standar hidup layak. Semakin dekat nilai IPM suatu wilayah terhadap angka 100, maka semakin dekat jalan yang harus ditempuh untuk mencapai sasaran itu (<http://bartimkab.bps.go.id>,

diakses 15 Januari 2013). Lebih lanjut dijelaskan melalui tabel terkait dengan IPM

Kabupaten/Kota di Jawa Timur.

Tabel 2.

**Indeks Pembangunan Manusia (IPM) dan Pertumbuhan Ekonomi Propinsi**

**Jawa Timur tahun 2010**

<b>Kabupaten/Kota</b>	<b>IHH 2010</b>	<b>IP 2010</b>	<b>IDB 2010</b>	<b>IPM 2010</b>	<b>Pertumbuhan Ekonomi 2010</b>
	(1)	(2)	(3)	(4)	
<b>Kabupaten</b>					
01 Pacitan	77.09	76.13	62.49	71.91	6.52
02 Ponorogo	74.82	72.8	63.4	70.34	6.13
03 Trenggalek	77.69	78.15	63.78	73.21	6.1
04 Tulungagung	77.37	80.11	62.4	73.29	6.82
05 Blitar	76.44	77.93	66.47	73.62	6.81
06 Kediri	74.37	79.2	61.59	71.72	6.53
07 Malang	73.24	75.09	63.31	70.55	6.22
08 Lumajang	70.14	71.1	62.13	67.79	5.92
09 Jember	63.14	70.22	61.24	64.87	6.16
10 Banyuwangi	70.75	73.02	62.66	68.81	6.63
11 Bondowoso	63.59	62.86	61.91	62.79	5.64
12 Situbondo	63.66	66.1	62.93	64.23	5.62
13 Probolinggo	60.1	63.5	64.78	62.79	6.46
14 Pasuruan	64.89	73.69	64.13	67.57	6.76
15 Sidoarjo	75.96	86.87	66.16	76.33	6.19
16 Mojokerto	75.37	80.35	64.17	73.3	6.81
17 Jombang	75.28	79.17	63.74	72.73	6.31
18 Nganjuk	73.14	76.34	62.72	70.74	6.75
19 Madiun	73.25	75.21	61.05	69.83	5.92
20 Magetan	76.88	77.23	64.04	72.72	5.83



21 Ngawi	74.75	71.06	60.63	68.82	6.19
22 Bojonegoro	70.25	71.18	59.08	66.84	12.26
23 Tuban	71.36	71.3	62.1	68.25	6.62
24 Lamongan	71.98	74.11	62.79	69.63	6.9
25 Gresik	76.63	82.15	64.34	74.37	6.93
26 Bangkalan	63.96	66.77	62.83	64.52	5.44
27 Sampang	62.69	52.31	63.76	59.58	5.33
28 Pamekasan	64.73	66.54	61.95	64.41	5.84
29 Sumenep	66.26	64.23	65.41	65.3	5.73
<b>Kota</b>					
71 Kediri	75.66	87.72	65.13	76.17	5.91
72 Blitar	78.65	86.68	66.52	77.28	6.33
73 Malang	75.39	89.59	66.32	77.1	6.52
74 Probolinggo	75.13	80.36	66.76	74.09	6.04
75 Pasuruan	69.11	83.99	66.96	73.35	6.33
76 Mojokerto	77.53	86.45	66.03	76.67	6.56
77 Madiun	76.65	88.53	64.27	76.48	6.92
78 Surabaya	76.62	87.78	67.14	77.18	7.08
79 Batu	74.03	84.58	64.44	74.35	7.06
<b>Jawa Timur</b>	<b>74.29</b>	<b>74.94</b>	<b>65.42</b>	<b>71.55</b>	<b>6.67</b>

Sumber: <http://bartimkab.bps.go.id>, diakses 15 Januari 2013

Keterangan :

- (1) IHH adalah Indeks Harapan Hidup
- (2) IP adalah Indeks Pendidikan
- (3) IDB adalah Indeks Daya Beli
- (4) IPM adalah Indeks Pembangunan Manusia

Di lihat dari tabel di atas, dapat dilihat bahwa Kabupaten Tulungagung, tempat peneliti melakukan penelitiannya nanti, mempunyai Indeks Pertumbuhan

Masyarakat (IPM) yang termasuk tinggi di wilayah Provinsi Jawa Timur. Namun, apakah Indeks Pertumbuhan Masyarakat (IPM) yang dijelaskan di tabel itu mempunyai korelasi dengan implementasi kebijakan Pengendalian Pertumbuhan dan Peningkatan Kualitas Penduduk Berdasarkan Undang-Undang Nomor 52 Tahun 2009 tentang Perkembangan Kependudukan dan Pembangunan Keluarga yang dijabarkan di Kabupaten Tulungagung dalam bentuk Badan Pemberdayaan Perempuan, Perlindungan Anak dan Keluarga Berencana (BPPPA&KB).

Dijelaskan Tulungagung Dalam Angka (2011;97), angka laju pertumbuhan penduduk di Tulungagung yakni 3,55 persen jauh lebih tinggi dibandingkan dengan laju pertumbuhan penduduk di Indonesia yaitu 1,49 persen. Lebih rinci lagi, kecamatan Bandung merupakan kecamatan yang mempunyai *sex ratio* dan *percentage of population Growth* paling tinggi dibandingkan dengan 18 kecamatan di kabupaten Tulungagung, namun mempunyai laju pertumbuhan (*the growth percentage*) yang rendah di tataran kabupaten Tulungagung tapi termasuk tinggi di Indonesia, yaitu 3,31 persen. Di satu sisi, Bandung Dalam Angka (2012;49), desa Ngunggahan merupakan desa di kecamatan Bandung yang paling tinggi tingkat kesejahteraan keluarga, dan desa Bulus yang paling rendah tingkat kesejahteraan keluarganya.

Implementasi kebijakan kependudukan di Tulungagung, terlebih di Kecamatan Bandung secara garis besar belum optimal karena ada beberapa faktor yang mendasari belum tercapainya maksimal implementasi kebijakan kependudukan tersebut. Berkaitan dengan laju pertumbuhan, Tulungagung mempunyai laju pertumbuhan 3,35 persen, dengan Kecamatan Bandung yang



mempunyai laju pertumbuhan tinggi pula yaitu 3,31 persen, dibandingkan dengan Indonesia sendiri yang hanya 1,49 persen. Penduduk Kecamatan Bandung menurut hasil registrasi penduduk akhir tahun 2011 sebanyak 48.187 jiwa yang terdiri dari penduduk laki-laki 24.706 jiwa, dan penduduk perempuan 23.481 jiwa dengan persebaran penduduk tidak merata dan terjadi kesenjangan tingkat kepadatan penduduk. Program Keluarga Berencana yang dijalankan, pasangan subur di Kecamatan Bandung menggunakan alat KB IUD sebesar 24 persen, pil KB sebesar 38 persen, suntik sebesar 30 persen, implan sebesar 3 persen, dan alat KB lainnya 1 persen. Tingkat kesejahteraan rumah tangga di Kecamatan Bandung dikatakan kurang, karena 75,67 persen rumah tangganya masuk golongan rumah tangga pra sejahtera, dan sebesar 24,33 persen masuk kelompok sejahtera (Bandung Dalam Angka, 2012;1). Meskipun sudah melaksanakan kebijakan kependudukan dengan agenda Program Keluarga Berencana, namun tetap saja kurang optimal mencegah tingginya berbagai masalah kependudukan di Kecamatan Bandung diantaranya laju pertumbuhan tinggi, kesenjangan sosial, tidak meratanya persebaran penduduk, serta banyaknya rumah tangga pra sejahtera.

Berdasarkan kenyataan tersebut, peneliti tertarik untuk mengambil judul skripsi **“Implementasi Kebijakan Pengendalian Pertumbuhan dan Peningkatan Kualitas Penduduk (Studi terhadap Undang-Undang Nomor 52 Tahun 2009 tentang Perkembangan Kependudukan dan Pembangunan Keluarga di Badan Pemberdayaan Perempuan, Perlindungan Anak dan Keluarga Berencana Kabupaten Tulungagung)”**.

## **B. Rumusan Masalah**

Perumusan masalah diperlukan untuk dapat memahami permasalahan yang ada dan dapat memberi batasan dalam penelitian. Permasalahan yang timbul dalam penelitian ini adalah:

1. Bagaimana implementasi kebijakan pengendalian pertumbuhan dan peningkatan kualitas penduduk berdasarkan Undang-Undang Nomor 52 Tahun 2009 tentang Perkembangan Kependudukan dan Pembangunan Keluarga pada Badan Pemberdayaan Perempuan, Perlindungan Anak dan Keluarga Berencana (BPPPA&KB) di Kabupaten Tulungagung?
2. Apakah faktor pendukung dan penghambat kebijakan pengendalian pertumbuhan dan peningkatan kualitas penduduk di Kabupaten Tulungagung?

## **C. Tujuan Penelitian**

Berdasarkan perumusan masalah di atas maka tujuan dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui, mendeskripsikan, dan menganalisis implementasi kebijakan pengendalian pertumbuhan dan peningkatan kualitas penduduk berdasarkan Undang-Undang Nomor 52 Tahun 2009 tentang Perkembangan Kependudukan dan Pembangunan Keluarga pada Badan Pemberdayaan Perempuan, Perlindungan Anak dan Keluarga Berencana (BPPPA&KB) di Kabupaten Tulungagung.



2. Untuk mengetahui, mendeskripsikan, dan menganalisis faktor pendukung dan penghambat kebijakan pengendalian pertumbuhan dan peningkatan kualitas penduduk di Kabupaten Tulungagung.

#### **D. Kontribusi Penelitian**

##### **1. Kontribusi Akademik**

- a. Dapat memberikan wawasan ataupun pengetahuan secara khusus kepada peneliti dan secara umum kepada pembaca.
- b. Hasil dari penelitian ini dapat menambah khasanah bagi pengembangan ilmu Administrasi Publik, khususnya Kebijakan Publik dalam hal Kebijakan Kependudukan.
- c. Hasil penelitian ini dapat digunakan sebagai bahan referensi atau rujukan peneliti selanjutnya yang meneliti dan mengkaji permasalahan tentang Kebijakan Publik dalam hal Kebijakan Kependudukan.

##### **2. Secara praktis**

- a. Hasil penelitian ini diharapkan menjadi masukan atau sumbangan pemikiran bagi Pemerintah Kabupatenserta masyarakat luas mengenai program pengendalian pertumbuhan dan peningkatan kualitas penduduk di Badan Pemberdayaan Perempuan, Perlindungan Anak dan Keluarga Berencana (BPPPA&KB) Kabupaten Tulungagung.
- b. Memberikan informasi kepada masyarakat khususnya pada pemerintahan kabupatenn terkait urgensi pengendalian pertumbuhan dan peningkatan kualitas penduduk.

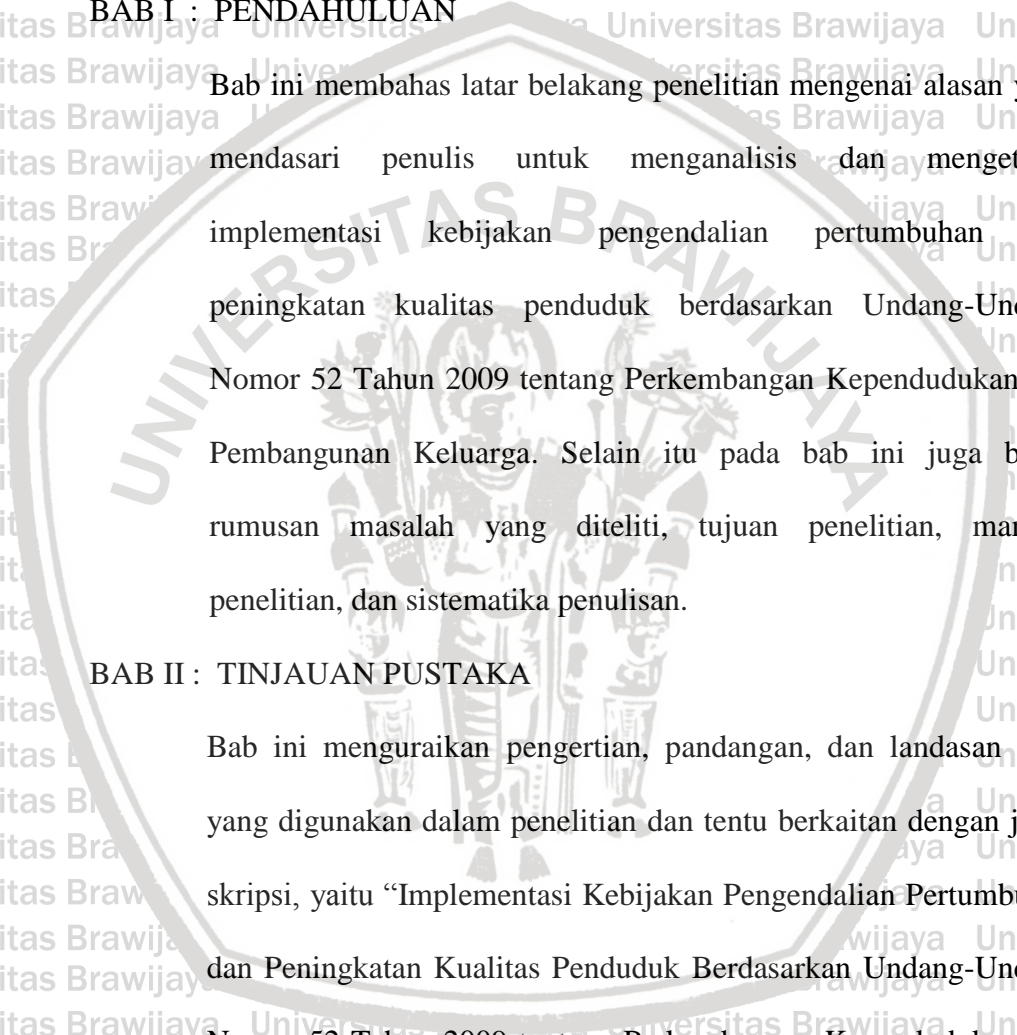
## **E. Sistematika Penulisan**

Sistematika ini dibuat agar pembaca mampu dengan mudah memahami isi dan makna yang terkandung serta memahami maksud dan tujuan dari penyusunan skripsi ini. Adapun sistematika pembahasan sebagai berikut:

### **BAB I : PENDAHULUAN**

Bab ini membahas latar belakang penelitian mengenai alasan yang mendasari penulis untuk menganalisis dan mengetahui implementasi kebijakan pengendalian pertumbuhan dan peningkatan kualitas penduduk berdasarkan Undang-Undang Nomor 52 Tahun 2009 tentang Perkembangan Kependudukan dan Pembangunan Keluarga. Selain itu pada bab ini juga berisi rumusan masalah yang diteliti, tujuan penelitian, manfaat penelitian, dan sistematika penulisan.

### **BAB II : TINJAUAN PUSTAKA**

Bab ini menguraikan pengertian, pandangan, dan landasan teori yang digunakan dalam penelitian dan tentu berkaitan dengan judul skripsi, yaitu “Implementasi Kebijakan Pengendalian Pertumbuhan dan Peningkatan Kualitas Penduduk Berdasarkan Undang-Undang Nomor 52 Tahun 2009 tentang Perkembangan Kependudukan dan Pembangunan Keluarga” (Studi Di Badan Pemberdayaan Perempuan, Perlindungan Anak dan Keluarga Berencana Kabupaten Tulungagung)”.  




### BAB III : METODE PENELITIAN

Bab ini menjelaskan tentang jenis penelitian, fokus penelitian yang mengemukakan data yang dikumpulkan, diolah dan dianalisis, kemudian lokasi dan situs penelitian tempat penelitian dilaksanakan, sumber data yang digunakan dalam penelitian.

Pengumpulan data yang berkaitan dengan bagaimana penulis memperoleh data dan analisis data yang mengemukakan bagaimana penulis memerlukan data yang diperoleh dengan mengelompokkan data sehingga menjadi siap dianalisis serta metode analisis yang dilakukan.

### BAB IV : PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

Bab ini menyajikan deskripsi wilayah penelitian dengan mengemukakan data yang diperoleh dari lokasi penelitian, gambaran umum lokasi penelitian, penyajian data dan interpretasi data.

### BAB V : PENUTUP

Bab ini berisi kesimpulan-kesimpulan yang didapatkan dari pembahasan dan hasil selama penelitian. Dalam bab ini juga menguraikan saran-saran yang sesuai dengan kesimpulan yang dicapai.

## BAB II

### KAJIAN PUSTAKA

#### A. Kebijakan Publik

Istilah kebijakan (*policy*) penggunaannya seringkali dipertukarkan dengan istilah-istilah lain seperti tujuan (*goals*), program, undang-undang, ketentuan-ketentuan, usulan-usulan dan rancangan besar. Pada intinya kebijakan merupakan pedoman untuk bertindak. Pedoman untuk bertindak ini bisa menjadi sangat sederhana atau bahkan sangat kompleks, bersifat umum atau khusus, luas atau sempit, jelas atau kabur, publik atau privat, kualitatif atau kuantitatif. Dalam hal ini, Fredrick (dalam Islamy, 2002: 17) menjelaskan pengertian kebijakan, yaitu “.....*a proposed course of action of person group, or government within a given environment providing obstacles and opportunities which the policy was proposed to utilize and overcome in an effort to reach a goal or realizean objective or purpose*” (.....serangkaian tindakan yang diusulkan seseorang, kelompok atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu dengan menunjukkan hambatan-hambatan dan kesempatan-kesempatan terhadap pelaksanaan usulan kebijakan tersebut dalam rangka mencapai tujuan tertentu).

Kebijakan publik (*public policy*) seperti yang dijelaskan Leslie A. Pal dalam Widodo (2008:12) mendefinisikan kebijakan publik “*as a course of action or inaction choosen by public authorities to address a given problem or interrelated set of problems*” (sebagai tindakan atau tidak bertindak yang dipilih oleh otoritas publik untuk mengatasi masalah tertentu atau serangkaian masalah



yang saling terkait). Thomas R. Dye dalam Islamy (2004:18) menjelaskan bahwa kebijakan publik merupakan *“is whatever governments choose to do or not to do”* (apapun yang dipilih oleh pemerintah untuk dilakukan atau tidak dilakukan).

Pendapat mirip yang dijelaskan oleh Thomas R. Dye, dikemukakan oleh Edwards dan Sharkansky dalam Islamy (1998:18) yaitu *“is what government say and do, or not to do. It is the goals or purposes of government programs”* (adalah apa yang dinyatakan dan dilakukan atau tidak dilakukan oleh pemerintah. Kebijakan negara itu berupa sasaran atau tujuan program-program pemerintah). Sedangkan

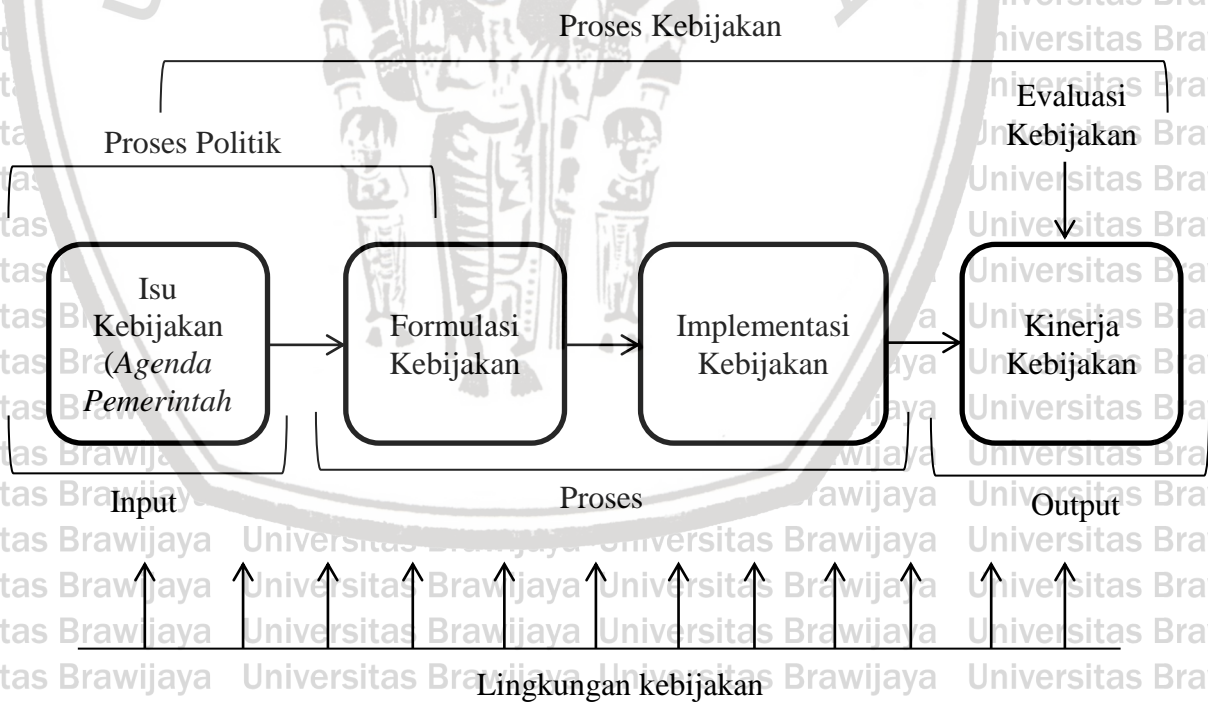
James E. Anderson dalam Islamy (1998:19) mendefinisikan kebijakan publik *“Public policies are those policies developed by governmental bodies an official”* (Kebijakan publik adalah kebijakan-kebijakan yang dikembangkan oleh badan-badan dan pejabat-pejabat pemerintah).

Beberapa pengertian kebijakan publik di atas diperkuat oleh pendapat Anderson dalam Islamy (1998:19) menyatakan bahwa dari pengertian kebijakan publik memiliki implikasi, diantaranya:

1. Kebijakan publik selalu memiliki tujuan tertentu atau berorientasi pada tujuan tertentu;
2. Kebijakan berisi tindakan-tindakan atau pola-pola tindakan pejabat pemerintah;
3. Kebijakan merupakan apa yang benar-benar dilakukan oleh pemerintah, dan bukan apa yang akan dilakukan;

4. Kebijakan publik bisa bersifat positif dan negatif. Positif berarti bentuk tindakan pemerintah mengenai suatu masalah. Negatif yang berarti keputusan pejabat pemerintah untuk tidak melakukan sesuatu;
5. Kebijakan publik (positif) selalu berdasar pada peraturan perundang-undangan tertentu yang bersifat memaksa (otoriter).

Secara umum, proses kebijakan dari berbagai pendapat mempunyai pola yang sama, bahwa model formal proses kebijakan adalah dari gagasan kebijakan, formalisasi dan legalisasi kebijakan, implementasi, baru kemudian menuju pada kinerja atau mencapai prestasi yang diharapkan dan didapatkan setelah dilakukan evaluasi kinerja kebijakan seperti yang dijelaskan pada gambar berikut ini (Nugroho, 2009:389):



**Gambar 1. Proses Kebijakan yang Ideal**



## 1. Formulasi Kebijakan

Formulasi kebijakan atau perumusan kebijakan merupakan *core* (inti) dari kebijakan publik karena di dalamnya dirumuskan mengenai batas-batas kebijakan itu sendiri. Yehezkel Dror dalam Wahab (2008;55) menjelaskan bahwa pembuatan kebijakan publik itu adalah “*a very complex, dynamic process whose various components make different contribution to it. It decides major guidelines for action directed at future, mainly by governmental organs. These guidelines formally aim at achieving what is in the public interest by the best possible means*” (suatu proses yang sangat kompleks dan dinamis yang terdiri dari berbagai unsur yang satu sama lain kontribusinya berbeda-beda terhadap pembuatan kebijakan publik tersebut. Pembuatan kebijakan publik memutuskan pedoman-pedoman umum untuk melakukan tindakan yang diarahkan pada masa depan, terutama bagi lembaga-lembaga pemerintah. Pedoman-pedoman umum tersebut dimaksudkan untuk mencapai kepentingan umum dengan cara yang sebaik mungkin).

## 2. Implementasi Kebijakan

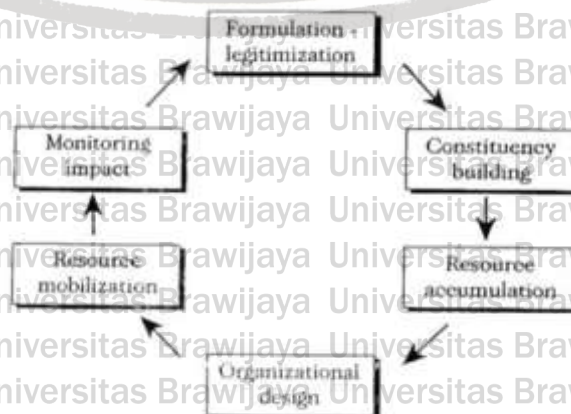
Menurut Nugroho (2009;494), implementasi kebijakan pada prinsipnya adalah cara agar sebuah kebijakan dapat mencapai tujuannya. Dalam mengimplementasikan kebijakan publik, ada dua pilihan langkah, yaitu langsung mengimplementasikan dalam bentuk program atau melalui formulasi kebijakan derivat atau turunan dari kebijakan publik tersebut.

Untuk mendapatkan jawaban yang komprehensif terkait berjalannya implementasi kebijakan, penulis menggunakan teori Brinkerhoff dan Crosby yang dengan runtut menggambarkan keberhasilan suatu kebijakan haruslah dipotret mulai dari (1) legitimasi kebijakan, (2) bangunan konstituen, (3) akumulasi sumber daya, (4) desain organisasi dan modifikasi, (5) memobilisasi sumber daya dan tindakan, serta (6) monitoring kemajuan dan dampak.

Sedangkan untuk menemukan faktor-faktor pendukung dan penghambat implementasi kebijakan pengendalian pertumbuhan dan peningkatan kualitas penduduk, penulis menggunakan teori Adil Najam. Teori ini oleh penulis dipandang cukup aktual jika dibandingkan dengan teori lainnya, misalnya teori Grindle yang hanya mengemukakan dua aspek, meliputi *content* dan *context*. Berbeda dengan Adil Najam yang mengemukakan lima aspek, meliputi *content*, *context*, *commitment*, *capacity*, serta *support from clients and coalitions*.

Lebih lanjut mengenai teori Brinkerhoff dan Crosby serta teori Adil Najam dapat penulis jabarkan sebagai berikut:

a. Teori Brinkerhoff dan Crosby



**Gambar 2. Siklus Dalam Implementasi Kebijakan Publik**

Sumber: Brinkerhoff dan Crosby (2002 :34)



Gambar di atas menunjukkan bahwa dalam reformasi implementasi kebijakan dibutuhkan 6 tahapan yakni:

#### 1) Legitimasi Kebijakan

Dalam implementasi kebijakan, pembuat keputusan kunci harus melihat kebijakan yang diusulkan sebagai legitimasi.

Legitimasi kebijakan bisa didapatkan melalui beberapa individu, kelompok, atau organisasi yang menginginkan adanya reformasi kebijakan. Langkah ini dapat melibatkan beberapa individu atau kelompok dengan kredibilitas, sumber daya politik, dan kesediaan mengambil risiko modal politik untuk mendukung kebijakan. Perubahan kebijakan dapat muncul dari berbagai sumber dan harus diakui bahwa kebijakan yang dibuat sebagai kebijakan yang sah dan layak untuk mengawali proses implementasi, sehingga dapat mewujudkan sebuah perubahan dalam pembangunan.

#### 2) Pengembangan Konstituen

Rendahnya dukungan konstituen dalam implementasi kebijakan menjadi salah satu penghambat reformasi kebijakan publik, oleh karena itu dalam rangka mendapatkan dukungan dibutuhkan adanya pemahaman tentang pentingnya reformasi kepada konstituen. Konstituen dalam hal ini adalah mereka yang akan mendapatkan keuntungan dengan perubahan dalam beberapa cara. Konstituen dalam hal ini bisa menjadi konsumen dari layanan yang disediakan, penyedia input, atau pejabat dalam

lembaga pelaksana dan konstituen juga bisa menjadi kelompok dengan yang memberikan pengaruh ke arah perubahan, atau yang dapat membawa semacam sumber daya untuk mendukung perubahan.

Pengembangan konstituen yang kuat mengharuskan manajer reformasi kebijakan dalam menggunakan bahasa harus mudah dimengerti dan menarik bagi pendukung potensial, mereka juga perlu untuk membantu kelompok pendukung untuk mengenali dan mengartikulasikan kepentingan mereka sedemikian rupa sehingga mendukung dan memperkuat inisiatif reformasi. Pembangunan dukungan juga berarti menunjukkan orang-orang dengan minat yang positif dalam kebijakan, mengubah cara untuk bertindak, bagaimana menjadi berguna, informasi, dan dukungannya harus ditentukan.

### 3) Akumulasi Sumberdaya

Dalam mengimplementasikan kebijakan baru, sumber daya manusia, teknik, bahan-bahan, dan sumber daya keuangan harus dialokasikan dan dipersiapkan terlebih dahulu. Sementara sumber daya eksternal dapat menutupi sebagian dari apa yang akan dibutuhkan, hal ini dapat dilakukan dengan upaya mengumpulkan sumber daya yang cukup. Kegagalan implementasi kebijakan selama ini salah satunya disebabkan karena ketidakmampuan pemerintah untuk mendistribusikan sumber daya dengan prioritas



sehingga menyebabkan program atau proyek tidak dapat dilaksanakan dengan baik. Oleh karena itu maka tugas utama pemerintah harus mampu mengakumulasi semua sumber daya.

#### 4) Desain Organisasi dan Modifikasi

Pengenalan tugas baru dan tujuan yang menyertai reformasi kebijakan kemungkinan akan menyebabkan modifikasi dalam organisasi pelaksana. Namun, desain organisasi dan / atau modifikasi menimbulkan beberapa masalah. *Pertama*, karena adanya prosedur yang mengakar dan rutinitas, dan aliansi dengan konstituen dan kepentingan yang ada, sering ada resistensi untuk membuat perubahan baik mandat atau struktur organisasi yang didirikan. Staf tidak dapat berkomitmen untuk menjalankan kebijakan baru atau mungkin menentanginya. *Kedua*, tugas yang bersifat substansial berbeda dari yang ada saat ini, dan organisasi tidak memiliki kapasitas untuk menjalankannya..

Adanya kesulitan dalam membangun rutinitas baru atau tugas-tugas dalam organisasi, mungkin lebih mudah dan lebih layak secara politis untuk menciptakan struktur baru dari pada merombak yang lama. Staf dalam organisasi yang ada memahami penganggaran, pengadaan, keuangan, dan sistem personil pemerintah dan kemungkinan besar memiliki jaringan politik mereka sendiri. Kondisi ini dapat membantu untuk melakukan

sebuah reformasi jika mereka dapat mendukung sebuah perubahan, tetapi mereka merupakan hambatan jika mereka menentang perubahan. Menciptakan organisasi baru memiliki manfaat, diantaranya organisasi menjadi bersih dan mendapatkan dukungan dari banyak pihak, namun untuk mewujudkan semua itu membutuhkan waktu yang lama.

#### 5) Memobilisasi Sumberdaya dan Aksi

Jika perubahan kebijakan adalah untuk mencapai hasil, maka sumber daya dan tindakan harus dimobilisasi ke arah yang tepat. Sebelum sumber daya dan mobilisasi tindakan dimulai, perubahan kebijakan cenderung sebagian besar hanya sebatas tulisan. Sehingga adanya reformasi kebijakan kemungkinan akan menghadapi perlawanan keras dan menghasilkan konflik. Mobilisasi sumber daya memerlukan perencanaan dan pelaksanaan yang baik. Hal ini termasuk penyusunan rencana aksi nyata, klarifikasi target kinerja dan standar, dan kemudian pelaksanaan kegiatan tersebut.

Dalam mewujudkan perubahan dan kemajuan ke depan perlu memperhatikan insentif bagi pelaku kebijakan untuk mengadopsi model baru dan praktik yang dibutuhkan oleh perubahan kebijakan. Tidak adanya insentif yang memadai maka mobilisasi sumber daya akan terganggu. Hal ini dikarenakan jika mereka yang mampu mengendalikan sumber daya dalam



organisasi pelaksana tidak merasakan manfaat yang memadai untuk merubah perilaku mereka, maka kebijakan tersebut tidak akan bisa diterapkan.

#### 6) Pemantauan Kemajuan dan Dampak Perubahan Kebijakan

Perubahan kebijakan yang berhasil, maka dampaknya akan dibuktikan dalam beberapa cara atau yang lain seperti perilaku berubah, keuntungan yang lebih besar atau lebih baik kepada konsumen atau klien, dan produksi yang lebih efektif atau efisien dalam penggunaan sumber daya, Namun, tidak semua strategi kebijakan perubahan mewujudkan hasil yang positif, manfaat atau niat yang baik. Beberapa kebijakan publik yang diimplementasikan menghasilkan hasil yang tidak diinginkan dan tak terduga dan/atau dampak negatif.

Kondisi tersebut terjadi dikarenakan reformasi kebijakan yang bersifat jangka panjang dan manfaat dan dampak tidak muncul secara bersamaan dan tiba-tiba. Oleh karena itu maka pemantauan kemajuan dalam bentuk indikator proses sangat penting. Beberapa indikator proses yang berhubungan dengan pemantauan seperangkat tugas pelaksanaan, selain itu adanya pelacakan indikator ini akan memfasilitasi pembelajaran dan koreksi kesalahan, yang dapat membantu menghindari dampak negatif kebijakan. Pemantauan ini juga penting untuk tujuan akuntabilitas, untuk memastikan bahwa kebijakan yang

dijalankan oleh manajer dan lembaga pelaksana memenuhi kewajiban yang telah ditentukan. Pemantauan dapat dilakukan oleh berbagai aktor, tidak hanya pelaksana sendiri. Kemungkinan termasuk penerima manfaat kebijakan di tingkat masyarakat, organisasi masyarakat sipil (NGO, misalnya, LSM pengawas), kampus, bahkan Badan Internasional.

Pemantauan perubahan kebijakan membutuhkan mekanisme yang baik untuk tinjauan periodik dan evaluasi kebijakan serta untuk melacak di beberapa instansi selama beberapa tahun. Interaksi perubahan kebijakan antar instansi tidak selalu jelas. Hal ini dikarenakan implementasi kebijakan melibatkan beberapa lembaga, sehingga siapa yang memantau dan melaporkan gambaran yang komprehensif tentang dampak kebijakan keseluruhan kadang-kadang bisa menjadi masalah, oleh karena itu disisi teknis penting untuk melacak efek kumulatif dan interaktif dari semua aktor pelaksana dalam rangka mengetahui output dan perubahan dari adanya kebijakan. Namun, hal ini dapat memerlukan investasi besar dalam monitoring dan evaluasi dan risiko menciptakan sistem yang memberatkan serta mengalihkan perhatian dari pelaksanaannya. Di sisi birokrasi, pemantauan dan evaluasi laporan dan hasilnya dapat digunakan untuk memberikan *reward and punishment* bagi pelaksana kebijakan, sehingga kadang dapat memunculkan ketegangan dan



konflik. Sedangkan dalam konteks pemantauan independen, pemantauan dapat dilakukan oleh lembaga pengawasan publik dan kelompok masyarakat sipil memainkan peran kunci dalam memastikan akuntabilitas dan responsivitas kebijakan untuk kebutuhan konstituen dan keinginan.

Strategi untuk membuat implementasi lebih berdaya guna tepat sasaran, maka digunakanlah strategi dan mekanisme yang terdiri dari enam bagian yaitu:

Tabel 3.

### Implementasi Tugas, Strategi dan Mekanisme Teori Brinkenhoff dan Crosby

Implementasi Tugas	Strategi Implementasi Tugas	Mekanisme dan Alat Implementasi Tugas
Menciptakan legitimasi	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Meningkatkan kesadaran dan mempertanyakan status quo</li> <li>- Mengidentifikasi pemenang reformasi kebijakan</li> <li>- Menciptakan forum baru untuk diskusi kebijakan</li> <li>- Membangun mekanisme penghubung</li> <li>- Membangun otoritas yang ada</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Lokakarya/ workshop dialog kebijakan</li> <li>- Forum organisasi publik dan privat</li> <li>- Workshop stakeholder</li> <li>- Pemaksaan tugas</li> <li>- Membentuk Komite independen</li> </ul>
Membangun konsituen	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Mendukung pemenang kebijakan</li> <li>- Mengidentifikasi dan memobilisasi stakeholder kunci</li> <li>- Memasarkan, dan membangun koalisi</li> <li>- Berhadapan dengan realita oposisi</li> <li>- Memobilisasi <i>stakeholder</i> yang</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Analisis stakeholder</li> <li>- Pemetaan politik</li> <li>- Analisis dan pemetaan jejaring kebijakan</li> <li>- Lobbying dan advokasi</li> <li>- Merundingkan pembuatan peraturan</li> </ul>

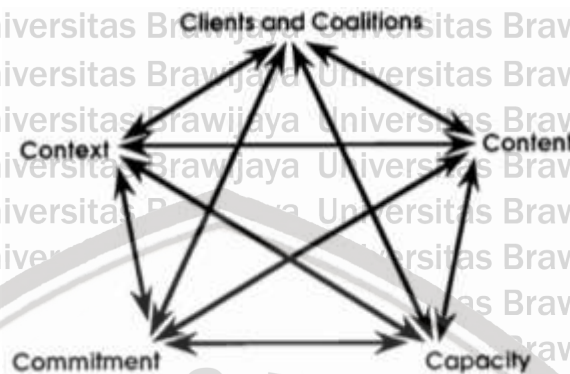
	<p>belum terkoordinasi</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Asosiasi pengembangan</li> </ul>
<p>Akumulasi Sumberdaya</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Mengidentifikasi dan memperoleh peluang dan jembatan</li> <li>- Melakukan negosiasi dengan otoritas keuangan dan anggaran</li> <li>- Membangun kemitraan dengan agen publik lain, seperti LSM atau komunitas</li> <li>- Membangun kapasitas</li> <li>- Meningkatkan kemampuan SDM</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Melakukan Lobbying terhadap donor eksternal</li> <li>- Meninjau keuangan publik</li> <li>- Proses anggaran yang transparan dan dapat diakses</li> <li>- Lobbying dan tawar-menawar</li> <li>- Mengidentifikasi kemampuan/ketrampilan baru dan mengembangkan program pelatihan untuk kemampuan/ketrampilan baru</li> </ul>
<p>Modifikasi Struktur organisasi</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Menselaraskan misi baru terhadap organisasi lama atau membuat organisasi baru</li> <li>- Membangun kapasitas implementasi</li> <li>- Membangun batas cakupan jaringan</li> <li>- Memelihara jaringan dan kemitraan</li> <li>- Meningkatkan kerjasama dan koordinasi antara agen pelaksana</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Diagnosis organisasi (analisis SWOT)</li> <li>- Melengkapi kembali dan merekayasa ulang organisasi</li> <li>- Menciptakan pasukan untuk tugas ad hoc (khusus), dan komisi antar kementerian</li> <li>- Koordinasi kebijakan, unit-unit manajemen</li> <li>- Public Private Partnership</li> </ul>
<p>Mobilisasi Sumberdaya</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Membangun rencana konkrit, harapan kinerja, dan akuntabilitas;</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Menciptakan dan mengimplementasikan</li> </ul>



dan Aksi	<p>menciptakan dan melaksanakan aktifitas yang dapat dilaksanakan</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Mengidentifikasi, menciptakan dan/atau mengubah insentif</li> <li>- Berurusan dengan perlawanan dan konflik</li> <li>- Mengatur koalisi dan mencapai penyesuaian</li> <li>- Mengenali hal-hal penting dan memobilisasi untuk awal keberhasilan</li> <li>- Mengkomunikasikan kisah kesuksesan</li> </ul>	<p>proses perencanaan partisipasi</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Mengikuti workshop problem solving</li> <li>- Pemanfaatan rencana kerja multi partai</li> <li>- Mekanisme penyelesaian sengketa yang inovatif</li> <li>- Menciptakan sistem reward untuk kinerja yang baik dan punishment untuk kinerja yang buruk</li> </ul>
Monitoring Dampak	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Memposisikan monitoring dalam arena kebijakan dan politik</li> <li>- Menciptakan dan memposisikan kapasitas analisis</li> <li>- Menghubungkan pengetahuan dan pekerjaan</li> <li>- Menetapkan standar capaian dan kinerja yang realistik</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Unit monitoring lintas agen</li> <li>- Diskusi panel tentang kelalaian warga, hearing publik</li> <li>- Pengaturan penilaian kinerja bagi agen pelaksana</li> <li>- Kelompok monitoring internasional</li> <li>- Evaluasi dampak kebijakan</li> <li>- Penjagaan masyarakat sipil, survey kepuasan layanan</li> </ul>

Sumber: Bierhoff dan Crosby, 2002;36 (diterjemahkan oleh Penulis).

## b. Teori Adil Najam

Gambar 3. *The 5C Protocol*

Sumber: Adil Najam, 1995;35

- 1) *Content*, Isi dari kebijakan itu sendiri. Apa tujuan untuk melakukan (*goal*), bagaimana penyebab suatu masalah (teori kausal); bagaimana bertujuan untuk memecahkan masalah yang dirasakan (yaitu metode).
- 2) *Context*, Sifat Konteks institusional. Koridor (sering disusun sebagai prosedur operasional) melalui mana kebijakan harus berjalan, dan oleh siapa batas itu dibatasi dalam proses pelaksanaan.
- 3) *Commitment*, Komitmen mereka yang dipercayakan dengan pelaksanaan implementasi di berbagai tingkatan untuk tujuan, teori kausal, dan metode kebijakan.
- 4) *Capacity*, Kapasitas administrasi pelaksana untuk melaksanakan perubahan yang diinginkan mereka.
- 5) *Clients and Coalitions*, Dukungan dari Klien dan Koalisi (*stakeholder*) yang sepakat dan mendukung, atau terancam oleh

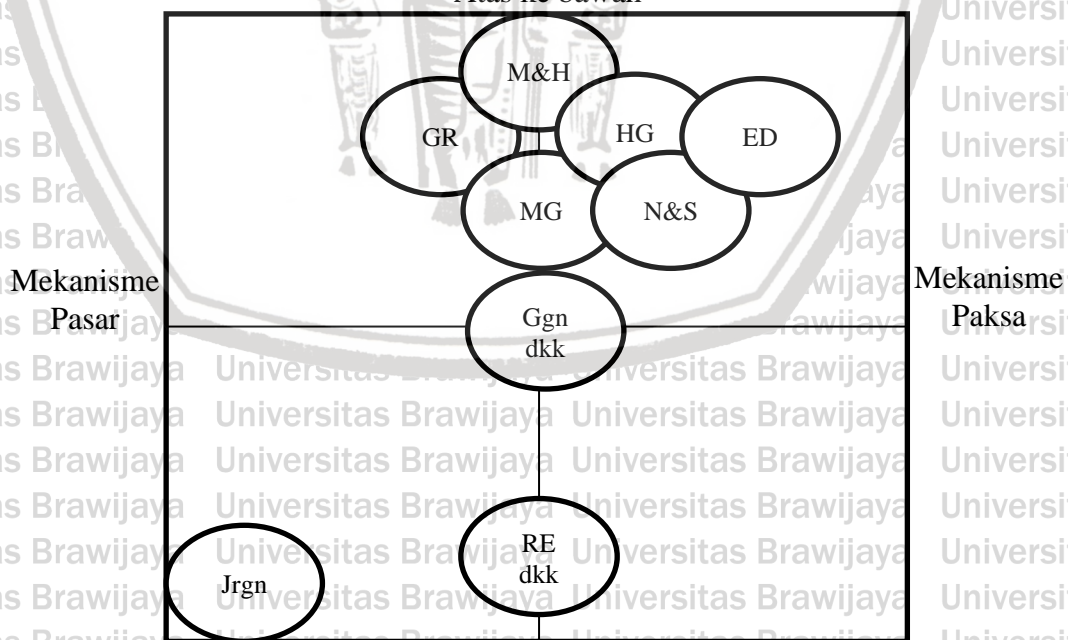


adanya kebijakan, serta strategi mereka dalam memperkuat atau membelokkan pelaksanaannya.

Penulis sendiri dalam hal ini tidak menggunakan teori-teori yang pada umumnya digunakan karena menginginkan hasil penelitian implementasi kebijakan yang lebih komprehensif. Teori-teori pada umumnya ini yang penulis coba bandingkan dengan teori yang digunakan oleh penulis sendiri. Teori-teori pada umumnya ini disampaikan dalam Nugroho (2009;494), bahwa secara prinsip pemetaan model implementasi kebijakan dibagi menjadi dua, yaitu implementasi kebijakan yang berpola *top down* dengan *bottom up*, dan implementasi kebijakan yang berpola paksa (*command and control*) dengan mekanisme pasar (*economic incentives*).

Penjelasan secara garis besar, dapat dilihat sebagai berikut:

Atas ke bawah



**Gambar 4. Pemetaan Model Implementasi**

Keterangan :	
ED	George C. Edward III
MH	Donald Van Meter dengan Carl Van Horn
MS	Daniel Mazmanian dan Paul A. Sabatier
HG	Brian W. Hogwood dan Lewis A. Gunn
GR	Merilee S. Grindle
RE, dkk.	Richard Elmore, M. Lipsky, Benny Hjern & David O'Porter
N&S	Nakamura & Smallwood
Ggn, dkk.	Goggin, dkk
Jrgn	Jaringan

Sumber: Nugroho, 2009;494

a. Model Edward

George Edward dalam Nugroho (2009;512) menjelaskan bahwa masalah utama administrasi publik adalah *lack of attention to implementation*. Disampaikan pula, *without effective implementation the decision of policymakers will not be carried out succesfully*.

Dalam hal ini Edward menyarankan untuk memperhatikan empat isu pokok agar implementasi kebijakan menjadi efektif, yaitu *communication, recourse, disposition or attitudes, dan bureucratic structures*.

Komunikasi berkenaan dengan bagaimana kebijakan dikomunikasikan pada organisasi dan/atau publik, ketersediaan sumber daya untuk melaksanakan kebijakan, sikap dan tanggap dari para pihak yang terlibat, dan bagaimana struktur organisasi pelaksana kebijakan.



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

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

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.

#### b. Model Van Meter dan Van Horn

Model implementasi kebijakan ini adalah yang paling klasik, diperkenalkan oleh Donald Van Meter dan Carl Van Horn (1975).

Model ini mengandaikan bahwa implementasi kebijakan berjalan secara linear dari kebijakan publik, implementor, dan kinerja kebijakan publik. Beberapa variabel yang dimasukkan sebagai variabel yang mempengaruhi kebijakan publik adalah variabel berikut:

- 1) Aktivitas implementasi dan komunikasi antar organisasi.
- 2) Karakteristik agen pelaksana/implementor.
- 3) Kondisi ekonomi, sosial, dan politik.

4) Kecenderungan (*disposition*) pelaksana/implementor.

c. Model Mazmanian dan Sabatier

Model ini dikembangkan oleh Daniel Mazmanian dan Paul A.

Sabatier dengan mengemukakan bahwa implementasi adalah upaya

melaksanakan keputusan kebijakan. Model Mazmanian dan Sabatier

disebut sebagai model Kerangka Analisis Implementasi (*A*

*Framework for implementation Analysis*). Di dalam model ini,

diklasifikasikan proses implementasi kebijakan ke dalam tiga variabel,

yaitu:

1) Variabel independen, yaitu mudah tidaknya masalah dikendalikan

yang berkenaan dengan indikator masalah teori dan teknis

pelaksanaan, keragaman objek, dan perubahan seperti apa yang

dikehendaki

2) Variabel intervening, yaitu variabel kemampuan kebijakan untuk

menstrukturkan proses implementasi dengan indikator kejelasan

dan konsistensi tujuan, dipergunakannya teori kausal, ketepatan

alokasi sumber dana, keterpaduan hierarkis di antara lembaga

pelaksana, aturan pelaksana dari lembaga pelaksana, dan

perekrutan pejabat pelaksana dan keterbukaan kepada pihak luar;

dan variabel di luar kebijakan yang mempengaruhi proses

implementasi yang berkenaan dengan indikator kondisi sosio-

ekonomi dan teknologi, dukungan publik, sikap dan *resources*



konstituen, dukungan pejabat yang lebih tinggi, dan komitmen dan kualitas kepemimpinan dari pejabat pelaksana.

- 3) Variabel dependen, yaitu tahapan dalam proses implementasi dengan lima tahapan pemahaman dari lembaga/badan pelaksana dalam bentuk disusunnya kebijakan pelaksana, kepatuhan obyek, hasil nyata, penerimaan atas hasil nyata tersebut, dan akhirnya mengarah pada revisi atas kebijakan yang dibuat dan dilaksanakan tersebut ataupun keseluruhan kebijakan yang bersifat mendasar.

#### d. Model Hogwood dan Gunn

Model hogwood dan Gunn (1978) menjelaskan bahwa untuk melakukan implementasi kebijakan diperlukan beberapa syarat yaitu

- 1) Syarat pertama berkenaan dengan jaminan bahwa kondisi eksternal yang dihadapi oleh lembaga/badan pelaksana tidak akan menimbulkan masalah besar.
- 2) Syarat kedua adalah apakah untuk melaksanakannya tersedia sumber daya yang memadai, termasuk sumber daya waktu.
- 3) Syarat ketiga adalah apakah perpaduan sumber-sumber yang diperlukan benar-benar ada.
- 4) Syarat keempat adalah apakah kebijakan yang akan diimplementasikan didasari hubungan kausal yang andal.
- 5) Syarat kelima adalah seberapa banyak hubungan kausalitas yang terjadi.

6) Syarat keenam adalah apakah hubungan saling ketergantungan kecil.

7) Syarat ketujuh adalah pemahaman yang mendalam dan kesepakatan terhadap tujuan.

8) Syarat kedelapan adalah bahwa tugas-tugas telah dirinci dan ditempatkan dalam urutan yang benar.

Model Hogwood dan Gunn didasarkan pada konsep manajemen strategi yang mengarah pada praktik manajemen yang sistematis dan tidak meninggalkan kaidah-kaidah pokok.

Kelemahannya, konsep ini tidak secara tegas menunjukkan mana yang bersifat politis, strategis, dan teknis atau operasional.

e. Model Goggin

Malcolm Goggin, Ann Bowman, dan James Lester mengembangkan apa yang dijelaskannya sebagai *communication model* untuk implementasi kebijakan, yang disebutnya sebagai “Generasi Ketiga Model Implementasi Kebijakan”. Tujuannya adalah mengembangkan sebuah model implementasi kebijakan yang lebih ilmiah dengan mengedepankan pendekatan metode penelitian dengan adanya variabel independen, intervening, dan dependen, dan meletakkan faktor komunikasi sebagai penggerak dalam implementasi kebijakan.



f. Model Grindle

Model Merilee S. Grindle menjelaskan bahwa dalam model ini ditentukan oleh isi kebijakan dan konteks implementasinya. Ide dasarnya adalah bahwa setelah kebijakan ditransformasikan, maka implementasi kebijakan dilakukan, keberhasilannya ditentukan oleh derajat implementability dari kebijakan tersebut.

Isi kebijakan tersebut mencakup hal-hal berikut:

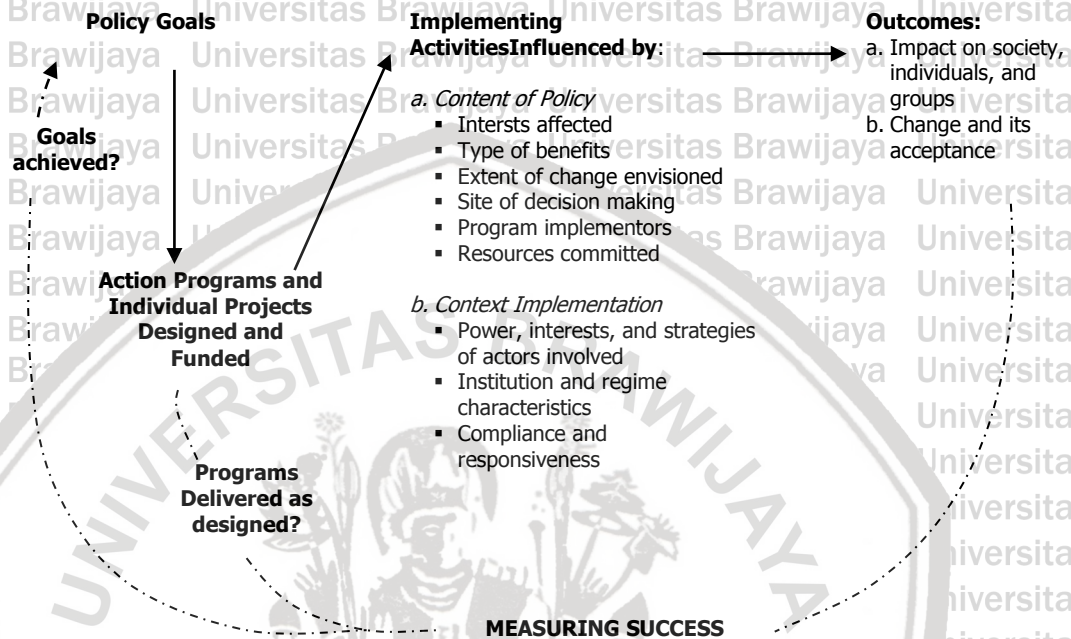
- 1) Kepentingan yang terpengaruhi oleh kebijakan.
- 2) Jenis manfaat yang akan dihasilkan.
- 3) Derajat perubahan yang diinginkan.
- 4) Kedudukan pembuat kebijakan.
- 5) Siapa pelaksana program.
- 6) Sumberdaya yang dikerahkan.

Selain itu, konteks implementasinya adalah:

- 1) Kekuasaan, kepentingan, dan strategi aktor yang terlibat.
- 2) Karakteristik lembaga dan penguasa.
- 3) Kepatuhan dan daya tanggap.

Di dalam model Grindle ini, dapat dipahami bahwa keunikan model ini adalah terletak pada pemahamannya yang komprehensif akan konteks kebijakan, khususnya yang menyangkut dengan implementor, penerima implementasi, dan arena konflik yang mungkin terjadi di antara para aktor implementasi serta kondisi-

kondisi sumberdaya implementasi yang diperlukan. Lebih jelasnya, dapat dijelaskan dengan gambar berikut:



**Gambar 5. Implementation as a Political and Administrative Process**

Sumber : Wahab (2008:180)

g. Model Elmore, dkk

Model yang dibuat oleh Richard Elmore, Michael Lipsky, Benny Hjern, dan David O'Porter, memulai dengan mengidentifikasi jaringan aktor yang terlibat dalam proses pelayanan dan menanyakan kepada mereka tentang tujuan, strategi, aktivitas, dan kontak-kontak yang mereka miliki. Model implementasi ini didasarkan pada jenis kebijakan publik yang mendorong masyarakat untuk mengerjakan sendiri implementasi kebijakannya atau tetap melibatkan pejabat pemerintah namun hanya di tataran rendah. Kebijakan model ini



biasanya diprakarsai oleh masyarakat, baik secara langsung maupun melalui lembaga-lembaga nirlaba kemasyarakatan.

#### h. Model Nakamura dan Smallwood

Model Nakamura dan Smallwood mendeskripsikan proses implementasi kebijakan secara detail, bahkan begitu detailnya sehingga model ini relatif relevan diimplementasikan pada semua bentuk kebijakan. Di dalam model ini memberikan pemahaman bahwa ilmuwan kebijakan dan praktisi kebijakan timbul kedekatan yang menjadikan pengetahuan implementasi kebijakan semakin mampu mengontribusikan nilai bagi kehidupan bersama. Konsekuensinya, pengetahuan implementasi kebijakan tidak lagi menjadi monopoli para profesor kebijakan publik, namun juga para praktisinya di birokrasi dan lembaga administrasi publik lainnya.

#### i. Model Jaringan

Model ini menjelaskan bahwa proses implementasi kebijakan adalah sebuah *complex of interaction processes* di antara sejumlah besar aktor yang berada dalam suatu jaringan (*network*) aktor-aktor yang independen. Interaksi di antara para aktor dalam jaringan tersebutlah yang akan menentukan bagaimana implementasi harus dilaksanakan, permasalahan-permasalahan yang harus dikedepankan, dan diskresi-diskresi yang diharapkan menjadi bagian penting di dalamnya. Pada pendekatan ini, koalisi dan/atau kesepakatan di antara

aktor yang berada pada sentral jaringan menjadi penentu implementasi kebijakan dan keberhasilannya.

Untuk komparasi teori-teori di atas dengan teori Brinkerhoff dan

Crosby dijelaskan dengan tabel berikut:

Tabel 4.

**Komparasi Teori Brinkerhoff dan Crosby Dengan Berbagai Teori**

No.	Komponen	Penjabaran Menurut Brinkerhoff Crosby	Komparasi Dengan Berbagai Teori	Kesimpulan Penulis
1.	Legitimasi kebijakan	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Pembuat keputusan kunci harus melihat kebijakan yang diusulkan sebagai legitimasi</li> <li>- Legitimasi kebijakan bisa didapatkan melalui beberapa individu, kelompok, atau organisasi yang menginginkan adanya reformasi kebijakan</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Tidak ada penjelasan secara rinci di teori lainnya tentang pentingnya adanya legitimasi kebijakan</li> </ul>	Penulis memilih menggunakan komponen legitimasi kebijakan sebagai pisau analisis.
2.	Pengembangan Konstituen	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Pengembangan konstituen sebagai faktor penting reformasi kebijakan</li> <li>- Dalam pengembangan konstituen, <i>reformer</i> kebijakan harus mudah dimengerti bahasanya dan menarik bagi pendukung potensial,</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Tidak ada teori yang menitikberatkan pada pengaruh pengembangan konstituen. Hampir mendekati adalah teori Hogwood dan Gunn namun menempatkan</li> </ul>	Penulis memilih menggunakan komponen legitimasi kebijakan sebagai pisau analisis karena faktor eksternal atau konstituen juga menentukan



		<p>mereka juga perlu untuk membantu kelompok pendukung sehingga mendukung dan memperkuat inisiatif reformasi</p>	<p>konstituen sebagai kondisi eksternal yang diharapkan tidak menimbulkan masalah besar pada implementasi</p>	<p>keberhasilan implementasi</p>
3.	Akumulasi sumber daya	<p>- Dalam mengimplementasikan kebijakan, sumber daya manusia, teknik, bahan-bahan, dan sumber daya keuangan harus dialokasikan dan dipersiapkan terlebih dahulu</p> <p>- Kegagalan implementasi kebijakan selama ini salah satunya disebabkan karena ketidak mampuan pemerintah untuk mendistribusikan sumber daya dengan prioritas sehingga menyebabkan program tidak dapat dilaksanakan dengan baik</p>	<p>- Teori Edward juga menjelaskan terkait dengan sumberdaya, namun terfokus pada sumberdaya manusianya.</p> <p>- Untuk teori selain Edward hanya menjelaskan sumberdaya saja tanpa adanya penjelasan spesifik sumberdaya apa saja yang mempengaruhi implementasi</p>	<p>- Penulis memilih menggunakan komponen akumulasi sumber daya, karena lebih spesifik menjelaskan macam sumber daya yang mempengaruhi implementasi</p>
4.	Modifikasi Desain Organisasi	<p>- Pengenalan tugas baru dan tujuan yang menyertai reformasi</p>	<p>Tidak ada penjelasan spesifik mengenai</p>	<p>Penulis menggunakan komponen</p>

		<p>kebijakan kemungkinan akan menyebabkan modifikasi dalam organisasi pelaksana.</p> <p>- Menciptakan organisasi baru memiliki manfaat, diantaranya organisasi menjadi bersih dan mendapatkan dukungan dari banyak pihak, walaupun membutuhkan waktu yang lama.</p>	<p>modifikasi desain organisasi, padahal hal tersebut merupakan komponen penting untuk melihat keberhasilan implementasi</p>	<p>modifikasi desain organisasi untuk pisau analisisnya</p>
5.	Memobilisasi sumberdaya	<p>- Agar kebijakan mencapai hasil maksimal, perlu adanya mobilisasi sumberdaya yang tepat</p> <p>- Mobilisasi sumber daya memerlukan perencanaan dan pelaksanaan yang baik, termasuk penyusunan rencana aksi nyata, klarifikasi target kinerja dan standar, dan pelaksanaan kegiatan tersebut</p>	<p>- Semua teori memandang sumberdaya sebagai komponen penting implementasi, namun tidak dijelaskan secara spesifik bagaimana sumberdaya ini dimobilisasi</p>	<p>- Penulis menggunakan komponen mobilisasi sumberdaya, karena dijelaskan secara rinci terkait strategi dan bentuk dari memobilisasi sumberdaya</p>
6.	Memonitor dampak	<p>- Pemantauan dampak kebijakan penting untuk melihat keberhasilan implementasi</p>	<p>- Tidak ada yang menjelaskan secara detail tentang komponen</p>	<p>- Penulis menggunakan komponen memonitor</p>



	- Pemantauan bukan hanya dilakukan oleh aktor implementasi saja, bisa juga di luar aktor (masyarakat, NGO, kampus, dll)	memonitor dampak implementasi	dampak, karena merupakan komponen penting apakah kebijakan itu layak dan berfungsi
--	---	-------------------------------	--

Sumber: Analisis Penulis, 2013.

Teori Adil Najam akan penulis jabarkan komparasinya dengan teori-teori lain, yaitu:

Tabel 5.

#### Komparasi Teori Adil Najam Dengan Berbagai Teori

No.	Komponen	Penjabaran menurut Adil Najam	Komparasi Dengan Berbagai Teori	Kesimpulan Penulis
1.	<i>Content</i>	- Apa tujuan kebijakan - bagaimana penyebab suatu masalah (teori kausal) - bagaimana cara untuk memecahkan masalah yang dirasakan (yaitu metode)	- Teori Edward juga menjelaskan pengaruh <i>content</i> namun tidak spesifik	- Penulis menggunakan komponen <i>content</i> sebagai pisau analisis karena berperan penting dalam implementasi
2.	<i>Context</i>	- Koridor (sering disusun sebagai prosedur operasional) melalui mana kebijakan harus berjalan - oleh siapa batas itu	- Teori Edward juga menjelaskan pengaruh <i>context</i> namun juga belum spesifik sehingga Adil Najam menjelaskan	- Penulis menggunakan komponen <i>context</i> Adil Najam untuk melihat batasan implementasi yang komprehensif

		dibatasi dalam proses pelaksanaan	adanya batasan yang jelas (SOP)	
3.	<i>Commitment</i>	- Komitmen mereka yang dipercayakan dengan pelaksanaan implementasi di berbagai tingkatan untuk tujuan, teori kausal, dan metode kebijakan	- Teori Edward, Van Meter, Van Horn, Mazmanian Sabatier juga menjelaskan pentingnya <i>commitment</i> dalam implementasi	- Penulis menggunakan komponen <i>commitment</i> sebagai pisau analisis karena juga menjadi faktor penting keberhasilan implementasi
4.	<i>Capacity</i>	- Kapasitas administrasi pelaksana untuk melaksanakan perubahan yang diinginkan mereka	- Semua teori menggunakan <i>capacity</i> dalam hal ini kecakapan sumber daya manusianya sebagai faktor keberhasilan implementasi	- Penulis menggunakan komponen <i>capacity</i> sebagai pisau analisis karena menjadi faktor penting keberhasilan implementasi
5.	<i>Clients and Coalitions</i>	- Dukungan dari Klien dan Koalisi ( <i>stakeholder</i> ) yang sepakat dan mendukung, atau terancam oleh adanya kebijakan - Strategi <i>stakeholder</i> dalam mendukung atau resisten dalam pelaksanaannya	- Tidak ada teori yang menjelaskan secara rinci mengenai <i>clients and coalitions</i> , padahal faktor eksternal ini juga menjadi faktor penting dalam keberhasilan atau kegagalan	- Penulis menggunakan komponen <i>clients and coalitions</i> sebagai pisau analisis, karena faktor eksternal ini seringkali dilupakan padahal penting dan berpengaruh besar terhadap



			implementasi	keberhasilan dan kegagalan implementasi
--	--	--	--------------	---

Sumber: Analisis Penulis, 2013.

### 3. Evaluasi Kebijakan

Istilah evaluasi menurut William N. Dunn dalam Nugroho (2009;536) dapat disamakan dengan penaksiran (*appraisal*), pemberian angka (*rating*), dan penilaian (*assesment*). Evaluasi kebijakan menjadi instrumen penting dalam proses kebijakan publik. Menurut Nugroho (2009;535) evaluasi ditujukan untuk menilai sejauh mana keefektifan kebijakan publik guna dipertanggungjawabkan kepada konstituennya. Ada dua alasan utama bahwa evaluasi kebijakan menjadi instrumen penting dalam proses kebijakan, yaitu:

- a. Menghindari kebiasaan buruk adminstrasi publik Indonesia, yaitu bahwa ketika ada pergantian pejabat maka harus berganti pula peraturannya.
- b. Setiap kebijakan tidak dapat diganti dengan serta-merta karena keinginan atau selera pejabat yang pada saat itu memegang kewenangan publik.

Ciri dari evaluasi kebijakan menurut Nugroho (2009;536) adalah:

- a. Tujuannyamenemukan hal-hal yang strategis untuk meningkatkan kinerja kebijakan.

- b. Evaluator mampu mengambil jarak dari pembuat kebijakan, pelaksana kebijakan, dan target kebijakan.
- c. Prosedur dapat dipertanggungjawabkan secara metodologi.
- d. Dilaksanakan tidak dalam suasana permusuhan atau kebencian.
- e. Mencakup rumusan, implementasi, lingkungan, dan kinerja kebijakan.

## **B. Pengendalian Pertumbuhan Penduduk**

Pertumbuhan penduduk adalah perubahan populasi sewaktu-waktu, dan dapat dihitung sebagai perubahan dalam jumlah individu dalam sebuah populasi menggunakan per waktu unit untuk pengukuran. Dalam UU PKPK, perkembangan kependudukan adalah kondisi yang berhubungan dengan perubahan keadaan kependudukan yang dapat berpengaruh dan dipengaruhi oleh keberhasilan pembangunan berkelanjutan. Sebutan pertumbuhan penduduk merujuk pada semua spesies, tapi selalu mengarah pada manusia, dan sering digunakan secara informal untuk sebutan demografi nilai pertumbuhan penduduk, dan digunakan untuk merujuk pada pertumbuhan penduduk dunia. Pertumbuhan penduduk merupakan salah satu faktor yang penting dalam masalah sosial ekonomi umumnya dan masalah penduduk pada khususnya. Karena di samping berpengaruh terhadap jumlah dan komposisi penduduk juga akan berpengaruh terhadap kondisi sosial ekonomi suatu daerah atau negara maupun dunia.

Beberapa masalah kependudukan yang kini sedang dihadapi oleh bangsa Indonesia adalah sebagai berikut (Dewi, 2009;52):

- a. Tingkat pertumbuhan penduduk yang masih tinggi.



- b. Besarnya struktur penduduk muda. Hal ini membawa implikasi bagi kehidupan sosial ekonomi penduduk secara keseluruhan.
- c. Angka beban tanggungan yang tinggi sebagai akibat dari besarnya struktur penduduk muda.
- d. Tingkat pengangguran yang masih tinggi.
- e. Tingkat pendapatan yang rendah.
- f. Tingkat buta huruf tinggi.
- g. Penyebaran geografi yang tidak merata.
- h. Arus urbanisasi semakin deras.
- i. Daerah kota terlalu padat.
- j. Angka kematian bayi masih tinggi.

Pengendalian penduduk pada hakekatnya adalah kegiatan membatasi pertumbuhan penduduk, yang umumnya dengan mengurangi jumlah kelahiran.

Dokumen dari Yunani Kuno telah membuktikan adanya upaya pengendalian jumlah penduduk sejak zaman dulu. Salah satu contoh pengendalian penduduk yang dipaksakan terjadi di Republik Rakyat Cina yang terkenal dengan kebijakannya satu anak cukup, kebijakan ini diduga banyak menyebabkan terjadinya aksi pembunuhan bayi, pengguguran kandungan yang dipaksakan, serta sterilisasi wajib.

Indonesia juga menerapkan pengendalian penduduk, yang dikenal dengan program Keluarga Berencana (KB), meski program ini cenderung bersifat persuasif ketimbang dipaksakan. Program ini dijalankan untuk menekan tingkat pertumbuhan penduduk Indonesia sebagai salah satu usaha mencapai

kesejahteraan dengan jalan memberikan nasehat perkawinan dan penjarangan kehamilan dengan pemberian alat kontrasepsi ([www.wartawarga.gunadarma.ac.id](http://www.wartawarga.gunadarma.ac.id), diakses 14 Januari 2013). Kontrasepsi atau sering disebut metode pengendalian kelahiran adalah berbagai perangkat, prosedur dan obat yang membantu perempuan mencegah kehamilan ([www.keluargaberencana.com](http://www.keluargaberencana.com), diakses 30 Januari 2013). Cara mereka mencegah kehamilan berbeda-beda, yang dikelompokkan menjadi metode hormonal, metode alami, metode penghalang, metode dalam rahim dan metode permanen.

### **C. Peningkatan Kualitas Penduduk**

Kualitas penduduk adalah kondisi penduduk dalam aspek fisik dan nonfisik yang meliputi derajat kesehatan, pendidikan, pekerjaan, produktivitas, tingkat sosial, ketahanan, kemandirian, kecerdasan, sebagai ukuran dasar untuk mengembangkan kemampuan dan menikmati kehidupan sebagai manusia yang bertakwa, berbudaya, berkepribadian, berkebangsaan dan hidup layak (Pasal 1 angka 5 UU PKPK). Kualitas penduduk merupakan pemantauan atas mutu kehidupan penduduk disuatu Negara. Beberapa faktor yang menunjukkan kualitas penduduk ialah tingkat kesehatan, tingkat pendidikan dan pendapatan per kapita yang akan dijabarkan berikut ini (Dewi, 2009;51-52):

#### **a. Tingkat kesehatan penduduk**

Kualitas penduduk di suatu Negara tercermin dari tingkat kesehatan penduduknya. Semakin tinggi harapan hidup disuatu Negara, menunjukkan bahwa mutu kesehatan penduduk tersebut makin tinggi pula. Tingkat



kesehatan dijadikan sebagai indikator kualitas penduduk karena kesehatan merupakan modal manusia yang paling utama, bila penduduk suatu Negara banyak yang sakit maka pembangunan tidak akan berjalan dengan baik.

#### b. Tingkat pendidikan

Tingkat pendidikan dapat diukur dari lamanya pendidikan formal yang dienyam serta tingkat melek huruf, tingkat pendidikan penduduk indonesia tergolong rendah. Pada tahun 2002 jumlah penduduk usia sekolah yang masih bersekolah masih sekitar 60%, ini berarti pada tahun tersebut ada sekitar 40% penduduk usia sekolah yang tidak bersekolah. Hal ini disebabkan karena rendahnya kesadaran masyarakat akan pentingnya pendidikan.

#### c. Harapan Hidup

Rasio harapan hidup penduduk dapat diperkirakan dengan cara mengaitkannya dengan tingkat kesejahteraannya. Semakin tinggi tingkat kesejahteraannya, diperkirakan penduduk tersebut memiliki rasio harapan hidup lebih lama dibandingkan mereka yang tidak sejahtera. Hal ini antara lain dimungkinkan karena:

- a. penduduk yang kesejahteraannya kurang, maka kebutuhan akan gizinya pun akan kurang terpenuhi sehingga angka kematian khususnya bayi dan anak-anak lebih tinggi;
- b. penduduk yang kesejahteraannya terjamin, maka potensi untuk terserang penyakit dan meninggal lebih tinggi; dan
- c. penduduk yang berpendidikan rendah, akan kurang memahami akan peranan gizi dan fungsi kesehatan bagi kelangsungan hidupnya.

*Millenium Development Goals* (MDGs) merumuskan ada delapan *goal* yang menjadi target penyelesaian untuk meningkatkan kualitas penduduk yaitu ([www.bps.go.id](http://www.bps.go.id), diakses 30 Januari 2013):

- a. Membasmi kemiskinan dan kelaparan
- b. Mencapai pendidikan dasar
- c. Mempromosikan persamaan gender dan emansipasi wanita
- d. Menurunkan angka kematian bayi
- e. Memperbaiki kesehatan ibu hamil
- f. Memberantas HIV/AIDS, Malaria dan penyakit lain
- g. Menjamin kelayakan lingkungan
- h. Membangun perserikatan global untuk pembangunan (*development*)

Dalam konteks keluarga sebagai unit terkecil dalam masyarakat, ada indikator keluarga sejahtera yang bisa dijadikan pisau analisis terkait kualitas penduduk. Sunarti (2006:65) menjelaskan bahwa BKKBN mempunyai indikator yang dibagi menjadi dua, yaitu Keluarga Pra Sejahtera (KPS) dan Keluarga Sejahtera (KS). Lebih lanjut, disebut KPS jika ada keluarga yang belum dapat memenuhi kebutuhan dasarnya (*basic needs*) secara minimal seperti kebutuhan pangan sandang, papan, dan pendidikan. Sedangkan untuk KS dibagi menjadi beberapa bagian yaitu:

- a. KS-I adalah keluarga yang telah dapat memenuhi kebutuhan dasar secara minimal, tetapi belum dapat memenuhi keseluruhan kebutuhan sosial psikologisnya seperti kebutuhan ibadah, makan protein hewani, pakaian, ruang untuk interaksi keluarga, dalam



keadaan sehat, mempunyai penghasilan, bisa baca dan tulis latin, dan keluarga berencana.

b. KS-II adalah keluarga disamping telah memenuhi kebutuhan

dasarnya, juga telah dapat memenuhi seluruh kebutuhan sosial

psikologisnya, akan tetapi belum dapat memenuhi keseluruhan

kebutuhan pengembangannya seperti kebutuhan untuk peningkatan

agama, menabung, berinteraksi dengan keluarga, ikut melaksanakan

kegiatan dalam masyarakat dan mampu memperoleh informasi

c. KS-III adalah keluarga yang telah memenuhi seluruh kebutuhan

dasar, sosial psikologis, dan kebutuhan pengembangannya, namun

belum dapat memberikan sumbangan yang maksimal terhadap

masyarakat, seperti secara teratur memberikan sumbangan dalam

bentuk material dan keuangan untuk kepentingan sosial

kemasyarakatan serta berperan aktif dengan menjadi pengurus

lembaga kemasyarakatan atau yayasan sosial, keagamaan, kesenian,

olahraga, pendidikan, dan sebagainya.

d. KS-III PLUS adalah keluarga yang telah mampu memenuhi semua

kebutuhannya baik yang bersifat dasar, sosial psikologis, maupun

yang bersifat pengembangan, serta telah dapat pula memberikan

sumbangan yang nyata dan berkelanjutan bagi masyarakat.

**D. Tinjauan Umum Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1992 tentang  
Perkembangan Kependudukan dan Pembangunan Keluarga Sejahtera**

Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1992 tentang Perkembangan Kependudukan dan Pembangunan Keluarga Sejahtera dibuat untuk berfokus pada perkembangan kependudukan dan pembangunan keluarga sejahtera. Dalam Undang-undang ini Pasal 3 dan Pasal 4 dijelaskan bahwa perkembangan kependudukan diarahkan pada pengendalian kuantitas penduduk, pengembangan kualitas penduduk serta pengarahan mobilitas penduduk sebagai potensi sumber daya manusia agar menjadi kekuatan pembangunan bangsa dan ketahanan nasional serta dapat memberikan manfaat sebesar-besarnya bagi penduduk dan mengangkat harkat dan martabat manusia dalam segala matra kependudukannya. Pembangunan keluarga sejahtera diarahkan pada pengembangan kualitas keluarga melalui upaya keluarga berencana dalam rangka membudayakan norma keluarga kecil, bahagia, dan sejahtera. Perkembangan kependudukan bertujuan untuk mewujudkan keserasian, keselarasan, dan keseimbangan antara kuantitas, kualitas, persebaran penduduk dengan lingkungan hidup. Pembangunan keluarga sejahtera bertujuan untuk mengembangkan kualitas keluarga agar dapat timbul rasa aman, tenteram, dan harapan masa depan yang lebih baik dalam mewujudkan kesejahteraan lahir dan kebahagiaan batin.

Menyikapi berbagai peristiwa dan perkembangan sejak pemberlakuan UU No. 10 tahun 1992 tentang Perkembangan Kependudukan dan Pembangunan Keluarga Sejahtera, Komisi VII DPR RI sepakat menggunakan hak inisiatifnya untuk mengamandemen UU tersebut. Setelah melalui serangkaian kajian yang



melibatkan para pakar dari berbagai disiplin ilmu, terangkum lima alasan mengapa UU ini memerlukan penyempurnaan, yakni ([www.ifppd.org](http://www.ifppd.org), diakses 16 Januari 2013):

1. UU No.10 tahun 1992 belum menampung isu strategis dan perubahan global di bidang kependudukan dan pembangunan yang juga telah diratifikasi Indonesia, seperti hasil dari *International Conference on Population and Development (ICPD)* di Cairo tahun 1994 dan *Millennium Development Summit (MDS)* di New York tahun 2000.
2. UU No.10 tahun 1992 masih menganut pendekatan sentralistik sehingga tidak sejalan dengan pendekatan berbasis hak asasi manusia, pemerintahan yang baik (*good governance*) serta sistem desentralisasi yang mulai diperkenalkan di Indonesia sejak akhir tahun 1999.
3. UU No. 10 tahun 1992 belum secara tegas mengamanatkan lembaga yang bertanggung jawab menangani kebijakan dan penerapan program perkembangan kependudukan dan pembangunan keluarga sejahtera.
4. UU No.10 tahun 1992 terkesan kurang terfokus karena substansinya menyangkut dua tema besar yang sejajar yaitu perkembangan kependudukan, termasuk keluarga berencana dan pembangunan keluarga sejahtera.
5. UU No. 10 tahun 1992 belum secara tegas mengatur sanksi.

## **E. Prinsip-Prinsip dalam Undang-Undang Nomor 52 Tahun 2009 tentang Perkembangan Kependudukan dan Pembangunan Keluarga**

### **1. Pembangunan Berkelanjutan**

Pengertian pembangunan berkelanjutan sering didefinisikan secara beragam. Dalam laporannya mengenai pembangunan dan lingkungan serta sumberdaya alam yang diterbitkan oleh Komisi Dunia untuk Lingkungan Hidup dan Pembangunan PBB atau *UN World on Environment and Development* (WCED) yang diketuai oleh Harlem Brundtland, (Conrad, 1999 dalam Naskah Akademik UU PKPK, 2005;43) mendefinisikan bahwa pembangunan berkelanjutan (*sustainable development*) adalah pembangunan yang dapat memenuhi kebutuhan generasi sekarang tanpa mengorbankan generasi yang akan datang untuk dapat memenuhi kebutuhannya.

Secara harfiah, pembangunan berkelanjutan mengacu pada upaya memelihara atau mempertahankan membangun (*development*) secara terus menerus. Pembangunan selalu memiliki implikasi ekonomi, serta pada kenyataannya, pembangunan memiliki dimensi sosial dan politik yang kental.

Pembangunan, dapat dikatakan sebagai vektor dari tujuan sosial dari suatu masyarakat (*society*), yaitu atribut dari apa yang ingin dicapai atau dimaksimalkan oleh masyarakat tersebut. Atribut itu dapat mencakup kenaikan pendapatan per kapita, perbaikan kondisi gizi dan kesehatan, pendidikan, akses kepada sumberdaya, distribusi pendapatan yang lebih merata, dan sebagainya. Sehingga konsep berkelanjutan dapat diartikan sebagai persyaratan umum dimana karakter vektor pembangunan tadi tidak



berkurang sejalan dengan waktu (Pearce et al., 1992 dalam Naskah Akademik UU PKPK, 2005;43)

Kata berkelanjutan (*sustainable*) memiliki implikasi rentang waktu.

Pemanfaatan sumberdaya dapat dianggap berkelanjutan untuk rentang waktu tertentu yang sering dianggap tidak cukup mewakili istilah berkelanjutan

(Conrad, 1999 dalam Naskah Akademik UU PKPK, 2005;44). Secara

ekstrem, arti berkelanjutan dapat dikatakan sebagai keseimbangan statis, yaitu

keseimbangan yang mengkondisikan tidak terdapat perubahan, meskipun

terdapat perubahan dalam lokasi dari waktu ke waktu (Boulding, 1991,

Pezzey, 1992 dalam Naskah Akademik UU PKPK, 2005;44). Berkelanjutan

dapat pula berarti keseimbangan yang dinamis, (Clark, 1989 dalam Naskah

Akademik UU PKPK, 2005;44) dengan memiliki dua arti yaitu keseimbangan

sistem yang mengalami perubahan dimana parameter perubahan dalam

keseimbangan tersebut bersifat konstan; yang kedua adalah keseimbangan

suatu sistem yang setiap parameternya mengalami perubahan, sehingga setiap

perubahan misalnya dalam populasi akan memicu restorasi nilai populasi

awal tersebut.

Secara ringkas ada empat komponen utama yang terkandung dalam

konsep pembangunan berkelanjutan, yaitu (Naskah Akademik UU PKPK,

2005;43):

a. Efisiensi dalam alokasi, pembangunan berkelanjutan memiliki

implikasi yang lebih luas dari sekedar efisiensi alokasi yang menjadi

fokus utama ekonomi neoklasikal dari kelangkaan sumberdaya.

Pembangunan berkelanjutan mengedepankan isu keadilan, kesetaraan, dan distribusi. Isu tersebut memiliki dimensi waktu yang seringkali melibatkan manusia dengan generasi yang berbeda.

b. Batas biofisik, pembangunan berkelanjutan berkaitan erat dengan batasan biofisik. Dinamika sumberdaya alam yang memiliki siklus tersendiri, dimana sistem sumberdaya alam terkait erat dengan sistem yang lebih besar, yaitu siklus kebumihan.

c. Pengetahuan, pembangunan berkelanjutan menuntut terjaganya kesinambungan ekologis (*ecological sustainability*) yang terkait erat dengan pengetahuan (*knowledge*). Masalah kesinambungan ekologis memerlukan telaah yang mendalam, berkaitan dengan sistem sosial dan sistem nilai dalam masyarakat, dalam konteks keinginan manusia (*human preference*). Gaya hidup sangat menentukan tingkat konsumsidari komponen agregat kapital, dan kemudian berpengaruh kepada tingkat produksi agregat kapital tersebut. Akumulasi *knowledge* dapat diharapkan sebagai peningkatan etika dan moral masyarakat sebagai pelaku dalam proses ekonomi.

d. Ketidakpastian, pembangunan berkelanjutan selalu berkaitan dengan proses pengambilan keputusan dalam kondisi yang penuh ketidakpastian. Komponen sistem yang selalu berubah, materi, energi, informasi memicu ketidakpastian ini. Perubahan komponen tersebut akan berakibat pada perubahan teknologi, *income*, dan *preference*. Masalahnya bukan berada pada isu apakah perubahan itu



terjadi atau tidak, tetapi lebih pada bagaimana dan kapan perubahan itu terjadi, serta lebih jauh implikasi perubahan terhadap ketersediaan sumberdaya di masa datang.

## 2. Keadilan dan Kesetaraan Gender

Pada masa orde baru, arti penting perempuan dalam pembangunan telah disadari urgensinya. Tema sentral dalam upaya peningkatan peran ini adalah dengan mensosialisasikannya pentingnya kemitrasejajaran antara perempuan dan laki-laki. Isu yang dikembangkan adalah bagaimana perempuan dapat terlibat lebih aktif di dalam proses pembangunan, atau secara teknis sering disebut wanita dalam pembangunan atau *women in development* (Naskah Akademik UU PKPK, 2005;45).

Komitmen pemerintah membangun pemberdayaan perempuan merupakan implementasi komitmen internasional berdasar hasil pertemuan dunia yang diselenggarakan oleh PBB dan badan dunia lainnya yang peduli akan segala bentuk diskriminasi laki-laki dan perempuan. Pertemuan itu antara lain Konferensi Wanita se-Dunia di Nairobi tahun 1985, *International Conference on Population and Development* (ICPD) di Kairo tahun 1994 dan *Jakarta Plan of Action for the Advanced of Woman in Asia and Pasific*, serta Konferensi Wanita Dunia ke-4 di Beijing pada tahun 1995. *Gender in Development* menjadi isu pembangunan dikarenakan pembangunan memerlukan keterlibatan semua pihak tanpa perbedaan kelamin.

### BAB III

## METODE PENELITIAN

### A. Jenis Penelitian

Metode penelitian yang dipakai peneliti adalah metode penelitian kualitatif, hal ini dikarenakan peneliti melakukan pengamatan secara langsung di lapangan, untuk melihat situasi dan kondisi dalam implementasi kebijakan pengendalian pertumbuhan dan peningkatan kualitas penduduk. Kirk dan Miller (lihat dalam Moleong 2006:4) mendefinisikan bahwa penelitian kualitatif adalah tradisi tertentu dalam ilmu pengetahuan sosial yang secara fundamental bergantung dari pengamatan pada manusia, baik dalam kawasannya maupun dalam peristilahannya. Lebih lanjut, Denzin dan Lincoln dalam Moleong (2009:5) menyebutkan bahwa penelitian kualitatif adalah penelitian yang menggunakan latar alamiah yang bermaksud untuk menafsirkan fenomena yang terjadi dan dilakukan dengan jalan melibatkan berbagai metode yang ada. Metode yang digunakan oleh peneliti dipandang tepat dan sesuai antara karakteristik penelitian kualitatif dengan fenomena yang dikaji. Penggunaan metode penelitian kualitatif oleh peneliti diarahkan untuk mendeskripsikan dan menganalisis dua fenomena, yaitu implementasi kebijakan pengendalian pertumbuhan dan peningkatan kualitas penduduk di BPPPA&KB Tulungagung serta faktor pendukung dan penghambat dari implementasi kebijakan pengendalian pertumbuhan dan peningkatan kualitas penduduk di BPPPA&KB Tulungagung.



Untuk jenis penelitian menggunakan pendekatan deskriptif, dikarenakan penelitian ini diharapkan lebih peka dalam menangkap berbagai fenomena informasi, khususnya yang berkaitan dengan fokus penelitian. Dengan adanya pendekatan ini, peneliti dapat menyajikan bentuk yang komprehensif atau menyeluruh dalam menganalisis suatu fenomena sosial. Sugiyono (2006:11) menjelaskan penelitian deskriptif adalah penelitian yang dilakukan untuk mengetahui nilai variabel mandiri, baik satu variabel atau lebih tanpa membuat perbandingan atau menghubungkan antara variabel yang satu dengan variabel yang lain. Dapat dikatakan pula bahwa penelitian deskriptif adalah penelitian yang menggambarkan suatu keadaan, permasalahan, dan fakta-fakta yang ada di lapangan (*Fact finding*).

Penggunaan metode penelitian kualitatif dengan pendekatan deskriptif dalam penelitian ini bertujuan untuk mengungkap fakta yang didapat di lapangan. Secara singkat dapat dikatakan bahwa metode kualitatif merupakan langkah-langkah representasi obyektif tentang gejala-gejala yang terdapat di dalam masalah yang diselidiki, sehingga metode kualitatif ini memusatkan pada pemecahan masalah yang ada pada masa sekarang. Data gejala yang dikumpulkan pada awalnya disusun, diuraikan, dianalisis serta selanjutnya menerima alternatif pemecahan masalah tersebut. Melalui data tersebut maka peneliti dapat memberikan deskripsi dan menggambarkan bahwa masalah-masalah yang sedang diamati merupakan bagian yang tidak bisa dipisahkan seperti yang disampaikan oleh Dunn (1994:284) bahwa peneliti melihat masalah yang ada merupakan bagian yang saling berhubungan satu sama lain.

## **B. Fokus Penelitian**

Fokus penelitian adalah suatu awalan yang dijadikan sebagai wilayah pelaksanaan penelitian, sehingga peneliti dapat memperoleh gambaran secara menyeluruh tentang situasi yang diteliti. Fokus penelitian ini diperlukan untuk membatasi studi dalam penelitian sehingga obyek yang diteliti tidak melebar dan terlalu luas dari konteks yang diteliti. Fokus penelitian ini juga ditujukan agar penelitian ini bisa lebih terarah dan lebih terinci serta tidak menyimpang dari rumusan masalah yang telah ditetapkan sebelumnya. Sanapiah dalam Sugiyono (2009:207) fokus penelitian merupakan batasan masalah yang masih bersifat umum dalam penelitian kualitatif. Fokus penelitian merupakan penetapan masalah yang menjadi pusat perhatian penelitian dengan mengkaji permasalahan.

Berdasarkan latar belakang, rumusan masalah dan tujuan penelitian yang sudah dijelaskan sebelumnya, supaya memberikan deskripsi yang jelas, maka fokus penelitiannya adalah sebagai berikut:

1. Implementasi kebijakan pengendalian pertumbuhan dan peningkatan kualitas penduduk berdasarkan Undang-Undang Nomor 52 Tahun 2009 tentang Perkembangan Kependudukan dan Pembangunan Keluarga pada Badan Pemberdayaan Perempuan, Perlindungan Anak dan Keluarga Berencana (BPPPA&KB) di Kabupaten Tulungagung, meliputi:

a. Legitimasi kebijakan, meliputi pengkajian legitimasi di tataran institusi vertikal dan horizontal yang dilihat dari program-program BPPPA&KB Kabupaten Tulungagung dan UPT PPPA&KB Kecamatan Bandung serta legitimasi dari segi pembentukan lembaga.



b. Pengembangan konstituen, meliputi dari program-program kerja terkait yang berhubungan langsung dengan masyarakat.

c. Akumulasi sumber daya, meliputi *human resources, material resources, financial resources and information resources* yang berkaitan dengan pengendalian serta peningkatan kualitas penduduk di Kabupaten Tulungagung.

d. Desain dan struktur organisasi, meliputi keberadaan dan fungsi BPPPA&KB Kabupaten Tulungagung secara vertikal berkaitan dengan lembaga apa sajakah di tataran pusat.

e. Mobilisasi sumber daya dan aksi dapat dilihat dari kinerja serta peran Pembantu Pembina Keluarga Berencana Desa (PPKBD) sebagai ujung tombak pelaksana yang bersentuhan langsung dengan masyarakat.

f. Monitoring kemajuan dan dampak, meliputi tingkat keberhasilan kebijakan pengendalian dan peningkatan kualitas penduduk yang dilihat dari kesertaan ber-KB dari tahun ke tahun.

2. Faktor-faktor pendukung dan penghambat implementasi kebijakan pengendalian pertumbuhan dan peningkatan kualitas penduduk di Kabupaten Tulungagung. Hal ini dikarenakan tidak dapat dipungkiri bahwa keberhasilan sebuah kebijakan untuk diimplementasikan terdapat banyak faktor-faktor yang mempengaruhinya. Untuk itu perlu dideskripsikan dan dianalisis terkait dengan semua faktor-faktor pendukung serta penghambat dari implementasi kebijakan pengendalian pertumbuhan dan peningkatan kualitas penduduk teori Adil

Najam. Faktor-faktor pendukung dan penghambat dalam penelitian ini dilihat dari segi:

a. *Context*, meliputi koridor program yang dicanangkan oleh BPPPA&KB

Kabupaten Tulungagung dan sinergitas dengan unit-unit pelaksana di tataran kecamatan, khususnya dengan UPT PPPA&KB di Kecamatan Bandung.

b. *Content*, meliputi isi dari kebijakan itu sendiri, seperti Standar

Operasional Prosedur (SOP) dari fungsi pengendalian serta peningkatan kualitas penduduk yang dijalankan oleh BPPPA&KB Kabupaten Tulungagung maupun UPT PPPA&KB di tingkat kecamatan.

c. *Commitment*, meliputi berjalannya pelaksanaan kebijakan yakni para

implementor kebijakan mulai dari tataran Kabupaten hingga tataran Desa.

d. *Capacity*, meliputi kapasitas atau ketersediaan dari pelaksana kebijakan.

Apakah telah memenuhi standar yang semestinya ataukah tidak.

e. *Client and Coalition*, meliputi dukungan dari para *stakeholder* terkait,

yang meliputi masyarakat dan PPKBD sebagai ujung tombak pelaksana yang bersentuhan langsung dengan masyarakat.

### C. Lokasi dan Situs Penelitian

Lokasi penelitian adalah tempat diadakannya suatu penelitian, sedangkan

situs penelitian adalah letak sebenarnya dimana peneliti mengadakan penelitian

untuk mendapatkan data yang valid, akurat dan benar-benar dibutuhkan serta



berkaitan dengan tema, masalah, dan fokus penelitian yang telah ditetapkan.

Bogdan dan Taylor (1992:34) menyatakan bahwa lokasi yang layak dipilih untuk diteliti adalah lokasi yang didalamnya terdapat persoalan substantif dan teoritik.

Menurut Muttaqin (2010:42), situs penelitian adalah tempat peneliti menangkap keadaan sebenarnya dari obyek yang diteliti guna memperoleh data. Pada akhirnya peneliti dapat memotret keadaan yang sebenarnya dari obyek yang diteliti termasuk ciri-ciri lokasi, lingkungannya serta segala kegiatan yang ada di dalamnya. Lokasi penelitian dalam penelitian ini adalah di Badan Pemberdayaan Perempuan, Perlindungan Anak dan Keluarga Berencana (BPPPA&KB) Kabupaten Tulungagung, Provinsi Jawa Timur.

Untuk situs penelitian ditetapkan melalui dua syarat yang antara lain (1) berlandaskan pada lokasi penelitian, dan (2) berdasarkan kenyataan setelah sebelumnya peneliti mengidentifikasi mengenai *stakeholder* implementasi kebijakan pengendalian pertumbuhan dan peningkatan kualitas penduduk berdasarkan Undang-Undang Nomor 52 Tahun 2009 tentang Perkembangan Kependudukan dan Pembangunan Keluarga. Oleh karena itu peneliti melaksanakan penelitiannya di Pemberdayaan Perempuan dan Keluarga Berencana (PPKB) Kecamatan Bandung, lebih tepatnya Desa Ngunggahan dan Desa Bulus. Pemilihan situs penelitian berdasarkan *stakeholder* program tersebut juga mempertimbangkan keobyektifan data yang telah diambil peneliti baik dari sudut pandang pembuat program/kebijakan maupun pihak-pihak terdampak program/kebijakan berdasarkan kebutuhan data lapangan penelitian. Kecamatan Bandung merupakan kecamatan yang mempunyai *sex ratio* dan *percentage of*

*population Growth* paling tinggi dibandingkan dengan 18 kecamatan di kabupaten Tulungagung, namun mempunyai laju pertumbuhan (*the growth percentage*) yang rendah di tataran kabupaten Tulungagung tapi termasuk tinggi di Indonesia, yaitu 3,31 persen. Di satu sisi, Bandung Dalam Angka (2012;49), Desa Ngunggahan merupakan Desa di Kecamatan Bandung yang paling tinggi tingkat kesejahteraan keluarga, dan Desa Bulus yang paling rendah tingkat kesejahteraan keluarganya. Oleh sebab itu, Desa Ngunggahan dan Desa Bulus dianggap bisa merepresentasikan Kecamatan Bandung Kabupaten Tulungagung.

#### **D. Jenis dan Sumber Data**

Sumber data penelitian merupakan faktor penting yang menjadi pertimbangan dalam penentuan metode pengumpulan data. Dalam hal ini, sumber data adalah bahan yang ditemukan dalam penelitian, juga dapat berupa informasi-informasi penting yang dapat menunjang penelitian. Arikunto (2002;107) menjelaskan bahwa yang dimaksud sumber data dalam penelitian adalah subyek dari mana saja data dapat diperoleh. Alat yang menjadi sumber informasi adalah benda atau seseorang yang dapat dijadikan sebagai narasumber data karena lebih dianggap menguasai bidang permasalahan yang berhubungan erat dengan pelaksanaan suatu kegiatan. Lofland dan Lofland dalam Moleong (2009;157) sumber data utama dalam penelitian kualitatif adalah kata-kata, tindakan selebihnya adalah data tambahan seperti dokumen dan lain-lain. Ada dua jenis sumber data, yaitu data primer dan data sekunder. Kedua data tersebut sangat penting atau diperlukan untuk ketepatan sejumlah informasi yang relevan dengan



data tentang variabel-variabel penelitian dan untuk menyederhanakan data yang dikumpulkan, agar dalam penelitian dapat membuat kesimpulan-kesimpulan dari data yang dikumpulkan. Penjelasan mengenai dua jenis data primer dan sekunder itu sebagai berikut :

#### 1. Data Primer

Merupakan sumber data yang dikumpulkan peneliti secara langsung dari sumbernya. Sumber tersebut diperoleh melalui informan yang berhubungan dengan obyek penelitian meliputi observasi (pengamatan) serta wawancara mendalam (*in depth interview*) dengan:

- a. Sekretaris Badan Pemberdayaan Perempuan, Perlindungan Anak dan Keluarga Berencana (BPPPA&KB) Kabupaten Tulungagung yaitu Drs. Suyitno. Peneliti melakukan penelitian dengan informan dikarenakan Kepala BPPPA&KB Kabupaten Tulungagung pada tanggal peneliti melakukan wawancara, 13 Maret 2013 tidak bisa ditemui di kantor karena ada agenda di luar kota, sehingga diwakilkan ke Sekretaris BPPPA&KB Kabupaten Tulungagung. Selain itu, peneliti menganggap informan merupakan orang yang paham berkaitan dengan kebijakan pengendalian pertumbuhan dan peningkatan kualitas penduduk di Tulungagung serta UU Nomor 52 Tahun 2009 tentang Perkembangan Kependudukan dan Pembangunan Keluarga
- b. Sub Bagian Umum yaitu Drs. Matsebo yang membantu peneliti mengurus administrasi perijinan serta pada tanggal 14 Maret 2013 menggali semua arsip yang berhubungan dengan penelitian.

- c. Sub Bagian Bina Program yaitu Sunarko, SE yang menjadi informan berkaitan dengan program, evaluasi, laporan akuntabilitas pada tanggal 13 Maret 2013, serta memberikan data yang berkaitan dengan penelitian.
- d. Kepala UPT Pemberdayaan Perempuan dan Keluarga Berencana (PPKB) Kecamatan Bandung yaitu Suharyanto, S.Sos, yang pada tanggal 18 Maret 2013 peneliti melakukan wawancara di Kantor PPKB Kecamatan Bandung. Peneliti melakukan wawancara berkaitan dengan implementasi kebijakan pengendalian pertumbuhan dan peningkatan kualitas penduduk di Kecamatan Bandung, berikut juga dengan data pendukung yang terkait.
- e. Penyuluh Keluarga Berencana (PKB) pada Kantor UPT PPKB Kecamatan Bandung yaitu Drs. Arif Sucahyono yang membantu peneliti pada tanggal 19 Maret 2013 mengurus perijinan penelitian dan memperkenalkan peneliti dengan PPKBD di Desa Ngunggungan dan Desa Bulus serta memberikan informasi dalam wawancara dengan peneliti pada tanggal 25 Maret 2013 berkaitan dengan pengaruh Undang-Undang Nomor 52 Tahun 2009 tentang Perkembangan Kependudukan dan Pembangunan Keluarga beserta data berkaitan dengan kebijakan pengendalian pertumbuhan dan peningkatan kualitas penduduk di Desa Ngunggungan dan Desa Bulus, karena informan yang menjadi penyuluh di dua desa tersebut beserta kendala yang ada.
- f. Staf Administrasi PPKB Kecamatan Bandung yaitu Suhud, S.Sos yang memberikan informasi kepada peneliti melalui wawancara pada tanggal 25 Maret 2013 berkaitan dengan pendanaan, serta bentuk kemitraan yang ada.



g. Pembantu Pembina Keluarga Berencana (PPKBD) Desa Ngungghahan yang *ex officio* dengan jabatan *Jogo Waluyo* Desa Ngungghahan yaitu Zainuri yang membantu peneliti pada tanggal 23 Maret 2013 dalam mencari data berkaitan dengan kependudukan Desa Ngungghahan serta wawancara tentang program Keluarga Berencana serta kendalanya di Desa Ngungghahan.

h. Pembantu Pembina Keluarga Berencana (PPKBD) Desa Bulus yang *ex officio* dengan jabatan *Jogo Waluyo* Desa Bulus yaitu Kasni Waluyo yang membantu peneliti pada tanggal 24 Maret 2013 dalam mencari data berkaitan dengan kependudukan Desa Bulus serta wawancara tentang program Keluarga Berencana serta kendalanya di Desa Bulus.

i. Peserta KB di Desa Ngungghahan dan Desa Bulus, Kecamatan Bandung, Kabupaten Tulungagung berdasarkan tipe kontrasepsi yang digunakan. Hal ini dilakukan oleh penulis untuk mendapatkan jawaban yang komprehensif terkait pelayanan KB yang selama ini telah berjalan. Adapun nama-nama responden yang penulis wawancara adalah sebagai berikut:

1) Di Desa Ngungghahan, yakni Sri Yuwanti (33 tahun), Siti Kholifah (40 tahun), Sumadi (50 tahun), Sulis Umi Hayah (36 tahun), Suprihatin (32 tahun), Dwi Hartati (29 tahun).

2) Di Desa Bulus, yakni Wahyu Trisnawati (31 tahun), Katmiyati (47 tahun), Toyib (45 tahun), Elsa Hayah (33 tahun), Katini (28 tahun), Elsi Ningsih (33 tahun).

## 2. Data Sekunder

Merupakan data yang terlebih dahulu ditelusuri dan dilaporkan oleh orang lain di luar peneliti. Berarti data ini tidak secara langsung berhubungan dengan responden. Menurut Muttaqin (2010:44) data sekunder tidak secara langsung dapat memberikan informasi pendungan kepada peneliti dimana data tersebut merupakan hasil dari kegiatan orang lain dan peneliti tidak mengusahakan sendiri pengumpulannya secara langsung. Data sekunder bisa berupa dokumen-dokumen, arsip-arsip, catatan-catatan dan laporan resmi yang dimiliki oleh Badan Pemberdayaan Perempuan, Perlindungan Anak dan Keluarga Berencana (BPPPA&KB) Kabupaten Tulungagung, Kantor PPKB Kecamatan Bandung, serta di kantor Desa Ngunggahan dan Desa Bulus yang berkaitan dengan penelitian masalah implementasi kebijakan ini. Data sekunder diambil dari rekaman kegiatan penyelenggaraan pemerintahan. Selain itu penulis juga telah melakukan peninjauan terhadap kebenaran informasi yang berkaitan dengan penelitian melalui jenis data lain seperti rekaman media massa, artikel-artikel, jurnal-jurnal atau sumber lain.

Arikunto (2006:129) menjelaskan bahwa dalam rangka mempermudah dan pengklarifikasian data, sumber data dapat diidentifikasi menjadi tiga yaitu:

- a. *Person*, yaitu sumber data bisa memberikan data yang berupa jawaban lisan, atau jawaban tertulis melalui angket/questioner.
- b. *Place*, yaitu sumber data yang menyajikan tampilan berupa keadaan diam dan bergerak.



c. Dokumen, yaitu sumber data yang menyajikan tanda-tanda berupa huruf, angka simbol dan lainnya.

Untuk itu, peneliti membagi sumber data dalam penelitian ini sebagai berikut:

a. Informan, peneliti dalam menentukan informan awal melakukan pengamatan terlebih dahulu dan prariset, kemudian peneliti memilih informan secara *purposive*, pada subyek penelitian yang menguasai permasalahan yang diteliti “*key informan*” baik di pemerintahan maupun masyarakat. Kemudian untuk mendapatkan informan selanjutnya, peneliti meminta kepada informan awal untuk menentukan siapa aktor selanjutnya yang kompeten dan bisa memberikan informasi sesuai dengan fokus penelitian (*snowball method*). Cara ini dilakukan berurutan sampai peneliti mencapai titik jenuh. Dalam penelitian ini peneliti menetapkan informasi kunci sesuai dengan bidangnya dan jumlah informan ditetapkan sendiri oleh peneliti berdasarkan pertimbangan waktu dan tempat di mana untuk meneliti informan, selain itu juga tingkat pemahaman informan terhadap permasalahan yang sedang diteliti.

b. Dokumen, yakni teknik dokumentasi yang dipakai untuk memperoleh data melalui bahan-bahan tertulis berupa peraturan atau kebijakan-kebijakan yang lainnya yang berkaitan dengan implementasi kebijakan pengendalian pertumbuhan dan peningkatan kualitas penduduk serta upaya-upaya yang dilakukan oleh pemerintah maupun pihak-pihak yang

lainnya. Selain itu peneliti juga mencari data yang berhubungan dengan profil lokasi penelitian. Teknik ini dilaksanakan dalam rangka melengkapi informasi peneliti dan untuk mendapatkan data yang akurat.

- c. Tempat dan peristiwa sebagai sumber data tambahan yang dilakukan melalui kegiatan observasi langsung terhadap tempat dan peristiwa yang berkaitan dengan peran BPPPA&KB dalam implementasi kebijakan pengendalian pertumbuhan dan peningkatan kualitas penduduk.

#### **E. Teknik Pengumpulan Data**

Teknik pengumpulan data merupakan teknik atau metode yang digunakan oleh penulis untuk mengumpulkan data-data yang diperlukan dan juga termasuk tahapan penting dalam sebuah penelitian karena dalam tahapan ini menjadi titik yang menentukan untuk menjawab semua permasalahan. Untuk memperoleh data-data yang diperlukan dalam penelitian ini, teknik penelitian yang digunakan di bedakan menjadi tiga, yaitu :

##### **1. Observasi**

Menurut Indriantoro dan Supomo (1999) observasi adalah proses pencatatan pola perilaku subyek (orang), obyek (benda) atau kejadian yang sistematis tanpa adanya pertanyaan atau komunikasi dengan individu-individu yang diteliti. Sedangkan Bungin (2010;115) mendefinisikan observasi/pengamatan dengan kegiatan keseharian manusia dengan menggunakan pancaindra sebagai alat bantu utamanya selain pancaindra lainnya seperti telinga, penciuman, mulut dan kulit. Teknik observasi yang



digunakan dalam penelitian ini adalah observasi *non partisipan*, yakni peneliti tidak melibatkan diri dalam lingkungan yang sedang diamati sehingga mempengaruhi obyek amatan tersebut, peneliti hanya sebagai pengumpul data saja. Dalam observasi ini pengamatan dalam prosesnya dilakukan secara fleksibel karena melihat kondisi obyek dan lokasi penelitian. Pengamatan yang dilakukan oleh peneliti menyesuaikan dengan obyek penelitian dan berlandaskan teori dan pengetahuan yang dimiliki oleh peneliti. Peneliti menggunakan catatan lapangan yang merupakan catatan-catatan digunakan untuk mencatat informasi yang diperoleh selama melakukan penelitian di lapangan. Instrumen ini digunakan sebagai upaya menghindari kesalahan obyek yang diamati. Observasi yang dilakukan adalah berkaitan dengan implementasi kebijakan pengendalian pertumbuhan dan peningkatan kualitas penduduk berdasarkan Undang-Undang Nomor 52 Tahun 2009 tentang Perkembangan Kependudukan dan Pembangunan Keluarga di BPPPA&KB Kabupaten Tulungagung yang dijabarkan di PPKB Kecamatan Bandung dan pelaksanaannya di Desa Ngunggahan dan Desa Bulus. Observasi dilakukan selama tiga minggu.

## 2. Wawancara

Wawancara merupakan teknik pengumpulan data yang menggunakan pertanyaan secara lisan kepada subyek penelitian (Indriantoro dan Supomo, 1999:157). Dalam melakukan wawancara, peneliti menggunakan teknik wawancara secara terstruktur untuk memudahkan

mendapatkan data secara maksimal. Wawancara ini dilakukan terhadap pejabat, pegawai, dan pihak yang berkaitan di Badan Pemberdayaan Perempuan, Perlindungan Anak dan Keluarga Berencana (BPPPA&KB) Kabupaten Tulungagung, PPKB Kecamatan Bandung, serta Desa Ngunggahan dan Desa Bulus yang menjalankan kebijakan pengendalian pertumbuhan dan peningkatan kualitas penduduk berdasarkan Undang-Undang Nomor 52 Tahun 2009 tentang Perkembangan Kependudukan dan Pembangunan Keluarga. Sebelum melakukan aktifitas pewawancara, peneliti terlebih dahulu membuat sebuah pedoman wawancara (*interview guide*). Pedoman wawancara merupakan panduan pertanyaan yang diajukan pada saat melakukan wawancara dengan pihak-pihak terkait dengan masalah yang diteliti sehingga kebutuhan data terpenuhi sesuai dengan kebutuhan. Wawancara dilakukan selama dua minggu. Minggu pertama peneliti fokus untuk wawancara di BPPKB Kabupaten Tulungagung serta PPKB Kecamatan Bandung. Minggu kedua fokus untuk wawancara dengan masyarakat dan pihak yang terkait di Desa Ngunggahan dan Desa Bulus. Wawancara dimulai pada tanggal 13 Maret 2013 sampai tanggal 24 Maret 2013.

### 3. Dokumentasi

Kegiatan mengumpulkan dan mempelajari data-data sekunder yang meliputi dokumen atau arsip-arsip yang dianggap berhubungan dengan obyek penelitian. Menurut Muttaqin (2010;45) dokumentasi merupakan teknik pengumpulan data yang dilakukan secara tidak langsung dengan narasumber,



akan tetapi melalui media-media berupa brosur, majalah, koran, internet, ataupun sarana-sarana lain yang masih berhubungan dengan obyek penelitian.

Dokumen-dokumen yang ada dari Badan Pemberdayaan Perempuan, Perlindungan Anak dan Keluarga Berencana (BPPPA&KB) Kabupaten Tulungagung, PPKB Kecamatan Bandung serta Desa Ngungghahan dan Desa Bulus dipelajari untuk memperoleh data dan informasi dalam penelitian ini.

Dokumen tersebut meliputi laporan dan atau berbagai artikel dari majalah, koran atau jurnal yang berkaitan dengan topik penelitian.

#### **F. Instrumen Penelitian**

Instrumen penelitian merupakan alat yang digunakan oleh peneliti dalam kegiatannya mengumpulkan data dalam rangka memecahkan masalah sehingga tujuan penelitian dapat tercapai. Dalam penelitian kualitatif, Moleong (2009:4) mengemukakan bahwa instrumen penelitian atau alat pengumpul data adalah peneliti itu sendiri. Jika tidak memasukkan peneliti sebagai instrumen penelitian, sangat tidak mungkin sebab tidak dapat menyesuaikan diri dengan fakta-fakta di lapangan. Peneliti sendiri mempunyai tugas melakukan penggalian data yang berhubungan dengan kebijakan pengendalian pertumbuhan dan peningkatan kualitas penduduk berdasarkan Undang-Undang Nomor 52 Tahun 2009 tentang Perkembangan Kependudukan dan Pembangunan Keluarga di Badan Pemberdayaan Perempuan, Perlindungan Anak dan Keluarga Berencana (BPPPA&KB) Kabupaten Tulungagung dengan situs Desa Ngungghahan dan Desa Bulus serta fenomena yang terjadi dan berkaitan dengan masalah penelitian. Jadi

dalam penelitian ini peneliti merupakan instrumen pokok, sedangkan instrumen penunjangnya adalah:

- a. Pedoman wawancara (*interview guide*), yaitu serangkaian pertanyaan diajukan pada pihak-pihak sumber data dalam penelitian.
- b. Catatan lapangan (*field notes*), dipergunakan untuk mencatat apa yang didengar, dilihat, dialami dan dipikirkan dalam pengumpulan data di lapangan.
- c. Pedoman observasi (*observation schedule*), yaitu serangkaian arahan/pedoman dalam melakukan observasi yang disusun berdasarkan pertanyaan penelitian.
- d. Alat perekam (*tape recorder*) sebagai alat bantu untuk merekam hasil wawancara dan dalam prakteknya peneliti menggunakan telepon seluler.
- e. Alat tulis menulis, sebagai alat bantu dalam pencatatan hal-hal penting di lapangan.

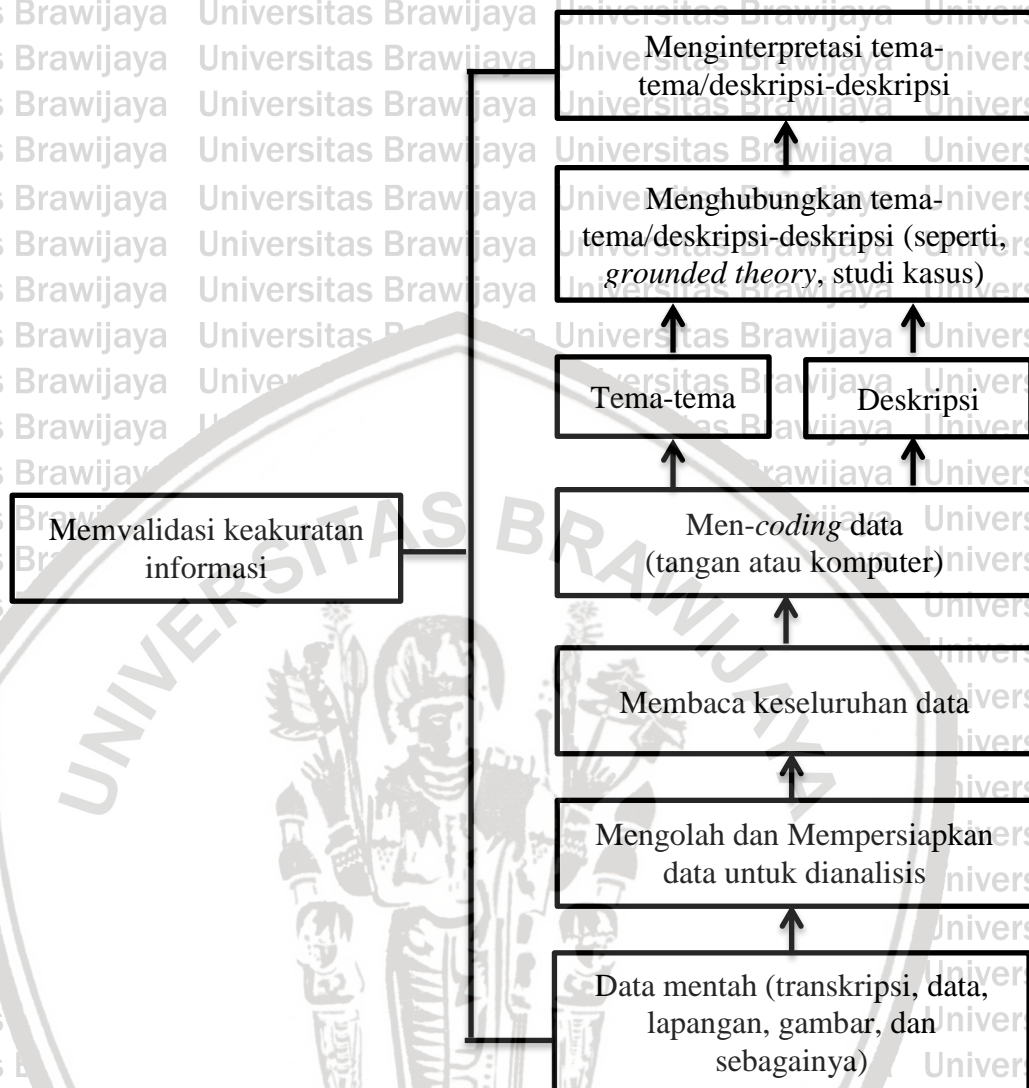
### **G. Analisis Data**

Menurut Bogdan dan Biklen dalam Moleong (2009: 248), analisis data kualitatif adalah upaya yang dilakukan dengan jalan bekerja dengan data, mengorganisir data, memilah-milahnya menjadi suatu yang dapat dikelola, mensintesiskannya, mencari dan menemukan pola, menemukan apa yang penting dan apa yang dipelajari, dan memutuskan apa yang dapat diceritakan kepada orang lain. Creswell (2012: 274) juga menjelaskan bahwa analisis data merupakan proses berkelanjutan yang membutuhkan refleksi terus-menerus terhadap data,



mengajukan pertanyaan-pertanyaan analitis, dan menulis catatan singkat sepanjang penelitian. Analisis data untuk data-data yang bersifat kualitatif dilakukan dengan cara menggambarkannya dengan kata-kata atau kalimat sesuai dengan hasil data yang diperoleh. Melalui penelitian kualitatif, data dapat didapatkan dengan berbagai macam dengan teknik pengumpulan data yang bervariasi seperti observasi, interview, dan dokumentasi. Data digali secara terus menerus sehingga data terkumpul sesuai dengan kebutuhan penelitian. Dalam penelitian kualitatif ini, peneliti menentukan sendiri metode analisis data yang sesuai dengan penelitian untuk dikembangkan.

Dalam penelitian ini, penulis menggunakan analisis data Creswell, yang dianggap penulis bisa menterjemahkan dengan mudah semua data yang ada menjadi sebuah informasi, selain juga dianggap sebagai teori baru. Walaupun model analisis sangat banyak dan berbeda-beda, penelitian kualitatif pada umumnya menggunakan prosedur yang umum dan langkah-langkah khusus dalam analisis data. Creswell (2012: 276) memberikan pemahaman bahwa cara yang ideal adalah dengan mencampurkan prosedur umum tersebut dengan langkah-langkah khusus. Untuk lebih jelasnya, dijabarkan dengan gambar berikut:



**Gambar 6. Analisis Data dalam Penelitian Kualitatif**

Sumber: Creswell, 2012: 277

Pendekatan di atas dapat dijelaskan lebih mendalam dan detail dalam langkah-langkah analisis berikut ini:

1. Mengolah dan mempersiapkan data untuk dianalisis. Langkah ini melibatkan transkripsi wawancara, mengopi literatur, menyetik data lapangan, atau memilah-milah dan menyusun data yang ada serta relevan berkaitan dengan kebijakan pengendalian pertumbuhan dan



peningkatan kualitas penduduk di Kabupaten Tulungagung ke dalam jenis-jenis yang berbeda tergantung pada sumber informasi.

2. Membaca keseluruhan data. Langkah pertama adalah membangun

*general sense* atas informasi yang diperoleh dan merefleksikan

maknanya secara keseluruhan. Gagasan umum apa yang terkandung

dalam perkataan informan, bagaimana inti gagasan-gagasan tersebut,

bagaimana kesan yang timbul, kredibilitas, dan penuturan informasi

itu. Di dalam tahap ini, peneliti menulis catatan-catatan khusus atau

gagasan-gagasan umum tentang data yang diperoleh mengenai

kebijakan pengendalian pertumbuhan dan peningkatan kualitas

penduduk di Kabupaten Tulungagung.

3. Menganalisis lebih detail dengan meng-*coding* data. *Coding*

merupakan proses mengolah materi/informasi menjadi segmen-segmen

tulisan sebelum memaknainya. Langkah ini melibatkan beberapa tahap

yaitu mengambil data tulisan atau gambar yang telah dikumpulkan

selama proses pengumpulan, mensegmentasi kalimat, paragraf, atau

gambar tersebut ke dalam kategori, kemudian melabeli kategori

tersebut dengan istilah khusus yang sering kali didasarkan pada

istilah/bahasa yang benar-benar berasal dari informan (disebut istilah

*in vivo*). Dalam hal ini, penulis memilah-milah mana data penelitian

yang termasuk dalam implementasi kebijakan di fokusnya dan mana

yang merupakan faktor pendukung dan penghambatnya seperti pada

fokus penelitian.

4. Terapkan proses *coding* untuk mendeskripsikan *setting*, orang, kategori, dan tema untuk kemudian dianalisis. Deskripsi ini melibatkan usaha penyampaian informasi secara detail mengenai orang, lokasi, atau peristiwa dalam *setting* tertentu yang ada di dalam proses penelitian tentang kebijakan pengendalian pertumbuhan dan peningkatan kualitas penduduk di Kabupaten Tulungagung.
5. Menunjukkan bagaimana deskripsi dan tema ini tersajikan kembali dalam laporan penelitian sebagaimana penulis lakukan dalam analisis data.
6. Langkah terakhir adalah interpretasi data atau memaknai data.

## H. Keabsahan Data

Untuk hasil penelitian yang benar-benar dapat dipertanggung jawabkan, maka diperlukan pengecekan keabsahan temuan atau keabsahan data. Derajat kepercayaan atau kebenaran suatu penilaian dapat ditentukan oleh standar apa yang digunakan, yang disebut keabsahan data (Sugiyono, 2006:120). Ada empat kriteria yang digunakan untuk memeriksa keabsahan data yaitu:

1. Kredibilitas, merupakan kepercayaan terhadap data hasil penelitian kualitatif yang antara lain dilakukan dengan:

- a. Memperpanjang Keikutsertaan

Keikutsertaan peneliti sangat menentukan dalam pengumpulan data.

Karena hal ini memungkinkan peningkatan derajat kepercayaan data yang dikumpulkan. Semula peneliti merencanakan untuk penelitian selama dua



minggu, akan tetapi karena banyak data yang perlu pendalaman secara intensif, maka penelitian ditambah menjadi tiga minggu.

b. Melakukan Pengamatan Secara Intensif

Pengamatan secara intensif dimaksudkan untuk menemukan ciri-ciri dan unsur-unsur dalam situasi yang relevan dengan persoalan atau isu yang sedang dicari untuk kemudian mengkonsentrasikan diri pada hal-hal tersebut secara rinci. Dengan penelitian secara langsung, diharapkan peneliti bisa mendapatkan data yang akurat.

c. Melakukan *Peer Briefing*

Teknik ini dilakukan peneliti untuk mendapatkan berbagai masukan baik berupa saran dan kritik dari peneliti lain yang diperoleh melalui diskusi. Terkait dengan ini, peneliti mendiskusikan terkait dengan penelitian, metodenya, hal-hal lain yang berkaitan, dengan dosen pembimbing dari awal Agustus 2012 sampai bulan April 2013, teman sesama mahasiswa.

d. *Triangulasi*

Teknik *triangulasi* dalam pengujian kredibilitas diartikan sebagai pengecekan data dari berbagai sumber dengan berbagai cara dan berbagai waktu (Sugiyono, 2006:125). Sehingga terdapat triangulasi sumber, teknik, dan waktu.

1) *Triangulasi Sumber*

Untuk menguji kredibilitas data yang dilakukan dengan mengecek data data yang telah diperoleh melalui beberapa sumber. Caranya dengan membandingkan hasil data yang diperoleh dari data resmi BPPPA&KB

Kabupaten Tulungagung dengan data UPT PPKB Kecamatan Bandung, maupun di Desa Ngunggahan dan Desa Bulus berikut juga dengan hasil wawancara yang ada.

### 2) Triangulasi Teknik

Untuk menguji kredibilitas data yang dilakukan dengan cara mengecek data yang sama kepada sumber yang sama dengan teknik yang berbeda.

Dalam hal ini peneliti membandingkan hasil wawancara pejabat terkait dengan wawancara dengan masyarakat.

### 3) Triangulasi Waktu

Data yang dikumpulkan peneliti diambil pada waktu pagi, siang dan sore hari, dimana pagi peneliti bisa mengkroscek data yang ada, sehingga menghasilkan data yang valid.

### e. Mengadakan *Member Check*

Dalam hal ini peneliti melakukan pengecekan data kepada pemberi data agar data yang diperoleh sesuai dengan apa yang diberikan pemberi data.

## 2. *Transferability*

Hasil penelitian ini dapat dilakukan *transferability* agar pembaca dapat memahami hasil penelitian ini sehingga ada kemungkinan untuk menerapkan hasil penelitian ini. Maka peneliti memberi uraian yang rinci, jelas, sistematis, dan dapat dipercaya.



### 7) *Depenability*

Aktivitas penelitian ini berjalan karena juga telah diaudit oleh pembimbing, mulai dari menentukan masalah, menentukan sumber data, melakukan analisis data, dan sampai membuat kesimpulan.

### 8) *Konfirmability*

Konfirmability berkaitan dengan menguji hasil penelitian yang dikaitkan dengan proses yang dilakukan atau dicapai oleh peneliti.

