



**STRATEGI DINAS PEMBERDAYAAN PEREMPUAN  
PERLINDUNGAN ANAK PENGENDALIAN PENDUDUK DAN  
KELUARGA BERENCANA (DP3APPKB) UNTUK  
MENINGKATKAN KETERLIBATAN MASYARAKAT DALAM  
PROGRAM KELUARGA BERENCANA DI KABUPATEN  
KARANGANYAR**

**SKRIPSI**

Diajukan untuk memperoleh Gelar Sarjana Pendidikan

Oleh :  
**Nindita Nani Ratmawati**  
**NIM 3301415013**

**JURUSAN POLITIK DAN KEWARGANEGARAAN  
FAKULTAS ILMU SOSIAL  
UNIVERSITAS NEGERI SEMARANG  
2019**



**STRATEGI DINAS PEMBERDAYAAN PEREMPUAN  
PERLINDUNGAN ANAK PENGENDALIAN PENDUDUK DAN  
KELUARGA BERENCANA (DP3APPKB) UNTUK  
MENINGKATKAN KETERLIBATAN MASYARAKAT  
DALAM PROGRAM KELUARGA BERENCANA DI  
KABUPATEN KARANGANYAR**

**SKRIPSI**

Diajukan untuk memperoleh Gelar Sarjana Pendidikan

Oleh :

**Nindita Nani Ratmawati**

**NIM 3301415013**

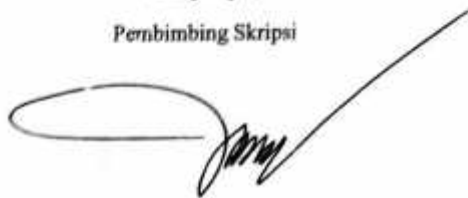
**JURUSAN POLITIK DAN KEWARGANEGARAAN  
FAKULTAS ILMU SOSIAL  
UNIVERSITAS NEGERI SEMARANG  
2019**

## PERSETUJUAN PEMBIMBING

Skripsi ini telah disetujui pembimbing untuk diajukan ke Sidang Panitia Ujian Skripsi Fakultas Ilmu Sosial, Universitas Negeri Semarang Pada :

Hari : Kamis  
Tanggal : 02 Mei 2019

Menyetujui,  
Pembimbing Skripsi



Andi Suhardiyanto, S.Pd., M.Si  
NIP. 197610112006041002

Ketua Jurusan  
Politik dan Kewarganegaraan



Drs. Tijan, M.Si  
NIP. 196211201987021001

## PENGESAHAN KELULUSAN

Skripsi ini telah dipertahankan di depan Sidang Panitia Ujian Skripsi Fakultas Ilmu Sosial, Universitas Negeri Semarang pada :

Hari : **Jumat**  
Tanggal : **10 Mei 2019**

Penguji I



Puji Lestari, S.Pd., M.Si  
NIP. 197707152001122008

Penguji II



Dr. Eko Handoyo, M.Si  
NIP. 196406081988031001

Penguji III



Andi Suhardiyanto, S.Pd., M.Si  
NIP. 197610112006041002

Mengetahui,

Dean Fakultas Ilmu Sosial



Mohammad Solekhatul Mustofa, MA.  
NIP. 196308021988031001

## PERNYATAAN

Saya menyatakan bahwa yang tertulis dalam skripsi ini benar-benar hasil karya saya sendiri, bukan jiplakan dari karya orang lain, baik sebagian atau seluruhnya. Pendapat atau temuan orang lain yang terdapat dalam skripsi ini dikutip atau dirujuk berdasarkan kode etik ilmiah.

Semarang, Mei 2019



Nindita Nani Ratmawati  
NIM 3301415013

## MOTTO DAN PERSEMBAHAN

### MOTTO

- *“Sesungguhnya setiap amalan tergantung pada niat dan setiap orang akan mendapatkan apa yang ia niatkan”* (HR. Bukhari no.1 dan Muslim no. 1907, dari ‘Umar Bin Khatabb)

### PERSEMBAHAN

Skripsi ini saya persembahkan untuk :

1. Ibu Dwi Sunani dan Bapak Suratman orangtua tercinta yang selalu memberi doa dan dukungan kepada saya
2. Nenek Suwarsi dan Alm. Kakek Wiro Sugiman yang memberikan banyak pelajaran hidup dan berjasa bagi kehidupan saya
3. Seluruh keluarga besarku di Karanganyar
4. Mas Fitri Agus Suprianto seseorang yang tiga tahun ini telah memberi semangat sejak kuliah hingga menyelesaikan skripsi ini
5. Teman-teman Rombel Satu PPKN UNNES 2015 yang berjuang bersama
6. Mahasiswa PPKN Angkatan 2015
7. Almamaterku Universitas Negeri Semarang

## **PRAKATA**

Puji syukur penulis panjatkan kehadiran Allah SWT atas limpahan rahmat, hidayah, serta inayah-Nya sehingga penulis mampu menyelesaikan skripsi yang berjudul “Strategi Dinas Pemberdayaan Perempuan Perlindungan Anak Pengendalian Penduduk dan Keluarga Berencana Untuk Meningkatkan Keterlibatan Masyarakat Dalam Program Keluarga Berencana Di Kabupaten Karanganyar”.

Dalam penulisan skripsi ini, penulis sadar bahwa keberhasilan dalam menyelesaikan skripsi ini tidak terlepas dari bimbingan, bantuan, dan saran dari berbagai pihak. Untuk itu penulis menyampaikan terimakasih yang tulus kepada:

1. Bapak Prof. Dr. Fatur Rokhman, M.Hum. Rektor Universitas Negeri Semarang
2. Bapak Dr. Moh. Solekhatul Mustofa, MA. Dekan Fakultas Ilmu Sosial Universitas Negeri Semarang
3. Bapak Drs. Tijan, M.Si. Ketua Jurusan Politik dan Kewarganegaraan, Fakultas Ilmu Sosial Universitas Negeri Semarang
4. Bapak Andi Suhardiyanto, S.Pd.,M.Si. Dosen pembimbing dalam penulisan skripsi yang telah memberikan bimbingan dan arahan kepada penulis dalam penyusunan ini,
5. Segenap Dosen Jurusan Politik dan Kewarganegaraan Fakultas Ilmu Sosial Universitas Negeri Semarang
6. Seluruh Staf dan Karyawan Tata Usaha Fakultas Ilmu Sosial Universitas Negeri Semarang

7. Ibu Any Indri Hastuti, M.,M Kepala Dinas Pemberdayaan Perempuan Perlindungan Anak Pengendalian Penduduk dan Keluarga Berencana Kabupaten Karanganyar yang telah memberi kesempatan untuk melakukan penelitian.
8. Seluruh Petugas Karyawan Anggota Dinas Pemberdayaan Perempuan Perlindungan Anak Pengendalian Penduduk dan Keluarga Berencana Kabupaten Karanganyar yang telah membantu proses penelitian
9. Orangtuaku tercinta Ibu Dwi Sunani dan Bapak Suratman yang selalu memberikan semangat, doa dan dukungannya untuk menyelesaikan skripsi ini.

Semoga skripsi ini memiliki kebermanfaatan dalam peningkatan kualitas kinerja pemerintah dan bagi siapapun yang membacanya. Saran kritik yang membangun dari pembaca akan berguna bagi perbaikan skripsi ini kedepannya.  
Terima kasih

Semarang, Mei 2019

Penyusun



## SARI

**Ratmawati, Nindita Nani.** 2019. *Strategi Dinas Pemberdayaan Perempuan Perlindungan Anak Pengendalian Penduduk dan Keluarga Berencana (DP3APPKB) Untuk Meningkatkan Keterlibatan Masyarakat Dalam Program Keluarga Berencana Di Kabupaten Karanganyar.* Skripsi. Program Studi Pendidikan Pancasila dan Kewarganegaraan. Fakultas Ilmu Sosial. Universitas Negeri Semarang. Dosen Pembimbing Andi Suhardiyanto, S.Pd.,M.Si. 131 halaman.

**Kata Kunci : Strategi, Dinas DP3APPKB, Keterlibatan Masyarakat, Keluarga Berencana**

Pertambahan jumlah penduduk yang tinggi serta keikutsertaan masyarakat dalam program keluarga berencana yang masih rendah dilihat dari jumlah peserta KB baru yang statis, masih menjadi masalah kependudukan di Kabupaten Karanganyar. Tujuan penelitian ini adalah untuk mengetahui dan mendeskripsikan strategi dinas DP3APPKB dalam meningkatkan keterlibatan masyarakat dalam program keluarga berencana di Kabupaten Karanganyar dan mengetahui faktor penghambat dari pelaksanaan strategi tersebut.

Metode penelitian dalam penelitian ini adalah kualitatif deskriptif. Fokus penelitian pada skripsi ini untuk mengetahui bagaimana pelaksanaan strategi dan hambatan dinas DP3APPKB untuk meningkatkan keterlibatan masyarakat dalam program keluarga berencana di Kabupaten Karanganyar. Sumber data yang digunakan adalah data primer dan data sekunder, data primer melalui wawancara dengan Kepala Dinas DP3APPKB, Seksi Pelayanan KB, serta masyarakat yang mengikuti KB dan masyarakat yang tidak mengikuti KB. Data sekunder yang bersumber dari undang-undang mengenai kebijakan program KB, dokumentasi, data yang berkaitan dengan hasil kegiatan untuk meningkatkan keterlibatan masyarakat. Teknik pengumpulan data menggunakan teknik observasi, wawancara, dan dokumentasi. Uji validitas data dilakukan dengan teknik triangulasi. Analisis data menggunakan reduksi data, penyajian data, dan penarikan kesimpulan.

Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa strategi yang dilakukan oleh DP3APPKB yaitu; peningkatan pelayanan keluarga berencana dan penyadaran gender dan KB melalui sosialisasi penyuluhan program keluarga berencana. Faktor penghambat ketercapaian kesertaan KB khusus (Pria) yang masih rendah, posisi jabatan fungsional umum keluarga berencana belum terisi, dan pandangan keliru masyarakat yang menganggap bahwa KB dilarang oleh agama.

Saran kepada Dinas DP3APPKB yaitu; perlu dilakukan upaya pelatihan pendampingan dan pemberdayaan masyarakat dengan berkoordinasi dengan mitra kerja atau instansi terkait, melakukan sosialisasi program KB pria yang lebih intensif, dan menggunakan iklan media massa sebagai alat pemberian informasi dan edukasi.

## ABSTRACT

**Ratmawati, Nindita Nani.** 2019. Strategy for the Women's Empowerment Office for the Protection of Children Population and Family Planning Control (DP3APPKB) to Increase Community Involvement in Family Planning Programs in Karanganyar District. Essay. Pancasila and Citizenship Education Study Program. Faculty of Social Science. Semarang State University. Supervisor Andi Suhardiyanto, S.Pd., M.Sc. 131 pages.

**Keywords: Strategy, Office of DP3APPKB, Community Involvement, Family Planning**

The high population growth and community participation in family planning programs that are still low in terms of the number of new family planning participants, are still a population problem in Karanganyar Regency. The purpose of this study was to find out and describe the DP3APPKB service strategy in increasing community involvement in family planning programs in Karanganyar Regency and knowing the inhibiting factors of the implementation of the strategy.

The research method in this study is descriptive qualitative. The focus of the research in this paper is to find out how the implementation of the strategy and barriers of the DP3APPKB service to increase community involvement in family planning programs in Karanganyar Regency. The data sources used are primary data and secondary data, primary data through interviews with the Head of the DP3APPKB Service, the KB Service Section, as well as the community who participate in the KB and the community that does not participate in the KB. Secondary data sourced from the law on family planning program policies, documentation, data relating to the results of activities to increase community involvement. Data collection techniques using observation, interview, and documentation techniques. Test the data validity is done by triangulation technique. Data analysis uses data reduction, data presentation, and conclusion.

The results of this study indicate that the strategy undertaken by DP3APPKB is; increasing family planning services and gender awareness and family planning through socialization of counseling on family planning programs. Factors that inhibit the achievement of special family planning participation (Men) that are still low, general functional position of family planning has not been filled, and the wrong view of the people who think that family planning is prohibited by religion.

Suggestions to the DP3APPKB Office are; assistance and community empowerment training efforts need to be carried out by coordinating with work partners or related agencies, conducting more intensive male family planning programs, and using mass media advertising as a means of providing information and education.

## DAFTAR ISI

<b>Persetujuan pembimbing .....</b>	<b>ii</b>
<b>Pengesahan Kelulusan .....</b>	<b>iii</b>
<b>Pernyataan .....</b>	<b>iv</b>
<b>Motto dan Persembahan .....</b>	<b>v</b>
<b>Prakata .....</b>	<b>vi</b>
<b>Sari.....</b>	<b>viii</b>
<b>Abstract.....</b>	<b>ix</b>
<b>Daftar Isi .....</b>	<b>x</b>
<b>Daftar Singkatan .....</b>	<b>xiii</b>
<b>Daftar Tabel.....</b>	<b>xiv</b>
<b>Daftar Gambar .....</b>	<b>xv</b>
<b>Daftar Lampiran .....</b>	<b>xvi</b>
<b>BAB I PENDAHULUAN .....</b>	<b>1</b>
A. Latar Belakang .....	1
B. Rumusan Masalah .....	11
C. Tujuan Penelitian.....	12
D. Manfaat Penelitian.....	12
E. Batasan Istilah.....	14
<b>BAB II TINJAUAN PUSTAKA.....</b>	<b>17</b>
A. Deskripsi Teoritis .....	17
1. Strategi .....	17
a. Pengertian Strategi .....	17
b. Perencanaan Strategi.....	19
c. Model Manajemen Strategi.....	20
d. Tipe-Tipe Strategi .....	21
2. Keterlibatan Masyarakat.....	23
a. <i>Participation</i> (Partisipasi).....	23

b. Tingkatan Partisipasi .....	25
c. Jenis Partisipasi.....	27
d. Keterlibatan Masyarakat.....	28
e. Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Keterlibatan Masyarakat.....	32
3. Kebijakan Publik .....	38
a. Pengertian Kebijakan Publik.....	38
b. Karakteristik dan Unsur-Unsur Kebijakan Publik.....	40
c. Proses Kebijakan Publik .....	43
4. Pemberdayaan Masyarakat.....	47
a. Pengertian Pemberdayaan Masyarakat .....	47
b. Asas-asas Pemberdayaan Masyarakat .....	48
c. Strategi Pemberdayaan Masyarakat.....	51
5. Keluarga Berencana (KB) .....	53
a. Pengertian Keluarga Berencana.....	53
b. Tujuan Keluarga Berencana .....	54
c. Alat Kontrasepsi dalam Pelaksanaan Program Keluarga Berencana.....	56
d. Prespektif KB dalam Islam.....	56
B. Kajian Hasil Penelitian Yang Relevan .....	60
C. Kerangka Berpikir .....	65
BAB III METODE PENELITIAN.....	69
A. Latar Penelitian .....	69
B. Fokus Penelitian .....	69
C. Sumber Data .....	71
D. Alat Dan Teknik Pengumpulan Data .....	72
E. Uji Validitas Data .....	74
F. Teknik Analisis Data.....	74
BAB IV HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN.....	76
A. Gambaran Umum .....	76
1. Dinas DP3APPKB Kabupaten Karanganyar.....	76

2. Visi dan Misi .....	77
3. Tugas Pokok dan Fungsi .....	77
4. Struktur Organisasi .....	79
5. Dasar Hukum .....	81
<b>B. Hasil Penelitian.....</b>	<b>82</b>
1. Strategi Dinas DP3APPKB Dalam Meningkatkan Keterlibatan	
Masyarakat .....	82
a. Konsep Strategi .....	82
1) Pengembangan Visi Misi.....	86
2) Aktor-Aktor Yang Terlibat.....	89
3) Pemanfaatan Sarana Dan Prasarana .....	91
b. Tahap Implementasi Strategi .....	94
1) Peningkatan Pelayanan Keluarga Berencana .....	94
2) Penyadaran Kesetaraan Gender dan KB Melalui Sosialisasi	
Penyuluhan Program Keluarga Berencana .....	101
b. Tahap Evaluasi Pelaksanaan Strategi .....	108
2. Faktor Penghambat Strategi .....	112
<b>C. Pembahasan .....</b>	<b>119</b>
1. Strategi Dinas DP3APPKB Dalam Meningkatkan Keterlibatan	
Masyarakat dalam Program Keluarga Berencana .....	119
2. Faktor Penghambat .....	122
<b>BAB V PENUTUP.....</b>	<b>124</b>
A. Simpulan .....	124
B. Saran .....	126
<b>DAFTAR PUSTAKA .....</b>	<b>128</b>

## DAFTAR SINGKATAN

DP3APPKB	: Dinas Pemberdayaan Perempuan Perlindungan Anak Pengendalian Penduduk dan Keluarga Berencana
BKKBN	: Badan Kependudukan Keluarga Berencana Nasional
KB	: Keluarga Berencana
UU	: Undang-Undang
NKKBS	: Norma Keluarga Kecil Bahagia Sejahtera
PA	: Peserta Aktif
PB	: Peserta Baru
PLKB	: Petugas Lapangan Keluarga Berencana
SWOT	: <i>Strenghts, Weakness, Oppurtunities, Threats</i>
WHO	: <i>World Health Organization</i>
UPTD	: Unit Pelaksana Teknis Daerah
UPT	: Unit Pelaksana Teknis
KIE KB	: Komunikasi Informasi Edukasi Keluarga Berencana
SDM	: Sumber Daya Manusia
BKKBN	: Badan Kependudukan dan Keluarga Berencana Nasional
BAPERLITBANG	: Badan Perencanaan Penelitian Dan Pengembangan
LSM	: Lembaga Swadaya Masyarakat
IMP	: Institusi Masyarakat Perkotaan
KR	: Kesehatan Reproduksi
IUD	: <i>Intrauterine Device</i>
MOW	: Metode Operasi Wanita
MOP	: Metode Operasi Pria
PUS	: Pasangan Usia Subur
KKBPK	: Kependudukan Keluarga Berencana dan Pembangunan Keluarga

## **DAFTAR BAGAN DAN DAFTAR TABEL**

Bagan 2.1. Kerangka Berpikir .....	67
Tabel 1.1. Perbandingan Jumlah Penduduk Kabupaten/Kota 2013-2016 .....	5
Tabel 1.2. Jumlah Peserta KB Aktif dan Jumlah Peserta KB Baru Kabupaten Karanganyar Tahun 2018 .....	7
Tabel 2.1. Problematika Partisipasi Masyarakat .....	37
Tabel 4.1. Struktur Organisasi Dinas DP3APPKB .....	80
Tabel 4.2. Sasaran Program Keluarga Berencana .....	87
Tabel 4.3. Total Jumlah PUS, KB Akif dan KB Baru Tahun 2012-2016 .....	98
Tabel 4.4. Peserta Baru Keluarga Berencana (PB) Kabupaten Karanganyar Tahun 2017 .....	99
Tabel 4.5. Total Peserta KB Baru Kabupaten Karanganyar Tahun 2018 .....	100
Tabel 4.6. Total Peserta KB Jalur Khusus (Pria) Kabupaten Karanganyar Tahun 2017 .....	107

## DAFTAR GAMBAR

Gambar 4.1	Pasal 2 Peraturan Bupati Karanganyar Nomor 2 Tahun 2015 Tentang Penyelenggaraan Program Keluarga Berencana Daerah .....	81
Gambar 4.2	Visi Misi Dinas DP3APPKB Kabupaten Karanganyar .....	88
Gambar 4.3	Rapat Koordinasi Daerah dan Tingkat Kecamatan .....	90
Gambar 4.4	Sarana dan prasarana fisik penunjang strategi .....	93
Gambar 4.5	Pelayanan Alat dan Obat Kontrasepsi oleh Dinas DP3APPKB bersama Tenaga Medis .....	95
Gambar 4.6	Sosialisasi Dinas DP3APPKB Kepada Penyuluh KB .....	104
Gambar 4.7	Sosialisasi Kesertaan KB Khusus Dinas DP3APPKB .....	105
Gambar 4.8	Evaluasi Pelaksanaan Program Kependudukan Keluarga Berencana dan Pembangunan Keluarga (KKBPK).....	109
Gambar 4.9	Pemberian dana insentif sebesar 1,5 juta oleh Bupati Karanganyar kepada Pria yang mau ber-KB .....	113



## **DAFTAR LAMPIRAN**

Lampiran 1. : Surat Keputusan Penetapan Dosen Pembimbing Skripsi

Lampiran 2. : Surat Izin Penelitian

Lampiran 3. : Surat Keterangan Telah Melakukan Penelitian

Lampiran 4. : Instrumen Penelitian

Lampiran 5. : Pedoman Wawancara

Undang-Undang Nomor 52 Tahun 2009 Tentang Perkembangan Kependudukan dan Pembangunan Keluarga

Peraturan Bupati Nomor 2 Tahun 2015 Tentang Penyelenggaraan Program Keluarga Berencana Daerah

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

#### **A. Latar belakang masalah**

Indonesia merupakan salah satu negara di dunia yang mempunyai jumlah populasi pertumbuhan penduduk yang tinggi. Berdasarkan survei penduduk antar sensus (SUPAS) 2015, jumlah penduduk Indonesia pada 2019 diproyeksikan mencapai 266,91 juta jiwa. Menurut jenis kelamin, jumlah tersebut terdiri atas 134 juta jiwa laki-laki dan 132,89 juta jiwa perempuan. Indonesia saat ini sedang mengalami bonus demografi di mana jumlah penduduk usia produktif lebih banyak dari usia tidak produktif, jumlah penduduk kelompok umur 15-64 tahun (usia produktif) mencapai 183,36 juta jiwa atau sebesar 68,7% dari total populasi. (<https://databoks.katadata.co.id/datapublish/2019/01/04/jumlah-penduduk-indonesia-2019-mencapai-267-juta-jiwa>, *Jumlah Penduduk Indonesia 2019 Mencapai 267 Juta Jiwa*, diunduh pada tanggal 12/05/2019 pukul 13.53 WIB)

Kondisi jumlah penduduk yang tinggi menimbulkan dampak dua sisi yang berbeda. Dampak positifnya adalah meningkatkan produksi dan mengembangkan kegiatan ekonomi dengan ketersediaan tenaga kerja yang melimpah. Di sisi lain, akan menimbulkan dampak negatif jika tidak diimbangi dengan jumlah lapangan pekerjaan, sarana prasarana, dan kualitas penduduk. Hal ini akan mengakibatkan kesenjangan masyarakat berupa pengangguran, kemiskinan, tindakan kriminalitas, dan tingkat kesehatan masyarakat akan menurun.

Penduduk merupakan aset penting bagi negara karena menjadi pusat dalam menentukan arah kebijakan pemerintah dan program pembangunan nasional. Salah satu kebijakan pemerintah dalam mengendalikan jumlah penduduk yang tinggi adalah melalui program keluarga berencana. Program keluarga berencana merupakan salah satu program nasional yang penting bagi kemajuan suatu daerah. Program ini memberikan kontribusi yang besar bagi pembangunan sumber daya manusia (SDM) di masa kini dan masa yang akan datang. Dalam kurun waktu terakhir ini telah banyak usaha yang dilakukan untuk dapat menyelaraskan antara program keluarga berencana dengan kesehatan reproduksi sesuai dengan tuntutan masyarakat dan perkembangan zaman.

Organisasi keluarga berencana dimulai dari pembentukan Perkumpulan Keluarga Berencana pada tanggal 23 Desember 1957 di gedung Ikatan Dokter Indonesia. Nama perkumpulan itu sendiri berkembang menjadi Perkumpulan Keluarga Berencana Indonesia (PKBI) atau *Indonesia Planned Parenthood Federation* (IPPF). PKBI memperjuangkan terwujudnya keluarga-keluarga yang sejahtera melalui 3 macam usaha pelayanan yaitu mengatur kehamilan atau menjarangkan kehamilan, mengobati kemandulan serta memberi nasihat perkawinan. Dengan lahirnya Orde Baru pada bulan maret 1966 masalah kependudukan menjadi fokus perhatian pemerintah yang meninjaunya dari berbagai perspektif. Perubahan politik berupa kelahiran Orde Baru tersebut berpengaruh pada perkembangan keluarga berencana di Indonesia.

Pada tanggal 16 Agustus 1967 di depan Sidang DPRGR, Presiden Soeharto pada pidatonya “*Oleh karena itu kita harus menaruh perhatian secara serius mengenai usaha-usaha pembatasan kelahiran, dengan konsepsi keluarga berencana yang dapat dibenarkan oleh moral agama dan moral Pancasila*”. Pada tahun 1970 dibentuklah Badan Kependudukan dan Keluarga Berencana Nasional (BKKBN). ([https://id.wikipedia.org/wiki/Badan Kependudukan dan Keluarga Berencana Nasional](https://id.wikipedia.org/wiki/Badan_Kependudukan_dan_Keluarga_Berencana_Nasional), *Badan Kependudukan dan Keluarga Berencana Nasional*, diunduh pada 12/05/19 pukul 13.45 WIB)

Sejalan dengan kebijakan program keluarga berencana pada masa Orde Baru, kebijaksanaan pelayanan keluarga berencana (KB) di Era Reformasi tidak hanya berorientasi pada angka kelahiran tetapi juga terfokus pada upaya-upaya pemenuhan permintaan kualitas pelayanan agar mewujudkan penduduk yang seimbang dan berkualitas. Undang-Undang nomor 52 Tahun 2009 Tentang Perkembangan Kependudukan dan Pembangunan Keluarga menjelaskan bahwa dalam mewujudkan pertumbuhan yang seimbang dan keluarga berkualitas dilakukan upaya pengendalian angka kelahiran dan penurunan angka kematian, pengarahan mobilitas penduduk, pengembangan kualitas penduduk pada seluruh dimensinya, peningkatan ketahanan dan kesejahteraan keluarga, penyiapan dan pengaturan perkawinan serta kehamilan, sehingga penduduk menjadi sumber daya manusia yang tangguh bagi pembangunan dan ketahanan nasional, serta mampu bersaing dengan bangsa lain, dan dapat menikmati hasil pembangunan secara adil dan merata.

Sebagai salah satu negara yang berkembang, Indonesia tidak luput dari masalah yang dihadapi oleh negara-negara berkembang di dunia. Masalah yang dihadapi negara berkembang dewasa ini adalah mengurangi angka kemiskinan dengan menggunakan berbagai cara yang dilakukan oleh pemerintah baik melalui peningkatan infrastruktur ekonomi seperti perbaikan jalan, pembangunan jembatan, sarana prasarana lain, serta membangun dan meningkatkan keterlibatan partisipasi warga negara melalui pendidikan maupun kesehatan. Masalah utama yang umumnya dihadapi oleh negara berkembang seperti Indonesia bersumber pada masalah kependudukan. Mulai dari tingginya laju pertumbuhan penduduk yang tidak sebanding dengan daya dukung lingkungan, serta rendahnya keterlibatan masyarakat untuk berpartisipasi dalam mengikuti kebijakan dan program pemerintah sebagai hak dan kewajiban seorang warga negara.

Kabupaten Karanganyar merupakan salah satu kabupaten yang sudah menjalankan program keluarga berencana nasional. Pelaksanaan program keluarga berencana di wilayah ini telah dilaksanakan dalam kurun waktu yang lama. Program keluarga berencana di Kabupaten Karanganyar bertujuan untuk mengatur jarak kelahiran agar terkontrol dan jarak kelahiran tidak terlalu rapat, sehingga kesehatan ibu dan hak pendidikan untuk anak dapat terpenuhi. Keluarga berencana juga diperlukan untuk pengendalian jumlah penduduk dan untuk mengantisipasi adanya potensi ledakan penduduk.

Ditinjau dari pertumbuhan penduduknya, jumlah pertumbuhan penduduk di Kabupaten Karanganyar masih tinggi dibandingkan dengan kabupaten lain. Berikut dapat dilihat dalam tabel 1.1.

Tabel 1.1

PERBANDINGAN JUMLAH PENDUDUK KABUPATEN / KOTA TAHUN 2013-2016

No	Kabupaten	Tahun 2013	Tahun 2016	Angka Kenaikan
1.	Karanganyar	840,20 ribu jiwa	864,02 ribu jiwa	23,82 ribu jiwa
2.	Wonogiri	942,43 ribu jiwa	951,98 ribu jiwa	9,55 ribu jiwa
3.	Sragen	871,99 ribu jiwa	882,09 ribu jiwa	10,01 ribu jiwa
4.	Sukoharjo	849,39 ribu jiwa	871,40 ribu jiwa	22,01 ribu jiwa

Sumber Data : (Kabupaten Karanganyar Dalam Angka 2017:317)

Jumlah penduduk di Kabupaten Karanganyar berdasarkan data penduduk yang bersumber dari proyeksi penduduk hasil sensus penduduk 2010, pada tahun 2016 jumlah penduduk di Kabupaten Karanganyar berjumlah 864.021 jiwa, terdiri dari laki-laki 427.325 jiwa dan perempuan 436.696 jiwa. Dari data jumlah penduduk dan luas wilayah akan dapat diketahui kepadatan penduduk suatu wilayah dengan satuan jiwa/km<sup>2</sup>. Luas kabupaten karanganyar adalah 77.378,64 km<sup>2</sup>, sedangkan jumlah penduduknya adalah 864.021 jiwa, sehingga tingkat kepadatan penduduknya menjadi 11,166 jiwa/km<sup>2</sup> (Kabupaten Karanganyar Dalam Angka,2017:56).

Hasil tersebut menunjukkan kenaikan pertumbuhan penduduk yang masih tinggi di Kabupaten Karanganyar dibandingkan kabupaten lain. Pelaksanaan program keluarga berencana oleh Kabupaten Karanganyar ternyata kurang efektif dilihat dari angka pertumbuhan penduduk selama kurun waktu tiga tahun yaitu 2013-2016 yang tinggi sebesar 23,82 ribu jiwa. Secara topografi Kabupaten Karanganyar merupakan daratan dan pegunungan dengan ketinggian tempat yang sangat bervariasi. Faktor kondisi geografis Kabupaten Karanganyar yang berada di Lereng Gunung Lawu dengan suhu 18-30°celcius dan rata-rata ketinggian wilayah di Kabupaten Karanganyar berada di atas permukaan laut yakni sebesar 511 m dpl, adapun wilayah terendah di kabupaten karanganyar berada di kecamatan Jaten 90 m dan wilayah tertinggi berada di kecamatan tawangmangu yang mencapai 2000 mdpl menjadikan iklim di Kabupaten Karanganyar menjadi sejuk dan dingin. Hal ini menjadi salah satu faktor yang memengaruhi pertumbuhan penduduk di Kabupaten Karanganyar yang masih tinggi.

Di tahun 2018, penambahan peserta KB aktif belum bisa naik secara signifikan dan jumlah peserta KB baru yang masih statis. Hal ini sesuai dengan data perolehan jumlah total peserta aktif dan peserta baru di Kabupaten Karanganyar dilihat dari penggunaan alat kontrsepsi di tahun 2018 yang disajikan dalam tabel 1.2.

Tabel 1.2

**JUMLAH PESERTA KB AKTIF DAN JUMLAH PESERTA KB BARU  
KABUPATEN KARANGANYAR TAHUN 2018**

No	Bulan	PA Total	PB Total
1.	Januari	135584	1354
2.	Februari	137835	998
3.	Maret	141300	1197
4.	April	141330	1324
5.	Mei	141375	961
6.	Juni	141326	919
7.	Juli	141288	1091
8.	Agustus	141736	1231
9.	September	142103	1257
10.	Oktober	142663	1364

Sumber Data : Dinas DP3APPKB Kabupaten Karanganyar 2018

Hal tersebut tidak sebanding dengan jumlah pasangan usia subur (PUS) di tahun 2016 yang berjumlah 167.248 jiwa. (BAPPEDA Kabupaten Karanganyar:2016). Dari tabel perbandingan jumlah penduduk di tahun 2013-2016 dan jumlah peserta KB aktif dan peserta KB baru menunjukkan bahwa angka kelahiran di Kabupaten Karanganyar masih tinggi dan keterlibatan masyarakat ditinjau dari keikutsertaan untuk mengikuti program keluarga berencana masih rendah.



Pelaksanaan program keluarga berencana di Kabupaten Karanganyar dijalankan oleh Dinas Pemberdayaan Perempuan, Perlindungan Anak, Pengendalian Penduduk dan Keluarga Berencana (DP3APPKB). Salah satu fungsi dinas DP3APPKB adalah melaksanakan pengendalian jumlah penduduk melalui peningkatan program KB. Selain itu, meningkatkan kualitas pelayanan KB dan kesehatan reproduksi, mendorong keterlibatan partisipasi masyarakat untuk turut serta dalam pengelolaan program KB dan keluarga sejahtera serta meningkatkan ketahanan dan pemberdayaan keluarga untuk membangun keluarga kecil berkualitas merupakan tugas dari Dinas Pemberdayaan Perempuan, Perlindungan Anak, Pengendalian Penduduk dan Keluarga Berencana (DP3APPKB) Kabupaten Karanganyar.

Menurut Sukarmo, selaku Kasi Pelayanan KB Dinas Pemberdayaan Masyarakat, Pemberdayaan Perempuan, Perlindungan Anak dan Keluarga Berencana (DP3APPKB) Kabupaten Karanganyar, mengatakan bahwa Program KB selama ini belum bisa maksimal dikarenakan pengaruh sosial budaya dan pandangan agama/keyakinan masyarakat. Masyarakat masih memandang bahwa program keluarga berencana adalah program yang hanya diikuti oleh kaum wanita, sehingga peran serta dan partisipasi pria untuk mengikuti KB masih rendah. Keterbatasan informasi dan kurangnya pengetahuan tentang program KB juga menjadi alasan pelaksanaan partisipasi program ini masih rendah. Di Karanganyar, sebagian masyarakat masih ada yang menganggap bahwa program keluarga berencana dilarang oleh agama jadi untuk apa mengikuti program tersebut.

Melihat kondisi kenaikan penduduk yang masih tinggi, seharusnya suatu daerah mampu memberi pandangan yang bagus bagi masyarakat, guna meningkatkan kualitas hidup yang baik bagi masyarakat terkait tentang program pembangunan dalam hal pengendalian pertumbuhan penduduk agar suatu daerah tersebut mempunyai pengendalian pertumbuhan penduduk yang seimbang dan berkualitas. Keterlibatan partisipasi masyarakat merupakan suatu alat ukur untuk memperoleh informasi mengenai kondisi, dan kebutuhan masyarakat setempat, yang tanpa kehadirannya program pembangunan serta proyek-proyek akan gagal. Masyarakat akan lebih mempercayai proyek atau program pembangunan jika merasa dilibatkan dalam proses persiapan dan perencanaannya, karena mereka akan lebih mengetahui perihal proyek tersebut. Adanya anggapan bahwa merupakan suatu hak demokrasi bila masyarakat dilibatkan dalam pembangunan masyarakat itu sendiri.

Suksesnya suatu program pembangunan dalam hal ini program keluarga berencana, tergantung dari aktif atau tidak aktifnya keterlibatan partisipasi masyarakat untuk mensukseskan program tersebut. Sehingga dalam posisi ini peran aktif masyarakat sangat penting artinya bagi kelancaran dan keberhasilan suatu proses program keluarga berencana dan tercapainya tujuan secara mantap. Karena dalam arti proses, pembangunan itu menyangkut makna bahwa manusia itu obyek pembangunan dan sekaligus subyek pembangunan. Sebagai subyek pembangunan manusia harus diperhitungkan, sebab dia punya nilai dan potensi yang luar biasa. Oleh karena itu, di dalam pembangunan perlu sekali mengajak subyek tadi untuk ikut berpartisipasi aktif

dalam proses pembangunan secara berkelanjutan (Pasaribu dan Simanjuntak, 1986:62).

Selain dari faktor masyarakat, yang menimbulkan permasalahan ini adalah kurangnya kinerja dari pemerintah untuk meningkatkan keterlibatan masyarakat dalam program keluarga berencana di Kabupaten Karanganyar. Menurut Winarno (2013:19), keterlibatan masyarakat adalah wahana pengembangan warga negara yang demokratis yang berfungsi dalam mendorong warga negara untuk berperan serta dengan terlibat aktif dalam berbagai kegiatan. Keterlibatan masyarakat tersebut diwujudkan dalam berinteraksi, mempengaruhi proses-proses pemerintahan dan berperan aktif dalam setiap kebijakan atau program yang dijalankan oleh pemerintah, dalam hal ini adalah program keluarga berencana.

Penelitian yang dilakukan oleh Fredy Bagus Kusumaning Yandi di tahun 2015 yang berjudul Tinjauan sosio-yuridis terhadap UU nomor 52 tahun 2009 tentang perkembangan kependudukan dan pembangunan keluarga (Kebijakan mengenai Pembangunan Bidang Keluarga Berencana Dalam Pengendalian Pertumbuhan Penduduk di Kota Semarang), dijelaskan adanya faktor yang berpengaruh dalam peningkatan jumlah penduduk seperti pernikahan usia dini, kurangnya kesadaran dan partisipasi masyarakat dalam hal menjalankan program pemerintah serta tingkat kelahiran yang tinggi di Kota Semarang, sehingga menjadi tugas yang harus diselesaikan oleh BAPERMAS, PER, dan KB Kota Semarang.

Penelitian yang dilakukan oleh Ida Meliyana di tahun 2011 yang berjudul "Upaya Bapermas KB dalam Mendorong Partisipasi Masyarakat Dusun Geneng Desa

Geneng Kecamatan Mijen Kabupaten Demak Dalam Program Keluarga Berencana" menjelaskan kurangnya partisipasi masyarakat Dusun Geneng dalam program KB dan kurangnya kerja sama antara BAPERMAS KB Kabupaten Demak, PLKB, Badan Desa dengan masyarakat di Dusun Geneng Kabupaten Demak. Hal ini tentunya menjadi tugas dan evaluasi yang harus diselesaikan pemerintah Kabupaten Demak dalam mendorong partisipasi masyarakat dalam program keluarga berencana.

Setelah melihat peningkatan jumlah penduduk dan keterlibatan masyarakat dalam program keluarga berencana yang masih rendah, terlihat kurang efektifnya strategi yang diterapkan kepada masyarakat. Terkait dari apa yang menjadi permasalahannya apakah dari teknis pelaksanaan atau implementornya, kurangnya respon dan partisipasi dari masyarakat, ataupun dari pelaksanaan strategi itu sendiri. Berdasarkan uraian latar belakang permasalahan diatas, penulis tertarik untuk meneliti dengan judul **Strategi Dinas Pemberdayaan Perempuan Perlindungan Anak Pengendalian Penduduk Dan Keluarga Berencana (DP3APPKB) Untuk Meningkatkan Keterlibatan Masyarakat Dalam Program Keluarga Berencana Di Kabupaten Karanganyar.**

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang tersebut, permasalahan yang akan diteliti dalam penelitian ini adalah :

1. Bagaimana strategi Dinas Pemberdayaan Perempuan Perlindungan Anak Pengendalian Penduduk dan Keluarga Berencana (DP3APPKB) untuk

meningkatkan keterlibatan masyarakat dalam program keluarga berencana di Kabupaten Karanganyar?

2. Apa saja faktor penghambat Dinas Pemberdayaan Perempuan Perlindungan Anak Pengendalian Penduduk dan Keluarga Berencana (DP3APPKB) untuk meningkatkan keterlibatan masyarakat dalam program keluarga berencana di Kabupaten Karanganyar?

### **C. Tujuan Penelitian**

Berdasarkan rumusan masalah, tujuan dalam penelitian ini adalah untuk mengetahui dan mendeskripsikan :

1. Strategi Dinas Pemberdayaan Perempuan Perlindungan Anak Pengendalian Penduduk dan Keluarga Berencana (DP3APPKB) untuk meningkatkan keterlibatan masyarakat dalam program keluarga berencana di Kabupaten Karanganyar.
2. Hambatan Dinas Pemberdayaan Perempuan Perlindungan Anak Pengendalian Penduduk dan Keluarga Berencana (DP3APPKB) untuk meningkatkan keterlibatan masyarakat dalam program keluarga berencana di Kabupaten Karanganyar.

### **D. Manfaat Penelitian**

1. Manfaat Teoretis

Manfaat teoretis adalah manfaat yang berkaitan dengan kontribusi tertentu dari penyelenggaraan penelitian terhadap perkembangan teori dan ilmu pengetahuan serta dunia akademik. Perkembangan teori bertalian dengan teori-teori yang digunakan

dalam penelitian, perkembangan ilmu pengetahuan yang berhubungan dengan bidang atau disiplin ilmu yang dikaji, dan berkembang di dunia akademik berkaitan dengan dinamika kehidupan akademik (Widodo, 2018:37).

Teori dalam penelitian ini menggunakan teori kebijakan publik menurut Thomas Dye. Kebijakan publik menurut Thomas Dye mengandung makna bahwa (1) kebijakan publik tersebut dibuat oleh badan pemerintah, bukan organisasi swasta; (2) kebijakan publik menyangkut pilihan yang harus dilakukan atau tidak dilakukan oleh badan pemerintah. Dengan dilakukannya penelitian ini dapat dijadikan referensi untuk penelitian lebih lanjut atau penelitian yang serupa dan menjadi koleksi penelitian yang ada di pusat lembaga, sehingga dapat menambah pengetahuan tentang pelaksanaan strategi oleh dinas DP3APPKB untuk meningkatkan keterlibatan masyarakat dalam program keluarga berencana di Kabupaten Karanganyar.

## 2. Manfaat Praktis

Manfaat praktis adalah manfaat yang bertalian dengan kontribusi praktis yang diberikan dari penyelenggara penelitian terhadap objek yang diteliti, baik individu, maupun organisasi. Kontribusi praktis tersebut harus terkait dengan bidang kajian yang diteliti (Widodo, 2018:37-38).

Berdasarkan kutipan di atas, maka manfaat praktis yang dimaksud adalah manfaat yang berkaitan dengan kontribusi praktis atau manfaat secara nyata yang dapat diamati serta bersifat keilmuandari peneliti terhadap individu, kelompok, maupun organisasi yang berkaitan dengan bidang kajian yang diteliti.

Manfaat praktis dalam penelitian ini dapat digunakan sebagai gambaran dan bahan koreksi untuk dinas DP3APPKB untuk meningkatkan keterlibatan masyarakat dalam program keluarga berencana yang telah dilakukan oleh Dinas DP3APPKB Kabupaten Karanganyar. Selain itu, penelitian ini dapat dijadikan sebagai wawasan dan informasi untuk masyarakat Kabupaten Karanganyar yang mengikuti program KB agar mampu melakukan hak dan kewajibannya sebagai warga negara untuk berpartisipasi dalam program keluarga berencana.

#### **E. Batasan Istilah**

Dari masalah yang telah diidentifikasi, peneliti membatasi istilah dalam penelitian ini agar dalam pembahasan dan isi yang ada dalam penelitian ini tidak menyimpang dari judul. Pembatasan istilah yang diambil adalah sebagai berikut :

##### 1. Strategi

Strategi berasal dari bahasa Yunani *strategia*, yang diartikan sebagai *the art of the general* atau seni seorang panglima yang biasanya digunakan dalam peperangan (S.Sumarsono, 2001:111). Menurut Chandler dalam Armstrong Michael (2003:38), strategi adalah penetapan tujuan dasar jangka panjang dari sasaran perusahaan, dan penerapan serangkaian segala tindakan serta alokasi sumber daya yang penting untuk melaksanakan sasaran ini. Strategi yang dimaksud dalam penelitian adalah pelaksanaan gagasan, perencanaan dan eksekusi sebuah aktivitas atau program-program yang dilaksanakan oleh dinas pemberdayaan perempuan, perlindungan anak, pengendalian penduduk dan keluarga berencana (DP3APPKB) untuk meningkatkan keterlibatan masyarakat di Kabupaten Karanganyar.

## 2. Dinas DP3APPKB

DP3APPKB merupakan dinas Pemberdayaan Perempuan, Perlindungan Anak, Pengendalian Penduduk Dan Keluarga Berencana yang bertugas membantu Bupati dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah di Bidang Pemberdayaan Perempuan, Perlindungan Anak, Pengendalian Penduduk dan Keluarga Berencana. Dalam penelitian ini, Dinas yang dimaksud adalah dinas Pemberdayaan Perempuan, Perlindungan Anak, Pengendalian Penduduk Dan Keluarga Berencana (DP3APPKB) di Kabupaten Karanganyar.

## 3. Keterlibatan Masyarakat

Masyarakat (*civic*) adalah warga dari suatu komunitas yang dilekati dengan sejumlah keistimewaan, memiliki kedudukan yang sederajat, memiliki loyalitas, mendapat perlindungan dari komunitasnya serta mampu berpartisipasi (Winarno, 2013:19). Partisipasi berasal dari bahasa Inggris yaitu "*participation*", yang dapat diartikan sebagai ikut serta, berperan serta dalam suatu kegiatan, mulai dari perencanaan sampai evaluasi (Halim Hamzah dan Kemal Redindo, 2009:108). Menurut Winarno (2013:19), keterlibatan masyarakat adalah wahana pengembangan warga negara yang demokratis yang berfungsi dalam mendorong warga negara untuk berperan serta dengan terlibat aktif dalam berbagai kegiatan. Keterlibatan masyarakat dalam penelitian ini adalah segala sesuatu yang berhubungan dengan warga negara baik individu maupun bersama-sama untuk berpartisipasi dalam pelaksanaan kebijakan dan berperan aktif dalam kegiatan kehidupan masyarakat dalam program keluarga berencana.



#### 4. Keluarga Berencana (KB)

Menurut Pasal 1 ayat (8) UU No. 52 Tahun 2009 Tentang Perkembangan Kependudukan dan Pembangunan Keluarga, keluarga berencana adalah upaya mengatur kelahiran anak, jarak dan usia ideal melahirkan, mengatur kehamilan, melalui promosi, perlindungan, dan bantuan sesuai dengan hak reproduksi untuk mewujudkan keluarga yang berkualitas. Dalam penelitian ini, Keluarga Berencana yang dimaksud adalah suatu program pemerintah yang berfungsi dalam pengendalian pertumbuhan penduduk, meningkatkan keterlibatan masyarakat untuk berpartisipasi dalam program keluarga berencana melalui strategi yang dilaksanakan oleh dinas DP3APPKB Kabupaten Karanganyar.

## **BAB II**

### **TINJAUAN PUSTAKA**

#### **A. Deskripsi Teoretis**

##### **1. Strategi**

###### **a. Pengertian Strategi**

Strategi berasal dari bahasa Yunani, *strategia*, yang diartikan sebagai *the art of the general* atau seni seorang panglima yang biasanya digunakan dalam peperangan. Strategi adalah rencana yang disatukan, menyeluruh dan terpadu yang mengaitkan keunggulan strategi perusahaan dengan tantangan lingkungan yang dirancang untuk memastikan bahwa tujuan utama dapat dicapai melalui pelaksanaan yang tepat (Jauch, Lawrence dan William F. Glueck,1997:12).

Menurut Sofjan (2003:2), strategi adalah penentuan tujuan dan sasaran suatu organisasi yang mendasar yang bersifat untuk jangka panjang. Oleh karena itu, istilah strategi sering pula dirumuskan sebagai suatu rangkaian tindakan atau cara yang dilakukan oleh suatu organisasi, dalam rangka upaya organisasi itu untuk mencapai suatu kinerja yang superior.

Istilah strategi sudah menjadi istilah yang sering digunakan oleh masyarakat untuk menggambarkan berbagai makna seperti suatu rencana, taktik atau cara untuk mencapai apa yang diinginkan. Strategi adalah tindakan potensial yang membutuhkan keputusan manajemen tingkat atas dan sumber daya perusahaan dalam jumlah yang besar. Makna yang terkandung dari strategi ini adalah bahwa pemerintah memainkan peran yang aktif, sadar dan rasional dalam merumuskan strategi. Sedangkan pada

perspektif kedua, strategi sebagai pola tanggapan atau respon pemerintah terhadap lingkungannya sepanjang waktu. Selain itu, strategi memengaruhi kemakmuran organisasi dalam jangka panjang, khususnya untuk lima tahun, dan berorientasi ke masa depan. Strategi memiliki konsekuensi yang multifungsi dan multidimensi serta perlu mempertimbangkan faktor-faktor eksternal dan internal yang dihadapi organisasi. (Fred R. David, 2006:17).

Menurut Faulkner dan Johnson (dalam Michael Armstrong 2003:38), strategi memperhatikan dengan sungguh-sungguh angka jarak panjang dan cakupan organisasi. Strategi juga secara kritis memperhatikan dengan sungguh-sungguh posisi organisasi itu sendiri dengan memperhatikan lingkungan secara khusus. Strategi memperhatikan secara sungguh-sungguh pengadaan keunggulan kompetitif, yang secara ideal berkelanjutan sepanjang waktu, tidak dengan manuver teknis, tetapi dengan menggunakan prespektif jangka panjang secara keseluruhan.

Berdasarkan pengertian strategi di atas dapat disimpulkan bahwa strategi merupakan tahapan-tahapan perencanaan, pelaksanaan, dan evaluasi untuk jangka panjang yang harus dilalui menuju tujuan suatu organisasi. Selain itu, strategi juga sebagai perumusan visi dan misi suatu organisasi atau lembaga pemerintahan. Strategi merupakan hal yang penting karena strategi mendukung tercapainya suatu tujuan. Strategi dapat pula memengaruhi kesuksesan dan terlaksananya masing-masing kebijakan yang telah dibuat oleh pemerintah pula karena pada dasarnya strategi dapat dikatakan sebagai rencana untuk jangka panjang dari diadakannya suatu kebijakan.

## **b. Perencanaan Strategi**

Menurut Fred R. David (2006:8), semua organisasi memiliki kekuatan dan kelemahan dalam area fungsional. Tidak ada perusahaan yang sama kuatnya atau lemahnya dalam semua area bisnis. Kekuatan atau kelemahan internal, digabungkan dengan peluang atau ancaman dari eksternal dan pernyataan misi yang jelas, menjadi dasar untuk penetapan tujuan dan strategi. Tujuan dan strategi ditetapkan dengan maksud memanfaatkan kekuatan internal dan mengatasi kelemahan. Berikut ini merupakan penjelasan SWOT menurut Fred R. David, (2006:47) :

### 1) Kekuatan (*Strenghts*)

Kekuatan adalah sumber daya, keterampilan, atau keunggulan-keunggulan lain yang berhubungan dengan para pesaing perusahaan dan kebutuhan pasar yang dapat dilayani oleh perusahaan yang diharapkan dapat dilayani. Kekuatan adalah kompetisi khusus yang memberikan keunggulan kompetitif bagi perusahaan di pasar

### 2) Kelemahan (*Weakness*)

Kelemahan adalah keterbatasan atau kekurangan dalam sumber daya, keterampilan, dan kapabilitas yang secara efektif menghambat kinerja perusahaan. Keterbatasan tersebut dapat berupa fasilitas, sumber daya keuangan, kemampuan manajemen dan keterampilan pemasaran merupakan sumber dari kelemahan perusahaan.

### 3) Peluang (*Opportunities*)

Peluang adalah situasi penting yang menguntungkan dalam lingkungan

perusahaan. Kecenderungan-kecenderungan penting merupakan salah satu sumber peluang, seperti perubahan teknologi dan meningkatnya hubungan antara perusahaan dengan pembeli atau pemasok merupakan gambaran peluang bagi perusahaan.

#### 4) Ancaman (*Threats*)

Ancaman adalah situasi penting yang tidak menguntungkan dalam lingkungan perusahaan. Ancaman merupakan pengganggu utama bagi posisi sekarang atau yang diinginkan perusahaan. Adanya peraturan-peraturan pemerintah yang baru atau yang direvisi dapat merupakan ancaman bagi kesuksesan perusahaan.

### **c. Model Manajemen Strategis**

Hunger dan Wheelan (2003:9), menjelaskan bahwa proses manajemen strategi terdiri atas empat tahapan, yaitu (1) pengamatan lingkungan, (2) perumusan strategi, (3) implementasi strategi, (4) evaluasi dan pengendalian.

- 1) Pengamatan Lingkungan. Pengamatan lingkungan terdiri dari Analisis Eksternal dan Analisis Internal. Lingkungan eksternal terdiri dari variabel-variabel (kesempatan dan ancaman) yang berada di luar organisasi dan tidak secara khusus ada dalam pengendalian jangka pendek dari manajemen puncak. Lingkungan internal terdiri dari variabel-variabel (kekuatan dan kelemahan) yang ada di dalam organisasi tetapi biasanya tidak dalam pengendalian jangka pendek dari manajemen puncak.
- 2) Perumusan Strategi. Perumusan strategi adalah pengembangan rencana jangka panjang untuk manajemen efektif dari kesempatan dan ancaman lingkungan,

dilihat dari kekuatan dan kelemahan perusahaan. Perumusan strategi meliputi menentukan misi perusahaan, menentukan tujuan-tujuan yang dapat dicapai, pengembangan strategi, dan penetapan pedoman kebijakan.

- 3) Implementasi Strategi. Implementasi strategi adalah proses dimana manajemen mewujudkan strategi dan kebijakannya dalam tindakan melalui pengembangan program, anggaran, dan prosedur. Proses tersebut mungkin meliputi perubahan budaya secara menyeluruh, struktur dan atau sistem manajemen dari organisasi secara keseluruhan. Kecuali ketika diperlukan perubahan secara drastis pada perusahaan, manajer level menengah dan bawah akan mengimplementasi strateginya secara khusus dengan pertimbangan dari manajemen puncak. Kadang-kadang dirujuk sebagai perencanaan operasional, implementasi strategi sering melibatkan keputusan sehari-hari dalam alokasi sumber daya.
- 4) Evaluasi dan Pengendalian. Evaluasi dan pengendalian adalah proses yang melaluinya aktivitas-aktivitas perusahaan dan hasil kerja dimonitor dan kinerja sesungguhnya dibandingkan dengan kinerja yang diinginkan. Para manajer disemua level menggunakan informasi hasil kinerja untuk melakukan tindakan perbaikan dan memecahkan masalah. Walaupun evaluasi dan pengendalian merupakan elemen akhir yang utama dari manajemen strategis, elemen itu juga dapat menunjukkan secara tepat kelemahan-kelemahan dalam mengimplementasi strategi sebelumnya dan mendorong proses keseluruhan untuk dimulai kembali.

#### **d. Tipe-tipe Strategi**

Setiap organisasi pasti memiliki strategi untuk mencapai tujuan organisasi yang telah ditetapkan. Tipe strategi yang digunakan dalam suatu organisasi tidaklah sama. Ada beberapa strategi yang digunakan dalam suatu organisasi untuk mencapai tujuan organisasi yang telah ditetapkan. Menurut Kooten (dalam Salusu 2006:104-105), tipe-tipe strategi meliputi :

1. *Corporate Strategy* (strategi organisasi)

Strategi ini berkaitan dengan perumusan misi, tujuan, nilai-nilai, dan inisiatif-inisiatif strategi yang baru. Pembatasan-pembatasan diperlukan, yaitu mengenai apa yang dilakukan dan untuk siapa.

2. *Program Strategy* (strategi program)

Strategi ini lebih memberi perhatian pada implikasi-implikasi strategi dari suatu program tertentu. Kira-kira apa dampaknya apabila suatu program tertentu dilancarkan atau diperkenalkan organisasi.

3. *Resource Support Strategy* (strategi pendukung sumber daya)

Strategi sumber daya ini memusatkan perhatian pada memaksimalkan sumber-sumber daya esensial yang tersedia guna meningkatkan kualitas kinerja organisasi. Sumber daya itu dapat berupa tenaga, keuangan, teknologi, dan sebagainya.

4. *Institutional Strategy* (strategi kelembagaan)

Fokus dari strategi institusional ialah mengembangkan kemampuan organisasi untuk melaksanakan inisiatif-inisiatif strategi.

Berkaitan dengan penelitian ini, tipe strategi yang digunakan adalah strategi program, yaitu program Keluarga Berencana (KB). Hal ini dikarenakan strategi program lebih mengutamakan dampak dari suatu kegiatan itu diperkenalkan dan dilakukan. Strategi program lebih mengedepankan manfaat dari suatu kegiatan yang akan dilakukan. Oleh sebab itu strategi mencakup bagaimana organisasi memulai tahapan pengenalan program-programnya kepada masyarakat dengan bentuk sosialisasi dan kegiatan lain. Sehingga dengan begitu dampak dari suksesnya suatu program yang dijalankan oleh pemerintah maupun instansi yaitu masyarakat mengetahui dan mengenal lebih jauh untuk lebih memahami dan ikut berpartisipasi dalam setiap kegiatan yang telah dijalankan oleh pemerintah.

## **2. Keterlibatan Masyarakat**

### **a. *Participation* (Partisipasi)**

Partisipasi berasal dari bahasa Inggris yaitu "*participation*", yang dapat diartikan sebagai ikut serta, berperan serta dalam suatu kegiatan, mulai dari perencanaan sampai evaluasi (Halim Hamzah dan Kemal Rerindo, 2009:108). Partisipasi diartikan sebagai keikutsertaan dan peran serta dalam suatu kegiatan, mulai dari perencanaan sampai dengan evaluasi. Pengertian partisipasi secara umum sebagai kegiatan seseorang atau sekelompok orang untuk ikut serta secara aktif dalam kehidupan politik, antara lain dengan cara memilih pemimpin negara serta secara langsung maupun tidak langsung memengaruhi kebijakan pemerintah (Joko Riskiyono, 2017:24).



Ndraha (dalam Ainur Rohman 2012:46), menyatakan partisipasi adalah keterlibatan mental dan emosi seseorang atau sekelompok masyarakat di dalam situasi kelompok yang mendorong yang bersangkutan atas kehendak sendiri menurut kemampuan swadaya yang ada, untuk mengambil bagian dalam usaha pencapaian tujuan bersama dalam pertanggung jawabannya. Fokus partisipasi adalah keterlibatan mental dan emosional, bukan kehadiran/fisik semata-mata dalam suatu kelompok. Tanpa keterlibatan tersebut bukanlah partisipasi. Selain itu, terdapat kesediaan untuk memberikan kontribusi gerak.

Rodliyah (2012:30) mendefinisikan partisipasi sebagai turut sertanya seseorang, baik secara mental maupun emosional untuk memberikan sumbangan kepada proses pengambilan keputusan mengenai persoalan dimana keterlibatan pribadi orang yang bersangkutan melaksanakan tanggung jawab untuk melakukannya. Partisipasi didefinisikan sebagai keterlibatan mental dan emosi orang-orang dalam situasi kelompok yang mendorong mereka untuk menyumbangkan pada tujuan-tujuan kelompok dan sama-sama bertanggung jawab terhadapnya (Keith Davis dalam Abu Huraerah, 2011:109).

Partisipasi juga diartikan sebagai keterlibatan masyarakat dalam penentuan arah, strategi dan kebijakan pembangunan yang dilakukan oleh pemerintah serta keterlibatan masyarakat dalam memikul dan memetik hasil atau manfaat pembangunan. Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang pemerintahan daerah, menjelaskan bahwa penyelenggaraan pemerintahan daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan,

pemberdayaan, dan peran serta masyarakat, serta peningkatan daya saing daerah dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, dan kekhasan suatu daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Partisipasi bukan hanya sekedar mengambil bagian pengikutsertaan saja tetapi lebih dari itu dalam pengertian tersebut terkandung tiga gagasan pokok, yaitu *mental and emotional involvement* (keterlibatan mental dan emosi), *motivation to contribute* (dorongan untuk memberi sumbangan), dan *acceptance of responsibility* (penerimaan tanggung jawab). Partisipasi sebagai keterlibatan aktif warga masyarakat secara perseorangan, kelompok, atau dalam kesatuan masyarakat dalam proses pembuatan keputusan bersama, perencanaan dan pelaksanaan program serta usaha pelayanan dan pembangunan kesejahteraan sosial di dalam dan atau di luar lingkungan masyarakat atas dasar rasa kesadaran tanggung jawab sosialnya.

#### **b. Tingkatan Partisipasi**

Konsep partisipasi dalam perkembangannya memiliki makna yang luas dan memiliki arti yang berbeda-beda. Sheery Arnstein (dalam Halim Hamzah dan Kemal Rerindo 2009:109), membuat delapan tingkat keterlibatan masyarakat dalam memutuskan kebijakan. Tingkat tertinggi atau pertama adalah kontrol warga negara (*citizen control*). Pada tahap ini sudah mencapai tataran di mana publik berwenang memutuskan, melaksanakan, dan mengawasi pengelolaan sumber daya. Turun ke tingkat kedua delegasi kewenangan (*delegated power*). Kewenangan masyarakat lebih besar daripada penyelenggara negara dalam merumuskan kebijakan. Ketiga,

kemitraan (*partner-ship*). Ada keseimbangan kekuatan relatif antara masyarakat dan pemegang kekuasaan untuk merencanakan dan mengambil keputusan bersama-sama.

Tangga keempat sampai keenam mengindikasikan partisipasi semu. Terdiri dari peredaman (*placation*) konsultasi dan informasi (*informing*). Di tangga peredaman rakyat sudah memiliki pengaruh terhadap kebijakan tetapi bila akhirnya terjadi voting pengambilan keputusan akan tampak sejatinya keputusan ada di tangan lembaga negara, sedangkan kontrol dari rakyat tidak amat sangat menentukan. Di tangga konsultasi rakyat didengar pendapatnya lalu disimpulkan, rakyat sudah berpartisipasi dan negara sudah memenuhi kewajiban melibatkan rakyat dalam proses kebijakan pemerintah. Sementara di tangga informasi rakyat hanya sekedar diberi tahu akan adanya suatu kebijakan, tidak peduli apakah rakyat memahami pemberitahuan itu apalagi memberikan pilihan guna melakukan negoisasi atau kebijakan itu.

Tangga ketujuh dan kedelapan, terapi dan manipulasi menunjukkan ketiadaan partisipasi. Di tangga terapi kelompok kebijakan masyarakat, korban kebijakan dianjurkan mengadu kepada pihak yang berwenang tetapi tidak jelas oengaduan itu ditindaklanjuti atau tidak. Di tangga manipulasi lembaga negara melakukan pembinaan terhadap kelompok-kelompok masyarakat untuk seolah-olah berpartisipasi padahal sejatinya yang terjadi adalah kooptasi dan represi penguasa.

Khairudin (dalam Abu Huraerah 2011:115) juga membagi pertisipasi menjadi tiga tingkatan, yaitu:

1. Partisipasi inisiasi (*inisiation participation*), adalah partisipasi yang mengandung inisiatif dari seorang pemimpin, baik formal maupun informal, ataupun dari anggota masyarakat mengenai suatu proyek, yang nantinya proyek-proyek tersebut merupakan kebutuhan-kebutuhan bagi masyarakat.
2. Partisipasi legitimasi (*legitimation participation*), adalah partisipasi pada tingkat pembicaraan atau pembuatan keputusan tentang proyek tersebut.
3. Partisipasi eksekusi (*execution participation*), adalah partisipasi pada tingkat pelaksanaan

### **c. Jenis Partisipasi**

Partisipasi bisa diartikan sebagai keikutsertaan seseorang, kelompok, atau masyarakat dalam proses pembangunan. Pernyataan ini mengandung arti seseorang, kelompok, atau masyarakat senantiasa dapat memberikan kontribusi/sumbangan yang sekiranya mampu untuk menunjang keberhasilan program pembangunan dengan berbagai bentuk atau jenis partisipasi (Abu Huraerah, 2011:116). Adapun jenis-jenis partisipasi tersebut adalah sebagai berikut:

1. Partisipasi buah pikiran, yang diberikan partisipasi dalam *anjang sono*, pertemuan atau rapat
2. Partisipasi tenaga, yang diberikan partisipan dalam berbagai kegiatan untuk perbaikan atau pembangunan, pertolongan bagi orang lain, dan sebagainya
3. Partisipasi harta benda, yang diberikan orang dalam berbagai kegiatan untuk perbaikan atau pembangunan, pertolongan bagi orang lain, dan sebagainya

4. Partisipasi ketrampilan dan kemahiran, yang diberikan orang untuk mendorong aneka ragam bentuk usaha dan industri
5. Partisipasi sosial, yang diberikan orang sebagai tanda keguyuban

**d. Keterlibatan Masyarakat**

Winarno (2013:19), menyatakan bahwa keterlibatan masyarakat adalah pengembangan warga negara yang demokratis yang berfungsi dalam mendorong warga negara untuk berperan serta dengan terlibat aktif dalam berbagai kegiatan. Pasal 1 ayat 41 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang pemerintahan daerah, menjelaskan keterlibatan masyarakat adalah peran serta warga masyarakat untuk menyalurkan aspirasi, pemikiran, dan kepentingannya dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Peran serta atau partisipasi warga negara merupakan salah satu prinsip otonomi daerah, dan Daerah Kabupaten/Kota harus mampu meningkatkan partisipasi warga negara. Partisipasi tersebut diwujudkan dalam bentuk hak-hak, seperti hak menyampaikan pendapat, hak memperoleh informasi dan pelayanan yang sama serta adil dalam kehidupan warga negara.

Keterlibatan masyarakat adalah komponen penting dari modal sosial yang lebih luas dan didefinisikan sebagai warga negara secara individu dan keterlibatan kolektif dalam urusan publik. yang di dasarkan pada kesukarelaan dan mencakup kegiatan politik dan non-politik. Kegiatan partisipasi warga terlibat dalam kampanye, membuat politik kontribusi, menghubungi pejabat pemerintah, afiliasi dengan organisasi politik, aktivitas informal di komunitas lokal, menciptakan komunitas, keprihatinan politik, sukarela, menghadiri pertemuan politik, berpartisipasi dalam

setiap demonstrasi, protes atau boikot, bekerja sama untuk menyelesaikannya masalah dan keterlibatan aksi secara lokal. Tidak hanya memberikan suara tetapi juga kegiatan partisipatif lainnya mengizinkan pernyataan keprihatinan yang eksplisit atau preferensi (Melike Endorgan, 2010:83).

Rodliyah (2013:19), menyatakan keterlibatan masyarakat adalah jembatan penghubung antara pemerintah sebagai pemegang kekuasaan, kewenangan, dan kebijakan dengan masyarakat yang memiliki hak sipil, politik dan sosial ekonomi masyarakat. Keterlibatan masyarakat merupakan proses dan keadaan yang harus selalu dikembangkan dan pengembangannya memerlukan waktu dan ketekunan. Selain itu, keterlibatan masyarakat merupakan gambaran partisipasi keterlibatan anggota masyarakat secara sukarela, selain juga merupakan gambaran dari pengungkapan dan pengakomodasian gagasan, pengetahuan dan keterampilan mereka. Dengan pernyataan tersebut, partisipasi dapat dipahami sebagai suatu proses melalui mana masyarakat memengaruhi dan berbagi kontrol terhadap inisiatif pembuatan, pelaksanaan, dan evaluasi kebijakan publik, termasuk berbagi kontrol terhadap sumber daya yang memengaruhi mereka (Muclis Hamdi, 2014:150).

Keterlibatan masyarakat memainkan peran penting dalam mempertahankan, membangun, menumbuhkan, dan meningkatkan kesehatan masyarakat. Hal ini menjadi faktor penting terkait pemberian hal positif dengan berbagai dimensi masyarakat. Keterlibatan masyarakat juga dikenal sebagai integrasi masyarakat dan keterlibatan sipil, mengacu pada tindakan kesadaran, keterlibatan, dan pembangunan masyarakat (Seungahn Nah *et.al*, 2017:63).

Khamer (dalam Ainur Rohman dkk, 2012:48) menyatakan bahwa untuk mewujudkan keterlibatan masyarakat agar dapat berdaya sangat dibutuhkan kebebasan, kesempatan dan ruang gerak. Keterlibatan masyarakat mengandung arti keterlibatan dalam proses pengambilan keputusan kebijakan pembangunan. Partisipasi mengarah pada pengembangan program penduduk yang ditempatkan sebagai konsumen utama dari program-program pembangunan infrastruktur fisik daerah. Kepentingan-kepentingan, dan saran-saran mereka harus didengar oleh mereka yang bertanggung jawab untuk merencanakan dan memberikan pelayanan-pelayanan pembangunan daerah. Partisipasi diadakan dalam rangka nilai keadilan sosial, dan dalam rangka tersedianya kelonggaran memperoleh pekerjaan yang produktif bagi seluruh lapisan masyarakat.

Muclis Hamdi (2014:151) menyebut ada beberapa prinsip agar mewujudkan keterlibatan dapat berkembang dengan baik yakni; *pertama*, agar partisipasi dapat berlangsung dengan efektif, maka semua pihak sebaiknya secara bersama-sama dalam proses pembuatan kebijakan publik, sejak tahap penyusunan agenda kebijakan sampai dengan tahap evaluasi, dengan relevansi peranan dan kegiatan yang proporsional. Di samping itu, partisipasi selalu dikembangkan sebagai pencerminan kesukarelaan, sehingga sekali kesepakatan tercapai, dapat diharapkan adanya kemauan yang kuat dan konsisten untuk melaksanakannya. Hal yang mesti disadari bahwa perwujudan kesepakatan atas dasar kesukarelaan memerlukan waktu dan kesungguhan.

*Kedua*, pembangunan partisipasi hendaknya berarti penguatan semua yang terlibat dalam proses pembuatan kebijakan publik untuk bersikap aktif dalam menyatakan aspirasi, berdiskusi, dan bernegosiasi dalam semangat demokratis. Sikap aktif ini terutama sangat diperlukan dalam perwujudan kesepakatan mengenai tujuan dan sarana partisipasi. Semakin bervariasi aspirasi tentang tujuan dan cara tersebut, semakin diperlukan waktu untuk mewujudkan kesepakatan.

*Ketiga*, pembangunan partisipasi perlu selalu dimaknai sebagai suatu proses pembelajaran dan pengembangan semua pihak yang terlibat. Sebagai suatu bentuk interaksi, partisipasi akan melibatkan rangkaian aksi dan reaksi terhadap perbedaan yang terjadi. Selain itu, partisipasi hanya mungkin berkembang dalam lingkungan sosial apabila anggota masyarakat secara sendiri-sendiri atau secara bersama-sama telah mengerti satu sama lain, mempunyai keyakinan untuk berpartisipasi, dan berkemampuan untuk memiliki tolok ukur dalam pelaksanaannya. Artinya, partisipasi memerlukan pengkondisian yakni adanya suasana saling percaya dalam kehidupan masyarakat. Masyarakat umumnya akan berpartisipasi apabila mereka memiliki rasa percaya diri bahwa mereka dapat berperan dalam pelaksanaan pembuatan kebijakan publik sesuai dengan potensi yang mereka miliki, masyarakat hanya akan berpartisipasi ketika mereka merasa mengetahui tujuan yang akan dicapai serta tolok ukur keberhasilan yang mereka nilai bermanfaat untuk kehidupan mereka.

Partisipasi dapat terwujud jika rakyat menyadari bahwa kebijakan pemerintah mempunyai dampak terhadap kehidupannya, dan keikutsertaan mereka dapat mempengaruhi kebijakan itu. Partisipasi dapat juga dibedakan sebagai partisipasi



yang efektif, dalam arti berhasil mencapai sasaran yang diinginkan, dan partisipasi yang tidak efektif yang tidak dapat mencapai tujuan dari partisipasi tersebut. Partisipasi yang efektif biasanya terorganisasi dengan baik, mempunyai tujuan, mempunyai pemimpin, mempunyai massa yang terikat, mempunyai strategi dan bertanggung jawab (Said Zainal Abidin, 2012:10).

#### **e. Faktor-Faktor Yang Memengaruhi Keterlibatan Masyarakat**

Ainur Rohman, dkk (2012:49) menyebut ada dua faktor yang memengaruhi berhasil atau gagalnya keterlibatan masyarakat dalam perencanaan pembangunan yaitu; pertama, hasil keterlibatan masyarakat itu sendiri, masyarakat tidak akan berpartisipasi atau kemauan sendiri atau dengan antusias yang tinggi dalam kegiatan perencanaan jika mereka merasa bahwa partisipasi mereka dalam perencanaan tersebut tidak mempunyai pengaruh pada rencana akhir. Kedua, masyarakat merasa enggan berpartisipasi dalam kegiatan yang tidak menarik minat mereka atau yang tidak mempunyai pengaruh langsung yang dapat mereka rasakan.

Slamet (dalam Rodliyah 2013:56), menjelaskan faktor-faktor yang memengaruhi keterlibatan masyarakat, antara lain jenis kelamin, usia, tingkat pendidikan, tingkat pendapatan dan mata pencaharian atau pekerjaan.

##### **1. Jenis Kelamin**

Partisipasi yang diberikan oleh seorang pria akan berbeda dengan yang diberikan oleh seorang wanita. Hal ini disebabkan karenan adanya sistem pelapisan sosial yang terbentuk dalam masyarakat yang membedakan kedudukan dan derajat

antara pria dan wanita, sehingga menimbulkan perbedaan-perbedaan hak dan kewajiban.

## 2. Usia

Dalam warga negara terdapat perbedaan kedudukan dan derajat atas dasar senioritas, sehingga memunculkan golongan tua dan golongan muda yang berbeda-beda dalam hal tertentu, misalnya menyalurkan pendapat dan mengambil keputusan. Usia produktif juga sangat mempengaruhi pola berpikir masyarakat dalam ikut serta meningkatkan kualitas pelaksanaan suatu program.

## 3. Tingkat Pendidikan

Faktor pendidikan memengaruhi warga negara dalam berpartisipasi. Karena dengan latar belakang pendidikan yang diperoleh, seseorang lebih mudah berkomunikasi dengan orang luar dan cepat tanggap terhadap inovasi pendidikan serta memiliki tanggung jawab yang tinggi terhadap kualitas pendidikan.

## 4. Tingkat Penghasilan

Besarnya tingkat penghasilan akan memberi peluang lebih besar bagi masyarakat untuk berperan serta. Tingkat pendapatan ini mempengaruhi kemampuan finansial warga negara untuk berpartisipasi dalam program suatu organisasi.

## 5. Mata Pencaharian atau Pekerjaan

Jenis pekerjaan seseorang akan menentukan tingkat penghasilan dan mempengaruhi waktu luang seseorang yang dapat digunakan dalam berpartisipasi.

Faktor-faktor yang mempengaruhi partisipasi masyarakat dapat dijelaskan sebagai berikut:

Faktor internal adalah faktor yang berasal dari dalam diri individu itu sendiri yang dapat mempengaruhi individu tersebut untuk berpartisipasi dalam suatu kegiatan. Menurut Slamet (dalam Sunarti, 2003:79), secara teoritis tingkah laku individu berhubungan erat atau ditentukan oleh ciri-ciri sosiologis seperti umur, jenis kelamin, pendidikan, pekerjaan, penghasilan, lamanya menjadi anggota masyarakat.

Menurut Mohtar dan Chollin (2011:41), di samping pendidikan, perbedaan jenis kelamin dan status sosial-ekonomis juga mempengaruhi keaktifan seseorang dalam berpartisipasi. Selain itu, sejumlah faktor lingkungan juga mempengaruhi hasil tingkat partisipasi seperti apakah pemilihan itu berlangsung pada saat krisis, sejauh mana kebijakan pemerintah itu relevan bagi individu, luasnya kesempatan individu dapat mempergunakan informasi yang relevan, sejauh mana individu tunduk pada kelompok penekan (golongan berpengaruh) dalam pemberian suara, dan sejauh mana individu mengalami tekanan yang berlawanan. Menurut Plumer (dalam Yulianti, 2012:10), beberapa faktor yang mempengaruhi masyarakat untuk mengikuti proses partisipasi adalah:

- a. Pengetahuan dan keahlian. Dasar pengetahuan yang dimiliki akan mempengaruhi seluruh lingkungan dari masyarakat tersebut. Hal ini membuat masyarakat memahami ataupun tidak terhadap tahap-tahap dan bentuk dari partisipasi yang ada;

- b. Pekerjaan masyarakat. Biasanya orang dengan tingkat pekerjaan tertentu akan dapat lebih meluangkan ataupun bahkan tidak meluangkan sedikitpun waktunya untuk berpartisipasi pada suatu proyek tertentu. Seringkali alasan yang mendasar pada masyarakat adalah adanya pertentangan antara komitmen terhadap pekerjaan dengan keinginan untuk berpartisipasi;
- c. Tingkat pendidikan dan buta huruf. Faktor ini sangat berpengaruh bagi keinginan dan kemampuan masyarakat untuk berpartisipasi serta untuk memahami dan melaksanakan tingkatan dan bentuk partisipasi yang ada.
- d. Jenis kelamin. Sudah sangat diketahui bahwa sebagian masyarakat masih menganggap faktor inilah yang dapat mempengaruhi keinginan dan kemampuan masyarakat untuk berpartisipasi beranggapan bahwa laki-laki dan perempuan akan mempunyai persepsi dan pandangan berbeda terhadap suatu pokok permasalahan,
- e. Kepercayaan terhadap budaya tertentu. Masyarakat dengan tingkat heterogenitas yang tinggi, terutama dari segi agama dan budaya akan menentukan strategi partisipasi yang digunakan serta metodologi yang digunakan. Seringkali kepercayaan yang dianut dapat bertentangan dengan konsep-konsep yang ada.

Menurut Sunarti (dalam Loka, 2003:9), faktor eksternal yang mempengaruhi partisipasi masyarakat ini dapat dikatakan petaruh (stakeholder), yaitu semua pihak yang berkepentingan dan mempunyai pengaruh terhadap program ini. Petaruh kunci adalah siapa yang mempunyai pengaruh signifikan, atau mempunyai posisi penting guna kesuksesan program.

Menurut Oakley (1991:9) partisipasi masyarakat dapat dilihat berdasarkan indikator,yaitu: 1) Adanya kontribusi, 2) Adanya pengorganisasian, 3) Peran masyarakat dan aksi masyarakat, 4) Motivasi masyarakat dan tanggung jawab masyarakat.

Selain itu, keterlibatan masyarakat yang tidak sesuai dengan tujuan akan menimbulkan beberapa permasalahan. Faktor yang menimbulkan permasalahan tersebut antara lain faktor masyarakat, yuridis, dan birokrasi. Dari ketiga faktor tersebut ditemukan beberapa permasalahan yang dapat diuraikan dalam tabel 1.2 sebagai berikut:

Tabel 2.1

## PROBLEMATIKA PARTISIPASI MASYARAKAT

FAKTOR	PROBLEMATIKA
Masyarakat	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Sikap apatis masyarakat</li> <li>2. Kurangnya pengetahuan dan pemahaman masyarakat</li> <li>3. Budaya paternalis yang masih kuat mengakar</li> <li>4. Tidak ada <i>reward</i> (berupa tindak lanjut) dari <i>civic participation</i></li> <li>5. Responsibilitas masyarakat yang kurang</li> <li>6. Masyarakat tidak mengetahui mekanisme penyaluran aspirasi</li> <li>7. Keterbatasan akses informasi</li> <li>8. Kurangnya dukungan elemen masyarakat yang seharusnya membantu memberdayakan, seperti: LSM, atau media massa yang cenderung <i>provokatif</i> dan atau <i>profit oriented</i>.</li> </ol>
Yuridis	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Banyak peraturan yang belum berpihak pada kepentingan masyarakat</li> <li>2. Belum ada peraturan yang memaksa pemerintah untuk melibatkan rakyat di dalam proses perumusan suatu peraturan</li> <li>3. Belum ada peraturan yang menjamin masyarakat mendapatkan informasi</li> <li>4. Mudahnya melakukan korupsi kebijakan dibawah payung legalitas</li> <li>5. Adanya ketentuan partisipasi yang tidak mengikat karena tidak adanya sanksi atas pengabaianya</li> <li>6. Banyak peraturan yang menyangkut kewajiban masyarakat tetapi mengabaikan hak-hak masyarakat</li> <li>7. Tidak adanya sosialisasi peraturan atau kebijakan</li> </ol>
Birokrasi	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Sistem birokrasi yang belum memberikan ruang bagi publik</li> <li>2. Birokrasi diposisikan sebagai mesin yang hanya bekerja sesuai jalur</li> <li>3. Tidak adanya keterlibatan masyarakat dalam pengambilan kebijakan dengan dalih <i>high cost</i></li> <li>4. Kurang pahamnya birokrat akan makna partisipasi secara mendasar</li> <li>5. <i>Image</i> birokrasi yang kental dengan uang</li> <li>6. Saluran aspirasi yang kurang baik\</li> <li>7. Kerap terjadi mobilitas massa untuk kepentingan politik</li> <li>8. Partai tidak mampu berperan untuk kepentingan rakyat</li> </ol>

Dikutip dari (Sirajuddin dalam Halim Hamzah dan Kemal Rerindo,2009:130)

Faktor-faktor tersebut sangat mempengaruhi tingkat keterlibatan masyarakat dalam berperan aktif dari setiap program yang di jalankan oleh pemerintah. Uraian tentang keterlibatan masyarakat memberikan gambaran betapa pentingnya seorang

warga negara untuk berpartisipasi meningkatkan keberhasilan penyelenggaraan pemerintahan. Hal ini menjadi faktor strategis dalam kehidupan politik suatu negara. Melalui keterlibatan masyarakat setiap warga negara diharapkan mampu berperan aktif/berpartisipasi dalam melaksanakan hak dan kewajibannya sebagai seorang warga negara sesuai dengan tanggung jawab masing-masing. Keterlibatan masyarakat dalam penelitian ini dilihat sebagai keikutsertaan masyarakat untuk berpartisipasi aktif dalam pelaksanaan program keluarga berencana oleh pemerintah melalui keterlibatan masyarakat bertanggung jawab melaksanakan kewajibannya sebagai warga negara yang baik untuk menyukseskan program keluarga berencana.

## **2. Kebijakan Publik**

### **a. Pengertian Kebijakan Publik**

Kebijakan (*policy*) umumnya dipahami sebagai keputusan yang diambil untuk menangani hal-hal tertentu. Anderson (dalam Muclis Hamdi 2014:36), mengartikan kebijakan sebagai suatu rangkaian tindakan bertujuan yang diikuti oleh seseorang atau sekelompok aktor berkenaan dengan suatu masalah atau suatu hal yang menarik perhatian. Kata *policy* umumnya digunakan untuk menunjukkan pilihan terpenting yang dibuat, baik dalam kehidupan organisasi maupun dalam kehidupan pribadi. *Policy* adalah bebas dari kebanyakan konotasi yang tak diinginkan yang berdekatan dengan kata politik, yang sering kali diartikan memihak atau korupsi.

Kebijakan publik sebagai kebijakan-kebijakan yang dibuat oleh lembaga atau pejabat pemerintah yang dapat dijelaskan dalam lima implikasi dari konsep kebijakan publik tersebut. Pertama, kebijakan publik adalah tindakan yang berorientasi tujuan.

Kedua, kebijakan politik berisikan rangkaian tindakan yang diambil sepanjang waktu. Ketiga, kebijakan publik merupakan tanggapan dari kebutuhan akan adanya suatu kebijakan mengenai hal-hal tertentu. Keempat, kebijakan publik merupakan gambaran dari kegiatan pemerintah senyatanya, dan bukan sekedar keinginan yang akan dilaksanakan. Kelima, kebijakan pemerintah dapat merupakan kegiatan aktif atau pasif dalam menghadapi suatu masalah (Muclis Hamdi, 2014:37).

Subarsono (2013:2-3), menyatakan bahwa kebijakan publik dipahami sebagai pilihan kebijakan yang dibuat oleh pejabat atau badan pemerintah dalam bidang tertentu, misalnya bidang pendidikan, politik, ekonomi, pertanian, industri, pertanahan dan sebagainya. Ini berarti kebijakan publik tidak boleh bertentangan dengan nilai-nilai dan praktik-praktik sosial yang ada dalam masyarakat. Ketika kebijakan publik berisi nilai-nilai yang bertentangan dengan nilai-nilai hidup dalam masyarakat, maka kebijakan publik tersebut akan mendapat resistensi ketika diimplementasikan. Sebaliknya suatu kebijakan publik harus mampu mengakomodasi nilai-nilai dan praktika-praktika yang hidup dan berkembang dalam masyarakat.

Kebijakan publik merupakan salah satu komponen negara yang tidak boleh diabaikan. Negara tanpa komponen kebijakan publik dipandang gagal, karena kehidupan bersama hanya diatur oleh seseorang atau sekelompok orang saja, yang bekerja seperti tirani, dengan tujuan untuk memuaskan kepentingan diri atau kelompok saja. Kebijakan publik, termasuk di dalamnya adalah tata kelola negara (*governance*), mengatur interaksi antara negara dengan rakyatnya. Setiap pemegang kekuasaan pasti berkepentingan untuk mengendalikan negara, sekaligus juga



mengelola negara. Pemerintah suatu negara dalam mengelola negara, tidak hanya mengendalikan arah dan tujuan negara, tetapi juga mengelola negara agar lebih bernilai melalui apa yang disebut dengan kebijakan publik (Handoyo, 2012:6-7).

Kebijakan publik diarahkan untuk memecahkan masalah publik untuk memenuhi kepentingan dan penyelenggaraan urusan-urusan publik. Kebijakan publik sejauh mungkin diupayakan berada dalam rel kebijakan yang beraras pada sebesar-besar kepentingan publik. Kebijakan publik memang masuk dalam ranah kepentingan dengan banyak aktor yang berkepentingan di dalamnya. Nilai-nilai rasional yang dikembangkan dalam analisis kebijakan publik sejauh mungkin didekatkan kepada kepentingan publik. Sampai titik ini memang diperlukan komitmen aktor politik untuk memperjuangkan nilai-nilai kepentingan publik (Indiahono,2009:19). Dapat disimpulkan bahwa kebijakan publik adalah pola tindakan yang ditetapkan oleh pemerintah yang berguna bagi setiap unsur negara dan terwujud dalam peraturan perundang-undangan dalam rangka penyelenggaraan pemerintah negara.

#### **b. Karakteristik dan Unsur-Unsur Kebijakan Publik**

Karakteristik adalah keterangan yang menunjukkan sifat khusus dari sesuatu. Secara umum, kebijakan publik selalu menunjukkan ciri tertentu dari berbagai kegiatan pemerintah (Abidin, 2012:23).

1. *Public Policy is purposive, goal-oriented behavior rather than random or chance behavior.* Setiap kebijakan harus ada tujuannya, Artinya, pembuatan suatu kebijakan tidak boleh sekadar asal buat atau karena kebetulan ada kesempatan membuatnya. Tanpa ada tujuan tidak perlu ada kebijakan

2. *Public policy consists of courses of action, rather than separate, discrete decision, or actions, performed by government officials.* Artinya, suatu kebijakan tidak berdiri sendiri, terpisah dari kebijakan yang lain. Namun, ia berkaitan dengan berbagai kebijakan yang lain. Namun, ia berkaitan dengan berbagai kebijakan dalam masyarakat, dan berorientasi pada implementasi, interpretasi, dan penegakan hukum.
3. *Policy is what government do, not what they say will do or what they intend to do.* Kebijakan adalah apa yang dilakukan oleh pemerintah, bukan apa yang masih ingin atau dikehendaki untuk dilakukan pemerintah.
4. *Public policy may either negative or positive.* Kebijakan dapat berbentuk negatif atau melarang dan juga dapat berupa pengarahan untuk melaksanakan atau menganjurkan.
5. *Public policy is based on law and is authoritative.* Kebijakan harus berdasarkan hukum, sehingga mempunyai kewenangan untuk memaksa masyarakat mengikutinya.

Suatu kebijakan publik dibuat secara sengaja dan ada tujuan yang hendak diwujudkan. Sebagai sebuah sistem yang terdiri atas subsistem atau elemen, komposisi dari kebijakan dapat diikuti dari dua perspektif, yaitu dari proses kebijakan dan struktur kebijakan. Melalui proses kebijakan, terdapat tahap-tahap identifikasi masalah dan tujuan, formulasi kebijakan, implementasi, dan evaluasi kebijakan. Abidin (2012:25), membagi unsur kebijakan dilihat dari segi struktur. Unsur pertama, tujuan kebijakan. Kebijakan yang baik mempunyai tujuan yang baik. Tujuan yang

baik sekurang-kurangnya empat kriteria, yaitu diinginkan untuk dicapai, rasional atau realistis, jelas, dan berorientasi ke depan. Unsur kedua dari kebijakan adalah masalah. Masalah merupakan unsur penting dalam suatu kebijakan. Kesalahan dalam menentukan masalah yang tepat, dapat menimbulkan kegagalan total dalam seluruh proses kebijakan.

Unsur ketiga dari kebijakan adalah tuntutan(*demand*). Partisipasi merupakan ciri dari masyarakat maju. Partisipasi masyarakat dapat berupa dukungan, kritik, dan tuntutan. Tuntutan bisa muncul karena dua hal, yaitu (1) terabaikannya kepentingan suatu golongan dalam proses perumusan kebijakan, sehingga kebijakan pemerintah yang ditetapkan dipandang merugikan golongan masyarakat tersebut, (2) munculnya kebutuhan baru setelah suatu permasalahan teratasi atau suatu tujuan telah dicapai.

Unsur keempat dari suatu kebijakan adalah dampak(*outcome*). Dampak merupakan tujuan lanjutan yang muncul sebagai pengaruh dari pendapaian suatu tujuan. Dalam teori ekonomi, pengaruh atau dampak tersebut disebut dengan *multiplier effects* atau pengaruh ganda. Tindakan kebijakan tersebut dapat berupa kebijakan peningkatan investasi, perpajakan, dan lain-lain. Masyarakat berpendapatan rendah akan memiliki *multiplier effect* lebih besar daripada masyarakat yang berpendapatan tinggi karena setiap tambahan pendapatan yang diperoleh akan segera dikeluarkan kembali untuk konsumsi dalam komposisi yang lebih besar, sehingga tabungan dan investasi akan menjadi kecil.

### **c. Proses Kebijakan Publik**

Proses kebijakan publik dapat dipahami sebagai serangkaian aktivitas intelektual yang dilakukan dalam proses kegiatan yang bersifat politis. Aktivitas politis tersebut nampak dalam serangkaian kegiatan yang mencakup penentuan agenda, perumusan alternatif kebijakan, penetapan kebijakan, pelaksanaan atau implementasi kebijakan, dan penilaian atau evaluasi kebijakan (Muchlis Hamdi, 2014:79).

Penentuan agenda. Istilah agenda dalam kebijakan publik antara lain diartikan sebagai daftar perihal atau masalah untuk pejabat pemerintah, dan orang-orang diluar pemerintah yang terkait erat dengan para pejabat. Penentuan agenda merupakan proses untuk menjadikan suatu masalah agar mendapat perhatian dari pemerintah (bagaimana masalah-masalah dipandang dan dirumuskan, mengarahkan perhatian, dan masuk menjadi agenda politik). Proses tersebut dimulai dari kegiatan pendefinisian masalah, yakni kegiatan yang berkaitan dengan dengan pengenalan dan perumusan isu-isu yang perlu untuk diperhatikan oleh pemerintah (Muchlis Hamdi, 2014:80).

Formulasi kebijakan. Formulasi kebijakan menunjuk pada proses perumusan pilihan-pilihan atau alternatif kebijakan yang dilakukan dalam pemerintahan. Terdapat dua aktivitas utama dari formulasi kebijakan. Pertama, perancangan tujuan kebijakan. Aktivitas tersebut berkaitan dengan rumusan masalah kebijakan, namun perancangan tujuan kebijakan akan dapat berbeda dari rumusan masalah kebijakan. Sejalan dengan dinamika yang berlangsung di dalam dan di luar komunitas kebijakan.

Kedua, formulasi kebijakan sekaligus juga menyangkut strategi pencapaian tujuan kebijakan. Dengan aktivitas tersebut, termuat penegasan bahwa dalam setiap alternatif kebijakan, sejak awal perlu dirumuskan langkah-langkah yang semestinya dilakukan apabila alternatif tersebut dipilih menjadi kebijakan (Muchlis Hamdi, 2014:87). Pada tahap formulasi dan legitimasi kebijakan, analisis kebijakan perlu mengumpulkan dan menganalisis informasi yang berhubungan dengan masalah yang bersangkutan, kemudian berusaha mengembangkan alternatif-alternatif kebijakan, membangun dukungan dan melakukan negosiasi, sehingga sampai pada sebuah kebijakan yang dipilih (AG Subarsono, 2005:12).

Penetapan kebijakan, merupakan mobilisasi dari dukungan politik dan penegasan kebijakan secara formal termasuk justifikasi untuk tindakan kebijakan. Menurut Kraft & Furlong (dalam Muchlis Hamdi 2014:94), terdapat dua makna dari penetapan kebijakan. Pertama, penetapan kebijakan merupakan proses yang dilakukan pemerintah untuk melaksanakan suatu pola tindakan tertentu atau sebaliknya. Kedua, penetapan kebijakan berkaitan dengan pencapaian konsensus dalam pemilihan-pemilihan alternatif yang tersedia. Tahap ini juga berkenaan dengan legitimasi dari alternatif yang dipilih, yakni berupa suatu rancangan tindakan-tindakan yang ditetapkan menjadi peraturan perundang-undangan.

Pelaksanaan atau implementasi kebijakan, istilah implementasi menunjuk pada sejumlah kegiatan yang mengikuti pernyataan maksud tentang tujuan dan hasil-hasil yang diinginkan oleh para pejabat pemerintah. Implementasi kebijakan merupakan tahapan dari proses kebijakan segera setelah penetapan undang-undang.

Hal ini dapat dimaknai dengan apa yang terjadi setelah undang-undang ditetapkan yang memberikan otoritas program, kebijakan, keuntungan, atau jenis keluaran yang nyata (Handoyo, 2012:94). Tahap ini pada dasarnya berkaitan dengan bagaimana pemerintah bekerja atau proses yang dilakukan oleh pemerintah untuk menjadikan kebijakan menghasilkan keadaan yang direncanakan. Pelaksanaan kebijakan dapat melibatkan penjabaran lebih lanjut tujuan-tujuan yang telah ditetapkan tersebut oleh oleh pejabat atau instansi pelaksana (Muchlis Hamdi, 2014:97).

Penilaian atau evaluasi kebijakan. Dari tindakan kebijakan akan dihasilkan kinerja dan dampak kebijakan, dalam proses selanjutnya adalah evaluasi terhadap implementasi, kinerja dan dampak kebijakan. Hasil evaluasi ini bermanfaat bagi penentuan kebijakan baru di masa yang akan datang, agar kebijakan yang akan datang lebih baik dan lebih berhasil (AG Subarsono, 2005:12). Tahap ini berfokus pada identifikasi hasil-hasil dan akibat-akibat dari implementasi kebijakan. Dengan fokus tersebut, evaluasi kebijakan akan menyediakan umpan balik bagi penentuan keputusan mengenai apakah kebijakan yang ada perlu diteruskan atau dihentikan. Setiap evaluasi kebijakan memiliki ciri-ciri tertentu yang dapat dijadikan sebagai patokan bagi seseorang analis untuk melakukan evaluasi terhadap suatu kebijakan. Ciri-ciri evaluasi kebijakan yang dimaksud diantaranya (1) tujuannya menemukan hal-hal strategis, untuk meningkatkan kinerja kebijakan, (2) evaluator mampu mengambil jarak dari pembuat kebijakan, pelaksana, dan target kebijakan, (3) prosedur dapat dipertanggungjawabkan secara metodologis, (4) dilaksanakan tidak dalam suasana

permusuhan dan kebencian, (5) mencakup rumusan, implementasi, lingkungan, dan kinerja kebijakan (Nugroho dalam Handoyo, 2012:136).

Dalam penelitian ini, penulis menggunakan konsep kebijakan publik menurut Thomas Dye. Kebijakan publik dari Thomas Dye mengandung makna bahwa (1) kebijakan publik tersebut dibuat oleh badan pemerintah, bukan organisasi swasta; (2) kebijakan publik menyangkut pilihan yang harus dilakukan atau yang tidak dilakukan oleh badan pemerintah. Makna kebijakan tidak semata-mata berkaitan dengan apa yang dapat atau tidak dapat dilakukan pemerintah, tetapi lebih dari itu, kebijakan publik menyangkut sejumlah aktivitas yang berkaitan dengan kepentingan publik.

Kebijakan melibatkan tiga komponen utama, yaitu *society*, *political system*, dan *public policy* itu sendiri dan saling memengaruhi. Segitiga kebijakan Dye dapat juga dipakai untuk memotret bagaimana kebijakan publik di Indonesia dirancang dan diimplementasikan. Di Indonesia, kebijakan publik yang ditetapkan dipengaruhi oleh kondisi sosial ekonomi masyarakatnya, baik berkaitan dengan tingkat pendidikan, tingkat pendapatan masyarakat, tingkat kemiskinan, kualitas hidupnya, maupun tingkat daya saingnya. Kelembagaan dan sistem politik Indonesia memengaruhi dan juga dipengaruhi oleh kondisi sosial ekonomi masyarakat Indonesia. Kelembagaan tersebut sangat rumit, mencakupi sistem hukum, sistem ekonomi, sistem politik, dan sistem kultural. Dalam kelembagaan ini turut bermain partai politik, pemerintah (pusat dan daerah), birokrasi, parlemen, dan organisasi. Mereka menentukan kebijakan apa yang diambil oleh pemerintah. Output kebijakan bisa berupa Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, ataupun Peraturan Daerah, baik

menyangkut bidang pendidikan, kesehatan, finansial, maupun bidang-bidang lain yang menyentuh kehidupan masyarakat atau publik (Handoyo, 2012:13-14).

### **3. Pemberdayaan Masyarakat**

#### **a. Pengertian Pemberdayaan Masyarakat**

Pemberdayaan berasal dari bahasa Inggris "*empowerment*", yang secara harfiah diartikan sebagai pemberkuasaan, dalam arti pemberian atau peningkatan kekuasaan "*power*" kepada masyarakat yang lemah atau kurang beruntung. Craig dan Mayo dalam Abu Huraerah (2011:96) mengatakan bahwa konsep pemberdayaan termasuk dalam pengembangan masyarakat dan terkait dengan konsep-konsep: kemandirian(*self-help*), partisipasi (*participation*), jaringan kerja (*networking*), dan pemerataan (*equity*).

Pemberdayaan masyarakat pada dasarnya adalah memberikan kekuatan kepada pihak yang kurang atau tidak berdaya (*powerless*) agar mereka memiliki kekuatan yang menjadi modal dasar untuk mengaktualisasikan diri. Aktualisasi diri merupakan salah satu kebutuhan mendasar manusia. Pemberdayaan tidak bersifat individual tetapi juga bersifat kolektif (Harry Hikmat,2001:46).

Menurut Sunyoto Usman (dalam Abu Huraerah 2011:100), pemberdayaan masyarakat adalah sebuah proses dalam bingkai usaha memperkuat apa yang lazim disebut *community self-reliance* atau kemandirian. Dalam proses ini masyarakat didampingi untuk membuat analisis masalah yang dihadapi, dibantu untuk menemukan alternatif solusi masalah tersebut, serta diperlihatkan strategi memanfaatkan berbagai sumber daya yang dimiliki dan dikuasai. Dengan kata lain,



prinsip yang dikedepankan dalam proses pemberdayaan adalah memberi peluang masyarakat untuk memutuskan apa yang mereka inginkan sesuai dengan kemauan, pengetahuan, dan kemampuannya sendiri.

Pemberdayaan masyarakat mempunyai beberapa cara pandang. Pertama, pemberdayaan dimaknai dalam konteks menempatkan posisi berdiri masyarakat. Posisi masyarakat bukanlah objek penerima manfaat (*beneficiaries*) yang bergantung pada pemberian dari pihak luar seperti pemerintah, melainkan dalam posisi sebagai subjek (agen atau partisipan yang bertindak) yang berbuat secara mandiri. Berbuat secara mandiri bukan berarti lepas dari tanggung jawab negara. Pemberian layanan publik (kesehatan, pendidikan, perumahan, transportasi, dan seterusnya) kepada masyarakat tentu merupakan tugas dan kewajiban negara secara *given*. Masyarakat yang mandiri sebagai partisipan berarti terbukanya ruang dan kapasitas, mengembangkan potensi-kreasi, mengontrol lingkungan dan sumber dayanya sendiri, menyelesaikan masalah secara mandiri, dan ikut menentukan proses politik di ranah negara. Masyarakat ikut berpartisipasi dalam proses pembangunan dan pemerintahan (Sethurahman dalam Mulyono, 2017:55)

#### **b. Asas-Asas Pemberdayaan Masyarakat**

Asas atau yang sering juga disebut dengan prinsip adalah kebenaran yang diakui secara umum yang dijadikan acuan dalam pengambilan keputusan dan pelaksanaan kegiatan lainnya secara konsisten. Berdasarkan pemahaman tersebut maka sebuah asas atau prinsip akan berlaku umum atau dapat diterima secara

umum. Berkenaan dengan itu, pemberdayaan masyarakat juga harus dilakukan berdasarkan :

1. Asas Kesukarelaan, maksudnya keterlibatan seseorang dalam kegiatan pemberdayaan harus dilakukan tanpa paksaan, tetapi atas dasar keinginannya sendiri yang didorong oleh kebutuhan untuk memperbaiki dan memecahkan masalah kehidupan yang dirasakannya;
2. Asas Kemandirian, maksudnya bahwa upaya pemberdayaan masyarakat jangan sampai menimbulkan ketergantungan yang bersangkutan, melainkan sebaliknya dengan pemberdayaan tersebut masyarakat secara mandiri dapat memecahkan masalah berdasarkan kemampuannya sendiri;
3. Asas Keswadayaan, upaya pemberdayaan harus menghasilkan kemampuan untuk mengidentifikasi, merumuskan, dan melaksanakan kegiatan dengan penuh tanggung jawab, tanpa menunggu atau mengharapkan dukungan atau petunjuk dari luar;
4. Asas Keikutsertaan maksudnya sebuah pihak yang terkait harus ikut serta baik dalam proses pengambilan keputusan, perencanaan, pelaksanaan, pemantauan, dan evaluasi serta pemanfaatan hasil-hasilnya;
5. Asas Kesetaraan, maksudnya setiap upaya pemberdayaan masyarakat, harus menempatkan semua pemangku kepentingan dalam kedudukan atau posisi yang setara, tidak ada yang ditinggikan dan tidak ada yang direndahkan;
6. Asas Musyawarah, maksudnya setiap upaya pemberdayaan, harus memberikan hak kepada semua pihak untuk mengemukakan gagasan atau pendapatnya dan

saling menghargai perbedaan pendapat diantara pemangku kepentingan, dalam pengambilan keputusan sedapat mungkin diusahakan secara musyawarah untuk mencapai mufakat;

7. Asas Keterbukaan, maksudnya setiap upaya pemberdayaan harus dilakukan secara terbuka, sehingga tidak timbul kecurigaan, melainkan saling jujur, saling percaya, dan saling peduli satu sama lain;
8. Asas Kebersamaan, maksudnya dalam upaya pemberdayaan dilakukan dengan saling berbagi rasa, saling membantu, atau tujuan pemberdayaan (Chabib Sholeh, 2014:83-84).

Pemberdayaan masyarakat memiliki peran penting dalam mewujudkan kesejahteraan masyarakat. Seperti halnya dalam mempengaruhi kebijakan yang berpengaruh pada lingkungan masyarakat, dapat mengatur urusan rumah tangganya sendiri, dan memiliki pedoman kepercayaan yang tinggi dalam melakukan kontrol atas permasalahan. Beberapa prinsip yang dapat dijadikan pedoman dalam pemberdayaan masyarakat antara lain membangun relasi pertolongan, membangun komunikasi, terlibat dalam pemecahan masalah, dan merefleksikan sikap dan nilai profesi (Abu Huraerah, 2011:107)

1. Membangun relasi pertolongan yang: 1) merefleksikan respon empati; 2) menghargai pilihan dan hak klien menentukan nasibnya sendiri; 3) menghargai perbedaan dan keunikan individu; 4) menekankan kerjasama klien.

2. Membangun komunikasi yang: 1) menghormati martabat dan harga diri klien; 2) mempertimbangkan keragaman individu; 3) berfokus pada klien; 4) menjaga kerahasiaan klien.
3. Terlibat dalam pemecahan masalah yang: 1) memperkuat partisipasi klien dalam semua aspek proses pemecahan masalah; 2) menghargai hak-hak klien; 3) merangkai tantangan sebagai kesempatan belajar; 4) melibatkan klien dalam pembuatan keputusan dan evaluasi.
4. Merefleksikan sikap dan nilai profesi pekerjaan sosial melalui: 1) ketaatan terhadap kode etik profesi; 2) keterlibatan dalam pengembangan profesional, riset, dan perumusan kebijakan; 3) penerjemahan kesulitan-kesulitan pribadi ke dalam isu-isu publik; 4) penghapusan segala bentuk diskriminasi dan ketidaksetaraan kesempatan.

### **c. Strategi Pemberdayaan Masyarakat**

Dalam mewujudkan pemberdayaan masyarakat, dapat dilakukan beberapa strategi pemberdayaan, yaitu:

1. penguatan lembaga dan organisasi masyarakat
2. mengembangkan kapasitas masyarakat
3. mengembangkan sistem perlindungan sosial
4. mengurangi berbagai bentuk pengaturan dalam masyarakat
5. membuka ruang gerak seluas-luasnya bagi masyarakat, dan
6. mengembangkan potensi masyarakat (Rahardjo Adisasmito, 2006:155)

Salah satu langkah awal dalam mewujudkan pemberdayaan masyarakat adalah dengan mendukung posisi tawar dan akses masyarakat untuk memperoleh dan memanfaatkan sumberdaya untuk meningkatkan kegiatan ekonomi melalui penguatan lembaga dan organisasi masyarakat. Langkah kedua yang diambil setelah penguatan lembaga dan organisasi masyarakat adalah dengan mengembangkan kapasitas masyarakat melalui peningkatan ketrampilan dan pengetahuan, penyediaan sarana dan prasarana seperti modal, informasi pasar dan teknologi, sehingga dapat memperluas kerjasama dan mendirikan pendapatan yang layak, khususnya bagi keluarga yang kurang mampu dan masyarakat miskin.

Langkah ketiga adalah dengan mengembangkan sistem perlindungan sosial kepada masyarakat yang membutuhkan seperti halnya masyarakat yang terkena musibah bencana alam dan masyarakat yang terkena dampak krisis ekonomi. Selanjutnya dengan mengurangi berbagai bentuk pengaturan yang menghambat masyarakat untuk membangun lembaga dan organisasi guna penyaluran pendapat, melakukan interaksi sosial untuk membangun kesepakatan antara kelompok masyarakat dengan organisasi sosial politik.

Setelah itu, dengan membuka ruang gerak seluas-luasnya bagi masyarakat untuk terlibat dan berpartisipasi dalam proses pengambilan keputusan publik melalui pengembangan forum lintas yang dibangun dan dimiliki masyarakat setempat. Terakhir dengan mengembangkan potensi masyarakat untuk membangun lembaga dan organisasi keswadayaan masyarakat ditingkat lokal untuk memperkuat solidaritas masyarakat dalam memecahkan berbagai masalah kemasyarakatan dan khususnya

membantu masyarakat miskin dan rentan sosial. Dengan demikian diharapkan mampu menciptakan suasana atau iklim yang memungkinkan masyarakat untuk berkembang, mandiri, dengan meningkatkan kualitas dan kesejahteraan masyarakat.

#### **4. Keluarga Berencana (KB)**

##### **a. Pengertian Keluarga Berencana**

Undang-Undang Nomor 52 tahun 2009 Tentang Perkembangan Kependudukan dan Pembangunan Keluarga menjelaskan pengertian KB secara umum, yaitu upaya untuk mengatur kelahiran anak, jarak kelahiran, usia ideal melahirkan serta mengatur kehamilan. KB ini dilakukan melalui kegiatan promosi, perlindungan dan bantuan sesuai dengan hak reproduksi pasangan usia subur untuk dapat mewujudkan keluarga yang berkualitas. Keluarga berencana memungkinkan pasangan untuk mengantisipasi dan mencapai jumlah anak yang diinginkan serta mengatur waktu dan jarak kelahiran mereka. Integrasi layanan keluarga berencana dalam penghapusan gizi buruk adalah salah satu cara untuk mengurangi kekurangan gizi di negara-negara berkembang (Md Juel Rana dan Srinivas Goli, 2017:57).

WHO (*World Health Organization*) *Expert Commite* dalam Hanafi Hartanto, (1994:27) Keluarga Berencana adalah tindakan yang membantu individu atau pasangan suami isteri untuk:

1. Mendapatkan objektif-objektif tertentu
2. Menghindari kelahiran yang tidak diinginkan
3. Mendapatkan kelahiran yang memang diinginkan
4. Mengatur interval diantara kehamilan

5. Mengontrol waktu saat kelahiran dalam hubungan dengan umur suami-isteri
6. Mengontrol jumlah anak dalam keluarga

Keberhasilan program ini dapat dicapai dengan komitmen politis yang tinggi dari pemerintah dan keuletan serta kesungguhan para unit pelaksana, partisipasi dan institusi masyarakat serta anggota masyarakat. Kebijakan, hukum, dan program pemerintah sangat mempengaruhi metode-metode yang telah tersedia dan cara pelayanannya. Program yang menyediakan kontrasepsi modern yang didukung oleh kebijakan dan persetujuan pemerintah, serta pendidikan yang dikombinasi dengan keadaan sosial yang kondusif, merupakan program yang paling efektif untuk menurunkan fertilitas. Selain itu, program keluarga berencana juga berperan untuk mengurangi pertumbuhan penduduk, mencapai tujuan pembangunan nasional, mendukung hak setiap orang untuk menentukan ukuran keluarga dan/atau untuk menjamin pemerataan penyediaan pelayanan (*Population Report* dalam Dyah Noviawati Setya Arum dan Sujiyatini, 2011:15-16).

#### **b. Tujuan Keluarga Berencana**

Tujuan program KB adalah untuk meningkatkan kesejahteraan keluarga, bangsa dan negara dengan cara menurunkan angka kelahiran. Dalam UU No. 52 Tahun 2009 pasal 21 ayat 2 tentang Perkembangan Kependudukan dan Pembangunan Keluarga, disebutkan bahwa kebijakan program KB bertujuan untuk:

1. Mengatur kehamilan yang diinginkan
2. Menjaga kesehatan dan menurunkan angka kematian ibu, bayi, dan anak

3. Meningkatkan akses dan kualitas informasi, pendidikan, konseling, dan pelayanan KB dan kesehatan reproduksi
4. Meningkatkan partisipasi dan kesertaan pria dalam praktek KB, dan
5. Mempromosikan penyusuan bayi sebagai upaya untuk menjarangkan kehamilan

Tujuan utama program KB nasional adalah untuk memenuhi perintah masyarakat akan pelayanan KB dan kesehatan reproduksi yang berkualitas, menurunkan tingkat/angka kematian ibu bayi, dan anak serta penanggulangan masalah kesehatan reproduksi dalam rangka membangun keluarga kecil berkualitas (Dyah Noviawati Setya Arum dan Sujiyatini, 2011:28-29).

Pentingnya keterlibatan masyarakat akan program KB juga tertuang dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 27 Tahun 2014 tentang Pedoman Penyusunan, Pengendalian dan Evaluasi Rencana Kerja Pembangunan Daerah Tahun 2015. Disebutkan bahwa dalam rangka peningkatan pelayanan bidang keluarga berencana dan keluarga sejahtera meliputi jenis pelayanan dasar yang mencakup pelayanan Komunikasi Informasi dan Edukasi Keluarga Berencana dan Keluarga Sejahtera, sehingga harus ada keselarasan antara pemerintah dan warga negara baik dalam peningkatan mutu pelayanan dan kinerja birokrasi dengan keterlibatan masyarakat guna mencapai sasaran tujuan program yang telah dijalankan selama ini. Keterlibatan masyarakat dalam mengikuti program KB adalah suatu bentuk kesadaran dan tanggung jawab masyarakat yang berbentuk partisipasi, keikutsertaan dan kontribusi dalam melaksanakan hak dan kewajibannya melalui



program pemerintah untuk menurunkan dan pembatasan angka kelahiran yang dilakukan dengan program yang telah dijalankan oleh pemerintah.

#### **c. Alat-Alat Kontrasepsi dalam Pelaksanaan Program Keluarga Berencana**

Ada beberapa alat kontrasepsi yang dapat dipakai dalam pelaksanaan KB, sesuai dengan perkembangan teknologi dan ilmu pengetahuan zaman sekarang, antara lain:

- 1) Alat Kontrasepsi untuk Suami. Pertama yaitu Condom, adalah suatu alat kontrasepsi yang praktis dan murah, terbuat dari karet tipis sekali, juga sangat efektif, asal betul pemakaiannya, dan harus dengan persetujuan kedua suami isteri. Kedua, yaitu Coitus Interruptus (sanggama terputus). Metode ini adalah cara yang paling sederhana dan paling kuno untuk menghindari kehamilan
- 2) Alat Kontrasepsi untuk isteri. Pertama yaitu Oral Pil. Alat kontrasepsi ini dapat mencegah masuknya sel telur (ovum) dari ovarius, sehingga tidak ada sel telur yang masuk untuk dapat dibuahi. Kedua yaitu *Intra Uterine Device* (IUD), ini dipasang pada wanita untuk menghalangi kehamilan dan dipasang 2 atau 3 hari sesudah haid, dan tiga bulan setelah melahirkan. Selain itu, ada beberapa macam alat kontrasepsi saat ini yang bisa dijadikan referensi bagi ibu-ibu yang ingin mengatur jarak atau mencegah kehamilan diantaranya KB Implan, KB AKDR, Kontrasepsi Suntikan, KB Vasektomi, KB Kondom, KB Tubektomi, Tubal Ligation (Emilia Sari, 2018: 64-65)

#### **d. Prespektif Keluarga Berencana dalam Islam**

Islam sebagai agama secara substansial telah menawarkan konsep HAM di dalam ajarannya. Imam al-Ghazali, merumuskan bahwa ada 5 (lima) hak dasar yang

melekat dalam diri manusia yang disebut *al-Kulliyat al-Khamsah*, lima hak dasar yang meliputi: hak atas kesanggupan hidup (*hifzh al-nafs*), hak atas kepemilikan harta benda (*hifzh almal*), hak atas kebebasan berpikir (*hifzh alaql*), hak atas keberlanjutan anak keturunan (*hifzh al-nasl*), serta hak atas kebebasan beragama (*hifzh al-din*). Lima hak ini merupakan penjabaran dari cita kemaslahatan (*mashlahah*). Jika lima hak ini terakomodasi dengan baik dan layak, maka berarti kemaslahatan masyarakat telah terpenuhi. Sebaliknya, jika belum, apalagi tidak ada sama sekali, berarti belum ada kemaslahatan dalam kehidupan publik. Al-Ghazali menegaskan, setiap hal yang mengandung perlindungan atas kelima hal ini adalah kemaslahatan, dan setiap yang menegasikannya adalah kerusakan (*mafsadah*), dan menolak kemafsadatan adalah bentuk perwujudan dari cita kemaslahatan itu sendiri. Pada zaman Rasulullah SAW tidak ada seruan luas untuk ber-KB atau mencegah kehamilan di tengah-tengah kaum muslimin.

Tidak ada upaya dan usaha yang serius untuk menjadikan *al-'azl* sebagai amalan yang meluas dan tindakan yang populer di tengah-tengah masyarakat. Sebagian sahabat Rasulullah SAW yang melakukannya pun tidak lebih hanya pada kondisi darurat, ketika hal itu diperlukan oleh keadaan pribadi mereka. Oleh karena itu, Nabi Muhammad SAW tidak menyuruh dan tidak melarang *'azl*. Pada masa sekarang ini, manusia banyak menciptakan alat untuk mencegah dan menghentikan kehamilan.

Hal ini sesuai dengan hadits Nabi SAW yang diriwayatkan oleh Muslim: Dari Abu Sa'id Al Khudri RA, dia berkata, "Seseorang mengucapkan 'Azl

di hadapan Nabi SAW, lalu beliau bertanya, 'Apa yang kalian maksudkan? Para sahabat berkata, 'Seorang laki-laki mempunyai istri yang sedang menyusui, lalu laki-laki itu menyetubuhinya tetapi tidak menginginkan istrinya hamil" (maka ia melakukan 'Azl). Juga seorang laki-laki yang memiliki budak perempuan, lalu laki-laki tersebut menyetubuhinya, tetapi ia tidak ingin budak perempuannya hamil (maka ia melakukan Azl.' Rasulullah SAW Bersabda, 'Jangan kalian melakukan hal itu, karena kehamilan itu adalah takdir'" Kata Ibnu "Aun, "Aku ceritakan hal itu kepada Al Hasan, lalu ia berkata, 'Demi Allah! Hal seperti ini adalah sebagai peringatan keras. Muslim 4/159.

Dari Abu Sai'd Al Khudri, ia berkata, "Seorang lelaki bertanya kepada Rasulullah SAW mengenai 'azl?" maka Rasulullah SAW bersabda, "Apakah kalian melakukan itu? Tidak ada (halangan) atas kalian untuk tidak melakukannya, sesungguhnya tidak ada satu jiwa pun yang telah Allah takdirkan untuk ada, melainkan ia akan ada." Shahih: Ar-Raudh (999), AdabAz-Zafaf (56), Shahih Abu Daud (1886 dan 1888): MuttafaqAlaih.

Dari Jabir, ia berkata, "Kami melakukan 'azl pada masa Rasulullah Saw, dan Alquran tengah turun." Shahih: Al Adab (51): MuttafaqAlaih. Pada hakikatnya, KB tidak bertujuan untuk membatasi kehamilan dan kelahiran yang dipandang sangat bertentangan dengan eksistensi dan esensi perkawinan itu sendiri, melainkan hanya mengatur kehamilan dan kelahiran anak. Sehingga bila dilihat dari fungsi dan manfaat KB yang dapat melahirkan kemaslahatan dan mencegah kemadharatan, maka tidak diragukan lagi kebolehan dalam Islam.

Dalam memahami makna KB, banyak ulama yang sepakat akan persetujuannya dalam arti membolehkan dan terdapat juga ulama yang melarang mengikuti KB. Hal ini dijelaskan oleh Muhammad Hamdani dalam bukunya Pendidikan Agama Islam “Islam dan Kebidanan” dengan uraian sebagai berikut:

1) Ulama yang memperbolehkan yaitu Yusuf Qaradhawi, Imam Ghazali, Syaikh al-Hariri, Syaikh Syalthut. Mereka berpendapat bahwa diperbolehkan mengikuti program KB dengan adanya ketentuan antara lain: untuk menjaga kesehatan ibu, menghindari kesulitan ibu, dan untuk menjarangkan anak. Mereka juga berpendapat bahwa perencanaan keluarga itu tidak sama dengan pembunuhan, karena pembunuhan itu berlaku ketika janin mencapai tahap ketujuh dari penciptaan. Hal ini didasari dengan Q. S. Al-Mu'minun ayat 12, 13, 14.

2) Ulama yang melarang yaitu Madkhour, Abu A'la al-Maududi. Mereka melarang mengikuti KB karena perbuatan itu termasuk membunuh keturunan sebagaimana firman Allah SWT dalam Q. S. Al-Isra' ayat 31.

*“Dan janganlah kamu membunuh anak-anakmu karena takut kemiskinan. kamilah yang akan memberi rezki kepada mereka dan juga kepadamu. Sesungguhnya membunuh mereka adalah suatu dosa yang besar.”*

3) Fatwa Majelis Ulama Indonesia Tahun 2000 menyatakan bahwa; (1) Pada dasarnya, agama Islam memperbolehkan manusia melakukan pengaturan kelahiran anak dengan tujuan yang positif seperti untuk menjaga kesehatan ibu dan anak serta dilakukan dengan cara-cara yang baik dan tidak menimbulkan bahaya; (2) Pemandulan dengan melakukan Vasektomi (pemotongan/penutupan saluran air mani

laki-laki) atau Tubektomi (pemotongan/penutupan saluran telur pada wanita) dengan tujuan untuk membatasi kelahiran anak adalah perbuatan haram; (3) Tubektomi dapat dilakukan berdasarkan pertimbangan medis dari dokter yang profesional yang bersifat amanah, bahwa apabila yang bersangkutan hamil atau melahirkan akan membahayakan jiwanya dan atau anaknya (Emilia Sari,2018:66-68).

Dari beragam pemaparan diatas, jika kita mengetahui dan memahami betul maksud dan hikmah Islam di balik pemberian keringanan atas pelaksanaan hubungan pada berbagai kondisi darurat adalah karena terinspirasi dari pemahaman yang sempurna bahwa seorang anak menjadi tanggung jawab yang sangat besar, dan wajib dipelihara dengan pemeliharaan yang sempurna dan kepedulian tinggi.

## **B. Kajian Hasil Penelitian Yang Relevan**

<b>NO</b>	<b>Judul</b>	<b>Perbedaan Penelitian</b>
1.	Saroni 2014 yang berjudul "Faktor-faktor Yang Mempengaruhi Partisipasi Masyarakat Dalam Pelaksanaan Program Keluarga Berencana Guna Mewujudkan Norma Keluarga Kecil Bahagia di Desa Sendang Waru Kabupaten Rembang"	Penelitian ini fokus pada bagaimana ketercapaian pelaksanaan program keluarga berencana ditinjau dari faktor-faktor yang mempengaruhi partisipasi masyarakat di Desa Sendang Waru Kabupaten Rembang.
2.	Fredi Bagus Kusumaning Yandi, 2015 yang berjudul "Tinjauan Sosio-yuridis Terhadap Undang-Undang Nomor 52 Tahun 2009 tentang perkembangan	Penelitian ini fokus pada peran dan fungsi Bapermas, Perempuan dan Keluarga Berencana serta kendala yang timbul untuk

	kependudukan dan pembangunan keluarga di Kota Semarang"	mengatasi pertumbuhan berdasarkan UU No 52 tahun 2009 Tentang Perkembangan Kependudukan dan Pembangunan Keluarga di Kota Semarang.
3.	Asmira Yunika 2014 yang berjudul "Analisis Pelaksanaan Program Keluarga Berencana dan Pemberdayaan Perempuan, di Kecamatan Bangko Rotan Hilir".	Penelitian ini fokus pada implementasi pelayanan yang dilakukan oleh pemerintah untuk memberikan pembinaan di bidang pemberdayaan perempuan dan keluarga berencana di Kecamatan Bangko Rotan Hilir
4.	Nurkhafifah Zultha 2017 yang berjudul "Implementasi Program KB dalam upaya penanggulangan kemiskinan di Kecamatan Teluk Betung Timur Kota Bandar Lampung".	Penelitian ini fokus pada implementasi kebijakan pemerintah dalam mengatasi kemiskinan melalui program KB di Kecamatan Teluk Betung Timur Kota Bandar Lampung.
5.	Herwandi,dkk. 2017 yang berjudul Strategi Badan Pemberdayaan Perempuan Perlindungan Anak dan Keluarga Berencana Dalam Pelaksanaan Pengendalian Laju Pertumbuhan Penduduk di Kota Tanjungpinang"	Penelitian ini fokus pada program strategi yang dijalankan oleh dinas pemberdayaan perempuan dalam kegiatan- kegiatan pengendalian laju pertumbuhan penduduk di Tanjungpinang.
6.	Wahid,2016 yang berjudul "Strategi Komunikasi Bapermas Kota Surakarta dalam Sosialisasi Program Keluarga Berencana"	Penelitian ini fokus pada strategi komunikasi yang digunakan dalam sosialisasi program keluarga berencana untuk

		mengendalikan laju pertumbuhan penduduk di Kota Surakarta.
7.	Aryan Prasetyawan, dkk yang berjudul “Implementasi Program Keluarga Berencana Pria di Kelurahan Srandol Wetan, Kecamatan Banyumanik, Kota Semarang”	Penelitian ini berfokus pada implementasi dan faktor-faktor penghambat program keluarga berencana pria di Kelurahan Srandol Wetan.
8.	Budi Sulistyono, 2014 yang berjudul “Faktor-Faktor Yang Berhubungan Dengan Tingkat Partisipasi Pasangan Usia Subur (PUS) Dalam Pelaksanaan Program Keluarga Berencana di Kecamatan Bergas Kabupaten Semarang”	Penelitian ini fokus untuk mengetahui faktor-faktor apa saja yang berkontribusi terhadap partisipasi PUS dalam pelaksanaan KB di Kecamatan Bergas.
9.	Melike Erdogan, 2010 yang berjudul “ <i>Social Capital and Civic Participation Dalam Jurnal Of Social Sciences And Humanity Studies</i> ” Vol.2 No.2	Penelitian ini fokus untuk mengetahui keterlibatan masyarakat sebagai komponen penting dari modal sosial dalam urusan publik yang mencakup kegiatan politik dan non-politik.
10.	Seungahn Nah, 2017 yang berjudul “ <i>Citizen Journalism Practice Increases Civic Participation Dalam Newspaper Research</i> ” Journal Vol. 38(1) 62-78, Hal 63	Penelitian ini fokus pada peran penting keterlibatan masyarakat dalam pembangunan, dan kesehatan masyarakat di suatu negara.
11.	Md Juel Rana dan Srinivas Goli, 2017 yang berjudul “ <i>Family Planning and Its Association with Nutritional Status Of</i>	Penelitian ini fokus pada integrasi pelayanan keluarga berencana yang sudah berjalan di negara-

	<i>Women: Investigation In Select South Asian Countries Dalam Indian Journal Of Human Development” Vol.11 (1) 56-57</i>	negara Asia Selatan
12.	Atika Jasmine Nurulhayati, 2017 yang berjudul “Strategi Komunikasi Program DB4MK Dinas Kesehatan Kabupaten Bantul Dalam Meningkatkan Partisipasi Masyarakat dalam Upaya Penanggulangan Masalah kesehatan di Kabupaten Bantul”	Penelitian ini berfokus pada strategi-strategi komunikasi yang digunakan untuk meningkatkan partisipasi masyarakat di Kabupaten Bantul.
13.	Sari Emilia, 2018 yang berjudul “Keluarga Berencana Dalam Perspektif Ulama Hadis” Vol. 6 No. 1	Penelitian ini berfokus untuk mengetahui perspektif islam mengenai program keluarga berencana yang bersumber pada hadist dan narasumber ulama di Indonesia.
14.	Fitriya Kusuma Wardani. 2010 yang berjudul Partisipasi Masyarakat dalam Mengikuti Program Keluarga Berencana di Desa Sidoharjo, Kecamatan Polanharjo, Kabupaten Klaten”	Penelitian ini berfokus untuk mengetahui faktor-faktor yang mempengaruhi partisipasi dan keterlibatan masyarakat desa Sidoharjo, Kabupaten Klaten dalam program keluarga berencana
15.	Mashuri, 2014 yang berjudul “Partisipasi Masyarakat Sebagai Upaya Pembangunan Demokrasi”	Penelitian ini berfokus pada hal-hal yang mempengaruhi demokrasi yang berkaitan dengan partisipasi dalam pembangunan di



		Indonesia”
16.	Eko Purnomo, 2017 yang berjudul “Strategi Komunikasi Badan Pemberdayaan Perempuan, Perlindungan Anak dan Keluarga Berencana dalam Mewujudkan Kabupaten Layak Anak di Kabupaten Siak”	Penelitian ini fokus pada pelaksanaan strategi komunikasi yang diterapkan oleh badan pemberdayaan perempuan, perlindungan anak dan keluarga berencana dalam mewujudkan kabupaten layak anak di Kabupaten Siak”.
17.	Maxine L. Weinman <i>et.al</i> 2011 yang berjudul “ <i>Ethnicity as a Factor in Reproductive Care Utilization Among Males Attending Family Planning Clinics</i> ”	Penelitian ini fokus untuk mengetahui faktor-faktor yang mempengaruhi seorang laki-laki untuk mengikuti program keluarga berencana
18.	Seungahn Nah, 2017 yang berjudul “ <i>Citizen Journalism Practice Increases Civic Participation Dalam Newspaper Research</i> ” <i>Journal Vol. 38(1) 62-78, Hal 63</i>	Penelitian ini fokus pada peran penting keterlibatan masyarakat dalam pembangunan, dan kesehatan masyarakat di suatu negara.
19.	Taat Wulandari, 2008 yang berjudul “Persepsi dan Partisipasi Masyarakat Terhadap Prgram Keluarga Berencana di Desa Panggungharjo, Kec. Sewon, Kabupaten Bantul”	Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui bentuk bentuk partisipasi masyarakat terhadap program keluarga berencana di Desa Panggungharjo, Kec. Sewon, Kabupaten Bantul.
20.	Muhammad Abdurahman Wahid, 2016 yang berjudul “Strategi Bapermas Kota Surakarta dalam Sosialisasi Program	Penelitian ini fokus pada sosialisasi upaya-upaya yang dilakukan Bapermas kota

	Keluarga Berencana”	Surakarta dalam meningkatkan jumlah peserta program keluarga berencana.
--	---------------------	---

Dari dua puluh penelitian tersebut, masih memfokuskan implementasi pemerintah dalam melaksanakan program KB, belum meneliti secara fokus atau mendalam kaitannya dengan bagaimana strategi pemerintah untuk meningkatkan keterlibatan masyarakat dalam mengikuti program keluarga berencana, oleh karena itu melakukan penelitian yang fokus mengenai strategi dinas pemberdayaan perempuan, perlindungan anak, pengendalian penduduk dan keluarga berencana (DP3APPKB) Kabupaten Karanganyar untuk meningkatkan keterlibatan masyarakat dalam program keluarga berencana. Penelitian ini diharapkan agar memberikan gambaran bagaimana pelaksanaan strategi yang diterapkan oleh pemerintah dan mengetahui faktor penghambat untuk menjalankan program keluarga berencana di Kabupaten Karanganyar, yang nantinya dapat memberikan manfaat kepada masyarakat sebagai sumber informasi, serta bagi pemerintah bermanfaat untuk mengetahui pencapaian hasil peningkatan keterlibatan masyarakat dalam program keluarga berencana dan melakukan evaluasi dari strategi yang diterapkan.

### **C. Kerangka Berpikir**

Kerangka berpikir merupakan bagian yang memaparkan mengenai dimensi kajian utama suatu penelitian, faktor-faktor kunci dan hubungan-hubungan antara dimensi yang disusun dalam bentuk narasi dan grafis. Dalam gambar bagan di bawah,

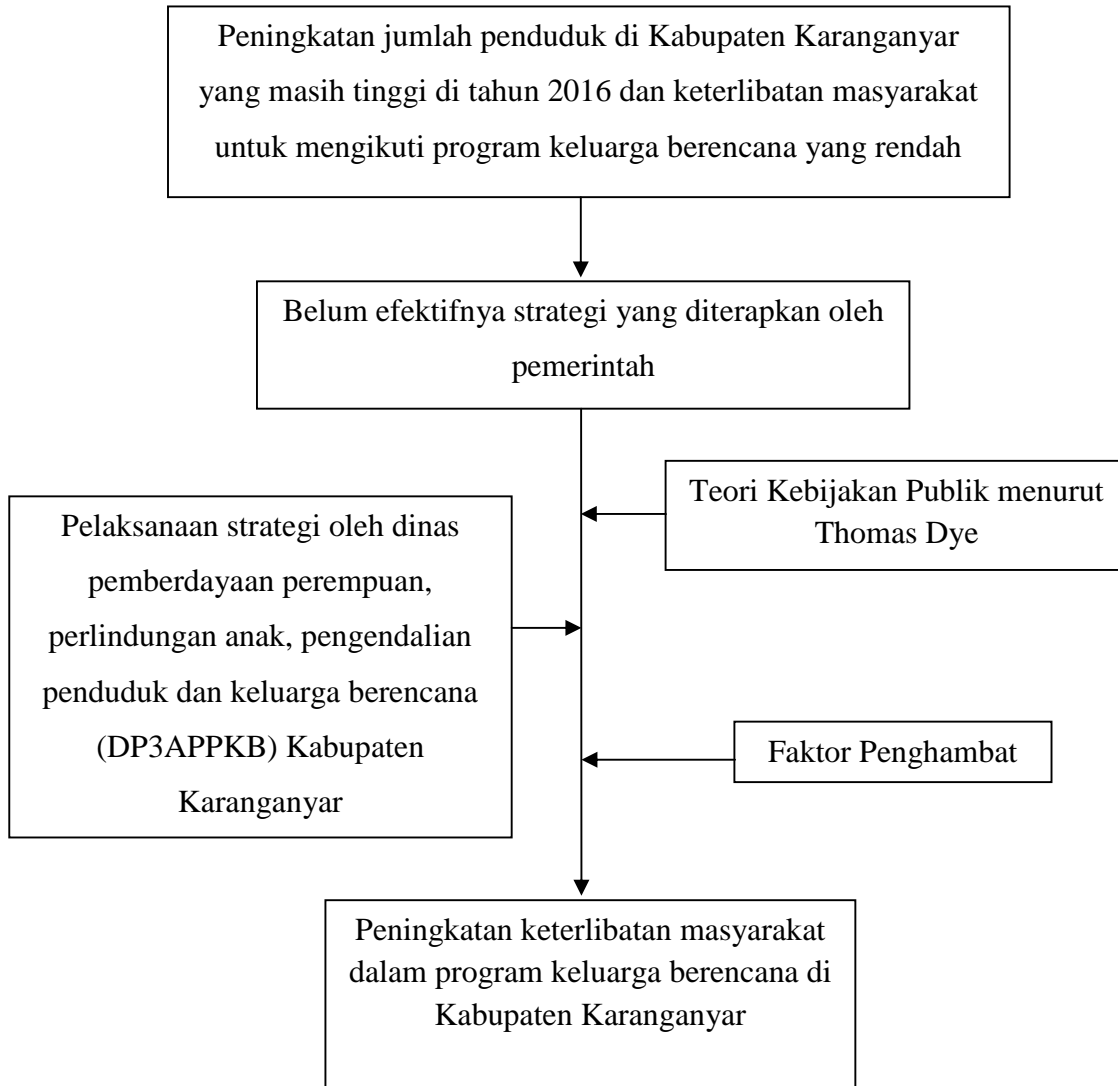
dapat disimpulkan bahwa dalam penelitian ini akan mengkaji mengenai strategi dinas pemberdayaan perempuan, perlindungan anak, pengendalian penduduk dan keluarga berencana (DP3APPKB) untuk meningkatkan keterlibatan masyarakat dalam program keluarga berencana di Kabupaten Karanganyar.

Salah satu program pemerintah untuk menghambat laju pertumbuhan penduduk adalah dengan dijalankannya program Keluarga Berencana. Keluarga Berencana juga sebagai program nasional yang dijalankan oleh pemerintah untuk mengurangi populasi penduduk. Hal ini berkaitan dengan kondisi jumlah penduduk yang tinggi dan tidak diimbangi dengan lapangan pekerjaan, sarana prasarana, dan kualitas penduduk akan berdampak negatif, antara lain kesenjangan masyarakat berupa pengangguran, kemiskinan, tindakan kriminalitas, dan tingkat kesehatan masyarakat akan menurun.

Undang-Undang nomor 52 Tahun 2009 Tentang Perkembangan Kependudukan dan Pembangunan Keluarga juga menjelaskan bahwa dalam mewujudkan pertumbuhan yang seimbang dan keluarga berkualitas dilakukan upaya pengendalian angka kelahiran dan penurunan angka kematian, pengarahannya mobilitas penduduk, pengembangan kualitas penduduk pada seluruh dimensinya. Program Keluarga Berencana di Indonesia dijalankan pada tingkat pusat dan tingkat daerah. Pelaksanaan program keluarga berencana di tingkat daerah kabupaten/kota merupakan salah satu upaya pemerintah yang dikoordinir oleh Dinas Pemberdayaan Perempuan, Perlindungan Anak, Pengendalian Penduduk dan Keluarga Berencana (DP3APPKB).

Agar tujuan program keluarga berencana bisa tercapai, diperlukan tanggung jawab antara pemerintah dan warga negara baik dalam peningkatan mutu pelayanan dan kinerja birokrasi dengan partisipasi aktif dari setiap warga negara guna mencapai tujuan program yang telah dijalankan selama ini. Keterlibatan masyarakat dalam program keluarga berencana oleh pemerintah merupakan hal yang penting berpengaruh dalam keberhasilan pelaksanaan pemerintahan suatu negara. Dengan adanya keterlibatan masyarakat, tiap-tiap warga negara mampu melaksanakan hak dan kewajibannya dalam proses pelaksanaan kebijakan oleh pemerintah khususnya berpartisipasi dalam mengikuti program keluarga berencana.

Selain itu, untuk meningkatkan keterlibatan masyarakat dalam keluarga berencana perlu adanya penerapan strategi yang tepat oleh pemerintah. Ketika program keluarga berencana yang dijalankan pemerintah belum berjalan dengan baik, perlu diketahui faktor-faktor penghambat dari strategi yang mengakibatkan program tersebut belum sesuai dengan tujuan. Faktor penghambat tersebut dapat dijadikan evaluasi dan memberikan solusi bagi pemerintah khususnya Kabupaten Karanganyar untuk menerapkan strategi yang tepat untuk meningkatkan keterlibatan masyarakat melalui kebijakan program Keluarga Berencana selanjutnya.



**Bagan 2.1** Kerangka Berpikir

## **BAB V**

### **PENUTUP**

#### **A. SIMPULAN**

Berdasarkan hasil penelitian dan pembahasan, maka penulis dapat menarik beberapa kesimpulan, sebagai berikut :

1. Strategi Dinas DP3APPKB Kabupaten Karanganyar untuk meningkatkan keterlibatan masyarakat dalam program keluarga berencana adalah peningkatan pelayanan program keluarga berencana dan penyadaran kesetaraan gender dan KB melalui sosialisasi program keluarga berencana. Pada tahap awal yaitu perumusan strategi dilakukan dengan pengembangan visi misi, koordinasi dengan aktor-aktor yang terlibat, dan pemanfaatan sarana dan prasarana fisik. Hal ini bertujuan untuk memudahkan Dinas DP3APPKB dalam meningkatkan keterlibatan masyarakat dari hasil rapat koordinasi yang melibatkan aktor formal dan non formal. Saat terjun ke lapangan dalam melakukan pelayanan diperlukan sarana penunjang seperti buku atau modul, alat transportasi untuk mobilitas, tenaga medis, pengadaan alat serta obat kontrasepsi yang dibutuhkan oleh masyarakat sehingga dapat mengoptimalkan proses pelaksanaan strategi. Langkah selanjutnya implementasi strategi, implementasi strategi dilakukan dengan pelayanan keluarga berencana dan penyadaran gender dan KB melalui sosialisasi penyuluhan program keluarga berencana. Implementasi peningkatan pelayanan KB sudah mampu meningkatkan keterlibatan masyarakat dalam

program keluarga berencana di tahun 2017-2018. Terjadi peningkatan peserta KB aktif di tahun 2017 sebanyak 140.170 aseptor dan total pencapaian peserta KB Baru (PB) melalui metode hormonal dan non hormonal sampai bulan Oktober tahun 2017 sebanyak 14.763 akseptor. Pada tahun 2018, peningkatan penambahan peserta KB aktif diperoleh hasil 142.663 aseptor. Berbeda dengan hasil pencapaian KB Baru 2018 sampai bulan Oktober dengan hasil total pencapaian penambahan Peserta KB Baru hingga bulan oktober yang menurun, yaitu sebesar 11.696 aseptor. Di tahun 2016 penambahan KB MOP sebanyak 266 orang, namun di tahun 2017 penambahan MOP turun yaitu 186 aseptor dan di tahun 2018 penambahan MOP ditargetkan sebesar sebesar 200 lebih aseptor. Hasil tersebut menunjukkan bahwa pelaksanaan strategi peningkatan Kesertaan KB Jalur Khusus bisa meningkatkan partisipasi pria setelah diberikan sosialisasi kesertaan KB khusus dengan memberi dana 1,5 juta rupiah walaupun hasil yang dicapai baru 3,09% yang tergolong masih rendah.

Terakhir yaitu evaluasi strategi. Peningkatan Keterlibatan masyarakat diukur melalui jumlah aseptor KB aktif dan KB baru, hasil koordinasi internal dan eksternal dengan instansi terkait. Ketika keterlibatan masyarakat belum mencapai target, maka akan dilakukan rapat koordinasi dan pembahasan mengenai program atau alternatif strategi lain agar target pencapaian tahun selanjutnya bisa berjalan dengan baik.

2. Hambatan dalam strategi dinas DP3APPKB untuk meningkatkan keterlibatan masyarakat dalam program keluarga berencana di Kabupaten Karanganyar antara lain; ketercapaian kesertaan KB khusus (Pria) yang masih rendah, posisi jabatan fungsional umum keluarga berencana belum terisi, dan pandangan keliru masyarakat yang menganggap bahwa KB dilarang oleh agama.

## **B. SARAN**

1. Untuk meningkatkan aseptor KB aktif dan KB baru dalam pelayanan keluarga berencana, perlu dilakukan upaya pelatihan pendampingan dan pemberdayaan masyarakat dengan berkoordinasi dengan mitra kerja atau instansi terkait seperti dinas kesehatan, puskesmas, klinik KB, organisasi kewanitaan, tokoh agama, tokoh masyarakat. Hal ini bertujuan agar mampu menciptakan iklim atau suasana yang memungkinkan masyarakat untuk berkembang, mandiri dan meningkatkan kesejahteraan dan membina ketahanan keluarga dengan memperhatikan kepentingan dan kebutuhan masyarakat.
2. Untuk mengatasi kesertaan KB khusus (Pria) yang masih rendah, Dinas DP3APPKB Kabupaten Karanganyar perlu melakukan sosialisasi program KB pria yang lebih intensif. Sosialisasi harus rutin dilaksanakan kepada masyarakat khususnya para suami, minimal satu bulan sekali. Dengan adanya sosialisasi yang intensif, diharapkan pesan dari KB pria dapat tersampaikan



dengan baik, sehingga dapat meningkatkan keterlibatan masyarakat dalam program keluarga keluarga

3. Menggunakan iklan media massa sebagai alat pemberian informasi dan edukasi seperti pemasangan baliho, pamflet tentang segala yang berkaitan dengan program keluarga berencana di tempat-tempat strategis agar masyarakat mudah melihat dan memahami pentingnya program keluarga berencana yang dicanangkan oleh pemerintah.

## DAFTAR PUSTAKA

- Abidin, Said Zainal. 2012. *Kebijakan Publik*. Jakarta: Salemba Humanika
- Armstrong, Michael. 2003. *Strategic Human Resource Management*. Jakarta: Gramedia.
- Arum, Dyah Noviawati Setya dan Sujiyatini. 2011. *Panduan Lengkap Pelayanan KB Terkini*. Yogyakarta: Nuha Medika.
- David, Fred R. 2006. *Manajemen Strategis*. Jakarta : Salemba Empat.
- Halim Hamzah dan Kemal Rerindo Syahrul Putra. 2009. *Cara Praktis Menyusun dan Merancang Peraturan Daerah*. Jakarta : Kencana.
- Hamdi, Muchlis. 2014. *Kebijakan Publik, Proses, Analisis, dan Partisipasi*. Bogor: Ghalia Indonesia
- Handoyo, Eko. 2012. *Kebijakan Publik*. Semarang: Widya Karya Semarang
- Hartanto, Hanafi. 1994. *Keluarga Berencana dan Kontrasepsi*. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan.
- Hikmat, Harry. 2001. *Participatory Research Appraisal dalam Pelaksanaan Pengabdian Kepada Masyarakat*. Bandung: Humaniora Utama Press
- Hunger dan Wheelan. 2003. *Manajemen Strategis*. Yogyakarta: Andi
- Huraerah, Abu. 2011. *Pengorganisasian dan Pengembangan Masyarakat*. Bandung: Humaniora Utama Press.
- Indiahono, Dwiyanto. 2009. *Kebijakan Publik Berbasis Dynamic Policy Analysis*. Yogyakarta: Gava Media.
- Jauch, Lawrence R dan William F. Glueck. 1997. *Manajemen Strategis dan Kebijakan Perusahaan*. Jakarta: Erlangga
- J. Salusu. 2006. *Pengambilan Keputusan Strategik Untuk Organisasi Publik dan Organisasi Non Profit*. Jakarta: Grasindo
- Kabupaten Karanganyar Dalam Angka: 2017*
- Moleong, Lexy J. 2006. *Metode Penelitian Kualitatif*. Bandung : Remaja Rosdakarya.

- M. Taopan.1987. *Demokrasi Pancasila*. Jakarta: Sinar Grafika
- Mulyono, Sungkowo Edy.2017. *Kemiskinan dan Pemberdayaan Masyarakat*. Yogyakarta: Penerbit Ombak.
- Rahardjo, Adisasmito.2006. *Membangun Desa Partisipatif*. Jakarta: Graha Ilmu.
- Riskiyono, Joko.2017. *Pengaruh Partisipasi Publik Dalam Pembentukan Undang-Undang*. Depok: Nadi Pustaka.
- Rodliyah. 2012. *Partisipasi Masyarakat Dalam Pengambilan Keputusan Dan Perencanaan Di Sekolah*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Rohman, Ainur dkk. 2012. *Partisipasi Warga Dalam Pembangunan dan Demokrasi*. Jakarta: Program Sekolah Demokrasi.
- Simanjuntak, B. Dan Pasaribu. 1986. *Sosiologi Pembangunan*. Tarsito. Bandung.
- Subarsono. AG. 2013. *Analisis Kebijakan Publik*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar
- S.Sumarsono.2001.*Pendidikan Kewarganegaraan*. Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama
- Schroder, Peter. 2010. *Strategi Politik*. Jakarta: Friedrich-Naumann-Stiftung fur die Freiheit
- Soleh, Chabib.2014. *Dialektika Pembangunan Dengan Pemberdayaan*. Bandung: Fokusmedia
- Sugiyono. 2015. *Memahami Penelitian Kualitatif*. Bandung: Alfabeta.
- Sunarto.2015. *Pendidikan Kewarganegaraan Di Perguruan Tinggi*. Semarang: Unnes Press.
- Widodo.2018. *Metodologi Penelitian Populer & Praktis*. Yogyakarta: Rajawali
- Winarno.2013.*Paradigma Baru Pendidikan Kewarganegaraan*. Jakarta: PT Bumi Aksara.

### **Sumber Jurnal, Skripsi**

- Endorgan, Melike. 2010. *Social Capital and Civic Participation Dalam Jurnal Of Social Sciences And Humanity Studies Vol.2 No.2*, (Online)

[http://www.sobiad.org/ejournals/journal\\_IJSS/arihieves/2010\\_2/09melike\\_erdogan.pdf](http://www.sobiad.org/ejournals/journal_IJSS/arihieves/2010_2/09melike_erdogan.pdf) (9 Januari 2019).

Nah, Seungahn. 2017. *Citizen Journalism Practice Increases Civic Participation Dalam Newspaper Research Journal Vol. 38(1) 62-78, Hal 63* (Online) <https://journals.sagepub.com/doi/pdf/10.1177/0739532917698444> (9 Januari 2019)

Rana, Md Juel dan Srinivas Goli. 2017. *Family Planning and Its Association with Nutritional Status Of Women: Investigation In Select South Asian Countries Dalam Indian Journal Of Human Development Vol.11 (1) 56-57* (Online) <https://journals.sagepub.com/doi/pdf/10.1177/0973703017712392> (9 Januari 2019)

Emilia, Sari, 2018 *Keluarga Berencana Dalam Prespektif Ulama Hadis Vol. 6 No. 1 (2019), pp.55-70, DOI: 10.15408/sjsbs.v6i1.10452, Hal 55-71* (Online) <http://journal.uinjkt.ac.id/10452/> (17 Mei 2019)

<https://lib.unnes.ac.id/9068/1/6699.pdf> Ida Meliyana, 2011 Upaya Bapermas KB dalam Mendorong Partisipasi Masyarakat Dusun Geneng Desa Geneng Kecamatan Mijen Kabupaten Demak Dalam Program Keluarga Berencana di unduh pada 07 Januari 2019

<http://repository.uin-suska.ac.id/3990/> Asmira Yunika, 2014 Analisis Pelaksanaan Program Keluarga Berencana dan Pemberdayaan Perempuan Studi Kasus Di Kepunghuluan Bagan Jawa Kecamatan Bangko Kabupaten Rokan Hilir di unduh pada 28 Mei 2018 pukul 21.48 WIB

<http://repositori.usu.ac.id/bitstream/handle/123456789/5649/140902060.pdf?sequence=1&isAllowed=y> Arinta Fani, 2018 yang berjudul Efektivitas Program Kampung KB Guna Mewujudkan Keluarga Kecil Mandiri di Lingkungan IX Kelurahan Harjosari II di unduh pada 10 Desember 2018 pukul 11.14 WIB.

<http://lib.unnes.ac.id/17884/1/3401408087.pdf> Saroni,2014 Faktor-faktor Yang Mempengaruhi Partisipasi Masyarakat Dalam Pelaksanaan Program Keluarga Berencana Guna Mewujudkan Norma Keluarga Kecil Bahagia di Desa Sendang Waru Kabupaten Rembang di unduh pada 28 Mei 2018 pukul 22.19 WIB.

### **Sumber Peraturan Perundang-Undangan**

Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah

Undang-Undang Nomor 52 Tahun 2009 Tentang Perkembangan Kependudukan dan Pembangunan Keluarga

Peraturan Bupati Kabupaten Karanganyar Nomor 2 Tahun 2015 Tentang Penyelenggaraan Program Keluarga Berencana Daerah

### **Sumber internet**

[www.bps.go.id](http://www.bps.go.id), *Penduduk Indonesia Menurut Provinsi 1971- 1980- 1990- 1995- 2000 dan 2010*, diunduh pada 16/04/18 pukul 21.09 WIB

Widjadjadi, 2016. Hadiah Rp1,5 Juta Untuk Peserta KB Pria. <https://mediaindonesia.com/read/detail/79083-hadiah-rp1-5-juta-untuk-peserta-kb-pria>, diunduh 03/04/2019 pukul 18.08 WIB

<http://jdih.karanganyarkab.go.id/admin/pdf/171-177.pdf>, *Peraturan Bupati Kabupaten Karanganyar Nomor 2 Tahun 2015 Tentang Penyelenggaraan Program Keluarga Berencana Daerah*, diunduh pada 05/04/2019 pukul 19.00 WIB

<http://dp3appkb.karanganyarkab.go.id/index.php/profil/visi-misi>, *Visi Misi Dinas DP3APKB Kabupaten Karanganyar*, diunduh pada 05/04/2019 pukul 19.03 WIB

(<https://id.wikipedia.org/wiki/Badan> Kependudukan dan Keluarga Berencana Nasional, *Badan Kependudukan dan Keluarga Berencana Nasional*, diunduh pada 12/05/19 pukul 13.45 WIB)