

**IMPLEMENTASI PROGRAM GENERASI BERENCANA (GENRE) DALAM RANGKA
PENYIAPAN DAN PERENCANAAN KEHIDUPAN BERKELUARGA BAGI REMAJA
DI KABUPATEN MANDAILING NATAL**

**Studi Pada Dinas Pengendalian Penduduk dan Keluarga Berencana
Kabupaten Mandailing Natal**

TESIS

Oleh:

**MUHAMMAD YUNIANSYAH REGEN
NPM. 171801021**



**PROGRAM STUDI MAGISTER ADMINISTRASI PUBLIK
PROGRAM PASCASARJANA
UNIVERSITAS MEDAN AREA
MEDAN
2019**

UNIVERSITAS MEDAN AREA

© Hak Cipta Di Lindungi Undang-Undang

Document Accepted 15/8/23

1. Dilarang Mengutip sebagian atau seluruh dokumen ini tanpa mencantumkan sumber
 2. Pengutipan hanya untuk keperluan pendidikan, penelitian dan penulisan karya ilmiah
 3. Dilarang memperbanyak sebagian atau seluruh karya ini dalam bentuk apapun tanpa izin Universitas Medan Area
- Access From (repository.uma.ac.id)15/8/23

A B S T R A K

Implementasi Program Generasi Berencana (GenRe) Dalam Rangka Penyiapan Dan Perencanaan Kehidupan Berkeluarga Bagi Remaja Studi Pada Dinas Pengendalian Penduduk dan Keluarga Berencana Kabupaten Mandailing Natal

N a m a : Muhammad Yuniansyah Regen, NPM : 171801021

Program Generasi Berencana (GenRe) yang dibuat oleh BkkbN yang diterapkan di sekolah-sekolah melalui pedoman pengelolaan Pusat Informasi Dan Konseling seperti yang dituangkan dalam Peraturan Kepala Kependudukan Nasional Nomor : 88/ PER/F2/2012 tanggal 2 April 2012. Program Generasi Berencana (GenRe), kebijakan ini dalam upaya menangani permasalahan usia remaja agar mampu meningkatkan kualitas hidup ,dengan memberi informasi dan pengetahuan untuk persiapan masa depan dan kehidupan berkeluarga nantinya. Dilaksanakan dengan pendekatan kepada remaja itu sendiri melalui pengembangan Pusat Informasi dan Konseling Remaja / Mahasiswa (PIK R/M) dan pendekatan kepada keluarga yang memiliki anak usia remaja melalui pengembangan kelompok Bina Keluarga Remaja.

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis implementasi Program Generasi Berencana (GenRe) dalam rangka penyiapan dan perencanaan kehidupan berkeluarga bagi remaja pada Dinas Pengendalian Penduduk dan Keluarga Berencana Kabupaten Mandailing Natal. Metode yang digunakan adalah deskriptif kualitatif, dengan informan penelitiannya diambil secara *purposive sampling*, yaitu Kepala Dinas Pengendalian Penduduk dan Keluarga Berencana Kabupaten Mandailing Natal, PLKB (petugas lapangan keluarga berencana, kepala sekolah pengurus dan Pembina PIK-remaja di sekolah dan siswa yang tidak menjadi pengurus PIK-R.

Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa Program GenRe pada remaja sekolah melalui pusat informasi konseling remaja (PIK-R) yang dilihat dari aspek komunikasi, sumberdaya, disposisi dan struktur birokrasi belum berjalan maksimal di Kab.Mandailing Natal.Implementasi program Program Generasi Berencana (GenRe) ini belum efektif,disebabkan kurangnya komunikasi antar instansi terkait dari Dinas Pendidikan, BNN, dan Dinas Kesehatan,disertai keterbatasan sumber daya manusia dan dana. Dalam implementasi program generasi berencana pada remaja sekolah melalui wadah pusat informasi konseling remaja diperlukan koordinasi dan komunikasi antara Dinas Pengendalian Penduduk dan Keluarga Berencana Kabupaten Mandailing Natal dengan Dinas Pendidikan dan Dinas Kesehatan.

Keywords: Implementasi Program, Program Generasi Berencana (GenRe),

ABSTRACT

Implementation of the Planning Generation Program (GenRe) in Order to Prepare and Plan Family Life for Teenagers. Study at the Population and Family Planning Control Office, Mandailing Natal District

N a m e : Muhammad Yuniansyah Regen, NPM : 171801021

The Generated Planning Program (GenRe) made by BkbbN is implemented in schools through the management guidelines for the Information and Counseling Center as outlined in the Regulation of the Head of National Population Number: 88 / PER / F2 / 2012 dated 2 April 2012. Planning (GenRe) Program) implemented through approaches from two sides, namely the approach to adolescents themselves and approaches to families that have teenage children (BkbbN. Approach to adolescents through the forum for developing Youth / Student Information and Counseling Centers (PIK R / M) in schools, while approaches the family is carried out through the development of the Adolescent Family Development group.

This study aims to determine and analyze the implementation of the Planning Generation Program (GenRe) in the framework of preparing and planning family life for adolescents at the Department of Population and Family Planning Mandailing Natal District. The method used is descriptive qualitative, with the informants of the study taken by purposive sampling, namely the Head of the Population and Family Planning Control Office of Mandailing Natal District, PLKB (family planning field officers, school principals and PIK coaches-adolescents in schools and students who are not administrators PIK-R.

The results of this study indicate that the GenRe Program in school adolescents through the youth counseling information center (PIK-R) seen from the aspects of communication, resources, disposition and structure of bureaucracy has not run optimally in the city of Mandailing Natal District. The ineffectiveness of the implementation of the Planning Generation Program (GenRe) is due to a lack of other agencies such as the education office, National Narcotics Agency, and health services to communicate and limited resources such as human and financial resources. In the implementation of the generation program, it is planned for adolescents through a forum for adolescent counseling information centers that requires coordination and communication between the Office of Population and Family Planning Control of Mandailing Natal District and the education and health services.

Keywords: Program Implementation, Planning Generation Program (GenRe),

DAFTAR ISI

	Halaman
HALAMAN PERSETUJUAN	i
PERNYATAAN	ii
ABSTRAK	iii
KATA PENGANTAR	v
DAFTAR ISI	vii

BAB I : PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah	1
1.2 Perumusan Masalah	9
1.3 Tujuan Penelitian	9
1.4 Manfaat Hasil Penelitian	9

BAB II : TINJAUAN PUSTAKA

2.1 Kebijakan Publik	11
2.1.1 Pengertian Kebijakan Publik	11
2.2 Implementasi Kebijakan	14
2.2.1 Pengertian Implementasi	14
2.2.2 Pengertian Kebijakan	15
2.2.3 Implementasi Kebijakan	16
2.2.4 Model Implementasi Kebijakan Publik	17
2.3 Kebijakan Program Generasi Berencana di Indonesia	26
2.3.1 Pengertian Program Generasi Berencana	28
2.3.2 Kebijakan Program Generasi Berencana	29
2.3.3 Pengembangan Pembelajaran dalam Program Generasi Berencana	31
2.3.4 Sasaran Program Generasi Berencana	31
2.3.5 Pendekatan Program Generasi Berencana	32
2.4 Penelitian Terdahulu	36

BAB III : METODE PENELITIAN

3.1	Jenis Penelitian	40
3.2	Lokasi dan Waktu Penelitian	40
3.3	Informan	40
3.4	Teknik Pengumpulan Data	42
3.4.1	Data Primer	42
3.4.2	Data sekunder	42
3.4.3	Teknik Pengumpulan Data	42
3.5	Defenisi Operasional	43
3.6	Analisis Data	45

BAB IV : HASIL PENELITIAN DAN ANALISA DATA

4.1	Gambaran Umum Kabupaten Mandailing Natal	47
4.1.1	Sejarah Kabupaten Mandailing Natal	47
4.1.2	Gambaran Umum Dinas Pengendalian Penduduk dan Keluarga Berencana Kabupaten Mandailing Natal	48
4.2	Hasil Penelitian	75
4.2.1	Implementasi Program Generasi Bersama	75
4.2.2	Pengetahuan Pengurus dan Siswa Tentang program Generasi Bersama melalui Pusat Informasi Konseling Remaja (PIK-R)	108
4.3	Pembahasan	126
4.3.1	Implementasi program Generasi Bersama melalui PIK-R di Mandailing Natal	126
4.3.2	Komunikasi dalam program Generasi Bersama melalui PIK-R	128
4.3.3	Sumber Daya dalam Implementasi program Generasi Bersama melalui PIK-R	144
4.3.4	Disposisi/Sikap Pengelola dan Implementasi program GenRe melalui PIK-R	150

BAB V : KESIMPULAN DAN SARAN

5.1 Kesimpulan	156
5.2 Saran	158

DAFTAR PUSTAKA

LAMPIRAN-LAMPIRAN



BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Penduduk Indonesia salah satu penduduk terbesar di dunia. Pada data sensus penduduk tahun 2010, Indonesia memiliki jumlah penduduk sebanyak 237,6 juta jiwa, dengan 27,6% dari jumlah penduduknya atau sekitar 64 juta jiwa adalah remaja umur 10-24 tahun (BkbbN,2014). Menurut bidang pelatihan dan pengembangan Badan Kependudukan dan Keluarga Berencana Nasional (BkbbN) Ida Bagus Permana, Indonesia akan mendapatkan bonus demografi yaitu jumlah usia angkatan kerja (produktif) 15-64 tahun mencapai sekitar 70 % sedang 30% penduduk yang tidak produktif (usia 14 tahun ke bawah dan usia di atas 65 tahun) yang akan terjadi pada tahun 2020-2030. Dengan jumlah penduduk yang besar dapat menimbulkan masalah kependudukan yang akan berpengaruh terhadap pembangunan nasional karena kurangnya kesiapan dan keterbatasan pembangunan yang dilakukan pemerintahan dalam bidang ekonomi, pendidikan, kesehatan, budaya, dan politik untuk seluruh masyarakat Indonesia, khususnya pembangunan manusia di bidang kesehatan.

Pembangunan manusia Indonesia di bidang kesehatan dapat terlaksana dengan baik jika Indonesia bisa mewujudkan *target Sustainable Development Goals* (SDG's) sepertiii mewujudkan kesehatan yang baik dengan menggalakkan hidup sehat dan mendukung kesejahteraan untuk semua usia. Untuk mendukung

kesehatan remaja yang baik pemerintah memiliki inisiatif membuat program bersama Bkkbn (Badan Kependudukan dan Keluarga Berencana) yaitu Program Generasi Berencana (GenRe) tahun 2010 untuk mencapai target SDG'S tersebut. Melalui program generasi berencana yang melibatkan orang tua dengan wadah Bina Keluarga Remaja (BKR) dan remaja sekolah dengan wadah Pusat Informasi Konseling Remaja (PIK-R). Program generasi berencana diharapkan dapat memberikan pengetahuan dan pemahaman mengenai kesehatan reproduksi, berperilaku sehat, menunda usia pernikahan, mempunyai perencanaan kehidupan berkeluarga untuk mewujudkan keluarga kecil keluarga sejahtera sehingga hal ini dapat menekan angka kematian ibu dan anak terutama bagi kaum remaja sekolah yang melakukan pernikahan dini (Bkkbn, 2012). Khususnya untuk remaja sekolah, melalui program generasi berencana ini diharapkan kaum remaja sekolah bisa mengekspresikan bakatnya melalui kegiatan bermanfaat yang bisa mengeksplor budaya, seni, atau olahraga. Kaum remaja sekolah juga bisa menyampaikan pesan pada remaja lain agar semakin memahami pentingnya kesehatan reproduksi. Berdasarkan antusiasme dan inisiatif generasi muda, pemerintah mempunyai serangkaian kegiatan yang memberdayakan kreativitas dan membawa pesan kesehatan. Bahkan para kaum remaja sekolah bisa berinovasi dengan membuat tarian atau rap GenRe (Generasi Berencana) supaya ke depannya tidak terlibat pada tiga hal yaitu seks bebas, narkoba, dan HIV-AIDS.

Jumlah penduduk remaja di Indonesia sekitar 64 juta jiwa (27,6 % dari penduduk Indonesia) diharapkan dapat berperan dalam meningkatkan kualitas kehidupan manusia sesuai dengan cita-cita bangsa dan negara khususnya di

bidang kesehatan. Dalam hal ini remaja merupakan penerus perjuangan bangsa dalam pembangunan nasional, khususnya kaum remaja sekolah untuk menjadi generasi berkualitas dan berprestasi. Generasi yang berkualitas akan terbentuk jika remaja dapat terhindar dari masalah remaja seperti seks pra nikah, Narkoba, HIV dan AIDS serta aborsi yang menjadi isu penting saat ini. Remaja sekolah yang pada tahap ini memerlukan perhatian dari keluarga, sekolah, dan pemerintah dalam pembinaannya. Karena remaja sangat rentan terhadap resiko perilaku seksualitas tidak sehat, narkoba, psikotropika, zat antidiktif, HIV dan AIDS (BkkbN, 2012).

Data BNN (Badan Narkotika Nasional) tahun 2013 yakni sekitar 22% dari 4 juta penduduk Indonesia penyalahguna narkoba, atau sekitar 880 ribu penyalahguna napza adalah pelajar dan remaja atau mahasiswa. Akibat kondisi perilaku remaja yang tidak sehat tersebut akan mempengaruhi kualitas penduduk terutama remaja sekolah untuk ke depannya akan mengganggu 5 (lima) transisi kehidupan remaja yaitu melanjutkan sekolah, mencari pekerjaan, memulai kehidupan berkeluarga, menjadi anggota masyarakat, mempraktekkan hidup sehat (BkkbN, 2012). Perilaku seksual yang tidak sehat dikalangan remaja, khususnya remaja yang belum menikah cenderung meningkat. Berdasarkan data BNN perwakilan Provinsi Sumatera Utara kasus narkoba di Sumatera Utara mulai tahun 2007-2011 tercatat pada tingkat Sekolah Menengah Atas (SMA) dengan jumlah kasus 9222, Sekolah Menengah Pertama (SMP) 6480 kasus, Sekolah Dasar (SD) berjumlah 3597 kasus dan perguruan tinggi dengan jumlah 551 kasus (BNN, 2012). Kepala Badan Koordinasi Keluarga Berencana Nasional Sugiri Syarif

mengatakan pada tahun 2010 beberapa wilayah di Indonesia, seks pranikah dilakukan beberapa remaja di Surabaya tercatat 54 %, Bandung 47 %, dan 52 % di Penyabungan (BkkbN,2010). Apabila masalah perilaku tidak sehat remaja dibiarkan terus menerus akan mempengaruhi kualitas remaja bahkan kualitas bangsa. Pemerintah bersama BkkbN membuat suatu pengembangan program generasi berencana melalui wadah Pusat Informasi Konseling Remaja (PIK-R) yang didalamnya terdapat program generasi berencana untuk menangani dan mengurangi resiko kenakalan remaja seperti Narkoba dan pergaulan bebas. Dalam rangka merespon permasalahan remaja tersebut, Badan Kependudukan dan Keluarga Berencana Nasional (BkkbN) mengembangkan program generasi berencana bagi remaja dan keluarga yang memiliki remaja yang sesuai dengan tugas pokok dan fungsinya dilaksanakan oleh Badan Koordinasi Keluarga Berencana dan Pemberdayaan Perempuan. Hal ini disesuaikan dengan keluarnya Peraturan Kepala Badan Kependudukan dan Keluarga Berencana Nasional No.47/Hk.010 B5/2010 Tentang Rencana Strategi BkkbN 2010-2014.

Program Generasi Berencana (GenRe) dilaksanakan melalui pendekatan dari dua sisi, yaitu pendekatan kepada remaja itu sendiri dan pendekatan kepada keluarga yang memiliki anak usia remaja (BkkbN, 2012). Pendekatan kepada remaja melalui wadah pengembangan Pusat Informasi dan Konseling Remaja/Mahasiswa (PIK R/M) di sekolah, sedangkan pendekatan kepada keluarga dilakukan melalui pengembangan kelompok Bina Keluarga Remaja (BkkbN, 2012). Program GenRe yang dilaksanakan oleh BkkbN melalui Bina Keluarga Remaja dapat membantu orangtua dalam menangani, membantu dan memahami

permasalahan remaja. Dimana melalui Program GenRe ini orang tua yang memiliki anak di usia remaja dapat bertukar informasi dan berdiskusi bersama tentang hal-hal yang berkaitan dengan remaja, meliputi Kebijakan Program Generasi Berencana penanaman nilai-nilai moral melalui 8 fungsi keluarga (pendewasaan usia perkawinan, seksualitas, NAPZA, HIV dan AIDS, keterampilan hidup, ketahanan keluarga berwawasan gender, komunikasi efektif orangtua terhadap remaja, peran orangtua dalam pembinaan tumbuh kembang remaja, kebersihan dan kesehatan diri remaja, dan pemenuhan gizi remaja.

Program Generasi Berencana yang dibuat oleh BkkbN yang diterapkan di sekolah-sekolah melalui pedoman pengelolaan Pusat Informasi Dan Konseling seperti yang dituangkan dalam Peraturan Kepala Kependudukan Nasional Nomor : 88/ PER/F2/2012 tanggal 2 April. guna dari Pusat Informasi Konseling Remaja (PIK-R) ialah mendukung terlaksananya program generasi berencana secara optimal di semua tingkatan seperti pada remaja sekolah, mahasiswa, dan keluarga. Program ini mengajarkan tentang kesehatan reproduksi dan mempelajari keterampilan hidup (*Life Skills*). Peningkatan *life skills* merupakan pendidikan non formal yang berkaitan dengan keterampilan fisik, keterampilan mental, keterampilan emosional, keterampilan spiritual, keterampilan kejuruan, dan keterampilan menghadapi kesulitan. Dengan adanya program generasi berencana yang dicanangkan BkkbN diharapkan bisa meningkatkan pengetahuan remaja sekolah tentang kesehatan reproduksi dan mengurangi kenakalan remaja sekolah. Karena itu program GenRe telah dilaksanakan di berbagai kota di Indonesia

seperti Lampung Gorontalo dan kota kota lain dan begitu juga halnya di Kabupaten Mandailing Natal.

Hasil penelitian Ardiansyah (2015) dengan judul Implementasi Program Generasi Berencana (GenRe) Di Kota Bandar Lampung , menyatakan bahwa pengembangan program generasi berencana belum berjalan maksimal di Kota Bandar Lampung. Komunikasi dalam pelaksanaan Program GenRe di Kota Bandar Lampung dilakukan dengan sosialisasi, namun sosialisasi program tidak dilakukan sebagaimana mestinya. Komitmen dan tanggung jawab PIK Remaja dalam mengimplementasikan Program GenRe tidak baik. Pelaksanaan program GenRe-Kota Bandar Lampung ada suatu ketidakjujuran yang ditunjukkan oleh pengelola PIK Remaja. Fragmentasi dari pihak PIK Remaja ini pada akhirnya menyebabkan terhambatnya koordinasi di antara pelaksana kebijakan sehingga PIK Remaja dan sekolah tidak dapat menjadi mitra dalam mengimplementasikan GenRe di Kota Bandar Lampung (Ardiansyah, 2015).

Penelitian Puspita Sari (2015) dengan judul Efektivitas Pelaksanaan Program Bina Keluarga Remaja (BKR) di Medan Deli , menyatakan bahwa pelaksanaan program BKR sudah berjalan namun belum dapat dikatakan efektif. Hal ini terlihat dari kegiatan penyuluhan tidak rutin dilakukan setiap bulan, sosialisasi yang diberikan belum merata dan tidak adanya penyediaan sarana dan prasarana kegiatan (Puspita, 98: 2015). Penelitian diatas menjelaskan bahwa program generasi berencana (GenRe) yang dikembangkan melalui wadah Bina Keluarga Remaja (BKR) untuk membina keluarga berencana masih belum merata pada tahap sosialisasi, sarana dan prasarana. Dalam prosedur pelaksanaan

kegiatan Bina Keluarga Remaja pembentukan kelompok sudah baik sesuai dengan administrasi pelaksanaannya, hanya saja orang tua dan remaja kurang aktif sementara sosialisasi yang diberikan juga sudah berjalan dengan bentuk penyuluhan dan pendekatan kepada orang tua.

Pada tahun 2012 program tersebut bernama program kesehatan reproduksi remaja (KRR) kemudian dikembangkan menjadi program generasi berencana (Genre). Program genre di Kabupaten Mandailing Natal melalui wadah PIK-R (Pusat Informasi Konseling Remaja) sudah dilaksanakan di beberapa sekolah SMP dan SMA pada awal tahun 2014 dan hanya sekolah-sekolah yang mau menerima dan menerapkan program generasi berencana yang memiliki Pusat Informasi Konseling Remaja (PIK-R) di sekolah. Mengingat pentingnya manfaat program tersebut bagi masyarakat Kabupaten Mandailing Natal khususnya kaum remaja sekolah. Hal ini dikarenakan banyaknya permasalahan remaja berkaitan dengan ketidaksehatan perilaku seks remaja, kurangnya perhatian pada kesehatan reproduksi, kurangnya pemahaman dan pengetahuan mengenai penggunaan narkoba, dan lainnya. Berdasarkan data BNN Provinsi Sumatera utara kasus narkoba di Sumatera Utara mulai tahun 2007-2011 tercatat pada tingkat Sekolah Menengah atas (SMA) dengan jumlah kasus 9222, Sekolah Menengah Pertama (SMP) 6480 kasus, Sekolah Dasar (SD) berjumlah 3597 kasus dan perguruan tinggi dengan jumlah 551 kasus (BNN, 2012). Kepala Badan Koordinasi Keluarga Berencana Nasional Sugiri Syarif mengatakan pada tahun 2010 Beberapa wilayah di Indonesia, seks pranikah dilakukan beberapa remaja di Surabaya tercatat 54 %, Bandung 47 %, dan 52 % di Penabungan.

Dari data diatas dapat dilihat betapa pentingnya pengimplementasian program generasi berencana (GenRe) di Kabupaten Mandailing Natal Provinsi Sumatera Utara untuk mencapai pembangunan manusia yang berkualitas di bidang kesehatan reproduksi, menekan kenakalan remaja seperti seks bebas, hamil pra nikah, HIV dan narkoba khususnya kaum remaja sekolah. Kabupaten Mandailing Natal terdiri dari 23 Kecamatan dengan kepadatan penduduk sebanyak 62 jiwa/ Km² dan rata-rata penduduk per desa sejumlah 1.010 jiwa. Kecamatan Lembah Sorik Merapi merupakan kecamatan dengan kepadatan penduduk tertinggi yaitu 456 jiwa/ Km² dan kepadatan penduduk terendah terdapat di Kecamatan Muara Batang Gadis yakni 11 jiwa/ Km².

Jumlah penduduk Mandailing Natal pada tahun 2012 adalah 410.931 jiwa dengan rincian jumlah laki-laki sebanyak 201.686 orang dan perempuan sebanyak 209.245 orang. Dengan demikian sex ratio terhitung sebesar 96,39. Artinya, perbandingan antara penduduk perempuan dengan laki-laki adalah 100 banding 96. Pada tahun 2012, laju pertumbuhan penduduk di kabupaten ini adalah 0,54%. Terdapat 97.566 KK dengan rata-rata anggota rumah tangga sebanyak 4,21. Struktur penduduk Kabupaten Mandailing Natal menunjukkan bahwa usia produktif (15 – 64 tahun) sangat dominan yaitu sebesar 60,33%, usia ketergantungan (0 – 14 tahun) sebanyak 35,9% serta lansia sebesar 1,49%.

Jika pengimplementasian program tersebut berjalan efektif maka tujuan program tersebut akan tercapai sehingga memajukan pembangunan di Kabupaten Mandailing Natal Provinsi Sumatera Utara dan sebaliknya jika program tersebut kurang efektif maka tujuan program juga sulit tercapai. Hal ini membuat peneliti

tertarik untuk melihat bagaimana pengimplementasian program GenRe di Sumatera Utara dengan judul : “Implementasi Program Generasi Berencana (GenRe) Dalam Rangka Penyiapan Dan Perencanaan Kehidupan Berkeluarga Bagi Remaja di Kabupaten Mandailing Natal, Studi pada Dinas Pengendalian Penduduk dan Keluarga Berencana Kabupaten Mandailing Natal”.

1.2 Perumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang dikemukakan, permasalahan pada penelitian dirumuskan “Bagaimana Implementasi Program Generasi Berencana (GenRe) dalam rangka penyiapan dan perencanaan kehidupan berkeluarga bagi remaja di Kabupaten Mandailing Natal “

1.3 Tujuan Penelitian

Berdasarkan perumusan masalah diatas maka yang menjadi tujuan dalam penelitian ini adalah : Menganalisis Implementasi Program Generasi Berencana (GenRe) dalam rangka penyiapan dan perencanaan kehidupan berkeluarga bagi remaja di Kabupaten Mandailing Natal.

1.4 Manfaat Penelitian

Hasil penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat :

1. Secara praktis, hasil penelitian ini diharapkan dapat digunakan sebagai bahan masukan bagi Pemerintah khususnya Pemerintah Kabupaten

Mandailing Natal Provinsi Sumatera Utara dalam rangka keberhasilan Program Generasi Berencana (GenRe).

2. Secara teoritis, hasil penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat bagi peneliti lebih lanjut sebagai informasi dan referensi dalam bidang administrasi publik khususnya yang berkaitan dengan penelitian di bidang implementasi program generasi berencana(GenRe) di Kabupaten Mandailing Natal..



BAB II

KAJIAN PUSTAKA

2.1 Kebijakan Publik

2.1.1 Pengertian kebijakan Publik

Kebijakan sebuah rencana tindakan yang sengaja dibuat untuk memandu keputusan dan mencapai tujuan-tujuan tertentu. Kebijakan dapat diaplikasikan pada pemerintahan dan organisasi pada sektor swasta. Studi kebijakan biasanya mengacu pada proses pembuatan keputusan-keputusan penting dalam organisasi, termasuk memilih beragam alternatif dan pemilihan salah satu diantaranya berdasarkan dampak positif dan dampak negatif yang dihasilkan. Kebijakan dapat dipahami sebagai mekanisme politik, manajemen, keuangan, dan administrasi untuk mencapai tujuan-tujuan tertentu.

Menurut Anderson, pengertian kebijakan publik adalah hubungan antar unit-unit pemerintah dengan lingkungannya. Thomas R. Dye: Pengertian kebijakan publik menurut Thomas R.. Dye bahwa kebijakan publik adalah apa pun juga yang dipilih pemerintah, apakah mengerjakan sesuatu atau tidak mengerjakan sesuatu. Menurut Wiliam Dunn adalah kebijakan-kebijakan yang dibuat oleh pemerintah sebagai pembuat kebijakan untuk mencapai tujuan-tujuan tertentu di masyarakat di mana dalam penyusunannya melalui berbagai tahapan (Dunn, 2003:22). Tahap-tahap kebijakan publik menurut William Dunn adalah sebagai berikut :

1. Penyusunan Agenda (*Agenda Setting*)

Penyusunan agenda (*Agenda Setting*) adalah sebuah fase dan proses yang sangat strategis dalam realitas kebijakan publik. Sebelum kebijakan ditetapkan dan dilaksanakan, pembuat kebijakan perlu menyusun agenda dengan memasukkan dan memilih masalah-masalah mana saja yang akan dijadikan prioritas untuk dibahas. Masalah-masalah yang terkait dengan kebijakan akan dikumpulkan sebanyak mungkin untuk diseleksi. Dalam proses inilah memiliki ruang untuk memaknai apa yang disebut sebagai masalah publik dan prioritas dalam agenda publik dipertarungkan. Jika sebuah isu berhasil mendapatkan status sebagai masalah publik, dan mendapatkan prioritas dalam agenda publik, maka isu tersebut berhak mendapatkan alokasi sumber daya publik yang lebih daripada isu lain. Dalam agenda setting juga sangat penting untuk menentukan suatu isu publik yang akan diangkat dalam suatu agenda pemerintah. Issue kebijakan (*policy issues*) sering disebut juga sebagai masalah kebijakan (*policy problem*). Policy issues biasanya muncul karena telah terjadi silang pendapat di antara para aktor mengenai arah tindakan yang telah atau akan ditempuh, atau pertentangan pandangan mengenai karakter permasalahan tersebut.

2. Formulasi Kebijakan (*Policy Formulating*)

Masalah yang sudah masuk dalam agenda kebijakan kemudian dibahas oleh para pembuat kebijakan. Masalah-masalah tadi didefinisikan untuk kemudian dicari pemecahan masalah yang terbaik. Pemecahan masalah tersebut berasal dari berbagai alternatif atau pilihan kebijakan yang ada. Sama halnya dengan perjuangan suatu masalah untuk masuk dalam agenda kebijakan, dalam tahap

perumusan kebijakan masing-masing alternatif bersaing untuk dapat dipilih sebagai kebijakan yang diambil untuk memecahkan masalah.

3. Adopsi/Legitimasi Kebijakan (*Policy Adoption*)

Tujuan legitimasi adalah untuk memberikan otorisasi pada proses dasar pemerintahan. Jika tindakan legitimasi dalam suatu masyarakat diatur oleh kedaulatan rakyat, warga negara akan mengikuti arahan pemerintah. Namun warga negara harus percaya bahwa tindakan pemerintah yang sah. Dukungan untuk rezim cenderung berdifusi - cadangan dari sikap baik dan niat baik terhadap tindakan pemerintah yang membantu anggota mentolerir pemerintahan disonansi. Legitimasi dapat dikelola melalui manipulasi simbol-simbol tertentu. Di mana melalui proses ini orang belajar untuk mendukung pemerintah.

4. Implementasi Kebijakan (*Policy Implementation*)

Pada tahap inilah alternatif pemecahan yang telah disepakati tersebut kemudian dilaksanakan. Pada tahap ini, suatu kebijakan seringkali menemukan berbagai kendala. Rumusan-rumusan yang telah ditetapkan secara terencana dapat saja berbeda di lapangan. Hal ini disebabkan berbagai faktor yang sering mempengaruhi pelaksanaan kebijakan. Kebijakan yang telah melewati tahap-tahap pemilihan masalah tidak serta merta berhasil dalam implementasi. Dalam rangka mengupayakan keberhasilan dalam implementasi kebijakan, maka kendala-kendala yang dapat menjadi penghambat harus dapat diatasi sedini mungkin.

5. Penilaian/ Evaluasi Kebijakan (*Policy Evaluation*)

Secara umum evaluasi kebijakan dapat dikatakan sebagai kegiatan yang menyangkut estimasi atau penilaian kebijakan yang mencakup substansi, implementasi dan dampak. Dalam hal ini, evaluasi dipandang sebagai suatu kegiatan fungsional. Artinya, evaluasi kebijakan tidak hanya dilakukan pada tahap akhir saja, melainkan dilakukan dalam seluruh proses kebijakan. Dengan demikian, evaluasi kebijakan bisa meliputi tahap perumusan masalah-masalah kebijakan, program-program yang diusulkan untuk menyelesaikan masalah kebijakan, implementasi, maupun tahap dampak kebijakan (Dunn, 2003:27).

Dalam penelitian program generasi berencana pada remaja sekolah di Kabupaten Mandailing Natal penulis ingin melihat proses kebijakan publik yang dilakukan sampai tahap implementasi. Penelitian ini melihat implementasi program generasi berencana dan melihat berbagai kendala yang dihadapi dengan menggunakan model implementasi kebijakan model George C. Edwards III.

2.2 Implementasi Kebijakan

2.2.1 Pengertian Implementasi

Menurut Van Meter & Van Horn (1975), bahwa implementasi merupakan tindakan oleh individu, pejabat, kelompok badan pemerintah atau swasta yang diarahkan pada tercapainya tujuan-tujuan yang telah digariskan dalam suatu keputusan tertentu. Implementasi berasal dari bahasa Inggris yaitu *to implement* yang berarti mengimplementasikan. Implementasi merupakan penyediaan sarana untuk melaksanakan sesuatu yang menimbulkan dampak atau akibat terhadap

sesuatu. Sesuatu tersebut dilakukan untuk menimbulkan dampak atau akibat itu dapat berupa undang-undang, peraturan pemerintah, keputusan pengadilan dan kebijakan yang dibuat oleh lembaga-lembaga pemerintah dalam kehidupan kenegaraan (Mulyadi, 2015:72).

Berdasarkan berbagai pengertian diatas maka penelitian dapat menyimpulkan implementasi itu merupakan tindakan-tindakan yang dilakukan oleh pemerintah untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan dalam suatu keputusan kebijakan. Yang sudah dikaji terlebih dahulu mengenai dampak baik dan buruk dari kebijakan tersebut bagi masyarakat sehingga kebijakan tersebut tidak bertentangan. Hal tersebut bertujuan agar suatu kebijakan tidak bertentangan dengan masyarakat apalagi sampai merugikan masyarakat baik secara materiil maupun moril.

2.2.2 Pengertian Kebijakan

Secara etimologis istilah kebijakan (*policy*) berasal dari bahasa Yunani, Sanksekerta dan latin. Istilah kebijakan ini memiliki arti menangani masalah masalah publik dan pemerintahan. Secara umum, saat ini kebijakan dikenal dengan sebagai keputusan yang dibuat oleh lembaga pemerintah yang bertujuan untuk menyelesaikan permasalahan permasalahan yang terjadi di masyarakat dalam sebuah negara.

Pendapat Anderson yang dikutip oleh Wahab tahun 2004, merumuskan kebijaksanaan sebagai langkah tindakan yang secara sengaja dilakukan oleh seseorang aktor atau sejumlah aktor berkenaan dengan adanya masalah atau

persoalan tertentu yang sedang dihadapi (Anderson dalam Wahab, 2004:3). Oleh karena itu, kebijaksanaan menurut Anderson merupakan langkah tindakan yang sengaja dilakukan oleh aktor yang berkenaan dengan adanya masalah yang sedang dihadapi.

Kebijakan mengandung suatu unsur tindakan untuk mencapai tujuan dan umumnya tujuan tersebut ingin dicapai oleh seseorang, kelompok ataupun pemerintah. Kebijakan tentu mempunyai hambatan-hambatan tetapi harus mencari peluang-peluang untuk mewujudkan tujuan dan sasaran yang diinginkan. Hal tersebut berarti kebijakan tidak boleh bertentangan dengan nilai-nilai dan pelaksanaan sosial yang ada dalam masyarakat. Apabila kebijakan berisi nilai-nilai yang bertentangan dengan nilai-nilai yang hidup dalam masyarakat, maka kebijakan tersebut akan mendapat kendala ketika di implementasikan. Sebaliknya, suatu kebijakan harus mampu mengakomodasikan nilai-nilai dan praktik-praktik yang hidup dan berkembang dalam masyarakat.

2.2.3 Pengertian Implementasi Kebijakan

Pengertian implementasi kebijakan menurut (Edward III, 1980) adalah “tindakan-tindakan yang dilakukan oleh pemerintah untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan dalam suatu keputusan kebijakan . Akan tetapi pemerintah dalam membuat kebijakan juga harus mengkaji terlebih dahulu apakah kebijakan tersebut dapat memberikan dampak yang buruk atau tidak bagi masyarakat” (Winarno, 2012:177). Hal tersebut bertujuan agar suatu kebijakan tidak bertentangan dengan masyarakat apalagi sampai merugikan masyarakat.

Implementasi kebijakan pada prinsipnya merupakan cara agar sebuah kebijakan dapat mencapai tujuannya. Lester & Stewart (2000), yang dikutip oleh Winarno, menjelaskan bahwa implementasi kebijakan adalah Implementasi kebijakan dipandang dalam pengertian luas merupakan alat administrasi hukum dimana berbagai actor, organisasi, prosedur dan teknik yang bekerja bersama-sama untuk menjalankan kebijakan guna meraih dampak atau tujuan yang diinginkan". (Lester & Stewart dalam Winarno, 2002:101-102).

Definisi diatas menekankan bahwa implementasi kebijakan merupakan sesuatu yang dilakukan untuk menimbulkan dampak atau akibat dapat berupa Undang-undang, peraturan pemerintah, keputusan peradilan dan kebijakan yang dibuat lembaga-lembaga pemerintah dalam kehidupan bernegara.

2.2.4 Model-Model Implementasi Kebijakan Publik

Untuk melihat bagaimana proses implementasi kebijakan itu berlangsung secara efektif, maka dapat dilihat dari berbagai model yaitu :

1. Model Van Meter & Van Horn

Model ini didasari dari suatu pendapat bahwa perbedaan-perbedaan dalam proses implementasi akan dipengaruhi oleh sifat kebijakan yang akan dilaksanakan. Selanjutnya Van Meter & Van Horn (1975), menjelaskan dengan pendekatan yang menghubungkan antara isu kebijakan dengan implementasi dan suatu model konseptual yang menghubungkan kebijakan dengan kinerja kebijakan. Mereka menegaskan bahwa perubahan, kontrol dan kepatuhan bertindak merupakan konsep-konsep yang penting dalam prosedur-

prosedur implementasi. Dari pandangan tersebut maka Van Meter & Van Horn membuat tipologi kebijakan menurut jumlah masing-masing perubahan yang akan terjadi dan jangkauan atau lingkup kesepakatan terhadap tujuan diantara pihak-pihak yang terlibat dalam proses implementasi.

Alasan dikemukakannya hal ini adalah bahwa proses implementasi akan dipengaruhi oleh dimensi-dimensi kebijakan, dalam konteks bahwa implementasi akan berhasil apabila perubahan yang dikehendaki relatif sedikit sementara kesepakatan terhadap tujuan terutama dari para implementor dilapangan relatif tinggi. Hal lain yang dikemukakan dalam hal ini bahwa yang menghubungkan kebijakan dan kinerja dipisahkan oleh sejumlah faktor yang saling berkaitan yaitu:

a. **Standard dan Sasaran Kebijakan**

Standard dan Sasaran Kebijakan harus jelas dan terukur sehingga dapat direalisasikan. Apabila standard dan sasaran kebijakan kabur, maka akan terjadi multi interpretasi dan mudah menimbulkan konflik diantara agen dan perangkat implementasi.

b. **Sumber Daya**

Implementasi kebijakan perlu dukungan sumber daya, baik sumber daya manusia maupun sumber daya non manusia seperti dana yang digunakan untuk mendukung implementasi kebijakan.

c. **Komunikasi dan Penguatan Aktivitas**

Dalam implementasi program perlu dukungan dan koordinasi dengan instansi lain agar tujuan kebijakan dapat tercapai.

d. **Karakteristik Agen atau Perangkat Pelaksana**

Karakteristik agen atau perangkat pelaksana mencakup struktur birokrasi, norma-norma, dan pola-pola hubungan yang terjadi dalam birokrasi yang semua hal tersebut akan mempengaruhi implementasi suatu program.

e. **Kondisi Sosial, Ekonomi dan Politik**

Faktor ini mencakup sumber daya ekonomi, lingkungan yang dapat mendukung keberhasilan implementasi kebijakan, sejauh mana kelompok-kelompok kepentingan dapat memberikan dukungan bagi implementasi kebijakan, karakteristik para partisipan yakni menolak atau mendukung, bagaimana sifat opini publik yang ada dilingkungan dan apakah elit politik mendukung implementasi kebijakan (Mulyadi, 2015:72-73).

2. **Model Merilee S. Grindle**

Menurut Grindle, Merilee S (1980), menyatakan bahwa keberhasilan implementasi kebijakan ditentukan oleh derajat *implementability* dari kebijakan tersebut. Keunikan model Grindle terletak pada pemahaman yang komprehensif akan konteks kebijakan, khususnya yang menyangkut dengan implementor, penerima implementasi, dan arena konflik yang mungkin akan terjadi serta sumber daya yang akan diperlukan selama proses implementasi. Secara konsep dijelaskan bahwa model implementasi kebijakan yang dikemukakan Grindle menuturkan bahwa keberhasilan proses implementasi kebijakan sampai kepada tercapainya hasil tergantung kepada kegiatan program yang telah dirancang dan

pembiayaan cukup, selain dipengaruhi oleh isi kebijakan dan konteks implementasinya.

Isi kebijakan yang dimaksud meliputi :

- a. Kepentingan yang terpengaruh oleh kebijakan (*interest affected*).
- b. Jenis manfaat yang dihasilkan (*tipe of benefit*).
- c. Derajat perubahan yang diinginkan (*extent of change envisioned*).
- d. Kedudukan pembuat kebijakan (*site of decision making*).
- e. Para pelaksana program (*program emplementation*).
- f. Sumber daya yang dikerahkan (*resources commited*).

Konteks implementasi yang dimaksud meliputi :

- a. Kekuasaan (*power*).
 - b. Kepentingan strategi aktor yang terlibat (*interest strategies of actors involved*).
 - c. Karakteristik lembaga dan penguasa (*institution and regime characteristics*).
 - d. Kepatuhan dan daya tanggap pelaksana (*compliance and responsiveness*).
- (Mulyadi, 2015:66-67).

3. Model Implementasi Kebijakan Menurut George C. Edwards III .

Dalam penelitian ini peneliti merujuk pada model implementasi kebijakan George C. Edwards III (1980), dimana permasalahan implementasi program GenRe di Kabupaten Mandailing Natal dapat dianalisis dengan rujukan model

implementasi kebijakan menurutnya. Permasalahan sosialisasi dan kurangnya sumberdaya dalam pengimplementasi an program GenRe tersebut. Untuk melihat bagaimana proses implementasi kebijakan itu berlangsung secara efektif, maka dapat dalam penelitian ini menggunakan model implementasi George C. Edwards III (1980). George Edwards III dalam (Winarno, 2012 : 177) melihat implementasi kebijakan sebagai suatu proses yang dinamis, dimana terdapat banyak faktor yang saling berinteraksi dan mempengaruhi implementasi kebijakan. Faktor-faktor tersebut ditampilkan guna mengetahui bagaimana pengaruhnya terhadap implementasi kebijakan. Menurut George C. Edwards III (1980), dalam pendekatan studi implementasi harus dimulai dengan suatu pernyataan abstrak seperti yang dikemukakan sebagai berikut :

- a. Apakah yang menjadi prasyarat bagi implementasi kebijakan
- b. Apakah yang menjadi faktor penghambat utama bagi keberhasilan implementasi kebijakan

Guna menjawab pertanyaan diatas, George C. Edwards III ,menjelaskan 4 (empat) faktor yang berperan penting dalam keberhasilan implementasi yaitu :

- a. **Komunikasi (Comunication).**

Komunikasi sangat menentukan keberhasilan pencapaian tujuan dari pelaksanaan. Pelaksanaan yang efektif terjadi apabila para pembuat keputusan sudah mengetahui apa yang akan dikerjakan. Pengetahuan atas apa yang akan dikerjakan dapat berjalan apabila komunikasi berjalan dengan baik, sehingga setiap keputusan dan peraturan pelaksanaan harus dit (dikomunikasikan) kepada bagian personalia yang tepat. (

Keberhasilan suatu implementasi kebijakan menurut Hogwood & Gunn (1986) yang dikutip oleh Wahab (2005), komunikasi memegang peran penting bagi berlangsungnya koordinasi implementasi kebijakan. Menurut Hogwood & Gunn yang dikutip oleh Wahab bahwa koordinasi bukanlah sekedar menyangkut persoalan mengkomunikasikan informasi ataupun membentuk struktur-struktur administrasi yang cocok, melainkan menyangkut hal terpenting yang lebih mendasar, yaitu praktik pelaksanaan kebijakan (Hogwood dan Gunn dalam Wahab, 2005:77).

Keberhasilan implementasi kebijakan mensyaratkan agar implementor mengetahui apa yang harus dilakukan. Apa yang menjadi tujuan dan sasaran kebijakan harus ditransmisikan kepada kelompok sasaran (*target group*) sehingga akan mengurangi distorsi implementasi. Apabila tujuan dan sasaran suatu kebijakan tidak jelas atau bahkan tidak diketahui sama sekali oleh kelompok sasaran, maka kemungkinan akan terjadi resistensi dari kelompok sasaran.

Berdasarkan penjelasan teori diatas maka faktor-faktor yang mempengaruhi komunikasi dalam implementasi kebijakan harus adanya kejelasan petunjuk dalam implementasi kebijakan dan kejelasan konsistensi dalam menjalankan sebuah kebijakan, dengan terpenuhinya ketiga faktor pendukung komunikasi maka akan tercapainya sebuah implementasi kebijakan yang baik dan sesuai tujuan yang telah ditetapkan.

Dalam Implementasi Program Generasi (GenRe) pada remaja sekolah diperlukan komunikasi supaya tujuan dan sasaran yang ingin disampaikan BkbbN pada siswa sekolah dapat tercapai. Komunikasi yang terarah dan baik sangat

diperlukan untuk penyampaian program ini. Implementasi program ini bukan hanya melibatkan BkbbN dan remaja sekolah tetapi pimpinan sekolah dan guru yang harus aktif untuk berjalannya program GenRe di sekolah. Suatu Program yang dibuat pemerintah setelah dikomunikasikan juga memerlukan sumber daya manusia memiliki kompetensi yang akan memberikan sosialisasi pada masyarakat.

b. Sumber Daya (Resources).

Menurut George C. Edwards III (1980) bahwa sumber-sumber yang dapat menentukan keberhasilan pelaksanaan adalah salah satunya sumber daya yang tersedia, karena menurut George C. Edwards III, sumber daya merupakan sumber penggerak dan pelaksana. Manusia merupakan sumber daya yang terpenting dalam menentukan keberhasilan proses pelaksanaan, sedangkan sumber daya merupakan keberhasilan proses implementasi yang dipengaruhi dengan pemanfaatan sumber daya manusia, biaya, dan waktu (Winarno, 2012: 184).

Berdasarkan penjelasan diatas maka faktor-faktor pendukung sumberdaya menjadi bagian penting apabila sebuah program ingin tercapai dengan. Dengan tersedianya pekerja, penjelasan mengenai sebuah kebijakan yang dijalankan, kewenangan yang dimiliki, dan kelengkapan yang di miliki sarana dan prasarana menjadi faktor dari sumber daya dalam mencapai implementasi kebijakan dalam melaksanakan pelayanan-pelayanan publik.

Walaupun isi kebijakan sudah dikomunikasikan secara jelas dan konsisten, tetapi apabila implementor kekurangan sumberdaya untuk melaksanakan, implementasi tidak akan berjalan efektif. Sumberdaya tersebut dapat berwujud

sumberdaya manusia, yakni kompetensi implementor, dan sumberdaya finansial. Sumberdaya adalah faktor penting untuk implementasi kebijakan agar efektif. Tanpa sumberdaya, kebijakan hanya tinggal di kertas menjadi dokumen saja. Sumberdaya disini bukan hanya manusianya tetapi juga sumber daya finansial untuk berjalannya suatu program. Sumberdaya finansial akan membantu terwujudnya sarana dan prasarana yang mendukung berjalannya Program Generasi Berencana (GenRe).

c. Disposisi (Dispositions)

Menurut George C. Edwards III (1980), disposisi atau sikap para pelaksana adalah faktor penting dalam pendekatan mengenai pelaksanaan. Jika pelaksanaan ingin efektif, maka para pelaksana tidak hanya harus memiliki kemampuan untuk melaksanakannya, dimana kualitas dari suatu kebijakan dipengaruhi oleh kualitas atau ciri-ciri dari para aktor pelaksana. Keberhasilan kebijakan bisa dilihat dari disposisi (karakteristik agen pelaksana). Disposisi atau sikap pelaksanaan, jika para pelaksana bersikap baik karena menerima suatu kebijakan maka kemungkinan besar mereka akan melaksanakan secara bersungguh-sungguh seperti tujuan yang diharapkannya. Sebaliknya jika perspektif dan tingkah laku para pelaksana berbeda dengan para pembuat kebijakan maka proses implementasi akan mengalami kesulitan (Winarno, 2012: 194).

Berdasarkan penjelasan diatas bahwa dalam mendukung dispositions dalam kesuksesan implementasi kebijakan harus adanya kesepakatan antara pembuat kebijakan dengan pelaku yang akan menjalankan kebijakan itu sendiri dan bagaimana mempengaruhi pelaku kebijakan agar menjalankan sebuah kebijakan

tanpa keluar dari tujuan yang telah ditetapkan demi terciptanya pelayanan publik yang baik. Disposisi adalah watak dan karakteristik yang dimiliki oleh implementor, seperti komitmen, kejujuran, sifat demokratis. Apabila implementor memiliki disposisi yang baik, maka dia dapat menjalankan kebijakan dengan baik seperti apa yang diinginkan oleh pembuat kebijakan, maka proses implementasi kebijakan juga menjadi tidak efektif.

Karakteristik Implementator sangat penting dalam program GenRe yang diterapkan di sekolah selain komunikasi dan sumber daya yang diperlukan karakteristik dari fasilitator juga sangat berpengaruh dalam penerapan program.

d. Struktur Birokrasi (Bureaucratic Structure).

Menurut George C. Edwards III (1980), walaupun sumber-sumber untuk melaksanakan suatu kebijakan tersedia atau para pelaksana mengetahui apa yang seharusnya dilakukan dan mempunyai keinginan untuk melaksanakan suatu kebijakan, kemungkinan kebijakan tersebut tidak dapat terlaksana atau terealisasi karena terdapatnya kelemahan dalam struktur birokrasi. Birokrasi sebagai pelaksana harus dapat mendukung kebijakan yang telah diputuskan secara politik dengan jalan melakukan koordinasi dengan baik (Winarno: 2012: 205).

Pelaksana kebijakan mungkin tahu apa yang harus dilakukan dan memiliki keinginan yang cukup dan sumber daya untuk melakukannya, tapi mereka mungkin masih terhambat di implementasi oleh struktur organisasi yang dilayani. Dua karakteristik utama birokrasi adalah prosedur operasi standar (SOP) dan fragmentasi. Yang pertama berkembang sebagai respon internal untuk waktu yang

terbatas dan sumber daya pelaksana dan keinginan untuk keseragaman dalam pengoperasian kompleks dan tersebar luas organisasi.

Berdasarkan penjelasan diatas mengenai faktor-faktor yang mendukung dalam suksesnya sebuah implementasi kebijakan harus adanya prosedur tetap bagi pelaku kebijakan dalam melaksanakan kebijakannya dan adanya tanggung jawab dalam menjalankan sebuah kebijakan demi mencapai tujuan yang ingin dicapai. Implementasi kebijakan pada prinsipnya adalah cara agar sebuah kebijakan dapat mencapai tujuannya. Ada dua pilihan langkah untuk mengimplementasikan kebijakan publik yaitu langsung mengimplementasikan dalam bentuk program – program atau melalui formulasi kebijakan privat atau turunan dari kebijakan publik tersebut. Supaya sekolah sungguh-sungguh dalam penerapan Program Generasi Berencana (GenRe) maka diperlukan fasilitator yang konsisten dalam implementasi program ini. Fasilitator dalam Program Generasi Berencana adalah BkbbN. Berdasarkan penjelasan diatas peneliti memilih model implementasi kebijakan menurut George C.Edwards III(1980).

2.3 Program Generasi Berencana Di Indonesia

Negara Indonesia juga memiliki kebijakan yang lain untuk menangani masalah kependudukan yang dimulai pada usia remaja. Kebijakan ini diterapkan melalui BkbbN sebagai wadah untuk mengembangkan kebijakan tersebut. Kebijakan yang dibuat pemerintah melalui BkbbN adalah program generasi berencana (Genre) yang diharapkan dapat diterapkan pada Sekolah Menengah

Pertama dan Sekolah Menengah Atas. Program Genre yang dilakukan oleh BkkbN dibawah naungan Bina Ketahanan Remaja.

Setiap kebijakan dalam implementasi harus direncanakan, dilaksanakan, diawasi dan dievaluasi. Jika hal diatas ini tidak dilakukan maka suatu kebijakan tidak terlihat penerapannya pada masyarakat. Implementasi program generasi berencana dalam penerapannya harus direncanakan, diawasi dan devaluasi untuk tahu implementasi program ini di sekolah. Sejak pelaksanaan pembangunan kependudukan dan keluarga berencana dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional 2010-2014 Program Kesehatan Reproduksi Remaja (KRR) telah disepakati untuk dikembangkan menjadi program Generasi Berencana dalam rangka (BkkbN, 2012).

Program Generasi Berencana disosialisasikan ke berbagai sekolah dan perguruan tinggi sebagai respon atas Undang-Undang Nomor 52 tahun 2009 tentang Perkembangan Kependudukan dan Pembangunan Keluarga. Pasal 48 ayat 1 (b) Undang-Undang itu mengatakan “Peningkatan kualitas remaja dengan pemberian akses informasi, pendidikan, konseling dan pelayanan tentang kehidupan berkeluarga“. Program Generasi Berencana (Genre) ini dipandang cocok dengan kondisi saat ini, yaitu permasalahan seputar masalah-maslah remaja seperti seksualitas, HIV AIDS, rendahnya pengetahuan tentang kesehatan reproduksi, dan rata-rata usia kawin pertama perempuan yang relatif masih rendah.

Upaya yang dilakukan untuk mengatasi masalah-masalah remaja diantaranya melalui, Pusat Informasi dan Konseiling Kesehatan Reproduksi

Remaja (PIK KRR) akan sangat berarti untuk menjawab permasalahan kesehatan reproduksi remaja. Selain itu, juga sebagai sarana remaja untuk berkonsultasi mengembangkan kemauan dan kemampuan positifnya. Pusat Informasi Konseling Remaja (PIK Remaja) adalah suatu wadah kegiatan program Penyiapan Kehidupan Berkeluarga Bagi Remaja yang dikelola dari, oleh dan untuk remaja guna memberikan pelayanan informasi dan konseling kesehatan reproduksi serta perencanaan kehidupan berkeluarga.

2.3.1 Pengertian Program Generasi Berencana

Program GenRe adalah suatu program untuk memfasilitasi terwujudnya Tegar Remaja, yaitu remaja yang berperilaku sehat, terhindar dari risiko Triad KRR, menunda usia pernikahan, mempunyai perencanaan kehidupan berkeluarga untuk mewujudkan Keluarga Kecil Bahagia Sejahtera serta menjadi contoh, model, idola dan sumber informasi bagi teman sebayanya. GenRe adalah remaja/mahasiswa yang memiliki pengetahuan, bersikap dan berperilaku sebagai remaja/mahasiswa, untuk menyiapkan dan perencanaan yang matang dalam kehidupan berkeluarga. Remaja atau mahasiswa Genre yang mampu melangsungkan jenjang-jenjang pendidikan secara terencana, berkarir dalam pekerjaan secara terencana, dan menikah dengan penuh perencanaan sesuai siklus Kesehatan Reproduksi (*BkkbN, 2012*).

Badan Kependudukan dan Keluarga Berencana Nasional (BkkbN) mengembangkan Program Generasi Berencana (GenRe) bagi remaja dan keluarga yang memiliki remaja yang sesuai dengan Tugas Pokok dan Fungsinya

dilaksanakan oleh Badan Koordinasi Keluarga Berencana dan Pemberdayaan Perempuan. Hal ini disesuaikan dengan keluarnya Peraturan Kepala Badan Kependudukan dan Keluarga Berencana Nasional No.47/Hk.010 B5/2010 Tentang Rencana Strategi BkkbN 2010-2014.

Program GenRe yang dibuat oleh BkkbN diterapkan di sekolah-sekolah melalui Pedoman pengelolaan Pusat informasi dan konseling yang dituangkan dalam Peraturan Kepala Kependudukan Nasional Nomor : 88/ PER/F2/2012 tanggal 2 april 2012. Guna dari Pusat Informasi Konseling Remaja (PIK-R) ialah mendukung terlaksananya Program Generasi Berencana (GenRe) secara optimal di semua tingkatan seperti pada remaja sekolah, mahasiswa, dan keluarga.

2.3.2 Kebijakan Program Generasi Berencana

2.3.2.1 Kebijakan Program GenRe Dalam pelaksanaan Program GenRe

maka diperlukan beberapa kebijakan antara lain :

1. Peningkatan jejaring kemitraan dalam Program GenRe.
2. Peningkatan SDM pengelola dalam melakukan advokasi, sosialisasi, promosi dan desiminasi Program GenRe pada mitra kerja dan stakeholder.
3. Pengembangan PIK Remaja/Mahasiswa (Centre of Excellence) untuk dapat berperan: Sebagai pusat pengembangan PIK Remaja/Mahasiswa, Sebagai pusat rujukan remaja/mahasiswa, Sebagai percontohan/model
4. Memberdayakan SDM pengelola dan pelayanan program Gen Re melalui orientasi, workshop dan pelatihan, serta magang.

5. Pengembangan Kelompok BKR yang dimulai dari kelompok dengan stratifikasi Dasar, Berkembang, dan Paripurna Adapun strategi Program GenRe adalah :
- a) Membentuk dan mengembangkan PIK Remaja/Mahasiswa dan BKR
 - b) Mengembangkan materi program GenRe (4 substansi)
 - c) Meningkatkan kemitraan program GenRe dengan stakeholder dan mitra kerja terkait
 - d) Meningkatkan pembinaan, monitoring dan evaluasi secara berjenjang

2.3.2.2 Tujuan Program GenRe

Adapun tujuan dari program GenRe adalah :

1. Tujuan Umum
Memfasilitasi remaja belajar memahami dan mempraktikan perilaku hidup sehat dan berakhlak (healthy and ethical life behaviors) untuk mencapai ketahanan remaja (adolescent resilience) sebagai dasar mewujudkan Keluarga Kecil Bahagia dan Sejahtera.
2. Tujuan Khusus
 - a. Remaja memahami dan mempraktikan pola hidup sehat dan berakhlak
 - b. Remaja memahami dan mempraktikan pola hidup yang berketahanan
 - c. Remaja memahami dan mempersiapkan diri menjadi Generasi Berencana Indonesia

2.3.3 Pengembangan Pembelajaran Dalam Program Generasi Berencana

Adapun pembelajaran dalam program generasi berencana adalah :

1. Pendewasaan usia pernikahan
2. Keluarga bertanggung jawab
3. Triad KRR :
 - (a) napza
 - (b) hiv/aids
 - (c) seks pra-nikah
4. Gender
5. Life skills

2.3.4 Sasaran Program Generasi Berencana

Setiap Program pemerintah memiliki sasaran supaya suatu program tersebut mencapai yang direncanakan. Adapun sasaran program GenRe adalah :

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

Suatu program yang dibuat pemerintah untuk masyarakat harus diketahui supaya masyarakat mengerti tentang program yang akan diterapkan. Misalnya BKKBN yang memberikan informasi program untuk masyarakat maka harus mensosialisasikannya terlebih dahulu. Salah satu contoh program yang diterapkan BKKBN untuk remaja sekolah adalah Generasi Berencana (GenRe). Dalam

sosialisasi BKKBN kepada remaja tentang Generasi Berencana, tidak hanya penyuluhan tentang kesehatan reproduksi tetapi diperlukan diskusi langsung dan memberikan keterampilan kepada remaja.

Sasaran Program Generasi Berencana yang berkaitan dengan kesehatan reproduksi adalah untuk mengubah perilaku (*behaviour change*). Perubahan perilaku kesehatan sebagai tujuan dari promosi atau pendidikan kesehatan, sekurang-kurangnya mempunyai 3 dimensi, yaitu mengubah perilaku negatif (tidak sehat) menjadi perilaku positif (sesuai dengan nilai – nilai kesehatan), mengembangkan perilaku positif (pembentukan atau pengembangan perilaku sehat), memelihara perilaku yang sudah positif atau perilaku yang sudah sesuai dengan norma/nilai kesehatan (perilaku sehat dengan mempertahankan perilaku sehat yang sudah ada).

2.3.5 Pendekatan Program Generasi Berencana

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

a. Pusat Informasi Konseling Remaja

Pusat Informasi dan Konseling Remaja / Mahasiswa (PIK R/M) suatu wadah dalam program GenRe yang dikelola dari, oleh dan untuk remaja/mahasiswa guna memberikan pelayanan informasi dan konseling tentang kesehatan reproduksi serta kegiatan-kegiatan penunjang lainnya. Upaya yang dilakukan untuk mengatasi masalah-masalah remaja diantaranya melalui, PIK-R

akan sangat berarti untuk menjawab permasalahan kesehatan reproduksi remaja. Selain itu, juga sebagai sarana remaja untuk berkonsultasi mengembangkan kemauan dan kemampuan positifnya. Pusat Informasi Konseling Remaja (PIK Remaja) adalah suatu wadah kegiatan program Penyiapan Kehidupan Berkeluarga Bagi Remaja yang dikelola dari, oleh, dan untuk remaja guna memberikan pelayanan informasi.

Pendidikan seksualitas dan kesehatan reproduksi tidak sesuai dengan realitas perilaku seksual dan resiko seksual yang dihadapi remaja karena pendidikan seksualitas dan kesehatan reproduksi yang sudah diberikan pada jenjang SMA lebih menitikberatkan pada aspek biologis semata, masih adanya anggapan bahwa seksualitas merupakan hal yang tabu untuk diberikan di sekolah, pendidikan cenderung menekankan pada bahaya dan resiko seks pranikah dari sudut pandang moral dan agama, pendidikan belum memandang pentingnya aspek relasi gender dan hak remaja dalam kesehatan reproduksi dan seksual remaja. Konstruksi seksualitas remaja dan wacana mengenai pendidikan seksualitas berperan terhadap isi dan metode pendidikan seksualitas dan kesehatan reproduksi bagi remaja.

Pendidikan tentang perilaku sehat remaja terutama kesehatan reproduksi yang diajarkan pada remaja sekolah masih menitikberatkan aspek biologis, moral dan agama saja yang kurang menarik perhatian remaja sekolah. Pendidikan tentang perilaku sehat dan kesehatan reproduksi masih terbatas dalam memberikan pengetahuan kepada remaja karena menganggap hal tersebut tabu untuk dibicarakan. Berdasarkan hasil penelitian Diana Teresa Pakasi dan Reni

Kartikawati pada tahun 2013 dalam tulisannya “Antara Kebutuhan dan Tabu: Pendidikan Seksualitas dan Kesehatan Reproduksi bagi Remaja di SMA” Dalam penelitian dilakukan di delapan kota yaitu DKI Jakarta, Lampung, Pontianak, Bandung, Semarang, D.I Yogyakarta (Kulon Progo), Jombang, dan Banyuwangi mengatakan PIK-R di delapan kota penelitian ini ternyata masih terbatas dalam menjangkau remaja di sekolah. Meskipun PIK-R telah berprestasi di tingkat nasional untuk memberikan pengetahuan dan konseling pada remaja, kegiatan PIK-R lebih banyak dilakukan di komunitas atau organisasi agama atau pemuda. Keterbatasan lainnya, program PIK-R yang dilakukan di sekolah sebagian besar hanya memberikan pengetahuan saat masa orientasi siswa (MOS), dan hampir tidak ada kegiatan pendidikan kesehatan reproduksi lanjutan setelah MOS. (Teresa, 82 :2013)

Untuk itu Program Generasi Berencana yang ada sebelumnya masih menggunakan pendekatan tahap awal seperti Pusat Informasi Konseling. Pada saat ini Tujuan Program Generasi Berencana (GenRe) diharapkan tidak hanya bersifat sementara tetapi diharapkan bisa berkesinambungan. Program generasi berencana yang sebelumnya hanya di berikan pada masa orientasi siswa (Mos). Namun saat ini Program Generasi Berencana (GenRe) diharapkan bisa tetap berjalan sepanjang siswa tersebut berada disekolah.

b. Bina Keluarga Remaja

Adalah Suatu Kelompok / wadah kegiatan yang terdiri dari keluarga mempunyai remaja usia 10 – 24 tahun yang dilakukan untuk meningkatkan pengetahuan, sikap dan perilaku orang tua remaja dalam rangka pembinaan

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

Program Bina Keluarga Remaja (BKR) ini merupakan salah satu kegiatan yang sangat strategis dalam mengupayakan terwujudnya sumber daya manusia potensial melalui upaya meningkatkan pengetahuan dan keterampilan keluarga dalam mengasuh dan membina tumbuh kembang remaja melalui peran orang tua dalam keluarga. Selain itu, dengan adanya program BKR ini diharapkan dapat mengatasi meningkatnya kecenderungan perilaku seks bebas di kalangan remaja. Program ini dikembangkan oleh Petugas Lapangan KB dan dibantu Stakeholder yang ada di setiap Kelurahan. Sasaran program ini ditujukan bagi remaja dan keluarga yang memiliki remaja sebagai wadah dan sumber informasi bagi orang tua untuk memperoleh pengetahuan tentang pembinaan remaja agar terwujudnya remaja yang berakhlak mulia dan terciptanya keluarga sejahtera.

Tujuan dan sasaran kebijakan program yang buat BkkbN masih perlu direncanakan dengan baik. Sebelum program generasi berencana dengan pendekatan melalui keluarga juga sudah pernah diterapkan hasilnya masih belum sesuai dengan yang diharapkan. Keadaan ini terlihat dari hasil penelitian Puspita Sari dalam tulisannya efektivitas pelaksanaan program bina keluarga Remaja (BKR) pada badan pemberdayaan perempuan dan Keluarga berencana Puspita Sari (2015) mengatakan Pelaksanaan program BKR, sudah berjalan namun belum dapat dikatakan efektif. Hal ini terlihat dari kegiatan penyuluhan tidak rutin dilakukan setiap bulan, sosialisasi yang diberikan belum merata dan tidak adanya penyediaan sarana dan prasarana kegiatan (Puspita, 2015; 98).

Program yang dibuat BkkbN sudah baik dalam perencanaannya namun dalam penerapan dari tujuan dan sasaran dari setiap program BkkbN khususnya Generasi berencana yang melibatkan langsung BkkbN sebagai fasilitator. Supaya Program Generasi Berencana yang diterapkan BkkbN sesuai dengan tujuan tidak lagi terjadi seperti Program Bina Ketahanan Remaja yang masih kurang dalam sosialisasi, sarana dan prasarannya. Pada program Bina keluarga Remaja (BKR) keluarga merupakan salah satu kunci berjalannya program sedangkan pada program generasi berencana (GenRe) melalui kegiatan Pusat Informasi Konseling Remaja di sekolah diharapkan kerjasama pihak sekolah, guru dan siswa serta pihak BkkbN sebagai fasilitator.

2.4. Penelitian Terdahulu

1. Ilyas (2011) dari penelitian dengan judul “ Implementasi Kebijakan Kesehatan Reproduksi “, hasil penelitian menjelaskan bahwa bentuk implementasi kebijakan kesehatan reproduksi remaja melalui program kegiatan PIK KRR SMAN 5 Makassar adalah kegiatan komunikasi dalam bentuk promosi dan sosialisasi telah berjalan dengan baik, namun masih terdapat sebagian siswa SMAN 5 Makassar belum mendapatkan pelayanan dengan baik, karena keterbatasan sarana dan prasarana (Ilyas, 2011:204).
2. Berdasarkan hasil penelitian Diana Teresa Pakasi dan Reni Kartikawati (2013), dengan judul “Antara Kebutuhan dan Tabu: Pendidikan Seksualitas dan Kesehatan Reproduksi Bagi Remaja Di SMA”, dari hasil penelitian yang dilakukannya di 8 (delapan) kota yaitu DKI Jakarta, Lampung,

Pontianak, Bandung, Semarang, D.I Yogyakarta (Kulon Progo), Jombang, dan Banyuwangi mengatakan PIK-R di 8 (delapan) kota, dari hasil penelitian ini, menyatakan masih terdapat keterbatasan dalam hal menjangkau remaja di sekolah. Meskipun PIK-R telah berprestasi di tingkat nasional untuk memberikan pengetahuan dan konseling pada remaja, kegiatan PIKR lebih banyak dilakukan di komunitas atau organisasi agama atau pemuda. Keterbatasan lainnya, program PIK-R yang dilakukan di sekolah sebagian besar hanya memberikan pengetahuan saat masa orientasi siswa (MOS), dan hampir tidak ada kegiatan pendidikan kesehatan reproduksi lanjutan setelah MOS. (Teresa, 82 :2013)

3. Puspita Sari (2015), dari penelitian dengan judul “Efektivitas Pelaksanaan Program Bina Keluarga Remaja (BKR) Pada Badan Pemberdayaan Perempuan Dan Keluarga Berencana Di Kecamatan Medan Deli” ,menyatakan pelaksanaan program BKR di Kecamatan Medan Deli sudah terlaksana tapi belum efektif. Hal ini dijelaskan dari hasil penelitiannya bahwa terdapat kegiatan penyuluhan yang tidak rutin dilakukan di setiap bulannya , sosialisasi yang diberikan belum merata dan tidak adanya penyediaan sarana dan prasarana kegiatan (Puspita, 2015; 98).
4. Hasil penelitian Ardiansyah (2015),“ Implementasi Program Generasi Berencana (GenRe) Di Kota Bandar Lampung ,menyatakan bahwa pengembangan program generasi berencana belum berjalan maksimal di kota Bandar Lampung. Komunikasi dalam pelaksanaan Program GenRe di Kota Bandar Lampung dilakukan dengan sosialisasi, namun sosialisasi

program tidak dilakukan sebagaimana mestinya. Komitmen dan tanggung jawab PIK Remaja dalam mengimplementasikan Program GenRe belum terlaksana dengan baik. Pelaksanaan program GenRe-Kota Bandar Lampung terdapat suatu kelemahan yang ditemukan dari pengelola PIK Remaja. Fragmentasi dari pihak PIK Remaja ini pada akhirnya menyebabkan terhambatnya koordinasi di antara pelaksana kebijakan sehingga PIK Remaja dan sekolah tidak dapat menjadi mitra dalam mengimplementasikan GenRe di Kota Bandar Lampung.

Program Generasi Berencana pada suatu daerah tertentu sudah menjangkau pelajar Sekolah Menengah Pertama (SMP), hasil penelitian Desak Made Citrawathi, (2015) penerapan program generasi berencana juga dilakukan di Bali yang membuat cara tersendiri di dalam meningkatkan kesehatan reproduksi remaja sekolah. Pengembangan Modul Kesehatan Reproduksi Remaja Berbasis Masalah (KRRBM) untuk melatih dan meningkatkan keterampilan hidup (*life skills*) dalam bidang kesehatan reproduksi dan meningkatkan sikap reproduksi sehat siswa pada SMP. Cara sekolah tersebut meningkatkan pengetahuan adalah dengan cara memasukkan informasi Kesehatan Reproduksi Remaja (KRR) diberikan pada kegiatan ekstrakurikuler Kelompok Siswa Peduli AIDS dan Narkoba, serta melalui ceramah dan poster. Strategi pembelajaran yang digunakan belum melatih keterampilan hidup terkait KRR dan belum membelajarkan sikap reproduksi sehat. Kendala yang dihadapi sekolah SMP ini dalam peningkatan Kesehatan Reproduksi Remaja (PKRR) adalah menentukan strategi pembelajaran

yang sesuai untuk melatih keterampilan hidup dan pembelajaran sikap, buku sumber, waktu, dan biaya (Citrawathi, 67: 2015). Setiap program yang akan diterapkan sangat diperlukan perencanaan yang baik untuk pelaksanaan kegiatan yang sesuai dengan sasaran ataupun tujuan dari program. Seperti sekolah SMP di Bali ini yang menginginkan adanya modul pembelajaran untuk para siswa untuk teraranya suatu kebijakan. Dalam penelitian ini peneliti hanya melihat sasaran program GenRe pada remaja ditingkat SMP karena berdasarkan data usia remaja khususnya SMP lebih rentan terhadap masalah seks bebas dan penyalahgunaan narkoba.



BAB III

METODE PENELITIAN

3.1 Jenis Penelitian

Jenis penelitian ini adalah penelitian deskriptif dengan pendekatan kualitatif. Spesifikasi penelitian yang digunakan adalah deskriptif yang bertujuan untuk mendeskripsikan atau menggambarkan fakta yang ada di lapangan. Penelitian deskriptif ini tidak dimaksudkan menguji hipotesis tertentu tetapi menggambarkan sesuatu variabel, gejala dan keadaan (Bungin, 2009 : 99- 100). Peneliti menggunakan penelitian kualitatif karena dengan cara mendeskriptifkan dapat memberikan gambaran tentang Implementasi Program Generasi Berencana secara maksimal.

3.2 Lokasi dan Waktu Penelitian

Lokasi penelitian ini pada Kantor Dinas Pengendalian Penduduk dan Keluarga Berencana Kabupaten Mandailing Natal Provinsi Sumatera Utara. Penelitian dilaksanakan dalam kurun waktu 3(tiga) bulan, yaitu dari bulan Februari sampai bulan April 2019.

3.3 Informan

Sumber informasi untuk penelitian kualitatif adalah informan atau narasumber yang terkait dengan permasalahan penelitian dan oleh peneliti

dianggap mampu memberikan informasi dan data (Sugiyono, 2007:62). Informan adalah orang-orang yang menjadi sumber informasi dalam penelitian yang aktual dalam menjelaskan tentang masalah penelitian. Informan dalam penelitian ini terdiri dari :

- a. Informan Kunci adalah orang-orang yang sangat memahami permasalahan yang diteliti dan mengetahui dan memiliki berbagai informasi pokok yang diperlukan dalam penelitian yaitu Kepala Dinas Pengendalian Penduduk dan Keluarga Berencana Kabupaten Mandailing Natal. Informasi yang diperoleh dari informan kunci adalah siapa saja yang terlibat pengimplementasiannya berhubungan dengan sumberdaya manusia yang terlibat dan sumber dana untuk menjalankan program, penjelasan tentang sosialisasi, tentang kelengkapan sarana dan prasarana.
- b. Informan Utama adalah yang terlibat langsung dalam interaksi sosial yang diteliti yaitu PLKB (petugas lapangan keluarga berencana, kepala sekolah pengurus dan Pembina PIK-remaja di sekolah. Informasi yang diperoleh dari informan utama adalah tentang untuk melihat sikap dan antusias kepala dan pengurus dalam pengimplementasian program genre disekolah.
- c. Informan Tambahan, yaitu orang yang dapat memberikan informasi, walaupun tidak langsung terlibat dalam interaksi sosial dalam konteks penelitian ini adalah siswa yang tidak menjadi pengurus PIK-R.

3.4 Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data dilakukan berdasarkan dengan jenis data yang di perlukan untuk mendapatkan informasi. Adapun data yang diperlukan dalam penelitian ini adalah :

3.4.1 Data Primer

Data primer adalah seluruh data yang diambil atau diperoleh langsung dari informan dan sumber data lapangan. Pengumpulan data dengan secara langsung ke lokasi penelitian dengan cara melalui observasi dan wawancara.

3.4.2 Data Sekunder

Data sekunder adalah data atau informasi yang diperoleh secara tidak langsung melalui studi kepustakaan yaitu dengan mengumpulkan data dan informasi dari buku-buku, jurnal-jurnal ilmiah, majalah dan internet yang dianggap relevan dan berhubungan dengan penelitian ini.

3.4.3 Teknik Pengumpulan Data

Teknik Pengumpulan Data Primer dilakukan dengan :

1. Wawancara Mendalam

Adalah proses memperoleh keterangan untuk tujuan penelitian dengan cara tanya jawab sambil bertatap muka antara pewawancara dengan informan atau orang yang diwawancarai, dengan atau tanpa menggunakan pedoman wawancara, di mana pewawancara dan informan terlibat dalam kehidupan sosial yang relatif lama. Metode wawancara mendalam sama seperti metode wawancara lainnya, hanya peran pewawancara, tujuan wawancara, peran informan dan cara melakukan wawancara yang berbeda dengan wawancara pada umumnya (Bungin,

2009:108). Wawancara mendalam dilakukan berkali-kali dengan membutuhkan waktu yang lama bersama informan di lokasi penelitian Dalam penelitian ini yang diwawancarai adalah Petugas khususnya petugas Bina Ketahanan Remaja, Konselor Pembina PIK-Remaja di sekolah, Pengurus FK-Remaja di sekolah, Guru, Remaja Sekolah.

2. Observasi dengan pengamatan langsung

Yaitu data yang didapat melalui pengamatan yang dilakukan terhadap masalah yang diteliti. Observasi adalah kemampuan seseorang untuk menggunakan pengamatannya melalui hasil kerja mata serta dibantu dengan panca indera lainnya (Bungin, 2009 :115). Dalam penelitian ini, peneliti mengobservasi pada saat Bkkbn melakukan sosialisasi dan pembinaan.

3.5 Defenisi Operasional

Definisi Operasional adalah pernyataan yang mengartikan atau memberi makna suatu konsep istilah tertentu. Definisi operasional merupakan penggambaran secara umum dan menyeluruh yang menyiratkan maksud dan konsep atau istilah tersebut bersifat konstitutif (merupakan definisi yang tersepakati oleh banyak pihak dan telah dibakukan setidaknya dikamus bahasa) formal dan mempunyai pengertian yang abstrak (Hidayat, 2009). Defenisi operasional dalam penelitian ini sebagai berikut :

1. Implementasi adalah perluasan aktivitas yang saling menyesuaikan proses interaksi antara tujuan dan tindakan untuk mencapainya serta memerlukan jaringan pelaksana, birokrasi yang efektif. Didasarkan dengan teori yang

dikemukakan George G.Edwards III (1980), untuk melihat implementasi

Genre adalah :

- a. Komunikasi,
 - b. Sumberdaya
 - c. Disposisi
 - d. Struktur birokrasi
2. Program Generasi Berencana (Genre) adalah suatu pelaksanaan program yang dilihat dari komunikasi, sumber-sumber, disposisi/sikap, struktur birokrasi yang tujuannya memfasilitasi terwujudnya Tegar Remaja, yaitu remaja yang berperilaku sehat, terhindar dari risiko kesehatan reproduksi remaja (Triad KRR), menunda usia pernikahan, mempunyai perencanaan kehidupan berkeluarga untuk mewujudkan Keluarga Kecil Bahagia Sejahtera serta menjadi contoh, model, idola dan sumber informasi bagi teman sebayanya. Yang pelaksanaannya program generasi berencana melalui wadah pusat informasi konseling remaja.
 3. Pengertian Remaja menurut BKKBN adalah umur 10-24 Tahun (BkkbN)
 4. Pengertian Remaja menurut WHO, yang disebut remaja adalah mereka yang berada pada tahap transisi antara masa kanak-kanak dan dewasa. Batasan usia remaja menurut WHO adalah 12 sampai 24 tahun.
 5. Remaja menurut dinas Kesehatan RI batas usia remaja adalah antara 10 sampai 19 tahun dan belum kawin

3.6 Analisis Data

Data penelitian ini diperoleh dari hasil wawancara, observasi dan dokumentasi. Analisis data dilakukan dengan cara mengorganisasi data yang diperoleh kedalam sebuah kategori, menjabarkan data kedalam unit-unit, menganalisis data yang penting, menyusun atau menyajikan data yang sesuai dengan masalah penelitian dalam bentuk laporan dan membuat kesimpulan agar mudah untuk dipahami. Sesuai dengan jenis penelitian di atas, maka peneliti menggunakan model interaktif dari Miles dan Huberman untuk menganalisis data hasil penelitian. Aktivitas dalam analisis data kualitatif dilakukan secara interaktif dan berlangsung secara terus-menerus sampai tuntas (Silalahi, 2009-284)

Komponen-komponen analisis data model interaktif dari Miles dan Huberman dari Miles dan Huberman dijelaskan sebagai berikut:

1. Reduksi Data (Data Reduction)

Data yang diperoleh peneliti di lapangan melalui wawancara, observasi dan dokumentasi direduksi dengan cara merangkum, memilih dan memfokuskan data pada hal-hal yang sesuai dengan tujuan penelitian. Pada tahap ini, peneliti melakukan reduksi data dengan cara memilah-milah, mengkategorikan dan membuat abstraksi dari catatan lapangan, wawancara dan dokumentasi.

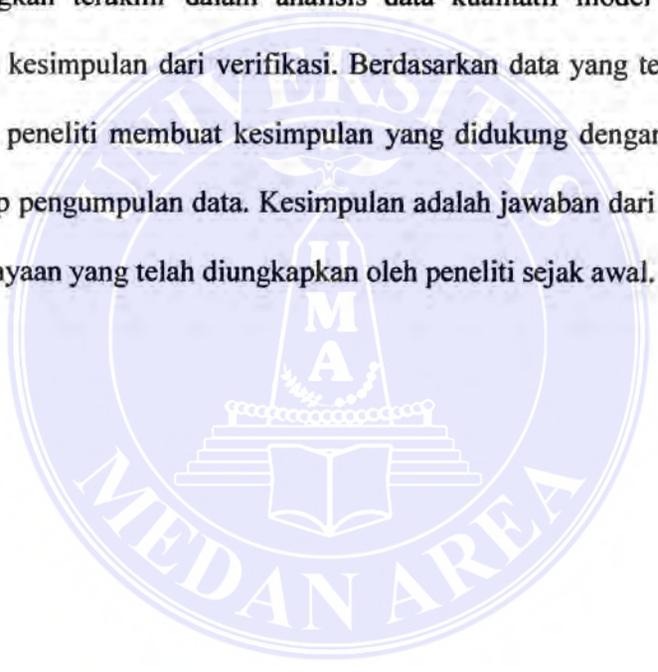
2. Penyajian Data (Data Display)

Penyajian data dilakukan setelah data selesai direduksi atau dirangkum. Data yang diperoleh dari hasil observasi, wawancara dan dokumentasi dianalisis kemudian disajikan dalam bentuk Catatan Wawancara, Catatan Lapangan dan Catatan Dokumentasi. Data yang sudah disajikan dalam bentuk catatan

wawancara, catatan lapangan dan catatan dokumentasi diberi kode data untuk mengorganisasi data, sehingga peneliti dapat menganalisis dengan cepat dan mudah. Peneliti membuat daftar awal kode yang sesuai dengan pedoman wawancara, observasi dan dokumentasi. Masing-masing data yang sudah diberi kode dianalisis dalam bentuk refleksi dan disajikan dalam bentuk teks.

3. Kesimpulan, Penarikan atau Verifikasi (Conclusion Drawing/ Verification)

Langkah terakhir dalam analisis data kualitatif model interaktif adalah penarikan kesimpulan dari verifikasi. Berdasarkan data yang telah direduksi dan disajikan, peneliti membuat kesimpulan yang didukung dengan bukti yang kuat pada tahap pengumpulan data. Kesimpulan adalah jawaban dari rumusan masalah dan pertanyaan yang telah diungkapkan oleh peneliti sejak awal.



BAB V

KESIMPULAN DAN SARAN

5.1 Kesimpulan

1. Implementasi Program Generasi Berencana (GenRe)

Dalam rangka penyiapan dan perencanaan kehidupan berkeluarga bagi remaja pada Perwakilan Dinas Pengendalian Penduduk dan Keluarga Berencana Kabupaten Mandailing Natal pada remaja sekolah melalui pusat informasi konseling remaja (PIK-R) belum berjalan efektif di Kabupaten Mandailing Natal yang dilihat dari 4 aspek sebagai berikut :

- a. Komunikasi dalam pelaksanaan Program GenRe di Kabupaten Mandailing Natal dilakukan dengan sosialisasi, namun sosialisasi program tidak dilakukan sebagaimana mestinya. karena masih kordinasi kurangnya komunikasi antar lembaga lain seperti Dinas Pengendalian Penduduk dan Keluarga Berencana Kabupaten Mandailing Natal Kabupaten Mandailing Natal dengan Dinas Pendidikan dan Dinas Kesehatan dalam menyampaikan informasi kesehatan remaja.
- b. Sumber daya Pengetahuan yang masih kurang dalam menyampaikan sosialisasi tentang program generasi berencana disebabkan pelatihan dan pembinaan pengurus PIK-R. tidak adanya pelatihan pada PLKB (petugas lapangan keluarga berenacana disebabkan kurangnya dana. Implemenatasi program generasi berencana pada remaja sekolah melalui wadah PIK-R

masih kurang berhasil dikarenakan kurangnya komunikasi, pengetahuan sumber daya manusia atau pelaksana program dan sumber dana. Sasarannya program adalah remaja sekolah melalui pusat informasi konseling remaja PIK Remaja yang ada tahun 2015-2018 ada 8 sekolah PIK-Remaja yang dibentuk awal tahun 2017 dan sudah memiliki kepengurusan PIK-R 26 sekolah di Kabupaten Mandailing Natal tetapi belum aktif karena baru satu menerima orientasi dari Dinas Pengendalian Penduduk dan Keluarga Berencana Kabupaten Mandailing Natal dan 3 kali pengarahan dari PLKB untuk membuat kepengurusan. Sosialisasi yang dilakukan masih kurang berhasil karena sekolah ikut belum aktif mengelola PIK-R. Untuk pengetahuan remaja sekolah tentang PIK-R masih sampai pada pengurus PIK-R karena terkendala waktu dan ruangan.

- c. Disposisi/ sikap, Komitmen para implementator melaksanakan sosialisasi ataupun pengarahan pada remaja di sekolah. Efektif program GenR sehingga terbentuknya PIK Remaja karena komitmen para pegawai kabupaten/kota dan kecamatan dengan dukungan pihak sekolah untuk mensosialisasikan dan mengarahkan.
- d. Struktur Birokrasi, Teknik pelaksanaan program, pemahaman implementator. Pemahaman implementator masih pada kabupaten/kota. Tetapi untuk tingkat PLKB masih membutuhkan pelatihan. Hal ini diperlukan PLKB untuk memberikan pengarahan.

2. Hambatan dalam Implementasi program generasi Berencana

Hambatan dalam Implementasi program generasi Berencana sebagai berikut Dinas Pendidikan, BNN, dan Dinas Kesehatan untuk melakukan komunikasi. Sumber daya seperti sumber daya manusia dan dana. Sumber daya manusia yang masih kurang pembinaan, pelatihan. Kemampuan pegawai Dinas Pengendalian Penduduk dan Keluarga Berencana Kabupaten Mandailing Natal beserta PLKB mendampingi dan membina sampai terbentuknya PIK-R sebagai wadah program generasi berencana, belum terlaksana dengan baik karena kurangnya pembinaan untuk implementator baik pegawai kantor Dinas Pengendalian Penduduk dan Keluarga Berencana Kabupaten Mandailing Natal maupun dan pembina PIK-Remaja di sekolah. Pemahaman implementator sudah terlaksana tetapi mereka masih membutuhkan pelatihan. Ketersedian dana belum cukup menjadi alasan dari Dinas Pengendalian Penduduk dan Keluarga Berencana Kabupaten Mandailing Natal, PLKB dan pihak sekolah dana tidak mencukupi, walaupun ada PIK remaja aktif karena dana dari pihak sekolah. Dana yang kurang karena setiap melakukan sosialisasi, seminar, pelatihan dan pembinaan kepada pengurus PIK-R membutuhkan dana. Karena dana yang kurang maka pelatihan dan pembinaan untuk pelaksana program tidak ada karena untuk melakukan pertemuan dan pelatihan membutuhkan dana.

5.2 Saran - Saran

1. Dalam implementasi program generasi berencana pada remaja sekolah melalui wadah pusat informasi konseling remaja diperlukannya kordinasi

dan komunikasi antara Dinas Pengendalian Penduduk dan Keluarga Berencana Kabupaten Mandailing Natal dengan Badan Pemberdayaan Perempuan dan Keluarga Berencana Kabupaten Mandailing Natal, Dinas Pendidikan dan Dinas kesehatan.

2. Pihak Dinas Pengendalian Penduduk dan Keluarga Berencana Kabupaten Mandailing Natal seharusnya lebih terbuka mengatakan kepada pihak sekolah tentang tidak adanya dana untuk setiap sekolah yang membentuk PIK-R kecuali fasilitas yang diberikan langsung oleh Dinas Pengendalian Penduduk dan Keluarga Berencana Kabupaten Mandailing Natal.
3. Pelatihan dan pembinaan tetap diperlukan kepada PLKB tentang program generasi berencana karena pihak ini yang menyampaikan langsung informasi kepada pihak sekolah dan pengurus PIK-R.
4. Peran dari fasilitator diperlukan untuk membantu para pelaksana program generasi berencana.

DAFTAR PUSTAKA

- Ardiansyah. 2015. *Implementasi Program Generasi Berencana (Genre) Di Kota Bandar Lampung* : Universitas Lampung.
- BkkbN. 2012. *Pedoman Pengelolaan Bina Keluarga Remaja*. Jakarta : BkkbN.
- BkkbN. 2011. *Pusat Penelitian dan Pengembangan Kependudukan – BkkbN : Seri I No.6/Pusdu-BKKBN/Desember 2011*.
- BNN. 2012. *Data Tingkat Pengguna Narkoba Tahun 2007-2011 Di Provinsi Sumatera Utara*.
- Bogdan & Taylor. 1993. *Metode Kualitatif: Dasar Dasar Penelitian*. Surabaya: Usaha Nasional
- Bungin. Burhan, 2007. *Analisis Data Penelitian Kualitatif*. Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada.
- Citrawathi Desak Made dkk. 2014. *Pentingnya Modul Kesehatan Reproduksi Remaja Berbasis Masalah (KRRBM) Untuk Melatih Dan Meningkatkan Keterampilan Hidup (Life Skills) Dan Sikap Reproduksi Sehat Siswa SMP*. Jurnal Ilmu Sosial dan Humaniora. ISSN: 2303-2898 Vol. 3, No. 2, Oktober 2014.
- Dye Thomas R,1992,Understanding Public Policy ,USA Prantice Hall,Inc Englewood Cliffs,Nj.
- Dunn N. William. 2004. *Pengantar Analisis Kebijakan Publik*. Yogyakarta: Gajah Mada University Press.
- Edward III,George C.,1980,Implementing Public Policy, Washington DC, Congressional Quartely Press.
- Grindle,Merilee S,1980,Politics and Policy Implementation in The third Word,New Yersey:Princinton University Press.
- Ilyas. 2011. *Impelementasi Kebijakan Kesehatan Reproduksi*. AL-FIKR Volume 15 Nomor1 Tahun 2011 :Sekolah Tinggi Ilmu Ekonomi YPUP Makassar

- Iman Andi Herdardi. 2014. *Badan Kependudukan dan Keluarga Berencana Tahun 2014 Kebijakan dan Strategi Program generasi Berencana (GenRe)*. Direktur Bina Ketahanan Remaja. www.BkkbN.go.id
- Ginting. Paham, 2005. *Tekhnik Penelitian Sosial*. Penyabungan : USU Press.
- Hakim (2013) *Implementasi Program Bina Keluarga Remaja (BKR) Studi Pada BKR Kelurahan Kebun Roos Kecamatan Teluk Segara Kota Bengkulu*. Undergraduated thesis, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik UNIB : Bengkulu.
- Hogwood, Brian W, Lewis A. Guun, 1986, *Policy Analysis For The Real World*, Oxford University Press.
- Kurniawan Tri Prapto. 2008. *Faktor-Faktor Yang Berpengaruh Terhadap Praktek Kesehatan Reproduksi Remaja Di MAN Negeri 1 Purbalingga Kabupaten Purbalingga*: Magister Promosi Kesehatan Program Pascasarjana Universitas Diponegoro Semarang 2008 (Tesis).
- Lester, James P, Joseph Stewart Jr, 2000, *Public Policy, USA*, Scott Foreman and Company.
- Momon Sudarma. 2008. *Sosiologi Kesehatan*. Jakarta: Salemba medika.
- Nofrijal Generasi. 2011. *Berencana G-E-N-R-E*. BkkbN Provinsi Gorontalo 04 Februari 2011
- Pakasi Diana Teresa & Reni Kartikawati. 2013. *Antara Kebutuhan dan Tabu: Pendidikan Seksualitas dan Kesehatan Reproduksi bagi Remaja di MAN*. Makara Seri Kesehatan, 2013, 17(2)79-87DOI: 10.7454/msk.v17i2.xxxx. Depok: Pusat Kajian Gender dan Seksualitas, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Indonesia.
- Putro Gurendro. 2010. *Alternatif pengembangan model kesehatan Reproduksi remaja tahun 2009*. Jurnal Kesehatan Reproduksi Vol. No 1, Desember 2010 : 23 -31. Surabaya : (Pusat Penelitiandan Pengembangan Sistem Kebijakan Kesehatan, Badan Litbangkes, Kementerian Kesehatan
- Ritzki Ajeng Pitakasari. 2010. *BkkbN Catat 51 % Remaja Jabodetabek Tidak Perawan*. Republika co.id Senin, 29 November 2010.

- Sari Puspita. 2015. *Efektivitas Pelaksanaan Program Bina Keluarga Remaja (BKR) Pada Badan Pemberdayaan Perempuan Dan Keluarga Berencana Di Kecamatan Penyabungan Deli*. Penyabungan : ilmu Administrasi Negara Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara.
- Singarimbun. 2008. *Metode Penelitian Survei*, Jakarta: Pustaka LP3ES.
- Solita Sarwono.1990 : *sosiologi kesehatan*. Yogyakarta:Gajah Mada University Press.
- Sabatini Barbara Cendi. 2011. *Hubungan Antara Pengetahuan Kesehatan Reproduksi Dan Persepsi Tentang Peran Keluarga Dengan Prilaku Seksual Pada Remaja Di Surakarta*. Surakarta : Program Pasca Sarjana Sebelas Maret.
- Saragih Rahmat Sah. 2014. *Membangun paradigma optimalisasi kompetensi Mahasiswa melalui pendidikan kesehatan reproduksi Dan seksual*. Esai Kritis Olimpiade Ilmiah Mahasiswa Universitas Indonesia : Jakarta.
- Setiawati Devi. 2010. *Persepsi Remaja Mengenai Pendidikan Seks*. Surakarta: Fakultas Keguruan Dan Ilmu Pendidikan Universitas Sebelas Maret
- Tangkilisan Hessel Nosi S.2003. *Impelementasi Kebijakan Publik*. Yogyakarta: Lukman offset & Yayasan Administrasi Publik Indonesia
- Van Meter, Donald, Van Horn, Carl E,1975, *The volicy Implemtation Process Coseptual Frame Work*,Journal Administration and Society.
- Wahab, Solichin Abdul, 2004, *Analisis Kebijaksanaan : dari Formulasi ke Implementasi Kebijakn Negara*, Jakarta PT.Bumi Aksara.
- Winarno Budi. 2012. *Kebijakan Publik*. Yogyakarta: Gajah Mada University Press.