

SKRIPSI

**IMPLEMENTASI GERAKAN PEMBERDAYAAN DAN
KESEJAHTERAAN KELUARGA MELALUI PROGRAM
KESEHATAN DI DESA MADELLO KECAMATAN BALUSU
KABUPATEN BARRU**

ANGGIE SUGITA ROSEIFAH

E011181020



**PROGRAM STUDI ADMINISTRASI PUBLIK
DEPARTEMEN ILMU ADMINISTRASI
FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK
UNIVERSITAS HASANUDDIN
MAKASSAR
2022**



UNIVERSITAS HASANUDDIN

FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK

ABSTRAK

Anggie Sugita Roseifah (E011181020), Implementasi Gerakan Pemberdayaan dan Kesejahteraan keluarga melalui Program Kesehatan di Desa Madello Kecamatan Balusu Kabupaten Barru. 79 Halaman + 3 Gambar + 2 Tabel + 11 Lampiran + Dibimbing Oleh Dr. Muhammad Yunus, MA dan Dr. Muh. Tang Abdullah, S.Sos., M.A.P

Gerakan Pemberdayaan Perempuan dan Kesejahteraan Keluarga merupakan upaya pemerintah untuk menciptakan keluarga yang sejahtera dengan mengembangkan kemampuan dan meningkatkan kapasitas serta kualitas hidup perempuan.

Tujuan dari penelitian ini untuk mendeskripsikan implementasi gerakan pemberdayaan dan kesejahteraan keluarga (pkk) melalui program kesehatan di Desa Madello Kecamatan Balusu Kabupaten Barru. Metode penelitian yang digunakan adalah kualitatif dengan teknik pengumpulan data melalui observasi, wawancara mendalam, dan studi dokumentasi. Adapun variabel yang digunakan yaitu (1) Komunikasi (2) Sumber Daya (3) Disposisi atau Sikap Pelaksana dan (4) Struktur Organisasi.

Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa Implementasi Gerakan Pemberdayaan dan Kesejahteraan Keluarga melalui Program Kesehatan di Desa Madello sudah berjalan dengan baik. Adapun kendala yang ditemukan dalam proses pengimplementasian program berupa proses transmisi dan kejelasan informasi yang masih kurang sehingga berdampak pada tingkat partisipasi masyarakat.

Kata kunci: Implementasi, Pemberdayaan



UNIVERSITAS HASANUDDIN

FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK

ABSTRACT

Anggie Sugita Roseifah (E011181020), The Implementation of the Empowerment and Family Welfare Movement through Health Programs in Madello Village, Balusu District, Barru Regency. 79 Pages + 3 Pictures + 2 Tables + 11 Attachments + Supervised by Dr. Muhammad Yunus, MA and Dr. Muh. Tang Abdullah, S.Sos., M.A.P

Activity of The Women's Empowerment and Family Welfare is the government's effort to create a prosperous family by developing capabilities and increasing the capacity and quality of life for women.

The aim of this study is to describe the implementation of empowerment and family welfare movement through health programs in Madello Village, Balusu District, Barru Regency. The research method used is qualitative with data collection techniques through observation, in-depth interviews, and documentation studies. The variables used are (1) Communication (2) Resources (3) Disposition and (4) Bureaucratic Structure.

The results of this study indicate that the Implementation of the empowerment and family welfare movement through health programs is running quite well. The obstacle that occurs in the implementation process is the transmission process and the lack of clarity of information is still lacking community so that it has an impact on community participation.

Keywords: Implementation, Empowerment



UNIVERSITAS HASANUDDIN

FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK

LEMBAR PERNYATAAN KEASLIAN

Yang bertanda tangan dibawah ini :

Nama : Anggie Sugita Roseifah

NIM : E011181020

Program Studi : Administrasi Publik

Menyatakan bahwa skripsi yang berjudul "Implementasi Gerakan Pemberdayaan dan Kesejahteraan Keluarga melalui Program Kesehatan di Desa Madello Kecamatan Balusu Kabupaten Barru" adalah benar-benar merupakan hasil karya pribadi dan seluruh sumber yang dikutip maupun dirujuk telah dinyatakan benar dalam daftar pustaka.

Makassar, 11 Juli 2022



Anggie Sugita Roseifah



UNIVERSITAS HASANUDDIN
FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK
DEPARTEMEN ILMU ADMINISTRASI
PROGRAM STUDI ILMU ADMINISTRASI PUBLIK

LEMBAR PENGESAHAN SKRIPSI

Nama : Anggie Sugita Roseifah
NIM : E011 18 1020
Program Studi : Administrasi Publik
Judul : Implementasi Gerakan Pemberdayaan dan Kesejahteraan Keluarga melalui Program Kesehatan di Desa Madello Kecamatan Balusu Kabupaten Barru

Telah diperiksa oleh Pembimbing I dan Pembimbing II dan dinyatakan layak untuk Ujian Skripsi, Departemen Ilmu Administrasi Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Hasanuddin.

Makassar, 11 Juli 2022

Menyetujui :

Pembimbing I

Pembimbing II

Dr. Muhammad Yunus, MA
NIP. 19591030 198703 1 002

Dr. Muh. Tang Abdullah, S.Sos., M.A.P
NIP. 19720507 200212 1 001

Mengetahui,

Ketua Departemen Ilmu Administrasi,



Dr. Nurdin Nara, M.Si
NIP. 19630903 198903 1 002



UNIVERSITAS HASANUDDIN
PROGRAM STUDI ADMINISTRASI PUBLIK
DEPARTEMEN ILMU ADMINISTRASI
FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK

LEMBAR PENGESAHAN SKRIPSI

Nama : Anggie Sugita Roseifah
NIM : E011181020
Program Studi : Administrasi Publik
Judul : Implementasi Gerakan Pemberdayaan dan
Kesejahteraan Keluarga melalui Program
Kesehatan di Desa Madello Kecamatan
Balusu Kabupaten Barru.

Telah dipertahankan dihadapan Sidang Penguji Skripsi Program Sarjana,
Departemen Ilmu Administrasi Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas
Hasanuddin.

Makassar, 11 Juli 2022

Dewan Penguji Skripsi

Ketua Sidang : Dr. Muhammad Yunus, MA

(.....)

Sekretaris Sidang : Dr. Muh. Tang Abdullah, S.Sos., M.A.P.

(.....)

Anggota : 1. Dr. Badu, M.Si

(.....)

2. Drs. Nelman Edy, M.Si

(.....)

KATA PENGANTAR



Assalamualaikum Warahmatullahi Wabarakatuh

Alhamdulillah, segala puji dan syukur peneliti panjatkan atas kehadiran Allah SWT karena rahmat dan karunia-Nya sehingga peneliti dapat menyelesaikan skripsi yang berjudul **“IMPLEMENTASI GERAKAN PEMBERDAYAAN DAN KESEJAHTERAAN KELUARGA MELALUI PROGRAM KESEHATAN DI DESA MADELLO KECAMATAN BALUSU KABUPATEN BARRU”**. Sholawat dan salam tak lupa pula kita curahkan kepada Baginda Rasulullah SAW yang telah membawa umat manusia dari alam kegelapan menuju alam yang terang benderang seperti saat ini.

Penyusunan skripsi ini bertujuan untuk memenuhi syarat guna memperoleh gelar Sarjana Administrasi Publik bagi mahasiswa program S1 di Departemen Ilmu Administrasi Publik Universitas Hasanuddin. Peneliti menyadari betapa banyak rintangan dan halangan yang dialami selama proses penyusunan sehingga skripsi ini masih jauh dari kesempurnaan, hal ini juga tidak terlepas dari keterbatasan ilmu yang dimiliki oleh peneliti. Namun berkat bantuan, motivasi, semangat, nasihat, serta dorongan yang datang dari berbagai pihak yang membuat peneliti berhasil melalui rintangan dan halangan yang ada. Oleh karena itu, peneliti menyampaikan banyak penghargaan dan terima kasih yang

sedalam-dalamnya kepada Ayahanda dan Ibunda tercinta, Alm. **Muhammad Sadir** dan **Samsuriani, S.Sos.** Terima kasih karena dengan penuh cinta dan keikhlasan telah membesarkan, memberikan penghidupan yang layak, memberikan kepercayaan, dan memberikan fasilitas terbaik yang menunjang peneliti untuk sampai pada titik ini. Terima kasih kepada kakak tersayang **Surya Wiratama** atas doa, nasihat, serta bimbingan yang diberikan, dan adik tersayang **Humaira Malik** yang menjadi motivasi peneliti untuk memberikan contoh yang terbaik.

Dalam proses penyusunan skripsi ini tentunya peneliti mendapat bantuan dari banyak pihak yang sudah mendukung dan membimbing peneliti. Kasih yang tulus, penghargaan, ucapan terima kasih yang setinggi-tingginya kepada:

1. **Prof. Dr. Ir. Jamaluddin Jompa., M.Sc** selaku Rektor Universitas Hasanuddin;
2. **Prof. Dr. Armin Arsyad, M.Si** selaku Dekan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Hasanuddin beserta staf dan jajarannya;
3. **Dr. Nurdin Nara, M.Si** selaku Ketua Departemen Ilmu Administrasi Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Hasanuddin;
4. **Almarhum Prof. Dr. Sulaiman Asang, MS** selaku penasehat akademik selama kurang lebih 4 tahun, yang penuh keikhlasan memberi nasehat dan bimbingan kepada peneliti selama ini;
5. **Dr. Muhammad Yunus, MA** selaku pembimbing I dan **Dr. Muh. Tang Abdullah, S.Sos., M.A.P** selaku pembimbing II yang penuh ketulusan dan keikhlasan meluangkan waktunya untuk memberi arahan dan masukan kepada peneliti;

6. **Dr. Badu Ahmad, M.Si** dan **Drs. Nelman Edy, M.Si** selaku dewan penguji. Terima kasih atas kesediaannya dalam menghadiri sidang proposal dan skripsi serta segala masukannya dalam penelitian skripsi;
7. Seluruh dosen program studi Administrasi Publik UNHAS yang telah banyak memberikan pengetahuan, arahan, dan bimbingan selama menjalani bangku perkuliahan, serta staf akademik (**Ibu Ros, Ibu Darma, dan Pak Lili**) yang telah membantu peneliti dalam pengurusan kelengkapan administratif penelitian skripsi;
8. Seluruh staf **Desa Madello** dan **Ibu-ibu PKK** yang telah bersedia memberikan bantuan selama proses penelitian;
9. Teman-teman **LENERA 2018** atas segala bantuan dan perhatian kalian selama proses perkuliahan di kampus semoga cita-cita kita semua dapat tercapai, sukses untuk kalian semua;
10. Warga **HUMANIS FISIP UNHAS** yang telah memberi pengalaman berorganisasi bagi peneliti;
11. **UKM Seni Tari FISIP UNHAS** yang telah menjadi wadah untuk peneliti berproses;
12. Teman-teman **KKN Gel.106 Wilayah Barru 2 Posko A dan B** yang telah menambah cerita seru di akhir masa perkuliahan peneliti. Terima kasih atas dukungan dan bantuan kalian kepada peneliti, sukses untuk kita semua;
13. Teman-teman tersayang “**KUI**” **Anita, S.A.P, Andi Arini Aswani, S.A.P, Maryani Rizda, S.A.P, Yunita Talib, S.A.P, Eka Sainuddin, S.A.P, Sitti Khadijah Amaliah, S.A.P, Wulandari Trisetia Windy, S.A.P, dan Novia Salim, S.A.P.** Terima kasih telah menjadi keluarga kedua bagi peneliti, selalu ada untuk menghibur, memberi dukungan dan semangat, menemani dalam suka dan duka peneliti. Semoga kalian semua sukses dan impian masing-masing bisa segera terwujud, Aamiin;

14. Sepupu-sepupuku tersayang **Cahyani Dewi Fajja, Ananda Rezki Amalia, dan Suci Aulia Ramadhani, A.Md, Akun**. Terima kasih untuk tumpangan, masukan-masukan, hiburan, serta dukungan yang dengan ikhlas kalian berikan kepada peneliti;
15. Sahabat ku **Rahma** dan **Nahida** yang dengan penuh keikhlasan meluangkan waktunya untuk menemani, membantu, dan memberi semangat kepada peneliti selama perkuliahan dan proses penyusunan skripsi;
16. Semua pihak yang tidak dapat diucapkan satu persatu yang telah membantu, mendukung, maupun mendoakan peneliti selama ini.

Makassar, 11 Juli 2022

Anggie Sugita Roseifah

DAFTAR ISI

ABSTRAK	i
ABSTRACT	ii
LEMBAR PERNYATAAN KEASLIAN	iii
LEMBAR PENGESAHAN SKRIPSI	iv
LEMBAR PENGESAHAN SKRIPSI	v
KATA PENGANTAR	vi
DAFTAR ISI	x
DAFTAR GAMBAR	xii
DAFTAR TABEL	xiii
BAB I PENDAHULUAN	1
I.1 Latar Belakang	1
I.2 Rumusan Masalah.....	4
I.3 Tujuan Penelitian	4
I.4 Manfaat Penelitian	4
BAB II TINJAUAN PUSTAKA	6
II.1 Teori Kebijakan Publik	6
II.2 Implementasi Kebijakan.....	10
II.3 Program Pemberdayaan Perempuan	23
II.3.1 Dasar Pelaksanaan	23
II.3.2 Pemberdayaan Perempuan.....	23
II.3.3 Program Pemberdayaan dan Kesejahteraan Keluarga (PKK)..	25
II.4 Kerangka Pikir	36
BAB III METODE PENELITIAN	40
III.1 Jenis Penelitian.....	40
III.2 Lokasi Penelitian.....	40
III.3 Sumber Data	40
III.4 Informan	41
III.5 Teknik Pengumpulan Data	41
III.6 Fokus Penelitian	42
III.7 Teknik Analisis Data	45
BAB IV GAMBARAN UMUM LOKASI PENELITIAN	49
IV.1 Keadaan Geografis	49
IV.2 Keadaan Demografis.....	49
IV.3 Keadaan Pendidikan dan Tenaga Kerja.....	50

IV.3.1 Pendidikan	50
IV.3.2 Tenaga Kerja	50
IV.4 Visi Misi Kantor Desa	51
IV.5 Struktur Organisasi.....	52
IV.6 Program Pemberdayaan dan Kesejahteraan Keluarga (PKK)	53
IV.6.1 Susunan Keanggotaan Tim Penggerak PKK Mulai dari Pusat Sampai ke Desa/Kelurahan.....	53
IV.6.2 Ketentuan Tim Penggerak PKK Daerah.....	53
IV.6.3 Administrasi Kerja Tim Penggerak PKK.....	54
IV.6.4 Struktur Organisasi Tim Penggerak PKK	55
BAB V HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN	57
V.1 Komunikasi.....	57
V.2 Sumber Daya	65
V.3 Disposisi.....	70
V.4 Struktur Organisasi.....	72
BAB VI PENUTUP.....	75
VI.1 Kesimpulan	75
VI.2 Saran.....	76
DAFTAR PUSTAKA.....	78
LAMPIRAN.....	80

DAFTAR GAMBAR

Gambar 2.1 Sekuensi Implementasi Kebijakan	13
Gambar 2.2 Kerangka Pikir.....	39
Gambar 4.1 Struktur Organisasi Kantor Desa Madello	52

DAFTAR TABEL

Tabel 4.1 Tingkat Pendidikan Penduduk Desa Madello.....	50
Tabel 4.2 Data Tenaga Kerja Penduduk Desa Madello	51
Tabel 5.1 Tabel Keberhasilan Kegiatan Program.....	74

BAB I

PENDAHULUAN

I.1 Latar Belakang

Salah satu permasalahan yang dihadapi negara Indonesia dari dulu hingga saat ini yaitu masalah kemiskinan. Kemiskinan merupakan masalah yang sangat kompleks karena tidak hanya berkaitan dengan rendahnya pemenuhan kehidupan sehari-hari dan rendahnya pendapatan masyarakat, namun juga berkaitan dengan ketidakberdayaan dari berbagai aspek seperti ekonomi, sosial, budaya dan politik. Berbagai program telah dibuat oleh pemerintah Indonesia untuk menanggulangi kemiskinan, baik program bantuan sosial maupun program yang berbasis pemberdayaan. Namun, karena adanya keterbatasan peran di dalam melibatkan pengentasan kemiskinan, sehingga menyebabkan program-program yang dilakukan oleh pemerintah seringkali tidak berkesinambungan dan kurang maksimal, bahkan cenderung menjadi tidak tepat pada sasaran.

Fenomena yang terjadi seperti ini perlu mendapatkan perhatian yang serius, utamanya dari pihak pemerintah Indonesia selaku pembuat, pengambil, dan pelaksana kebijakan agar dapat memberikan solusi yang tepat terhadap kemiskinan dan memberikan berbagai inovasi dalam menanggulangi kemiskinan. Namun, tidak hanya sekedar membuat kebijakan sebagai sebuah inovasi dalam penanggulangan kemiskinan, tetapi juga bagaimana proses pengimplementasian kebijakan tersebut.

Sebab, keberhasilan sebuah kebijakan bergantung pada berhasil atau tidaknya pengimplementasian kebijakan tersebut. Menurut Riant Nugroho dalam (Mustari, 2015:147), salah satu cara agar sebuah kebijakan dapat mencapai tujuannya yaitu dengan mengimplementasikan kebijakan tersebut dalam bentuk program.

Adapun upaya pemerintah dalam mengentaskan kemiskinan yaitu meningkatkan kesejahteraan masyarakat melalui pembangunan kesehatan. Pembangunan kesehatan ini diselenggarakan untuk meningkatkan kesadaran, kemauan dan kemampuan hidup sehat bagi setiap orang agar terwujud derajat kesehatan masyarakat yang optimal. Untuk mencapai tujuan pembangunan kesehatan nasional diselenggarakan berbagai program secara menyeluruh dan terpadu, salah satunya melalui Gerakan Pemberdayaan dan Kesejahteraan Keluarga (Gerakan PKK) yang diatur dalam Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 99 Tahun 2017 tentang Gerakan Pemberdayaan dan Kesejahteraan Keluarga.

Dalam Peraturan Presiden ini yang dimaksud dengan Gerakan Pemberdayaan dan Kesejahteraan Keluarga yang selanjutnya disebut dengan Gerakan PKK adalah gerakan dalam pembangunan masyarakat yang tumbuh dari, oleh, dan untuk masyarakat, menuju terwujudnya Keluarga yang beriman dan bertaqwa kepada Tuhan Yang Maha Esa, berakhlak mulia dan berbudi luhur, sehat, sejahtera, maju dan mandiri, kesetaraan dan keadilan gender, serta kesadaran hukum dan lingkungan.

Menurut Menteri Negara Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak Republik Indonesia dalam bukunya yang berjudul "*Pembangunan Manusia Berbasis Gender*" (2012) keberhasilan pembangunan yang dilaksanakan oleh pemerintah, swasta maupun masyarakat sangat tergantung dari peranserta seluruh penduduk baik laki-laki maupun perempuan sebagai pelaku, dan sekaligus pemanfaat hasil pembangunan. Perempuan Indonesia merupakan sumber daya manusia yang juga mempunyai potensi dalam menentukan arah keberhasilan suatu pembangunan. Oleh karena itu, melalui Gerakan PKK ini perempuan akan diwadahi untuk mengembangkan kemampuan dan potensinya agar dapat memberikan pengaruh dan contoh yang baik untuk membantu mensejahterakan keluarganya.

Desa Madello merupakan salah satu desa yang ada di Kecamatan Balusu Kabupaten Barru yang mana Tim Penggerak PKK nya berupaya untuk mensejahterakan masyarakat melalui program kesehatan. Berdasarkan hasil wawancara yang dilakukan peneliti pada saat pra penelitian tanggal 5 Januari 2022, diperoleh data berupa berbagai kegiatan yang dilakukan oleh TP-PKK Desa Madello dalam mendukung program kesehatan yaitu antara lain penyuluhan stunting, pemberian makanan tambahan, pendampingan Ibu Hamil dan pasca salin, edukasi kepada calon pengantin, edukasi makanan bergizi, dll.

Namun dalam setiap proses implementasi kebijakan tentunya tidak terlepas dari berbagai masalah yang dapat menghambat. Seperti halnya

dalam proses implementasi program kesehatan di desa madello ini, terdapat masalah berupa kurangnya partisipasi masyarakat dalam setiap kegiatan. Tentunya hal ini akan mempengaruhi keberhasilan upaya pembangunan kesehatan di desa madello.

Oleh karena itu, peneliti bermaksud untuk melakukan penelitian dengan judul **“Implementasi Gerakan Pemberdayaan dan Kesejahteraan keluarga (PKK) melalui Program Kesehatan di Desa Madello Kecamatan Balusu Kabupaten Barru”**

I.2 Rumusan Masalah

Bagaimana Implementasi Gerakan Program Pemberdayaan Dan Kesejahteraan Keluarga (PKK) melalui Program Kesehatan di Desa Madello Kecamatan Balusu Kabupaten Barru?

I.3 Tujuan Penelitian

Untuk mendeskripsikan Implementasi Gerakan Pemberdayaan Dan Kesejahteraan Keluarga (PKK) melalui Program Kesehatan di Desa Madello Kecamatan Balusu Kabupaten Barru.

I.4 Manfaat Penelitian

1. Manfaat Teoritis

Diharapkan penelitian ini dapat dijadikan sebagai bahan referensi dalam pengembangan ilmu administrasi publik yang menyangkut masalah kebijakan program pemberdayaan perempuan, dan sebagai bahan perbandingan bagi peneliti lain

yang berminat dalam mengembangkan ilmu pengetahuan secara berkelanjutan.

2. Manfaat Praktis

Dapat menjadi masukan bagi para pembuat dan pengambil kebijakan di Kabupaten Barru dalam menyusun program-program yang lebih menyentuh kehidupan keluarga dalam upaya meningkatkan kesejahteraannya.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

II.1 Teori Kebijakan Publik

Kebijakan publik pada umumnya dipahami sebagai salah satu upaya atau tindakan pemerintah yang dibuat dalam rangka melaksanakan tugas-tugas pemerintahannya, dalam wujud pengaturan ataupun keputusan. Pada praktiknya, kebijakan publik merupakan hasil dari proses politik yang dijalankan dalam suatu sistem pemerintahan negara, yang di dalamnya terkandung langkah-langkah atau upaya yang harus dilaksanakan oleh pemerintah selaku penyelenggara negara (Anggara, 2014).

Para ahli juga memberikan pengertian kebijakan publik menurut pandangan mereka masing-masing, antara lain:

Menurut Charles O. Jones (Mustari, 2015:2) istilah kebijakan (policy) digunakan dalam praktek sehari-hari namun digunakan untuk menggantikan kegiatan atau keputusan yang sangat berbeda. Istilah ini sering dipertukarkan dengan tujuan (goals), program, keputusan (decision), standar, proposal dan grand design. Kemudian, James Anderson (Mustari, 2015:2) mengatakan secara umum istilah “kebijakan” atau “policy” dipergunakan untuk menunjuk perilaku seorang aktor (misalnya seorang pejabat, suatu kelompok, maupun suatu lembaga pemerintah) atau sejumlah aktor dalam suatu bidang kegiatan tertentu.

Kebijakan publik menurut Dye (Hermana dkk, 2019) adalah: “apa pun yang dipilih oleh pemerintah untuk dilakukan ataupun tidak dilakukan.” Pengertian kebijakan negara atau kebijakan publik secara ringkas adalah apapun yang dipilih pemerintah, baik yang dilakukan ataupun tidak dilakukan untuk mencapai suatu tujuan. Dye (Hermana dkk, 2019) lebih lanjut menyatakan bahwa disiplin kebijakan publik sebagaimana kepemimpinan adalah merupakan ilmu (*science*) dan seni/kiat (*art*). Keberhasilan suatu kebijakan tidak hanya mengandalkan kemampuan intelektual para aktor ataupun pelaku kebijakan, tetapi ia juga ditentukan oleh bakat, keterampilan, pengalaman, serta kualitas para aktor tersebut. Dengan demikian kebijakan publik sebagai tindakan yang mempunyai tujuan tertentu yang diikuti dan dilaksanakan oleh seorang pelaku atau sekelompok pelaku guna memecahkan suatu masalah tertentu.

Menurut Prof. Dr. A. Hoogerwerf (Abdoellah dkk, 2016:19-22), kebijakan itu merupakan usaha mencapai tujuan tertentu dan dalam urutan waktu serta sarana tertentu. Kebijakan merupakan semacam jawaban terhadap suatu masalah, oleh karena itu ia adalah upaya untuk memecahkan, mengurangi, mencegah suatu masalah tertentu dengan cara tertentu, yaitu dengan tindakan yang terarah. Menurutnya, untuk mengetahui isi kebijakan itu sebaiknya menentukan terlebih dahulu hubungan antara masalah dengan kebijakan, dan sebaliknya. Masalah dapat dirumuskan sebagai ketidaksesuaian antara suatu ukuran (asas, norma, tujuan) dengan gambaran suatu keadaan sedang berlangsung

atau diperkirakan akan terjadi; dengan demikian maka masalah adalah perbandingan ukuran yang dipakai dengan gambaran keadaan yang sedang berlangsung. Oleh karena ukuran dan gambaran keadaan sedang berlangsung itu dapat berbeda dan tergantung dari orang yang memandangnya maka masalah kemasyarakatan atau masalah publik itu perlu dirumuskan tidak saja oleh yang menjalankan kebijakan, tetapi juga oleh obyek-obyek kebijakan, yaitu oleh orang-orang terhadap siapa kebijakan itu dijalankan. Kebijakan bukan hanya mengenai pertanyaan kemungkinan masalah, tetapi juga mengenai pertanyaan masalah mana yang akan ditangani terlebih dahulu, atau tentang bagaimana menyusun suatu urutan masalah; ada masalah yang harus diprioritaskan, sehingga urutan tersebut merupakan suatu daftar prioritas masalah yang sangat dipengaruhi oleh lingkungan (*environment*). Menyusun suatu prioritas atau pembentukan agenda (*agenda building*) adalah proses yang menerjemahkan tuntutan-tuntutan masyarakat atau kelompok dalam masyarakat yang menjadi pokok perselisihan yang bersaing meminta perhatian dari yang menjalankan kebijakan-kebijakan dan/atau perhatian umum.

Sehubungan dengan uraian di atas, Solichin Abdul Wahab (2017) menyetujui ciri-ciri tentang kebijakan pemerintah/negara, yakni yang dilandasi pendapat David Easton (1953; 1965), bahwa ciri-ciri khusus yang melekat pada kebijakan pemerintah bersumber pada kenyataan bahwa kebijakan tersebut dirumuskan oleh mereka yang memegang

otoritas dalam sistem politik, misalnya pada para ketua adat, para ketua suku, para eksekutif, para legislator, para hakim, para administrator, para raja, dsb. Orang-orang atau kelompok ini bertanggungjawab atas urusan-urusan politik tersebut dan berhak untuk mengambil tindakan-tindakan tertentu, selama itu termasuk dalam peran dan wewenangnya. Oleh karena itu ciri-ciri kebijakan pemerintah/publik, adalah:

Pertama, kebijakan publik/pemerintah lebih merupakan tindakan yang mengarah pada tujuan daripada sebagai perilaku atau tindakan yang mengarah pada tujuan daripada sebagai perilaku atau tindakan yang serba acak dan kebetulan, melainkan tindakan yang direncanakan.

Kedua, kebijakan pada hakikatnya terdiri atas tindakan-tindakan yang saling berkaitan dan berpola yang mengarah pada tujuan tertentu yang dilakukan oleh pejabat-pejabat pemerintah dan bukan merupakan keputusan-keputusan yang berdiri sendiri. Misalnya: kebijakan tidak hanya mencakup keputusan untuk membuat undang-undang dalam bidang tertentu, akan tetapi diikuti pula dengan keputusan-keputusan yang berkaitan dengan implementasi dan pemaksaan pemerlakuannya.

Ketiga, kebijakan bersangkutan paut dengan apa yang senyatanya dilakukan oleh pemerintah dalam bidang-bidang tertentu, dalam arti setiap kebijakan pemerintah itu diikuti dengan tindakan-tindakan konkret. Dengan kata lain, walau bagaimanapun kebijakan pemerintah itu dianggap bagus, maka pemerintah/publik itu sesungguhnya tidak

mengatur apa yang seharusnya ditangani terutama yang menjadi tuntutan dan kebutuhan masyarakat.

Keempat, kebijakan pemerintah/publik mungkin berbentuk positif, maupun negatif. Dalam bentuknya yang positif, kebijakan mungkin akan mencakup beberapa bentuk tindakan pemerintah yang dimaksudkan untuk mempengaruhi masalah tertentu; sementara dalam bentuknya yang negatif, kebijakan kemungkinan meliputi keputusan-keputusan pejabat-pejabat pemerintah untuk tidak bertindak, atau tidak melakukan tindakan apapun dalam masalah di mana campur tangan pemerintah justru diperlukan.

II.2 Implementasi Kebijakan

Dalam proses kebijakan publik, implementasi merupakan tahapan yang paling penting karena dalam pembuatan kebijakan tidak hanya berakhir setelah kebijakan tersebut dibuat atau disetujui melainkan perlu adanya implementasi untuk melihat sejauh mana kebijakan tersebut dibuat untuk kepentingan publik serta dapat diterima dan dirasakan manfaatnya oleh publik.

Konteks implementasi demikian baru akan terlihat pengaruhnya setelah kebijakan tersebut dilaksanakan. Hal itulah yang menunjukkan bahwa proses pelaksanaan kebijakan merupakan salah satu tahapan penting dan momentum dalam proses perumusan/pembuatan kebijakan selanjutnya, sebab berhasil atau tidaknya suatu kebijakan dalam mencapai tujuannya ditentukan dalam pelaksanaannya. Oleh karena itu,

rumusan kebijakan yang telah dibuat tidak akan mempunyai arti apa-apa atau hanya akan merupakan rangkaian kata-kata indah dan baku yang tersimpan rapi dalam sebuah dokumen kalau tidak diimplementasikan. Berkaitan dengan hal itu, dapat dikatakan bahwa salah satu tolok ukur keberhasilan suatu strategi atau kebijakan terletak pada proses implementasinya (Mustari, 2015).

Van Meter dan Van Horn (Haerul dkk, 2016:26) mendefinisikan implementasi sebagai: tindakan-tindakan yang dilakukan baik oleh individu-individu atau pejabat-pejabat atau kelompok-kelompok pemerintah atau swasta yang diarahkan pada tercapainya tujuan-tujuan yang telah digariskan dalam keputusan kebijaksanaan.

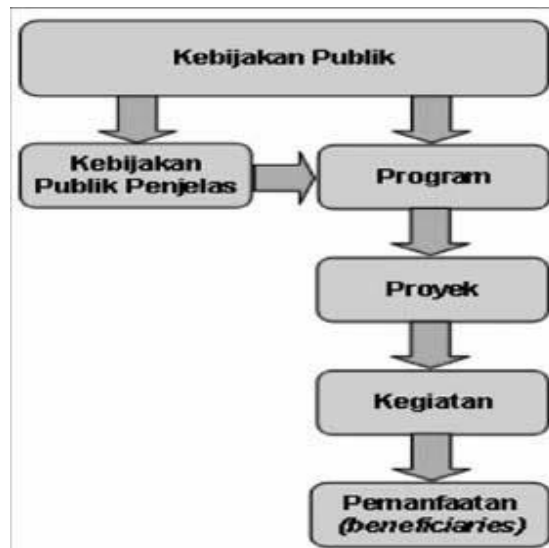
Menurut Merilee S. Grindle (Haerul dkk, 2016:26) mengatakan bahwa implementasi adalah membentuk suatu kaitan (*linkage*) yang memudahkan tujuan-tujuan kebijakan bisa direalisasikan sebagai dampak dari suatu kegiatan pemerintah dimana sarana-sarana tertentu telah dirancang dan dijalankan dengan harapan sampai pada tujuan yang diinginkan.

Sedangkan menurut Daniel A. Mazmanian dan Paul A. Sabatier (Haerul dkk, 2016:26) menjelaskan makna implementasi ini dengan mengatakan bahwa memahami apa yang senyatanya terjadi sesudah suatu program dinyatakan berlaku atau dirumuskan merupakan fokus perhatian implementasi kebijaksanaan, yakni kejadian-kejadian atau kegiatan-kegiatan yang timbul sesudah disahkannya pedoman-pedoman

kebijaksanaan negara, yang mencakup baik usaha-usaha untuk mengadministrasikan maupun untuk menimbulkan akibat/dampak nyata pada masyarakat atau kejadian-kejadian.

Implementasi kebijakan sendiri menurut Widodo (Haerul dkk, 2016:26) mengemukakan bahwa, “implementasi kebijakan merupakan proses usaha untuk mewujudkan suatu kebijakan yang masih bersifat abstrak kedalam realita nyata.” Jadi implementasi kebijakan merupakan suatu wujud nyata dari kebijakan yang telah dilaksanakan dalam kurun waktu yang telah ditentukan.

Dalam bukunya *Public Policy*, Riant Nugroho (Mustari, 2015:147-148) memberi makna implementasi kebijakan sebagai “cara agar sebuah kebijakan dapat mencapai tujuannya. Ditambahkan pula, bahwa untuk mengimplementasikan kebijakan publik, ada dua pilihan langkah yang ada, yaitu: langsung mengimplementasikan dalam bentuk program atau melalui formulasi kebijakan derivat atau turunan dari kebijakan publik tersebut. Secara umum dapat digambarkan sebagai berikut:



Gambar 2.1 Sekuensi Implementasi Kebijakan

Berdasarkan beberapa pengertian implementasi diatas, penulis menyimpulkan bahwa implementasi adalah aktivitas merealisasikan sebuah kebijakan untuk mengetahui berhasil atau tidaknya kebijakan tersebut dalam mencapai tujuannya.

Beberapa pakar menyusun berbagai model kebijakan publik berdasar pada kajian-kajian terhadap implementasi kebijakan publik. Beberapa model tersebut diuraikan sebagai berikut:

1) Model Implementasi Kebijakan Publik Jeffrey Pressman dan Aaron Wildavsky: Defisit Implementasi (1973)

Karya Pressman dan Wildavsky (Anggara, 2014:239) adalah model implementasi yang pertama kali muncul. Tulisan mereka yang berjudul *Implementation* menyatakan bahwa implementasi dapat berhasil bergantung pada keterkaitan antara berbagai organisasi dan departemen pada tingkat lokal yang terlibat dalam implementasi. Oleh karena itu, kerja sama,

koordinasi, dan kontrol memegang peranan sangat penting. Jika tindakan bergantung pada kaitan dari mata rantai implementasi, tingkat kerja sama antar-departemen yang dibutuhkan dalam mata rantai tersebut harus mendekati 100%. Apabila ada hubungan kerja sama dalam rangkaian mata rantai tersebut yang defisit, akan menyebabkan kegagalan implementasi. Rumusan Pressman dan Wildavsky (Anggara, 2014:239) ini terlihat bahwa persoalan implementasi dan tingkat keberhasilannya bisa dianalisis secara matematis.

Rumusan mereka mungkin berguna ketika *policy implementasi* tidak melibatkan banyak aktor dan berbagai tingkatan sehingga faktor-faktor hubungan yang kritis bisa diperhitungkan untuk bisa segera diambil tindakan perbaikan. Akan tetapi, rumusan ini sulit diterapkan pada kebijakan yang melibatkan banyak aktor, apalagi mengingat hubungan antar aktor dari berbagai organisasi/departemen sangat jarang berlangsung mulus karena masing-masing juga mengejar pencapaian tujuannya.

Selanjutnya, mereka juga mengatakan bahwa pembuat kebijakan seharusnya tidak menjanjikan hal-hal yang tidak dapat dipenuhi karena implementasi kebijakan membutuhkan sistem kontrol dan komunikasi *top-down* serta sumber daya yang dapat menjalankan tugas implementasi tersebut. Jika sistem tidak

mengizinkan kondisi seperti itu, sebaiknya pembuat kebijakan membatasi janji pada tingkat yang bisa dipenuhi dalam proses implementasi.

2) Model Implementasi Kebijakan Publik Grindle

Model implementasi kebijakan menurut Grindle (Suparno, 2017:22-23) untuk mengukur efektivitas suatu kebijakan dalam memecahkan suatu masalah sangat terkait dengan kualitas substansi atau kualitas isi dari kebijakan dan konteks implementasi kebijakan tersebut, karena tujuan suatu kebijakan diimplementasikan pada hakekatnya untuk mendapatkan suatu perubahan atau peningkatan baik secara kualitas maupun kuantitas suatu masalah yang menjadi obyek kebijakan. Grindle (Suparno, 2017:22-23) menyatakan bahwa keberhasilan mengimplementasikan suatu kebijakan dipengaruhi oleh beberapa faktor yang dikelompokkan ke dalam dua kelompok fenomena. Dua kelompok fenomena tersebut adalah isi kebijakan (*content of policy*) dan konteks kebijakan atau (*context of policy*).

Menurut Grindle (Suparno, 2017:22-23), keberhasilan implementasi sangat tergantung pada isi kebijakan yaitu semakin besar kepentingan yang dipengaruhi, semakin sulit dalam implementasinya. Demikian juga keberhasilan implementasi sangat tergantung pada tipe manfaat yang ingin

dihasilkan oleh kebijakan tersebut. Semakin *tangible* manfaat yang dihasilkan semakin mudah dalam implementasinya. Derajat perubahan juga mempengaruhi keberhasilan dalam implementasi. Apabila derajat perubahan yang dikehendaki oleh kebijakan tersebut besar dan luas, maka implementasinya lebih sulit. Demikian juga sebaliknya jika derajat perubahan yang kecil atau sedikit maka kebijakan tersebut mudah dilaksanakan.

Keberhasilan implementasi menurut Grindle (Suparno, 2017:22-23) juga dipengaruhi oleh tempat pengambilan keputusan, pelaksana program dan sumberdaya yang dilibatkan. Apabila tempat pengambilan keputusan jauh dari kelompok sasaran, maka akan sulit diimplementasikan. Pelaksana program merupakan pelaku kunci yang memiliki peran strategis dalam implementasi kebijakan. Sebaik apapun kebijakan yang telah disusun, tetapi pelaksana tidak memiliki kemampuan, atau pelaksana salah menginterpretasikan kebijakan tersebut, maka kebijakan tersebut akan gagal diimplementasikan.

Selain isi kebijakan (*content of policy*), *setting* lingkungan strategis juga memiliki pengaruh yang besar. Setting lingkungan strategis ini disebut sebagai *context of implementation* atau konteks implementasi. Konteks implementasi Islamy (Suparno,

2017:22-23) meliputi kekuasaan, kepentingan dan strategi aktor yang terlibat; karakteristik lembaga & penguasa; kepatuhan dan daya tanggap.

Kekuasaan yang sedang berkuasa pada saat kebijakan diimplementasikan memiliki peran yang besar dalam implementasinya. Selain itu aktor yang berperan dalam kebijakan dan kekuasaan serta kepentingan yang dimiliki oleh aktor tersebut dapat mempengaruhi keberhasilan implementasi kebijakan. Semakin banyak aktor yang terlibat dan semakin sulit implementasinya. Karakteristik pemerintahan atau lembaga juga merupakan unsur penting dalam implementasi kebijakan. Struktur organisasi dan tata kerja lembaga tempat kebijakan tersebut diimplementasikan turut berperan dalam pelaksanaan kebijakan. Selain itu karakteristik hubungan antar atasan dan bawahan, iklim kerja dan budaya organisasi sangat mempengaruhi implementasi kebijakan.

Kondisi masyarakat yang menyangkut tingkat kepatuhan dan daya tanggap juga turut berpengaruh terhadap keberhasilan hasil implementasi kebijakan. Responsibilitas masyarakat adalah seberapa besar masyarakat menanggapi kebijakan yang diluncurkan atau yang dibuat oleh pemerintah. Semakin responsif masyarakat, semakin tinggi tingkat keberhasilannya.

3) Model Implementasi Kebijakan Publik Van Meter Van Horn

Van Meter dan Van Horn (Suparno, 2017:29-30) memformulasikan adanya 6 (enam) variabel yang mempengaruhi hasil implementasi kebijakan, yaitu (1) standar dan tujuan kebijakan, (2) sumber daya, (3) komunikasi dan penggunaan paksaan, (4) disposisi implementor, (5) karakter lembaga pelaksana, dan (6) kondisi sosial ekonomi dan politik. Tujuan/sasaran dan standar kebijakan, merupakan faktor krusial dalam proses implementasi. Pada kasus tertentu, tujuan dan standar kebijakan mungkin terumuskan dengan jelas dan spesifik, serta relatif mudah diukur. Tetapi pada kasus lain, tujuan dan standar kebijakan ini tidak terumuskan dengan jelas dan spesifik, serta relatif sulit diukur. Tingkat kejelasan tujuan dan standar kebijakan, dapat menentukan corak dan respon implementor terhadap kebijakan. Ketidakmenentuan tujuan dan standar kebijakan, dapat membuat kesulitan bagi implementor untuk memahami dan sekaligus memunculkan keragaman disposisi berbagai aktor yang terlibat dalam proses implementasi yang akhirnya kurang mendukung kelancaran dan keberhasilan implementasi kebijakan.

4) Model Implementasi Kebijakan Publik Mazmanian dan Sabatier

Mazmanian dan Sabatier (Suparno, 2017:31) memiliki model implementasi yang diberi nama model kerangka analisis implementasi. Melalui Model Kerangka Analisis Implementasi (*A Framework for Implementation Analysis*) tersebut mereka mengklasifikasikan proses implementasi kebijakan ke dalam tiga variabel:

“*Pertama*, variabel independen, yaitu mudah tidaknya masalah dikendalikan yang berkenaan dengan indikator masalah teori dan teknis pelaksanaan, keragaman obyek, dan perubahan seperti apa yang dikehendaki. *Kedua*, variabel intervening, yaitu variabel kemampuan untuk menstrukturkan proses implementasi dengan indikator kejelasan dan konsistensi tujuan, dipergunakannya teori kausal, ketepatan alokasi sumberdana, keterpaduan hierarkis di antara lembaga pelaksana, aturan pelaksana dari lembaga pelaksana, dan perekrutan pejabat pelaksana dan keterbukaan kepada pihak luar. *Ketiga*, variabel diluar kebijakan yang mempengaruhi proses implementasi yang berkenaan dengan indikator kondisi sosial ekonomi dan teknologi, dukungan publik, sikap dan risorsis dari konstituen, dukungan pejabat yang lebih tinggi, dan komitmen dan kualitas kepemimpinan dari pejabat pelaksana”.

5) Model Implementasi Kebijakan Publik George C. Edward III

George C. Edward III (1980) mengemukakan empat faktor kritis yang memengaruhi keberhasilan atau kegagalan implementasi. Pendekatan yang dilakukan dengan mengajukan pertanyaan, "Prakondisi apa yang harus ada agar implementasi berhasil?" dan "Apa yang menjadi kendala pokok bagi suksesnya suatu implementasi?" dan menemukan empat variabel tersebut setelah mengkaji beberapa pendekatan yang dilakukan penulis lain.

Keempat variabel tersebut, yaitu komunikasi, sumber daya, disposisi atau sikap pelaksana, dan struktur organisasi. Keseluruhan variabel saling berhubungan dan saling memengaruhi satu sama lain dalam menentukan keberhasilan atau kegagalan implementasi.

6) Model Implementasi Kebijakan Publik Brian W. Hogwood dan Lewis A Gunn: *the top down approach*

Model yang dikembangkan oleh Brian W. Hogwood dan Lewis A Gunn (Abdoellah dkk, 2016), yang dikenal dengan *the top down approach*. Adapun persyaratan-persyaratan untuk keberhasilan model *the top down approach*, adalah:

- a. Kondisi eksternal yang dihadapi oleh Badan/Instansi Pelaksana tidak akan menimbulkan gangguan/kendala yang serius.

- b. Untuk pelaksanaan program tersedia waktu dan sumber-sumber yang cukup memadai.
- c. Perpaduan sumber-sumber yang diperlukan benar-benar tersedia.
- d. Kebijakan yang akan diimplementasikan didasari oleh suatu hubungan kausalitas yang handal.
- e. Hubungan kausalitas bersifat langsung dan hanya sedikit mata rantai penghubungnya.
- f. Hubungan saling ketergantungan harus minimal.
- g. Pemahaman yang mendalam dan kesepakatan terhadap tujuan.
- h. Komunikasi dan koordinasi yang sempurna.
- i. Pihak-pihak yang memiliki wewenang kekuasaan dapat menuntut dan mendapatkan kepatuhan yang sempurna.

Model implementasi kebijakan *top down approach* tersebut di atas sangat ideal, sehingga agak sulit dioperasionalkan, karena persyaratan-persyaratannya seolah sempurna.

7) Model Implementasi Kebijakan Publik Jan Merse

Jan Merse (dalam Aneta dkk, 2010) mengemukakan bahwa “Model implementasi kebijakan dipengaruhi oleh faktor-faktor sebagai berikut:

- a. Informasi
- b. Isi kebijakan

- c. Dukungan masyarakat (fisik dan non fisik), dan
- d. Pembagian potensi.

Khusus dukungan masyarakat, berkaitan erat dengan partisipasi masyarakat sebagai salah satu *stakeholder* dalam proses pelaksanaan program. Penegasan di atas membuktikan bahwa setiap implementasi program tetap membutuhkan dukungan masyarakat atau partisipasi masyarakat sebagai *stakeholder*.

8) Model Implementasi Kebijakan Publik Charles Jones

Charles Jones (Mustari, 2015:155) menyatakan bahwa implementasi kebijakan adalah suatu kegiatan yang dimaksudkan untuk mengoperasikan sebuah program dengan memperhatikan tiga aktivitas utama kegiatan yaitu: (1) organisasi, pembentukan dan penataan kembali sumber daya, uni-unit serta metode untuk menunjang agar program berjalan, (2) interpretasi, menafsirkan agar program menjadi rencana dan pengarahan yang tepat dan dapat diterima serta dilaksanakan, dan (3) aplikasi (penerapan) berkaitan dengan pelaksanaan kegiatan rutin yang meliputi penyediaan barang dan jasa.

Model yang dikemukakan oleh Charles Jones mempunyai persamaan dengan model yang dikemukakan oleh Jan Merse dan Warwick yang pada dasarnya juga menekankan pada faktor kemampuan organisasi, informasi, dukungan masyarakat

dan pembagian potensi. Hanya saja pada model Jan Merse menambahkan isi kebijakan sebagai salah satu kunci sukses mengimplementasikan kebijakan.

II.3 Program Pemberdayaan Perempuan

II.3.1 Dasar Pelaksanaan

Dasar hukum pelaksanaan program pemberdayaan perempuan mengacu pada Peraturan Presiden Nomor 99 Tahun 2017 tentang Gerakan Pemberdayaan dan Kesejahteraan keluarga. Selanjutnya ditetapkan Peraturan Menteri Dalam Negeri tentang Peraturan Pelaksanaan Peraturan Presiden Nomor 99 Tahun 2017 tentang Gerakan Pemberdayaan Perempuan.

II.3.2 Pemberdayaan Perempuan

Pemberdayaan didefinisikan sebagai proses pengembangan berdasarkan partisipasi kelompok agar individu dan kelompok yang terpinggirkan mendapatkan kendali lebih besar atas kehidupan dan lingkungan mereka, memperoleh sumber daya dan hak dasar, dan mencapai tujuan hidupnya, serta agar marginalisasi masyarakat berkurang. Dalam praktiknya, kegiatan pemberdayaan perempuan berarti perempuan memiliki kesempatan untuk memperbaiki atau meningkatkan kondisi ekonominya. Kegiatan pemberdayaan dapat menghilangkan ketidaksetaraan dalam membuat pilihan. Setiap upaya untuk meningkatkan pemberdayaan akan mendorong terjadinya perubahan, dari sebelumnya dalam posisi tidak terdapat pilihan menjadi dalam posisi

membuat pilihan. Menurut Dunning (Palaon dkk, 2019:9) pemberdayaan memungkinkan perempuan mengembangkan diri untuk menemukan solusi atas berbagai masalah yang mereka hadapi, dan mampu mengubah kehidupan sendiri, keluarga, dan masyarakatnya. Hak perempuan untuk bekerja memengaruhi peran dan kontribusinya dalam keluarga. Perempuan yang memiliki kesempatan untuk memperoleh pendidikan yang sama dengan laki-laki juga berpeluang untuk berpartisipasi dalam angkatan kerja. Hak ini memberikan kesempatan kepada mereka untuk terlibat secara ekonomi dalam kegiatan pemberdayaan yang dapat memengaruhi dalam pengambilan keputusan.

Sementara itu Menurut Aritonang (Aslichati, 2011) pemberdayaan perempuan adalah upaya peningkatan kemampuan wanita dalam mengembangkan kapasitas dan keterampilannya untuk meraih akses dan penguasaan terhadap, antara lain: posisi pengambilan keputusan, sumber-sumber, dan struktur atau jalur yang menunjang. Pemberdayaan wanita dapat dilakukan melalui proses penyadaran sehingga diharapkan wanita mampu menganalisis secara kritis situasi masyarakat dan dapat memahami praktik-praktik diskriminasi yang merupakan konstruksi sosial, serta dapat membedakan antara peran kodrati dengan peran gender. Dengan membekali wanita dengan informasi dalam proses penyadaran, pendidikan pelatihan dan motivasi agar mengenal jati diri, lebih percaya diri, dapat mengambil keputusan yang diperlukan, mampu menyatakan diri, memimpin, menggerakkan wanita untuk mengubah dan memperbaiki

keadaannya untuk mendapatkan bagian yang lebih adil sesuai nilai kemanusiaan universal.

II.3.3 Program Pemberdayaan dan Kesejahteraan Keluarga (PKK)

PKK yang merupakan gerakan pembangunan masyarakat bermula dari Seminar *Home Economic* di Bogor pada tahun 1957, yang menghasilkan rumusan 10 Segi Kehidupan Keluarga. Kemudian ditindak lanjuti oleh Kementerian Pendidikan, Pengajaran dan Kebudayaan pada tahun 1961 yang menetapkan 10 Segi Kehidupan Keluarga sebagai Kurikulum Pendidikan Kesejahteraan Keluarga yang diajarkan di sekolah-sekolah oleh Pendidikan Masyarakat (PENMAS).

Menurut sejarahnya, PKK semula merupakan akronim dari Pendidikan Kesejahteraan Keluarga yang bertujuan untuk melibatkan partisipasi perempuan melalui program pendidikan perempuan. Kemudian, pada tanggal 27 Desember 1972 organisasi tersebut berubah nama menjadi Pembinaan Kesejahteraan Keluarga yang bertujuan untuk membina dan membangun keluarga di bidang mental, spiritual dan fisik serta peningkatan mutu pangan, sandang, kesehatan, dan lingkungan hidup. Anggotanya adalah tokoh pemuka masyarakat, para isteri Kepala Dinas/Jawatan dan isteri Kepala Daerah sampai dengan tingkat Desa dan Kelurahan yang kegiatannya didukung dengan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah. Selanjutnya dengan adanya reformasi serta paradigma baru dan semangat otonomi daerah, sejak tahun 1999 akronim PKK berubah menjadi Pemberdayaan dan Kesejahteraan Keluarga (Sejarah

PKK, 2007). Kata pemberdayaan perempuan dipilih karena mengandung pengertian suatu usaha sistematis dan terencana untuk mencapai kesetaraan dan keadilan gender dalam kehidupan berkeluarga, bermasyarakat, berbangsa dan bernegara. Peningkatan kualitas perempuan melalui program pemberdayaan perempuan yang diarahkan untuk mengembangkan dan memanfaatkan berbagai potensi yang ada pada diri perempuan kemudian dituangkan dalam Garis-garis Besar Haluan Negara (GBHN 1999).

Dari sisi programnya, PKK pada awalnya diarahkan untuk mendorong kemajuan perempuan agar dapat memainkan peran gandanya secara baik, yaitu sebagai pengelola keluarga, pencari nafkah dan pelaku pembangunan. Akan tetapi sesuai dengan perkembangannya, program pemberdayaan perempuan kemudian diarahkan untuk mewujudkan kemitrasejajaran antara laki-laki dan perempuan dalam kehidupan berkeluarga, bermasyarakat, berbangsa dan bernegara. Dengan demikian sasarannya ditujukan untuk mengembangkan dan mengangkat berbagai potensi yang ada pada diri perempuan yang memungkinkan dirinya dapat memanfaatkan hak dan kesempatan yang sama terhadap sumber pembangunan (Aslichati, 2011).

Menurut Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 36 Tahun 2020, Tentang Peraturan Pelaksanaan Peraturan Presiden Nomor 99 Tahun 2017 Tentang Gerakan Pemberdayaan dan Kesejahteraan Keluarga, 10 program pokok Pemberdayaan

Kesejahteraan Keluarga (PKK) adalah upaya pemenuhan kebutuhan dasar untuk terwujudnya pemberdayaan dan kesejahteraan keluarga. 10 program pokok Pemberdayaan Kesejahteraan Keluarga (PKK) meliputi:

1. Penghayatan dan Pengamalan Pancasila

Menumbuhkan ketahanan keluarga melalui kesadaran bermasyarakat, berbangsa dan bernegara perlu dilaksanakan pemahaman secara terpadu

- a. Mengoptimalkan peran orang tua/yang mengasuh dalam menerapkan Pola Asuh Anak dan Remaja dalam keluarga. Pola Asuh Anak dan Remaja dalam keluarga penuh cinta dan kasih sayang adalah upaya untuk menumbuhkan dan membangun sikap dan perilaku, budi pekerti, sopan santun di dalam keluarga sesuai dengan nilai-nilai Pancasila dan budaya bangsa.
- b. Pembinaan karakter anak sejak dini yang meliputi pendidikan, budi pekerti, sikap, dan perilaku melalui orang tua/yang mengasuh dalam keluarga maupun lembaga-lembaga di masyarakat.
- c. Keluarga Sadar Hukum (KADARKUM). KADARKUM merupakan upaya dalam meningkatkan pemahaman mengenai berbagai peraturan dan perundang-undangan yang erat kaitannya dengan ketahanan keluarga, antara lain Undang-undang perkawinan, perlindungan anak, hak asasi

manusia, pencegahan Kekerasan Dalam Rumah Tangga (KDRT), pencegahan perdagangan orang (*trafficking*), narkoba, pornografi dan Gerakan Nasional Anti Kekerasan Seksual pada Anak (GNAKSA).

- d. Pembinaan Kesadaran Bela Negara (PKBN). PKBN mencakup 5 unsur: 1) kecintaan kepada tanah air; 2) kesadaran berbangsa dan bernegara; 3) keyakinan atas kebenaran Pancasila, dalam upaya menumbuhkan kerukunan dan toleransi antar umat beragama, saling menghormati dalam wadah NKRI; 4) kerelaan berkorban untuk Bangsa dan Negara; 5) memiliki kemampuan awal bela Negara.
- e. Pembinaan Karakter Keluarga. Bina keluarga merupakan upaya dalam meningkatkan pengetahuan, wawasan dan keterampilan orang tua atau keluarga dalam pengembangan balita, Pendidikan Anak Usia Dini, remaja, dan lansia.
- f. Pengembangan Kota Layak dan Ramah Anak. Berpartisipasi dalam program Kota Layak Anak antara lain, sarana tempat bermain, sarana tempat pendidikan, sarana tempat kesehatan, ramah dan peduli anak.

2. Gotong royong

Kegiatan gotong royong dilaksanakan dengan membangun kerjasama yang baik antar sesama: keluarga, warga dan

kelompok untuk mewujudkan semangat persatuan dan kesatuan.

- a. Menumbuhkan sikap kesetiakawanan sosial, sikap tenggang rasa dan kebersamaan, antara lain melalui kegiatan Jimpitan, Siskamling, Rukun Kematian, Kelompok Keagamaan, dll.
- b. Memberdayakan lansia agar dapat menjaga ketahanan, mental dan spiritual serta keterampilan agar dapat melaksanakan kegiatan secara produktif dan menjadi teladan bagi keluarga dan lingkungannya.
- c. Berpartisipasi dalam pelaksanaan kegiatan pasar/bazar murah, bakti sosial di masyarakat.
- d. Berpartisipasi dalam program Tentara Manunggal Membangun Desa (TMMD).

3. Pangan

- a. Sosialisasi Gerakan Halaman, Asri, Teratur, Indah dan Nyaman (HATINYA PKK) dalam pemenuhan kebutuhan pangan keluarga dengan mengoptimalkan lahan pekarangan dengan Tanaman Pangan dan Tanaman Produktif yang bernilai ekonomi bagi keluarga.
- b. Mendukung tercapainya gerakan percepatan keanekaragaman konsumsi pangan

- c. Mendorong tumbuhnya kesadaran masyarakat untuk mengkonsumsi makanan yang Beragam, Bergizi, Seimbang dan Aman (B2SA), mengkonsumsi sumber protein (Gemar ikan) berbasis sumber daya lokal masyarakat dan potensi daerah.
- d. Mendukung/berperan serta dalam kegiatan Penyediaan Makanan Tambahan Anak Sekolah (PMT-AS) berkoordinasi dengan dinas/instansi terkait.

4. Sandang

- a. Membudayakan perilaku berbusana sesuai dengan moral budaya Indonesia dan meningkatkan kesadaran masyarakat dan mencintai produk dalam negeri (aku cinta produk Indonesia).
- b. Pengembangan Pola Pendampingan kepada Usaha Kecil Mikro (UKM) dalam mengakses sumber pendanaan dan pemasaran bekerjasama dengan instirtusi terkait dan dunia usaha.
- c. Memasyarakatkan pakaian adat di kalangan remaja pada acara tertentu.

5. Perumahan dan tata laksana rumah tangga

- a. Memasyarakatkan pemanfaatan sumberdaya energi dan Teknologi Tepat Guna (TTG) dalam mendukung kebutuhan dan sarana dan prasarana dalam rumah tangga.

- b. Sosialisasi rumah sehat layak huni kepada masyarakat melalui pembinaan keluarga sehat.
- c. Meningkatkan pengetahuan dan keterampilan tentang Tatalaksana Rumah Tangga dalam harmonisasi kehidupan keluarga (termasuk penghuni rumah susun).
- d. Mendukung pelaksanaan program bedah rumah dalam upaya rumah sehat layak huni bagi keluarga pra sejahtera.

6. Pendidikan dan keterampilan

- a. Meningkatkan kualitas pengelolaan kegiatan pemberdayaan ekonomi keluarga yang meliputi keterampilan di bidang ekonomi produktif, dan ekonomi kreatif.
- b. Meningkatkan keterampilan kecakapan hidup (*Life Skill*) dan pendidikan keluarga formal dan informal bekerjasama dengan instansi dan lembaga terkait.
- c. Meningkatkan dan menyuluh keluarga tentang Wajib Belajar Dua Belas Tahun (Wajar 12 tahun).
- d. Meningkatkan kapasitas Tutor kejar Paket A, B, dan C melalui pelatihan bekerjasama dengan instansi terkait.
- e. Meningkatkan mutu dan jumlah pelatih PKK dengan mengadakan pelatihan Pelatih/*Training of Trainer* (TOT).
- f. Menyempurnakan modul-modul pelatihan-pelatihan keterampilan keluarga, TPK3PKK, LP3PKK, dan DAMAS PKK sesuai dengan perkembangan kelembagaan yang ada.

- g. Meningkatkan pengetahuan, kemampuan baca tulis, dan membudayakan minat baca masyarakat melalui Taman Bacaan Masyarakat (TBM).

7. Kesehatan

- a. Pembinaan Perilaku Hidup Bersih dan Sehat (PHBS) dalam rumah tangga sebagai gaya hidup sehari-hari untuk mewujudkan keluarga kecil, bahagia, sejahtera dalam mewujudkan generasi yang sehat.
- b. Pembinaan peran serta masyarakat dalam upaya penurunan Angka Kematian Ibu (AKI), Angka Kematian Bayi (AKB), Angka Kematian Balita (AKBAL) melalui: 1) Pembinaan Program Perencanaan Persalinan dan Pencegahan Komplikasi (P4K); 2) Pembinaan Pelaksanaan Imunisasi Dasar Lengkap dan Imunisasi Rutin; 3) Pembinaan melaksanakan pencatatan Ibu hamil, kelahiran, kematian bayi, kematian balita, dan kematian ibu hamil, melahirkan dan nifas.
- c. Melaksanakan program di bidang kesehatan dengan sosialisasi upaya peningkatan kemauan dan kemampuan keluarga dalam mewujudkan “Keluarga Sadar Sehat” dengan mendorong keluarga untuk memahami Pola Hidup sehat dalam keluarga dengan mencegah dan menanggulangi penyakit menular (seperti diare, TBC, infeksi

paru lainnya, malaria, HIV/AIDS) dan tidak menular (seperti Kanker, Diabetes, Hypertensi).

- d. Mendukung program pencegahan dan deteksi dini Kanker pada perempuan (Kanker Payudara dan Kanker Leher Rahim).
- e. Advokasi, Komunikasi, dan Mobilisasi sasaran dalam pelaksanaan Imunisasi Dasar Lengkap serta peningkatan kesadaran dan kemauan masyarakat untuk pencegahan penyakit menular dan tidak menular serta Sosialisasi Asuhan Mandiri dalam keluarga melalui pemanfaatan pengelolaan Hasil Taman Obat Keluarga dan akupresur.
- f. Mendukung dan berperan aktif dalam mewujudkan Keluarga Sadar Gizi (KADARZI).
- g. Optimalisasi kegiatan posyandu yang terintegrasi dengan layanan dasar masyarakat dalam upaya pencapaian program Desa Siaga serta peningkatan Kualitas Kader Posyandu melalui Sosialisasi modul pelatihan kader Posyandu bekerjasama dengan institusi terkait.

8. Pengembangan kehidupan berkoperasi

- a. Penguatan/pengembangan Kelompok-kelompok UP2K-PKK
- b. Meningkatkan Sumberdaya Manusia/ Pengelola program UP2K-PKK dalam upaya pengembangan program UP2K-PKK.

- c. Pengembangan pemasaran hasil produksi UP2K-PKK melalui Pameran dan kemitraan dengan Kementerian dan lembaga serta instansi terkait.
- d. Mengembangkan kreatifitas Usaha Mikro Kecil dalam upaya peningkatan produktifitas dan ekonomi Keluarga.
- e. Mendorong Poksus UP2K-PKK agar membentuk koperasi yang berbadan hukum.
- f. Memotivasi keluarga agar tahu, mau, dan mampu menjadi anggota koperasi untuk meningkatkan ekonomi keluarga.

9. Kelestarian lingkungan hidup

- a. Lingkungan Bersih dan Sehat
 - 1) Meningkatkan kesadaran tentang kebersihan dalam rumah dan pengelelolaan Saluran Pembuangan Air Limbah (SPAL).
 - 2) Sosialisasi dan menanamkan kebiasaan memilah sampah dan daur ulang limbah rumah tangga (sampah organik dan non organik) serta Bahan Berbahaya dan Beracun (B3)
 - 3) Meningkatkan pengetahuan dan kemampuan masyarakat untuk menggunakan air bersih, jamban sehat, dan memelihara kesehatan lingkungan melalui Sanitasi Total Berbasis Masyarakat (STBM).
- b. Kelestarian Lingkungan Hidup

- 1) Sosialisasi kualitas lingkungan dan pemukiman, kebersihan dan kesehatan, pada pemukiman yang padat, dalam rangka terwujudnya kota bersih dan sehat.
- 2) Pembinaan kelestarian lingkungan hidup melalui pembinaan keluarga dalam rangka optimalisasi upaya mencegah dampak pemanasan global (*global warming*)
- 3) Mendukung program penanaman pohon sebagai paru-paru kota dan pencegahan polusi udara.

10. Perencanaan sehat

Meningkatkan kegiatan dalam program perencanaan sehat dengan:

- a. Meningkatkan penyuluhan tentang pentingnya pemahaman dan kesertaan dalam program Keluarga Berencana menuju keluarga yang berkualitas.
- b. Meningkatkan kemampuan perencanaan kehidupan keluarga sehari-hari dengan cara membiasakan menabung, untuk keseimbangan pemasukan dan pengeluaran keuangan keluarga.
- c. Mendukung kegiatan Kesatuan Gerak PKK KB-KES dalam upaya meningkatkan cakupan hasil pelayanan KB-KES.
(Kumolo, Erni Guntarti T, 2015: 23-39).

Sebagai wadah pemberdayaan perempuan dalam mewujudkan keluarga yang sejahtera, maka Pemberdayaan Kesejahteraan Keluarga

(PKK) harus dapat menjalankan perannya dengan baik dalam membina ibu-ibu rumah tangga yang direkrut untuk terlibat dalam kegiatan pemberdayaan baik peran Pemberdayaan Kesejahteraan Keluarga (PKK) sebagai fasilitator, perencana, pelaksana, pengendali dan penggerak agar perempuan dapat terberdayakan dengan baik sehingga kondisi keluarga yang sejahtera yaitu keluarga yang mampu memenuhi kebutuhan dasar manusia secara material, sosial, mental, dan spiritual serta keluarga yang berdaya yaitu keluarga yang hidup sejahtera, maju dan mandiri berdasarkan 10 program pokok Pemberdayaan Kesejahteraan Keluarga (PKK) dapat tercapai. (Pakudek dkk, 2018).

II.4 Kerangka Pikir

Seperti yang telah dijelaskan sebelumnya bahwa implementasi kebijakan merupakan tahapan yang paling penting dalam proses kebijakan publik.

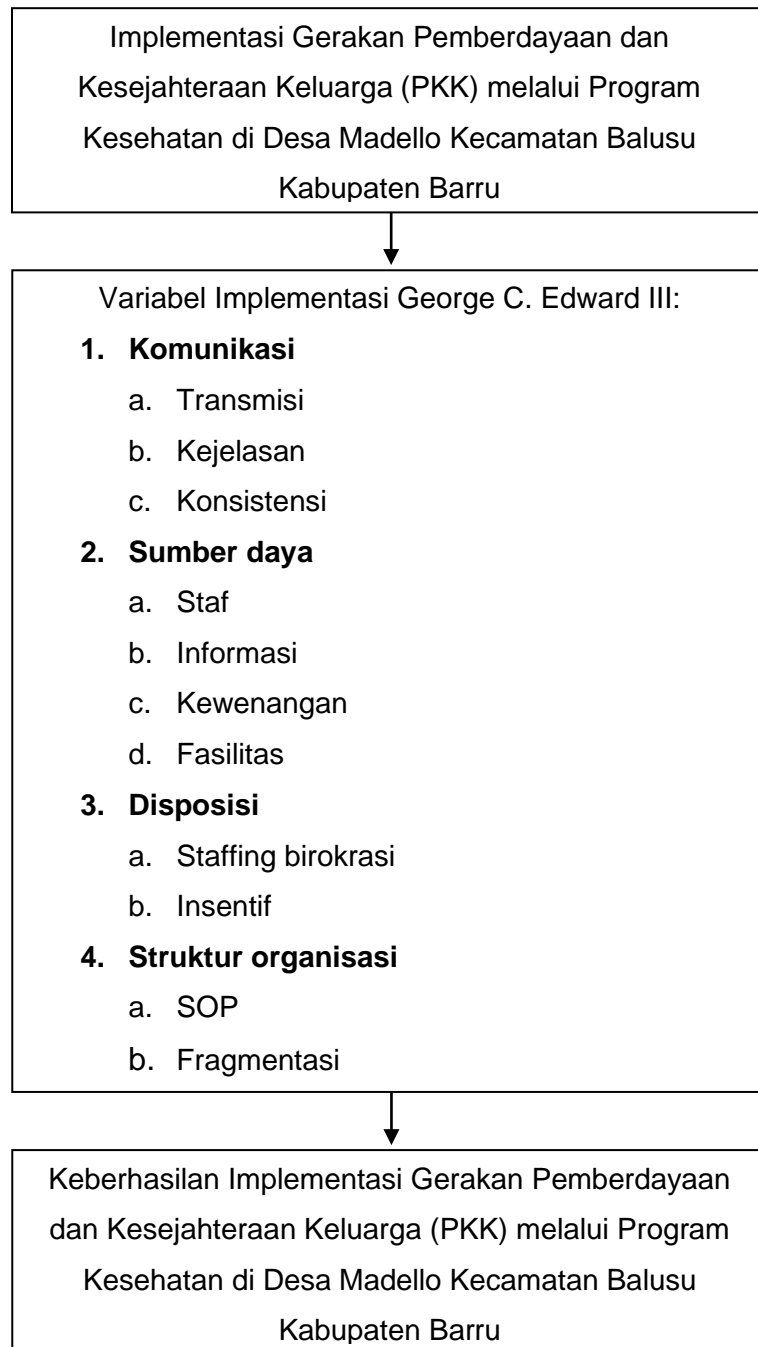
Dalam mengimplementasikan kebijakan publik, ada beberapa model yang perlu digunakan untuk menjadi penuntun agar pada saat pelaksanaan, kebijakan tersebut tidak akan menyimpang dari apa yang sebelumnya telah dirumuskan. Adapun model implementasi kebijakan publik yang digunakan penulis dalam penelitian ini yaitu model implementasi kebijakan George Edward III. Menurut George Edward III (Suparno, 2017: 33-34) yang mengemukakan dimana ada 4 (empat) variabel yaitu komunikasi, sumber daya, disposisi dan struktur organisasi

yang mempengaruhi kinerja implementasi kebijakan publik sebagai berikut:

1. Variabel komunikasi. Variabel komunikasi sangat menentukan efektivitas implementasi kebijakan-kebijakan publik. Efektivitas implementasi kebijakan sangat tergantung dari adanya pemahaman para pembuat keputusan mengenai apa yang harus dikerjakan dan hal ini ditentukan oleh adanya komunikasi yang baik. Oleh karena itu setiap keputusan dan peraturan kebijakan harus ditransmisikan secara tepat akurat kepada pembuat kebijakan dan para implementor. Ada tiga indikator dari variabel komunikasi, yaitu (1) transmisi yang baik, (2) kejelasan komunikasi dan (3) konsistensi pemerintah dalam pelaksanaan komunikasi.
2. Variabel sumber daya. Variabel sumber daya sangat mempengaruhi efektivitas implementasi kebijakan publik. Kekurangan atau ketidaklengkapan sumber daya baik personal, kewenangan, keuangan dan peralatan akan menyulitkan dalam implementasi kebijakan publik. Indikator dari sumber daya mencakup beberapa elemen, yaitu (1) *staff* yang mencukupi dan berkompentensi, (2) informasi cara pelaksanaan data kepatuhan, (3) wewenang formal, dan (4) fasilitas.
3. Variabel disposisi. Variabel disposisi (sikap) berkaitan dengan kepatuhan para implementor untuk mampu melaksanakan

kebijakan publik. Tanpa adanya kemampuan pelaksana kebijakan, maka implementasi kebijakan publik akan tidak efektif. Ada beberapa indikator dari disposisi yaitu (1) pengangkatan birokrat dan (2) insentif.

4. Variabel struktur organisasi. Variabel struktur organisasi yang menyangkut didalamnya mengenai kerjasama, koordinasi, dan prosedur atau tata kerja sangat menentukan efektivitas implementasi kebijakan publik. Oleh karena itu kondisi struktur organisasi birokrasi harus kondusif terhadap pelaksanaan kebijakan publik yang ditetapkan secara politis dengan jalan melakukan koordinasi dengan baik. Ada beberapa indikator struktur organisasi, yaitu (1) *Standar Operating Procedures* (SOPs) dan (2) Fragmentasi.



Gambar 2.2 Kerangka Pikir