

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Indonesia merupakan negara yang memiliki jumlah penduduk terbesar keempat setelah Negara China, Negara India, dan Negara Amerika Serikat dengan jumlah 254,8 Juta jiwa pada tahun 2015 (<http://www.bps.go.id>, 2015). Data Badan Pusat Statistik (BPS) menyatakan bahwa Indonesia mengalami laju pertumbuhan penduduk dari tahun 2010-2016 sebesar 1,36%. Kondisi ini jelas menimbulkan dua sisi yang berbeda. Disatu sisi kondisi tersebut bisa menjadi salah satu kekuatan yang besar untuk Indonesia, tetapi di satu sisi kondisi tersebut menyebabkan beban negara menjadi semakin besar. Selain menjadi beban negara juga menimbulkan permasalahan lain. Jika jumlah penduduk yang besar, tetapi tidak disertai dengan ketersediaan lapangan pekerjaan untuk mampu menampung seluruh angkatan kerja bisa menimbulkan pengangguran, kriminalitas, yang bersinggungan pula dengan rusaknya moralitas masyarakat.

Berdasarkan data BPS tahun 2015, jumlah penduduk Indonesia mengalami kenaikan sebanyak 17,8 juta jiwa jika dibandingkan dengan Sensus Penduduk (SP) tahun 2010 dari sekitar 237 juta menjadi 254,8 juta pada tahun 2015. Banyaknya jumlah penduduk Indonesia tersebut selanjutnya dirinci dalam tingkat usia atau umur sebagaimana pada Tabel 1.1 berikut.

Tabel 1. 1
Jumlah Penduduk Berdasarkan Kelompok Umur dan Jenis Kelamin
Tahun 2015

No	Kelompok Umur	Jenis Kelamin		Jumlah	%
		Laki-Laki	Perempuan		
1	0-4	12.239.554	11.760.037	23.999.591	9,4
2	5-9	11.942.637	11.326.200	23.268.837	9,1
3	10-14	11.477.423	10.925.985	22.403.408	8,8
4	15-19	11.262.549	10.781.626	22.044.175	8,7
5	20-24	10.803.231	10.594.907	21.398.138	8,4
6	25-29	10.426.060	10.329.319	20.755.379	8,2
7	30-34	10.139.754	10.254.092	20.393.846	8,0
8	35-39	9.866.695	9.899.520	19.766.215	7,6
9	40-44	9.172.182	9.080.859	18.253.041	7,2
10	45-49	8.133.903	8.099.567	16.233.470	6,4
11	50-54	6.851.247	6.888.827	13.740.074	5,4
12	55-59	5.516.307	5.436.893	10.953.200	4,3
13	60-64	4.009.814	3.931.555	7.941.369	3,1
14	65-69	2.638.666	2.842.207	5.480.873	2,2
15	70-75	1.756.706	2.090.529	3.847.235	1,5
16	75+	1.812.020	2.572.039	4.384.059	1,7
Total		128.048.748	126.814.162	254.862.910	100,0

Sumber data : Badan Pusat Statistik 2015

Tabel 1.1 memaparkan bahwa jenis kelamin, jumlah penduduk laki-laki tercatat sebanyak 128.048.748 jiwa dan jumlah penduduk perempuan sebanyak 126.814.162 jiwa. Menurut kelompok umur, jumlah penduduk usia 0-14 tahun sebanyak 69.671.836 jiwa (27,3 persen), sedangkan penduduk usia 15-64 tahun sebanyak 171.478.907 jiwa (67,3 persen), dan kelompok penduduk usia 65 tahun

ke atas sebanyak 13.712.167 jiwa (5,4 persen). Hal tersebut menunjukkan bahwa penduduk usia muda atau usia kerja lebih besar dibandingkan penduduk bukan usia kerja, sehingga kelompok penduduk yang secara langsung ikut dalam proses produksi harus memikul beban yang relatif lebih berat untuk melayani kebutuhan penduduk yang belum termasuk dalam kelompok usia kerja. Makin besarnya jumlah penduduk usia muda mengakibatkan peningkatan kebutuhan terhadap pendidikan, penyediaan lapangan kerja dan kebutuhan-kebutuhan lain untuk menunjang kesejahteraan penduduk. Penyebaran penduduk antar daerah yang kurang seimbang juga menimbulkan masalah pemanfaatan sumber alam dan sumber daya manusia bagi pembangunan. Di daerah dengan kepadatan penduduk tinggi, mendorong timbul tekanan yang besar bagi lahan tanah, hutan dan air serta sumber-sumber alam lainnya. Sementara itu, sumber-sumber alam di daerah jarang penduduk masih belum dimanfaatkan sepenuhnya. Keadaan ini merupakan kendala bagi pencapaian tujuan pemerataan kesejahteraan rakyat antar daerah.

Program Keluarga Berencana Nasional diatur dalam Undang-Undang Nomor 52 Tahun 2009 tentang Perkembangan Kependudukan dan Pembangunan Keluarga. Dalam UU Nomor 52 Tahun 2009 disebutkan bahwa kebijakan ini bertujuan untuk mengendalikan kuantitas dan kualitas penduduk. Hal ini dilakukan dengan cara mewujudkan keserasian, keselarasan, keseimbangan antara jumlah penduduk dengan lingkungan hidup baik yang berupa daya dukung alam maupun daya tampung lingkungan serta kondisi perkembangan sosial ekonomi dan budaya, melalui pengendalian kelahiran, penurunan angka kematian, pengarahan mobilitas penduduk.

Program keluarga berencana merupakan produk dari kebijakan publik, dimana pemerintah sebagai pihak yang dituntut untuk melayani masyarakat secara optimal dengan memberikan pelayanan yang baik kepada masyarakat. Masalah keluarga berencana ini bukan hanya permasalahan yang ada hubungannya dengan kesehatan saja melainkan juga pendidikan, lapangan pekerjaan, sosial ekonomi, pembangunan, moral, dan kependudukan. Kompleknya permasalahan yang terjadi akibat masalah keluarga berencana ini haruslah menjadi perhatian yang serius dalam penanganannya, bukan hanya dari pemerintah saja melainkan juga partisipasi dari masyarakat.

Keluarga berencana dan keluarga sejahtera merupakan bagian dari Peraturan Pemerintah No. 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan Antara Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota, menjadi urusan wajib pemerintah yang diselenggarakan Pemerintah Daerah Provinsi dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota, berkaitan dengan pelayanan dasar. Pemerintah Kota Semarang juga berkewajiban melaksanakan program Keluarga Berencana ini sebagai upaya pemenuhan pelayanan dasar untuk masyarakat Semarang khususnya.

Pelayanan Keluarga Berencana merupakan upaya pemerintah melakukan konsep pengaturan jarak ideal kelahiran dan menekan laju pertumbuhan penduduk dengan program Keluarga Berencana (KB). Berdasarkan data dari Dinas Kesehatan Kota Semarang, mengenai profil Kesehatan Kota Semarang tahun 2016 jumlah Pasangan Usia Subur (PUS) mengalami peningkatan dari tahun 2015 sebanyak 1,08% dengan rincian sebagai berikut pada Tabel 1.2.

Tabel 1.2

Jumlah PUS dan Peserta KB Aktif Kota Semarang 2012-2016

No	Tahun	Pasangan Usia Subur (PUS)	Peserta KB Aktif	%
1	2012	259.120	194.120	75,03
2	2013	263.862	201.739	76,46
3	2014	265.216	203.328	76,67
4	2015	262.780	200.460	76,28
5	2016	263.373	203.751	77,36

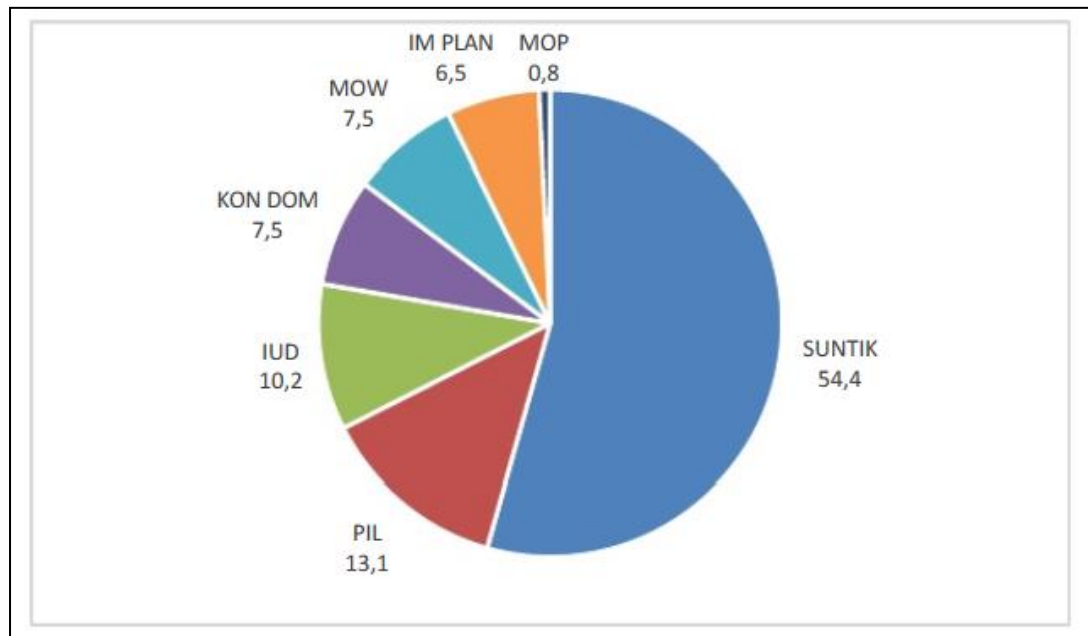
Sumber : Dinas Kesehatan Kota Semarang

Data pada tabel 1.2 menunjukkan bahwa jumlah Pasangan Usia Subur (PUS) yang berhasil didata pada tahun 2016 sebanyak 263.373 orang, angka ini mengalami peningkatan jika dibandingkan dengan tahun 2015, yaitu 262.780 orang. Hal ini juga diikuti dengan peningkatan jumlah peserta KB aktif yang dibina sebesar 203.751 orang ditahun 2016. Tabel 1.2 juga menunjukkan data angka cakupan peserta KB aktif pada tahun 2016 sebesar 77,36% meningkat dari tahun-tahun sebelumnya yaitu pada tahun 2015 sebesar 76,28%, pada tahun 2014 sebesar 76,67%, pada tahun 2013 sebesar 76,46%, dan pada tahun 2012 sebesar 75,03%. Data angka cakupan peserta KB aktif mengalami fluktuasi namun cenderung memperlihatkan peningkatan yang baik pada tahun terakhir yaitu tahun 2016.

Keberhasilan pemerintah menyelenggarakan program keluarga berencana di Kota Semarang sangat terlihat dengan semakin meningkatnya pasangan usia

subur yang menggunakan KB. Berikut ini data jenis kontrasepsi yang digunakan oleh aseptor KB di Kota Semarang, sesuai gambar 1.1.

Gambar 1. 1
Grafik Penggunaan Kontrasepsi di Kota Semarang Tahun 2016



Sumber : Dinas Kesehatan Kota Semarang

Gambar 1.1 menunjukkan bahwa selama tahun 2016, pemakaian kontrasepsi suntik merupakan yang paling tinggi sebesar 54,4 %, sedangkan yang paling rendah merupakan kontrasepsi Metoda Operasi Pria (MOP) sebesar 0,1 %. Terlihat bahwa Pasangan usia subur di Kota Semarang lebih tertarik menggunakan metoda kontrasepsi suntik dibandingkan dengan metoda lainnya, seperti IUD, Pil, Kondom, MOW, Implan, dan MOP.

Berdasarkan data dari BPS Kota Semarang tahun 2016 bahwa jumlah penduduk Kota Semarang mengalami peningkatan dalam segi jumlah penduduk, namun dilihat dari data laju pertumbuhan penduduk di Kota Semarang mengalami

penurunan. Data jumlah penduduk dan data laju pertumbuhannya dari tahun 2011-2016 diuraikan lebih rinci sebagaimana dalam tabel 1.3 berikut.

Tabel 1. 3
Jumlah Penduduk dan Laju Pertumbuhan Penduduk, Semarang
Tahun 2011-2016.

No	Indikator	2011	2012	2013	2014	2015	2016
1	Jumlah penduduk	1.544.358	1.559.198	1.572.105	1.584.906	1.595.187	1.602.717
2	Laju pertumbuhan	1,11	0,96	0,83	0,97	0,59	0,47

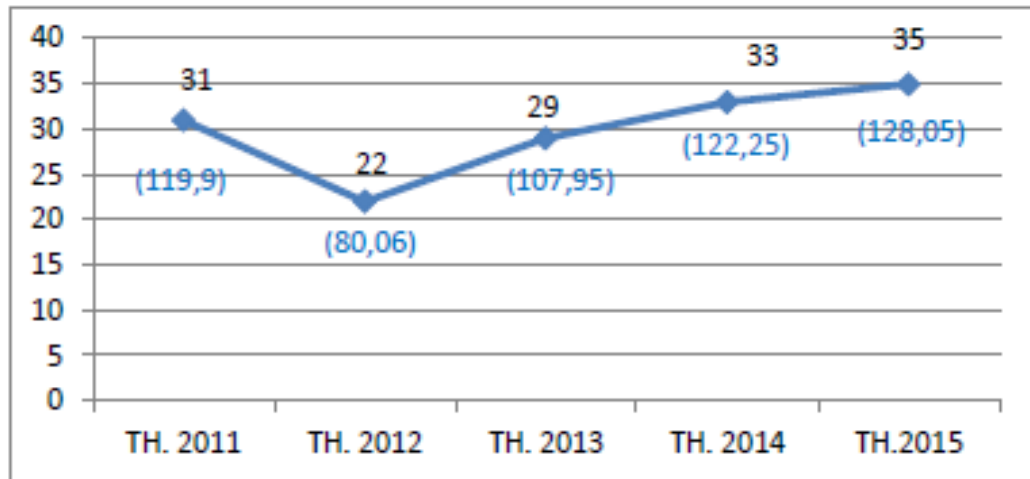
Sumber : BPS Kota Semarang

Data diatas menggambarkan adanya kenaikan jumlah penduduk Kota Semarang dari tahun 2011 hingga 2016, dari jumlah penduduk 1.544.358 pada tahun 2011 naik secara bertahap menjadi 1.602.717 pada tahun 2016. Dari data tersebut dapat dilihat bahwa meskipun mengalami peningkatan jumlah penduduk setiap tahunnya, namun laju pertumbuhan penduduknya Kota Semarang mengalami fluktuasi namun cenderung memperlihatkan penurunan yang baik pada tahun terakhir yaitu tahun 2016.

Pasal 21 ayat 2 dalam Undang-Undang Nomor 52 Tahun 2009 tentang Perkembangan Kependudukan dan Pembangunan Keluarga menyebutkan bahwa salahsatu tujuan dari program keluarga berencana adalah menjaga kesehatan dan menurunkan angka kematian ibu. Pemerintah berkewajiban menetapkan kebijakan penurunan angka kematian untuk mewujudkan penduduk tumbuh seimbang dan berkualitas pada seluruh dimensinya. Terkhusus kepada penurunan angka kematian ibu waktu hamil, ibu melahirkan dan pasca persalinan.

Gambar 1. 2

Grafik Jumlah Kematian Ibu Kota Semarang Tahun 2011-2015



Sumber : Dinas Kesehatan Kota Semarang

Gambar 1.2 menunjukkan bahwa jumlah kematian ibu maternal di Kota Semarang pada tahun 2015 sebanyak 35 kasus dari 27.334 jumlah kelahiran hidup atau sekitar 128,05 per 100.000 KH. Angka kematian Ibu (AKI) mengalami kenaikan jika dibandingkan dengan tahun-tahun sebelumnya, yaitu 107,95 per 100.000 KH pada tahun 2013, dan 122,25 per 100.000 KH pada tahun 2014. Jika dilihat dari jumlah kematian Ibu, juga terdapat peningkatan yaitu 33 kasus pada tahun 2014 menjadi 35 kasus di tahun 2015.

Dari beberapa paparan data-data mengenai Program KKBPK, peserta KB mengalami peningkatan dilihat dari segi jumlah aseptornya dan laju pertumbuhan penduduk di Kota Semarang juga mengalami penurunan, namun tidak diikuti dengan angka kematian Ibu. Berdasarkan data yang ada, kasus angka kematian ibu (AKI) masih mengalami kenaikan meskipun laju pertumbuhan

penduduknya mengalami penurunan. Oleh karena itu, Pemerintah pusat, Pemerintah daerah, dan masyarakat melalui upaya promotif, dan preventif sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan dan norma agama, berkewajiban menyelenggarakan program ini dengan baik agar dapat meningkatkan kualitas keluarga terkhusus di Kota Semarang sehingga timbul rasa aman, tenteram, dan harapan masa depan yang lebih baik dalam mewujudkan kesejahteraan lahir dan kebahagiaan batin.

Uraian diatas merupakan gambaran secara umum tentang program keluarga berencana di Kota Semarang. Dengan demikian, penelitian ini difokuskan untuk mengetahui bagaimana program keluarga berencana di Kota Semarang. Atas dasar tersebut penulis mengambil judul penelitian “**EVALUASI PROGRAM KEPENDUDUKAN KELUARGA BERENCANA DAN PEMBANGUNAN KELUARGA (KKBPK) DALAM MENEKAN ANGKA KEMATIAN IBU DI KOTA SEMARANG**”.

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan pemaparan pada pendahuluan maka hal yang menjadi kajian peneliti yaitu

1. Bagaimana evaluasi Program Kependudukan Keluarga Berencana dan Pembangunan Keluarga (KKBPK) dalam Menekan Angka Kematian Ibu di Kota Semarang?

2. Apakah faktor pendorong dan penghambat Program Kependudukan Keluarga Berencana dan Pembangunan Keluarga (KKBPK) dalam Menekan Angka Kematian Ibu di Kota Semarang?

1.3 Tujuan Penelitian

Berdasarkan latar belakang rumusan masalah yang ada, maka tujuan penelitian yaitu :

1. Mengevaluasi Program Kependudukan Keluarga Berencana dan Pembangunan Keluarga (KKBPK) dalam Menekan Angka Kematian Ibu di Kota Semarang.
2. Untuk mengetahui apa saja faktor pendorong dan penghambat Program Kependudukan Keluarga Berencana dan Pembangunan Keluarga (KKBPK) dalam Menekan Angka Kematian Ibu di Kota Semarang.

1.4 Kegunaan Penelitian

1.4.1 Manfaat Teoritis

Bagi kepentingan akademis, penelitian ini diharapkan dapat memberikan informasi bagi para pembaca serta dapat memberikan tambahan pengetahuan untuk perkembangan dan kemajuan Ilmu Administrasi Publik, khususnya mengenai Evaluasi Pelaksanaan Kebijakan Publik serta dapat memberikan sumbangan pikiran guna melakukan pengembangan teori-teori kebijakan publik.

1.4.2 Manfaat Praktis

1. Bagi Peneliti

Penelitian yang dilakukan dapat menambah pengetahuan peneliti mengenai Program Kependudukan Keluarga Berencana dan Pembangunan Keluarga (KKBPK) di Kota Semarang dan mengetahui permasalahan yang sedang dihadapi.

2. Bagi Instansi

Hasil penelitian ini diharapkan memberi rekomendasi atau saran kepada instansi terkait dalam mengatasi permasalahan yang terjadi.

3. Bagi Pembaca

Penelitian ini diharapkan memberikan tambahan pengetahuan dan informasi bagi pembaca mengenai evaluasi Program Kependudukan Keluarga Berencana dan Pembangunan Keluarga (KKBPK).

1.5 Kerangka Pemikiran Teoritis

1.5.1 Penelitian Terdahulu

Penelitian terdahulu merupakan salah satu cara untuk menghindari adanya kesamaan atau plagiasi bagi seorang peneliti dengan penelitian yang telah dilakukan dengan cara pemetaan. Pemetaan yang dilakukan dengan cara membandingkan penelitian terdahulu dengan penelitian yang dilakukan melalui matriks yang disusun dengan indikator berupa nama peneliti, judul, tahun dan tempat penelitian, rancangan penelitian, dan hasil/temuan dengan penelitian yang dilakukan. Dari hasil membandingkan dengan penelitian terdahulu

nantinya penelitian yang dilakukan harus memiliki sifat kebaharuan dengan penelitian terdahulu yang menandakan bahwa penelitian yang dilakukan lebih maju daripada penelitian terdahulu. Karena salah satu syarat dilakukan penelitian adalah memiliki sifat kebaharuan.

Pada penelitian ini telah dipilih beberapa penelitian terdahulu yang telah dilakukan pemetaan dengan melihat indikator yang ada. Pertama, peneliti bernama Adam Balaidika dengan judul penelitian evaluasi program keluarga berencana di Kecamatan Kramatwatu, Kabupaten Serang pada tahun 2012. Rancangan penelitian yang digunakan adalah Kualitatif Deskriptif dan hasil dari penelitiannya adalah masih kurangnya sosialisai yang dilakukan UPT PKS Kecamatan Karangwatu dalam pelaksanaan KB secara jelas dan menyeluruh, terbatasnya sumber daya manusia (SDM) menyebabkan lambatnya proses pendistribusian alat kontrasepsi berupa pil KB ke beberapa daerah terpencil.

Kedua, peneliti bernama Anastasia oktaviani dengan judul penelitian Implementasi program keluarga berencana di Kelurahan Lamper Tengah Kecamatan Semarang Selatan, Kota Semarang pada tahun 2012. Rancangan penelitian yang digunakan adalah Kualitatif Deskriptif dan hasil dari penelitiannya adalah Implementasi program Keluarga Berencana dalam rangka peningkatan partisipasi pria dengan pengguna kontrasepsi mantap atau KONTAP pria dengan medis Operasi pria (MOP) belum tercapai.

Ketiga, peneliti bernama Nilai Alfiyatul Maziyyah dengan judul penelitian evaluasi input program KB MKJP (metode kontasepsi jangka panjang) di Kabupaten Magelang pada tahun 2015. Rancangan penelitian yang

digunakan adalah Kualitatif Deskriptif dan hasil dari penelitiannya adalah Efektivitas/hasil yang diinginkan belum mencapai target karena jumlah tenaga penyuluh, gedung balai pelayanan KB dan KS, mobil pengangkut alokon, media informasi dan alat komunikasi belum mencukupi. Tenaga kesehatan, penggunaan anggaran, material, mesin, metode, market dan waktu untuk evaluasi program sudah mencukupi serta sesuai standar ideal.

Tabel 1. 2
Penelitian Terdahulu

No	Penulis	Tahun	Tujuan Penelitian	Metode Penelitian	Hasil Penelitian
1	Adam Balaidika	2012	Mengevaluasi Implementasi Program Keluarga Berencana di Kecamatan Kramatwatu.	Kualitatif Deskriptif	Masih kurangnya sosialisai yang dilakukan UPT PKS Kecamatan Kramatwatu dalam pelaksanaan Program KB secara jelas dan menyeluruh, terbatasnya SDM menyebabkan lambatnya proses pendistribusian alat kontrasepsi berupa pil KB ke beberapa daerah terpencil.
2	Anastasia oktaviani	2012	Mendeskripsikan implementasi program Keluarga Berencana terhadap pria dengan metode Kontrasepsi Mantap (KONTAP) di Kelurahan Lamper Tengah Semarang.	Kualitatif Deskriptif	Implementasi Program Keluarga Brerncana dalamrangka peningkatan partisipasi pria dengan penggunaan Kontrasepsi Mantap atau KONTAP Pria dengan Medis Operasi Pria (MOP) belum tercapai.
3	Alfiyatul Maziyyah	2015	Mengevaluasi <i>input</i> Program KB MKJP (Metode Kontrasepsi Jangka Panjang) di Kabupaten Magelang.	Kualitatif Deskriptif	Efektivitas/hasil yang diinginkan belum mencapai target karena jumlah tenaga penyuluh, gedung balai pelayanan KB dan KS, mobil pengangkut alokon, media informasi dan alat komunikasi belum mencukupi. Tenaga kesehatan, penggunaan anggaran, material, mesin, metode, market dan waktu untuk evaluasi program sudah mencukupi serta sesuai standar ideal.

Metode penelitian yang dipakai pada penelitian terdahulu menggunakan metode penelitian kualitatif Deskripsi yang dirasa sesuai dan tepat untuk menjawab masalah mengenai program kebijakan keluarga berencana ini. Tujuan dari ketiga penelitian terdahulu ingin melihat bagaimana implementasi dan evaluasi dari program keluarga berencana dengan membandingkan antara implementasi kebijakan dari pemerintah dan fenomena yang terjadi di masyarakat. Hasil dari beberapa penelitian terdahulu yang penulis ambil, memperoleh hasil bahwa, masih banyak perbaikan yang perlu dilakukan pemerintah untuk mendorong keberhasilan kebijakan program keluarga berencana ini, baik dari sarana prasarana maupun sumberdaya manusianya serta kesadaran dan partisipasi masyarakat yang harus di tingkatkan agar program yang telah direncanakan dengan baik dapat terlaksana dengan maksimal.

1.5.2 Administrasi Publik

Secara etimologis administrasi berasal dari bahasa (yunani) yang terdiri atas dua kata, yaitu “*ad*” dan “*ministrate*” yang berarti melayani atau memenuhi. Selanjutnya menurut Dimock dan Dimock kata administrasi itu berasal dari kata “*ad*” dan “*minister*” yang berarti juga “*to serve*”. Jadi dapat dipahami bahwa yang dimaksud administrasi adalah suatu proses pelayanan atau pengaturan.

Menurut Chandler dan Plano (dalam Pasolong, 2013:7) administrasi publik adalah proses dimana sumber daya dan personel publik diorganisir dan dikoordinasikan untuk memformulasikan, mengimplementasikan, dan mengelola keputusan-keputusan dalam kebijakan publik. Menurut Jhon M. Pfiffner dan

Robert V. Presthus (dalam Pasolong, 2013:7) mendefinisikan administrasi publik adalah (1) meliputi implementasi kebijakan pemerintah yang telah ditetapkan oleh badan-badan perwakilan politik, (2) koordinasi usaha-usaha perorangan dan kelompok untuk melaksanakan kebijakan pemerintah (3) suatu proses yang bersangkutan dengan pelaksanaan kebijakan-kebijakan pemerintah, pengarahan kecakapan dan teknik-teknik yang tidak terhingga jumlahnya, memberikan arah dan maksud terhadap usaha sejumlah orang.

Marshall E. Dimock, Gladys O. Dimock dan Louis W. Koenig (dalam Pasolong, 2013:7) administrasi publik adalah kegiatan pemerintah di dalam melaksanakan kekuatan politiknya. Menurut Nicholas Henry (dalam Pasolong, 2013:7) administrasi publik adalah suatu kombinasi yang kompleks antara teori dan praktik, dengan tujuan mempromosi pemahaman terhadap pemerintah dalam hubungannya dengan masyarakat yang diperintah, dan sosial. Administrasi publik berusaha melembagakan praktik-praktik manajemen agar sesuai dengan nilai efektivitas, efisiensi dan pemenuhan kebutuhan masyarakat secara lebih baik. Menurut Dwight Waldo (dalam Pasolong, 2013:8) administrasi publik adalah manajemen dan organisasi dari manusia-manusia dan peralatannya guna mencapai tujuan pemerintah.

Paradigma berasal dari kata Yunani yaitu “paradeigma” yang berarti model, pola, contoh. (Barker dalam Suwitri, 2011:15). Menurut Kuhn dalam Suwitri menyebutkan paradigma sebagai praktek-praktek ilmiah yang aktual dan dapat diterima yang dapat tidak tergantung pada perumusan kaidah-kaidah dan asumsi-asumsi. Menurut Barker mengemukakan paradigma adalah seperangkat

peraturan dan ketentuan (tertulis maupun tidak) yang melakukan dua hal: (1) ia menciptakan atau menentukan batas-batas; dan (2) ia menjelaskan kepada anda cara untuk berperilaku dalam batas-batas tersebut agar menjadi orang yang berhasil.

Ilmu Administrasi Negara dalam perkembangannya juga melewati beberapa paradigma. Paradigma-paradigma Ilmu Administrasi Negara adalah sebagai berikut: (Suwitri, 2011:16-20) :

1. Paradigma 1 : Dikotomi Politik dan Administrasi (1900-1926)

Paradigma dikotomi politik dan administrasi membedakan fungsi yang dimiliki oleh pemerintah, yakni fungsi politik dan administrasi. Paradigma ini melokuskan administrasi negara pada birokrasi pemerintahan (*the government's bureacracy*), sedangkan lembaga legislatif dan yudikatif ber"lokus" di penetapan tujuan dan keinginan negara (kebijakan negara), sehingga keduanya mempunyai kedudukan yang lebih tinggi dari administrasi negara. Kondisi inilah yang disebut dikotomi politik dan administrasi.

2. Paradigma 2 : Prinsip-prinsip Administrasi (1927-1937)

Paradigma ini menempatkan diri pada lokus birokrasi pemerintahan sedangkan paradigma ini, administrasi negara memfokuskan diri pada pencarian prinsip-prinsip administrasi negara agar pelaksanaan tujuan dan keinginan negara dapat berjalan dengan efisien dan efektif. Paradigma ini ditemukan prinsip-prinsip administrasi negara oleh Luther H. Gulick dan

Lyndall Urwick yaitu : POSDCORB yaitu kependekan dari : *Planning, Organizing, Staffing, Directing, Coordinating, Reporting, Budgeting*.

3. Paradigma 3 : Administrasi sebagai Ilmu Politik (1950-1970)

Paradigma ini menyatakan administrasi negara tidak dapat terpisahkan dengan ilmu politik, sehingga konsep administrasi negara disamakan dengan ilmu politik. Lokus administrasi negara pada birokrasi pemerintahan, tetapi fokusnya dalam mencari prinsip-prinsip administrasi negara semakin berkurang. Akibatnya administrasi negara menjadi sinonim dengan Ilmu politik dan teraliansikan dan bagian ilmu politik menjadi “warga negara kelas dua”.

4. Paradigma 4 : Administrasi Negara sebagai Ilmu Administrasi (1956-1970)

Ilmu administrasi negara mencari induk baru yaitu ilmu administrasi, dimana dalam paradigma ini prinsip-prinsip administrasi berlaku secara universal, maka muncul keinginan memisahkan antara prinsip-prinsip dalam organisasi “*public*” dan “*private*”. (*public administration dan private administration*). Lokus ilmu administrasi negara berada pada organisasi publik.

5. Paradigma 5 : Administrasi Negara sebagai Administrasi Negara (1970-sekarang)

Paradigma ke-5 ini mengatakan bahwa administrasi negara sebagai administrasi negara, dalam pengembangannya kejelasan ini membuat fokus keilmuan dari administrasi negara juga menjadi lebih jelas salahsatunya adalah kebijakan publik.

1.5.3 Kebijakan Publik

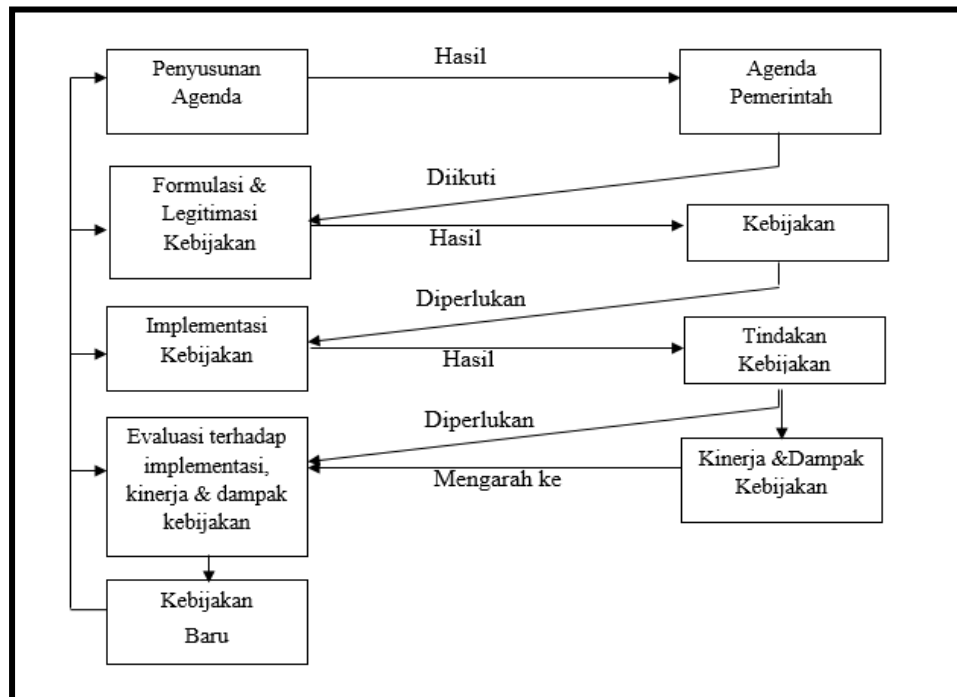
Dalam buku Analisis Kebijakan Publik (Subarsono, 2013: 2) Thomas Dye mengatakan bahwa kebijakan public adalah apapun pilihan pemerintah untuk melakukan atau tidak melakukan (*public policy is whatever goverments choose to do or not to do*), sedangkan menurut J Anderson (dalam Subarsono 2013: 2) mengatakan bahwa kebijakan publik sebagai kebijakan yang ditetapkan oleh badan-badan dan aparat pemerintah. Senada dengan pandangan George C. Edwards III dan Ira Sharkansky mengemukakan bahwa Kebijakan publik adalah apa yang dinyatakan dan dilakukan atau tidak dilakukan oleh pemerintah yang dapat ditetapkan dalam peraturan-peraturan perundang-undangan atau dalam *policy statement* yang berbentuk pidato-pidato dan wacana yang diungkapkan pejabat politik dan pejabat pemerintah yang segera ditindaklanjuti dengan program-program dan tindakan pemerintah. (Suwitri, 2011:9)

Berdasarkan pengertian diatas, dapat diambil kesimpulan bahwa kebijakan publik merupakan suatu tindakan yang dilakukan atau tidak dilakukan oleh pemerintah terkait isu yang berkembang di publik. Isu publik atau permasalahan publik ini adalah isu yang dirasakan semua masyarakat, artinya suatu isu menjadi isu publik apabila semua masyarakat merasakan permasalahan tersebut dan memikirkan serta mencari solusi dari permasalahan tersebut sehingga menghasilkan suatu kebijakan.

Proses pembuatan kebijakan publik merupakan proses yang kompleks karena melibatkan banyak proses maupun variabel yang harus dikaji. Oleh karena itu, beberapa ahli politik yang menaruh minat untuk mengkaji kebijakan

publik membagi proses-proses penyusunan kebijakan publik ke dalam beberapa tahap. Tahap-tahap kebijakan publik oleh Ripley digambarkan sebagai berikut:

Gambar 1. 3
Tahapan kebijakan Publik



Sumber: Ripley, 1985:49 (Subarsono, 2013:11)

Dalam penyusunan agenda kebijakan ada tiga kegiatan yang perlu dilakukan yakni; (1) membangun persepsi di kalangan stakeholders bahwa sebuah fenomena benar-benar dianggap sebagai masalah. Sebab bisa jadi suatu gejala oleh sekelompok masyarakat tertentu dianggap masalah, tetapi oleh sebagian masyarakat yang lain atau elite politik bukan dianggap sebagai masalah, (2) membuat batasan masalah, dan (3) memobilisasi dukungan agar masalah tersebut dapat masuk dalam agenda pemerintah. Memobilisasi dukungan ini dapat dilakukan dengan cara mengorganisir kelompok-kelompok

yang ada dalam masyarakat, dan kekuatan-kekuatan politik, publikasi melalui media massa dan sebagainya.

Pada tahap formulasi dan legitimasi kebijakan, analisis kebijakan perlu mengumpulkan dan menganalisis informasi yang berhubungan dengan masalah yang bersangkutan, kemudian berusaha mengembangkan alternatif-alternatif kebijakan, membangun dukungan dan melakukan negosiasi, sehingga sampai pada sebuah kebijakan yang dipilih.

Tahap selanjutnya adalah implementasi kebijakan. Pada tahap ini perlu dukungan sumberdaya, dan penyusunan organisasi pelaksana kebijakan. Dalam proses implementasi sering ada mekanisme insentif dan sanksi agar implementasi suatu kebijakan berjalan dengan baik.

Dari tindakan kebijakan akan dihasilkan kinerja dan dampak kebijakan dan proses selanjutnya adalah evaluasi terhadap implementasi, kinerja dan dampak kebijakan. Hasil evaluasi ini bermanfaat bagi penentuan kebijakan baru di masa yang akan datang agar kebijakan yang akan datang lebih baik dan lebih berhasil.

1.5.4 Evaluasi Kebijakan Publik

Dalam buku Kebijakan Publik (Winarno, 2012: 229) secara umum evaluasi kebijakan dapat dikatakan sebagai kegiatan yang menyangkut estimasi atau penilaian kebijakan yang mencakup substansi, implementasi dan dampak. Dalam hal ini, evaluasi kebijakan dipandang sebagai suatu kegiatan fungsional. Artinya,

evaluasi kebijakan tidak hanya dilakukan pada tahap akhir saja, melainkan dilakukan dalam seluruh proses kebijakan.

1.5.4.1 Tujuan Evaluasi kebijakan Publik

Evaluasi Kebijakan memiliki beberapa tujuan yang dapat dirinci sebagai berikut (Subarsono, 2013: 120-121) :

- a. Menentukan tingkat kinerja suatu kebijakan.

Melalui evaluasi maka dapat diketahui derajat pencapaian tujuan dan sasaran kebijakan.

- b. Mengukur tingkat efisiensi suatu kebijakan.

Dengan evaluasi juga dapat diketahui berapa biaya dan manfaat dari suatu kebijakan.

- c. Mengukur tingkat keluaran (*outcome*) suatu kebijakan.

Salah satu tujuan evaluasi adalah mengukur berapa besar dan kualitas pengeluaran atau *output* dari suatu kebijakan.

- d. Mengukur dampak suatu kebijakan.

Pada tahap lebih lanjut, evaluasi ditujukan untuk melihat dampak dari suatu kebijakan, baik dampak positif maupun negatif.

- e. Untuk mengetahui apabila ada penyimpangan.

Evaluasi juga bertujuan untuk mengetahui adanya penyimpangan-penyimpangan yang mungkin terjadi, dengan cara membandingkan antara tujuan dan sasaran dengan pencapaian target.

- f. Sebagai bahan masukan (*input*) untuk kebijakan yang akan datang.

Tujuan akhir dari evaluasi adalah untuk memberikan masukan bagi proses kebijakan ke depan agar dihasilkan kebijakan yang lebih baik.

1.5.4.2 Tipe Evaluasi Kebijakan Publik

James Anderson membagi evaluasi kebijakan ke dalam tiga tipe (Winarno, 2012 : 230-233) :

- a. Tipe Pertama: Evaluasi Kebijakan dipahami sebagai kegiatan fungsional. Bila evaluasi kebijakan dipahami sebagai kegiatan fungsional, maka evaluasi kebijakan dipandang sebagai kegiatan yang sama pentingnya dengan kebijakan itu sendiri.
- b. Tipe Kedua: Evaluasi yang memfokuskan diri pada bekerjanya kebijakan atau program-program tertentu.
- c. Tipe Ketiga : Evaluasi kebijakan sistematis. Tipe ini secara komparatif masih dianggap baru, tetapi akhir-akhir ini telah mendapat perhatian yang meningkat dari para peminat kebijakan publik.

1.5.4.3 Tahap Evaluasi Kebijakan Publik

Untuk melakukan evaluasi yang baik dengan *margin* kesalahan yang minimal beberapa ahli mengembangkan langkah-langkah dalam evaluasi kebijakan. Salah satu ahli tersebut adalah Edward A. Schuman (Winarno, 2012: 233-234). Schuman mengungkapkan enam langkah dalam evaluasi kebijakan, yakni:

1. Mengidentifikasi tujuan program yang akan dievaluasi.
2. Analisis terhadap masalah.
3. Deskripsi dan standarisasi kegiatan.
4. Pengukuran terhadap tingkatan perubahan yang terjadi.
5. Menentukan apakah perubahan yang diamati merupakan akibat dari kegiatan tersebut atau karena penyebab yang lain.
6. Beberapa indikator untuk menentukan keberadaan suatu dampak.

1.5.4.4 Pendekatan Evaluasi Kebijakan Publik

Ada tiga jenis pendekatan terhadap evaluasi sebagaimana dijelaskan oleh Dunn dalam buku Analisis Kebijakan Publik (Subarsono, 2013: 124-125), yakni :

- a. Evaluasi Semu adalah pendekatan evaluasi yang menggunakan metode deskriptif untuk menghasilkan informasi yang terpercaya dan valid mengenai hasil-hasil kebijakan, tanpa menanyakan manfaat atau nilai dari hasil kebijakan tersebut pada individu, kelompok atau masyarakat.
- b. Evaluasi Formal adalah pendekatan evaluasi yang menggunakan metode deskriptif untuk menghasilkan informasi yang terpercaya dan valid mengenai hasil-hasil kebijakan berdasarkan sasaran program kebijakan yang telah ditetapkan secara formal oleh pembuat kebijakan.
- c. Evaluasi Proses Keputusan Teoritis adalah evaluasi yang menggunakan metode deskriptif untuk menghasilkan informasi yang dapat dipercaya

dan valid mengenai hasil-hasil kebijakan yang secara eksplisit diinginkan oleh berbagai *stakeholders*.

Tabel 1. 3
Pendekatan Evaluasi

No	Pendekatan	Tujuan	Asumsi	Metodologi
1	Evaluasi Semu	Menggunakan metode deskriptif untuk menghasilkan informasi valid tentang hasil kebijakan	Ukuran manfaat atau nilai terbukti dengan sendirinya atau tidak kontroversional	• Eksperimentasi sosial • Akuntansi sistem sosial • Pemeriksaan sosial • Sintesis riset dan praktek
2	Evaluasi Formal	Menggunakan metode deskriptif untuk menghasilkan informasi yang terpercaya dan valid mengenai hasil kebijakan secara formal diumumkan sebagai tujuan program-kebijakan	Tujuan dan sasaran dari pengambilan kebijakan dan administrator yang secara resmi diumumkan merupakan ukuran yang tepat dari manfaat atau nilai	• Evaluasi perkembangan • Evaluasi eksperimental • Evaluasi proses retrospektif • Evaluasi hasil retrospektif
3	Evaluasi Keputusan Teoritis	Menggunakan metode deskriptif untuk menghasilkan informasi yang terpercaya dan valid mengenai hasil kebijakan yang secara eksplisit diinginkan oleh berbagai pelaku kebijakan	Tujuan dan sasaran dari berbagai pelaku yang diumumkan secara formal ataupun diam-diam merupakan ukuran yang tepat dari manfaat atau nilai	• Penilaian tentang dapat-tidaknya dievaluasi • Analisis utilitas multi-atribut

Sumber : Subarsono, 2013:125

1.5.4.5 Indikator Evaluasi Kebijakan Publik

Untuk menilai keberhasilan suatu kebijakan perlu dikembangkan beberapa indikator, karena penggunaan indicator yang tunggal akan membahayakan, dalam arti hasil penilaiannya dapat bias dari yang sesungguhnya. Indicator atau kriteria evaluasi yang dikembangkan oleh Dunn (Subarsono, 2013:126) mencakup lima indicator sebagai berikut:

Tabel 1. 4
Indikator Evaluasi Kebijakan

No	Kriteria	Penjelasan
1	Efektivitas	Apakah hasil yang diinginkan telah tercapai
2	Kecukupan	Seberapa jauh hasil yang telah tercapai dapat memecahkan masalah?
3	Pemerataan	Apakah biaya dan manfaat didistribusikan merata kepada kelompok masyarakat yang berbeda?
4	Responsivitas	Apakah hasil kebijakan memuat preferensi/nilai kelompok dan dapat memuaskan mereka?
5	Ketepatan	Apakah hasil yang dicapai bermanfaat?

Sumber: Subarsono, 2013:126.

Menurut Teori Gorge C Edwards III (Subarsono, 2013: 90), yaitu dalam pandangannya Pelaksanaan suatu kebijakan dipengaruhi oleh empat variabel yakni: komunikasi, sumberdaya, disposisi, dan struktur birokrasi.

1.5.4.6 Permasalahan dan Kendala dalam Evaluasi Kebijakan Publik

Menurut Subarsono (2013:130-131) dapat diidentifikasi beberapa kendala dalam melakukan evaluasi kebijakan :

a. Kendala Psikologis

Banyak aparat pemerintah masih alergi terhadap kegiatan evaluasi, karena dipandang berkaitan dengan prestasi dirinya. Apabila hasil evaluasi menunjukkan kurang baik, bisa jadi akan menghambat karier mereka. Sehingga banyak aparat memandang kegiatan evaluasi bukan merupakan bagian penting dari proses kebijakan publik. Evaluasi hanya dipahami sebagai kegiatan tambahan, yang boleh dilakukan atau tidak.

b. Kendala Ekonomis

Kegiatan evaluasi membutuhkan biaya yang tidak sedikit, seperti biaya untuk pengumpulan dan pengolahan data, biaya untuk para staff administrasi, dan biaya untuk para evaluator. Proses evaluasi akan mengalami hambatan apabila tanpa dukungan finansial.

c. Kendala Teknis

Evaluator sering dihadapkan pada masalah tidak tersedianya cukup data dan informasi yang *up to date*. Di samping itu, data yang ada kualitasnya kurang baik, karena *supply* data kepada suatu instansi yang lebih tinggi dari instansi yang lebih rendah hanya dipandang sebagai pekerjaan rutin dan formalitas tanpa memperhitungkan substansinya.

d. Kendala Politis

Evaluasi sering terbentur dan bahkan gagal karena alasan politis. Masing-masing kelompok bisa jadi saling menutupi kelemahan dari implementasi suatu program dikarenakan ada *deal* atau *bargaining* politik tertentu

e. Kurang Tersedianya Evaluator

Pada berbagai lembaga pemerintah, kurang tersedia sumber daya manusia yang memiliki kompetensi melakukan evaluasi. Ini disebabkan karena belum tercipta budaya evaluasi, sehingga pemerintah tidak memiliki program yang jelas untuk mempersiapkan tenaga kerja yang memiliki kompetensi dibidang evaluasi.

1.5.5 Program Keluarga Berencana (KB)

1.5.5.1 Definisi Program

Program merupakan serangkaian kegiatan implementasi dari suatu kebijakan. Secara umum, program diartikan sebagai “rencana” yang akan dilakukan/dikerjakan oleh seseorang atau suatu organisasi dalam rangka mencapai tujuan. Program di dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) didefinisikan sebagai rancangan mengenai asas-asas serta usaha-usaha yang akan dijalankan. Jones (dalam Rohman 2009: 101-102) menyebutkan program sebagai cara yang disahkan untuk mencapai tujuan melalui hal tersebut bentuk rencana akan lebih terorganisir dan lebih mudah untuk dioperasionakan. Program merupakan upaya yang berwenang untuk mencapai tujuan serta salah

satu komponen dalam suatu kebijakan. Menurut Charles O. Jones (dalam Suryana, 2009: 28) ada tiga pilar aktivitas dalam mengoperasikan program yaitu:

1. Pengorganisasian

Struktur organisasi yang jelas diperlukan dalam mengoperasikan program sehingga tenaga pelaksana dapat terbentuk dari sumber daya manusia yang kompeten dan berkualitas.

2. Interpretasi

Para pelaksana harus mampu menjalankan program sesuai dengan petunjuk teknis dan petunjuk pelaksana agar tujuan yang diharapkan dapat tercapai.

3. Penerapan atau Aplikasi

Perlu adanya pembuatan prosedur kerja yang jelas agar program kerja dapat berjalan sesuai dengan jadwal kegiatan sehingga tidak berbenturan dengan program lainnya.

1.5.5.2 Definisi Program KB

Undang-Undang Nomor 52 Tahun 2009 tentang Perkembangan Kependudukan Dan Pembangunan Keluarga, tercantum dalam ketentuan umum pasal 1 menyebutkan bahwa Keluarga Berencana adalah upaya mengatur kelahiran anak, jarak dan usia ideal melahirkan, mengatur kehamilan, melalui promosi, perlindungan, dan bantuan sesuai dengan hak reproduksi untuk mewujudkan keluarga yang berkualitas.

Kelurga Berencana adalah upaya peningkatan kepedulian dan peran serta masyarakat melalui pendewasaan usia perkawinan, pengaturan kelahiran, pembinaan ketahanan keluarga, dan peningkatan kesejahteraan keluarga untuk mewujudkan keluarga kecil bahagia dan sejahtera (BKKBN Jateng, 2012: 4). Pengaturan kehamilan adalah upaya untuk membantu pasangan suami istri untuk melahirkan pada usia yang ideal, memiliki jumlah anak, dan mengatur jarak kelahiran anak yang ideal dengan menggunakan cara, alat, dan obat kontrasepsi.

1.5.5.3 Tujuan Program KB

Kebijakan keluarga berencana sebagaimana dimaksud pada ayat 1 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 52 Tahun 2009 tentang Perkembangan Kependudukan Dan Pembangunan Keluarga bertujuan untuk :

- a. Mengatur kehamilan yang diinginkan.
- b. Menjaga kesehatan dan menurunkan angka kematian ibu, bayi dan anak.
- c. Meningkatkan akses dan kualitas informasi, pendidikan, konseling, dan pelayanan keluarga berencana dan kesehatan reproduksi.
- d. Meningkatkan partisipasi dan kesertaan pria dalam praktek keluarga berencana.
- e. Mempromosikan penyusuan bayi sebagai upaya untuk menjarangkan jarak kehamilan.

1.5.5.4 Upaya Program KB

Kebijakan keluarga berencana sebagaimana dimaksud dalam Pasal 21 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 52 Tahun 2009 tentang Perkembangan Kependudukan Dan Pembangunan Keluarga dilakukan melalui upaya:

- a) peningkatan keterpaduan dan peran serta masyarakat.
- b) pembinaan keluarga.
- c) pengaturan kehamilan dengan memperhatikan agama, kondisi perkembangan sosial ekonomi dan budaya, serta tata nilai yang hidup dalam masyarakat yang disertai dengan komunikasi, informasi dan edukasi.

1.6 Fenomena Penelitian

Dalam penelitian ini akan dibahas tentang Evaluasi Program Keluarga Berencana (KB) di Kota Semarang. Berikut gejala yang diamati berdasarkan indikator penelitian yang digunakan :

1. Proses pelaksanaan program keluarga berencana di Kota Semarang.
 - a. Efektivitas
Apakah hasil yang diinginkan dalam pelaksanaan program KB telah tercapai di Kota Semarang.
 - b. Kecukupan
Seberapa jauh hasil yang telah tercapai dapat memecahkan masalah.
 - c. Pemerataan

Apakah biaya dan manfaat didistribusikan merata kepada kelompok masyarakat yang berbeda.

d. Responsivitas

- 1) Manfaat program Keluarga Berencana bagi pemerintah dan masyarakat.
- 2) Tanggapan pemerintah dan masyarakat mengenai Kebijakan program Keluarga Berencana di Kota Semarang.

e. Ketepatan

Apakah hasil yang dicapai bermanfaat dan dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakat melalui program yang dilaksanakan secara langsung kepada masyarakat.

2. Untuk melihat faktor pendorong dan penghambat keberhasilan program Keluarga Berencana di Kota Semarang, maka fenomena penelitian yang diamati peneliti yaitu:

a. Komunikasi

Keberhasilan pelaksanaan suatu kebijakan mensyaratkan agar pelaksana kebijakan bisa mengetahui apa yang harus dilakukan. Apa yang menjadi tujuan dan sasaran kebijakan yang harus ditransmisikan kepada kelompok sasaran sehingga dapat mengurangi distorsi dalam pelaksanaan sebuah kebijakan atau program. Melihat bagaimana upaya pemerintah dalam penyampaian informasi kebijakan tersebut

agar dapat dipahami oleh masyarakat dan melihat konsistensi dari penyampaian informasi tersebut.

b. Sumberdaya

Sumberdaya adalah faktor penting untuk melaksanakan kebijakan agar efektif, baik sumberdaya manusia maupun sumberdaya finansial. Apakah dalam pelaksanaan program keluarga berencana ini sudah didukung oleh sumberdaya yang baik dan berkualitas.

c. Disposisi

Menfokuskan bagaimana watak dan karakteristik yang dimiliki oleh aparat pelaksana program keluarga berencana di Kota Semarang seperti komitmen, kejujuran, serta memiliki sifat demokratis.

d. Struktur Birokrasi

Salah satu dari aspek struktur yang penting dari setiap organisasi adalah adanya prosedur operasi yang standar (*standard operating procedures* atau SOP). Memfokuskan kepada penerapan SOP yang ada, sebab SOP merupakan pedoman bagi setiap aparat pelaksana dalam bertindak.

1.7 Metode Penelitian

1.7.1 Desain penelitian

Penelitian pada dasarnya adalah salah satu cara untuk mencari jawaban permasalahan-permasalahan atas suatu permasalahan, sedangkan jawaban permasalahan tersebut berupa data-data hasil penelitian yang didapat dari penggunaan metode-metode tertentu. Metode penelitian ini berfungsi sebagai

alat bantu penelitian dalam memberikan suatu penafsiran terhadap permasalahan yang dihadapi seorang peneliti. Metode penelitian yang digunakan penulis dalam penelitian ini adalah metode kualitatif, yang meliputi beberapa aspek yaitu sebagai berikut ini.

Menurut desainnya penelitian kualitatif bersifat umum, berubah-ubah, dan berkembang sesuai dengan situasi di lapangan, desain hanya digunakan sebagai asumsi untuk melakukan penelitian, Nasution (dalam Prastowo 2012:41) berpandangan bahwa dalam metode penelitian kualitatif pada awalnya desain penelitian belum dapat direncanakan secara terperinci, lengkap dan pasti yang menjadi pegangan selanjutnya selama penelitian. Dalam penelitian ini penulis menggunakan jenis penelitian kualitatif tipe deskriptif dengan pendekatan fenomenologi. Penelitian tipe ini bertujuan untuk menggambarkan atau mendeskripsikan suatu gejala yang ditentukan secara sistematis menggunakan pendekatan fenomenologi, didalam pendekatan fenomenologi dalam penelitian kualitatif ini peneliti berusaha mengidentifikasi hakikat pengalaman manusia tentang suatu fenomena tertentu dan berusaha memahami arti peristiwa dan kaitan-kaitannya terhadap orang-orang yang berada dalam situasi tertentu.

Nasution (dalam Prastowo 2012:41) berpandangan bahwa dalam metode penelitian kualitatif, pada awalnya desain penelitian belum dapat direncanakan secara terperinci, lengkap dan pasti, yang menjadi pegangan selanjutnya dalam penelitian. Oleh karena itu, belum ada langkah-langkah yang jelas, yang dapat diikuti dari awal sampai akhir, seperti penelitian kuantitatif.

Berdasarkan jenis penelitian yang dikemukakan di atas, penelitian ini merupakan penelitian kualitatif dengan pendekatan deskriptif yang mengumpulkan data dalam bentuk kata-kata, gambar, bukan angka-angka. Apabila terdapat angka-angka, itu sifatnya hanya sebagai pendukung atau penunjang. Penelitian kualitatif deskriptif yang akan dilakukan, menggambarkan tentang evaluasi pelaksanaan program Kependudukan Keluarga Berencana dan Pembangunan Keluarga (KKBPK) terkait dengan penekanan angka kematian ibu di Kota Semarang.

1.7.2 Situs Penelitian

Situs berkaitan dengan tempat atau wilayah dimana penelitian akan dilaksanakan. Lokus atau wilayah dari penelitian ini adalah Kota Semarang yaitu Dinas Pengendalian Penduduk dan Keluarga Berencana Kota Semarang, hal ini dilakukan untuk mengetahui perkembangan pelaksanaan program ini di lapangan. Tempat penelitian yang telah ditentukan dimaksudkan untuk mempersempit ruang lingkup penelitian dan mempertajam fenomena yang menunjukkan adanya kesenjangan antara apa yang diharapkan dengan yang terjadi.

1.7.3 Subjek Penelitian

Subjek penelitian adalah individu atau kelompok yang diharapkan peneliti dapat menceritakan tentang sesuatu yang berkaitan dengan fenomena atau kasus

penelitian. Subjek penelitian disebut juga sebagai informan, yang ditentukan dengan menggunakan teknik pemilihan informan.

Teknik pemilihan informan pada awal penelitian menggunakan teknik *purposive* sampling. Teknik pengambilan sampel sumber data dengan pertimbangan orang tersebut dianggap paling memahami tentang apa yang diharapkan sehingga memudahkan peneliti menjelajahi subjek/situasi sosial yang diteliti (Sugiyono, 2012: 218-219). Informan yang dipilih harus merupakan informan yang jujur dan dapat dipercaya serta yang benar-benar memahami terkait dengan perihal program keluarga berencana di Kota Semarang.

Kriteria yang menjadi pedoman dan penentuan informan adalah bahwa yang akan dipilih benar-benar orang-orang yang terlibat langsung dengan persoalan yang diteliti atau setidaknya mengetahui betul mengenai persoalan Program Keluarga Berencana di Kota Semarang. Dalam penelitian ini, jumlah informan yang dibutuhkan tidak dapat ditetapkan sejak awal dalam pembuatan rancangan penelitian. Dengan demikian jumlah informan dalam penelitian ini bisa sedikit atau banyak sesuai kondisi lapangan. Informan yang akan dipilih dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :

- a) Kepala Dinas Pengendalian Penduduk dan Keluarga Berencana
(Bidang Pengendalian Penduduk) Kota Semarang.
- b) Ketua Perkumpulan Keluarga Berencana Indonesia (PKBI) Jawa Tengah.
- c) Masyarakat atau peserta program KB di Kota Semarang.

Selain menggunakan teknik *purposive* sampling dalam memilih informan, peneliti juga menggunakan teknik *snowball* sampling. Teknik ini merupakan teknik kedua yang digunakan apabila informan yang sudah dipilih sebelumnya melakukan disposisi kepada pihak lain sehingga untuk melengkapi memilih informan menggunakan teknik *snowball* sampling. Dalam penentuan sampel, pertama dipilih satu atau dua orang, tetapi karena dengan dua orang belum merasa lengkap dengan data yang diberikan, maka peneliti mencari orang lain yang dipandang lebih tahu dan dapat melengkapi data yang diberikan oleh dua orang sebelumnya. Selain menggunakan teknik *purposive* dan *snowball* penelitian ini juga menentukan narasumber dengan menggunakan teknik *eksidental*. Teknik tersebut digunakan ketika informasi yang diperoleh dirasa kurang lengkap, sehingga diperlukan wawancara yang mendalam, salah satunya untuk memperoleh informasi dari masyarakat.

1.7.4 Jenis dan Sumber Data

Jenis data dalam penelitian ini berupa teks, kata-kata, foto, dan sebagian berupa angka. Adapun sumber data yang digunakan untuk membantu penelitian ini yaitu berupa :

1) Data Primer

Data primer adalah responden, dimana peneliti dapat memperoleh data secara langsung dari sumbernya. Sumber dari data primer dalam penelitian adalah wawancara secara mendalam (*indepth interview*)

terhadap informan dan observasi langsung ke objek penelitian. Adapun informan kunci atau narasumber utama penelitian ini antara lain :

- a. Kepala Dinas Pengendalian Penduduk dan Keluarga Berencana (Bidang Pengendalian Penduduk) Kota Semarang.
- b. Ketua Perkumpulan Keluarga Berencana Indonesia (PKBI) Jawa Tengah.
- c. Masyarakat atau peserta program KB di Kota Semarang.

2) Data Sekunder

Data sekunder adalah data yang bersifat mendukung pembahasan. Data ini diperoleh dari pihak lain, tidak langsung diperoleh oleh peneliti dari subjek penelitiannya. Data sekunder seperti laporan-laporan, data dokumentasi, buku, majalah dan jurnal dan sumber-sumber lain yang relevan.

1.7.5 Teknik Pengumpulan data

Data merupakan salah satu komponen riset, artinya tanpa data tidak akan ada riset. Data yang akan dipakai dalam riset haruslah benar, karena data yang salah akan menghasilkan informasi yang salah. Pengumpulan data merupakan langkah yang harus dilakukan dalam penelitian untuk memperoleh data tentang topik penelitian. Pada dasarnya dalam penelitian ada banyak teknik pengumpulan data yang dapat digunakan, namun yang digunakan hanya beberapa saja. Dalam upaya untuk mengumpulkan data yang relevan maka cara yang digunakan adalah wawancara, dokumentasi, dan observasi, studi pustaka.

Dalam penelitian ini, peneliti mengumpulkan data melalui :

- a. Wawancara, dilakukan secara *face to face* terhadap responden, dimaksudkan untuk mencari fakta-fakta atau informasi yang belum terungkap sehingga suatu fenomena sosial dapat dipahami. Mendapatkan informasi melalui tanya jawab langsung terhadap pihak-pihak yang sengaja dipilih dengan maksud agar memberikan informasi yang diperlukan dan dapat dipertanggung jawabkan kebenarannya.
- b. Dokumentasi, dilakukan dengan cara mengumpulkan data setiap bahan tertulis. Pada dasarnya dokumen sebagai sumber data yang dapat digunakan untuk menguji, menafsirkan atau bahkan meramalkan. Dokumen yang dimanfaatkan dapat berasal dari mana saja sepanjang berhubungan dengan fokus penelitian., berupa arsip-arsip dan laporan pada pemerintah terkait.
- c. Observasi, yaitu pengumpulan data yang dilakukan secara sistematis melalui pengamatan terhadap kenyataan-kenyataan yang terlihat dan terdengar mengenai objek penelitian.
- d. Studi Pustaka, teknik pengumpulan data yang dilakukan dengan cara mencari informasi dari literatur dan buku yang relevan dari penelitian.

1.7.6 Analisis Data

Analisis data yang digunakan dalam penelitian ini menggunakan tata cara /alur kegiatan sebagai berikut :

- a. Reduksi data

Reduksi data merupakan suatu proses pemilihan, pemusatan, perhatian pada penyederhanaan, pengabstrakan, dan transformasi data “kasar” yang muncul dari catatan-catatan tertulis di lapangan. Dalam penelitian ini data yang diperoleh di lapangan disusun berdasarkan hal-hal yang pokok dan berhubungan dengan pokok masalah. Setelah itu laporan direduksi, dirangkum, dipilah-pilah hal-hal yang pokok, difokuskan pada hal-hal yang penting dan dicari tema atau polanya.

b. Penyajian data

Penyajian data di sini merupakan sekumpulan informasi tersusun yang memberi kemungkinan adanya penarikan kesimpulan dan pengambilan tindakan. Dengan melihat penyajian-penyajian akan dapat memahami apa yang sedang terjadi dan harus dilakukan berdasarkan atas pemahaman yang di dapatkan dari penyajian-penyajian tersebut. Tampilan data (data display) dipergunakan untuk memahami apa yang sebenarnya terjadi.

c. Menarik kesimpulan/ verifikasi

Menarik kesimpulan atau verifikasi merupakan langkah terakhir yang dilakukan dalam kegiatan analisis data kualitatif. Penarikan kesimpulan dalam penelitian ini dilakukan setelah data disajikan yang kemudian ditarik kesimpulan sesuai dengan inti temuan atau hasil penelitian.

1.7.7 Kualitas Data

Sugiyono (2012:267) menyatakan uji keabsahan data dalam penelitian lebih fokus kepada uji validitas dan reliabilitas. Salah satu teknik untuk menguji keabsahan data adalah menggunakan teknik triangulasi. Menurut Sugiyono

(2012:274) menguraikan tiga jenis teknik triangulasi yang meliputi triangulasi sumber, triangulasi teknis dan triangulasi waktu.

- a. Trinagulasi sumber adalah menguji kredibilitas data dengan cara mengecek data yang telah diperoleh melalui beberapa sumber.
- b. Triangulasi teknis yakni menguji keabsahan data dengan mengecek data kepada sumber yang sama dengan teknik berbeda. Misalnya mengecek data hasil wawancara dengan observasi atau dokumentasi.
- c. Triangulasi waktu, yaitu menguji keabsahan data yang diperoleh dalam waktu yang berbeda. Contohnya menguji data yang diperoleh dari narasumber yang sama dalam waktu yang berbeda.

Berdasarkan uraian di atas, dalam penelitian ini menguji keabsahan data dengan menggunakan teknik triangulasi sumber, dimana penelitian ini mengecek data yang diperoleh dari satu narasumber dengan narasumber lainnya. Data hasil pengecekan itu selanjutnya diuraikan, untuk dapat ditarik kesimpulan.

1.7.8 Keterbatasan Penelitian

Dalam penelitian ini, penulis menghadapi beberapa keterbatasan yang dapat mempengaruhi kondisi dari penelitian yang dilakukan. Adapun keterbatasan tersebut antara lain :

- a. Waktu yang tersedia untuk menyelesaikan penelitian ini relatif pendek.
- b. Dana yang dapat disediakan oleh peneliti dalam menyelesaikan penelitian ini sangat terbatas.
- c. Keterbatasan dari kedua aspek tersebut mempengaruhi banyaknya dukungan petugas lapangan yang melakukan wawancara.