

Implementasi Program Generasi Berencana dalam Penanganan Pernikahan Anak di Kabupaten Temanggung

Arum Pratiwi, Ismi Dwi Astuti Nurhaeni

Program Studi Ilmu Administrasi Negara, Fakultas Ilmu Sosial dan Politik, Universitas Sebelas Maret
email: arump07@student.uns.ac.id, isminurhaeni@staff.uns.ac.id

Abstrak

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis implementasi Program GenRe di Kabupaten Temanggung dengan menggunakan model implementasi kebijakan Van Meter dan Van Horn. Metode penelitian ini adalah deskriptif kualitatif, dengan melakukan analisis terhadap implementasi Program GenRe di Kabupaten Temanggung. Pengumpulan data dilakukan melalui observasi, wawancara dan dokumentasi. Data dalam penelitian ini berupa data primer yaitu hasil wawancara terhadap narasumber, dan data sekunder atau data pendukung yang ditemukan saat observasi dan wawancara. Sedangkan pengolahan data dilakukan dengan analisis data interaktif, yaitu reduksi data, penyajian data dan penarikan kesimpulan. Penelitian ini menunjukkan implementasi Program GenRe di Kabupaten Temanggung dilakukan dengan baik sesuai dengan standar dan tujuan yang sudah ditetapkan, memiliki sumber daya yang memadai, sudah melaksanakan komunikasi antar organisasi, adanya karakteristik organisasi yang tidak berbentuk hierarkis dan bersifat partisipatif, adanya pengaruh dari lingkungan masyarakat Kabupaten Temanggung, dan adanya sikap mendukung dari agen pelaksana program. Implementasi Program GenRe dipengaruhi oleh enam variabel yang saling berkaitan satu sama lain dan terdiri dari faktor pendorong dan faktor penghambat implementasi program.

Kata Kunci: Kebijakan Publik; Sosial; Governansi; Politik

Abstract

This research aims to analyze the implementation of GenRe program in Temanggung Regency by using Van Meter and Van Horn policy implementation model. Descriptive Qualitative method is used to analyze the implementation of GenRe program in Temanggung Regency. Data collection was conducted through observation, interview, and documentation. Data in this research are in the form of primary data, namely the result of interview process, and secondary data, namely additional data found during observation and interview. Meanwhile, the data processing is carried out by interactive data analysis, namely data reduction, data presentation, and drawing conclusion. This study shows that the implementation of GenRe program in Temanggung Regency is carried out properly according to the standards and objectives set, has adequate resource, has carried out inter-organizational communication, the existence of non-organizational characteristics which are not hierarchical and participatory, has environmental influences, and has positive attitude towards program implementing agents. The implementations of GenRe program are influenced by six interrelated variables and consist of the driving factors and inhibiting factors for program implementations.

Keywords: Public Policy; Governance; Social; Politic

Pendahuluan

A. Latar Belakang

Pernikahan anak merupakan permasalahan serius di berbagai negara, termasuk Indonesia. UNICEF mencatat pada tahun 2018, sebanyak 11,2% perempuan usia 20-24 tahun mengalami pernikahan anak pada usia dibawah 18 tahun, sedang 0,58% diantaranya menikah pada usia dibawah 15 tahun. Angka tersebut menempatkan Indonesia pada posisi negara dengan angka pernikahan anak tertinggi ke-7 dunia dan kedua di ASEAN. Pernikahan anak menyebabkan permasalahan seperti terganggunya fungsi reproduksi bagi perempuan yang menikah di usia anak dan permasalahan-permasalahan sosial lain seperti diskriminasi, hilangnya kesempatan memperoleh hak pendidikan dan perlindungan anak. Selain itu pernikahan anak sangat berdampak pada Angka Kematian Bayi (AKB), Angka Kematian Ibu (AKI), *Stunting*, Kekerasan dalam rumah tangga, *human trafficking*, dan melanggengkan kemiskinan. (Kidman, 2017)

Sementara itu, terdapat beberapa penyebab terjadinya pernikahan anak, seperti faktor ekonomi, pendidikan dan lingkungan (Hotchkiss, 2016). Hal tersebut juga diungkapkan oleh Handayani (2014) yang menyebutkan bahwa pernikahan anak terjadi karena lingkungan negative, rendahnya pengetahuan remaja, rendahnya tingkat pendidikan dan tidak adanya pekerjaan. Sedangkan Evenhuis (2014) menyebutkan bahwa pernikahan anak kerap terjadi di wilayah rural atau urban.

Masalah tersebut tentunya menjadi perhatian pemerintah Indonesia. Oleh karena itu, pemerintah meluncurkan program Generasi Berencana yang berada dibawah naungan BKKBN sebagai salah satu upaya penanganan permasalahan tersebut. Pada dasarnya Program Generasi Berencana bertujuan untuk menjadi wadah bagi remaja agar dapat merencanakan masa depannya terutama dalam perencanaan berkeluarga. Tujuan lain dari Program Generasi Berencana ini adalah menghindarkan remaja dari triad KRR (Tidak menikah dini, tidak sex bebas dan tidak menggunakan narkoba. Dalam prinsipnya, Program Generasi Berencana dilakukan melalui kegiatan Bina Keluarga Remaja (BKR) dan Pusat Informasi Remaja (PIK-R).

Dalam jurnal ini, penelitian dilakukan di Kabupaten Temanggung. Kabupaten Temanggung merupakan wilayah yang masih didominasi kawasan rural atau pedesaan dengan angka pernikahan anak yang cukup tinggi dan fluktuatif. Pada tahun 2016, Kementerian Agama Provinsi Jawa Tengah mencatat bahwa angka pernikahan anak di Kabupaten Temanggung sebesar 30,78%. Padahal, di Kabupaten Temanggung terdapat BKR Mutiara Kasih yang merupakan perwakilan Provinsi Jawa Tengah dalam ajang perlombaan BKR di tingkat nasional 2020. Di Kabupaten Temanggung sendiri, pelaksana program Generasi Berencana adalah Dinas Pemberdayaan Perempuan, Perlindungan Anak, Pengendalian Penduduk dan Keluarga Berencana Kabupaten Temanggung yang merupakan perpanjangan tangan BKKBN di level Kabupaten Temanggung. Penelitian ini akan membahas mengenai Implementasi Program Generasi

Berencana dengan menggunakan model implementasi kebijakan milik Van Meter dan Van Horn. Model ini berfokus pada proses implementasi kebijakan yang terdiri dari berbagai variabel yang saling berkaitan dan mempengaruhi.

B. Rumusan Masalah

1. Bagaimana implementasi Program GenRe di Kabupaten Temanggung?
2. Faktor apa saja yang mempengaruhi implementasi Program GenRe di Kabupaten Temanggung?

C. Tinjauan Pustaka

a. Kebijakan Publik

Thomas R. Dye dalam Langkai (2019) mendefinisikan kebijakan publik sebagai “*Whatever government decides to do or not to do*”, artinya apapun keputusan yang dilakukan maupun yang tidak dilakukan pemerintah. Sedangkan kebijakan publik menurut Nugroho dalam Langkai (2019) dibagi menjadi dua aliran. Yaitu penganut Continental dan Anglo Saxon. Dalam Aliran Continental, kebijakan publik dipandang cenderung dipandang sebagai produk hukum. Dimana tidak ada kebijakan publik yang tidak dirumuskan dan ditetapkan secara hierarkis.

Di Indonesia, Kebijakan Publik merupakan produk hukum yang berdasar pada aturan-aturan hukum yang lebih tinggi dan berdasar pada UUD 1945. Sedangkan Aliran Anglo Saxon memandang kebijakan sebagai produk pemerintah atau negara, dimana kekuasaan pemerintahan tersebut diperoleh melalui proses politik. Dalam aliran ini kebijakan merupakan produk politik yang digunakan untuk menyelesaikan masalah-masalah publik. Di Indonesia sendiri, kebijakan publik menganut dua aliran tersebut. Dimana kebijakan publik di Indonesia merupakan produk hukum yang diformulasikan dan ditetapkan secara hierarkis, serta disahkan oleh kekuasaan pemerintahan yang diperoleh secara politis dan digunakan untuk memenuhi janji politik.

Menurut Winarno (2014), Kebijakan publik dapat dirinci menjadi beberapa kategori, yaitu

- a) Tuntutan-tuntutan kebijakan (*policy demands*)
- b) Keputusan-keputusan kebijakan (*policy decision*)
- c) Pertanyaan-pertanyaan kebijakan (*policy statements*)
- d) Hasil-hasil kebijakan (*policy outputs*)
- e) Dampak-dampak kebijakan (*policy outcomes*).

b. Implementasi Kebijakan

Implementasi kebijakan merupakan hal yang sangat penting, tanpa implementasi maka suatu kebijakan tidak akan mencapai hasil yang sudah ditetapkan. Menurut Grindle dalam Nugroho (2015) implementasi merupakan tindakan administratif dimana pada tingkat tertentu dapat diteliti dan proses dari implementasi tersebut dimulai setelah sasaran dan tujuan ditetapkan, program kegiatan telah disusun serta tersedianya dana untuk mencapai sasaran kebijakan. Sedangkan menurut Van Meter dan Van Horn (1975) implementasi kebijakan publik adalah rangkaian tindakan setelah diambilnya keputusan. Rangkaian

tindakan ini merupakan upaya untuk merubah keputusan menjadi tindakan operasional untuk mencapai tujuan organisasi.

Model yang digunakan dalam penelitian ini adalah *A Model of Policy Implementation by Van Meter and Van Horn*. Model *top-down* milik Donald Van Meter dengan Carl Van Horn (1975), ini menegaskan bahwa implementasi kebijakan harus berjalan secara linear antara kebijakan publik, implementer, dan kinerja kebijakan publik. Beberapa variabel yang dimasukkan sebagai variabel yang mempengaruhi dan saling berkaitan dalam proses kebijakan publik adalah:

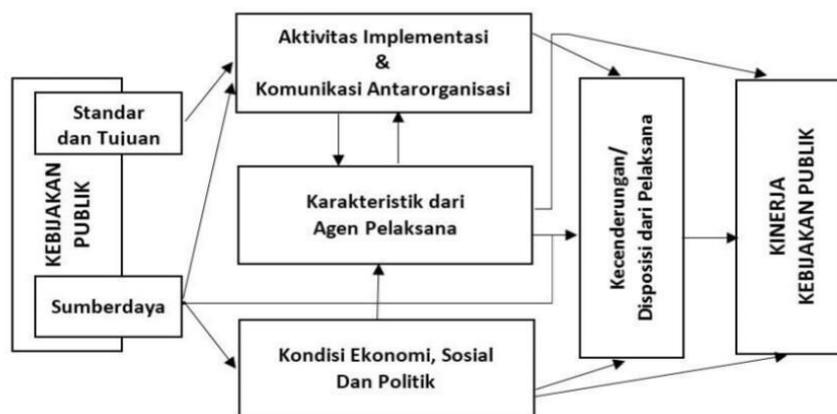
- 1) Standar dan tujuan kebijakan, menurut Van Meter dan Van Horn (1975: 464) tingkat keberhasilan kinerja implementasi kebijakan dapat diukur apabila standar atau ukuran dan tujuan kebijakan jelas dan dapat direalisasikan sesuai dengan sosio-kultur yang ada di tingkat pelaksanaan kebijakan. Jika standar dan tujuan kebijakan tidak jelas dan kabur, maka dapat menimbulkan konflik antar para agen implementasi kebijakan. Sedangkan standar dan tujuan kebijakan yang terlalu ideal dan tidak realistis atau utopis untuk dilaksanakan di tingkat masyarakat, maka keberhasilan kebijakan akan sulit dicapai. Oleh karena itu perlu ditetapkannya standar dan tujuan kebijakan yang selaras dengan sosio-kultur masyarakat.
- 2) Sumber daya, menurut Van Meter dan Van Horn (1975: 465) dalam implementasi kebijakan sumber daya merupakan komponen yang sangat penting. Dalam sumber daya, faktor yang paling penting adalah sumber daya manusia. Oleh karena itu kompetensi, kapabilitas dan kemampuan sumber daya manusia dalam melaksanakan kebijakan harus baik, jika sumber daya manusia tidak dapat memenuhi hal tersebut, maka implementasi kebijakan akan sulit menacapai keberhasilan. Selain sumber daya manusia, terdapat sumber daya lain yang tidak kalah penting seperti sumber daya finansial, dan waktu. Sumber daya sebagai variabel yang penting dalam implementasi kebijakan memiliki hubungan saling berkaitan. Apabila salah satu sumber daya tidak ada atau tidak memenuhi kebutuhan pelaksanaan kebijakan, maka kebijakan akan sulit berhasil.
- 3) Karakteristik agen pelaksana. Van Meter dan Van Horn (1975 : 470-471) dalam implementasi kebijakan memusatkan perhatian pada organisasi formal dan informal yang terlibat dalam implementasi kebijakan. Hal tersebut dikarenakan keberhasilan kinerja kebijakan dipengaruhi oleh ciri khas tiap agen pelaksana. Dalam beberapa tataran implementasi kebijakan membutuhkan pelaksana kebijakan yang formal dan cenderung ketat serta disiplin, namun pada tataran lainnya kebijakan membutuhkan pelaksana kebijakan yang fleksibel, demokratis dan persuasif. Selain itu dalam menentukan agen pelaksana, terdapat hal lain yang perlu diperhatikan yaitu cakupan atau luas wilayah implementasi kebijakan.
- 4) Disposisi atau sikap para pelaksana, menurut Van Meter dan Van Horn (1975 : 472-474) sikap agen pelaksana kebijakan sangat mempengaruhi keberhasilan

atau kegagalan implementasi sebuah kebijakan publik. Kebijakan *top-down* cenderung akan mendapat penolakan dari masyarakat sekitar, dikarenakan kebijakan yang dilaksanakan bukanlah hasil formulasi warga setempat yang mengenal betul permasalahan dan persoalan yang ada di lingkungan setempat. Selain itu kebijakan top down sering kali dibuat tanpa mengetahui bahkan tak mampu menyentuh kebutuhan atau keinginan serta permasalahan yang harus diselesaikan. Lain halnya dengan kebijakan yang bersifat *bottom up* yang cenderung di dukung masyarakat. Dalam beberapa tataran kebijakan, implementasi kebijakan melibatkan masyarakat secara langsung sebagai salah satu agen pelaksana selain sebagai target kebijakan, oleh karena itu sikap agen pelaksana kebijakan mempengaruhi implementasi kebijakan.

- 5) Komunikasi antar organisasi dan aktivitas pelaksana, menurut Van Meter dan Van Horn (1975:465-470) agar kebijakan dilakukan secara efektif maka pelaksana kebijakan harus memahami tujuan kebijakan dengan baik. Oleh karena itu perlu adanya komunikasi dari berbagai sumber informasi harus berjalan konsisten dan seragam (*consistency and uniformity*). Komunikasi dilakukan dalam kerangka penyampaian informasi kepada para pelaksana kebijakan tentang apa menjadi standar dan tujuan, sehingga tidak terjadi bias pemahaman informasi bagi pelaksana kebijakan.
- 6) Lingkungan ekonomi, sosial dan politik, Van Meter dan Van Horn (1975 : 471-472) menjelaskan bahwa hal terakhir yang perlu diperhatikan dalam melihat kinerja implementasi kebijakan adalah sejauh mana lingkungan eksternal turut mendorong keberhasilan kebijakan publik. Lingkungan sosial, ekonomi dan politik yang tidak kondusif dapat menjadi sumber masalah yang menyebabkan kegagalan kinerja implementasi kebijakan. Oleh karena itu, upaya implementasi kebijakan mensyaratkan kondisi lingkungan eksternal yang kondusif agar mencapai keberhasilan implementasi kebijakan.

Gambar 1.

Model Pendekatan *The Policy Implementation Process* (Van Meter dan Van Horn)



Sumber: Donald S. Van Meter dan Carl E. Van Horn, 1975: 463

Metode

Penelitian ini menggunakan metode deskriptif kualitatif, yaitu dengan menggambarkan implementasi Program Generasi Berencana dalam penanganan pernikahan anak di Kabupaten Temanggung. Penelitian ini dilakukan dengan observasi, wawancara dan dokumentasi. Kemudian, analisis data dilakukan dengan menggunakan analisis data interaktif milik Miles dan Huberman (1984) yang menggunakan teknik reduksi data, penyajian data, dan penarikan kesimpulan. Sedangkan uji validitas data dilakukan dengan menggunakan triangulasi sumber, yaitu dengan menguji data yang sudah didapat melalui berbagai sumber, seperti wawancara antara narasumber satu dengan yang lainnya, atau dengan membandingkan hasil wawancara dengan hasil observasi.

Hasil dan Pembahasan

A. Implementasi Program Generasi Berencana di Kabupaten Temanggung

1. Standar dan Tujuan Kebijakan

Yang dimaksud dengan standar dalam program Generasi Berencana di Kabupaten Temanggung adalah kebijakan yang ditetapkan dan harus diimplementasikan agar dapat mencapai tujuan kebijakan. Standar dalam implementasi Program Generasi Berencana dapat dilihat dari Renstra DPPPAPPKB Kabupaten Temanggung 2019-2023. Sedangkan tujuan Program Generasi Berencana secara umum adalah menjadi wadah bagi remaja di Kabupaten Temanggung dalam mempersiapkan masa depan dan kehidupan rumah tangga. Secara khusus, tujuan program ini adalah agar menjauhkan remaja dari bahaya sex bebas, pernikahan dini dan narkoba. Selain itu dalam kebijakan Program Generasi Berencana, terdapat *Booklet* Panduan Ketahanan Remaja yang dikeluarkan BKKBN sebagai acuan dalam implementasi program. *Booklet* ini berisi bahwa sasaran dalam program Generasi Berencana, yaitu; 1). Remaja berusia 10-24 tahun yang belum menikah, 2). Mahasiswa yang belum menikah, 3). Keluarga yang memiliki remaja, 4). Masyarakat peduli remaja

Program Generasi Berencana di Kabupaten Temanggung secara resmi dimulai sejak tahun 2019 dan ditandai dengan SK Kepala DPPPAPPKB Kabupaten Temanggung. Selain itu Program GenRe dilaksanakan melalui 2 pendekatan, yaitu melalui Bina Keluarga Remaja (BKR) dan Pusat Informasi dan Konseling Remaja (PIK-R). BKR merupakan kelompok yang dibuat guna menyampaikan informasi terkait remaja GenRe kepada orang tua atau keluarga yang memiliki remaja. Sedangkan PIK-R merupakan kelompok kegiatan yang bersifat tutor dan konsuler sebaya atau sesama remaja. Tujuannya agar informasi tentang remaja GenRe dapat diberikan dua arah, melalui orang tua dan remaja secara langsung, sehingga tujuan Program GenRe dapat mencapai sasaran yang tepat. Berdasarkan hasil penelitian, diketahui bahwa di Kabupaten Temanggung

sudah terbentuk 72 kelompok PIK-R dan 89 kelompok BKR yang tersebar di berbagai desa.

2. Sumber Daya

Sumber daya dalam implementasi Program GenRe di Kabupaten Temanggung terdiri dari sumber daya manusia, finansial dan fisik. Sumber daya manusia yang dimaksud dalam implementasi program ini adalah para pelaksana program kebijakan. Para pelaksana program GenRe Kabupaten Temanggung yaitu DPPPAPPKB Kabupaten Temanggung, Forum GenRe, Duta GenRe, Kelompok BKR, Kelompok PIK-R dan PLKB/PKB.

Sumber daya finansial atau anggaran program GenRe bersumber dari APBD Kabupaten Temanggung, yang diajukan melalui RKA DPPPAPPKB Kabupaten Temanggung. Pada dasarnya anggaran Program GenRe terintegrasi dengan anggaran belanja operasional kegiatan Ketahanan Keluarga Berencana. Anggaran tersebut dialokasikan untuk belanja barang, belanja jasa dan belanja perjalanan dinas. Melalui observasi, peneliti menemukan data bahwa anggaran biaya operasional kelompok ketahanan dan kesejahteraan keluarga tahun 2021 bernilai sebesar Rp.358.680.000 untuk biaya belanja barang, Rp.269.980.000 belanja jasa, dan Rp.639.000.000 untuk belanja perjalanan dinas. Namun anggaran tersebut bukan berasal dari APBD melainkan dari dana alokasi khusus (DAK) APBN tahun 2021. Hal tersebut dikarenakan adanya *refocusing* anggaran guna percepatan penanganan Covid-19 di Kabupaten Temanggung. Sumber daya fisik dalam implementasi Program GenRe terdiri dari fasilitas fisik yang menunjang pelaksanaan Program GenRe. Yaitu, Gedung DPPPAPPKB Kabupaten Temanggung, Balai KB di tiap kecamatan, kendaraan dinas, *computer*, *microphone*, proyektor dan ruang sekretariat forum GenRe.

3. Komunikasi ntar Agen Pelaksana

Komunikasi antar organisasi pelaksana Program GenRe di Kabupaten Temanggung dilakukan melalui penyediaan informasi, kerjasama antar organisasi dan koordinasi dalam kegiatan GenRe. Hasil observasi menunjukkan bahwa kerjasama dan koordinasi dilakukan dalam kegiatan GenRe, yang dijabarkan melalui tabel berikut

Tabel 1.

No	Tanggal	Kegiatan	Pelaksana
1	12/06/2021	Pemilihan Duta GenRe Kabupaten Temanggung 2021	Forum GenRe dan DPPPAPPKB
2.	21/06/2021	Sosialisasi Stunting Forkom PIK-R Abimanyu Kranggan	Forkom PIK-R Kranggan, Perwakilan PIK-R tiap desa di Kecamatan Kranggan, Forum GenRe, dan PLKB Kecamatan Kranggan

3.	30/06/2021	Sosialisasi bahaya pernikahan anak di Desa Gentan	Forkom PIK-R Abimanyu, Pemdes Gentan dan PLKB Kecamatan Kranggan
4.	30/06/2021	Pembentukan pengurus PIK-R Permata Desa Gentan	Forkom PIK-R Abimanyu, Pemdes Gentan dan PLKB Kecamatan Kranggan
5.	2/07/2021	Pembinaan BKR Mutiara Kasih	PLKB Kecamatan Pringsurat, Pengurus BKR Mutiara Kasih, Pemdes Pingit
6.	15/07/2021	Pembinaan pembentukan poktan tribina (BKB, BKR dan BKL) dan sosialisasi bahaya pernikahan anak dan stunting di Desa Mondoretno	DPPPAPPKB Kabupaten Temanggung, Dinas Pemberdayaan Masyarakat Desa, Dinas Kesehatan, PLKB Kecamatan Bulu dan Bidan Desa

Sumber: Hasil Observasi

Tabel 1.1 tersebut menggambarkan bahwa komunikasi antar organisasi diperlukan agar kegiatan Program GenRe berjalan dengan baik dan mencapai tujuannya. Selain itu, dengan adanya peran berbagai agen pelaksana, maka diperlukan koordinasi dan kerja sama. Serta adanya proses pertanggungjawaban antara PLKB dan DPPPAPPKB Kabupaten Temanggung yang membentuk komunikasi Vertikal.

Komunikasi antar organisasi pelaksana dilakukan secara masif dan berjalan dengan baik. Selain itu guna meningkatkan kualitas komunikasi di era digital, komunikasi juga dilakukan dalam jaringan melalui media sosial, seperti penggunaan *whatsapp group*, dan sosial media sebagai wadah informasi di kalangan remaja GenRe di Kabupaten Temanggung.

4. Karakteristik Agen Pelaksana

Karakteristik agen pelaksana Program GenRe di Kabupaten Temanggung dapat dilihat dari struktur organisasi, pola hubungan kerja dan norma yang ada pada tiap individu pelaksana. Struktur organisasi dalam implementasi Program GenRe di Kabupaten Temanggung tidak memiliki struktur organisasi yang birokratis yang berbentuk hierarkis. Sedangkan pertanggungjawaban Program GenRe diserahkan kepada DPPPAPPKB Kabupaten Temanggung. hal tersebut dijelaskan melalui pembagian kerja agen pelaksana, yaitu; pertama, DPPPAPPKB Kabupaten Temanggung adalah sebagai pembina di tingkat kabupaten; kedua, PLKB berperan sebagai pembina di tingkat kecamatan; ketiga, Forum GenRe sebagai wadah dan role model remaja GenRe di Kabupaten Temanggung; keempat, Kelompok PIK-R sebagai wadah dan role model bagi remaja GenRe di level desa dan kecamatan; dan kelima, Kelompok BKR sebagai wadah bagi orang tua dan keluarga yang memiliki remaja.

Pembagian tugas tersebut membentuk pola hubungan dalam implementasi Program GenRe di Kabupaten Temanggung. Pola hubungan tersebut bersifat partisipatif, hal ini

disebabkan karena anggota PIK-R dan BKR di tingkat desa masih bersifat partisipatif. Sedangkan norma atau nilai yang ada dalam implementasi Program GenRe yaitu adanya efektivitas dalam pembagian kerja dan adanya komitmen individu pelaksana GenRe.

5. Lingkungan Ekonomi, Sosial dan Politik

Kondisi lingkungan ekonomi, sosial dan politik merupakan variabel penting dalam implementasi kebijakan. Kondisi perekonomian masyarakat yang didominasi oleh pertanian menyebabkan rendahnya tingkat kesejahteraan ekonomi masyarakat. Persentase jumlah penduduk miskin di Kabupaten Temanggung tahun 2020, yaitu sebesar 9,96 %. Hal tersebut tentu mempengaruhi tingkat pendidikan di Kabupaten Temanggung yang masih tergolong rendah. Dua hal tersebut menjadi salah satu faktor yang menyebabkan rendahnya Indeks Pembangunan Manusia di Kabupaten Temanggung. Indeks Pembangunan Manusia (IPM) Kabupaten Temanggung menduduki peringkat ke-26 diantara kabupaten atau kota lain di Jawa Tengah dengan skor 69,57. Sedangkan tingkat kemiskinan di Kabupaten Temanggung Artinya masyarakat Kabupaten Temanggung sebagian besar belum siap menerima informasi dan mencapai tujuan Program Genre, termasuk salah satunya menghindari pernikahan anak. Namun dari segi pelaksana kebijakan dan elite politik cukup optimis dalam melaksanakan program dan mencapai tujuan Program GenRe. Adanya dukungan baik dari sumber daya, bentuk kerja sama, hingga adanya upaya membuat rumusan kebijakan menjadi bukti adanya support dari pelaksana Program Genre di Kabupaten Temanggung dan Elite Politik di Kabupaten Temanggung

6. Disposisi

Sikap pelaksana dalam implementasi Program GenRe di Kabupaten Temanggung dapat dilihat dari kecenderungan penerimaan program, dalam hal ini sesuai dengan hasil wawancara kepada informan penelitian, maka dapat diketahui bahwa pelaksana Program GenRe di Kabupaten Temanggung cenderung setuju dengan adanya program tersebut. Kemudian. Sikap pelaksana lainnya digambarkan melalui respon terhadap Program GenRe yang digambarkan melalui adanya pelaksanaan kegiatan sesuai dengan standar dan tujuan yang telah ditetapkan. Respon lain juga ditunjukkan melalui terlaksananya tugas berdasarkan peran masing-masing agen pelaksana sesuai dengan tugas dan peranan yang sudah ditetapkan. Terakhir, sikap penerimaan pelaksana ditunjukkan melalui adanya keinginan untuk memahami program dalam implementasinya.

B. Faktor yang Mempengaruhi Implementasi Program GenRe

1. Standar dan Tujuan Kebijakan

Implementasi program GenRe di Kabupaten Temanggung telah menetapkan standar dan tujuan, yaitu dalam *Booklet* Panduan Ketahanan Remaja dan Renstra DPPPAPPKB Kabupaten Temanggung 2019-2023. Standar yang ditetapkan yaitu pendekatan program GenRe dilakukan melalui PIK-R dan BKR. Renstra DPPPAPPKB Kabupaten Temanggung menyebutkan bahwa target pembinaan kelompok tribina (BKB, BKR, BKL) dan PIK-R adalah 20 kelompok. Hasil penelitian menunjukkan bahwa pada tahun

2021, di Kabupaten Temanggung sudah terbentuk 72 kelompok PIK-R dan 89 kelompok BKR. Hal tersebut membuktikan bahwa target dari standar yang sudah ditetapkan sudah terpenuhi. Namun persebaran kelompok tersebut belum merata, tidak semua desa memiliki kapok PIK-R dan BKR. Pada dasarnya tiap desa dan kecamatan harus memiliki kelompok PIK-R dan BKR. Hal ini sangat berkaitan erat dengan jumlah sumber daya, karakteristik agen pelaksana yang bersifat partisipatif, dan minimnya dukungan politik di tingkat desa.

2. Sumber Daya

Sumber daya merupakan faktor yang sangat berpengaruh dalam implementasi kebijakan. Sumber daya terbagi menjadi sumber daya finansial, fisk, dan manusia. Sumber daya finansial memiliki pengaruh terhadap implementasi Program GenRe di Kabupaten Temanggung. Program GenRe di Kabupaten Temanggung dapat terlaksana jika ada support anggaran yang baik. Berdasarkan hasil penelitian, anggaran Program GenRe Kabupaten Temanggung terdapat *refocusing* Percepatan penanganan Covid-19 di Kabupaten Temanggung. Sehingga tercatat pada tahun 2020, anggaran Program GenRe di Kabupaten Temanggung sebesar Rp.0, dan pada tahun 2021 anggaran Program GenRe berasal dari DAK APBN 2021. Meskipun begitu, hal tersebut justru memperlihatkan adanya etos kerja atau komitmen para agen pelaksana dalam implementasi Program GenRe di Kabupaten Temanggung. Di tengah minimnya anggaran Program GenRe tetap terlaksana. Selain itu, Program GenRe juga dipengaruhi oleh sumber daya manusia selaku pelaksana kebijakan. Dalam Program GenRe ini, meskipun jumlah pelaksana Program dinilai masih kurang memadai, namun sejauh ini Program GenRe sudah berjalan dengan baik selama 2 (dua) tahun terakhir ini. Minimnya jumlah PLKB juga mempengaruhi persebaran kelompok BKR dan PIK-R. Selain itu dengan adanya keterlibatan pihak lain seperti Forum Genre, PLKB, Kelompok PIK-R dan BKR menyebabkan terbentuknya karakteristik organisasi pelaksana yang tidak hierarkis. Pada dasarnya kegiatan GenRe di level masyarakat bersifat non formal dan tidak terikat

3. Komunikasi antar Organisasi Pelaksana

Komunikasi dalam implementasi Program GenRe di Kabupaten Temanggung sudah terlaksana dengan baik dan masif. Komunikasi tersebut berupa koordinasi dan kerjasama yang terjalin antar lintas organisasi pelaksana. Koordinasi dilakukan dalam setiap kegiatan yang berhubungan dengan Program GenRe, sedangkan pertanggungjawaban diberikan kepada DPPPAPKB Kabupaten Temanggung selaku penanggung jawab Program GenRe. Selain itu bentuk komunikasi tersebut juga dapat dilihat dari adanya kerjasama antar organisasi pelaksana dalam setiap kegiatan Program GenRe.

Meskipun komunikasi antar organisasi berjalan secara masif dan baik, tidak dapat dipungkiri bahwa terdapat permasalahan di dalamnya. Berdasarkan hasil penelitian, terdapat beberapa masalah seperti adanya perbedaan pendapat antar organisasi pelaksana bahwa dalam implementasi Program GenRe di Kabupaten Temanggung terdapat kendala

seperti miskomunikasi dan perbedaan pendapat antar organisasi pelaksana. Salah satu kasus permasalahan miskomunikasi adalah permasalahan Pemilihan Duta Genre Kabupaten Temanggung 2021, permasalahan tersebut erat kaitannya dengan sumber daya finansial. Yaitu, akibat dari adanya refocusing anggaran untuk percepatan penanganan Covid-19 di Kabupaten Temanggung. Maka dari itu, peneliti menyimpulkan bahwa komunikasi antar organisasi kelompok tidak hanya dipengaruhi oleh pola hubungan yang terbentuk dari kerjasama dan koordinasi antar organisasi pelaksana. Namun juga dipengaruhi oleh variabel kebijakan lain seperti Sumber daya kebijakan yang ada.

4. Karakteristik Agen Pelaksana

Karakteristik agen pelaksana tentunya mempengaruhi implementasi Program GenRe di Kabupaten Temanggung. karakteristik ini merupakan ciri khas yang melekat pada suatu organisasi atau agen pelaksana kebijakan. Karakteristik agen pelaksana sangat berkaitan erat dengan sumber daya yang ada, komunikasi yang terjalin dan disposisi atau sikap dari pelaksana. Selain itu karakteristik agen pelaksana kebijakan dapat dilihat dari struktur organisasi yang ada. Hasil penelitian menunjukkan bahwa dalam implementasi Program GenRe tidak ada struktur organisasi yang bersifat formal dan hierarkis. Hal tersebut ditunjukkan melalui pembagian peran dan kerja Program Genre di Kabupaten Temanggung. Tidak adanya struktur organisasi yang hirarkis tersebut membentuk pola hubungan non formal yang ditunjukkan melalui perilaku partisipasi agen pelaksana.

Perilaku partisipatif ini bagaikan pisau bermata dua. Perilaku partisipatif yang ditunjukkan agen pelaksana tentu menjadi faktor pendukung dalam implementasi Program GenRe di Kabupaten Temanggung. Masyarakat mendapat hak untuk berperan dan bergabung dengan kelompok BKR dan PIK-R tanpa adanya paksaan. Namun di sisi lain, hal ini dapat menghambat pencapaian tujuan Program GenRe, dimana target pemerataan kelompok Tribina dan PIK-R hanya terbatas pada keinginan masyarakat dan pemerintah desa yang ingin turut berpartisipasi.

5. Kondisi Ekonomi, Sosial dan Politik

Pencapaian tujuan Program GenRe di Kabupaten Temanggung sangat dipengaruhi oleh kondisi sosial dan ekonomi masyarakat temanggung dan dukungan elit politik. Berdasarkan hasil penelitian, Kabupaten Temanggung menduduki peringkat ke-26 (dua puluh enam) dalam Indeks Pembangunan Manusia di Provinsi Jawa Tengah. Hal ini menunjukkan masih rendahnya tingkat pendidikan, perekonomian dan kesejahteraan masyarakat Kabupaten Temanggung. Masyarakat Kabupaten Temanggung masih memegang teguh adat-istiadat, sehingga menyebabkan tingginya angka pernikahan Anak di Kabupaten Temanggung. Kondisi tersebut tentunya menghambat pencapaian tujuan Program GenRe di Kabupaten Temanggung. Sedangkan dari sisi elite politik, dukungan politik juga mempengaruhi implementasi Program GenRe. Implementasi program GenRe masih belum memiliki dukungan yang kuat oleh aktor politik. Belum adanya kebijakan terkait Program GenRe di Tingkat Kabupaten Temanggung menyebabkan

minimnya political will di tingkat desa dan masyarakat sebagai target group dalam Implementasi Program GenRe di Kabupaten Temanggung.

6. Disposisi

Disposisi merupakan sikap pelaksana dalam implementasi kebijakan. Disposisi agen pelaksana Program GenRe di Kabupaten Temanggung dilihat dari sikap setuju atau dukungan dan pemahaman terhadap Program GenRe. Berdasarkan hasil penelitian dapat diketahui bahwa pelaksana Program GenRe setuju dan mendukung program GenRe, hal tersebut dapat dilihat dari terlaksananya kegiatan, dan pembagian kerja para pelaksana Program GenRe. Dukungan lain dalam pelaksanaan program dapat dilihat dari inovasi dan kreatifitas yang diberikan agen pelaksana. Sedangkan pemahaman pelaksana terhadap Program GenRe dilihat dari adanya proses memahami Program GenRe melalui diskusi dan berbagi pendapat terhadap isu-isu yang berkaitan dengan remaja.

Disposisi ini dapat menjadi faktor pendukung program GenRe di Kabupaten Temanggung, namun juga dapat menjadi faktor penghambat. Hal ini disebabkan karena adanya kesan formalitas yang ditinggal oleh agen pelaksana di lapangan, yaitu PLKB dan pengurus PIK-R atau BKR. Tidak semua agen pelaksana dapat memberikan inovasi dan kreatifitas dalam implementasi Program. Artinya tidak semua pelaksana Program GenRe secara totalitas memberikan dukungan dalam implementasi program GenRe. Hal tersebut tentu menjadi salah satu penghambat pencapaian tujuan program GenRe.

Penutup

Implementasi Program GenRe dilihat menggunakan model implementasi kebijakan Van Meter dan Van Horn menunjukkan bahwa implementasi Program GenRe di Kabupaten Temanggung sudah dilaksanakan sesuai standar yang ada, guna mencapai tujuan yang sudah ditetapkan. Pertama, Implementasi Program GenRe di Kabupaten Temanggung sudah menetapkan standar dan tujuan Program GenRe di Kabupaten Temanggung, yaitu melalui Renstra DPPAPPKB Kabupaten Temanggung tahun 2019-2023 dan Booklet Ketahanan Remaja. Pendekatan implementasi program GenRe dilaksanakan melalui BKR dan PIK-R, dengan target 20 kelompok setiap tahunnya. Kedua, sumber daya dalam implementasi Program GenRe di Kabupaten Temanggung terdiri dari sumber daya manusia, finansial dan fisik. Sumber daya manusia merupakan stakeholder atau aktor yang berperan sebagai pelaksana kebijakan. Yaitu DPPAPPKB Kabupaten Temanggung, Forum GenRe, Duta GenRe, Kelompok PIK-R, Kelompok BKR, dan PKB/PLKB. Selanjutnya anggaran program GenRe merupakan anggaran yang ditetapkan oleh pemerintah Kabupaten Temanggung dan tertuang dalam RKA DPPAPPKB Kabupaten Temanggung. Sumber pembiayaan program GenRe sendiri berasal dari APBD Kabupaten Temanggung, dan berintegrasi dengan anggaran belanja operasional kegiatan ketahanan keluarga sejahtera. Ketiga, komunikasi antar organisasi pelaksana dilaksanakan secara masif dan berjalan dengan baik. Hal tersebut dapat dilihat dari adanya koordinasi dan kerjasama dalam pelaksanaan kegiatan Program GenRe. Keempat, Karakteristik agen pelaksana merupakan ciri khas yang melekat pada agen pelaksana. Hal

tersebut dapat dilihat dari pembagian kerja, struktur organisasi, dan nilai tambah yang terdapat dalam agen pelaksana. Implementasi Program GenRe di Kabupaten Temanggung menunjukkan bahwa terdapat pembagian kerja yang jelas antar agen pelaksana. Hal tersebut membentuk struktur organisasi yang bersifat tidak hierarkis dan non formal. Sedangkan nilai tambah yang melekat pada agen pelaksana berupa nilai partisipatif yang diberikan oleh agen pelaksana di level masyarakat. Kelima, lingkungan ekonomi, sosial dan politik menunjukkan bahwa, kondisi masyarakat kabupaten Temanggung didominasi oleh masyarakat kelas menengah ke bawah, dengan tingkat pendidikan yang masih rendah. Sedangkan angka pernikahan anak di Kabupaten Temanggung masih cukup tinggi, penyebabnya selain tingkat ekonomi dan pendidikan adalah adat istiadat yang masih dipegang erat oleh masyarakat Kabupaten Temanggung. Sedangkan kondisi politik menunjukkan bahwa adanya dukungan elit politik di tingkat Kabupaten Temanggung berupa adanya draft Raperda Bangsa Kencana yang disusun bersama DPRD Kabupaten Temanggung. Keenam, disposisi yang merupakan sikap pelaksana menunjukkan bahwa pelaksana Program GenRe mendukung implementasi program GenRe yaitu melalui terlaksananya pembagian kerja dan kegiatan yang berkaitan dengan GenRe. Kemudian dukungan ini juga dilihat dari adanya inovasi dan kreatifitas agen pelaksana.

Faktor-faktor yang mempengaruhi implementasi Program GenRe terdiri dari faktor pendukung dan faktor penghambat. Faktor pendukung yaitu; 1). Adanya Standar dan tujuan kebijakan Program GenRe, berupa Peraturan Kepala BKKBN No.72 tahun 2011 yang menjadi dasar dalam implementasi Program Genre di Indonesia; 2). Adanya peran dari berbagai pihak selain DPPPAPKB Kabupaten Temanggung sebagai agen pelaksana program; 3) Adanya fasilitas fisik penunjang pelaksanaan Program GenRe di Kabupaten Temanggung berupa gedung kantor, ruang sekretariat Foreign, kendaraan dinas, dan lainnya; 4) Adanya anggaran program GenRe; 5) Komunikasi berjalan dengan massif menggunakan sosial media sebagai sarana komunikasi; 6) Adanya kerjasama dan koordinasi dalam kegiatan Program GenRe; 7) Adanya dukungan, pembagian kerja dan pemahaman terhadap kebijakan yang dilakukan oleh pelaksana Program GenRe di Kabupaten Temanggung; 8) Adanya peran elit politik dalam mendukung implementasi Program GenRe di Kabupaten Temanggung melalui adanya Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Temanggung tentang Bangsa Kencana.

Sedangkan faktor penghambat program GenRe yaitu; 1) Belum adanya kebijakan di level Kabupaten Temanggung sebagai dasar implementasi Program GenRe di Kabupaten Temanggung; 2) Minimnya anggaran operasional Program GenRe di Kabupaten Temanggung dikarenakan refocusing Penanganan Pandemi Covid-19; 3) Masih kurangnya sumber daya pelaksana program GenRe di level PLKB sebagai Pembina kelompok kegiatan di kecamatan; 4) Adanya perbedaan pendapat dalam pelaksanaan Program GenRe di Kabupaten Temanggung; 5) Tidak adanya struktur organisasi yang bersifat formal dan partisipatif mengakibatkan pelaksanaan Program GenRe di

Kabupaten Temanggung sangat bergantung pada partisipasi agen pelaksana di level masyarakat; 6) Minimnya inovasi dan kreativitas yang sangat mempengaruhi pencapaian standar dan Tujuan Program GenRe di Kabupaten Temanggung; 7) Belum disahkannya Raperda Bangga Kencana di Kabupaten Temanggung; 8) Rendahnya tingkat pendidikan dan perekonomian masyarakat Temanggung; 9) Kentalnya adat dan istiadat yang dipegang masyarakat terkait budaya pernikahan.

Referensi

- Agustino, Leo. 2017. *Dasar – dasar Kebijakan Publik*. Bandung: Alfabeta
- Badan Kependudukan Keluarga Berencana Nasional. 2015. *Survei Penduduk Antar Sensus*. Jakarta: BKKBN
- Badan Kependudukan Keluarga Berencana Nasional. 2013. *GenRe (GenRe)*. Surabaya: Perwakilan BKKBN Jawa Timur
- BPS. Bappenas. UNICEF Indonesia. UI dan Puspaka. 2020. *Laporan Pencegahan Perkawinan Anak :Percepatan Yang Tidak Bisa Ditunda*. Jakarta: BPS - Bappenas - UNICEF Indonesia - UI – Puspaka
- Evenhuis, Mark and Jennifer Burn. 2014. *Just Married, Just a Child: Child marriage in the Indo-Pacific region*. Melbourne: Plan International Australia
- Handayani, E.Yuli. 2014. *Faktor-Faktor Yang Berhubungan Dengan Pernikahan Usia Dini Pada Remaja Putri di Kecamatan Tambusai Utara Kabupaten Rokan Hulu*. *Jurnal Maternity and Neonatal*, 1(5): 203
- Hotchkiss, David R., Godha, Deepali, Gage, Anastasia J., Cappa, Claudia. 2016. *Risk factors associated with the practice of child marriage among Roma girls in Serbia*. *BMC International Health and Human Rights* 16:6
- Langkai, J. Elisabeth. 2019. *Analisis Kebijakan Publik*. Malang : Seribu Bintang
- Nugroho, Riant. 2016. *Kebijakan Publik di Indonesia*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar
- Van Meter, D.S. and Van Horn, C,E. 1974. *The Policy Implementation Process: A Conceptual Framework*. *Administration and Society* : February