

BAB I

PENDAHULUAN

1. 1. Latar Belakang

Pernikahan merupakan peristiwa sakral yang sangat penting dalam kehidupan bermasyarakat. Namun tantangan yang dihadapi suami istri semakin sulit terutama dalam aspek kesehatan seksual dan ketahanan keluarga, data menunjukkan pada tahun 2023 bahwa jumlah perceraian di DKI Jakarta menduduki peringkat ke 7 secara nasional (Darmawan, 2024). Selain itu, kekerasan dalam rumah tangga masih menjadi fenomena yang meluas di masyarakat, seringkali disebabkan oleh kurangnya komunikasi dan kesiapan mental antar pasangan. Ketahanan keluarga rentan juga menjadi perhatian karena dapat mempengaruhi kesejahteraan anak dan masyarakat secara keseluruhan.

Salah satu tantangan utama dalam pernikahan adalah tingginya angka perceraian. Penyebab utama perceraian meliputi ketidaksiapan mental, kurangnya komunikasi, serta masalah ekonomi. Banyak pasangan menikah tanpa memahami peran dan tanggung jawab masing-masing, yang kemudian berujung pada ketidakharmonisan dan perceraian. Penerapan akta nikah dapat menjadi solusi untuk menurunkan angka perceraian dengan memberikan pendidikan pernikahan sebelum calon pengantin menikah. Melalui bimbingan pranikah, pasangan memperoleh wawasan tentang hak dan kewajiban suami istri, komunikasi yang sehat, dan strategi menghadapi konflik dalam keluarga. Oleh karena itu, akta nikah mempunyai peran penting dalam membangun landasan pernikahan yang lebih kuat dan mengurangi risiko perceraian.

Ketahanan keluarga yang rendah dapat menyebabkan berbagai masalah sosial, termasuk disfungsi keluarga dan kesejahteraan anak yang terancam. Kurangnya kesiapan pasangan dalam mengelola kehidupan rumah tangga sering kali menjadi penyebab utama ketidakstabilan dalam keluarga. Oleh karena itu maka dibutuhkan kesiapan dan bimbingan kepada calon pengantin muda sehingga lebih siap dalam membangun rumah tangga yang harmonis dalam jangka waktu yang panjang.

Selain itu, kekerasan dalam rumah tangga merupakan fenomena yang masih sering menjadi masalah bagi rumah tangga, baik dalam bentuk kekerasan fisik, verbal, maupun psikologis. Salah satu penyebab utama KDRT adalah rendahnya pemahaman pasangan mengenai manajemen emosi dan pola komunikasi yang sehat. Pada tahun 2023, tercatat 655 kasus kekerasan dalam rumah tangga di Jakarta (Eskawati & Endarto, 2018). Jumlah ini merupakan bagian dari 26.087 kasus KDRT secara nasional. Dengan adanya sertifikat layak kawin, calon pengantin akan diberikan edukasi mengenai pentingnya komunikasi yang baik, pengelolaan emosi, serta kesetaraan gender dalam rumah tangga. Selain itu, mereka juga diberikan wawasan tentang hukum dan perlindungan terhadap korban KDRT. Langkah ini diharapkan dapat meminimalisir terjadinya KDRT dan menciptakan lingkungan keluarga yang lebih harmonis dan sehat. Oleh karena itu, sertifikat layak kawin berperan sebagai langkah preventif dalam menekan angka KDRT di masyarakat.

Implementasi sertifikat layak kawin yang mewajibkan pemeriksaan kesehatan dan bimbingan pranikah dapat membantu pasangan lebih siap dalam menghadapi tantangan pernikahan. Selain itu, pemahaman tentang kesehatan

reproduksi, perencanaan keluarga, dan manajemen ekonomi rumah tangga dapat meningkatkan ketahanan keluarga secara keseluruhan. Oleh karena itu, sertifikat layak kawin sangat penting dalam menciptakan keluarga yang lebih stabil dan sejahtera.

Faktor lain yang melatar belakangi terwujudnya peraturan ini adalah data dari SDKI 2012 menunjukkan tingginya Angka Kematian Ibu (AKI) sebesar 359/100.000 kelahiran hidup, dan Angka Kematian Bayi (AKB) sebesar 32/1000 kelahiran hidup, selanjutnya masalah gizi juga menjadi masalah utama yang mempengaruhi kesehatan ibu dan bayi, diantaranya adalah Anemia dan Kurang Energi Kronis pada wanita usia subur. Maka dari itu, Gubernur DKI Jakarta menggunakan asas otonominya dalam rangka membina dan mempertahankan kesejahteraan keluarga yang ada di DKI Jakarta dengan cara membuat peraturan Gubernur DKI Jakarta Nomor 185 Tahun 2017 tentang Konseling dan Pemeriksaan Kesehatan Bagi Calon Pengantin.

Peraturan pemerintah DKI Jakarta ini masih terdapat pro dan kontra baik di kalangan masyarakat atau pengamat politik, peraturan ini dianggap menghalang-halangi calon pengantin untuk melaksanakan pernikahan karena mengingat persyaratan pernikahan dalam peraturan ini terlebih dahulu melewati proses pemeriksaan atau konseling dan memperoleh sertifikat layak kawin dari pihak rumah sakit yang dirujuk, selanjutnya peraturan ini juga dianggap memperpanjang regulasi bagi masyarakat yang akan mengurus berkas perkawinan, tetapi bagi sebagian pengamat politik, peraturan ini dianggap sebagai upaya pemerintah dalam membangun keluarga yang kokoh (Nurwita, 2019).

Berdasarkan pada latar belakang bahwa Peraturan Gubernur Nomor 185 Tahun 2017 menyinggung tentang syarat sehat dan bimbingan konseling sebelum melaksanakan pernikahan, definisi sehat menurut Undang-undang Nomor 6 Tahun 2019 tentang kesehatan Pasal 1, yang dimaksud dengan kesehatan adalah keadaan sehat baik secara fisik, mental, spiritual maupun sosial yang memungkinkan setiap orang untuk hidup produktif secara sosial maupun ekonomi. Calon pengantin yang akan menikah harus memenuhi syarat-syarat pernikahan di Kantor Urusan Agama (KUA) dan kantor catatan sipil, bagi masyarakat yang ingin melaksanakan pernikahan dan mengikuti peraturan Gubernur Nomor 185 Tahun 2017 diwajibkan menjalani tes kesehatan dan bimbingan konseling untuk mendapatkan sertifikat layak kawin.

Kecamatan Kramat Jati dipilih sebagai lokasi penelitian karena wilayah ini dinilai mampu mencerminkan dinamika masyarakat perkotaan yang kompleks dan beragam. Dengan tingkat kepadatan penduduk yang tinggi serta keberagaman latar belakang sosial, ekonomi, budaya, dan pendidikan, Kramat Jati memberikan gambaran nyata tentang bagaimana kebijakan publik dijalankan di tengah masyarakat yang majemuk. Salah satu alasan utama yang mendasari pilihan ini adalah masih banyaknya persoalan kesehatan yang dihadapi masyarakat di wilayah ini, mulai dari kasus bayi lahir dengan berat badan rendah, balita bergizi buruk, hingga kurangnya edukasi kesehatan reproduksi di kalangan remaja dan calon pengantin. Hal ini menunjukkan pentingnya kebijakan yang bersifat pencegahan, seperti konseling dan pemeriksaan kesehatan pranikah sebagaimana diatur dalam Peraturan Gubernur DKI Jakarta Nomor 185 Tahun 2017.

Dengan keberadaan Puskesmas Kramat Jati sebagai pelaksana utama kebijakan ini, peneliti dapat melihat secara langsung bagaimana regulasi tersebut dijalankan di lapangan. Kompleksitas permasalahan dan kondisi sosial yang ada menjadikan Kramat Jati sebagai lokasi yang tepat untuk mengkaji berbagai tantangan maupun peluang dalam implementasi kebijakan daerah. Diharapkan, temuan dari penelitian ini dapat menjadi masukan berharga untuk menyempurnakan pelaksanaan kebijakan serupa di wilayah lain.

1. 2. Rumusan Masalah

Masalah kesehatan pasangan baru di Jakarta mencakup berbagai aspek, termasuk kesehatan reproduksi dan kesehatan mental. Peningkatan kasus bayi berat lahir rendah (BBLR) dan balita dengan gizi buruk menunjukkan tantangan serius dalam kesehatan anak. Selain itu, kesehatan mental pasangan baru juga menjadi perhatian, dengan banyak yang mengalami stres dan kecemasan terkait pernikahan. Ketersediaan layanan kesehatan yang memadai masih menjadi isu, terutama dalam akses terhadap perawatan prenatal dan postnatal

Di dalam pasal 9 Ayat 6 Peraturan Gubernur Nomor 185 Tahun 2017 menyatakan “apabila calon pengantin yang berdasarkan hasil pemeriksaan dokter sebagaimana maksud pada ayat 4 (empat) dinyatakan tidak sehat atau memerlukan penata laksanaan lanjutan dari segi medis kesehatan diberikan surat rujukan untuk melanjutkan proses pengobatan dan dianjurkan berobat sampai sehat. Di dalam ayat tersebut calon pengantin yang dinyatakan tidak sehat akan dirujuk dan melakukan pemeriksaan atau konseling lanjutan, akan tetapi jika seandainya calon pengantin

tidak juga dapat sembuh dari perobatan lanjutan, apakah akan harus benar-benar dirujuk dan dilakukan pengobatan lanjutan hingga calon pengantin benar-benar sembuh dan mendapatkan sertifikat layak kawin atau mendapatkan dispensasi dan diizinkan menikah karena didalam naskah Peraturan Gubernur Nomor 185 Tahun 2017 belum dijelaskan secara terperinci, selanjutnya dalam pasal 1 ayat 31 konselor yang membantu calon pengantin untuk menyelesaikan masalah kesehatan reproduksi sebelum menikah juga tidak dijelaskan secara terperinci didalam naskah.

Masalah kesehatan di Kecamatan Kramat Jati, Jakarta Timur, masih menjadi perhatian penting bagi pemerintah dan masyarakat. Salah satu isu utama adalah tingginya angka kasus bayi berat lahir rendah (BBLR), yang menunjukkan adanya gangguan dalam pemenuhan gizi ibu selama kehamilan. Selain itu, prevalensi balita dengan status gizi buruk dan kurang juga masih ditemukan di beberapa kelurahan di wilayah ini. Keterbatasan akses terhadap makanan bergizi dan rendahnya kesadaran akan pentingnya gizi seimbang menjadi faktor penyumbang utama. Di sisi lain, masih terdapat permasalahan sanitasi lingkungan seperti kurangnya akses terhadap air bersih dan fasilitas MCK yang layak, terutama di kawasan padat penduduk. Hal ini meningkatkan risiko penyakit berbasis lingkungan seperti diare dan infeksi saluran pernapasan akut (ISPA). Pelayanan kesehatan dasar di beberapa puskesmas juga menghadapi tantangan dalam hal keterbatasan tenaga medis dan sarana prasarana. Masalah kesehatan reproduksi juga turut menjadi sorotan, terutama kurangnya edukasi kesehatan seksual bagi remaja dan pasangan baru. Kurangnya program penyuluhan yang intensif menyebabkan

rendahnya pemahaman masyarakat terhadap perencanaan keluarga. Hal ini berdampak pada kehamilan yang tidak direncanakan serta risiko komplikasi kehamilan yang lebih tinggi.

1.3 Pertanyaan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah diatas dapat diambil beberapa hal yang penting akan diteliti dan dirumuskan dalam beberapa pertanyaan penelitian yaitu:

1. Mengapa jumlah perceraian di DKI Jakarta tinggi?.
2. Apa faktor pendukung dan penghambat Implementasian peraturan Gubernur No. 185 Tahun 2017 di Puskesmas Kramat Jati?.

1.4. Tujuan Penelitian

1.4.1. Tujuan Akadamik

1. Untuk menjelaskan penerapan Peraturan Gubernur Nomor 185 Tahun 2017
2. Untuk menjelaskan faktor pendukung dan faktor penghambat implementasi peraturan gubernur no. 185 tahun 2017 di puskesmas kramat jati.

1.4.2. Tujuan Praktis

1. Sebagai syarat meraih gelas S.Sos pada program studi Ilmu Politik, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Kristen Indonesia.
2. Sebagai sebuah kajian dalam melakukan penelitian lanjutan atau penelitian baru, mengenai Peraturan Gubernur DKI Jakarta

Nomor 185 Tahun 2017 Tentang Konseling dan Pemeriksaan Kesehatan Bagi Calon Pengantin.

1. 5. Signifikansi Penelitian

1.5. 1. Signifikansi Akademik

Penelitian ini juga memperkaya literatur kebijakan pendidikan, khususnya dalam konteks implementasi kebijakan lokal di wilayah perkotaan. Selain itu, temuan dari studi ini dapat menjadi dasar bagi pengambilan keputusan strategis oleh pemangku kepentingan pendidikan di tingkat daerah. Dengan demikian, kajian ini mendukung penguatan sistem pendidikan melalui pendekatan berbasis kebijakan dan kebutuhan masyarakat.

1.5. 2. Signifikansi Praktis

Penelitian mengenai bimbingan konseling ini sudah banyak dilakukan dengan menggunakan metode dan dan tempat penelitian yang berbeda oleh beberapa peneliti lainnya, peneliti dalam skripsi ini ikut andil dalam penelitian bimbingan konseling ini untuk menemukan dan menghasilkan atau melengkapi temuan yang baru atau penelitian terdahulu. Hasil penelitian yang dilakukan, Peneliti berharap dapat meraih gelar S.Sos pada program studi Ilmu Politik, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Kristen Indonesia dan Hasil kajian ini dapat dijadikan acuan oleh pihak sekolah dan konselor dalam meningkatkan kualitas layanan bimbingan yang sesuai dengan ketentuan kebijakan daerah. Temuan penelitian juga bermanfaat bagi pemerintah daerah dalam mengevaluasi dan memperbaiki implementasi peraturan yang berlaku.

1. 6. Tinjauan Pustaka

Penelitian yang bersifat kontemporer dan menarik untuk kaji tentunya akan menemukan karya ilmiah yang berkaitan dengan penelitian ini antara lain :

1. Penelitian ini berjudul Kebijakan Konseling Dan Pemeriksaan Kesehatan Bagi Calon Pengantin Dalam Peraturan Gubernur DKI Jakarta No.185 dilakukan oleh Maya Lutfia Rochman, Tahun 2021 Penelitian ini termasuk jenis penelitian Pustaka (Library Reseach). Sumber data dalam penelitian ini adalah menggunakan sumber data sekunder serta bahan hukum tersier. Bahan hukum primer dalam penelitian ini adalah Al-Qur'an, Hadist, dan Peraturan Gubernur DKI Jakarta No. 185 tahun 2017. Kemudian data dianalisis secara kualitatif dengan metode berpikir deduktif. Hasil penelitian ini kebijakan pemerintah DKI Jakarta No. 185 Tahun 2017 tentang Konsling dan Pemeriksaan Kesehatan Bagi Calon Pengantin ialah bahwa hal tersebut merupakan upaya preventif, yaitu dalam rangka menutup celah terjadinya hal-hal yang tidak diinginkan baik dalam hal Kesehatan maupun dalam kehidupan berumah tangga. 2), ditinjau dari masalahmursalah, kebijakan pemerintah DKI Jakarta yang membuat aturan untuk mewajibkan calon pengantin untuk melakukan konseling dan pemeriksaan Kesehatan sebagai syarat dilangsungkanya perkawinan ialah bahwa hal tersebut tidak bertentangan dengan syara' karena tidak adanya hal-hal yang dilarang dalam islam(Maya Lutfia Rochman, 2022).

2. Penelitian ini berjudul Metode Konseling Individual dalam Menangani Traumatik Anak Korban Kekerasan Fisik Orang Tua dilakukan oleh Nailussyarfi'ah Tahun 2019. Penelitian ini menggunakan metode penelitian kualitatif dengan pendekatan studi kasus. Hasil penelitian adalah Anak-anak korban kekerasan fisik mengalami trauma dan kebencian terhadap orang tua. Melalui pendekatan personal dan konseling individual, kondisi psikologis anak membaik, terlihat dari perubahan sikap dan mulai membaiknya hubungan dengan orang tua (Maulana, 2013).

3. Penelitian ini berjudul tentang Implementasi Peraturan Gubernur DKI Jakarta No. 185 Tahun 2017 dalam Perspektif Masalah Mursalah dilakukan oleh Efrinaldi Tahun 2022. Penelitian ini menggunakan metode penelitian kepustakaan (library research) dengan pendekatan deskriptif-analitis. Hasil penelitian ini adalah Kebijakan ini merupakan langkah preventif untuk mencegah penyebaran penyakit menular, perceraian, KDRT, kematian ibu dan bayi, serta penyakit turunan. Kebijakan ini sejalan dengan tujuan hukum Islam, yaitu menjaga jiwa (hifz al-nafs), dan memberikan kemaslahatan bagi calon pengantin serta generasi penerus bangsa (Efrinaldi, 2019).

4. Penelitian ini berjudul tentang Tinjauan Hukum Islam Terhadap Peraturan Gubernur Dki Jakarta No. 185 Tahun 2017 Tentang Konseling Dan Pemeriksaan Kesehatan Bagi Calon Pengantin Dalam Konteks Pengembangan Hukum Perkawinan Indonesia dilakukan oleh

Hervianis Virnya Jaya Tahun 2020. Penelitian ini menggunakan metode Penelitian ini termasuk jenis penelitian pustaka(library research). Sumber data dalam penelitian ini adalah menggunakan sumber data sekunder, sumber data sekunder berisi bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder serta bahan hukum tersier. Bahan hukum primer dalam penelitian ini adalah al-Qur'an, Hadis, dan Peraturan Gubernur DKI Jakarta No. 185 Tahun 2017, yang kemudian dilengkapi dengan bahan hukum sekunder dan bahan hukum tersier. Pengolahan data melalui editing, klasifikasi, verifikasi, dan sistematisasi data. Kemudian data dianalisis secara kualitatif dengan metode berpikir deduktif. Hasil penelitian ini adalah kebijakan pemerintah tersebut yang mewajibkan calon pengantin untuk melakukan konseling dan pemeriksaan kesehatan sebagai syarat dilangsungkannya perkawinan ialah bahwa hal tersebut merupakan upaya preventif, yaitu dalam rangka menutup celah terjadinya hal-hal yang tidak diinginkan baik dalam hal kesehatan maupun dalam kehidupan rumah tangga (Hervianis Virnya Jaya, 2021).

5. Penelitian ini berjudul tentang Layanan Bimbingan Dan Konseling Sebagai Upaya Penanganan Kenakalan Siswa Di Smp Negeri 2 Kutasari Kecamatan Kutasari Kabupaten Purbalingga dilakukan oleh Syahra Amelia Alvianita tahun 2023. Penelitian ini menggunakan metode Penelitian ini menggunakan metode kualitatif, Data dan Sumber data yaitu seperti subjek penelitian ,objek penelitian, jenis dan

sumber data, Teknik yang digunakan oleh peneliti dalam mengumpulkan data meliputi observasi, wawancara dan dokumentasi, dan teknik keabsahan data yang mana pendekatan deskriptif kualitatifnya merupakan metode yang diperlukan oleh peneliti karena data yang didapat oleh peneliti untuk menyusun skripsi ini diolah menjadi sebuah keterangan dan penjelasan subjek dalam penelitian ini meliputi kepala sekolah, dua guru bimbingan dan konseling, guru mata pelajaran dan siswa. Hasil penelitian ini adalah pelaksanaan layanan bimbingan konseling dan konseling di SMP Negeri 2 Kutasari Purbalingga berjalan dengan baik karena dilihat dari segi waktu pelaksanaannya langsung ada tindak lanjut dari guru BK, teknik yang digunakan sesuai dengan kebutuhan siswa mengingat setiap peserta didik mempunyai karakteristik yang berbeda-beda, fasilitas yang diperlukan sudah memenuhi kebutuhan pelaksanaan layanan bimbingan dan konseling, serta guru BK yang sudah memiliki sertifikasi dan sesuai dengan kualifikasi pendidikan BK (Alvianita, 2023).

Sejumlah studi sebelumnya yang membahas Peraturan Gubernur DKI Jakarta Nomor 185 Tahun 2017 umumnya dilakukan oleh peneliti yang berfokus pada aspek hukum dan keagamaan. Dalam berbagai kajian tersebut, pendekatan yang digunakan bersifat normatif, dengan menganalisis kesesuaian regulasi ini terhadap prinsip-prinsip hukum Islam, khususnya dalam kerangka masalah. Penelitian oleh Maya

Lutfia Rochman dan Efrinaldi, misalnya, lebih menitikberatkan pada upaya preventif dari sudut pandang syariat serta implikasi hukum kebijakan terhadap kehidupan rumah tangga. Studi-studi ini cenderung menggunakan metode kajian pustaka atau penelitian hukum kepustakaan yang berfokus pada interpretasi teks dan nilai hukum, tanpa mengupas bagaimana kebijakan tersebut dijalankan di lapangan secara praktis. Sebaliknya, penelitian ini menempatkan diri dalam ranah ilmu politik dengan pendekatan yang lebih aplikatif terhadap pelaksanaan kebijakan publik. Fokus utamanya adalah pada implementasi Peraturan Gubernur Nomor 185 Tahun 2017 di tingkat kecamatan, tepatnya di wilayah Kramat Jati, yang menjadi representasi dari tantangan implementasi kebijakan di kawasan urban. Dalam kajian ini, peneliti mengadopsi model implementasi kebijakan dari George C. Edwards III, yang mencakup empat komponen utama: komunikasi, sumber daya, disposisi, dan struktur birokrasi. Melalui keempat indikator tersebut, penelitian ini mampu mengevaluasi faktor-faktor yang mendorong atau menghambat penerapan kebijakan secara konkret di lapangan.

Berbeda dengan studi-studi terdahulu yang mengandalkan data sekunder, penelitian ini menggunakan data primer yang diperoleh melalui wawancara mendalam dengan pihak-pihak yang terlibat langsung dalam pelaksanaan kebijakan, seperti petugas Puskesmas dan aparaturnya kelurahan. Hal ini menjadikan skripsi ini lebih kontekstual dan

bersifat empiris. Penelitian ini juga menawarkan kontribusi baru dalam mengkaji efektivitas kebijakan daerah, sekaligus memberikan gambaran langsung mengenai implementasi di lapangan yang belum banyak disentuh oleh penelitian sebelumnya. Dengan demikian, skripsi ini tidak hanya memperluas kajian mengenai kebijakan pranikah di Jakarta, tetapi juga memberikan rekomendasi berdasarkan kondisi nyata yang dapat dijadikan pertimbangan dalam evaluasi dan penyempurnaan kebijakan serupa di masa mendatang.

1.7. Landasan Teori

1.7.1. Teori Kebijakan Publik

Kebijakan merupakan terjemahan dari kata *policy* yang berasal dari bahasa Inggris, jika diartikan dalam arti luas kata *policy* atau kebijakan mempunyai dua (dua) aspek yaitu, *policy* merupakan praktek sosial, artinya sesuatu yang dihasilkan oleh pemerintah dari kejadian didalam masyarakat dan dipergunakan untuk kepentingan masyarakat, dan *policy* merupakan merupakan suatu kejadian yang ditimbulkan karena digunakan untuk perdamaian (Abdoellah, 2016). Selanjutnya, kebijakan menurut Lasswel dan Kaplan dalam Sore dan Sobirin 2017, adalah alat untuk tercapainya suatu tujuan, kebijakan sebagai strategi yang diproyeksikan berkenaan dengan tujuan, nilai, dan praktek

Menurut Chandier dan Piano dalam Haudi 2021, kebijakan publik ialah penggunaan suatu program terhadap sumberdaya yang ada untuk dapat menyelesaikan permasalahan dan pemerintahan, hal tersebut untuk membantu para pelaksana kebijakan dalam pemecahan permasalahan yang ada (Haudi, 2021).

Pada defenisi lainnya, kebijakan publik menurut Anderson ialah satu kebijakan yang dibuat oleh badan dan pejabat pemerintah, dimana pelaksanaan dan kebijikannya sebagai berikut.

1. Kebijakan selalu memiliki tujuan/mempunyai suatu tindakan dan yang orientasinya terletak pada tujuannya
2. Kebijakan meliputi tindakan pemerintah
3. Kebijakan ialah apa yang sungguh-sungguh diterapkan oleh pemerintah
4. Kebijakan yang digunakan memiliki sifat positif dalam artian *action* pemerintah
5. Kebijakan pemerintah dalam artian positif berdasarkan Undang Undang yang memiliki sifat mengikat dan memaksa

Suatu kebijakan yang telah dirumuskan memiliki tujuan dan target yang ingin dicapai, untuk dapat mengetahui apakah target tersebut telah terealisasi maka kebijakan tersebut harus diimplementasikan. Implementasi kebijakan itu sendiri merupakan bagian terpenting dari proses kebijakan, oleh karena itu pemerintah sebagai pelaku implementasian sebuah kebijakan haruslah berpedoman dengan prosedur dan mekanisme serta memiliki kemampuan untuk melaksanakan suatu kebijakan sehingga kebijakan itu sendiri dapat terealisasi

Menurut Sabatier dan Mazmania dalam Subianto 2020, implementasi kebijakan adalah pemahaman tentang hal-hal yang akan terjadi setelah suatu program diberlakukan atau dirumuskan, pemahaman tersebut menyangkut usaha-usaha mengadminstrasikan maupun usaha-usaha dalam memberikan dampak pada masyarakat (Subianto, 2020). Selanjutnya Wahab menjelaskan bahwa fungsi

implementasi kebijakan adalah menciptakan hubungan antara tujuan atau sasaran kebijakan untuk mewujudkan sebuah hasil akhir dari kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah.

Goerge C. Edwards III telah merumuskan sebuah model implementasi kebijakan berdasarkan beberapa pendekatan terhadap studi implementasi dari beberapa ahli yang menghasilkan 2 (dua) pertanyaan pokok yakni:

1. “hal-hal apa saja yang merupakan persyaratan bagi suatu implementasi yang berhasil?”.
2. “apa saja yang menjadi penghambat utama terhadap keberhasilan implementasi?”.

Berdasarkan kedua pertanyaan tersebut, maka dirumuskan 4 (empat) variabel yang menjadi syarat penting dalam keberhasilan suatu proses implementasian. Ke-4 (empat) variabel tersebut adalah:

1. Komunikasi, hal ini menyangkut proses penyampaian informasi atau transmisi, kejelasan informasi serta konsentrasi informasi yang disampaikan.
2. Sumber Daya, hal ini menyangkut staff yang cukup (kuantitas dan kualitas), informasi untuk mengambil keputusan, kewenangan guna melaksanakan tugas dan tanggung jawab serta fasilitas yang dibutuhkan dalam pelaksanaan.
3. Disposisi, hal ini mencakup sikap dan komitmen dari pelaksana terhadap program, terkhusus kepada implementor, dalam arti aparatur birokrasi.

4. Struktur Birokrasi, terdapatnya *Standard Operating Procedures (SOP)*, tata aliran pekerjaan dan pelaksanaan program.

Berdasarkan pada teori kebijakan publik George C Edwards III dalam Komunikasi menjadi penting untuk memastikan bahwa isi kebijakan dipahami secara tepat oleh para pelaksana di sekolah. Sumber daya, baik dalam bentuk tenaga konselor, fasilitas, maupun dana, sangat menentukan keberhasilan pelaksanaan layanan bimbingan dan konseling. Disposisi atau sikap pelaksana juga memengaruhi sejauh mana para pendidik dan konselor memiliki komitmen terhadap penerapan kebijakan tersebut. Struktur birokrasi yang terlalu kaku atau tidak responsif dapat menjadi hambatan dalam pelaksanaan program di tingkat sekolah.

1.7.2. Bimbingan Konseling

Bimbingan dan konseling merupakan suatu proses bantuan yang dilakukan secara sistematis dan berkesinambungan oleh tenaga profesional kepada individu, agar mampu mengenali potensi diri, menghadapi permasalahan, serta mengambil keputusan yang tepat dalam kehidupan pribadi, sosial, belajar, maupun karier (Amti, 2004) .Layanan ini bertujuan untuk membantu peserta didik mencapai perkembangan yang optimal sesuai dengan tugas-tugas perkembangannya. Bimbingan dan konseling tidak hanya bersifat reaktif terhadap masalah, tetapi juga bersifat preventif dan pengembangan potensi.

Kehadiran konselor profesional menjadi kebutuhan penting di setiap satuan pendidikan, karena tidak semua permasalahan siswa dapat diselesaikan oleh

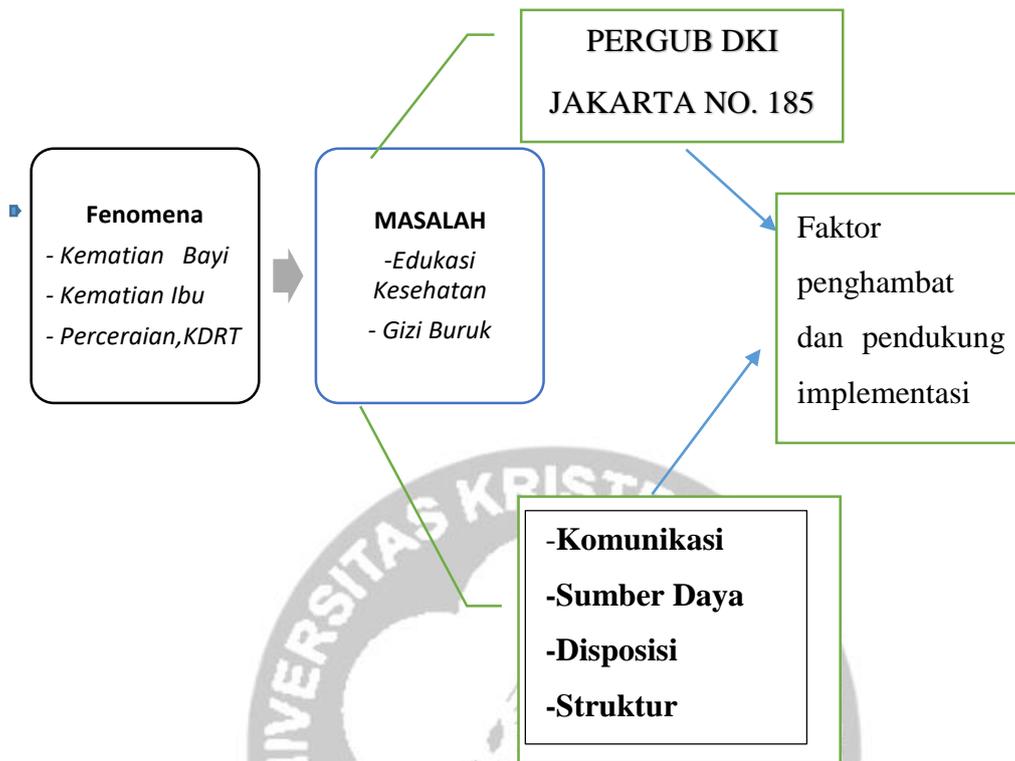
guru mata pelajaran. Dalam implementasinya, bimbingan dan konseling perlu mendapat dukungan dari seluruh pihak sekolah, termasuk kepala sekolah, guru, dan orang tua. Evaluasi terhadap pelaksanaan layanan bimbingan sangat diperlukan untuk mengetahui efektivitas program yang dijalankan (Gibson, R. L., & Mitchell, 2011). Selain itu, kebijakan pendidikan daerah dan nasional turut menentukan kualitas layanan bimbingan yang diberikan di sekolah. Dalam era digital, bimbingan dan konseling juga mulai memanfaatkan teknologi informasi untuk menjangkau peserta didik secara lebih luas dan fleksibel. Dalam konsep ini mengkaitkan dengan penelitian ini adalah Konsep bimbingan dan konseling sangat relevan dengan implementasi Peraturan Gubernur DKI Jakarta Nomor 185 Tahun 2017, yang menekankan pentingnya layanan bimbingan konseling di lingkungan sekolah. Peraturan ini menjadi dasar hukum bagi pelaksanaan layanan bimbingan dan konseling yang terstruktur dan berkesinambungan di wilayah DKI Jakarta, termasuk Kecamatan Kramat Jati. Dalam konteks ini, konsep bimbingan konseling yang menekankan pada bantuan sistematis, profesional, dan berorientasi pada pengembangan potensi individu, sejalan dengan tujuan dari peraturan tersebut. Layanan bimbingan dan konseling yang ideal harus mencakup aspek perkembangan pribadi, sosial, belajar, dan karier siswa, sebagaimana diamanatkan dalam kebijakan ini.

1. 8. Bagan Alur Pemikiran

Berawal dari masalah publik Kerangka pemikiran dalam penelitian ini didasarkan pada teori implementasi kebijakan publik George C. Edwards III yang

menekankan empat indikator utama: komunikasi, sumber daya, disposisi, dan struktur birokrasi. Implementasi Peraturan Gubernur DKI Jakarta Nomor 185 Tahun 2017 tentang Bimbingan Konseling di Kecamatan Kramat Jati perlu dikaji untuk menilai sejauh mana kebijakan tersebut terlaksana secara efektif di lapangan. Komunikasi menjadi elemen penting karena kebijakan harus dipahami dengan jelas oleh seluruh pelaksana, termasuk kepala sekolah dan konselor.

Kurangnya sosialisasi atau penyampaian informasi yang tidak konsisten dapat menghambat pemahaman terhadap isi dan tujuan kebijakan. Sumber daya yang terbatas, seperti minimnya jumlah konselor, kurangnya pelatihan, dan keterbatasan fasilitas, dapat menjadi kendala dalam menjalankan layanan bimbingan dan konseling. Selain itu, disposisi atau sikap para pelaksana sangat berpengaruh, karena tanpa adanya komitmen dan kemauan yang kuat, kebijakan sulit dijalankan secara optimal. Dengan mengkaji keempat indikator ini, peneliti dapat mengetahui faktor-faktor yang mendukung dan menghambat implementasi kebijakan. Pemahaman ini menjadi dasar dalam memberikan rekomendasi perbaikan kebijakan di masa mendatang. Kajian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi terhadap penguatan sistem kebijakan pendidikan berbasis kebutuhan lokal. Dengan demikian, kebijakan yang dibuat dapat lebih responsif, terarah, dan berdampak nyata bagi peserta didik.



Gambar 1. Bagan Alur Pemikiran

1. 9. Metode Penelitian

Penelitian ini menggunakan metode kualitatif dengan pendekatan deskriptif implementasi Peraturan Gubernur DKI Jakarta Nomor 185 Tahun 2017 tentang Bimbingan Konseling di Kecamatan Kramat Jati. Data dikumpulkan melalui wawancara mendalam, observasi, dan dokumentasi terhadap pihak-pihak terkait seperti konselor, kepala puskesmas, dan warga setempat. Teknik pemilihan informan dilakukan secara purposive dengan mempertimbangkan keterlibatan langsung dalam pelaksanaan kebijakan tersebut.

1.9. 1. Pendekatan Penelitian

Penelitian ini menggunakan metode penelitian kualitatif, metode penelitian kualitatif ini digunakan sebagai prosedur penelitian yang menghasilkan data

deskriptif berupa kata-kata tertulis lisan narasumber dan perilaku yang dapat di amati, penelitian ini menggunakan metode penelitian kualitatif dikarenakan peneliti menganggap masalah yang diteliti cukup kompleks dan dapat mengalami perkembangan atau dinamis sehingga harus memperoleh data dari para narasumber dengan metode yang lebih alamiah yaitu *interview* langsung sehingga peneliti memperoleh jawaban yang alamiah dari para narasumber

Fokus penelitian ini adalah Penerapan Peraturan Gubernur DKI Jakarta Nomor 185 Tahun 2017 Terhadap Ketahanan Keluarga di Puskesmas Kecamatan Kramat Jati sebagai implementor, faktor yang melatarbelakangi penelitian ini dilakukan di Kecamatan Kramat Jati dikarenakan peneliti beranggapan bahwa Kecamatan Kramat Jati bisa dijadikan sebagai gambaran Kecamatan-kecamatan lainnya, dengan lapisan masyarakat yang berbeda-beda baik segi sosial, budaya, agama, pendidikan, ekonomi dan lain lain.

1.9.2. Desain Penelitian

Penelitian ini menggunakan pendekatan penelitian kualitatif dengan desain penelitian deskriptif eksploratif, penelitian kualitatif merupakan penelitian yang menghasilkan data deskriptif dari para narasumber, maka untuk menghasilkan data yang rinci digunakanlah desain deskriptif eksploratif.

Peneliti memilih menggunakan metode ini dengan alasan akan memperoleh data tentang penerapan Peraturan Gubernur Nomor 185 Tahun 2017. Tujuan desain penelitian deskriptif eksploratif ini yakni, untuk menggambarkan keadaan suatu fenomena, penelitian ini akan mengungkap bagaimana implementasian Peraturan

Gubernur DKI Jakarta Nomor 185 Tahun 2017 Untuk meningkat ketahanan kesehatan keluarga.

1.9.3. Jenis Penelitian

Jenis penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah jenis penelitian Evaluasi Program, evaluasi program adalah kegiatan atau upaya untuk memperoleh informasi tentang program yang sedang dijalankan untuk menilai sejauh mana kegiatan ini dilakukan sesuai dengan rencana yang telah ditentukan. Definisi program mencakup tiga persyaratan (Muharika, 2019):

1. Program adalah realisasi atau implementasi dari kebijakan;
2. Sedang berlangsung dalam waktu yang relatif lama, bukan merupakan kegiatan tunggal melainkan kegiatan kolektifKontinu; dan
3. itu terjadi dalam sebuah organisasi yang mencakup sekelompok orang.

1.9.4. Teknik Pengumpulan Data

Untuk memperoleh data atau informasi didalam penelitian ini, peneliti menggunakan teknik pengumpulan data sebagai berikut:

1. Wawancara

Penelitian ini melakukan teknik pengumpulan data dengan menggunakan wawancara sebaga data primer, wawancara dilakukan dengan cara menanyakan pertanyaan terstruktur, prosedur sistematis ini digunakan untuk menggali informasi dengan satu set pertanyaan yang telah disiapkan sebelumnya dan akan dilakukan secara tatap muka. Dalam menentukan informan digunakanlah teknik *purposive sampling* sehingga informan

yang dipilih sesuai dengan karakteristik dan mengetahui penelitian ini. Penelitian ini akan mewawancarai konselor dan kepala Puskesmas keramat jati untuk mendapatkan data yang diinginkan berupa data dan informasi tentang implementasi Peraturan Gubernur Nomor 185 Tahun 2017.

2. Studi Pustaka

Penelitian ini menggunakan studi kepustakaan sebagai teknik pengumpulan data sebagai penunjang data primer atau wawancara, studi kepustakaan digunakan untuk mengumpulkan data dengan cara menganalisis buku, jurnal, media masa, internet, Undang Undang dan sebagainya. Peneliti beberapa dokumen seperti Peraturan Gubernur Nomor 185 Tahun 2017 Tentang Konseling dan Pemeriksaan Kesehatan Bagi Calon Pengantin, selanjutnya juga menggunakan literatur buku-buku dengan tema Kebijakan Publik, hal ini dilakukan untuk menggali informasi tambahan seperti teori teori kebijakan publik, defenisi, dan sistematika kebijakan

1.9. 5. Instrumen Penelitian

Dalam penelitian kualitatif yang menjadi instrumen utama dalam pengumpulan data adalah peneliti itu sendiri dengan cara bertanya, mendengar, meminta dan mengambil data penelitian dari narasumber atau informan, untuk mengumpulkan data narasumber atau informan, sebagai instrumen pertama atau

peneliti memerlukan instrumen bantuan untuk mengumpulkan data, instrumen tersebut antara lain :

1. Alat Tulis, alat tulis diperlukan untuk membantu peneliti mencatat hal-hal yang penting baik didalam proses wawancara maupun disaat momen penting lainnya.
2. Alat Rekaman, Peneliti dapat menggunakan alat rekaman seperti, tape recorder, telepon seluler, kamera foto, dan kamera video untuk merekam hasil wawancara. Alat rekaman dapat dipergunakan apabila peneliti mengalami kesulitan untuk mencatat hasil wawancara.
3. Panduan atau Pedoman Wawancara Mendalam. Ini adalah suatu tulisan singkat yang berisikan daftar informasi yang perlu dikumpulkan, pedoman data dalam melakukan wawancara lahir dari operasionalisasi teoritis.

Tabel 1.1. Operasionalisasi Teoritis.

Konsep	Dimensi	Indikator	Item Pertanyaan
Implementasi Kebijakan Oleh George C. Edwards III	Komunikasi	Adanya kejelasan, Konsistensi dan pemahaman transmisi yang diterima	1. bagaimana komunikasi diantara pelaksana kebijakan? 2. apakah ada kesulitan dalam menerima pesan?

	Sumber daya	Staf, Informasi, wewenang, Fasilitas	<p>3. apakah jumlah karyawan cukup memadai, atau kompeten dalam bidangnya masing-masing?</p> <p>4. apakah informasi yang disampaikan dapat diterima dengan jelas?</p> <p>5. apakah wewenang yang diberikan dipergunakan dengan baik?</p> <p>6. apakah fasilitas yang dimiliki cukup memadai?</p>
	Disposisi	Kecenderungan-kecenderungan terhadap implementasi kebijakan	<p>7. apa saja yang menjadi faktor penghambat pengimplementasian kebijakan?</p> <p>8. apa tanggapan yang diberikan terhadap kebijakan?</p> <p>9. apa saja faktor pendorong pelaksanaan kebijakan dengan baik?</p>
	Struktur Birokasi	<i>Standard Operational Procedure (SOP), dan Koordinasi</i>	10. apakah standar kerja dapat dipenuhi?

			<p>11. Bagaimana alur implementasi kebijakan?</p> <p>12. apakah dalam pelaksanaan kebijakan terdapat koordinasi?</p>
--	--	--	--

Sumber: hasil olahan peneliti 2025

1.9. 6. Teknik Analisa Data

Teknik analisa data merupakan pengumpulan data secara sistematis untuk mempermudah peneliti dalam memperoleh kesimpulan, Miles dan Huberman mengemukakan bahwa analisa data merupakan sebuah aktifitas yang dilakukan secara interaktif dan berlangsung, aktifitas yang dimaksud meliputi reduksi data, penyajian data serta penarikan kesimpulan dan verifikasi (Harianti, 2015).

1. Tahap Reduksi Data

Reduksi data merupakan proses pemilihan, penyederhanaan dan transformasi serta menajamkan, menggolongkan, mengarahkan, membuang yang tidak perlu, dan mengorganisasi data dengan cara sedemikian rupa sehingga kesimpulan-kesimpulan akhirnya dapat ditarik dan diverifikasi.

2. Penyajian Data

Penyajian data diarahkan agar data hasil reduksi terorganisirkan, tersusun dalam pola hubungan, sehingga makin mudah dipahami dan merencanakan kerja penelitian selanjutnya. Pada langkah ini peneliti berusaha menyusun data yang relevan sehingga menjadi

informasi yang dapat disimpulkan dan memiliki makna tertentu. Prosesnya dapat dilakukan dengan cara menampilkan data, membuat hubungan antar fenomena untuk memaknai apa sebenarnya yang terjadi dan apa yang perlu ditindak lanjuti untuk mencapai tujuan penelitian.

3. Penarikan Kesimpulan

Langkah seterusnya adalah tahapan penarikan kesimpulan berdasarkan verifikasi data dan temuan, akan tetapi pada tahap awal verifikasi kesimpulan masih bersifat sementara, dikarenakan kesimpulan-kesimpulan akan terus diverifikasi selama penelitian berlangsung dan akan berubah apabila ditemukan bukti-bukti yang mendukung tahap pengumpulan data berikutnya.

1. 10. Sistematika Penulisan

Bab I Pendahuluan

Pada bab ini berisi latar belakang masalah, rumusan masalah, pertanyaan penelitian, tujuan penelitian, signifikansi penelitian, kajian pustaka, landasan teoritik atau konseptual, bagan alur berpikir, metode penelitian, dan sistematika penulisan

BAB II Gambaran Objek Penelitian

Pada bab ini berisi gambaran umum Kecamatan Kramat Jati dan Puskesmas Kramat Jait yang menjadi objek penelitian

BAB III ANALISIS PERATURAN GUBERNUR DKI JAKARTA NOMOR 185 TAHUN 2017

Didalam bab ini peneliti akan menjelaskan data yang ditemukan yaitu penerapan atau implementasian kebijaka Peraturan Gubernur DKI Jakarta dengan varibel Model Implementasi Kebijakan

BAB IV FAKTOR PENDUKUNG DAN PENGHAMBAT IMPLEMENTASI PERATURAN GUBERNUR NOMOR 185 TAHUN 2017 DI PUSKESMAS KRAMAT JATI

Bab ini berisi tentang hasil penelitian yaitu Penerapan Peraturan Gubernur DKI Jakarta Nomo 185 Tahun 2017 melalui perspektif metode implementasi kebijakn

BAB V Penutup

5.1 Kempulan

Jawaban atas pertanyaan penelitian dan novelty/kebaruan penelitian–
temuan penelitian dari proses analisis

5.2 Saran

Berisikan saran dan hal-hal yang perlukan dikembangkan lagi pada penelitian.