

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1 Latar Belakang Masalah**

Implementasi merupakan tindakan yang terencana dan dilakukan berlandaskan peraturan ataupun prosedur tertentu yang dimaksudkan untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan. Hakikat utama implementasi adalah memahami hal-hal yang seharusnya terjadi setelah suatu program dinyatakan berlaku atau dirumuskan. Pemahaman tersebut mencakup usaha-usaha untuk mengadministrasikannya dan menimbulkan dampak nyata pada masyarakat atau kejadian-kejadian (Herabudin, 2016:114). Mengingat pentingnya implementasi, maka sebuah program atau kebijakan harus diimplementasikan agar tujuannya dalam memecahkan masalah di dalam masyarakat dapat terwujud. Hal ini sesuai dengan apa yang diungkapkan oleh Lester dan Stewart Jr. dimana mereka katakan bahwa implementasi sebagai suatu proses dan suatu hasil atau *output* (Agustino, 2016:129).

Banyak kebijakan bagus yang mampu Pemerintah buat, akan tetapi pada kenyataannya kebijakan tersebut tidak memberikan pengaruh terhadap kehidupan masyarakat, karena dalam pelaksanaannya tidak berjalan dengan baik. Hal ini terjadi karena tidak menutup kemungkinan masalah-masalah yang kadang tidak ditemui dalam konsep, akan muncul saat di lapangan. Selain itu konsistensi implementasi juga merupakan bagian terpenting dalam menentukan berhasil atau tidaknya sebuah kebijakan dalam menjawab atau memecahkan permasalahan yang ada (Purwanti, 2021).

Masalah publik yang terdapat di Indonesia saat ini tidak terlepas dari aspek kesehatan, salah satunya yaitu *Stunting* (balita kerdil). Kini *Stunting* menjadi salah satu masalah yang cukup membahayakan, tidak sekedar masalah kesehatan semata, tetapi akan meluas menjadi masalah Nasional dengan kehilangan generasi (*lost-generation*) sekaligus menjadi beban yang semakin membesar jika tidak segera dihentikan (Yudhistira, 2021). Melalui Peraturan Presiden Nomor 72 tahun 2021 tentang Percepatan Penurunan *Stunting* adapun Indonesia menargetkan penurunan *stunting* pada tahun 2024 harus berhasil mencapai angka 14% dari presensate saat ini yang berada pada angka 24,4% berdasarkan hasil Studi Status Gizi Indonesia (SSGI) tahun 2021. Target tersebut bukanlah tanpa alasan, melainkan karena mengingat ambang batas maksimal *stunting* yang telah WHO (*World Health Organization*) tetapkan yaitu 20%. Hal ini guna untuk mempersiapkan generasi emas Indonesia pada tahun 2045. Prevalensi *stunting* di Provinsi Sumatera Utara sebesar 25,8% dan Kota Binjai terdata sebagai zona kuning *stunting* dengan angka prevalensinya mencapai angka 21,7% (Kemenkes, 2021).

Berbagai kebijakan dan upaya terus ditempuh oleh Pemerintah demi mengatasi permasalahan *stunting* di Indonesia. Salah satunya yaitu dengan memberikan tanggung jawab kepada Badan Kependudukan dan Keluarga Berencana Nasional (BKKBN) yang ditugaskan sebagai Ketua Pelaksana dalam upaya pencegahan *stunting*. Upaya BKKBN dalam mendeteksi sejak dini atau pencegahan faktor risiko terjadinya *stunting* adalah melalui peluncuran Aplikasi Elektronik Siap Nikah dan Hamil (Elsimil) dengan berlandaskan kebijakan yaitu Peraturan Presiden Nomor 72 Tahun 2021 tentang Percepatan Penurunan

*Stunting*. Diera digitalisasi masa kini aplikasi tentu akan sangat mendukung dan memudahkan dalam melaksanakan berbagai hal atau urusan bagi masyarakat pengguna *smartphone* dalam kesehariannya. Aplikasi merupakan sebuah perangkat yang menggabungkan beberapa fitur-fitur yang pada akhirnya dapat diakses oleh masyarakat pengguna ponsel cerdas atau *smartphone*. Pada sebuah instansi pemerintahan tujuan dari dibuatkannya aplikasi itu sendiri adalah untuk menyampaikan informasi dan edukasi sebagai tujuan serta pengumpulan data dari pengguna aplikasi yang kemudian dapat digunakan untuk menunjang pembangunan sumber daya manusia. Secara umum aplikasi sangat penting mengingat manfaatnya yang bisa membantu banyak kemudahan dan kenyamanan masyarakat dalam berbagai bidang kehidupan (Syamsuri, 2022).

Aplikasi Elsimil berguna untuk mengetahui lebih awal persiapan calon pengantin terhadap potensi bayi yang akan dilahirkan dengan melihat kondisi kesehatan calon pasangan pengantin. Dengan kata lain BKKBN ingin menanamkan pengetahuan kepada masyarakat mengenai pentingnya untuk mencegah *stunting* dengan lebih memperhatikan kondisi kesehatan calon pengantin sebelum melaksanakan pernikahan. Hal ini tentu sangat sejalan dengan zaman teknologi seperti sekarang ini di mana segala macam hal dikembangkan dengan cara-cara digital agar tetap eksis dan tidak ketinggalan zaman. Aplikasi Elsimil adalah upaya pemerintah dalam mencegah dan menurunkan kasus *stunting* dengan menerapkan Aplikasi Elektronik Siap Nikah dan Hamil (Elsimil) yang terdiri atas tiga unsur pokok yaitu skrining (deteksi awal), edukasi kesehatan reproduksi serta gizi, dan pendampingan kepada calon pengantin oleh Tim Pendamping Keluarga (TPK) yang dilaksanakan tiga bulan sebelum akad nikah

bagi catin yang terdeteksi dalam kondisi kurang ideal/kurang sehat untuk melaksanakan pernikahan. Selama proses pendampingan dilaksanakan calon pengantin akan diberikan suplemen penambah darah dan vitamin sesuai kebutuhan tiap calon pengantin.

Pada tahap skrining yang merupakan tahap awal dalam program elsimil, calon pengantin akan dibimbing oleh tenaga kesehatan untuk melakukan tes kesehatan yang meliputi usia, berat badan, tinggi badan, kadar *hemoglobin* atau anemia, lingkaran lengan bagian atas. Hasil kuesioner akan langsung terlihat setelah pasangan calon pengantin mengisi semua pertanyaan dalam aplikasi elsimil. Hasil kuesioner akan muncul dalam indikator warna hijau dan merah. Hijau artinya semua variabel ideal untuk menikah, sedangkan untuk warna merah artinya ada variabel yang nilainya tidak sesuai dengan standar normal, sehingga jika tidak ada perbaikan dalam kualitas kesehatan, maka pasangan pranikah berisiko melahirkan bayi *stunting*. Oleh sebab itu bagi catin yang terdeteksi kurang ideal/kurang sehat akan melanjutkan tahapan program elsimil hingga selesai. Edukasi kesehatan reproduksi dan gizi merupakan tahap selanjutnya setelah dilakukannya skrining kepada calon pengantin, edukasi akan dilakukan oleh Tim Pendamping Keluarga (TPK) baik melalui chat ataupun secara langsung mulai dengan memanfaatkan buku saku edukasi *stunting* hingga *flyer* edukasi yang terdapat pada Aplikasi Elsimil. Setelah dilakukannya edukasi kesehatan reproduksi dan gizi maka tahap terakhir yaitu dilakukannya pendampingan dalam jangka waktu 3 bulan terhitung sebelum melakukan akad pernikahan.

Berdasarkan studi literasi yang penulis lakukan melalui Media Massa dijelaskan bahwa pada awal bulan September 2021, Badan Kependudukan dan Keluarga Berencana Nasional (BKKBN) bersama Pemerintah Kota Binjai meluncurkan tahap uji coba aplikasi elsimil sebagai upaya pencegahan dan penurunan *stunting* dari hulu. Selama penerapan aplikasi elsimil tersebut ditemukan beberapa masalah seperti sebagian Tim Pendamping Keluarga (TPK) yang terbentuk dinilai belum cukup mahir dalam menjalankan aplikasi elsimil serta adanya keterbatasan perangkat seperti alat uji kesehatan dan *smartphone* (Sumut.antaranews.com, 2022). Sebuah program tentu akan dapat terlaksana apabila di dalamnya terdapat sumber daya yang mendukung, dalam hal ini ketersediaan alat uji kesehatan yang lengkap dan memenuhi standar serta ketersediaan *smartphone* akan sangat diperlukan, akan tetapi yang terdapat di lapangan dalam hal ini masih belum memadai terutama pada daerah yang jauh dari pusat perkotaan.

Mengingat program elsimil merupakan hal baru, sudah tentu akan menemui berbagai masalah dalam pengimplementasiannya, sesuai dengan keterangan media massa di atas yaitu belum cukup mahirnya Tim Pendamping Keluarga (TPK) dalam menjalankan berbagai fitur aplikasi elsimil yang dapat disebabkan berbagai faktor. Untuk mencapai keberhasilan sebuah program tentu harus diketahui terlebih dahulu mengenai karakteristik agen pelaksananya yang mencakup struktur birokrasi atau pihak-pihak yang terlibat, norma-norma, dan pola-pola hubungan yang terjadi di dalam sebuah birokrasi.

Kemudian pengetahuan mengenai *stunting* dikalangan calon pengantin yang minim akan semakin menambah beban tugas Tim Pendamping Keluarga yang ada, apabila tidak dibekali dengan kesiapan yang mumpuni. Hal ini dapat terjadi karena kondisi lingkungan yang mencakup (Sosial, Ekonomi dan Politik) akan sangat berpengaruh dalam proses berjalannya suatu program, terutama pada sosial ekonomi calon pengantin tidak semuanya menengah ke atas yang secara tidak langsung berdampak pada sumber/referensi dan cara seseorang dalam memperoleh informasi atau ilmu pengetahuannya, terutama mengenai *stunting*.

Berdasarkan wawancara awal yang dilakukan penulis dengan beberapa calon pengantin (*catin*) di Kota Binjai mendapati bahwa pengetahuan mengenai *stunting* yang mereka ketahui dapat dikatakan minim, hal ini terjadi karena masih belum gencarnya sosialisasi perihal *stunting* sehingga informasi yang didapat sangat sedikit. Kemudian, didapati bahwa *mindset* atau pola pikir yang selama ini terbentuk dalam masyarakat terkhusus *catin* mengenai pernikahan lebih cenderung memfokuskan kepada rangkaian kegiatan resepsi yang akan diadakan dengan mengesampingkan hal yang akan terjadi kedepannya yaitu kesehatan bagi calon keturunan yang akan dilahirkan sudah tentu menjadi salah satu faktor yang menyebabkan kurangnya kepedulian terhadap kesehatan sedari awal masa pernikahan. Oleh sebab itu, diharapkan dengan program *elsimil* hadir di tengah masyarakat terkhususnya bagi calon pengantin akan dapat menjadi sumber keterbukaan informasi dan wawasan mengenai betapa pentingnya mencegah *stunting*.

**Table 1.1**  
**Jumlah Pernikahan di Kota Binjai Tahun 2019 - 2022**

Tahun <i>Year</i>	Nikah <i>Marriage</i>
2019	2.197
2020	1.920
2021	2.213
2022	2.034

Sumber : Badan Pusat Statistik Kota Binjai Tahun 2022

Berdasarkan data di atas dapat disimpulkan bahwa jumlah angka pernikahan di Kota Binjai mengalami peningkatan selepas pandemi *corona virus*, hal tersebut sudah tentu akan sangat berpengaruh pada presentase kelahiran bayi di Kota Binjai. Oleh sebab itu dengan adanya program elektronik siap nikah dan hamil (elsimil) diharapkan dapat membantu menurunkan angka kasus *stunting* di Kota Binjai dengan cara menciptakan calon pengantin yang ideal melalui pendeteksian dini kondisi kesehatannya sebelum melaksanakan akad pernikahan.

Dr. Hasto Wardoyo, Sp.OG (K) selaku Kepala BKKBN menjelaskan program elsimil adalah upaya pemerintah memberikan keterbukaan informasi pada publik, khususnya sebagai alat pemantau kesehatan bagi ibu hamil serta media edukasi pernikahan dan hamil, terutama yang terkait dengan faktor risiko *stunting*. Melalui aplikasi elsimil, calon pengantin bila sudah mendekati hari H untuk ijab kabul pernikahan, tiga bulan sebelumnya harus melakukan pemeriksaan kesehatan paling sedikit meliputi tinggi badan, berat badan, lingkaran lengan bagian atas dan anemia (Tribunnews.com, 2021).

Berdasarkan fenomena ataupun masalah yang telah terpapar diatas menjadi perhatian penulis untuk memunculkan pertanyaan dan untuk mengetahui lebih lanjut mengenai implementasi program elsimil. Maka penulis akan melakukan penelitian terkait **“Implementasi Program Elektronik Siap Nikah dan Hamil (Elsimil) di Kota Binjai“**.

## **1.2 Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang masalah yang telah diuraikan di atas, maka yang menjadi rumusan masalah dalam penelitian ini adalah:

1. Bagaimana Implementasi Program Elektronik Siap Nikah dan Hamil (Elsimil) di Kota Binjai ?
2. Apa kendala yang dihadapi dalam Implementasi Program Elektronik Siap Nikah dan Hamil (Elsimil) di Kota Binjai ?

## **1.3 Fokus Penelitian**

Berdasarkan rumusan masalah di atas, maka yang menjadi fokus penulis pada penelitian ini adalah:

1. Implementasi Program Elektronik Siap Nikah dan Hamil (Elsimil) di Kota Binjai yang difokuskan kepada aspek Sumberdaya, Karakteristik agen pelaksana dan Kondisi Lingkungan.
2. Kendala yang dihadapi dalam Implementasi Program Elektronik Siap Nikah dan Hamil (Elsimil) di Kota Binjai yang difokuskan kepada faktor internal dan eksternal.

#### **1.4 Tujuan Penelitian**

Berdasarkan fokus penelitian di atas, maka yang menjadi tujuan dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui dan mendeskripsikan bagaimana Implementasi Program Elektronik Siap Nikah dan Hamil (Elsimil) di Kota Binjai.
2. Untuk mengetahui dan mendeskripsikan kendala apa yang dihadapi dalam Implementasi Program Elektronik Siap Nikah dan Hamil (Elsimil) di Kota Binjai.

#### **1.5 Manfaat Penelitian**

Berdasarkan tujuan yang telah dirumuskan di atas, maka diharapkan penelitian ini mempunyai manfaat sebagai berikut:

1. Manfaat Teoritis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat menambah wawasan secara keilmuan kepada penulis maupun pembaca, menambah literatur dan sumber informasi serta menjadi referensi bagi penelitian selanjutnya yang berkeinginan meneliti masalah Implementasi Program Elektronik Siap Nikah dan Hamil (Elsimil) di Kota Binjai.

2. Manfaat Praktis

Diharapkan dengan penelitian ini mampu memberikan dampak positif terhadap masyarakat serta dapat menjadi bahan referensi dalam menciptakan calon pengantin/calon pasangan usia subur dalam kondisi sehat dan ideal sebelum melaksanakan pernikahan sehingga dapat melahirkan anak yang sehat dan menurunkan kasus *stunting* di Kota Binjai.