

IMPLEMENTASI PROGRAM KELUARGA BERENCANA (KB) DI KELURAHAN JERUK KECAMATAN LAKARSANTRI KOTA SURABAYA

ANINDYA WAYAN PRAMITHASARI

S1 Ilmu Administrasi Negara , FIS, UNESA (anindyawayan@yahoo.co.id)

Abstrak

Kota Surabaya adalah kota yang mempunyai masalah terhadap tingkat pertumbuhan penduduk yang tinggi. Tingginya angka kelahiran menjadi faktor utama terjadinya pertumbuhan penduduk. Permasalahan tersebut yang menjadi asal mula dikeluarkannya Program Keluarga Berencana (KB). Badan Pemberdayaan Masyarakat dan Keluarga Berencana (Bapemas dan KB) menjadi penanggungjawab utama masalah KB di Kota Surabaya. Oleh karena itu, Bapemas dan KB mengutus Petugas Lapangan Keluarga Berencana (PLKB) sebagai pelaksana Program KB di tingkat kecamatan. PLKB membentuk Kader Institusi Masyarakat Pedesaan (IMP) Kelurahan untuk bekerjasama dalam mencari dan mendata akseptor KB dengan terjun langsung ke lapangan. Masalah yang terjadi dalam implementasi Program KB di Kelurahan Jeruk Kecamatan Lakarsantri yaitu: kurang jelasnya pedoman pelaksanaan program, kurangnya sosialisasi program, kondisi di lokasi penelitian kurang mendukung adanya program, dan rendahnya kualitas agen pelaksana. Tujuan dilakukannya penelitian disini adalah untuk menggambarkan implementasi Program KB di Kelurahan Jeruk Kecamatan Lakarsantri Kota Surabaya. Penelitian ini merupakan penelitian deskriptif dengan pendekatan kualitatif. Penelitian ini berfokus pada teori milik Donald S. Van Meter dan Carl E. Van Horn, yang meliputi standar dan sasaran kebijakan, sumber daya, komunikasi antar organisasi dan penguatan aktivitas, karakteristik agen pelaksana, kondisi sosial, politik dan ekonomi, dan disposisi implementor. Informan yang dijadikan subjek dalam penelitian ini yaitu Pegawai Bidang KB Badan Kependudukan dan Keluarga Berencana Nasional Provinsi Jawa Timur, Pegawai Bidang KB dan Keluarga Sejahtera Bapemas dan KB Kota Surabaya, Pegawai Sub Bidang KB Bapemas dan KB Kota Surabaya, PLKB Kecamatan Lakarsantri, Kader IMP Kelurahan Jeruk, dan Pasangan Usia Subur di lokasi penelitian. Proses pengumpulan data ini menggunakan metode observasi, wawancara, dokumentasi, dan triangulasi. Hasil penelitian menunjukkan Implementasi Program KB di Kelurahan Jeruk Kecamatan Lakarsantri Kota Surabaya masih belum optimal karena tidak didukung dengan adanya SOP. Dari sudut sumber daya juga belum optimal karena pemilihan Kader IMP tidak berdasarkan kemampuan mereka. Komunikasi antar organisasi, kurang diadakannya sosialisasi terhadap warga. Karakteristik agen pelaksana sesuai dengan bidangnya masing-masing. Kondisi sosial, politik dan ekonomi kurang mendukung adanya program tersebut. Disposisi implementor berjalan sebagaimana mestinya, agen pelaksana memberikan respon positif dengan adanya program tersebut. Saran dari peneliti untuk implementasi program tersebut adalah agen pelaksana dipilih sesuai dengan kebutuhan, sosialisasi ditingkatkan, dan ditingkatkan pula dukungan dari berbagai pihak untuk memotivasi kinerja agen pelaksana program.

Kata Kunci: Pertumbuhan Penduduk, Implementasi, dan Program KB

Abstract

Surabaya is cities that have problems to a high population growth rate. The high birth is one factor in the growth of the population. Those problems which became the origin of the issuance Program Keluarga Berencana (KB). Badan Pemberdayaan Masyarakat dan Keluarga Berencana (Bapemas dan KB) become the main responsible KB problem in Kota Surabaya. Therefor, Bapemas dan KB send Petugas Lapangan Keluarga Berencana (PLKB) as implementing Program KB at the district level. PLKB form Kader Institusi Masyarakat Pedesaan (IMP) Kelurahan to work together to find and record the acceptor KB to jump directly to the field. Problems that occur in the implementation of Program KB in Kelurahan Jeruk Kecamatan Lakarsantri Kota Surabaya, namely: lack of clear guidelines for the implementation of the program, lack of socialization program, the condition is less supportive of the program, and the poor quality of the implementing agency. The purpose of the research here is to describe the implementation of the Program KB in Kelurahan Jeruk Kecamatan Lakarsantri Kota Surabaya. This research is a descriptive qualitative approach. This study focuses in the theory belongs Donald S. Van Meter dan Carl E. Van Horn, covering standard and policy objectives, resources, communication between the organization and strengthening of activity, the characteristics of the implementing agencies, social, political and economic, and diposition of the implementor. Informants were used as subjects in this study are Employees of the Bidang KB Badan Kependudukan dan Keluarga Berencana Nasional Provinsi Jawa Timur, Employees of the Bidang KB dan Keluarga Sejahtera Bapemas dan KB Kota Surabaya, Employees of the Sub Bidang KB Bapemas dan KB Kota Surabaya, PLKB Kecamatan Lakarsantri, Kader IMP Kelurahan Jeruk, and couples of childbearing age in the study area. The data collection process using the method of observation, interviews, documentation, and triangulation. The results showed implementation of the Program KB in Kelurahan Jeruk

Kecamatan Lakarsantri is still not optimal because not supported by the SOP. From the angle of resources is also not optimal due to the selection of Kader IMP are not based on their ability. Communication between organizations, less the holding of the socialization of citizens. Characteristics of the implementing agencies in accordance with their respective fields. The social, political and economic less supportive of the program. Disposition implementor running as it should, the implementing agencies gave a positive response to the Program KB. Suggestions from researchers for the implementation of the program is executing agent selected according to the needs, improved socialization, and also enhanced support of various parties to motivate the performance of the executing agency program.

Keywords: Population Growth, Implementation, and Program KB

PENDAHULUAN

Indonesia merupakan negara yang memiliki jumlah penduduk terbesar ke empat di dunia setelah China, India, dan Amerika Serikat. Tingginya angka kelahiran menyebabkan pertumbuhan penduduk menjadi semakin meningkat. Jika pertumbuhan penduduk tersebut tidak dikendalikan, maka Indonesia akan mengalami ledakan penduduk. Salah satu upaya pemerintah untuk mengatasi permasalahan di atas adalah melalui program Keluarga Berencana (KB). Program KB bertujuan untuk membentuk keluarga sehat dan sejahtera dengan merencanakan kelahiran. Perencanaan itu bermakna bukan untuk membatasi jumlah anak, melainkan mengatur jarak waktu kelahiran anak. Di samping itu KB juga dapat meningkatkan kesejahteraan ibu dan anak dalam rangka mewujudkan Norma Keluarga Kecil Bahagia Sejahtera (NKKBS) yang menjadi dasar terwujudnya masyarakat yang sejahtera dengan mengendalikan kelahiran sekaligus menjamin terkendalinya pertumbuhan penduduk.

Program KB dimulai sekitar tahun 1957 dan diresmikan menjadi program pemerintah dengan ditandai pencanangan hari keluarga nasional pada tanggal 29 Juni 1970. Salah satu kegiatan dalam pelaksanaan program KB adalah mengatur jarak waktu kelahiran anak. Pengaturan jarak waktu kelahiran dilakukan dengan cara menggunakan alat kontrasepsi atau alat penangkulungan kelahiran seperti pil KB, kondom, spiral/ IUD, vasektomi, tubektomi, implant, dan suntik.

Implementasi program KB lebih digalakkan pada era Presiden Soeharto, yang dilakukan dalam program tersebut adalah membatasi jumlah tunjangan anak yang diatur dalam Pasal 16 Peraturan Pemerintah Nomor 7 Tahun 1977. Pegawai negeri hanya diberi tunjangan untuk maksimal tiga anak saja, sehingga program ini relatif berhasil. Setelah terjadinya reformasi dan pergantian pemerintahan, program KB ini justru terlihat tidak mendapatkan perhatian yang serius oleh pemerintah. Implementasi program KB pasca reformasi hingga sekarang belum mampu secara optimal mengendalikan jumlah angka kelahiran, demikian juga yang terjadi pada kota Surabaya. Dalam lima tahun terakhir, berdasarkan hasil registrasi penduduk rata-rata tingkat pertumbuhan penduduk Kota Surabaya meningkat.

Meningkatnya pertumbuhan tersebut sebagai akibat dari tingkat kelahiran.

Sehubungan dengan terus menerus meningkatnya pertumbuhan penduduk di Kota Surabaya, maka dibentuklah Badan Pemberdayaan Masyarakat dan Keluarga Berencana (Bapemas dan KB) sebagai penanggung jawab utama masalah KB di Kota Surabaya. Bapemas dan KB membentuk beberapa bidang khusus untuk melaksanakan tugas-tugas. Mengenai KB, dibentuklah Bidang Keluarga Berencana dan Keluarga Sejahtera, yang mempunyai tugas melaksanakan sebagian tugas Bapemas dan KB di bidang keluarga berencana dan keluarga sejahtera.

Surabaya terbagi menjadi 5 wilayah, yaitu Surabaya Pusat, Surabaya Utara, Surabaya Selatan, Surabaya Timur, dan Surabaya Barat. Dari ke-5 wilayah tersebut wilayah Surabaya Barat khususnya Kecamatan Lakarsantri yang terpilih sebagai lokasi penelitian, karena Kecamatan Lakarsantri memiliki jumlah akseptor baru KB terkecil dibandingkan kecamatan lain di wilayah Surabaya Barat.

Kecamatan Lakarsantri memiliki 6 kelurahan, yaitu Kelurahan Lakarsantri, Kelurahan Sumur Welut, Kelurahan Bangkingan, Kelurahan Jeruk, Kelurahan Lidah Kulon dan Kelurahan Lidah Wetan. Sebagai tempat penelitian penulis yang lebih fokus yaitu Kelurahan Jeruk, karena Kelurahan Jeruk memiliki penduduk terbanyak dibandingkan kelurahan lain di Kecamatan Lakarsantri dan banyak penduduknya fanatik beragama Islam sehingga enggan untuk ber-KB. Selain terlalu fanatik dengan agamanya, rata-rata penduduknya pun berpendidikan rendah sehingga memiliki kesadaran yang rendah akan pentingnya KB.

Berdasarkan permasalahan-permasalahan yang terjadi pada saat pelaksanaan program KB, peneliti melihat fenomena yang terjadi pada pelaksanaan program KB mengarah pada indikator-indikator yang disebutkan oleh Donald S. Van Meter dan Carl E. Van Horn yang bisa mewakili masalah-masalah yang terjadi dalam penganalisisan pada penelitian ini. Berikut fenomena awal yang ditemukan penulis pada saat observasi langsung di Kelurahan Jeruk Kecamatan Lakarsantri:

1. Masalah rendahnya kualitas petugas dalam mengimplementasikan program KB dikarenakan tingkat pendidikan yang dimiliki petugas tersebut termasuk dalam indikator karakteristik agen pelaksana.

2. Masalah tentang keyakinan dan budaya atau adat istiadat yang dimiliki masyarakat Kelurahan Jeruk, serta rendahnya tingkat pendidikan masyarakat yang menjadi penghambat pengimplementasian program KB, termasuk dalam indikator kondisi sosial.

Oleh karena itu peneliti bermaksud untuk melakukan penelitian bertema implementasi kebijakan dengan mengangkat judul **“Implementasi Program Keluarga Berencana (KB) di Kelurahan Jeruk Kecamatan Lakarsantri Kota Surabaya”**.

A. Kebijakan Publik

Kebijakan publik oleh Dye (Widodo, 2006:12) diartikan apapun pilihan pemerintah untuk melakukan atau tidak melakukan sesuatu (*public policy is whatever governments choose to do or not to do*). Kebijakan publik adalah serangkaian tujuan dan sasaran dari program-program pemerintahan.

Pada dasarnya sebuah kebijakan publik terbentuk ketika dalam kehidupan masyarakat terdapat permasalahan yang kompleks sehingga menuntut adanya sebuah tindakan sebagai sesuatu yang dapat memecahkan masalah yang sedang dihadapi. Hal ini sesuai dengan pernyataan yang dikemukakan oleh Udoji (Wahab, 1997:5) bahwa:

“Kebijakan publik adalah sebagai *an sanctioned course of action addressed to a particular problem or group of related problems that affect society at large* (suatu tindakan bersanksi yang mengarah pada suatu tujuan yang diarahkan pada suatu masalah tertentu yang saling berkaitan yang mempengaruhi besar warga masyarakat)”.

Friedrich (Agustino, 2006:7) menyatakan bahwa :

“Kebijakan publik adalah serangkaian tindakan atau tindakan yang diusulkan oleh seseorang, kelompok atau pemerintahan dalam suatu lingkungan tertentu dimana terdapat hambatan-hambatan (kesempatan-kesempatan) dimana kebijakan tersebut diusulkan agar berguna dalam mengatasinya untuk mencapai tujuan yang dimaksud”.

Keputusan yang dibuat oleh pemerintah sangat penting mengandung tujuan yang jelas dan konsisten dalam rangka memecahkan permasalahan yang dihadapi oleh masyarakat dalam artian bahwa kegiatan sebagai bentuk kebijakan dari pejabat pemerintah harus memiliki pengaruh positif terhadap kehidupan masyarakat. Proses kebijakan publik melibatkan aktor-aktor kebijakan sebagai pihak yang mengambil keputusan. Pengertian kebijakan publik adalah serangkaian kegiatan yang mempunyai maksud atau tujuan yang diikuti dan dilaksanakan oleh seseorang aktor atau sekelompok aktor yang berhubungan dengan suatu permasalahan atau suatu hal yang diperhatikan.

Sehubungan dengan beberapa pengertian di atas mengenai kebijakan publik, maka program Keluarga Berencana (KB) dapat dikatakan suatu kebijakan

publik karena KB merupakan salah satu upaya atau program pemerintah Indonesia untuk mengatasi masalah ledakan penduduk yang dapat menghambat tercapainya pembangunan dan kesejahteraan masyarakat dengan cara mengendalikan angka kelahiran.

B. Implementasi Kebijakan Publik

1. Pengertian Implementasi Kebijakan

Implementasi kebijakan adalah bagian dari rangkaian proses kebijakan publik. Proses kebijakan adalah suatu rangkaian tahap yang saling bergantung yang diatur menurut urutan waktu: penyusunan agenda, formulasi kebijakan, adopsi kebijakan, dan penilaian kebijakan (Winarno, 2002:29)

Meski demikian, harus diakui bahwa studi tentang implementasi kebijakan kurang mendapat perhatian di kalangan ilmuwan politik maupun *policy maker* (Winarno, 2002:104). Sebenarnya hal ini bukan berarti bahwa studi tentang implementasi kebijakan tidak terlalu penting melainkan karena rumitnya kompleksitas interelasi yang terdapat didalamnya. Tentang hal ini dinyatakan:

“Namun demikian, hal ini tidak berarti bahwa proses implementasi diabaikan oleh para pembuat kebijakan dan analisis-*analisis* kebijakan, dan juga tidak berarti bahwa hambatan-hambatan tersebut tidak dapat diatasi. Beberapa ilmuwan politik maupun pembuat kebijakan telah mulai mengembangkan studi implementasi kebijakan. Salah satu faktor yang pendorong adalah akibat dari hasil-hasil yang mengecewakan dari program-program sosial yang bertujuan mengidentifikasi faktor-faktor yang membantu pemahaman proses implementasi kebijakan”. (Winarno, 2002:105).

Kamus Webster merumuskan implementasi secara pendek bahwa *to implement* (mengimplementasikan) berarti *to provide the means for carrying out* (menyediakan sarana untuk melaksanakan sesuatu); *to give practical effect* (menimbulkan dampak/ akibat terhadap sesuatu). Implikasi dari pandangan ini maka implementasi kebijakan dapat dipandang sebagai suatu proses melaksanakan keputusan kebijakan (biasanya dalam bentuk undang-undang, peraturan pemerintah, keputusan pengadilan, perintah eksekutif dan dekrit presiden) (Wahab, 2005).

Jones dalam (Tangkilisan, 2003) menganalisis masalah kebijakan dengan mendasarkan pada konsepsi kegiatan-kegiatan fungsional. Jones mengemukakan beberapa dimensi dari implementasi pemerintahan mengenai program-program yang sudah disahkan, kemudian menentukan implementasi, juga membahas aktor-aktor yang

terlibat dengan memfokuskan pada birokrasi yang merupakan lembaga eksekutor. Jadi implementasi merupakan suatu proses yang dinamis yang melibatkan secara terus menerus usaha-usaha untuk mencari apa yang akan dan dapat dilakukan.

Perlu ditekankan disini adalah bahwa tahap implementasi kebijakan tidak akan dimulai sebelum tujuan dan saran-saran ditetapkan atau diidentifikasi oleh keputusan-keputusan kebijakan. Dengan demikian, tahap implementasi terjadi hanya setelah undang-undang ditetapkan dan dana disediakan untuk membiayai implementasi kebijakan tersebut (Winarno, 2002:102).

Berdasarkan pandangan yang diutarakan diatas dapat disimpulkan bahwa proses implementasi kebijakan itu sesungguhnya tidak hanya menyangkut perilaku badan administratif yang bertanggung jawab untuk melaksanakan program dan menimbulkan kekuatan-kekuatan politik, ekonomi dan sosial yang langsung atau tidak langsung dapat mempengaruhi perilaku dari semua pihak yang terlibat dan yang pada akhirnya berpengaruh terhadap tujuan kebijakan, baik yang *negatif* maupun yang positif.

2. Unsur-unsur Implementasi Kebijakan

Unsur-unsur dalam implementasi kebijakan merupakan faktor penting. Dengan kata lain dalam mengimplementasikan kebijakan publik harus ada unsur-unsur sebagai sarana sehingga dihasilkan implementasi yang efektif. Unsur-unsur penting tersebut menurut Abdullah dan Smith (Tachjan, 2006:26) yaitu unsur pelaksana (implementor), adanya program yang dilaksanakan dan target group.

a. Unsur Pelaksana

Pihak yang utama mempunyai kebijakan untuk melaksanakan kebijakan publik adalah unit-unit administratif atau unit-unit birokratik pada setiap tingkat pemerintah. Hal serupa disampaikan oleh Smith (Tachjan, 2006:27) bahwa birokrasi pemerintah yang mempunyai tanggung jawab dalam melaksanakan kebijakan publik.

Pada unsur pelaksana, unit-unit birokrasi berfungsi sebagai wahana melalui dan dalam hal mana berbagai kegiatan administratif yang bertalian dengan proses kebijakan publik dilakukan. Oleh karena itu, birokrasi mempunyai hak untuk melakukan tindakan mulai dari penentuan tujuan dan sasaran organisasional, analisis serta perumusan program, pengorganisasian, pelaksana kegiatan operasional, pengawasan dan penilaian. Berdasarkan tindakan yang telah dilakukan oleh birokrasi tersebut, diharapkan nantinya memperoleh output yang dapat membawa keberhasilan dalam implementasi kebijakan publik.

b. Adanya program yang akan dilaksanakan

Kebijakan administrasi yang masih berupa pernyataan-pernyataan umum yang masih berisikan tujuan, sasaran, serta berbagai macam sarana agar dapat diimplementasikan hal tersebut perlu dijabarkan kembali kedalam program-

program yang bersifat operasional. Yang dimaksud program operasional adalah program yang isinya mudah, dapat dipahami dan dilaksanakan oleh pelaksana.

Program tersebut memberikan gambaran secara rinci perihal alokasi sumber daya yang diperlukan dan memiliki kejelasan metode, prosedur kerja dan kejelasan standar yang harus dipedomani. Oleh karena itu, pada hakekatnya implementasi kebijakan disebut juga dengan implementasi program. Sehubungan dengan program, pendapat yang serupa juga disampaikan oleh Siagian (Tachjan, 2006:32) bahwa program yang hendak diimplementasikan harus memiliki ciri-ciri:

- 1) Sasaran hendak dicapai.
- 2) Jangka waktu yang diperlukan untuk menyelesaikan pekerjaan tertentu.
- 3) Besarnya biaya yang diperlukan beserta sumbernya.
- 4) Jenis-jenis kegiatan yang akan dilaksanakan.
- 5) Tenaga kerja yang dibutuhkan baik ditinjau dari segi jumlahnya maupun dilihat dari sudut kualifikasi serta keahlian dan ketrampilan yang diperlukan.

Dengan demikian struktur tersebut dapat digambarkan secara menyeluruh mengenai arah, strategi dan sasaran yang ditempuh oleh setiap unit administrasi dalam memecahkan masalah yang berkembang.

c. Target group

Target group merupakan kelompok sasaran dimana terdiri dari sekelompok orang atau organisasi dalam masyarakat yang akan menerima barang dan jasa yang akan dipengaruhi perilakunya oleh kebijakan (Tachjan, 2006:35). Mereka diharapkan dapat menerima dan menyesuaikan diri terhadap kebijakan yang diimplementasikan bergantung kepada kesesuaian kebijakan (program) seperti harapan mereka.

Pada target group ini (Tachjan, 2006:36) karakteristik yang dimiliki oleh kelompok sasaran seperti: besaran kelompok sasaran, jenis kelamin, tingkat pendidikan, pengalaman, usia, dan keadaan sosial ekonomi mempengaruhi terhadap efektivitas implementasi. Selain itu karakteristik dipengaruhi oleh lingkungan dimana mereka tinggal.

Dalam hal ini yang menjadi kelompok sasaran program KB di Kelurahan Jeruk Kecamatan Lakarsantri Kota Surabaya adalah pasangan usia subur, terutama yang tinggal di sekitar Kelurahan Jeruk Kecamatan Lakarsantri sebagai lokasi penelitian. Penerima kebijakan oleh kelompok sasaran dipengaruhi oleh beberapa faktor yaitu komunikasi, sehingga baik buruknya proses komunikasi ini akan menjadi titik lemah dalam pencapaian efektifitas pelaksanaan kebijakan

publik. Dengan demikian penyebarluasan isi kebijakan melalui proses komunikasi yang baik akan mempengaruhi terhadap implementasi kebijakan. Dalam hal ini media komunikasi yang digunakan untuk menyebarluaskan isi dan kegiatan program kebijakan kepada kelompok sasaran akan sangat berperan (Tachjan, 2006:36).

C. Model Implementasi Kebijakan Donald S. Van Meter dan Carl E. Van Horn

Menurut Thomas R. Dye model adalah *"a model is merely an abstraction or representation of political life"* artinya apa yang disebut model itu pada hakikatnya adalah suatu upaya menyederhanakan atau mengefektifkan kenyataan politik. Pada dasarnya tidak ada model yang paling bagus yang dapat digunakan dalam mengimplementasikan sebuah kebijakan. Semua model memiliki kelemahan dan kelebihan masing-masing tergantung dalam konteks apa model-model tersebut digunakan. Salah satu model implementasi kebijakan adalah model implementasi kebijakan oleh Donald S. Van Meter dan Carl E. Van Horn yang merupakan model implementasi pendekatan *top down*.

Menurut Agustino (2008:140) Pendekatan *top down* bertitik tolak dari perspektif bahwa keputusan-keputusan pemerintah yang telah ditetapkan oleh pembuat kebijakan harus dilaksanakan oleh administrator atau birokrat pada level bawahnya. Inti pendekatan *top down* yaitu sejauh mana tindakan yang diambil para pelaksana kebijakan (administrator dan birokrat) sesuai dengan prosedur serta tujuan yang telah ditetapkan oleh para pembuat kebijakan di tingkat pusat. Fokus analisis implementasi kebijakan terkait pada masalah-masalah pencapaian tujuan formal kebijakan yang telah ditentukan. Fokus tersebut membawa konsekuensi pada perhatian terhadap aspek organisasi atau birokrasi sebagai ukuran efisiensi dan efektivitas pelaksanaan kebijakan.

Berkaitan dengan penelitian ini, program KB merupakan suatu program yang bersifat *top down* karena program tersebut merupakan suatu program yang diimplementasikan berdasarkan terjadinya masalah ledakan penduduk di Kota Surabaya sehingga dibentuklah Badan Pemberdayaan Masyarakat dan Keluarga Berencana (Bapemas dan KB) Kota Surabaya sebagai penanggungjawab utama program KB di Kota Surabaya. Oleh Bapemas dan KB kemudian diteruskan ke seluruh kecamatan di Surabaya sebagai instansi yang juga bertanggung jawab atas pelaksanaan KB di wilayah masing-masing melalui Petugas Lapangan Keluarga Berencana (PLKB). PLKB merupakan pegawai Bapemas dan KB yang dipekerjakan di kecamatan-kecamatan. Dalam pelaksanaannya PLKB membentuk Institusi Masyarakat Pedesaan (IMP) yang berisi kader-kader KB yang bertugas mengelola dan melaksanakan program KB nasional di tingkat desa/kelurahan, dusun/RW dan RT ke bawah seperti

Pembantu Pembina Keluarga Berencana Kelurahan (PPKBBK).

Soebarsono (2008:99) menjelaskan bahwa dalam model implementasi kebijakan Donald S. Van Meter dan Carl E. Van Horn terdapat enam variabel yang akan mempengaruhi kinerja implementasi. Variabel-variabel tersebut antara lain adalah sebagai berikut:

1. Standar, tujuan dan sasaran kebijakan

Standar, tujuan dan sasaran kebijakan dalam suatu kebijakan harus jelas dan terukur sehingga dapat direalisasikan. Apabila standar dan sasaran kebijakan tidak tercapai, maka akan terjadi multiinterpretasi dan mudah menimbulkan konflik diantara para agen implementasi.

Adanya kejelasan dalam hal standar, tujuan dan sasaran program KB ini yang akan dikaji oleh peneliti apakah sudah sesuai dengan standar dan prosedur yang telah ditetapkan oleh Pemerintah Kota Surabaya serta ketepatan kelompok sasaran sebagai penerima manfaat program dan juga apakah tujuan sudah tercapai.

2. Sumber daya

Implementasi kebijakan perlu adanya dukungan sumber daya baik sumber daya manusia (*Human Resources*) maupun sumber daya non manusia (*non-human resources*). Kemampuan memanfaatkan sumber daya yang tersedia juga akan mempengaruhi keberhasilan proses implementasi kebijakan. Manusia merupakan sumber daya yang terpenting dalam menentukan suatu keberhasilan proses implementasi. Tahap-tahap tertentu dari keseluruhan proses implementasi menuntut adanya sumber daya manusia yang berkualitas sesuai dengan pekerjaan yang diisyaratkan oleh kebijakan yang telah ditetapkan secara apolitik. Untuk itu ketika kompetensi dan kapabilitas dari sumber-sumber daya itu nihil, maka kinerja kebijakan publik sangat sulit untuk diharapkan.

Selain sumber daya manusia, ada pula sumber daya lain yang perlu diperhitungkan juga yaitu sumber daya finansial dan sumber daya waktu. Pada dasarnya walaupun sumber daya manusia yang kompeten dan kapabel telah tersedia sedangkan alokasi dana tidak tersedia, maka akan menjadi persoalan pelik untuk merealisasikan apa yang hendak dituju oleh tujuan kebijakan publik. Sama halnya dengan sumber daya waktu, saat sumber daya manusia giat bekerja dan alokasi dana berjalan dengan baik, tetapi terbentur dengan persoalan waktu yang terlalu ketat, hal ini pun dapat menjadi penyebab ketidakberhasilan implementasi kebijakan (Agustino, 2008:142-143).

3. Komunikasi antar organisasi dan penguatan aktifitas

Implementasi atau kebijakan atau program yang bersifat *top down* seringkali melibatkan banyak pihak demi tercapainya tujuan yang telah ditetapkan dalam suatu kebijakan tersebut. Untuk itu perlu adanya koordinasi dan kerjasama antar instansi bagi keberhasilan suatu program. Hal ini dikarenakan koordinasi merupakan mekanisme yang ampuh dalam implementasi kebijakan publik. Semakin baik koordinasi dan komunikasi diantara pihak-pihak yang terlibat dalam suatu proses implementasi, maka asumsi kesalahan-kesalahan akan sangat kecil untuk terjadi dan begitu pula sebaliknya.

Selain itu, hal yang penting untuk dikaji dalam variabel ini adalah komunikasi dan koordinasi yang dijalin antar unit-unit pelaksana program KB tersebut dan juga komunikasi dan koordinasi yang dijalin antara unit pelaksana program dengan masyarakat.

4. Karakteristik agen pelaksana

Karakteristik agen pelaksana adalah mencakup struktur birokrasi, norma-norma, dan pola-pola hubungan yang terjadi dalam birokrasi yang semuanya akan mempengaruhi implementasi suatu program. Agustino (2008:143) menjelaskan bahwa pusat perhatian agen pelaksana meliputi organisasi formal dan organisasi informal yang akan terlibat dalam pengimplementasian kebijakan publik. Oleh sebab itu, hal tersebut sangatlah penting karena kinerja implementasi kebijakan (publik) akan banyak dipengaruhi oleh ciri-ciri yang tepat serta cocok dengan para agen pelaksananya. Sehubungan dengan penelitian ini, maka sangat penting bagi peneliti untuk mengetahui karakteristik agen pelaksana dari program ini serta pengaruhnya terhadap pelaksanaan program KB di Kelurahan Jeruk Kecamatan Lakarsantri.

5. Kondisi sosial, politik, dan ekonomi

Variabel ini mencakup sumber daya ekonomi lingkungan yang dapat mendukung keberhasilan implementasi kebijakan; sejauh mana kelompok-kelompok kepentingan memberikan dukungan bagi implementasi kebijakan; karakteristik para partisipan yaitu mendukung atau menolak; bagaimana sifat opini publik yang ada di lingkungan; dan apakah elite politik mendukung implementasi kebijakan. Lingkungan sosial, politik dan ekonomi yang tidak kondusif dapat menjadi pemicu kegagalan kinerja implementasi kebijakan. Oleh karena itu, mengingat bahwa kondisi sosial, politik, dan ekonomi yang terjadi dalam suatu wilayah baik secara langsung maupun tidak langsung akan mempengaruhi pelaksanaan kebijakan yang sedang berjalan, maka sehubungan dengan penelitian ini, hal yang akan dikaji berdasarkan variabel ini adalah kondisi sosial, politik dan ekonomi yang terjadi saat ini serta pengaruh terhadap pelaksanaan atau implementasi program KB.

6. Disposisi implementor

Variabel ini mencakup tiga hal penting, yaitu respon implementor terhadap kebijakan yang akan mempengaruhi kemauannya untuk melaksanakan kebijakan, kondisi yang merupakan pemahaman implementor terhadap kebijakan, serta intensitas disposisi implementor yang merupakan preferensi nilai yang dimiliki oleh implementor. Pelaksanaan program KB perlu adanya respon yang positif serta adanya pemahaman dari para implementor terhadap program tersebut. Hal ini dikarenakan respon dan pemahaman para implementor akan mempengaruhi pelaksanaan dari program itu sendiri. Apabila tidak ada respon positif dari implementor terkait dengan program tersebut, maka para implementor akan memiliki kemauan dan kesadaran yang rendah untuk melaksanakan program tersebut secara maksimal sehingga tujuan yang hendak dicapai dari program KB tersebut akan sulit untuk tercapai.

METODE

Jenis penelitian yang digunakan peneliti disini adalah penelitian yang bersifat kualitatif deskriptif. Penelitian kualitatif deskriptif dapat diartikan sebagai penelitian yang menghasilkan data deskriptif mengenai kata-kata lisan maupun tertulis dan tingkah laku yang dapat diamati dari orang-orang yang diteliti. Penelitian ini bertujuan untuk menggambarkan, meringkaskan berbagai kondisi, berbagai situasi, atau berbagai fenomena realitas sosial yang ada di masyarakat yang menjadi objek penelitian, dan berupaya menarik realitas itu ke permukaan sebagai suatu ciri, karakter, sifat, model, tanda, atau gambaran tentang kondisi, situasi, ataupun fenomena tertentu (Bungin, 2007:68).

Alasan memilih penelitian kualitatif deskriptif karena hasil penelitian yang dibutuhkan yaitu mendeskripsikan atau menggambarkan pelaksanaan program KB di Kelurahan Jeruk Kecamatan Lakarsantri Kota Surabaya, sehingga cocok untuk dijadikan penelitian deskriptif kualitatif yang digunakan untuk menjawab rumusan masalah, dengan data yang dikumpulkan berupa kalimat, bagan, gambar yang berfungsi untuk menjelaskan permasalahan. Deskripsi data-data yang diperoleh tersebut sebagai hasil penelitian yang diperoleh dari data-data tertulis maupun lisan yang bersumber melalui orang-orang yang telah diwawancarai.

Lokasi penelitian merupakan tempat yang digunakan untuk melakukan penelitian. Peneliti disini, mengambil lokasi di Kelurahan Jeruk Kecamatan Lakarsantri Kota Surabaya. Alasan peneliti memilih lokasi tersebut karena Kelurahan Jeruk Kecamatan Lakarsantri penduduknya terbanyak dibandingkan dengan kelurahan-kelurahan lainnya di Kecamatan Lakarsantri, di samping itu masih banyak penduduknya yang fanatik beragama Islam sehingga enggan untuk ber-KB. Penduduk di Kelurahan Jeruk juga rata-rata berpendidikan rendah sehingga memiliki kesadaran rendah mengenai

pentingnya KB apalagi jika harus mengeluarkan biaya.

Penetapan fokus penelitian diharapkan dapat membatasi obyek kajian sehingga peneliti tidak terjebak pada banyak atau melimpahnya data yang diperoleh di lapangan. Berdasarkan penjelasan tersebut, maka dalam penelitian ini peneliti menentukan bahwa fokus penelitiannya adalah tentang bagaimana implementasi program KB di Kelurahan Jeruk Kecamatan Lakarsantri Kota Surabaya dengan menggunakan teori model Donald S. Van Meter dan Carl E. Van Horn.

Dalam penelitian ini subjek penelitian yang ada dimanfaatkan oleh peneliti untuk memberikan informasi tentang kondisi yang terjadi. Adapun subjek penelitian disini adalah:

1. Pegawai bidang Keluarga Berencana BKKBN Provinsi Jawa Timur,
2. Pegawai bidang Keluarga Berencana dan Keluarga Sejahtera Bapemas dan KB Kota Surabaya,
3. Pegawai sub bidang Keluarga Berencana Bapemas dan KB Kota Surabaya,
4. Camat Kecamatan Lakarsantri,
5. Lurah Kelurahan Jeruk,
6. Petugas Lapangan Keluarga Berencana (PLKB) Kecamatan Lakarsantri,
7. Kader-kader Institusi Masyarakat Pedesaan (IMP) Kelurahan Jeruk Kecamatan Lakarsantri, dan
8. Pasangan usia subur yang bertempat tinggal di Kelurahan Jeruk Kecamatan Lakarsantri Kota Surabaya sebagai sasaran akseptor KB, dan untuk akseptor KB ini dipilih secara insidental.

Data yang akan dikumpulkan dalam penelitian ini terbagi menjadi dua kelompok, yaitu data yang dibedakan berdasarkan sumbernya:

1. Data Primer

Bungin (2007:116) menjelaskan data primer dalam penelitian diperoleh melalui hasil observasi. Observasi ini dipusatkan pada aspek perilaku tertentu yang mungkin terjadi dalam situasi lapangan. Pada observasi ini pengamat harus mampu secara pribadi mengembangkan daya pengamatannya dalam mengamati suatu objek. Dalam penelitian ini yang tergolong ke dalam data primer yaitu: data yang digali secara langsung oleh peneliti melalui observasi kondisi dan kejadian yang ditemui selama di lapangan mengenai implementasi program KB di Kelurahan Jeruk Kecamatan Lakarsantri Kota Surabaya. Peneliti juga melihat bagaimana respon masyarakat dalam menerima program tersebut sehingga dapat mencapai tujuannya.

Data primer pada penelitian ini juga diperoleh melalui wawancara atau interview. Wawancara merupakan proses memperoleh keterangan untuk tujuan penelitian dengan cara tanya jawab sambil bertatap muka antara pewawancara dengan informan atau orang yang

dia wawancarai, dengan atau tanpa menggunakan pedoman (guide) wawancara, dimana pewawancara dan informan terlibat dalam kehidupan sosial yang relatif lama (Bungin, 2007:108). Informan yang dipilih adalah informan yang dipandang sebagai pihak yang mengetahui tentang implementasi program KB.

2. Data Sekunder

Marzuki (1983:56) menjelaskan data sekunder adalah data yang diusahakan sendiri pengumpulannya oleh peneliti misalnya dari biro statistik, majalah, keterangan-keterangan atau publikasi lainnya. Data sekunder dalam penelitian ini adalah data yang diperoleh melalui data-data dengan tema KB yang mana di dalamnya membahas tentang peraturan, penerapan, kebijakan, serta petunjuk pelaksanaan KB.

Instrumen penelitian yang utama dalam penelitian kualitatif adalah peneliti itu sendiri sebagaimana yang dijelaskan dalam (Sugiyono, 2010:59) bahwa dalam penelitian kualitatif, yang menjadi instrumen atau alat penelitian adalah peneliti itu sendiri. Instrumen penelitian adalah alat atau fasilitas yang digunakan oleh peneliti dalam mengumpulkan data agar pekerjaan lebih mudah dan hasilnya lebih baik (Arikunto, 2006:160). Dalam penelitian ini instrumen yang digunakan dalam proses pengumpulan data yaitu kamera, perekam suara, dan pedoman wawancara. Penggunaan instrumen tersebut dimaksudkan untuk mendapatkan kelengkapan informasi yang diperoleh di lapangan.

Metode pengumpulan data adalah teknik yang digunakan peneliti untuk menggali atau mendapatkan informasi. Untuk memperoleh data yang diperlukan dalam penelitian ini, digunakan metode pengumpulan data sebagai berikut:

1. Wawancara

Wawancara yaitu teknik pengumpulan data yang digunakan peneliti untuk mendapatkan keterangan-keterangan lisan dengan cara tanya jawab secara langsung dengan pihak yang bersangkutan yang dapat memberikan data yang ada hubungannya dengan permasalahan yang diteliti (Mardalis, 2009:64).

Dari wawancara ini akan didapat informasi tentang pelaksanaan program KB, yang termasuk dalam fokus penelitian yaitu standar dan sasaran kebijakan, sumber daya, karakteristik organisasi pelaksana, komunikasi antar organisasi terkait dan kegiatan-kegiatan pelaksanaan, sikap para pelaksana, serta lingkungan sosial, ekonomi, dan politik.

Dilakukannya proses pengumpulan data dengan teknik wawancara dimaksudkan untuk memperoleh informasi secara langsung dan mendalam atas segala kebutuhan informasi yang

diperlukan untuk mengolah dan mendapatkan hasil penelitian yang valid.

2. Observasi

Menurut Arikunto (2006:156) "Observasi atau pengamatan meliputi kegiatan pemusatan perhatian terhadap suatu obyek dengan menggunakan alat indra, sehingga metode ini merupakan salah satu metode pengumpulan data yang efektif karena kegiatan ini bukan hanya rekaan atau fiktif belaka". Teknik observasi ini, dapat digunakan untuk memperoleh data yang benar-benar valid karena dilakukan dengan pengamatan secara langsung terhadap obyek yang diteliti. Dalam teknik ini, data yang diambil yaitu data yang berhubungan dengan implementasi program KB dan juga data mengenai tingkat kepadatan penduduk. Hal tersebut dimaksudkan untuk mengetahui dan memahami lokasi penelitian, situasi dan kondisi program KB secara langsung, sehingga data yang diperoleh nantinya lengkap dan obyektif.

Dengan dilakukannya teknik observasi ini diharapkan mampu menjadikan pelengkap data yang akan menjadi informasi baru yang belum didapatkan saat proses wawancara secara langsung. Observasi disini akan menyempurnakan hasil temuan dari teknik pengumpulan data yang lain. Oleh karena itu observasi ini dirasa penting dalam pengumpulan informasi untuk mendapatkan kelengkapan data dan informasi yang dibutuhkan.

3. Dokumentasi

Dokumentasi yaitu metode yang dipakai dalam mengumpulkan data yang diperoleh dari benda-benda tertulis, seperti buku-buku, majalah, dokumen, peraturan-peraturan, notulen rapat, catatan harian, dan sebagainya (Arikunto, 2006:158). Data dokumentasi ini dilakukan untuk mengumpulkan data pelengkap untuk memperkuat data-data yang sudah ada. Pengumpulan dokumentasi ini dilakukan dengan cara melihat dan mencatat data-data dari BKKBN Provinsi Jawa Timur, Bapemas dan KB Kota Surabaya tentang implementasi program KB, dan juga Badan Pusat Statistik Kota Surabaya untuk mengetahui tingkat kepadatan penduduk Indonesia dan Kota Surabaya.

4. Triangulasi

Berdasarkan berbagai macam teknik pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian ini menjadikan peneliti menggunakan teknik Triangulasi data. Teknik Triangulasi merupakan teknik pengumpulan data dengan cara menggabungkan ketiga macam teknik pengumpulan data yang diambil dari sumber data yang sama. Teknik pengumpulan data Triangulasi dipilih dalam penelitian ini karena akan memudahkan peneliti dalam mendapatkan data secara lengkap dan akurat. Dimana metode penelitian kualitatif lebih tepat jika menggunakan teknik Triangulasi dalam pengumpulan datanya.

Sebagaimana yang dijelaskan oleh Sugiyono (2010:8):

"metode penelitian kualitatif menggunakan teknik pengumpulan data Triangulasi, analisis bersifat induktif dan lebih menekankan makna daripada generalisasi. Tidak hanya itu kekurangan-kekurangan data yang tidak didapatkan dari teknik satu akan didapatkan dari teknik pengumpulan data yang lain. Oleh karena itu dengan menggunakan teknik Triangulasi dalam pengumpulan data, maka data yang diperoleh akan lebih konsisten, tuntas dan pasti".

Teknik triangulasi dalam penelitian ini adalah dengan wawancara, observasi dan dokumentasi. Dengan begitu diharapkan mampu mendapatkan hasil yang valid dan pasti atas segala informasi yang dibutuhkan dalam konteks dan fokus penelitian ini.

Analisis data dalam hal ini, menurut Bogdan dan Biken (1982) dalam Moleong (2006:248) adalah upaya yang dilakukan dengan jalan bekerja dengan data, mengorganisasikan data, memilah-milahnya menjadi satuan yang dapat dikelola, mensintesiskannya, mencari dan menemukan pola, menemukan apa yang penting dan apa yang dipelajari, dan memutuskan apa yang dapat diceritakan kepada orang lain. Analisa data merupakan bagian yang amat penting dalam metode ilmiah, karena dengan analisa-lah, data tersebut dapat diberi arti dan makna yang berguna dalam memecahkan masalah.

Teknik analisis data yang digunakan pada penelitian ini adalah analisis deskriptif kualitatif. Teknik analisis deskriptif kualitatif tidak terlalu mengutamakan makna, sebaliknya penekanannya terletak pada menganalisis permukaan data. Jadi teknik analisis ini hanya memperhatikan proses-proses kejadian suatu fenomena, bukan kedalaman data ataupun makna data (Bungin, 2007:146). Peneliti ingin mengetahui, mengidentifikasi, dan kemudian menggambarkan bagaimana Implementasi program KB di Kelurahan Jeruk Kecamatan Lakarsantri Kota Surabaya. Model teknik analisis ini cenderung menggunakan pendekatan logika induktif, dimana silogisme dibangun berdasarkan pada hal-hal khusus atau data di lapangan dan bermuara pada kesimpulan-kesimpulan umum. Model tahapan analisis ini adalah sebagai berikut (Bungin, 2007 : 147):

1. Melakukan pengamatan terhadap fenomena sosial dan melakukan identifikasi, revisi-revisi, dan pengecekan ulang terhadap data yang ada.
2. Melakukan kategorisasi terhadap informasi yang diperoleh.
3. Menelusuri dan menjelaskan kategorisasi.

4. Menjelaskan hubungan-hubungan dengan kategorisasi.
5. Menarik kesimpulan-kesimpulan umum.
6. Membangun atau menjelaskan teori.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Hasil Penelitian

Visi dari program KB adalah “**Penduduk Tumbuh Seimbang**”. Untuk mewujudkan visi tersebut maka ditetapkanlah misi program KB, yaitu “Mewujudkan pembangunan yang berwawasan kependudukan dan mewujudkan keluarga kecil bahagia dan sejahtera”.

Keberhasilan Program KB ditandai dengan:

1. Penurunan laju pertumbuhan penduduk.
2. Penurunan tingkat fertilitas.
3. Melembaga NKKBS (Norma Keluarga Kecil Bahagia dan Sejahtera).
4. Peningkatan kepedulian dan peran serta masyarakat dalam pengelolaan program KB oleh IMP, LSM, swasta, tokoh masyarakat, dan instansi pemerintah lainnya.

Program KB dilakukan dengan menggunakan alat kontrasepsi. Ada macam-macam pilihan alat kontrasepsi, jika ingin menunda kehamilan hendaknya memakai kondom, pil, atau suntik. Jika ingin mengatur jarak kelahiran bisa menggunakan implant atau IUD/spiral. Dan apabila tidak ingin hamil lagi bisa menggunakan MOP/vasektomi atau MOW/tubektomi. Masing-masing alat mempunyai keunggulan dan kelemahan sendiri-sendiri, jadi pasangan usia subur bisa memilih sesuai hati yang dianggapnya cocok dengan mereka.

Program KB di Kelurahan Jeruk pada umumnya sama dengan program KB di manapun. Perbedaan hanya terdapat pada cara pengimplementasian atau pelaksanaannya pada masing-masing daerah saja. Cara pengimplementasian program tersebut bergantung pada para pelaksana program dan partisipasi masyarakat daerah setempat.

Melihat pada hasil penelitian yang diperoleh pada indikator-indikator keberhasilan implementasi kebijakan dalam pelaksanaan program KB di Kelurahan Jeruk Kecamatan Lakarsantri, maka dapat dilakukan analisis pelaksanaan program KB di Kelurahan Jeruk Kecamatan Lakarsantri sesuai dengan teori berdasarkan enam indikator yang disebutkan oleh Donald S. Van Meter dan Carl E. Van Horn.

Untuk memperoleh penjelasan baik atau buruknya pelaksanaan program KB di Kelurahan Jeruk Kecamatan Lakarsantri, maka setiap indikator yang telah disebutkan, dilihat dalam bentuk nyata dalam kegiatan-kegiatan oleh para pelaksana. Berikut analisis implementasi program KB di Kelurahan Jeruk Kecamatan Lakarsantri Kota Surabaya:

1. Standar, tujuan dan sasaran kebijakan

Standar, tujuan dan sasaran kebijakan dalam suatu kebijakan harus jelas dan terukur sehingga

dapat direalisasikan. Apabila standar, tujuan dan sasaran kebijakan tidak tercapai, maka akan terjadi multiinterpretasi dan mudah menimbulkan konflik diantara para agen implementasi. Untuk mengukur kinerja implementasi kebijakan tentunya menegaskan standar, tujuan dan sasaran tertentu yang harus dicapai oleh para pelaksana kebijakan, kinerja kebijakan pada dasarnya merupakan penilaian atas tingkat ketercapaian standar, tujuan dan sasaran tersebut. Pemahaman tentang maksud umum dari suatu standar, tujuan dan sasaran kebijakan itu penting. Implementasi kebijakan yang berhasil, bisa jadi gagal ketika para pelaksana tidak sepenuhnya menyadari terhadap standar, tujuan dan sasaran kebijakan.

Pelaksanaan program KB di Kelurahan Jeruk Kecamatan Lakarsantri belum memiliki pedoman pelaksanaan dalam pelaksanaannya. Artinya, mereka bekerja tanpa adanya pedoman pelaksanaan. Menurut teori, untuk mencapai tujuan yang diharapkan dari suatu kebijakan harus berpedoman pada pedoman pelaksanaan. Oleh karena itu, program KB kurang optimal disebabkan karena pedoman pelaksanaan program KB tidak ada, sehingga dalam pelaksanaannya sesuai dengan interpretasi masing-masing petugas.

Sementara itu tujuan dari program KB yang diharapkan dapat mengendalikan angka kelahiran penduduk sudah terwujud namun kurang optimal. Hal tersebut dikarenakan pencapaian tujuan cenderung bergantung pada partisipasi masyarakat, dan pada lokasi penelitian partisipasi masyarakat rendah. Pelaksanaan program KB dibebankan pada PLKB dan kader IMP, dimana kader IMP belum tentu paham sepenuhnya mengenai tujuan dan harapan program KB. Hal ini disebabkan kader IMP diambil bukan berdasarkan kemampuan dan tingkat pendidikannya.

Adanya standar dan tujuan kebijakan ada juga sasaran yang harus dituju dalam pelaksanaan program KB. Menurut Donald S. Van Meter dan Carl E. Van Horn keberhasilan dalam implementasi juga tepatnya sasaran yang dituju. Dalam hal ini sasaran dari pelaksanaan program KB adalah seluruh pasangan usia subur yang bertempat tinggal di sekitar lokasi penelitian. Sehubungan dengan ini kebijakan dari program KB sendiri sudah tepat sasaran.

2. Sumber Daya

Indikator atau faktor selanjutnya yang mempengaruhi keberhasilan implementasi suatu kebijakan adalah sumber daya. Implementasi kebijakan perlu adanya dukungan sumber daya baik sumber daya manusia (*Human Resources*) maupun sumber daya non manusia (*non-human resources*). Kemampuan memanfaatkan sumber daya yang tersedia juga akan mempengaruhi keberhasilan proses implementasi kebijakan. Manusia merupakan sumber daya yang terpenting dalam menentukan suatu keberhasilan proses implementasi. Selain sumber daya manusia, ada

pula sumber daya lain yang perlu diperhitungkan juga yaitu sumber daya finansial dan sumber daya waktu. Menurut Donald S. Van Meter dan Carl E. Van Horn sumber daya meliputi sumber daya manusia, finansial dan waktu.

a. Sumber daya manusia

Sumber daya manusia merupakan sumber daya yang sangat penting dalam proses pelaksanaan program KB, karena pada dasarnya sumber daya manusia adalah penggerak dari kebijakan tersebut. Sumber daya manusia yang menjalankan pelaksanaan program KB di Kelurahan Jeruk Kecamatan Lakarsantri yaitu PLKB Kecamatan Lakarsantri dan Kader IMP Kelurahan Jeruk.

PLKB sudah ditempatkan dan difungsikan dalam tugasnya masing-masing. PLKB sudah dibekali sosialisasi mengenai program KB oleh Bapemas dan KB Kota Surabaya. Dalam pemilihan PLKB, Bapemas dan KB memilih para petugas yang kompeten dan terampil, sehingga petugas mampu mempunyai kecepatan, ketepatan dan ketanggapan dalam praktik pelaksanaan program KB. Dapat disimpulkan bahwa dalam praktik pelaksanaannya, program KB sudah didukung dengan sumber daya yang terampil dan kompeten dalam bidangnya.

b. Sumber daya finansial

Sumber daya finansial adalah sumber daya yang berkaitan dengan alokasi dana. Walaupun dalam pelaksanaan program KB sudah didukung sumber daya yang baik, maka akan menjadi masalah ketika tidak adanya dana dalam pelaksanaan tersebut.

Sumber daya finansial ada setelah pembentukan Kader IMP yaitu mulai tahun 2010. Sumber daya finansial yang terdapat dalam pelaksanaan program KB, yaitu para kader IMP mendapatkan gaji Rp 50.000/bulan dan apabila mereka dapat mengajak warga untuk menjadi akseptor KB khususnya KB MOP atau MOW maka mereka akan mendapatkan uang lelah sejumlah Rp 100.000/orang. Namun, mereka harus mengantarkan dalam pemasangan alat kontrasepsi dan memantau dalam 3 hari berturut-turut setelah pemasangan. Dana tersebut diperoleh dari APBD Kota Surabaya melalui Bapemas dan KB Kota Surabaya. Sedangkan untuk alat kontrasepsi ditanggung oleh APBN.

c. Sumber daya waktu

Sumber daya waktu adalah sumber daya terkait ketepatan waktu. Dalam hal ini subjek yang diteliti adalah para petugas pelaksana program KB. Fakta dilapangan ditemukan bahwa waktu pelaksanaan program KB adalah pertemuan rutin 3 bulan sekali oleh PLKB dan Kader IMP, untuk kegiatan yang lainnya tidak dilakukan menggunakan jadwal tertentu. Mereka bekerja apabila mendapatkan akseptor dan apabila akseptor kurang dari target saja.

3. Komunikasi antar organisasi dan penguatan aktivitas

Indikator selanjutnya yang mempengaruhi keberhasilan implementasi suatu kebijakan, menurut Donald S. Van Meter dan Carl E. Van Horn, adalah komunikasi. Implementasi yang efektif terjadi apabila para pembuat keputusan sudah mengetahui apa yang akan mereka kerjakan. Pengetahuan atas apa yang akan mereka kerjakan dapat berjalan bila komunikasi berjalan dengan baik, sehingga setiap keputusan kebijakan dan peraturan implementasi harus dikomunikasikan kepada setiap bagian agar para implementor konsisten dalam melaksanakan setiap kebijakan yang akan diterapkan dalam masyarakat.

Sehubungan dengan implementasi program KB yang merupakan kebijakan yang bersifat *top down*, maka perlu adanya koordinasi dan komunikasi yang efektif antar agen pelaksana terkait baik mulai dari implementor kebijakan sampai dengan level bawahnya. Donald S. Van Meter dan Carl E. Van Horn merumuskan dua sub penting dalam komunikasi yaitu Koordinasi dan Komunikasi, berikut pembahasannya:

a. Koordinasi

Munculnya sebuah kebijakan baru, seorang implementor perlu untuk mengkoordinasikan kebijakan kepada anggota di level bawahnya. Dengan adanya penyampaian informasi yang jelas, pengkomunikasian yang tepat, dan pembagian pekerjaan kepada para bawahan oleh implementor maka setiap petugas akan mengerjakan pekerjaannya sesuai dengan wewenang yang diterima. Mengingat program KB merupakan suatu program yang bersifat *top down*, maka banyak melibatkan agen pelaksana terkait demi melancarkan sebuah program tersebut. Dengan banyaknya agen pelaksana yang terlibat dalam pelaksanaan program KB tentunya proses koordinasi harus sangat diperlukan.

Koordinasi dalam pelaksanaan program KB adalah sebuah bentuk kerja sama agen pelaksana yang terlibat. Keterlibatan agen pelaksana tersebut yang pada akhirnya akan melancarkan pelaksanaan program KB di Kelurahan Jeruk Kecamatan Lakarsantri. Agen pelaksana tersebut adalah Bapemas dan KB Kota Surabaya, PLKB Kecamatan Lakarsantri, Kader IMP Kelurahan Jeruk, serta Kader IMP RW yang mempunyai masing-masing tugas yang sangat penting dalam praktik pelaksanaannya.

Dalam praktik pelaksanaan program KB, Bentuk koordinasi dilakukan secara bertahap. Pertama dalam proses persiapan pelaksanaan program KB. Bapemas dan KB Kota Surabaya sebagai penanggungjawab utama para agen pelaksana program KB mengutus PLKB di

tiap kecamatan. PLKB tersebut sudah diberi bekal mengenai bagaimana pelaksanaan program KB yang harus dilaksanakannya di tingkat kecamatan. PLKB membentuk kader IMP Kelurahan dan RW. Seluruh kader IMP yang terlibat dalam pelaksanaan program KB terlebih dahulu diberikan arahan sebelum pelaksanaan program tersebut. Dalam proses ini berbagai informasi penting dan instruksi pelaksanaan disampaikan kepada kader IMP sebagai pedoman dalam melaksanakan program tersebut. Mulai dari tugas yang nantinya akan dikerjakan ketika pelaksanaan program KB, sampai terkait waktu para petugas untuk menjalankan tugasnya.

Dari hasil penelitian yang diperoleh peneliti, dapat disimpulkan bahwa dalam praktik pelaksanaan program KB, para petugas yang terlibat sudah berkoordinasi dengan baik, para petugas sudah berfungsi sesuai masing-masing tugas yang sudah diberikan.

b. Komunikasi

Salah satu faktor penting berhasilnya sebuah implementasi kebijakan adalah dengan adanya komunikasi yang baik. Komunikasi merupakan proses penyampaian informasi dari implementor kepada implementor di level bawahnya.

Pelaksanaan program KB tidak terlepas dari banyaknya agen pelaksana yang terlibat dalam proses pelaksanaannya, yang dimaksud disini adalah Bapemas dan KB, PLKB Kecamatan Lakarsantri dan Kader IMP Kelurahan Jeruk. Maka dari itu dibutuhkan komunikasi yang baik juga agar program KB dapat berhasil dan mampu mencapai tujuannya.

Sehubungan dengan komunikasi dalam pelaksanaan program KB, agen pelaksana yang terkait sudah diberikan sosialisasi terkait program KB, agen pelaksana tersebut dikumpulkan untuk diberikan sosialisasi mengenai program KB, proses sosialisasi ini dikhususkan kepada para agen pelaksana yang terlibat untuk terjun di lapangan ketika pelaksanaan program KB. Sosialisasi ini bertujuan agar para petugas mempunyai pengetahuan mengenai program KB.

Tidak hanya para petugas saja yang diberikan sosialisasi terkait program KB, masyarakat juga diberikan sosialisasi mengenai program tersebut. Namun, masalah yang ditemukan di lapangan adalah masih banyak warga yang belum mengetahui mengenai program KB. Masyarakat identik dengan tidak terlalu peduli mengenai program ini. Terbukti dengan hasil wawancara kepada informan-informan dari kalangan masyarakat yang sebagian besar enggan berpartisipasi dalam program KB.

4. Karakteristik agen pelaksana

Keberhasilan yang dapat dicapai dalam menjalankan sebuah kebijakan tidak lepas dari karakteristik yang dimiliki oleh badan pelaksana kebijakan. Badan pelaksana disini dapat meliputi organisasi formal dan organisasi informal. Agustino (2008:143) menyatakan bahwa pusat perhatian pada agen pelaksana meliputi organisasi formal dan organisasi informal yang akan terlibat dalam implementasi kebijakan. Sehubungan dengan ini, pelaksanaan program KB melibatkan beberapa agen pelaksana, diantaranya yaitu Bapemas dan KB Kota Surabaya, PLKB Kecamatan Lakarsantri, Kader IMP Kelurahan Jeruk dan Kader IMP RW.

Bapemas dan KB Kota Surabaya merupakan instansi yang bertanggung jawab sepenuhnya dalam pelaksanaan program KB di Surabaya. Petugas pelaksana pelaksanaan program KB berasal dari Bidang Keluarga Berencana dan Keluarga Sejahtera. Di bawah bidang tersebut juga dibentuk sub bidang Keluarga Berencana. Tugas pokok yang dilaksanakan oleh Bapemas dan KB Kota Surabaya adalah sosialisasi dan distribusi alat-alat kontrasepsi. Selain tugas pokok di atas, monitoring, evaluasi, asistensi, fasilitasi, dan supervisi juga merupakan tugas Bapemas dan KB Kota Surabaya dalam pelaksanaan program KB.

PLKB Kecamatan juga berperan dalam pelaksanaan program KB. Tugas dari PLKB Kecamatan adalah meneruskan pelaksanaan program di tingkat kecamatan dengan membentuk kader IMP kelurahan. PLKB juga bertugas untuk memberikan sosialisasi atau penyuluhan pada kader IMP sehingga mereka dapat melaksanakan tugasnya, yaitu dalam mencari akseptor KB. Selain itu, PLKB juga bertugas mengantarkan warga yang hendak memasang alat kontrasepsi dan memantau selama 3 hari berturut-turut setelah pemasangan. Belum lagi jika dibutuhkan adanya kegiatan grebek safari KB, PLKB juga berkewajiban turun langsung ke tempat-tempat yang belum dijangkau oleh program tersebut.

Kader IMP Kelurahan juga sangat berperan penting dalam pelaksanaan program KB. Tugas dari Kader IMP Kelurahan adalah membentuk kader IMP RW dan bekerjasama dalam mencari akseptor KB. Selain itu apabila mereka mendapatkan akseptor KB mereka juga harus mengantarkan dan memantau selama 3 hari berturut-turut setelah pemasangan. Mereka juga harus menemani PLKB apabila dilakukan grebek safari KB. Tugas dari Kader IMP RW sebenarnya hampir sama dengan tugas Kader IMP Kelurahan, yaitu bekerjasama dengan kader IMP Kelurahan dalam mencari akseptor KB di tingkat RW dan RT.

Dari hasil penelitian ini dapat disimpulkan bahwa dalam praktik pelaksanaan program KB para agen pelaksana mempunyai karakteristik sesuai dengan tugas dan fungsinya masing-masing.

5. Kondisi sosial, politik dan ekonomi

Kondisi sosial, politik dan ekonomi merupakan salah satu indikator pendukung pelaksanaan program KB, mengingat bahwa program KB adalah sebuah kebijakan yang ditujukan kepada publik sehingga banyak kondisi sosial, politik dan ekonomi saat pelaksanaannya.

a. Kondisi sosial

Kondisi sosial pada saat pelaksanaan program KB di Kelurahan Jeruk Kecamatan Lakarsantri adalah banyaknya warga Kelurahan tersebut yang kurang antusias dengan adanya program ini. Warga kurang memahami atau kurang mempunyai kesadaran akan pentingnya KB. Beberapa faktor menjadi penyebab rendahnya antusiasme warga, seperti rendahnya tingkat pendidikan mereka, terlalu fanatik terhadap agama yang dianut, dan lain sebagainya.

b. Kondisi Politik

Kondisi politik mengenai pelaksanaan program KB disini adalah Pemerintah Kota Surabaya (Walikota) selalu mendukung dengan menghadiri, memberikan sambutan, dan memberikan semangatnya kepada warga dan agen pelaksana pada setiap kegiatan/acara KB untuk memotivasi agen pelaksana dalam meningkatkan kinerja mereka. Camat dan Lurah juga memberikan dukungan dengan menyediakan tempat yang digunakan di tiap kegiatan pelaksanaan program, salah satu contohnya yaitu menyediakan tempat untuk PLKB yang ditugaskan Bapemas dan KB di tiap kecamatan.

c. Kondisi Ekonomi

Kondisi ekonomi yang terjadi saat pelaksanaan program KB adalah kemiskinan pada warga sekitar Kelurahan Jeruk Kecamatan Lakarsantri. Keadaan ini yang menjadikan program KB kurang mendapatkan respon yang bagus. Warga terlalu memikirkan biaya yang harus ditanggung saat pemasangan KB. Warga juga lebih memprioritaskan kebutuhan hidup sehari-hari daripada digunakan untuk ber-KB.

Bapemas dan KB, dan Pemerintah Kota Surabaya sudah memikirkan apa yang dikhawatirkan warga. Mereka juga sudah membuat solusinya dengan menggratiskan apabila ada yang ingin mendaftar. Hanya saja mungkin kesadaran warga mengenai KB yang kurang.

6. Disposisi implementor

Variabel ini mencakup tiga hal penting, yaitu respon implementor terhadap kebijakan yang akan mempengaruhi kemauannya untuk melaksanakan kebijakan, kondisi yang merupakan pemahaman implementor terhadap kebijakan, serta intensitas disposisi implementor yang merupakan preferensi nilai yang dimiliki oleh implementor.

Sehubungan dengan penelitian ini, pelaksanaan program KB mendapatkan respon yang positif dari para pelaksana yaitu Bapemas dan KB Kota Surabaya khususnya bidang Keluarga Berencana dan Keluarga Sejahtera dan sub bidang KB. Para pelaksana tersebut sudah paham dengan tugas dan fungsinya masing-masing, dan para petugas pelaksana program KB juga sudah ditempatkan sesuai dengan kemampuannya masing-masing.

PENUTUP

Saran

Dari hasil pemaparan mengenai Implementasi program KB di Kelurahan Jeruk Kecamatan Lakarsantri Kota Surabaya, maka saran yang dapat disampaikan oleh peneliti guna perbaikan pelaksanaan program KB adalah sebagai berikut:

1. Pelaksanaan program KB harus berdasarkan pedoman pelaksanaan, sehingga agen pelaksana tidak menjalankan program berdasarkan intepretasinya masing-masing.
2. Komunikasi dan koordinasi antar agen pelaksana dan warga juga harus ditingkatkan, dengan cara sosialisasi sehingga warga benar-benar paham mengenai KB.
3. Petugas pelaksana program KB harus sesuai dengan kebutuhan, baik itu jumlah maupun kemampuannya. Oleh karena itu, kader IMP harus dipilih sesuai dengan kemampuannya, karena pelaksanaan program KB tidak mempunyai pedoman. Pelaksanaan hanya bergantung dengan intepetasi masing-masing petugas.
4. Dukungan untuk program KB sangat diperlukan, karena dukungan akan memotivasi agen pelaksana untuk lebih meningkatkan kinerja mereka.

DAFTAR PUSTAKA

- Agustino, Leo. 2008. *Dasar-Dasar Kebijakan Publik*. Bandung: CV. Alfabeta.
- Arikunto, Suharsimi. 2006. *Prosedur Penelitian: Suatu Pendekatan Praktik*. Jakarta: Rineka Cipta.
- Badan Koordinasi dan Keluarga Berencana Nasional Provinsi Jawa Timur, 2014.
- Badan Pemberdayaan Masyarakat dan Keluarga Berencana Kota Surabaya, 2014.
- Badan Pusat Statistik, 2014.
- Badan Pusat Statistik. 2012. *Peringkat Jumlah Penduduk Negara*. (<http://bps.go.id>, Diakses 1 September 2014).
- Badan Pusat Statistik. 2012. *Pertambahan Penduduk Tahun 1990-2010*. (<http://www.bps.go.id>, Diakses 1 September 2014).
- Berita Surabaya. 2010. *Penduduk Kota Surabaya*. (<http://www.surabaya.go.id>, Diakses 1 September 2014).
- Berita Surabaya. 2011. *Surabaya Dalam Angka*. (<http://www.surabaya.go.id>, Diakses 1 September 2014).

- Bungin, Burhan. 2007. *Penelitian Kualitatif: Komunikasi, Ekonomi, Kebijakan Publik, dan Ilmu Sosial lainnya*. Jakarta: Kencana.
- Hadisome. 2013. *Tentang KB*. (<http://tantangkb.wordpress.com>, Diakses 1 September 2014).
- Kecamatan Lakarsantri, 2014.
- Mardalis. 2009. *Metode Penelitian: Suatu Pendekatan Proposal*. Jakarta: Bumi Aksara.
- Marzuki. 1983. *Analisis Data Kualitatif*. Jakarta: Balai Aksara.
- Moleong. 2006. *Metodologi Penelitian Kualitatif*. Bandung: PT. Remaja Rosdakarya.
- Soebarsono. 2008. *Analisis Kebijakan Publik Konsep Teori dan Aplikasi*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Sugiyono. 2010. *Metodologi Penelitian Kuantitatif Kualitatif dan R&D*. Bandung: Alfabeta.
- Tachjan, 2006. *Implementasi Kebijakan Publik*. Bandung: AIPI (Asosiasi Ilmu Politik Indonesia).
- Tangkilisan, Hessel Nogi. 2003. *Kebijakan Publik Yang Membumi*. Yogyakarta: Lukman Offset YPAPI.
- Wahab, Solihin Abdul. 2005. *Analisis Kebijaksanaan: Dari Formulasi ke Implementasi Kebijaksanaan Negara*. Jakarta: PT. Bumi Aksara.
- Widodo, Joko. 2006. *Analisis Kebijakan Publik (Konsep dan Aplikasi Analisis Proses Kebijakan Publik)*. Sidoarjo: Banyumedia Publishing.
- Winarno, Budi. 2002. *Teori dan Proses Kebijakan Publik*. Yogyakarta: Media Pressindo.

