

IMPLEMENTASI KEBIJAKAN OPERASIONAL PENINGKATAN PARTISIPASI PRIA DALAM PROGRAM KELUARGA BERENCANA DI KELURAHAN GILINGAN KECAMATAN BANJARSARI KOTA SURAKARTA.

Oleh Dhian Artika Mahardini & Joko Suranto

Abstranct

Mahardini & Suranto, 2018. "Implementation of operational policies in increasing male participation in Family Planning in Gilingan Sub District, Banjarsari District, City of Surakarta". Public Administration, Slamet Riyadi University Surakarta. Theses. Unpublished.

This thesis describes the process of implementing operational policies to increase male participation in Family Planning in Gilingan Sub District, Banjarsari District, City of Surakarta. Implementation of operational policies in increasing male participation in Family Planning in Gilingan Sub District, Banjarsari District, City of Surakarta uses The Policy Theory of George C. Edward, III, and Van Metter & Van Horn, which are: 1) Communication, 2) Resources, 3) Disposition, 4) Structure of Bureaucracy, 5) Dimension and Purpose of Policy, 6) Economy, Social, and Cultural Conditions. Regulation of The Minister for Women Empowerment/ Head of BKKBN No. 70/ HK-010/B5/2001 on Organization and Working Procedure of National Family Planning Coordinating Agency (BKKBN) Province and Regency/City regulates forming a Male Participatory Increase Section under the Division of Family Planning and Health Reproduction Control. This section is in charge of preparing socially adaptable information packages, also preparing and developing target segmentation to increase Family Planning male participants. The implementation in subdistricts/villages and districts will be conducted by PLKBs (Family Planning Field Instructors) and PKBs (Family Planning Instructors) and their respective Coordinators. Research Methodology being used is qualitative descriptive. Data collecting technique uses interviews and documentations. Data analysis techniques used is Interactive Analysis Model (Miles and Huberman). The conclusions of this study are: 1) Communication aspect: presence of several socializations, there is consistency and clarity between socializations, and instructors are able to cooperate with related parties and to use many publication and promotion medias. 2) Resources aspect: availability of good quality human resource that is the instructors, resource availability of government budget, resource availability of equipment and tools, resource availability of authorized programme. 3) Disposition aspect: presence of positive perception from the PLKBs and PKBs, existence of real and concrete services from the instructors. 4) Structure of Organization aspect: organizational structure is already formed, roles and responsibilities is already distributed. 5) Dimension and Purpose of Policy aspect: compatibility between Family Planning and the purpose of bureaucratic reform that is implementing clean government and good governance. 6) Economy, Social, and Cultural Conditions aspect: presence of support from Sub District officials and related agencies, also conducive community situation in implementing this policy.

Keywords: Implementation, Policy, Operational, Participation

1. Pendahuluan

Perubahan organisasi yang terjadi pada kelembagaan Keluarga Berencana ditingkat Kabupaten/Kota di Indonesia membawa arah kebijakan Program Keluarga Berencana Nasional yang berbeda pula seperti yang telah dirumuskan dalam Rakerda/Rakernas. Kebijakan pada prinsipnya telah mengalami revisi sesuai dengan tuntutan dan perkembangan situasi yang begitu cepat berubah terutama pada masa enam bulan pertama pada tahun anggaran 1998/1999. Reformasi kebijakan program dilakukan dengan memantapkan kembali visi dan misi program yang dimaksud untuk mempertajam segmentasi sasaran sebagai indikator keberhasilan pelaksanaan Program Keluarga Berencana di Indonesia.

Sejalan dengan era globalisasi, reformasi dan demokrasi yang menjadi paradigma universal saat ini dalam pelaksanaan visi dan misi program yang akan memberi arah bagaimana kebijakan komunikasi yang diambil sebagai langkah untuk mensukseskan Program Keluarga Berencana Nasional. Dapat dilihat bahwa pengelolaan Program Keluarga Berencana Nasional semakin memperhatikan isu-isu yang berkembang di masyarakat, baik ditingkat regional, tingkat nasional maupun internasional. Dengan isu-isu penting seperti Hak-Hak Reproduksi, Kesehatan Reproduksi Remaja, Pemberdayaan Perempuan, Kesetaraan dan Keadilan Gender (termasuk partisipasi pria), perlindungan terhadap masyarakat miskin dan hak asasi manusia akan senantiasa menjadi acuan pelaksanaan Program Keluarga Berencana.

Kebijakan Program Keluarga Berencana yang dibuat kemudian menentukan bagaimana model perencanaan, strategi dan kegiatan komunikasi yang dilaksanakan oleh penyuluh Keluarga Berencana. Penentuan sebuah model perencanaan komunikasi pada sebuah program apapun disebuah Negara sangat dipengaruhi paradigma model perencanaan dilevel internasional.

Sebelum otonomi daerah model perencanaan komunikasi Program Keluarga Berencana mengacu pada difusi inovasi Teori Everett M. Roger sebagaimana digunakan dalam bidang komunikasi pembangunan, komunikasi kesehatan dan komunikasi pertanian. Pada model ini, memberi peran yang besar pada komunikator, yaitu Penyuluh Keluarga Berencana yang juga sebagai the agent off change, dalam penyebaran informasi untuk mempengaruhi khalayak agar mengikuti Program Keluarga Berencana. Umpan balik khalayak belum menjadi perhatian utama dalam model ini, sehingga menjadi tidak cocok diterapkan pada masa-masa berikutnya. Paradigma baru komunikasi program-program

pemerintah khususnya, menuntut perubahan menyesuaikan kondisi dan realitas yang bisa mempengaruhi program, sehingga belum ada model perencanaan paling ideal yang dapat digunakan secara umum.

Setelah reformasi dilanjutkan otonomi daerah beberapa model perencanaan komunikasi telah dikembangkan dan dilaksanakan oleh BKKBN. Dimulai pada tahun 1999, ketika dirasa program kehumasan diperlukan untuk mengembalikan citra lembaga yang mulai terlupakan dengan berbagai isu-isu politik, ekonomi, sosial yang bertubi-tubi pada kehidupan masyarakat. Kegiatan kehumasan dilaksanakan sebagai bagian dari kegiatan-kegiatan KIE (Komunikasi, Informasi dan Edukasi) dan pada tahun 2011 masuk dalam struktur organisasi dibawah kesekretariatan yaitu Sub Bagian Umum dan Humas. Selanjutnya pada tahun 2001 model perencanaan advokasi mulai dilaksanakan hingga sekarang ini, yang bisa diamati dari gencarnya pendekatan dengan pimpinan daerah, tokoh-tokoh agama seperti NU dan Muhammadiyah sehingga terbentuknya koalisi kependudukan dengan tujuan yang telah disepakati bersama sesuai dengan arah kebijakan Program Keluarga Berencana.

Model perencanaan komunikasi inilah yang kemudian menentukan strategi komunikasi yang digunakan dari data evaluasi pelaksanaan Program Keluarga Berencana BKKBN Provinsi Jawa Tengah sejak tahun 1997 sampai 2015, dalam menentukan strategi Program Keluarga Berencana selalu diawali dengan analisis SWOT untuk mengetahui kekuatan, kelemahan, peluang dan ancaman terhadap Program Keluarga Berencana Nasional sesuai dengan kondisi dan realitas yang ada, hasil analisis inilah yang kemudian menentukan taktik dan strategi komunikasi yang akan disusun dan dilaksanakan sehingga tercapai sasaran dan tujuan Program Keluarga Berencana.

Untuk mendukung efektifitas pelaksanaan dilapangan, Menteri Negara Pemberdayaan Perempuan dan Kepala BKKBN melalui Keputusan nomor : 70/HK-010/B5/2001, Tentang Organisasi dan Tata Kerja Badan Koordinasi Keluarga Berencana Nasional Propinsi dan Kabupaten/Kota membentuk seksi khusus Peningkatan Partisipasi Pria dibawah Bidang Pengendalian Keluarga Berencana dan Kesehatan Reproduksi yang bertugas menyusun paket informasi sesuai kondisi sosial, menyiapkan dan mengembangkan segmentasi sasaran dalam rangka peningkatan partisipasi KB pria yang pelaksanaannya secara teknis di Kecamatan dan Kelurahan/Desa yang akan dilaksanakan oleh PLKB (Penyuluh Lapangan Keluarga Berencana) atau PKB (Penyuluh Keluarga Berencana) dan Koordinator PLKB/PKB.

Upaya peningkatan kesertaan KB pria ini diperkuat Melalui Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 7 tahun 2005 tentang Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) Tahun 2004-2009 disebutkan bahwa : “Sasaran pembangunan kependudukan dan pembangunan keluarga kecil berkualitas adalah terkendalinya pertumbuhan penduduk dan meningkatnya keluarga kecil berkualitas ditandai dengan: Menurunnya rata-rata laju pertumbuhan penduduk menjadi sekitar 1,14 persen per tahun; Total fertilitas terlayani menjadi 6 persen; Meningkatnya kesertaan KB laki-laki menjadi diatas 5 persen, Meningkatnya penggunaan kontrasepsi yang efektif dan efisien, Meningkatnya usia kawin pertama perempuan menjadi 21 tahun, Meningkatnya partisipasi keluarga dalam tumbuh kembang anak, Meningkatnya jumlah keluarga Pra Sejahtera dan Sejahtera I yang aktif dalam usaha ekonomi produktif; Meningkatnya jumlah institusi masyarakat dalam penyelenggaraan pelayanan keluarga berencana dan kesehatan reproduksi.

Perkembangan pelaksanaan program peningkatan kesertaan KB pria dilapangan masih mengalami sedikit kendala sehingga belum berhasil seperti apa yang diharapkan. Dalam kenyataannya terdapat beberapa permasalahan yang muncul dalam implementasi program yang dilaksanakan, antara lain : Operasionalisasi program yang dilaksanakan selama ini lebih mengarah kepada perempuan sebagai sasaran, penyiapan tempat pelayanan, tenaga pelayanan dan juga penyediaan alat dan obat kontrasepsi (Alkon) untuk pria sangat terbatas, hampir semua alat kontrasepsi yang ada adalah untuk perempuan, demikian juga adanya prioritas penggunaan Metode Kontrasepsi Jangka Panjang (MKJP) juga hampir semuanya untuk wanita. Dari 7 macam alat dan metode kontrasepsi yang disediakan oleh Pemerintah, 5 diantaranya adalah untuk perempuan (Pil, Suntik, Implant/Susuk, IUD/Spiral, MOW/Tubektomi) dan 2 diantaranya untuk Pria (Kondom dan MOP/Vasektomi), kondisi demikian ini tentunya akan ikut mempengaruhi kemampuan dan keterampilan PLKB (Petugas Lapangan Keluarga Berencana) atau PKB (Penyuluh Keluarga Berencana) dalam mengkomunikasikan dan mensosialisasikan alat kontrasepsi bagi pria, karena kurang terbiasa melakukan penyuluhan pada kaum pria dan sangat terbatasnya pilihan kontrasepsinya selain itu juga adanya hambatan dari pola pikir dan pemahaman masyarakat bahwa kebutuhan ber-KB itu adalah urusan perempuan.

Sebagai tindak lanjut desentralisasi bidang Keluarga Berencana, Pemerintah Kota Surakarta menerbitkan Peraturan Daerah (PERDA) Nomor 11, tanggal 23 September 2003 tentang pembentukan Badan Pemberdayaan Masyarakat, Pemberdayaan Perempuan, Perlindungan Anak dan Keluarga Berencana sebagai Dinas teknis yang menangani bidang

KB di Kota Surakarta yang merupakan pengganti BKKBN di daerah. Sehingga idealnya pelaksanaan Program Keluarga Berencana akan lebih baik, efektif, efisien, dan akuntabel sebagaimana tujuan utama dari otonomi daerah.

Berdasarkan latar belakang permasalahan dapat dirumuskan masalahnya, sebagai berikut. yaitu tentang Bagaimanakah Implementasi Kebijakan Operasional Peningkatan Partisipasi Pria dalam Program Keluarga Berencana di Kelurahan Gilingan Kecamatan Banjarsari Kota Surakarta ?

Tujuan dari diadakannya penelitian ini sesuai dengan perumusan masalah sebagaimana tersebut diatas, maka penelitian terhadap Implementasi Kebijakan Operasional Peningkatan Partisipasi Pria dalam Program Keluarga Berencana di Kelurahan Gilingan Kecamatan Banjarsari Kota Surakarta ini bersifat deskriptif dan eksplanatif dengan tujuan yaitu untuk :

Mendeskripsikan dan menganalisa pelaksanaan atau Implementasi Kebijakan Operasional Peningkatan Partisipasi Pria dalam Program Keluarga Berencana (Study kasus tentang kesertaan pria dalam program keluarga berencana) di Kelurahan Gilingan Kecamatan Banjarsari Kota Surakarta.

Penelitian yang telah penulis lakukan diharapkan dapat bermanfaat bagi pihak-pihak lain, diantaranya mampu menjadi referensi bagi penelitian sejenis, penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan pemikiran dalam pengembangan Ilmu Kebijakan Publik serta sebagai salah satu penerapan konsep dan teori yang berhubungan dengan implementasi kebijakan publik, penelitian ini diharapkan mampu menghasilkan jawaban terhadap permasalahan yang diteliti, penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan pemikiran dan masukan bagi Badan Pemberdayaan Masyarakat, Pemberdayaan Perempuan, Perlindungan Anak dan Keluarga Berencana Kota Surakarta dalam membuat dan menyempurnakan kebijakan di Bidang Keluarga Berencana, khususnya dalam upaya peningkatan kesertaan KB pria serta untuk mengaplikasikan ilmu dan teori yang penulis dapatkan selama penulis menimba ilmu dibangku kuliah.

2. Metode penelitian

Penelitian ini merupakan penelitian kualitatif mengenai Implementasi Kebijakan Operasional Peningkatan Partisipasi Pria dalam Program Keluarga Berencana (Study kasus tentang kesertaan pria dalam program keluarga berencana) di Kelurahan Gilingan Kecamatan Banjarsari Kota Surakarta.

Hal ini mengingat tujuan utama dari penelitian ini adalah untuk memahami secara mendalam (*verstehen*) terhadap fenomena yang dijadikan sasaran penelitian, yakni partisipasi kesertaan pria dalam Program Keluarga Berencana. Dalam memaknai pemahaman ini, peneliti akan mencoba menarik berbagai generalisasi atau teori yang dapat digunakan untuk perkembangan ilmu itu sendiri atau untuk dijadikan dasar bagi kepentingan aplikasi teori dalam kehidupan masyarakat. Pertimbangan lain adalah bahwa ilmu administrasi publik merupakan bagian dari ilmu yang tidak mungkin lepas dari aktifitas manusia, sedang manusia adalah sentral dari kajian ilmu itu sendiri. Oleh karenanya untuk memahami berbagai fenomena administrasi publik secara mendalam, penelitian terhadap manusia sebagai pelaku kegiatan sosial itu tidak mungkin diabaikan karena manusia sendirilah yang memberikan warna terhadap sistem administrasi itu sendiri. Berhasil atau gagalnya kebijakan suatu administrasi tidak dapat lepas dari pengaruh sistem sosial budaya masyarakatnya.

3. Pembahasan

Penulis akan membahas implementasi kebijakan operasional peningkatan partisipasi pria dalam program keluarga berencana (Study kasus tentang kesertaan pria dalam keluarga berencana di Kelurahan Gilingan Kecamatan Banjarsari Kota Surakarta) dalam hubungannya dengan indikator komunikasi, sumber daya, struktur birokrasi, disposisi (sikap), kondisi ekonomi, sosial dan budaya, serta ukuran dan tujuan kebijakan.

Proses komunikasi yang dilakukan petugas telah tersampaikan dengan sangat baik kepada masyarakat luas, hal ini dapat dilihat dari : Adanya sosialisasi dari petugas PKB/PLKB tentang Program Keluarga Berencana secara berkesinambungan, rutin, terencana dan terarah kepada masyarakat di Kelurahan Gilingan, Petugas PKB/PLKB Kelurahan telah menyampaikan informasi dengan jelas dan mudah difahami kepada masyarakat serta akurat dan terpercaya, Petugas PKB/PLKB mampu melibatkan semua unsur tokoh agama dan masyarakat serta lembaga untuk mendukung program Keluarga Berencana di Kelurahan Gilingan, Petugas PKB/PLKB selalu hadir pada setiap pertemuan dari tingkat Kelurahan dan tingkat basis serta selalu menghadiri undangan dari masyarakat, Penggunaan media promosi dan publikasi sehingga semakin menarik minat untuk mengikuti Program Keluarga Berencana.

Sehingga dapat dikatakan bahwa keberhasilan implementasi sebuah kebijakan salah satu faktor yang menentukannya adalah komunikasi, hal tersebut sesuai dengan pendapat George C. Edward III dalam Winarno (2010:97) Komunikasi diartikan sebagai “sebuah

proses penyampaian informasi dari komunikator kepada komunikan”. Informasi mengenai kebijakan publik perlu disampaikan kepada pelaku kebijakan agar para pelaku kebijakan dapat mengetahui apa yang harus mereka persiapkan dan lakukan untuk menjalankan kebijakan tersebut sehingga tujuan dan sasaran kebijakan dapat tercapai sesuai dengan apa yang diharapkan. Komunikasi kebijakan memiliki beberapa dimensi, antara lain dimensi transmisi (*transmission*), kejelasan (*clarity*) dan konsistensi (*consistency*).

1) Dimensi transmisi menghendaki agar kebijakan publik disampaikan tidak hanya disampaikan kepada pelaksana (*implementors*) kebijakan tetapi juga disampaikan kepada kelompok sasaran kebijakan dan pihak lain yang berkepentingan baik secara langsung maupun tidak langsung.

2) Dimensi kejelasan (*clarity*) menghendaki agar kebijakan yang ditransmisikan kepada pelaksana, target grup dan pihak lain yang berkepentingan secara jelas sehingga diantara mereka mengetahui apa yang menjadi maksud, tujuan, sasaran, serta substansi dari kebijakan publik tersebut sehingga masing-masing akan mengetahui apa yang harus dipersiapkan serta dilaksanakan untuk mensukseskan kebijakan tersebut secara efektif dan efisien.

3) Dimensi konsistensi (*consistency*) diperlukan agar kebijakan yang diambil tidak simpang siur sehingga membingungkan pelaksana kebijakan, target grup dan pihak-pihak yang berkepentin

Hubungan komunikasi dengan pelaksanaan Program Keluarga Berencana, terdapat beberapa faktor pendorong yang berpengaruh terhadap keberhasilan proses komunikasi sesuai dengan pendapat dari George C. Edward III adalah :

Adanya sosialisasi Program Keluarga Berencana yang rutin dan berkesinambungan yang dilakukan oleh PKB/PLKB kepada masyarakat di Kelurahan Gilingan, terdapat kejelasan komunikasi dalam sosialisasi yang dilakukan oleh PKB/PLKB dengan berbagai cara yang dilakukan, terdapat konsistensi sosialisasi Program Keluarga Berencana yang rutin dan berkesinambungan yang dilakukan oleh PKB/PLKB kepada masyarakat.

Selain hal tersebut diatas penulis menyimpulkan bahwa pada tahap komunikasi tidak ada faktor penghambat didalam pelaksanaan Program Keluarga Berencana di Kelurahan Gilingan Kecamatan Banjarsari Kota Surakarta, semuanya berjalan dengan baik dan lancar. Hal tersebut dikarenakan petugas PKB/PLKB memahami arah dan tujuan Program Keluarga Berencana dengan baik dan mampu menerapkan di wilayahnya dengan sentuhan strategi, inovasi dan pendekatan yang berbeda-beda sesuai dengan karakter wilayah sehingga mampu memberikan kontribusi terhadap peningkatan partisipasi pria dalam

Program Keluarga Berencana dan peningkatan pencapaian akseptor pada seluruh alat kontrasepsi.

Faktor sumber daya juga memiliki peranan penting dalam menentukan keberhasilan suatu program, dimana dilihat dari : Kualitas Sumber Daya Manusia (SDM) dari petugas PKB/PLKB dapat dikatakan sangat baik, dari segi pendidikan hampir sebagian besar sarjana (S1) dari berbagai disiplin ilmu bahkan beberapa diantaranya telah menempuh program pasca sarjana (S2), selalu diadakan pendidikan dan pelatihan teknis untuk meningkatkan kompetensi petugas lini lapangan untuk meningkatkan kapasitas dan kemampuan dalam melayani masyarakat, petugas PKB/PLKB menunjukkan kinerja dan komitmen yang baik sehingga mampu menjalankan tugas dengan baik dan sesuai target dengan berbagai strategi dan pendekatan, informasi yang sangat jelas dan detail dari petugas mengenai prosedur pelayanan, tata cara, aturan, syarat dan fasilitas yang akan didapatkan oleh calon akseptor KB, jaminan kualitas pelayanan Keluarga Berencana yang baik karena dilakukan oleh petugas-petugas yang ahli dibidangnya dan Rumah Sakit pelaksana yang bermutu baik swasta maupun pemerintah.

George C. Edward III dalam Winarno (2007: 98) juga mengemukakan bahwa faktor sumber daya mempunyai peranan penting dalam implementasi kebijakan. Sumber daya tersebut meliputi sumber daya manusia, sumber daya anggaran, dan sumber daya peralatan dan sumber daya kewenangan.

1) Sumber daya manusia

Sumber daya manusia merupakan salah satu variabel yang memengaruhi keberhasilan dan kegagalan pelaksanaan kebijakan. Dalam mengimplementasikan kebijakan harus cukup baik jumlah maupun kemampuan atau keahlian. Efektivitas pelaksanaan kebijakan sangat tergantung kepada sumber daya manusia (aparatur) yang bertanggung jawab melaksanakan kebijakan.

2). Sumber Daya Anggaran

Sumber daya anggaran merupakan salah satu penunjang keberhasilan suatu kebijakan yang dimana meliputi pendanaan untuk mendukung pelaksanaan kegiatan dan program yang semuanya akan memudahkan dalam memberikan pelayanan dalam implementasi kebijakan

3) Sumber daya peralatan

Sumber daya peralatan merupakan salah satu penunjang keberhasilan suatu kebijakan yang dimana meliputi gedung, tanah, peralatan, dan sarana yang semuanya akan memudahkan dalam memberikan pelayanan dalam implementasi kebijakan

4) Sumber daya kewenangan

Kewenangan sangat diperlukan, terutama untuk menjamin dan meyakinkan bahwa kebijaksanaan yang akan dilaksanakan adalah sesuai dengan yang mereka kehendaki. Kewenangan yang cukup untuk membuat keputusan sendiri yang dimiliki oleh suatu lembaga akan memengaruhi lembaga itu dalam melaksanakan suatu kebijakan.

Sesuai dengan pernyataan diatas, Islamy (2006: 34) juga mengatakan bahwa pentingnya kesiapan agen pelaksana atau sumber daya dalam melaksanakan suatu kebijakan tidak bisa terlepas dari sumber daya yang memadai bahwa para pelaksana harus disuplai dengan *resources* yang cukup, seperti *human resources* (staf dalam jumlah dan kualifikasi yang memadai dengan hak dan kewajibannya sesuai dengan kewenangan dan tanggung jawabnya), *financial resources*, *technological resources*, maupun *psychological resources*.

Dari hal tersebut diatas penulis dapat menarik kesimpulan bahwa sumber daya manusia dari keseluruhan petugas PLKB/PKB bisa dikatakan sangat baik dari segi pendidikan dan memiliki keunggulan kompetensi yang tinggi diantara jajaran pegawai, karena mayoritas petugas PLKB/PKB menguasai wilayah dan memiliki strategi serta berpengalaman mengatasi berbagai permasalahan diwilayah. Selain itu petugas PLKB/PKB memiliki motivasi, dedikasi, dan komitmen yang tinggi dalam menjalankan tugasnya diwilayah tanpa mengenal waktu.

Sumber daya anggaran yang tersedia untuk Program Keluarga Berencana ini telah disediakan dan dijamin penuh oleh Pemerintah baik itu dari anggaran Pemerintah Pusat ataupun Pemerintah Daerah, meskipun dapat dikatakan tidak lagi seperti dahulu ketika Program Keluarga Berencana masih menjadi urusan Pemerintah Pusat. Sampai saat ini pelayanan KB gratis tetap dapat dirasakan oleh masyarakat dengan jaminan mutu dan kualitas yang baik, dari awal sosialisasi dan sampai pada tahap pelayanan serta pasca pelayanan serta berbagai kompensasi yang menyertainya dapat dirasakan dan diterima langsung oleh masyarakat yang memanfaatkan program tersebut.

Sumber daya peralatan yang tersedia dapat dikatakan cukup baik, dari pilihan beragam alat kontrasepsi (pil, suntik, kondom, IUD, implant/susuk) demikian pula metode tubektomi (MOW) dan vasektomi (MOP) tersedia dengan mutu dan kualitas yang baik disetiap tempat pelayanan yang telah disediakan. Tempat pelayanan yang memadai baik dari instansi pemerintah (RS Moewardi, RSUD Ngipang, RS DKT, semua Puskesmas) dan Swasta (RS PKU, RS Kasih, Ibu RSIA Triharsi, Klinik swasta lainnya yang telah bekerjasama) tentunya disertai juga dengan jaminan kualitas peralatan yang memadai dan

tenaga medisnya juga mendapat pelatihan secara rutin dari Bapermas PP PA dan KB Kota Surakarta.

Sumber daya kewenangan dapat dikatakan juga sangat baik dalam memberikan kualitas dan kepastian pelayanan kepada masyarakat khususnya calon akseptor KB. Mekanisme pelayanan, aturan dan syarat dan juga fasilitas serta kompensasi juga telah ditetapkan sehingga semuanya telah dilakukan secara baik dan pasti. Demikian halnya jika terjadi kegagalan yang terjadi dalam setiap tindakan juga telah tersedia komplikasi untuk mengatasinya.

Sehingga penulis dapat memastikan bahwa pada indikator sumber daya telah terpenuhi dan terjamin dengan baik yang meliputi sumber daya manusia, sumber daya anggaran, sumber daya peralatan dan sumber daya kewenangan.

Faktor struktur birokrasi juga memiliki peranan penting dalam menentukan keberhasilan suatu program, dimana dilihat dari : Petugas PKB/PLKB menerapkan prosedur pelayanan yang mudah, cepat, efisien, kooperatif sesuai dengan syarat dan ketentuan aturan yang ada, masyarakat atau calon akseptor akan mendapatkan kepastian pelayanan telah terjamin dalam Standart Operasional Prosedure (SOP) yang berlaku, Bapermas PP PA dan KB Kota Surakarta menjamin kualitas sosialisasi, konseling, pelayanan dan tindakan, pasca pelayanan serta kompensasi sesuai dengan yang telah ditetapkan, adanya berbagai strategi dan inovasi yang diterapkan untuk mencapai tujuan program, adanya respon positif dari masyarakat di Kelurahan Gilingan terhadap keberadaan Program Keluarga Berencana.

Menurut George C. Edward III dalam Winarno (2007:106) menyatakan bahwa “implementasi kebijakan bisa jadi masih belum efektif karena ketidakefisienan struktur birokrasi”. Struktur birokrasi mencakup aspek-aspek seperti struktur birokrasi, pembagian kewenangan, hubungan antara unit-unit organisasi dan sebagainya. Terdapat dua karakteristik utama dari birokrasi yakni: ”*Standard Operational Procedure (SOP)* dan fragmentasi”. Menurut Winarno (2007: 150), ”*Standard operational procedure (SOP)* merupakan perkembangan dari tuntutan internal akan kepastian waktu, sumber daya serta kebutuhan penyeragaman dalam organisasi kerja yang kompleks dan luas”.

George C. Edward III dalam Agustinus (2006:107) menyatakan bahwa : demikian pula dengan jelas tidaknya standar operasi, baik menyangkut mekanisme, sistem dan prosedur pelaksanaan kebijakan, pembagian tugas pokok, fungsi dan kewenangan, dan tanggung jawab diantara pelaku, dan tidak harmonisnya hubungan diantara organisasi

pelaksana satu dengan yang lainnya ikut pula menentukan keberhasilan implementasi kebijakan.

Terpenuhi dan terjaminnya dengan baik yang dapat dilihat dari adanya penerapan Standart Operasional Prosedure (SOP) yang baik dan berkualitas terhadap seluruh masyarakat dan akseptor KB. Terjaminnya semua proses dan tahapan pelayanan KB terhadap masyarakat, seiring dengan mutu dan kualitas yang baik dari petugas PLKB/PKB yang berdedikasi dan berkomitment tinggi dalam menjalankan tugas dan fungsinya di tengah masyarakat. Sehingga diharapkan masyarakat mau dan yakin untuk ikut serta dalam Program Keluarga Berencana ini dengan kesadaran yang telah terbangun untuk meningkatkan kesejahteraan dan ketahanan keluarganya.

Disposisi / sikap

Faktor disposisi (sikap) juga memiliki peranan penting dalam menentukan keberhasilan suatu program, dimana dilihat dari : Keberadaan petugas yang memiliki performa dan kemampuan yang baik dan meyakinkan dalam menyampaikan sosialisasi tentang Program KB termasuk juga peningkatan partisipasi pria dalam berKB, masyarakat menilai keberadaan petugas memberi manfaat, jelas dan mudah difahami, responsive terhadap permasalahan, sabar dan kooperatif dalam menjalankan tugasnya sebagai penyuluh KB., penerapan berbagai strategi dan pendekatan untuk meningkat partisipasi pria dalam Program Keluarga Berencana telah dilakukan dengan baik, terencana dan terarah serta berkesinambungan.

Pengertian disposisi menurut George C. Edward III dalam Agustinus (2006:104) dikatakan sebagai “kemauan, keinginan dan kecenderungan para pelaku kebijakan untuk melaksanakan kebijakan tadi secara sungguh sungguh sehingga apa yang menjadi tujuan kebijakan dapat diwujudkan”. George C. Edward III dalam Agustinus (2006:104-105) mengatakan bahwa : jika implementasi kebijakan ingin berhasil secara efektif dan efisien, para pelaksana (implementors) tidak hanya mengetahui apa yang harus dilakukan dan mempunyai kemampuan untuk melakukan kebijakan tersebut, tetapi mereka juga harus mempunyai kemauan untuk melaksanakan kebijakan tersebut.

Faktor-faktor yang menjadi perhatian George C. Edward III dalam Agustinus (2006:159-160) mengenai disposisi dalam implementasi kebijakan terdiri dari:

- 1) Pengangkatan birokrasi. Disposisi atau sikap pelaksana akan menimbulkan hambatan-hambatan yang nyata terhadap implementasi kebijakan bila personel yang ada tidak melaksanakan kebijakan yang diinginkan oleh pejabat-pejabat yang lebih atas. Karena itu, pengangkatan dan pemilihan personel pelaksana kebijakan haruslah orang-

orang yang memiliki dedikasi pada kebijakan yang telah ditetapkan, lebih khusus lagi pada kepentingan warga masyarakat.

2) Insentif merupakan salah-satu teknik yang disarankan untuk mengatasi masalah sikap para pelaksana kebijakan dengan memanipulasi insentif. Pada dasarnya orang bergerak berdasarkan kepentingan dirinya sendiri, maka memanipulasi insentif oleh para pembuat kebijakan mempengaruhi tindakan para pelaksana kebijakan. Dengan cara menambah keuntungan atau biaya tertentu mungkin akan menjadi faktor pendorong yang membuat para pelaksana menjalankan perintah dengan baik. Hal ini dilakukan sebagai upaya memenuhi kepentingan pribadi atau organisasi.

Berdasarkan hal tersebut diatas dapat diambil kesimpulan oleh penulis bahwa pada indikator disposisi (sikap) pelaku kebijakan dalam menerapkan kebijakan dan memberikan pelayanan kepada masyarakat dan akseptor KB dapat dikatakan sudah baik sehingga membuat masyarakat tertarik, mau dan berminat untuk mengikuti Program Keluarga Berencana. Dan setelah merasakan dampak dan pelayanan dari petugas menimbulkan kepuasan sehingga akan serta merta ikut mensosialisasikan Program Keluarga Berencana kepada khalayak luas.

Dari semua kebijakan yang diberlakukan terhadap kemajuan Program Keluarga Berencana ini sangat memberi manfaat bagi masyarakat dan para akseptor KB, mestinya hal ini seiring sejalan dengan perhatian ekstra pemerintah terhadap petugas PLKB/PKB yang telah berdedikasi tinggi dalam rangka peningkatan pencapaian partisipasi pria dalam Program Keluarga Berencana dan kemajuan Program Keluarga Berencana secara keseluruhan.

Faktor kondisi ekonomi, sosial dan politik juga memiliki peranan penting dalam menentukan keberhasilan suatu program, dimana dilihat dari : Dukungan nyata dari Pemerintah Kelurahan Gilingan terhadap peningkatan partisipasi pria dan kesuksesan Program Keluarga Berencana, Dukungan dari tokoh agama, tokoh masyarakat serta lembaga-lembaga sosial yang ada di wilayah terhadap peningkatan partisipasi pria dan Program Keluarga Berencana, adanya motivasi ekonomi sosial dan politik dari para akseptor KB untuk memanfaatkan Program Keluarga Berencana, keadaan sosial dan budaya di daerah Kelurahan Gilingan sangat mendukung dan antusias terhadap keberadaan Program Keluarga Berencana, dalam arti tidak adanya kelompok penentang kebijakan, keberadaan Program Keluarga Berencana mampu membawa dampak positif pada kehidupan masyarakat.

Menurut Van Metter dan Van Horn (Winarno, 2007: 110) menyatakan bahwa lingkungan organisasi itu sendiri terdiri dari lembaga-lembaga atau kekuatan-kekuatan yang berada diluar organisasi dan berpotensi mempengaruhi kinerja organisasi itu. Lazimnya lingkungan ini mencakup pemasok, pelanggan, pesaing, badan pengaturan pemerintah, kelompok publik penekan dan sebagainya. Selanjutnya juga dikatakan bahwa terdapat tiga dimensi utama lingkungan organisasi, yaitu kapasitas, volatilitas dan kompleksitas.

Kapasitas lingkungan mengacu sampai tingkat mana lingkungan itu mendukung adanya pertumbuhan. Lingkungan yang kaya dan bertumbuh akan menimbulkan sumber daya yang berlebihan, sehingga dapat menyangga organisasi pada saat kelangkaan relatif. Kapasitas yang berlebihan dapat memberi kesempatan bagi sebuah organisasi membuat kesalahan, sedangkan kapasitas yang langka tidak mentolerir adanya kesalahan.

Tingkat ketidakstabilan lingkungan dimasukkan dalam dimensi volatility. Jika terdapat tingkat perubahan yang tidak dapat diprediksi, lingkungan tersebut adalah dinamis. Hal ini menyukarkan manajemen untuk meramalkan secara tepat kemungkinan yang terkait dengan berbagai alternatif keputusan. Pada sisi lain terdapat sebuah lingkungan yang stabil. Pada akhirnya lingkungan harus dinilai dalam hubungannya dengan kompleksitas, artinya tingkat dari heterogenitas dan konsentrasi di antara elemen lingkungan. Suatu lingkungan yang sederhana adalah homogen dan terkonsentrasi. Sebaliknya lingkungan yang heterogenitas dan penyebaran disebut lingkungan yang kompleks.

Pada indikator kondisi ekonomi sosial dan politik di Kelurahan Gilingan sangat mendukung keberadaan Program Keluarga Berencana serta peningkatan partisipasi pria dalam Keluarga Berencana. Selain itu dukungan terhadap Program Keluarga Berencana diperoleh pula dari stake holder terkait khususnya Pemerintah Kelurahan Gilingan, Puskesmas Gilingan dan juga dari tokoh agama, tokoh masyarakat serta lembaga-lembaga sosial yang ada (LPMK, SKD, PKK, RT/RW, LINMAS, FKPM) dan semua unsur terkait sehingga menumbuhkan kerjasama yang baik sehingga mampu mewujudkan tujuan dan mencapai keberhasilan Program Keluarga Berencana.

Faktor ukuran dan tujuan kebijakan juga memiliki peranan penting dalam menentukan keberhasilan suatu program, dimana dapat dikatakan bahwa Program Keluarga Berencana merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari kebijakan pemerintah terhadap pelaksanaan reformasi birokrasi, dan bagian dari komitmen pemerintah untuk mewujudkan *clean government and good governance*. Apa yang telah dilakukan

PLKB/PKB di Bapermas PP PA dan KB Kota Surakarta ini mampu menunjukkan, antara lain : Jaminan kualitas pelayanan publik yang baik (mudah, cepat, ada kepastian aturan/hukum, tidak berbelit-belit, sesuai procedure dan syarat pelayanan), tanpa membedakan akseptor, semua mendapatkan pelayanan dan fasilitas yang sama, tidak unsur KKN (Korupsi, Kolusi dan Nepotisme) dalam pelayanan terhadap warga masyarakat, kualitas program yang baik, efektif dan efisien serta bermanfaat sesuai dengan kebutuhan masyarakat, kualitas pelayanan publik yang akuntabel dan transparan, adanya wadah paguyuban yang membantu tugas PKB/PLKB untuk memberikan testimony kepada masyarakat. keberadaan program yang tepat sasaran, sesuai dengan tujuan program untuk masyarakat Kota Surakarta

Standar dan tujuan kebijakan menurut Van Metter dan Van Horn dalam Winarno (2007 : 112) adalah kebijakan yang ditetapkan oleh pemerintah tentang program yang dimaksud. Sasaran yang ingin dicapai adalah jumlah perubahan yang terjadi dan sejauh mana konsensus tujuan antara pameran-pameran dalam proses implementasi. Lebih lanjut Van Metter dan Van Horn menjelaskan bahwa proses implementasi dipengaruhi oleh sifat kebijakan yang akan dilaksanakan. Sifat kebijakan ini mengarah pada jumlah masing-masing perubahan yang dihasilkan dan jangkauan atau lingkup kesepakatan terhadap tujuan diantara pihak-pihak yang terlibat dalam proses implementasi.

Demikian juga Mazmanian dan Sabatier dalam Subarsono (2005: 102), menyatakan bahwa standar dan tujuan kebijakan yang dirumuskan dengan cermat dan disusun dengan jelas dengan urutan kepentingannya memainkan peranan yang amat penting sebagai alat bantu dalam mengevaluasi program, sebagai pedoman yang konkrit bagi pelaksana dan sebagai sumber dukungan bagi tujuan itu sendiri.

Dari pembahasan tersebut dapat diambil kesimpulan oleh penulis bahwa dalam hubungan ukuran dan tujuan kebijakan dengan pelaksanaan Program Keluarga Berencana telah sesuai dengan tujuan yang telah ditetapkan dan mampu menjawab kebutuhan masyarakat.

Pada dasarnya reformasi birokrasi adalah suatu perubahan signifikan elemen-elemen birokrasi seperti kelembagaan, sumber daya manusia aparatur, ketatalaksanaan, akuntabilitas, aparatur, pengawasan dan pelayanan publik, yang dilakukan secara sadar untuk memposisikan diri (birokrasi) kembali, dalam rangka menyesuaikan diri dengan dinamika lingkungan yang dinamis. Perubahan tersebut dilakukan untuk melaksanakan peran dan fungsi birokrasi secara tepat, cepat dan konsisten, guna menghasilkan manfaat

sesuai diamanatkan konstitusi dan mampu memberikan pelayanan prima kepada masyarakat.

Sehingga dengan penerapan yang baik dari indikator tersebut mampu meningkatkan kualitas program dan tentunya meningkatkan pencapaian partisipasi pria dalam Program Keluarga Berencana. Seiring dengan perubahan paradigma berfikir masyarakat bahwa kebutuhan berKB itu tidak hanya menjadi urusan wanita saja akan tetapi menjadi kebutuhan bersama didalam keluarga dan saat ini Program Keluarga Berencana juga telah berkembang sesuai dengan tuntutan perubahan zaman, dimana tidak hanya berkaitan dengan alat kontrasepsi saja melainkan ada sub program pembinaan ketahanan keluarga melalui BKB, BKR dan BKL serta peningkatan kesejahteraan keluarga melalui UPPKS dan penundaan usia pernikahan dan kesehatan reproduksi melalui PIK KRR.

4. Penutup

Secara keseluruhan implementasi kebijakan operasional partisipasi pria dalam program keluarga berencana (study kasus tentang kesertaan pria dalam program keluarga berencana di Kelurahan Gilingan Kecamatan Banjarsari Kota Surakarta) telah berjalan dengan baik dan lancar dengan hasil yang sudah bisa dikatakan baik, masyarakat menyambut positif akan keberadaan Program Keluarga Berencana dan tentu saja merasakan langsung akan manfaat Program Keluarga Berencana melalui pengaturan kehamilan dengan penggunaan alat kontrasepsi yang disediakan oleh pemerintah, Pendewasaan Usia Perkawinan dan Kesehatan Reproduksi, Pembangunan Ketahanan Keluarga (BKB, BKR dan BKL) dan Upaya Peningkatan Pendapatan Keluarga Sejahtera (UPPKS)

Dari berbagai kesimpulan diatas maka peneliti memiliki saran yang bisa dijadikan pertimbangan untuk melakukan kegiatan dan kebijakan Program Keluarga Berencana dimasa yang akan datang,

Pada indikator komunikasi hendaknya lebih ditingkatkan dalam pelaksanaan kebijakan Program Keluarga Berencana pada tahun-tahun mendatang, dengan cara : peningkatan penggunaan berbagai media komunikasi, seperti baliho, leaflet, pamflet, brosur, spanduk, banner maupun media komunikasi yang lain yang lebih menarik, Perlunya adanya pengembangan metode dalam rangkaian sosialisasi dengan menggunakan metode yang lain seperti FGD sampai dengan pemutaran film untuk mengkampanyekan program, mendukung keberadaan kelompok-kelompok KB atau paguyuban prio utomo yang sudah ada untuk memberikan testimoni kepada masyarakat, memperbanyak metode

sosialisasi melalui media televisi, radio dan media massa sehingga masyarakat lebih berminat, pencanangan Kelurahan atau wilayah sebagai percontohan keberhasilan Program Keluarga Berencana, mengkampanyekan kembali Program Keluarga Berencana melalui berbagai event-event yang ada di Kota Surakarta, menggaungkan kembali slogan-slogan Keluarga Berencana.

Pada indikator sumber daya perlu ditambah lagi, khususnya pada sumber daya anggaran sehingga mampu melakukan pemeriksaan status sperma pasca vasektomi yang saat ini belum terbiayai dan sumber daya peralatan seperti penambahan peralatan sosialisasi, sehingga para pelaksana petugas penyuluhan lebih cepat dan efisien dalam melakukan penyuluhan kepada masyarakat.

Pada indikator disposisi/Sikap Pelaksana Kebijakan perlu ditingkatkan lagi, terutama dalam hal pemberian insentif dan promosi karir, sehingga pegawai yang terlibat dalam implementasi kebijakan program kebijakan Implementasi kebijakan operasional peningkatan partisipasi pria dalam program keluarga sehingga petugas PLKB/PKB lebih termotivasi dalam menjalankan kebijakan tersebut.

Pada indikator Struktur Birokrasi perlu dilakukan pembenahan, meskipun selama ini prosedur pelayanan yang diberikan sudah cukup baik dan terjamin kualitas mutunya tentunya masih ada hal yang perlu disempurnakan, untuk menghadapi beberapa hambatan dan kendala dilapangan dan disesuaikan dengan tuntutan kemajuan zaman sehingga bisa lebih optimal dalam pelaksanaan kebijakan Implementasi kebijakan operasional peningkatan partisipasi pria dalam program keluarga berencana. Diharapkan adanya kebijakan yang lebih baik pada penempatan di wilayah untuk posisi PLKB/PKB dengan mempertimbangkan keberhasilannya di wilayah dengan proses rotasi, demikian pula dengan mempertimbangkan usia petugas, kemampuan petugas, jarak tempuh dari tempat domisili dengan wilayah yang dibina sehingga dapat lebih mengoptimalkan kinerjanya.

Pada indikator lingkungan ekonomi, sosial dan budaya perlu ditingkatkan lagi, terutama mengenai kepedulian, kesadaran dan dukungan warga setempat agar dapat lebih meningkatkan partisipasinya dalam pelaksanaan Program Keluarga Berencana, hal ini diperoleh seiring dengan semakin tingginya dukungan dan kepedulian Pemerintah terhadap Program Keluarga Berencana.

Pada indikator Ukuran dan Tujuan Kebijakan perlu adanya kebijakan khusus di tahun mendatang, sehingga program ini benar-benar tepat sasaran sesuai dengan yang diatur dalam petunjuk teknis pelaksanaan kebijakan. Dirasa masih perlu adanya peningkatan kualitas pelayanan walaupun saat ini sudah dirasa baik oleh masyarakat.

Selain itu perbaikan dan penyempurnaan terhadap mekanisme program juga perlu untuk ditinjau dan diperbaiki lagi, hal yang paling mendesak untuk segera dikaji adalah pada mekanisme tindakan Vasektomi/MOP dimana saat ini tidak teranggarkan pembiayaan pemeriksaan/cek sperma pasca tindakan Vasektomi sehingga hal ini dikawatirkan akan berdampak negatif terhadap program apabila terjadi komplikasi atau kegagalan.

Daftar Pustaka

1. Agustinus, Leo. 2008. *Dasar-dasar Kebijakan Publik*. Bandung: CV. Alfabeta
2. BKKBN-Fak. Ekonomi Universitas Indonesia. *Solusi bagi Pembangunan Bangsa, Info Demografi, Wahana Peningkatan Pengetahuan Kependudukan*. Tahun XIII. Nomor 1, 2004, Jakarta.
3. BKKBN, 2000, *Pedoman Penggarapan Peningkatan Partisipasi Pria dalam Program KB dan Kesehatan Reproduksi yang Berwawasan Gender*, Jakarta.
4. BKKBN-DEPAG RI, 1990, *Umat Islam dan Gerakan Keluarga Berencana di Indonesia*, Jakarta.
5. Edward III, George.C. 1980. *Implementation Public Policy*. Washington: Congressional Quarterly Press.
6. Islamy, M. Irfan. 2001. *Prinsip-prinsip Kebijakan Negara*. Jakarta: Bumi Aksara.
7. Subarsono, AG. 2005. *Analisis Kebijakan Publik, Konsep, Teori dan Aplikasi*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
8. Winarno, Budi. 2007. *Kebijakan Publik Teori dan Proses*. Jakarta: Media Presindo.

Peraturan Perundang-undangan

9. Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 7 tahun 2005 Tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional Tahun 2004-2009 (RPJMN), Jakarta.
10. Peraturan Presiden Republik Tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) Tahun 2015-2019, Jakarta.