

## PELAKSANAAN PROGRAM KELUARGA BERENCANA DI KECAMATAN MELAK KABUPATEN KUTAI BARAT

Lukman Hakim<sup>1</sup>

<sup>1</sup>Alumni Magister Administrasi Publik FISIP Unmul

Alamat Korespondensi: jurnal.paradigma.mianunmul@gmail.com

**Abstract:** This study aimed to examine the implementation of family planning programs in the district of Melak, West Kutai Regency especially in terms of communication, resources, disposition, bureaucratic structure and identify the factors supporting and hindering the implementation of the family planning program in the district of Melak, West Kutai Regency. In this research, writer use the qualitative approach. Data collecting conducted by doing circumstantial interview, sharing observation and also documentation study. After this phase, is done by a data analysis qualitative that use the interactive model analysis. The results showed that the implementation of the family planning program in the District Melak not run well. This is caused by the lack of family planning and their extension number of cadres, the facilities were incomplete and lack of budget from the government for the implementation of family planning programs.

**Keywords:** public policy, implementation, family planning

**Abstrak:** Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui pelaksanaan program Keluarga Berencana di Kecamatan Melak Kabupaten Kutai Barat terutama dalam hal komunikasi, sumber daya, disposisi dan struktur birokrasi serta mengidentifikasi faktor pendukung dan penghambat pelaksanaan Program Keluarga Berencana di Kecamatan Melak Kabupaten Kutai Barat. Dalam penelitian ini, penulis menggunakan pendekatan kualitatif. Pengumpulan data dilakukan dengan cara melakukan wawancara mendalam, observasi berperan serta, dan studi dokumentasi. Setelah tahap ini, dilakukan analisa data kualitatif menggunakan metode analisis data model interaktif. Hasil penelitian menunjukkan bahwa pelaksanaan Program Keluarga Berencana di Kecamatan Melak belum berjalan dengan baik. Hal ini disebabkan oleh minimnya jumlah penyuluh keluarga berencana beserta kader, fasilitas yang belum lengkap serta minimnya anggaran dari pemerintah untuk pelaksanaan program keluarga berencana.

**Kata Kunci :** kebijakan publik, implementasi, keluarga berencana

### Pendahuluan

Sejak dicanangkan menjadi program nasional sekitar 4 (empat) dasawarsa yang lalu, Program Keluarga Berencana di Indonesia termasuk di Kecamatan Melak telah memberikan hasil yang cukup menggembirakan. Keberhasilan ini ditandai dengan semakin terwujudnya konsep keluarga kecil sebagai bagian dari tata kehidupan masyarakat. Hal ini tercermin antara lain dengan semakin meningkatnya angka kesertaan keluarga berencana, mengecilnya rata-rata anak yang dimiliki keluarga, menurunnya angka kematian bayi dan anak. Data dan fakta telah menunjukkan yaitu pada awal Program Keluarga Berencana dilakukan, rata-rata anak sebesar 5,6 per wanita. Saat ini perilaku masyarakat telah berubah dari konsep keluarga besar menjadi keluarga kecil yang sejahtera.

Dipilihnya Kecamatan Melak sebagai lokus penelitian karena Kecamatan Melak memiliki 3 (tiga) kriteria utama sasaran Program Keluarga Berencana yaitu ; Daerah pesisir sungai, kawasan kumuh dan miskin perkotaan, dan daerah industri

(pertambahan batubara). Visi Program Keluarga Berencana untuk mencapai penduduk seimbang tahun 2015 harus diupayakan secara maksimal untuk menurunkan fertilitas melalui perluasan cakupan Program Keluarga Berencana secara lebih luas dan merata sampai ke daerah yang sulit dijangkau dan daerah yang memiliki kriteria sasaran Program Keluarga Berencana lainnya seperti di Kecamatan Melak. Misi pembangunan berwawasan kependudukan dan mewujudkan keluarga kecil bahagia dan sejahtera juga sejalan misi Kecamatan Melak yang menginginkan masyarakatnya semakin sehat, cerdas, aman dan sejahtera.

Berdasarkan pemaparan di atas, salah satu upaya yang dilakukan oleh pemerintah Kecamatan Melak adalah dengan pengendalian pertumbuhan penduduk dengan harapan mampu meningkatkan kualitas sumber daya manusia yang ada di Kecamatan Melak. Hal ini sesuai dengan motto KB yang sering kita dengar bahwa dengan program KB maka keluarga akan lebih baik dan lebih terurus. Dengan kondisi yang demikian maka peluang untuk mendapatkan sumber daya manusia yang lebih berkualitas akan semakin besar.

## **Konsep dan Teori**

### **Implementasi Kebijakan Publik**

Budi Winarno (2002:32), yang mengatakan bahwa: implementasi kebijakan dibatasi sebagai menjangkau tindakan-tindakan yang dilakukan oleh individu-individu pemerintah dan individu-individu swasta (kelompok-kelompok) yang diarahkan untuk mencapai tujuan-tujuan yang telah ditetapkan dalam keputusan-keputusan kebijaksanaan sebelumnya.

Menurut Edward (dalam Juliartha, 2009:58) keberhasilan proses implementasi yakni komunikasi, sumber daya, sikap birokrasi atau pelaksana dan prosedur pelayanan. Adapun penjelasannya adalah sebagai berikut:

- a. Komunikasi, keberhasilan kebijakan mensyaratkan agar implementor mengetahui apa yang harus dilakukan. Apa yang menjadi tujuan dan sasaran kebijakan (*target group*) sehingga akan mengurangi distorsi implementasi. Apabila tujuan dan sasaran suatu kebijakan tidak jelas atau bahkan tidak diketahui sama sekali oleh kelompok sasaran, maka kemungkinan akan terjadi resistensi dari kelompok sasaran.
- b. Sumber daya, walaupun isi kebijakan sudah dikomunikasikan secara jelas dan konsistensi, tetapi apabila implementor kekurangan sumber daya untuk melaksanakan, implementasi tidak akan berjalan efektif. Sumber daya tersebut dapat berwujud sumber daya manusia, yakni kompetensi implementor, dan sumber daya *financial*. Sumber daya adalah faktor penting untuk implementasi kebijakan agar efektif. Tanpa sumber daya, kebijakan hanya tinggal di kertas menjadi dokumen saja.
- c. Disposisi, adalah watak dan karakteristik atau sikap yang dimiliki oleh implementor seperti komitmen, kejujuran, sifat demokratis. Apabila implementor memiliki disposisi yang baik, maka dia akan dapat menjalankan kebijakan dengan baik seperti apa yang diinginkan oleh pembuat kebijakan. Ketika implementor memiliki sifat atau perspekti yang berbeda dengan

pembuat kebijakan, maka proses implementasi kebijakan juga menjadi tidak efektif.

- d. Struktur birokrasi yang bertugas mengimplementasikan kebijakan memiliki pengaruh yang signifikan terhadap implementasi kebijakan. Salah satu dari aspek struktur yang penting dari setiap organisasi adalah adanya prosedur operasi yang standar (*standard operating procedures*) atau SOP. SOP menjadi pedoman bagi setiap implementor dalam bertindak. Prosedur pelayanan yang terlalu panjang akan cenderung melemahkan pengawasan dan menimbulkan *red tape*, yakni prosedur birokrasi yang rumit dan kompleks. Ini pada gilirannya menyebabkan aktivitas organisasi tidak fleksibel.

### **Konsep Kebijakan Pembangunan KPH**

Pembangunan KPH di Indonesia telah menjadi komitmen pemerintah dan masyarakat (para pihak), yang telah dimandatkan melalui UU Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan, PP Nomor 44 Tahun 2004 tentang Perencanaan Kehutanan dan PP Nomor 6 Tahun 2007 tentang Tata Hutan dan Penyusunan Rencana Pengelolaan Hutan serta Pemanfaatan Hutan, yang bertujuan untuk mewujudkan pengelolaan hutan yang efisien dan lestari.

Menurut Sriyono dan Djajono (2010 : 1) menerangkan bahwa Kesatuan Pengelolaan Hutan ( KPH) merupakan wilayah pengelolaan hutan sesuai fungsi pokok dan peruntukannya yang dikelola secara efisien dan lestari.

Menurut Kartodihardjo (2011), Pembangunan KPH sebagaimana yang diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 6 tahun 2007 jo Peraturan Pemerintah Nomor 3/2008 tentang Tata Hutan, Penyusunan Rencana Pengelolaan Hutan, serta Pemanfaatan Hutan, secara operasional harus memenuhi 3 komponen kegiatan, Pertama, pembentukan unit-unit wilayah KPH pada seluruh kawasan hutan sehingga ada kepastian wilayah kelola. Kedua, pembentukan institusi pengelola pada setiap unit KPH, sehingga ada kepastian penanggung jawab pelaksanaan fungsi-fungsi manajemen di tingkat tapak. Dan Ketiga, penyusunan rencana pengelolaan hutan di tingkat KPH sebagai penjabaran operasional pencapaian target-target rencana kehutanan tingkat Kabupaten/Kota, Provinsi dan Nasional.

Berdasarkan hasil tersebut, tergambar bahwa konsep kebijakan pembangunan KPH masih merupakan konsep yang ideal dalam menyelesaikan berbagai macam permasalahan kehutanan., akan tetapi implementasi kebijakan tersebut masih belum tepat dan sesuai dengan tujuan yang diharapkan. Hal tersebut disebabkan oleh beberapa faktor di antaranya faktor komunikasi antara stakeholder, sumber daya dan partisipasi stakeholder.

### **Metode Penelitian**

Penelitian yang dilakukan penulis termasuk penelitian deskriptif dan akan dianalisis dengan menggunakan metode analisis kualitatif. Penelitian deskriptif bermaksud menggambarkan /mendeskripsikan relasi sebuah peristiwa/gejala untuk memperoleh informasi mengenai fenomena yang terjadi dengan masalah yang diteliti. Pengumpulan data dilakukan dengan menggunakan sumber data utama dan *supplementary data* untuk sumber pelengkap, yaitu melakukan pengumpulan

dokumen melalui sumber pendukung. Analisis data yang digunakan adalah analisis data interaktif

### **Hasil Penelitian**

Menurut George C. Edward III dalam Budi Winarno, faktor-faktor yang mempengaruhi kebijakan adalah komunikasi, sumber-sumber, disposisi, dan struktur birokrasi. Keempat dimensi ini dalam konteks kebijakan Program Keluarga Berencana di Kecamatan Melak nampak ada kesesuaian, walaupun derajat kepentingan masing-masing dimensi tidak segaris.

### **Komunikasi**

Komunikasi merupakan faktor yang sangat penting didalam menjalankan suatu kebijakan. Tujuan dan sasaran dari pelaksanaan suatu kebijakan harus sampai kepada penerima kebijakan dengan jelas agar tidak terjadi kesalahpahaman antara pelaksana kebijakan dengan penerima kebijakan. Agar tujuan dan sasaran dari program dapat tercapai, maka diperlukan komunikasi yang baik.

Dimensi komunikasi dalam pelaksanaan Program Keluarga Berencana ditentukan dari beberapa unsur yang terdapat dalam komunikasi, seperti Menurut Edward III dalam Widodo (2010:97), komunikasi kebijakan memiliki beberapa dimensi, antara lain dimensi transmisi (*transmission*), kejelasan (*clarity*) dan konsistensi (*consistency*). Mengenai bagaimana dimensi komunikasi yang terjadi di Kecamatan Melak dapat dideskripsikan sebagai berikut.

**Transmisi.** Faktor yang sangat menentukan dalam komunikasi adalah kemampuan orang yang menyampaikan pesan. Dari sinilah pesan akan ditransmisikan kepada sasaran atau peneriman pesan.

Penyampai pesan dalam hal ini adalah Penyuluh Keluarga Berencana yang dalam melaksanakan tugasnya harus senantiasa memperhatikan hal-hal yang berkaitan dengan hak-hak reproduksi, sebagai bagian yang tak terpisahkan dengan hak asasi manusia. Selain itu juga harus diperhatikan pula hal-hal yang berkaitan dengan aspek demografis. Oleh karena itu, Penyuluh Keluarga Berencana sebagai pengelola Program Keluarga Berencana Nasional di tingkat kecamatan, kelurahan/kampung dituntut untuk mengembangkan potensi dirinya sehingga mau dan mampu menghadapi setiap perubahan lingkungan kerja yang terjadi serta memiliki kesanggupan/ komitmen untuk berubah.

Penyuluh Keluarga Berencana di Kecamatan Melak berjumlah 4 orang yang memiliki latar belakang pendidikan yang berbeda-beda. Sebanyak 3 orang Penyuluh Keluarga Berencana berlatar belakang pendidikan sarjana pada saat diterima menjadi calon pegawai negeri sipil sedangkan 1 orang lainnya masih berlatar belakang SMA pada saat menjadi calon pegawai negeri sipil.

**Kejelasan.** Meskipun isi pesan mengacu pada panduan materi konseling, namun keutuhan, kelengkapan serta sistematika penyampaian yang disampaikan kurang sempurna dan sistematis, maka kualitas komunikasi akan menjadi bias. Oleh karena itu isi pesan juga harus mendapat perhatian dalam sebuah komunikasi.

Kecamatan Melak memiliki wilayah yang luas dan terdapat beberapa kampung yang jauh dari Puskesmas sehingga sulit untuk mengadakan sosialisasi

tentang Program Keluarga Berencana secara efektif. Masih banyak masyarakat yang belum mengerti atau belum mengetahui tentang Program Keluarga Berencana secara jelas dan lengkap.

**Konsistensi.** Konsistensi (*consistency*) diperlukan agar kebijakan yang diambil tidak simpang siur sehingga membingungkan pelaksana kebijakan, target grup dan pihak-pihak yang berkepentingan. Konsistensi yang dimaksud bukan hanya tentang isi pesan yang akan disampaikan tetapi juga tentang bagaimana cara menyampaikan pesan melalui media yang akan digunakan.

Penyuluhan yang dilakukan oleh Penyuluh Keluarga Berencana rutin dilakukan disetiap posyandu di Kecamatan Melak. Posyandu merupakan usaha untuk melibatkan masyarakat dalam kegiatan-kegiatan upaya peningkatan kesehatan dan pencegahan penyakit. Pelayanan kesehatan posyandu adalah jembatan upaya-upaya pelayanan profesional dan pelayanan non-profesional yang dapat dikembangkan oleh masyarakat dan keluarga.

Realitas di lapangan menunjukkan bahwa komunikasi yang baik belum dilakukan secara maksimal, yang hal ini ditunjukkan dengan masih belum memadainya media yang digunakan dalam menyampaikan program KB. Penyampaian program KB masih terpaku pada kegiatan posyandu dan menumpang pada kegiatan pemerintah rutin lainnya. Hal ini menyebabkan hanya masyarakat yang aktif dan tidak sibuk saja yang bisa mengikuti kegiatan tersebut.

Di saat kemajuan teknologi dan informasi saat sekarang ini, masyarakat membutuhkan gebrakan berupa sosialisasi yang tidak kaku pada kegiatan yang rutin saja. Masyarakat membutuhkan kehadiran pemerintah ditengah-tengah mereka bukan sebaliknya masyarakat yang mendatangi pemerintah. Meskipun demikian, tanggung jawab ini juga perlu didukung oleh semua pihak terutama pemimpin formal dan pemimpin informal dalam masyarakat tersebut.

### **Sumber Daya**

Sumber daya memegang peranan yang sangat penting implementasi kebijakan karena walaupun isi kebijakan sudah disusun dan dikomunikasikan dengan baik tanpa di dukung oleh sumber daya, maka hanya akan menjadi sebuah wacana belaka. Sumber daya tersebut dapat berupa sumber daya manusia, sarana dan prasarana, serta dana.

**Sumber Daya Manusia.** Sumber daya manusia merupakan salah satu variabel yang mempengaruhi keberhasilan pelaksanaan kebijakan. Dalam hal sumber daya manusia, jumlah tenaga kesehatan dan Penyuluh Keluarga Berencana yang terdapat di Kabupaten Kutai Barat masih sangat terbatas. Masih banyak wilayah yang kekurangan tenaga kesehatan terutama bidan dan tenaga Penyuluh Keluarga Berencana bahkan untuk daerah yang cukup ramai seperti Kecamatan Melak.

Untuk mewujudkan tujuan Program Keluarga Berencana harus didukung oleh berbagai Sumber Daya Manusia yang handal. Sampai saat ini, jumlah sumber daya manusia yang dibutuhkan masih belum tercukupi karena keterbatasan dana dari pemerintah. Sumber daya manusia yang sudah ada harus dapat dimaksimalkan kerjanya sehingga program keluarga berencana dapat tetap berjalan.

Di dalam Program Keluarga Berencana, yang bertugas memberikan pelayanan kesehatan adalah bidan terlatih yang melakukan pelayanan Program Keluarga Berencana di fasilitas kesehatan pemerintah maupun swasta. Sedangkan Penyuluh Keluarga Berencana bertugas memberikan komunikasi, informasi dan edukasi yang bertujuan untuk mengubah pola pikir masyarakat agar mendukung Program Keluarga Berencana.

Untuk saat ini, jumlah Penyuluh Keluarga Berencana masih sangat kurang mengingat wilayah yang dibina sangat luas. Kecamatan Melak yang memiliki 2 kelurahan dan 4 kampung hanya memiliki 4 orang Penyuluh Keluarga Berencana. Jadi terpaksa 1 orang Penyuluh Keluarga Berencana ada yang harus membina lebih dari 1 kampung. Pemerintah Daerah telah mengusulkan penambahan formasi Penyuluh Keluarga Berencana ke pemerintah pusat dan disetujui pada tahun 2013 yang lalu telah dibuka lowongan tes Calon Pegawai Negeri Sipil (CPNS) untuk Kabupaten Kutai Barat sebanyak 7 orang.

Di Kecamatan Melak juga terdapat 10 orang bidan yang terdiri dari 3 orang bidan yang berstatus sebagai Pegawai Negeri Sipil (PNS) dan 7 orang bidan yang berstatus masih sebagai Tenaga Kerja Kontrak (TKK). Terdapat 7 orang bidan yang bertugas di Puskesmas Induk atau Puskesmas Melak. Sedangkan sisanya 1 orang bidan bertugas di Pustu Empas dan 1 orang bidan bertugas di PKMK Muara Bunyut.

**Sumber Daya Anggaran.** Dana dalam Program Keluarga Berencana ini berasal dari Pemerintah Pusat dan Pemerintah Kabupaten. Pemerintah Kabupaten Kutai Barat telah memberikan dana operasional sebesar Rp. 1.000.000,- dipotong pajak per bulan kepada setiap Penyuluh Keluarga Berencana. Setiap Penyuluh Keluarga Berencana juga mendapatkan bantuan dana stimulan dari Pemerintah Pusat sebesar Rp. 400.000,- per tahun. Selain itu mereka juga mendapatkan Dukungan Operasional sebesar Rp. 300.000,- perkampung binaan dan bantuan dana lainnya.

Dana operasional dari pemerintah daerah masih belum jelas pertanggungjawabannya sebab untuk mencairkan dana operasional tersebut cukup hanya dengan membawa fotocopy visum kegiatan Penyuluh Keluarga Berencana yang dirangkum setiap bulan dan ditandatangani oleh atasan langsung Penyuluh Keluarga Berencana atau ketua panitia kegiatan jika yang dilaporkan adalah kegiatan yang memiliki struktur kepanitiaan. Sedangkan untuk kegiatan sosialisasi Program Keluarga Berencana sendiri tergantung dari kemandirian Penyuluh Keluarga Berencana. Hal ini yang menyebabkan Penyuluh Keluarga Berencana enggan untuk melaksanakan kegiatan sosialisasi secara mandiri karena besarnya biaya yang dibutuhkan serta tidak adanya punishment ketika tidak melaksanakan kegiatan sosialisasi.

**Sarana dan Prasarana.** Selain sumber daya manusia dan sumber daya anggaran, sarana dan prasarana juga sangat penting untuk diperhatikan dalam Program Keluarga Berencana. Sarana dan prasarana yang digunakan dalam Program Keluarga Berencana pada saat ini sudah mulai mendapat perhatian dari pemerintah pusat. Namun semua sarana dan prasarana yang diberikan oleh pemerintah pusat tersebut masih belum didukung dengan dana operasional dan perawatannya

Sebagian besar sarana dan prasarana yang didapat adalah bantuan dari pemerintah pusat. Pada tahun 2014, setiap Penyuluh Keluarga Berencana

mendapatkan bantuan motor dinas. Pada tahun 2015, setiap kecamatan mendapatkan bantuan komputer, printer dan modem untuk membantu kelancaran tugas Program Keluarga Berencana. Akan tetapi, bantuan dari pemerintah daerah masih sangat minim. Sampai saat ini, ruang kerja Penyuluh Keluarga Berencana di kecamatan melak masih menumpang di kantor kecamatan melak bahkan barang inventaris seperti meja, kursi dan lemari masih meminjam dari kantor kecamatan melak.

**Sumber Daya Kewenangan.** Sumber daya lain yang cukup penting dalam menentukan keberhasilan suatu implementasi kebijakan adalah kewenangan. Kewenangan (*authority*) yang cukup untuk membuat keputusan sendiri yang dimiliki oleh suatu lembaga akan mempengaruhi lembaga itu dalam melaksanakan suatu kebijakan. Kewenangan ini menjadi penting ketika mereka dihadapkan suatu masalah dan mengharuskan untuk segera diselesaikan dengan suatu keputusan.

Pelaksanaan program keluarga berencana sangat tergantung kepada kebijakan strategis pemangku kebijakan yang ada di daerah, maka dengan diterbitkannya PP No. 38 Tahun 2008 tentang pembagian urusan pemerintah antara pemerintah, pemerintah provinsi dan pemerintah kabupaten/kota serta PP NO.41 Tahun 2008 tentang organisasi perangkat daerah, Keluarga Berencana (KB) dan Keluarga Sejahtera (KS) merupakan satu diantara 28 urusan wajib.

Ketika bukan menjadi program prioritas daerah, otonomi daerah jelas mengganggu jalannya program KB, karena setiap kegiatan sangat tergantung keuangan daerah, kemudian tugas yang diberikan kepada penyuluh KB seringkali diluar dari tugas pokok dan fungsi penyuluh KB, sehingga gairah kerja mereka menjadi berkurang

Pada saat ini penyuluh keluarga berencana memiliki 1 garis komando yaitu dari Kepala Kantor PP & KB dan 1 garis koordinasi dengan Camat. Karena banyaknya kegiatan yang harus dilaksanakan, seringkali mereka bingung mendahulukan kegiatan yang sesuai dengan tugas dan fungsi penyuluh KB. memberikan instruksi yang terkait dengan kedisiplinan kerja

### **Disposisi**

Disposisi implementator sebagaimana yang dikemukakan oleh AG Subarno, mencakup (1) respons implementator terhadap kebijakan yang akan mempengaruhi kemampuannya untuk melaksanakan kebijakan, (2) kognisi, pemahaman para implementator terhadap kebijakan yang dilaksanakan, (3) intensitas disposisi implementator, yakni preferensi nilai yang dimiliki oleh implementator.

**Respon implementator terhadap kebijakan.** Pada saat ini, program KB sangat memperhatikan kualitas SDM dari para Penyuluh KB. Oleh karena itu, tes CPNS untuk penyuluh KB di Kabupaten Kutai Barat pada tahun 2013 yang lalu minimal harus lulusan sarjana. Ketika itu, lulusan sarjana yang dibuka untuk formasi penyuluh KB adalah dari Fakultas Kesehatan Masyarakat, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Fakultas Hukum dan Fakultas Ekonomi. Standar tingkat pendidikan bagi Penyuluh KB tersebut menjadikan mereka dalam merespon kebijakan cukup cepat.

**Kognisi.** Kognisi adalah pemahaman para implementator terhadap kebijakan yang dilaksanakan. Penggunaan media penyuluhan yang konvensional,

menunjukkan betapa pemahaman program KB yang seharusnya dapat melalui kebijakan pelayanan di tempat kerja, seperti memberikan penyuluhan di pasar, pangkalan ojek serta tempat kerja masyarakat yang lain.

Pengetahuan tentang media yang dimiliki oleh Penyuluh KB terbatas hanya di posyandu sebagai tempat penyuluhan dan kegiatan rutin saja, sementara itu sesungguhnya informan menginginkan pesan tentang KB bisa sampai ke telinganya, sehingga dibutuhkan penyesuaian waktu dan tempat penyuluhan bagi masyarakat yang tidak punya akses ke tempat-tempat tersebut.

**Freferensi nilai.** Keteladanan untuk menggunakan alat kontrasepsi bagi para penyuluh KB sangat dibutuhkan. Sikap yang dimiliki oleh pelaksana kebijakan seperti komitmen, kejujuran, sifat demokratis sangat menentukan keberlangsungan dari suatu program. Apabila pelaksana kebijakan memiliki sikap yang baik maka dia akan dapat menjalankan kebijakan dengan baik seperti apa yang diinginkan oleh pembuat kebijakan. Ketika pelaksana kebijakan memiliki sikap atau perspektif yang berbeda dengan pembuat kebijakan, maka proses implementasi kebijakan juga menjadi tidak efektif.

Semua Penyuluh Keluarga Berencana memang harus bersikap sopan dan ramah agar mereka dapat diterima dengan baik di masyarakat dan tujuan dari Program Keluarga Berencana bisa tercapai. Untuk meningkatkan cara berkomunikasi yang baik dengan masyarakat, para Penyuluh Keluarga Berencana sudah dibekali dengan pelatihan-pelatihan khusus seperti pelatihan Komunikasi Intra Personal (KIP) Konseling yang diadakan di BKKBN Provinsi Kalimantan Timur setiap tahunnya. Semakin banyak pelatihan yang pernah diikuti oleh Penyuluh Keluarga Berencana diharapkan juga dapat semakin meningkatkan kualitas mereka ketika dilapangan.

### **Struktur Birokrasi**

Struktur organisasi yang dimaksudkan adalah kepastian bentuk atau jenis yang melaksanakan kebijakan di tingkat kecamatan. Struktur organisasi yang terlalu panjang akan cenderung melemahkan pengawasan dan menimbulkan *red tape*, yakni prosedur birokrasi yang rumit dan kompleks. Ini pada gilirannya menyebabkan aktivitas organisasi tidak fleksibel. Salah satu dari aspek struktur yang penting dari setiap organisasi adalah adanya prosedur operasi yang standar (*standard operating procedures*) atau SOP. SOP menjadi pedoman bagi setiap implementor dalam bertindak.

**Standard Operating Procedure (SOP).** Proses pelayanan Program Keluarga Berencana berawal dari masyarakat sebagai calon peserta KB dengan datang secara langsung ke klinik KB terdekat baik itu bidan, dokter maupun puskesmas. Setelah tiba di klinik masyarakat akan diberikan pengarahan berupa konseling, pada tahap ini masyarakat akan dijelaskan tentang Program KB secara lebih detail. Setelah melakukan konseling masyarakat akan diperiksa kesehatannya jika ingin ikut KB, kemudian baru menentukan produk apa yang ingin digunakan dan setelah menemukan pilihan yang dirasa tepat kemudian dilakukan pemasangan alat dan jadilah masyarakat menjadi peserta KB aktif baru.



Prosedur pelayanan Program Keluarga Berencana masih belum berjalan dengan baik karena kurangnya komunikasi antara penyuluh keluarga berencana dan petugas kesehatan. Para penyuluh keluarga berencana dikecamatan melak seharusnya ditempatkan di Puskesmas bukan di Kantor Kecamatan. Kegiatan yang ada di Kantor Kecamatan seringkali tidak berhubungan langsung dengan pelaksanaan program keluarga berencana. Kendala selanjutnya adalah pada tahap konseling atau penyuluhan, karena belum adanya balai sendiri sehingga konseling atau penyuluhan hanya rutin dilakukan di posyandu maupun kegiatan hari besar yang berhubungan dengan kesehatan. Padahal seharusnya jika mempunyai balai penyuluhan sendiri, terutama untuk konseling bisa dilakukan kapan saja tergantung kebutuhan dari akseptor. Sehingga tidak menumpuk pada satu waktu

**Fragmentasi.** Sifat kedua dari struktur birokrasi yang berpengaruh dalam pelaksanaan kebijakan adalah fragmentasi organisasi. Tanggung jawab bagi suatu bidang kebijakan sering tersebar diantara beberapa organisasi, seringkali pula terjadi desentralisasi kekuasaan tersebut dilakukan secara radikal guna mencapai tujuan-tujuan kebijakan. Konsekuensi yang paling buruk dari fragmentasi birokrasi adalah usaha untuk menghambat koordinasi. Para birokrat karena alasan-alasan prioritas dari badan-badan yang berbeda, mendorong para birokrat ini untuk menghindari koordinasi dengan badan-badan lain. Padahal penyebaran wewenang dan sumber-sumber untuk melaksanakan kebijakan-kebijakan yang kompleks membutuhkan koordinasi. Hambatan ini diperburuk oleh struktur pemerintah yang terpecah-pecah. Pada umumnya semakin besar koordinasi yang diperlukan untuk melaksanakan kebijakan, semakin berkurang kemungkinan untuk berhasil.

Fragmentasi mengakibatkan pandangan-pandangan yang sempit dari banyak lembaga birokrasi. Hal ini akan menimbulkan dua konsekuensi pokok yang merugikan bagi implementasi yang berhasil. Pertama, tidak ada orang yang akan mengakhiri implementasi kebijakan dengan melaksanakan fungsi-fungsi tertentu karena tanggungjawab bagi suatu bidang kebijakan terpecah-pecah. Disamping itu, karena masing-masing badan mempunyai yuridiksi yang terbatas atas suatu bidang, maka tugas-tugas yang penting mungkin akan terdampar antara retak-retak struktur organisasi. Kedua, pandangan-pandangan yang sempit dari badan-badan mungkin juga akan menghambat perubahan. Jika suatu badan mempunyai fleksibilitas yang rendah dalam misi-misinya, maka badan itu akan berusaha mempertahankan esistensinya dan besar kemungkinan akan menentang kebijakan-kebijakan baru yang membutuhkan perubahan.

Di dalam pelaksanaan Program Keluarga Berencana di Kecamatan Melak, para Penyuluh Keluarga Berencana secara organisasi berada dibawah komando langsung Kepala Kantor Pemberdayaan Perempuan dan Keluarga Berencana Kabupaten Kutai Barat. Semua kegiatan yang dilakukan oleh Penyuluh Keluarga Berencana di lapangan harus dicatat dan dilaporkan langsung kepada Kepala Kantor Pemberdayaan Perempuan dan Keluarga Berencana Kabupaten Kutai Barat melalui bukti visum kegiatan. Sementara untuk pengawasan kegiatan, para Penyuluh Keluarga Berencana harus berkoordinasi dengan pihak Kecamatan, Kelurahan dan Kampung, sampai dengan ketua RT di wilayah binaan mereka. Ketika ditempatkan di kantor kecamatan oleh Kantor PP dan KB, para penyuluh KB seperti memiliki 2

atasan langsung yang sama-sama harus dituruti perintahnya. Jika ada kegiatan yang bersamaan harus dilakukan, terkadang para penyuluh KB harus bekerja sangat ekstra agar semuanya bisa berjalan dengan lancar.

### **Kesimpulan**

Dari hasil dan pembahasan dapat kita simpulkan beberapa hal sebagai berikut.

1. Komunikasi yang dilakukan dalam pelaksanaan Program Keluarga Berencana melalui media ruangan Posyandu masih tidak efektif karena belum menjangkau seluruh kalangan masyarakat.
2. Jumlah Penyuluh Keluarga Berencana masih belum memenuhi standar yaitu minimal 1 penyuluh perkampung sedangkan di Kecamatan Melak yang memiliki 2 kelurahan dan 4 kampung hanya memiliki 4 penyuluh.
3. Fasilitas yang digunakan masih belum lengkap seperti belum adanya Balai Penyuluhan, Pos KB, proyektor, alat peraga, dan lain-lain.
4. Sikap para pelaksana Program Keluarga Berencana termasuk bidan, penyuluh KB serta kader sangat baik dan ramah namun belum didukung oleh stakeholder dalam masyarakat setempat.
5. Struktur birokrasi dalam pelaksanaan Program Keluarga Berencana masih belum jelas dan berbelit-belit.
6. Ketersediaan data kependudukan dilapangan terutama yang berhubungan dengan Program Keluarga Berencana masih belum lengkap.
7. Tidak ada biaya untuk pemasangan alat kontrasepsi di Puskesmas Melak.

Dari pembahasan dan kesimpulan yang telah dikemukakan, penulis memberikan rekomendasi dan saran sebagai berikut.

1. Perlunya meningkatkan sosialisasi mengenai Program Keluarga Berencana yang bertahap melalui kerja sama dengan berbagai macam elemen masyarakat seperti tokoh masyarakat, tokoh agama, pemuda karang taruna, lembaga swadaya masyarakat, ibu-ibu PKK, dan lain-lain.
2. Perlunya penambahan jumlah Penyuluh Keluarga Berencana dan Petugas Medis serta para kader mengingat jumlah penduduk di Kecamatan Melak yang sangat banyak apalagi dengan adanya Program Keluarga Berencana yang mengharuskan mereka untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat setiap saat.
3. Perlunya penambahan fasilitas bagi pelaksanaan Program Keluarga Berencana seperti Balai Penyuluhan Keluarga Berencana, Pos Keluarga Berencana, alat peraga, proyektor, sound system, dan sebagainya.
4. Perlunya peningkatan anggaran Program Keluarga Berencana dalam Anggaran Pembelanjaan dan Belanja (APBD) Kabupaten Kutai Barat setiap tahunnya.
5. Perlunya dukungan fasilitas, uang insentif, pelatihan bagi para kader Program Keluarga Berencana
6. Perlunya pemutakhiran data kependudukan terutama yang berhubungan dengan Program Keluarga Berencana

### Daftar Pustaka

- Anonim. 2010. *UU No. 52 Tahun 2009 Tentang Perkembangan Kependudukan dan Pembangunan Keluarga*. Fokus Media: Bandung.
- \_\_\_\_\_. 2010. *Peraturan Presiden Nomor 62 Tahun 2010 tentang Badan Kependudukan dan Keluarga Berencana Nasional*. Bandung : Fokus Media
- Dunn, William N. 2000. *Pengantar Analisa Kebijakan Publik*. Gama Press: Yogyakarta.
- Juliartha, Edward. 2009. *Model Implementasi Kebijakan Publik*. Trio Rimba Persada: Jakarta.
- Moleong, J. 2008. *Metodologi Penelitian Kualitatif*. PT. Remaja Rosdakarya: Bandung.
- Subarsono, AG. 2005. *Analisis Kebijakan Publik*. Pustaka Pelajar: Yogyakarta.
- Suratun, dkk. 2008. *Pelayanan Keluarga Berencana dan Pelayanan Kontrasepsi*. Trans Info Media: Jakarta.
- Widiyanti S, Ninik. 1987. *Ledakan Penduduk Menjelang Tahun 2000*. PT Bina Aksara: Jakarta.
- Winarno, Budi. 2002. *Teori dan Proses Kebijakan Publik*. Media Pressindo: Yogyakarta.