

SKRIPSI
PELAKSANAAN PROGRAM BINA KELUARGA BALITA (BKB)
DI KELURAHAN BALANDAI KECAMATAN BARA
KOTA PALOPO

RAMLAWATI DJ

E21109005



UNIVERSITAS HASANUDDIN
FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK
JURUSAN ILMU ADMINISTRASI
PROGRAM STUDI ADMINISTRASI NEGARA
2013



UNIVERSITAS HASANUDDIN
FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK
JURUSAN ILMU ADMINISTRASI
PROGRAM STUDI ADMINISTRASI NEGARA

ABSTRAK

Ramlawati Djabbar (E21109005) “Pelaksanaan Program Bina Keluarga Balita (BKB) Di Kelurahan Balandai Kecamatan Bara Kota Palopo”, + 76 Halaman + 2 Gambar + 13 Tabel + 20 Daftar Pustaka. Dibimbing oleh Dr. Atta Irene Allorante, M.Si dan Dr. Hj. Gita Susanti, M.Si

Penelitian ini bertujuan untuk menjelaskan proses pelaksanaan dari Program Bina Keluarga Balita (BKB) Di Kelurahan Balandai Kecamatan Bara Kota Palopo.

Metode Penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan kualitatif, dimana penelitian kualitatif bertujuan untuk mengungkapkan informasi sehingga lebih menekankan pada masalah proses dan makna dengan mendeskripsikan sesuatu masalah. Penelitian yang dilakukan bersifat deskriptif yaitu untuk menjelaskan dan menggambarkan kenyataan dari kejadian yang diteliti atau penelitian yang dilakukan terhadap variabel mandiri atau tunggal, yaitu tanpa membuat perbandingan atau menghubungkan dengan variabel lain. Sedangkan teknik pengumpulan data yang digunakan adalah observasi, wawancara, studi kepustakaan dan dokumentasi dengan menggunakan data primer dan data sekunder. Kemudian data primer dan data sekunder diperoleh dari berbagai sumber seperti dari Petugas Penyuluh KB, Para Kader BKB, Peserta Program BKB, Camat, Kepala Desa, dan lain-lain sepanjang informasi yang digali relevan dan variatif.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa Pelaksanaan Program Bina Keluarga Balita (BKB) di Kelurahan Balandai Kecamatan Bara *belum berhasil* dilaksanakan, terlihat dengan jelas pula hasil Pelaksanaan Program Bina Keluarga Balita (BKB) dari banyaknya faktor penghambat dalam proses pelaksanaannya selain itu materi-materi yang di berikan kepada orang tua peserta BKB selama penyuluhan belum diaplikasikan dalam membimbing anak-anak mereka, terutama bagi ibu-ibu yang mempunyai balita usia 3-5 tahun. Namun dengan demikian walaupun mereka sibuk bekerja diluar, mereka harus tetap memperhatikan tumbuh kembang anak-anaknya. Akan tetapi masih ada hal-hal yang perlu dikembangkan oleh para petugas dan kader BKB untuk meningkatkan kualitas program yang bermutu.

Kata kunci: *Pelaksanaan, Program Bina Keluarga Balita (BKB) dan Keluarga Berencana (KB).*



UNIVERSITAS HASANUDDIN
FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK
JURUSAN ILMU ADMINISTRASI
PROGRAM STUDI ADMINISTRASI NEGARA
ABSTRACT

Ramlawati Djabbar (E21109005) " Implementation of the Programme of BKB Bara District in the Village Balandai Palopo " , + 76 Pages + 2 + Picture + 13 Table 20 List of References . Guided by Irene Dr.Atta Allorante , M.Si and Dr.Hj.Gita Susanti , M.Si

This study aims to determine how the process of implementation of the Programme of BKB Bara District in the Village Balandai Palopo.

Research methods used in this study is a qualitative approach, where qualitative research aims to reveal information that's more on the process and meaning to describe something of a problem. Is descriptive research is to determine or describe the reality of the event under study or the study of a single variable or a standalone, without making comparisons or connect with other variables. While data collection techniques used were observation, interviews, library research and documentation using primary data and secondary data. Then the primary data and secondary data obtained from various sources such as from KB Extension Officers, Volunteers BKB, BKB Program Participants, Head, Village Head, and others along the relevant information extracted and varied.

The results showed that the Implementation Program BKB (BKB) in the Village of Bara district Balandai not has been successfully implemented and the materials provided to the parents of their BKB already applied for extension in guiding their children , especially for mothers who have children aged 3-5 years. Although they are busy working outside, they still consider the growth and development of their children. But still there are things that need to be developed by the staff and volunteers to improve the quality BKB program quality.

Keywords: *Implementation, Program BKB and Family Planning.*



**UNIVERSITAS HASANUDDIN
FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK
JURUSAN ILMU ADMINISTRASI
PROGRAM STUDI ADMINISTRASI NEGARA**

LEMBAR PERNYATAAN KEASLIAN

Saya yang bertandatangan di bawah ini :

Nama : **RAMLAWATI DJ**

NIM : **E211 09 005**

Program Studi : **Administrasi Negara**

Menyatakan bahwa skripsi yang berjudul PELAKSANAAN PROGRAM BINA KELUARGA BALITA (BKB) DI KELURAHAN BALANDAI KECAMATAN BARA KOTA PALOPO adalah benar-benar merupakan hasil karya pribadi dan seluruh sumber yang dikutip maupun dirujuk telah saya nyatakan dengan benar.

Makassar, November 2013

Yang Membuat Pernyataan,

RAMLAWATI DJ

NIM E211 09 005



UNIVERSITAS HASANUDDIN
FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK
JURUSAN ILMU ADMINISTRASI
PROGRAM STUDI ADMINISTRASI NEGARA
LEMBAR PERSETUJUAN SKRIPSI

Nama : **RAMLAWATI DJ**
NIM : **E 211 09 005**
Program Studi : **Administrasi Negara**
Judul Skripsi : **PELAKSANAAN PROGRAM BINA KELUARGA BALITA
(BKB) DI KELURAHAN BALANDAI KECAMATAN BARA
KOTA PALOPO**

Telah diperiksa oleh Ketua Program Studi Administrasi Negara dan Pembimbing serta dinyatakan layak untuk diajukan ke Sidang Skripsi Program Studi Administrasi Negara Jurusan Ilmu Administrasi Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Hasanuddin.

Makassar, 20 September 2013

Disetujui oleh,

Pembimbing I

Pembimbing II

Dr. Atta Irene Allorante, M.Si

NIP.196105041988112001

Dr. Hj. Gita Susanti, M.Si

NIP.196503111991032001

Mengetahui,
Ketua Jurusan Ilmu Administrasi

Prof. Dr. Sangkala MA

NIP.196311111991031002



UNIVERSITAS HASANUDDIN
FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK
JURUSAN ILMU ADMINISTRASI
PROGRAM STUDI ADMINISTRASI NEGARA
LEMBAR PENGESAHAN SKRIPSI

Nama Penulis : RAMLAWATI DJ
NIM : E 211 09 251
Program Studi : ILMU ADMINISTRASI NEGARA
Judul Skripsi : PELAKSANAAN PROGRAM BINA KELUARGA
BALITA (BKB) DI KELURAHAN BALANDAI
KECAMATAN BARA KOTA PALOPO

Telah dipertahankan dihadapan sidang Penguji Skripsi Studi Administrasi Negara
Jurusan Ilmu Administrasi Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas
Hasanuddin, Pada Hari Tanggal **Oktober 2013**

Dewan Penguji Skripsi,

Ketua : Dr. Atta Irene Allorante, M.Si (.....)
Sekretaris : Dr. Hj. Gita Susanti, M.Si (.....)
Anggota : Prof. Deddy T.Tikson, P.hD (.....)
Dr. Hamsinah, M.Si (.....)
Dr. H. Badu Ahmad, M.Si (.....)

KATA PENGANTAR

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

Tak ada kata-kata yang paling indah selain puji-pujian kepada Sang Maha Pencipta sebagai rasa syukur atas segala nikmat yang telah diberikan sehingga skripsi ini dapat terselesaikan. Tak lupa pula senantiasa bershalawat atas Nabi Besar Muhammad SAW, Nabi Sang Pencerah, Nabi Sang Idola dan terbaik sepanjang zaman.

Alhamdulillah Skripsi yang merupakan salah satu syarat untuk memperoleh gelar sarjana di Jurusan Ilmu Administrasi Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Hasanuddin ini bisa terselesaikan. Namun sebagai manusia yang punya kekurangan tentunya ada kendala-kendala yang dihadapi dalam penyusunan skripsi ini. Tapi penulis tetap berusaha dan berdoa kepada Allah SWT untuk senantiasa dimudahkan. Selain itu banyak pihak lain yang mendukung dalam bentuk bimbingan, nasehat, doa, bantuan tenaga maupun materil. Oleh karena itu, izinkan penulis menggoreskan pena hitam ini sebagai bentuk ucapan terima kasih kepada :

1. Allah SWT, Sang Pemilik jiwa dan raga ini yang senantiasa memberikan kesehatan serta kemudahan.
2. Kedua orang tuaku yang telah tiada Ayah handaku tersayang Muhammad Djabbar Ayyub, dan Ibundaku tercinta Hasmiati.
3. Prof. Dr. Dr. Idrus A. Paturusi, Sp.b Sp.Bo selaku Rektor Universitas Hasanuddin.

4. Prof. Dr. Hamka Naping selaku Dekan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Hasanuddin.
5. Prof. Dr. Sangkala, MA dan Dr. Hamsinah, M.Si selaku pimpinan dan sekretaris Jurusan Ilmu Administrasi Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Hasanuddin.
6. Bapak Drs. Nurdin Nara, M.Si sebagai Penasehat Akademik Penulis selama kuliah. Terima kasih atas motivasi dan bimbingannya untuk kemajuan penulis.
7. Dr. Atta Irene Allorante, M.Si selaku dosen pembimbing I dan Dr. Hj. Gita Susanti, M.Si selaku dosen pembimbing II yang telah memberikan pengarahan, bantuan dan bimbingan kepada penulis.
8. Prof. Deddy T. Tikson, P.hD, Dr. Hamsinah, M.Si, dan Dr. H. Badu Ahmad, M.Si selaku dosen penguji yang memberikan masukan kepada penulis dalam penyusunan skripsi ini.
9. Bapak dan ibu dosen-dosen Jurusan Ilmu Administrasi yang telah menyumbangkan ilmunya kepada penulis selama mengenyam pendidikan di bangku kuliah.
10. Seluruh staf akademik fakultas dan pegawai Jurusan Ilmu Administrasi yang telah membantu dalam pengurusan surat-surat kelengkapan selama kuliah, seminar proposal hingga ujian meja (Kak Amril, Kak Ina, Kak Aci, Ibu Ani dan Pak Lili).
11. Kepala Penanggung Jawab di Posyandu Pembantu (Pustu)/ Pos Kesehatan Kelurahan (PosKesKel) Ibu Lasmi Paranda, Amd.Keb serta para Bidan Ulfawati, Amd.Keb, Dewi Wijaya, Amd.Keb, Dewi Sartina, Amd.Keb, dan Reka Amd.Keb.

12. Spesial untuk teman-teman Community Inspirative Of Administrator (CIA) 09 atas kebersamaannya selama ini. Terima kasih untuk semua waktu yang telah dilalui bersama baik suka maupun duka. Semoga kebersamaan kita akan senantiasa terjaga hingga akhir.
13. Kanda-kanda senior yang telah mengajarkan banyak hal yakni Kanda Creator 07, Bravo 08 serta adinda-adindaku Prasasti 010, Brilian 011 dan Relasi 012 dan Record 013.
14. Terima kasih untuk kru Radio Kampus EBS FM UNHAS tanpa terkecuali.
15. Terima kasih buat keluarga besar Student Employee UNHAS deisy, tati, riski, yeni, rony, iffa, ikha, adillah, vita, dewi, riska, nur, ashar, Ikram, ummi dan kanda-kanda senior yang tidak sempat saya sebutkan satu per satu.
16. Buat keluarga kecilku om, tante, bunda dan ketiga sepupuku terkasih Kak Hasra (Almarhuma), Kak Harni dan Nini, buat nenek aji ku yang selalu memberikan penggal-penggalan nasehat yang tak terlupakan, buat saudara(i)ku terkasih Rafli, Rafii, Rahmat, saudara iparku Anti dan Mas Uyut yang selalu mendoakan, memotivasi, dan menghiburku.
17. Buat kakak perempuanku terkasih Rafiah S,Pd yang selalu mengingatkanku untuk memberikan yang terbaik buat keluarga dan diri sendiri.
18. Buat keponakanku tersayang, Muhammad Wira Hafiz yang telah menemani dan menghibur selalu disela-sela pengerjaan tugas akhir ini.
19. Teman-teman KKN Gel.82 Kecamatan Curio Desa Curio (Korcam Tri, Sekcam Syahrul, Bencam Kak Friska, Kak Nufach, Kak Mita, Kordes Alif, Sekdes Kwandi, Dian, Kak Ita, Uga) yang telah memberikan *support* dan doa.

20. Dan yang terakhir spesial buat Syaifullah Hajir S.Pt terima kasih untuk semua kebaikan yang diberikan kepada saya selama ini.

Untuk semua pihak yang telah membantu dan tidak sempat disebutkan namanya, penulis ucapkan terima kasih atas doa dan bantuannya. Semoga segala bantuan dan keikhlasannya mendapat balasan disisi-Nya. Amin.

Penyusunan skripsi ini tentunya belum sempurna. Penulis hanyalah manusia biasa, yang punya kekurangan. Oleh karena itu penulis sangat mengharapkan saran ataupun kritik yang sifatnya membangun bagi penulis. Semoga skripsi ini bisa menjadi referensi dan memberikan manfaat. Sekian dan terima kasih.

Makassar, November 2013

Penulis

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL	i
ABSTRAK.....	ii
ABSTRACT	iii
LEMBAR PERNYATAAN KEASLIAN.....	iv
LEMBAR PERSETUJUAN SKRIPSI	v
LEMBAR PENGESAHAN SKRIPSI.....	vi
KATA PENGANTAR	vii
DAFTAR ISI.....	xi
DAFTAR TABEL	xii
BAB I PENDAHULUAN	
I.1	Latar
Belakang.....	1
I.2.....	Rumusan
Masalah	6
I.3.....	Tujuan
Penelitian	6
I.4.....	Manfaat
Penelitian	6
BAB II KAJIAN TEORI	
II.1 Landasan Teori	7
II.1.1 Konsep Pelaksanaan (Implementasi)	7
II.1.2 Konsep Program	18
II.2 Program Bina Keluarga Balita (BKB)	23
II.2.1 Ciri Khusus Program Bina Keluarga Balita (BKB)	25
II.2.2 Tujuan Program Bina Keluarga Balita (BKB)	25
II.2.3 Sasaran Program Bina Keluarga Balita (BKB).....	26
II.2.4 Kegiatan Program Bina Keluarga Balita (BKB)	27
II.3 Kerangka Pikir	31

BAB III METODE PENELITIAN	
III.1 Pendekatan Penelitian	32
III.2 Lokasi Penelitian	32
III.3 Tipe Penelitian.....	33
III.4 Sumber dan Jenis Data.....	33
III.5 Teknik Pengumpulan Data	35
III.6 Teknik Analisis Data.....	36
BAB IV GAMBARAN UMUM LOKASI PENELITIAN	
IV.1 Gambaran Umum Kelurahan Balandai	37
IV.1.1 Kondisi Geografis	37
IV.1.2 Kondisi Penduduk.....	38
IV.2 Karakteristik Responden.....	42
IV.3 Gambaran Umum Pos Kesehatan Kelurahan Balandai	43
BAB V HASIL DAN PEMBAHASAN	
V.1 Latar Belakang Bina Keluarga Balita (BKB) Kelurahan Balandai	45
V.2 Profil Kader dan Peserta Bina Keluarga Balita (BKB)	47
V.3 Pelaksanaan Program Bina Keluarga Balita (BKB) Di Kelurahan Balandai.....	54
V.4 Faktor Pendukung dan Faktor Penghambat Program Bina Keluarga Balita (BKB)	61
V.5 Analisis Pelaksanaan Program Bina Keluarga Balita (BKB) Di Kelurahan Balandai	62
BAB VI PENUTUP	
VI.1 Kesimpulan	70
VI.2 Saran.....	73
DAFTAR PUSTAKA.....	75
LAMPIRAN	

DAFTAR TABEL

Tabel IV.1 Penduduk Kelurahan Balandai Menurut Kelompok Umur & Jenis Kelamin Tahun 2012.....	39
Tabel IV.2 Penduduk Kelurahan Balandai Menurut Agama & Jenis Kelamin Tahun 2012	40
Tabel IV.3 Jumlah Tempat Ibadah Kelurahan Balandai	41
Tabel IV.4 Jumlah Sekolah Kelurahan Balandai	42
Tabel V.2.2.1 Data Kader BKB Kelompok Kecubung	47
Tabel V.2.2.2 Data Peserta BKB Kelompok Kecubung	48
Tabel V.2.2.3 Data Kader BKB Kelompok Jamrud	49
Tabel V.2.2.4 Data Peserta BKB Kelompok Jamrud.....	50
Tabel V.2.2.5 Data Kader BKB Kelompok Giok	51
Tabel V.2.2.6 Data Peserta BKB Kelompok Giok	52
Tabel V.2.2.7 Data Kader BKB Kelompok Mutiara	53
Tabel V.2.2.8 Data Peserta BKB Kelompok Mutiara.....	54
Tabel V.1 Hasil Pelaksanaan Program BKB di Kelurahan Balandai	69

BAB I

PENDAHULUAN

I.1 Latar Belakang

Salah satu kepedulian pemerintah terhadap pendidikan anak ini dilakukan dengan Program Bina Keluarga Balita (BKB). Program ini lahir dari prakarsa Menteri Negara Urusan Peranan Wanita tahun 1984 yang merupakan bagian integral dari upaya nasional dalam meningkatkan kualitas manusia Indonesia seutuhnya. Konsep kualitas manusia Indonesia seutuhnya ini tentu tidak sebatas pada pendidikan saja, tetapi dengan memberi penekanan pada pendidikan bagi penduduknya, kualitas sumber daya manusia ini akan mampu mengatasi masalah-masalah sosial lainnya yang bersumber dari persoalan kependudukan itu sendiri.

Tujuan diadakan Bina Keluarga Balita (BKB) ini adalah meningkatkan peran ibu dan anggota keluarga lainnya dalam mengusahakan sedini mungkin tumbuh kembang anak yang menyeluruh dan terpadu baik intelektual atau pun spiritual, emosional dan sosial yang berarti pula menjadikan anak Indonesia menjadi anak yang berkualitas. Tujuan ini jelas menekankan pada upaya membangun kesadaran pengetahuan orang tua dan anggota keluarga lainnya dalam proses pendidikan anak. Program ini sendiri dari sisi waktu telah cukup lama yakni sekitar 29 tahun. Dalam masa tersebut, program ini berjalan secara fluktuatif dan mengalami pasang surut. Program ini sendiri tidak sepenuhnya steril dari perubahan politik yang terjadi, seperti pergantian departemen, alokasi dana yang disediakan, sumber daya yang ada, dan faktor-faktor lain. Meskipun

demikian, program dan kegiatannya di beberapa tempat di Indonesia masih berjalan dan masih bernaung di bawah koordinasi BKKBN (Badan Koordinasi Keluarga Berencana Nasional).

Pariata Westa Dkk (1985:17) mengemukakan implementasi atau pelaksanaan adalah aktivitas-aktivitas atau usaha-usaha yang dilakukan untuk melaksanakan semua rencana dan kebijakan yang telah dirumuskan dan ditetapkan dengan dilengkapi segala kebutuhan atau alat-alat yang diperlukan, siapa yang melaksanakan, dimana melaksanakannya, kapan waktu berakhirnya dan bagaimana cara yang harus dilakukan. Implementasi Program Bina Keluarga Balita (BKB) ini dilakukan secara hirarkis. Pada tingkat Kabupaten, program ini langsung dibawah tanggung jawab Bupati/Walikota. Penanggung jawab operasional adalah Kepala Badan Koordinasi Keluarga Berencana Nasional (BKKBN) Daerah Tingkat II (Pemerintah Kabupaten). Pada tingkat II (Pemerintah Kabupaten) ini dibentuk Kelompok Kerja (Pokja) dalam mengkoordinasikan pelaksanaan Program Bina Keluarga Balita (BKB). Sedangkan pada tingkat kecamatan, camat sebagai penanggung jawab.

Sementara Petugas Lapangan Keluarga Berencana (PLKB) sebagai penanggung jawab operasional. Untuk membantu camat dalam pelaksanaan program, di tingkat kecamatan dibentuk tim operasional Bina Keluarga Balita (BKB). Tingkat desa atau kelurahan, Kepala Desa atau Lurah sebagai penanggung jawab umum program Bina Keluarga Balita (BKB). Sedangkan Petugas Lapangan Keluarga Berencana (PLKB) sebagai penanggung jawab operasional. Untuk membantu pelaksanaan program Bina Keluarga Balita (BKB) ditingkat desa dibentuk Kelompok Pelaksana (Poklak) Program Bina Keluarga

Balita (BKB). Di samping itu Program Bina Keluarga Balita (BKB) dalam implementasinya juga dibantu oleh Pemberdayaan Kesejahteraan Keluarga (PKK) di semua tingkatan, yang secara operasional masuk ke dalam PokJa II PKK.

Pelaksanaan Bina Keluarga Balita (BKB) ditingkat desa atau kelurahan dilakukan dengan membentuk beberapa kelompok berdasarkan letak geografisnya. Pelaksanaan ini secara operatif dapat dilakukan pada tingkat dusun (Kadus), Rukum Warga (RW) atau pun Rukun Tetangga (RT). Dalam struktur budaya dan adat tertentu, program ini dapat dilakukan mengikuti struktur adat yang ada. Kegiatan ini biasanya dilakukan dalam kelompok-kelompok. Dalam setiap kelompok itu dibagi beberapa kelas. Sementara dari sisi waktu pelaksanaan, program ini kegiatannya ada yang dilakukan sebulan sekali, dua minggu sekali atau seminggu sekali. Semua tergantung dengan situasi dan kondisi daerah masing-masing.

Kegiatan tersebut, seseorang yang bertanggung jawab memberikan materi penyuluhan disebut sebagai kader. Sebagaimana disebutkan sendiri dalam Petunjuk Pelaksanaan dan Teknis di dalam materi program tersebut, definisi kader diartikan sebagai relawan yang bertugas memberikan penyuluhan terhadap masyarakat. Pada kenyataannya, para kader ini kebanyakan ibu-ibu atau remaja putri yang telah dilatih oleh petugas Badan Koordinasi Keluarga Berencana Nasional (BKKBN) untuk memberikan materi Bina Keluarga Balita (BKB) kepada keluarga balita.

Keberhasilan program ini sangat ditentukan oleh para kader yang terjun langsung memberikan penyuluhan tersebut. Seperti dalam pendataan Pos

Kesehatan Kelurahan (PosKesKel) atau Puskesmas Pembantu (Pustu) terdata hanya ada 21 orang kader yang terbagi dalam 4 RW (Rukun Warga). Kredibilitas kader sebagai komunikator dalam program ini mencakup aspek-aspek yang sifatnya rasional sampai hal yang bersifat kultural. Persoalan kompetensi, relevansi, kapabilitas, dan proksimitas menjadi faktor-faktor yang secara teoritik sering dipertimbangkan sebagai faktor-faktor yang menentukan kesuksesan penyampaian pesan dari komunikator.

Persoalan yang cukup dilematis terjadi di Kelurahan Balandai Kecamatan Bara mengingat Program Bina Keluarga Balita (BKB), seharusnya banyak diminati oleh ibu-ibu ataupun remaja sebagai kader. Namun kondisi ini justru menjadi tanda tanya mengingat cukup banyaknya warga atau kepala keluarga yang mempunyai balita umur 0-5 tahun yang berjumlah 367 KK (Kepala Keluarga) (Sumber: Pendataan Kelurahan Balandai tahun 2013) yang juga berarti terdapat 367 jiwa ibu-ibu yang seharusnya berperan aktif sebagai kader dalam menyukseskan Program Bina Keluarga Balita (BKB) terlebih lagi kegiatan dari program ini ditujukan untuk memberikan pengetahuan dan pendidikan. Belum lagi dengan jumlah perempuan yang belum berkeluarga (wanita dewasa) tapi mempunyai potensi yang dapat diandalkan untuk menyukseskan kegiatan ini yang berkisar 1.782 jiwa yang merupakan wanita usia produktif yang berusia 15-49 tahun (Sumber: Pendataan BPS Kota Palopo tahun 2010).

Dengan jumlah kader yang seharusnya pelaksanaan program Bina Keluarga Balita (BKB) dapat berjalan dengan baik tanpa kekurangan kader sehingga peserta Bina Keluarga Balita (BKB) juga merasa terpenuhi pengetahuannya tentang tumbuh kembang anak. Namun kenyataannya kader yang terlibat dalam kegiatan BKB secara kuantitatif hanyalah terbatas pada

segelintir individu yang telah lama aktif dalam sejumlah kegiatan-kegiatan kemasyarakatan. Padahal dari sisi jumlah masih banyak ibu-ibu ataupun remaja di Kelurahan Balandai yang dari sisi kualitas mampu untuk menjadi motivator dan inisiator bagi terselenggaranya Program Bina Keluarga Balita (BKB) ini. Dengan besaran jumlah tersebut, maka diharapkan peran dan pemberdayaan kader-kader dalam Program Bina Keluarga Balita (BKB) ini akan semakin nampak terutama pada wilayah yang kondisi penduduknya cukup banyak, sehingga dapat membuka peluang yang lebih besar untuk menumbuhkan kesadaran kepada penduduk (ibu-ibu) betapa pentingnya mengamati setiap perkembangan anak. Namun pada kenyataannya hal ini cenderung tidak terjadi, sebab kebanyakan ibu-ibu menghabiskan waktu dengan sejumlah pekerjaan dibandingkan melakukan pembinaan terhadap tumbuh kembang anak.

Bukan hanya dari segi kekurangan kader, Pelaksanaan Program Bina Keluarga Balita (BKB) di Kelurahan Balandai secara garis besar belum memadai dari segi sarana dan prasarana, media pembantu pengetahuan tentang tumbuh kembang anak masih kurang, ini terlihat jelas dengan banyaknya orang tua/keluarga balita yang termasuk sebagai peserta BKB lebih percaya pada tempat-tempat penitipan anak atau kelompok bermain yang tidak memiliki pola asuh yang seimbang dari pada melakukan konsultasi kepada petugas/kader BKB.

Berdasarkan gambaran permasalahan yang telah dipaparkan diatas, maka penulis merasa tertarik untuk mengangkat tema tentang pelaksanaan program dalam kegiatan Bina Keluarga Balita yang kemudian diwujudkan melalui judul Skripsi **“Pelaksanaan Program Bina Keluarga Balita (BKB) Di Kelurahan Balandai Kecamatan Bara Kota Palopo”**.

I.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan gambaran permasalahan yang telah disajikan dalam latar belakang masalah penelitian, maka rumusan masalah penelitian dirumuskan sebagai berikut:

“Bagaimana Pelaksanaan Program Bina Keluarga Balita (BKB) Di Kelurahan Balandai Kecamatan Bara Kota Palopo”.

I.3 Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian ini adalah untuk menjelaskan Pelaksanaan Program Bina Keluarga Balita (BKB) Di Kelurahan Balandai Kecamatan Bara Kota Palopo.

I.4 Manfaat Penelitian

1. Sebagai kajian ilmiah yang berkenaan dengan Pelaksanaan Program dalam kegiatan Bina Keluarga Balita (BKB).
2. Sebagai bahan referensi bagi peneliti selanjutnya yang berfokus pada Program Bina Keluarga Balita (BKB).
3. Hasil Penelitian ini diharapkan bisa dijadikan sebagai bahan masukan bagi petugas penyuluh dalam pelaksanaan Program Bina Keluarga Balita (BKB) ke kader sehingga efektif dan efisien di wilayahnya.
4. Hasil Penelitian ini diharapkan bisa dijadikan sebagai bahan masukan bagi kader dalam pelaksanaan Program Bina Keluarga Balita (BKB) ke peserta sehingga sesuai dengan tujuan yang ingin dicapai di kelompoknya.

BAB II

KAJIAN TEORI

II.1 Landasan Teori

II.1.1 Konsep Pelaksanaan (Implementasi)

Pengertian pelaksanaan menurut Westa (1985:17) yaitu pelaksanaan merupakan kegiatan yang dilaksanakan oleh suatu badan atau wadah secara berencana, teratur dan terarah guna mencapai tujuan yang diharapkan. Implementasi atau pelaksanaan merupakan aktifitas atau usaha-usaha yang dilaksanakan untuk melaksanakan semua rencana dan kebijaksanaan yang telah dirumuskan dan ditetapkan dengan dilengkapi segala kebutuhan, alat-alat yang diperlukan, siapa yang melaksanakan, dimana tempat pelaksanaannya mulai dan bagaimana cara yang harus dilaksanakan.

Abdullah (1987:5) mengemukakan bahwa Implementasi atau Pelaksanaan adalah suatu proses rangkaian kegiatan tindak lanjut setelah program atau kebijaksanaan ditetapkan yang terdiri atas pengambilan keputusan, langkah yang strategis maupun operasional atau kebijaksanaan menjadi kenyataan guna mencapai sasaran dari program yang ditetapkan semula.

Dari pengertian yang dikemukakan di atas dapatlah ditarik suatu kesimpulan bahwa pada dasarnya pelaksanaan suatu program yang telah ditetapkan oleh pemerintah harus sejalan dengan kondisi yang ada, baik itu di lapangan maupun di luar lapangan. Yang mana dalam kegiatannya melibatkan

beberapa unsur disertai dengan usaha-usaha dan didukung oleh alat-alat penunjang. Untuk mewujudkan suatu tujuan atau target, maka haruslah ada pelaksanaan yang merupakan proses kegiatan yang berkesinambungan sehingga tercapai tujuan yang diharapkan.

Sebagaimana yang dikemukakan oleh Sastropetro (1982:183) sebagai berikut:

“Pelaksanaan diartikan sebagai suatu usaha atau kegiatan tertentu yang dilakukan untuk mewujudkan rencana atau program dalam kenyataannya”.

Selanjutnya Charles D. Jones dalam Silalahi (1984:49), mengemukakan mengenai pelaksanaan atau implementasi yakni:

“Konsep dinamis yang melibatkan secara terus menerus usaha-usaha yang mencari apa yang dilakukan, mengatur aktivitas-aktivitas yang mengarah pada pendapat suatu program kedalam dampak”.

Sedangkan Westa, dkk menyatakan:

“Implementasi atau pelaksanaan adalah aktivitas-aktivitas atau usaha usaha yang dilakukan untuk melaksanakan semua rencana dan kebijakan yang telah dirumuskan dan ditetapkan dengan dilengkapi segala kebutuhan atau alat-alat yang diperlukan, siapa yang melaksanakan, dimana melaksanakannya, kapan waktu berakhirnya dan bagaimana cara yang harus dilakukan”.

Dalam Kamus Umum Bahasa Indonesia yang disusun oleh Poerwadarmita (1986:553), mengemukakan batasan mengenai pelaksanaan tersebut dengan terlebih dahulu mengemukakan pengertian pelaksanaan sebagai berikut: “Pelaksana adalah orang yang mengerjakan atau melakukan rencana yang telah disusun. Sedangkan pelaksanaan adalah perihal (perbuatan, usaha) melaksanakan rancangan”. Berdasarkan batasan dikemukakan oleh Poerwadarmita diatas, maka dapat dibedakan antara pengertian pelaksanaan adalah perbuatan yang dilakukan oleh pelaksana.

Sedangkan pengertian pelaksanaan menurut The Liang Gie (1977:191) sebagai berikut:

“Usaha-usaha yang dijalankan untuk melaksanakan semua rencana dan kebijaksanaan yang telah dirumuskan dan ditetapkan dengan melengkapi segala kebutuhan alat-alat yang diperlukan, dimana pelaksanaannya, kapan waktunya dimulai dan berakhir, dan bagaimana cara dilaksanakan”.

Kemudian Siagian (1984:120), menyatakan bahwa jika suatu rencana yang terealisasi telah tersusun dan jika program kerja yang *achievement oriented* telah dirumuskan maka kini tinggal pelaksanaannya. Lebih lanjut, Siagian (1984:121) mengatakan bahwa dalam pelaksanaan ada beberapa hal pokok yang perlu diperhatikan yaitu:

1. Membuat rencana detail, artinya merubah rencana strategis (jangka panjang) menjadi rencana teknis (jangka pendek) dan mengorganisir sumber-sumber dan staf dan selanjutnya menyusun peraturan-peraturan dan prosedur-prosedur tertentu.
2. Pemberian tugas artinya merubah rencana teknis menjadi rencana praktis, dan tujuan selanjutnya melakukan pembagian tugas-tugas dan sumber-sumber.
3. Monitor artinya pelaksanaan dan kemajuan pelaksanaan tugas jangan sampai terjadi hal-hal yang berhubungan dengan rencana praktis. Dalam hal ini diperlukan untuk memeriksa hasil-hasil yang dicapai.
4. *Review* artinya pelaporan hasil-hasil pelaksanaan kegiatan, analisis pelaksanaan tugas-tugas, pemeriksaan kembali dan penyusunan jadwal waktu pelaksanaan selanjutnya dalam laporan diharapkan adanya saran dan perbaikan bila ditemui adanya perbedaan dan penyimpangan.

Abdullah (1987:9) mengemukakan definisi Implementasi sebagai berikut:

“Implementasi adalah suatu proses rangkaian kegiatan tindak lanjut setelah sebuah rencana dan kebijaksanaan ditetapkan yang terdiri atas pengambilan keputusan. Langkah-langkah strategis maupun operasional yang ditempuh guna mewujudkan suatu program atau kebijaksanaan menjadi kenyataan guna mencapai sasaran dan program yang ditetapkan semula”.

Dari definisi diatas menunjukkan bahwa implementasi atau pelaksanaan merupakan aspek operasional dan rencana atau penerapan berbagai program yang telah disusun sebelumnya, mulai dari penetapan sampai hasil akhir yang dicapai sebagai tujuan semula. Lebih lanjut, beliau mengemukakan bahwa didalam mengimplementasikan atau melaksanakan suatu program yang dipandang sebagai suatu proses. Ada tiga unsur utama dalam pelaksanaan yaitu:

1. Adanya program yang dapat menjadi ukuran utama dalam melaksanakan kegiatan.
2. Target grup yaitu kelompok yang menjadi sasaran daripada program yang akan dilaksanakan oleh pemerintah.
3. Serta unsur-unsur pelaksana yaitu pihak mana saja yang terlibat dalam pelaksanaan program yang dibuat.

Faktor pelaksanaan menempati posisi yang paling penting dalam menentukan keberhasilan suatu program untuk diwujudkan. Maka dalam proses kegiatannya menurut Bintoro (1991:199) perlu memerhatikan beberapa hal, antara lain:

1. Perlu ditentukan secara jelas siapa atau badan/lembaga mana secara fungsional akan diserahi wewenang mengkoordinasikan program didalam suatu sektor.
2. Perlu diperhatikan penyusunan program pelaksanaan yang jelas dan baik. Dalam program pelaksanaan itu, dasar prinsip fungsional perlu dituangkan kedalam rangkaian prosedur yang serasi, jelas dan ditaati oleh semua pihak yang terlibat dalam hubungan pelaksanaan program tersebut.
3. Perlu dikembangkan hubungan kerja yang lebih baik, antara lain dalam bentuk badan kerjasama atau suatu panitia kerjasama dengan tanggung jawab dan koordinasi yang jelas.
4. Perlu diusahakan koordinasi melalui proses penyusunan anggaran dan pelaksanaan pembiayaannya.

Bertolak dari rumusan diatas maka dapatlah diambil sebuah kesimpulan, bahwa pelaksanaan itu adalah suatu kegiatan dalam proses merealisasikan suatu program dengan melalui prosedur dan tata cara yang dianggap tepat. Selanjutnya perlu ditegaskan bahwa hendaknya suatu pelaksanaan harus dapat dipertanggungjawabkan. Ada beberapa segi yang berpengaruh diantaranya adalah pelaksanaan itu sesuai dengan kepentingan masyarakat. Seperti yang dikemukakan Bintoro (1991:219), suatu segi lain dari dapatnya dipertanggungjawabkan suatu pelaksanaan pemerintah adalah apakah pelaksanaannya itu sesuai dengan kepentingan masyarakat. Dengan demikian pelaksanaan sebagai suatu kegiatan untuk merealisasikan tujuan terhadap sebuah sasaran sehingga suatu pelaksanaan akan mengarah kepada usaha yang sesuai dengan kepentingan masyarakat.

Pelaksanaan (implementasi) merupakan istilah dalam manajemen yang secara teknis merupakan salah satu fungsi pelaksanaan program yang telah disusun melalui perencanaan sebelumnya dan telah diorganisasikan untuk selanjutnya dioperasikan untuk dilaksanakan sesuai dengan perencanaan untuk mencapai sasaran dan tujuan yang telah ditentukan sebelumnya. Pelaksanaan (implementasi) suatu program merupakan suatu yang kompleks, hal ini dikarenakan banyak faktor yang saling berpengaruh dan terkait dimana suatu program atau kebijaksanaan dilaksanakan tidak dalam ruang hampa namun dilaksanakan dalam sebuah sistem yang tidak terlepas dari lingkungan yang cenderung selalu berubah. Disamping itu, ada beberapa persyaratan agar suatu pelaksanaan (implementasi) program dapat diukur. Untuk mengukur suatu program berhasil atau tidak berhasil menurut Abdullah (1987:11) menyatakan bahwa: "Proses pelaksanaan (implementasi) dalam kenyataan yang sesungguhnya dapat berhasil atau kurang berhasil ataupun gagal sama sekali, ditinjau dari wujud hasil yang dicapai atau apa yang disebut sebagai *outcomes*".

Berdasarkan uraian diatas menunjukkan bahwa proses pelaksanaan (implementasi) suatu program atau kebijaksanaan melibatkan banyak unsur yang terlibat, selain itu banyak persyaratan yang harus terpenuhi sebelum proses pelaksanaan (implementasi) itu dilaksanakan. Jadi, sangat mudah mengukur hasil suatu pelaksanaan (implementasi) program yaitu dengan membandingkan antara hasil dan target program tersebut.

Secara etimologis, implementasi mengandung arti pelaksanaan atau tindak lanjut dari suatu pelaksanaan yang mencakup perihal perbuatan dan usaha tertentu.

Daniel A. Mazmanian dan Paul A. Sabatier yang dikutip oleh Solichin (2004:65) menjelaskan makna pelaksanaan (implementasi) dengan mengatakan bahwa:

“Memahami apa yang senyatanya terjadi sesudah program dinyatakan berlaku atau dirumuskan merupakan fokus perhatian pelaksanaan (implementasi) kebijaksanaan, yakni kejadian-kejadian dan kegiatan-kegiatan yang timbul sesudah disahkannya pedoman-pedoman kebijaksanaan negara, yang mencakup baik usaha-usaha untuk mengadministrasikannya maupun untuk menimbulkan akibat/dampak nyata pada masyarakat atau kejadian-kejadian”.

Sementara itu menurut Grindle, yang dikutip oleh Abdullah (1987:11) mengemukakan bahwa:

“Pelaksanaan (implementasi) merupakan suatu proses yang baru dimulai apabila tujuan dan sasaran telah ditetapkan, dalam program-program kegiatan tersebut telah disusun dan dana telah siap dan telah disalurkan untuk mencapai sasaran tersebut.”

Selanjutnya Abdullah (1987:17) mempertegas pengertian tentang pelaksanaan (implementasi) yaitu:

“Pelaksanaan (implementasi) adalah suatu proses rangkaian kegiatan tindak lanjut setelah sebuah program atau kebijaksanaan ditetapkan yang terdiri atas pengambilan keputusan, langkah-langkah strategis maupun operasional yang ditempuh guna mewujudkan suatu program atau kebijaksanaan menjadi kenyataan guna mencapai sasaran dan program yang ditetapkan semula”.

Mengacu pada pengertian tersebut diatas, maka pelaksanaan (implementasi) merupakan salah satu variabel penting yang berpengaruh terhadap keberhasilan suatu kebijakan didalam memecahkan persoalan-persoalan publik. Selain itu juga merupakan suatu kegiatan dari proses penyelenggaraan suatu program yang sah oleh suatu organisasi dengan menggunakan sumber daya serta strategis tertentu untuk mencapai tujuan yang diinginkan.

Van Meter dan Van Horn (Winarno, 2002:102) membatasi pelaksanaan (implementasi) sebagai tindakan-tindakan yang dilakukan individu-individu (kelompok-kelompok) pemerintah maupun swasta yang diarahkan untuk mencapai tujuan-tujuan yang telah ditetapkan dalam keputusan-keputusan sebelumnya.

Proses implementasi juga mengandung makna diterjemahkannya bahasa kebijakan atau program ke dalam bentuk-bentuk arahan yang fleksibel dan dapat diterima (Jones, 1977). Proses implementasi bukanlah proses teknik murni, tetapi merupakan proses politik yang nantinya menentukan siapa mendapatkan apa, kapan dan bagaimana (*who gets what, when and how*) dari pemerintah (Shafritz & Russell, 1997:59).

Secara sederhana Cooper, et.al. (1998:185), mengatakan bahwa :

“Pelaksanaan merupakan tahapan yang menghubungkan antara rencana dengan tujuan yang telah ditetapkan. Dengan kata lain, implementasi merupakan proses penerjemahan pernyataan kebijakan (*policy statement*) ke dalam aksi kebijakan (*policy action*)”.

Sedangkan Ripley & Franklin, (1986:4) Shafritz & Russel, (1997:98), menyatakan bahwa :

“Pelaksanaan merujuk pada serangkaian aktivitas yang dijalankan oleh pemerintah yang mengikuti arahan tertentu tentang tujuan dan hasil yang diharapkan. Implementasi meliputi tindakan-tindakan (dan non-tindakan) oleh berbagai aktor, terutama birokrasi, yang sengaja didesain untuk menghasilkan efek tertentu demi tercapainya satu tujuan”.

Definisi lain yang relatif komprehensif dikemukakan oleh Eugene Bardach (1979). Setidaknya terdapat 7 konsep pelaksanaan (implementasi) yang dipaparkannya sebelum akhirnya dilebur menjadi 2 konsep besar (Bardach, 1979: 37-58).

Pertama, pelaksanaan merupakan proses perakitan sejumlah elemen program yang berbeda. Interaksi antara elemen-elemen tersebut pasti

melibatkan persuasi dan tawar menawar karena elemen-elemen tersebut berasal dari sumber yang berbeda dan saling terlepas satu sama lain. Sebagai proses kerjasama, implementasi kebijakan menuntut adanya kepentingan bersama, otoritas dan proses transaksi yang disepakati bersama (O'Toole & Montjoy, 1984: 492).

Sebagai proses persuasi, tawar menawar dan kerjasama, implementasi akan berakhir ketika konsensus untuk menjalin kondisi terbentuk. Koalisi tersebut dibentuk dengan memberikan berbagai konsesi sebagai imbalan atas dukungan yang diberikan. Mereka yang terlibat dan menjadi anggota koalisi tersebut tidak semata-mata dipengaruhi oleh harapan akan keuntungan atau manfaat yang bisa diperoleh, tetapi juga oleh kecemasan akan terjadinya eksklusi dari manfaat kebijakan (Kingdon, 1984: 167). Dalam konteks itu akan muncul banyak anggota pasif yang hanya mengharapkan manfaat tanpa memberikan kontribusi apa-apa. Proses implementasi, dalam pengertian ini, dapat dipahami sebagai upaya membangun dukungan dalam pengertian yang positif.

Kedua, pelaksanaan (implementasi) dapat dipahami sebagai politik tekanan (*pressure politics*). Sebagai politik tekanan, implementasi dengan sendirinya akan mendatangkan tekanan balik (*counter-pressure*). Atau sebagaimana ditulisnya :

"It is widely and correctly realized that the bargaining and maneuvering the pulling and hauling of the policy adoption process carries over into the policy implementation process. Dishard opponents of the policy who lost out in the adoption stage seek, and find, means to continue their opposition when say administrative regulations and guidelines are being written. Many who supported the original policy proposal did so only because they expected to be able to twist it in the implementation phase to suit purposes never contemplated or desired by others who formed part of the original coalition. They too seek the role in the administrative process". (Bardach, 1979:38)

Untuk mengatasi kecenderungan tersebut, maka secara teoritis implementasi harus diisolasi dalam sebuah sistem yang dapat dibedakan dengan jelas dari sistem lain yang potensial mendatangkan tekanan.

Ketiga, Pelaksanaan dapat diartikan sebagai proses masifikasi persetujuan. Proses pemaksaan kesepakatan secara massal ini perlu dilakukan karena implementasi yang berhasil pada dasarnya memerlukan aksi bersama. Aksi yang dimaksud hanya dapat dijalin jika terdapat kombinasi kesepakatan multiplikatif dimana aktor-aktor yang terlibat setuju untuk melakukan sesuatu secara bersama.

Keempat, Pelaksanaan (implementasi) sebagai proses kontrol administratif. Definisi ini berangkat dari asumsi serta kecenderungan umum di berbagai Negara bahwa birokrat dan birokrasilah yang paling banyak terlibat dalam proses implementasi. Agen-agen pelaksana tersebut sangat mungkin membuat kesalahan ketika melakukan interpretasi atas kebijakan dan menerjemahkannya kedalam berbagai program dan proyek, yang biasa selalu disertai bias kepentingan, ideologi, dan kerangka acuan. Karenanya keberhasilan implementasi akan ditentukan oleh tingkat penegakan kontrol atau unit-unit birokrasi pelaksana serta dilengkapi dengan arahan yang jelas untuk mencegah terjadinya kebocoran otoritas (*authority leakage*).

Kelima, proses pelaksanaan sebagai proses negosiasi inter-pemerintah. Proses implementasi biasanya melibatkan banyak badan pemerintah yang juga dikenal sebagai badan-badan sub-pemerintah 1 (Jordan, 1990). Badan-badan tersebut boleh jadi memiliki orientasi yang sama untuk memperjuangkan kepentingan publik, tetapi berbeda dalam penentuan prioritasnya. Dengan kata lain, walaupun terdapat kesepakatan bersama atas suatu kebijakan, namun

belum tentu mereka sama-sama sepakat dalam penentuan program dan proyek. Parokialisme birokrasi ini perlu diatasi sebelum sebuah kebijakan diimplementasikan dan proses inilah yang disebut sebagai proses negosiasi. Proses negosiasi tersebut akan berjalan terus menerus dan berlangsung pada hampir semua tingkat pemerintahan. Pada tingkat lokal ketika suatu kebijakan harus diimplementasikan juga akan berlangsung proses negosiasi. Hal ini mengakibatkan proses implementasi kehilangan titik akhir yang jelas (Elmore,1980).

Keenam, pelaksanaan sebagai proses yang ditandai oleh kompleksitas aksi bersama. Juga bisa diartikan sebagai proses pengorganisasian kerjasama pada sebuah unit besar. Kompleksitas tersebut bisa disebabkan oleh fragmentasi institusional tujuan yang beragam dan membingungkan, serta anggaran yang tidak memadai selanjutnya kompleksitas akan menyebabkan semakin banyaknya titik kontrol dan keputusan (*check and decision point*), hirarki, ketergantungan pada struktur yang lebih tinggi, dan sebagainya (Elmore,1980).

Ketujuh, implementasi sebagai sistem permainan. Definisi ini merupakan suatu metafora yang diturunkan dari definisi sebelumnya yang melihat pentingnya kontrol, negosiasi, tawar menawar, persuasif, taruhan, dan sebagainya. Eksplisit dalam konsep-konsep tersebut adalah perlunya menggunakan strategi dan taktik tertentu, dan itulah sebenarnya yang oleh penulis ini dimaksudkan dengan permainan. Dengan melihat proses implementasi sebagai permainan, maka perhatian harus diberikan kepada para pemain (aktor) yang terlibat, apa taruhannya, strategi dan taktik apa yang mereka gunakan, sumber daya apa yang dimilikinya, bagaimana aturannya, bagaimana jalinan komunikasi antar pemain, tingkat ketidakpastian yang harus

dihadapi, dan sebagainya. Definisi yang sangat metaforis ini sudah masuk ke dalam detail-detail implementasi jauh melebihi enam definisi sebelumnya.

Setelah memperkenalkan 7 definisi tersebut, Bardasch selanjutnya memberikan sebuah rangkuman bahwa pada dasarnya implementasi merupakan (1) Proses perakitan berbagai elemen yang dibutuhkan untuk menghasilkan *outcome* programatik tertentu, dan (2) Proses melakukan sejumlah permainan yang saling berhubungan, dengan nama elemen-elemen tertentu dari suatu program dipertahankan atau disalurkan kepada proses formulasi suatu program. Beberapa definisi terakhir di atas sengaja dikemukakan untuk mengingatkan bahwa implementasi bukanlah konsep sederhana sebagaimana dipahami selama ini. Sebaliknya, implementasi tidaklah sekedar penerjemahan kebijakan atau program ke dalam aktivitas kebijakan untuk mewujudkan tujuan atau sasarnya, tetapi dapat merupakan upaya reformulasi itu sendiri. Atau tepatnya, implementasi merupakan reformulasi kebijakan/program oleh agen pelaksana.

II.1.2 Konsep Program

Dalam era pembangunan dewasa ini kata program sangat lazim didengar baik disektor pemerintah maupun di swasta. Bagi pemerintah, program sangat besar arti dan pengaruhnya, bahkan kadang-kadang sering terdengar program itu sendiri disamakan dengan kegiatan-kegiatan proyek untuk pembangunan di daerah. Program sebagai rancangan pelaksanaan proyek merupakan tahap pertama sebelum proyek terlaksana. Dalam program tersirat semua kegiatan-kegiatan yang dapat dijadikan patokan dalam pelaksanaan proyek, baik yang menyangkut manajemen keuangan, operasional sampai pada tahap pengendalian secara evaluasi.

Secara umum pengertian program dapat dipahami bahwa program merupakan suatu rancangan mengenai azas-azas serta usaha-usaha yang dijalankan misalnya program pemerintah. Pengertian program adalah penjabaran dari suatu rencana. Dalam hal ini, program merupakan bagian dari perencanaan, sering pula diartikan bahwa program adalah kerangka dasar dari pelaksanaan suatu kegiatan. Program-program tersebut merupakan sarana pemerintah dalam meningkatkan harkat dan kehidupan rakyat. Dalam hierarki kebijakan, dikenal istilah program. Beberapa definisi mengenai program dikemukakan oleh beberapa ahli seperti yang dikemukakan Bintoro Tjokroamidjojo dalam buku "Pengantar Administrasi Pembangunan" (1991:42) yang memberikan pengertian tentang program yaitu "cara untuk memilih dan menghubungkan dalam merumuskan tindakan yang kita anggap perlu untuk mencapai hal yang diinginkan."

Menurut Terry dalam Tachjan (2006:31) program merupakan:

"A program can be defined as a comprehensive plan that includes future use of different resources in an integrated pattern and establish a sequence of required action and time schedules for each ini order to achieve stated objective. The make up of a program can include objectives, policies, procedures, methods, standards and budgets."

Maksudnya, program merupakan rencana yang bersifat komprehensif yang sudah menggambarkan sumber daya yang akan digunakan dan terpadu dalam satu kesatuan. Program tersebut menggambarkan sasaran, kebijakan, prosedur, metode, standar dan budget. Pikiran yang serupa dikemukakan oleh S.P Siagian, program harus memiliki ciri-ciri sebagai berikut :

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

Sedangkan Joan L.Herman yang dikutip oleh Yusuf Tayibnapi (2000:9) mengemukakan definisi program sebagai salah sesuatu yang coba dilakukan oleh seseorang dengan harapan akan mendatangkan hasil atau pengaruh. Hal yang sama dikemukakan oleh Kayatomo (1985:162) yang mengatakan bahwa program adalah rangkaian aktifitas yang mempunyai saat permulaan yang harus dilaksanakan serta diselesaikan untuk mendapatkan suatu tujuan.

Selain itu, adapun definisi program yang termuat dalam Undang-Undang RI Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional, mengatakan bahwa:

“Program adalah instrumen kebijakan yang berisi satu atau lebih kegiatan yang dilaksanakan oleh instansi pemerintah/lembaga untuk mencapai sasaran dan tujuan serta memperoleh alokasi anggaran, atau kegiatan masyarakat yang dikoordinasikan oleh instansi masyarakat.”

Menurut Mannulang dalam buku “Dasar-Dasar Manajemen” (1987:1) mengemukakan bahwa sebagai unsur dari suatu perencanaan, program dapat pula dikatakan sebagai gabungan dari politik, prosedur dan anggaran yang dimaksudkan untuk menetapkan suatu tindakan untuk waktu yang akan datang.

Menurut Rumbino (2003:26) dikutip dari skripsi Humaera mengemukakan bahwa:

“Program atau proyek adalah salah satu keseluruhan kegiatan yang menggunakan sumber-sumber untuk memperoleh manfaat (*benefit*) atau suatu kegiatan dengan pengeluaran biaya dan harapan untuk memperoleh hasil pada waktu yang akan datang dan yang dapat direncanakan, dibiayai dan dilaksanakan sebagai suatu unit.”

Abdullah (1983:17) dalam bukunya “ Bunga Rampai Administrasi” memberikan definisi sebagai berikut:

“Program merupakan rangkaian pola tindakan yang tersusun secara konsisten dan logis, sehingga dengan demikian agar mencapai tujuan dari program yang tersusun tersebut.”

Sedangkan menurut Solichin (1997:17) mengemukakan bahwa:

“Program adalah suatu lingkup kegiatan pemerintah yang pengesahan, pengorganisasian, pengurusan adalah penyediaan sumber-sumber yang diperlukan.”

Menurut Westra, ddk (1991:31), program adalah rumusan yang memuat gambaran pekerjaan yang akan dilaksanakan berikut serta merupakan petunjuk mengenai cara-cara pelaksanaannya.

Sedangkan menurut Hasibuan (2003:72) mengemukakan bahwa program adalah suatu jenis rencana yang konkret karena didalamnya sudah tercantum sasaran, kebijaksanaan, prosedur, anggaran, dan waktu pelaksanaannya.

Berdasarkan beberapa pengertian program dari para ahli diatas, dapat disimpulkan bahwa sebelum suatu program diimplementasikan, terlebih dahulu harus diketahui secara jelas mengenai uraian pekerjaan yang dilakukan secara sistematis, tata cara pelaksanaan, jumlah anggaran yang dibutuhkan dan kapan waktu pelaksanaannya agar program yang direncanakan dapat mencapai target yang sesuai dengan keinginan.

Dalam mencapai tujuan suatu program harus memberikan gambaran yang jelas dan rinci. Diakui bahwa untuk mencapai keberhasilan suatu program

tidaklah mudah, karena adanya faktor yang saling mempengaruhi. Dengan adanya fokus-fokus yang dapat mempengaruhi baik itu mendukung, maupun menghambat, sangat perlu mengetahui kriteria suatu program yang baik. Menurut Bintoro, program yang baik mempunyai kriteria seperti dibawah ini:

1. Tujuan yang dirumuskan secara jelas
2. Penentuan peralatan yang baik untuk mencapai tujuan tersebut
3. Suatu kerangka kebijaksanaan yang konsisten atau proyek-proyek yang saling berkaitan untuk mencapai tujuan program secara efektif.
4. Pengukuran atas ongkos-ongkos yang diperkirakan dan keuntungan yang diharapkan akan dihasilkan program tersebut.
5. Hubungan dengan kegiatan lain dalam usaha pembangunan dan program pembangunan tidak berdiri sendiri.
6. Berbagai upaya dibidang manajemen termasuk penyediaan tenaga pembiayaan dan lain-lain untuk melaksanakan program tersebut.

Melalui program maka segala bentuk rencana akan lebih terorganisir dan lebih mudah untuk dioperasionalkan. Hal ini sesuai dengan pengertian program yang diuraikan sebelumnya.

Menurut Jones, pengertian program adalah cara yang disahkan untuk mencapai tujuan, beberapa karakteristik tertentu yang dapat membantu seseorang untuk mengidentifikasi suatu aktivitas sebagai program atau tidak yaitu:

1. Program cenderung membutuhkan staf, misalnya untuk melaksanakan atau sebagai pelaku program.
2. Program biasanya memiliki anggaran tersendiri, program kadang biasanya juga diidentifikasi melalui anggaran.

3. Program memiliki identitas sendiri, yang bila berjalan secara efektif dapat diakui oleh publik.

Program terbaik didunia adalah program yang didasarkan pada model teoritis yang jelas, yakni: sebelum menentukan masalah sosial yang ingin diatasi dan memulai melakukan intervensi, maka sebelumnya harus ada pemikiran yang serius terhadap bagaimana dan mengapa masalah itu terjadi dan apa yang menjadi solusi terbaik. (Jones, 1996:295)

II.2 Program Bina Keluarga Balita (BKB)

Bina Keluarga Balita (BKB) adalah kegiatan yang khusus mengelola tentang pembinaan tumbuh kembang anak melalui pola asuh yang benar berdasarkan kelompok umur, yang dilaksanakan oleh sejumlah kader dan berada ditingkat RW (Pedoman Pembinaan Kelompok Bina Keluarga Balita Tahun 2006). Selain itu, Bina Keluarga Balita (BKB) adalah upaya peningkatan pengetahuan, keterampilan dan kesadaran ibu serta anggota keluarga lain dalam membina tumbuh kembang balitanya melalui rangsangan fisik, motorik, kecerdasan, sosial, emosional serta moral yang berlangsung dalam proses interaksi antara ibu/anggota keluarga lainnya dengan anak balita. Kelompok Bina Keluarga Balita (BKB) pada umumnya terdiri dari keluarga muda dengan anggota yang mempunyai anak balita atau anak balita. Untuk memberdayakan keluarga Balita (Bawah Usia Tiga Tahun) dan keluarga Balita (Bawah Usia Lima Tahun), seluruh jajaran pembangunan, termasuk kekuatan keluarga yang tergabung dalam Posdaya diarahkan agar setiap keluarga member prioritas yang tinggi terhadap kesehatan dan pertumbuhan anak balitanya. Orang tua dalam Posdaya dapat disiapkan untuk menyegarkan kembali Gerakan Bina Keluarga Balita

(BKB) sebagai gerakan bersama antara pemerintah dan masyarakat untuk memelihara kesehatan, hantaran tumbuh kembang anaknya, deteksi dini kelainan atau kecacatan dan akhirnya menyiapkan anak balitanya siap sekolah bersama anak-anak lain.

Program Bina Keluarga Balita merupakan sebuah program dari pemerintah dalam rangka pembinaan keluarga untuk mewujudkan tumbuh kembang anak balita secara optimal (kb.wordpress.com). Program BKB merupakan bagian integral dari upaya nasional dalam rangka mewujudkan manusia Indonesia seutuhnya. "Program Bina Keluarga Balita (BKB) di koordinasikan oleh Kantor Menteri Urusan Peranan Wanita, penanggungjawab di lapangannya adalah Badan Koordonasi Keluarga Berencana Nasional serta memperoleh bantuan dari UNICEF (Patmonodewo, 2003: 84)".

Program Bina Keluarga Balita (BKB) masih ada kaitannya dengan Posyandu yang pendekatannya adalah pendidikan orang tua (ibu), yaitu pendidikan yang ditujukan bagi para ibu untuk lebih mengenal tentang perilaku dan etika dalam mendidik anaknya. Program Bina Keluarga Balita (BKB) dicanangkan Bapak Soeharto pada hari ibu tahun 1981. Program ini merupakan suatu program yang melengkapi program-program pengembangan sumber daya manusia yang telah dilaksanakan seperti misalnya program-program perbaikan kesehatan dan gizi ibu dan anak. Pelaksanaan program Bina Keluarga Balita (BKB) dimulai pada tahun anggaran 1985/1986. Hal ini berdasarkan pengarahannya Ibu Negara pada tanggal 21 Juli 1984 melalui Surat Keputusan Bersama Menteri Negara UPW dan Kepala BKKBN No. 11 KEPMEN UPW/IX/84 dan No. 170/HK010/E3/84 tentang kerjasama pelaksanaan pengembangan proyek Bina Keluarga Balita (BKB) dalam keterpaduan dengan program Keluarga Berencana

(KB) dalam rangka mempercepat proses pelembagaan Norma Keluarga Kecil Bahagia dan Sejahtera (NKKBS). Keputusan bersama ini menggariskan BKKBN sebagai penanggung operasional Bina Keluarga Balita (BKB) (BKKBN,2007).

II.2.1 Ciri Khusus Program Bina Keluarga Balita (BKB)

Program Bina Keluarga Balita (BKB) memiliki beberapa ciri utama diantaranya sebagai berikut:

- a. Menitikberatkan pada pembinaan ibu dan anggota keluarga lainnya yang memiliki balita.
- b. Membina tumbuh kembang anak.
- c. Menggunakan alat bantu seperti Alat Permainan Edukatif (APE), dongeng, nyanyian sebagai perangsang tumbuh kembang anak.
- d. Menekankan pada pembangunan manusia pada usia dini, baik fisik maupun mental.
- e. Tidak langsung ditujukan kepada balita.
- f. Meningkatkan keterampilan ibu dan anggota keluarga lainnya agar dapat mendidik balitanya (BKKBN: 2007).

II.2.2 Tujuan Program Bina Keluarga Balita (BKB)

Program Bina Keluarga Balita (BKB) dilaksanakan dengan tujuan sebagai berikut: (BKKBN, 2007).

1. Meningkatkan pengetahuan dan kesadaran ibu dan anggota keluarga lainnya tentang pentingnya:
 - Proses tumbuh kembang balita dalam aspek fisik, mental dan sosial.

- Pelayanan yang tepat dan terpadu yang tersedia bagi anak, misalnya di Posyandu.
2. Meningkatkan keterampilan ibu dan anggota keluarga lainnya dalam mengusahakan tumbuh kembang anak secara optimal, antara lain dengan stimulus mental dengan menggunakan Alat Permainan Edukatif (APE) dan memanfaatkan pelayanan yang tersedia.

Tujuan dari program ini adalah untuk meningkatkan pengetahuan, keterampilan, dan sikap orang tua serta anggota keluarga untuk mempersiapkan pendidikan anak usia nol (0) sampai dengan usia dibawah lima tahun (5) dalam mengasuh dan mendidik anak balitanya. Bina Keluarga Balita (BKB) merupakan upaya untuk mewujudkan keluarga bahagia dan sejahtera.

II.2.3 Sasaran Program Bina Keluarga Balita (BKB)

Program Bina Keluarga Balita (BKB) ditujukan pada keluarga atau orang tua yang memiliki anak balita usia 0-5 tahun. Menurut Suyanto (2005), perkembangan anak dimulai sejak dalam kandungan dan dilanjutkan pada usia dini. Oleh karena itu, penting bagi para ibu yang memiliki anak usia dini mendapatkan intervensi (*parent intervention*), seperti pemberian wawasan tentang kehamilan, gizi, dan cara merawat dan mendidik anak (usia dini (0-8 tahun) sering dikenal dengan istilah *golden age* atau tahun emas, disinilah anak sedang dalam tahap pertumbuhan baik fisik maupun mental yang paling pesat. Usia dini dianggap penting karena dimasa ini mudah untuk menanamkan dasar-dasar kepribadian yang baik bagi anak-anak. Sasaran dari Program Bina Keluarga Balita (BKB) ini adalah Ibu dan atau anggota keluarga lainnya yang mempunyai anak balita.

II.2.4 Kegiatan Program Bina Keluarga Balita (BKB)

Kegiatan Bina Keluarga Balita (BKB) dilakukan satu kali dalam sebulan. Penanggung jawab umum gerakan Bina Keluarga Balita (BKB) adalah Lurah atau Kepala Desa. Bina Keluarga Balita (BKB) direncanakan dan dikembangkan oleh kader, LPMK dan PKK serta Tim Pembina Keluarga Berencana tingkat kecamatan. Penyelenggaraannya dilakukan oleh kader terlatih berasal dari anggota masyarakat yang bersedia secara sukarela bertugas memberikan penyuluhan kepada sasaran gerakan Bina Keluarga Balita (BKB). Bina Keluarga Balita (BKB) dilaksanakan untuk membina ibu kelompok sasaran yang mempunyai anak balita. Ibu sasaran ini, dibagi menjadi 5 kelompok menurut umur anaknya, yaitu :

1. Kelompok ibu dengan anak umur 0-1 tahun
2. Kelompok ibu dengan anak umur 1-2 tahun
3. Kelompok ibu dengan anak umur 2-3 tahun
4. Kelompok ibu dengan anak umur 3-4 tahun
5. Kelompok ibu dengan anak umur 4-5 tahun

Pembagian kelompok umur ini sesuai dengan tugas perkembangan anak, dimana tiap-tiap kelompok umur tersebut mempunyai tugas perkembangan anak (Soetjningsih,1995). Bina Keluarga Balita (BKB) sebaiknya berada pada tempat yang mudah didatangi oleh masyarakat dan ditentukan oleh masyarakat sendiri. Dengan demikian kegiatan Bina Keluarga Balita (BKB) dapat dilaksanakan di pos pelayanan yang telah ada, rumah penduduk, balai desa, tempat pertemuan RT (Rumah Tangga) atau di tempat khusus yang dibangun oleh masyarakat.

Adapun kegiatan Bina Keluarga Balita (BKB) dilakukan oleh kader yang terlatih dengan 3 kegiatan: (BKKBN, 2007).

1. Penyuluhan Bina Keluarga Balita (BKB)

Pertemuan penyuluhan Bina Keluarga Balita (BKB) adalah forum pertemuan yang diselenggarakan oleh kader dan ibu peserta sebagai wadah penyampaian pesan dari kader kepada ibu peserta (BKKBN,1992).

- Materi Penyuluhan Bina Keluarga Balita (BKB)

Isi materi pada kegiatan penyuluhan Bina Keluarga Balita (BKB) berbeda pada setiap kelompok umur balita. Hal ini sesuai dengan tugas perkembangan anak yang berbeda masing-masing kelompok umur, sehingga cara stimulasi maupun media yang diperlukan untuk interaksi antara ibu dan anak pun berbeda. Pada Program Bina Keluarga Balita (BKB), secara garis besarnya materi penyuluhan diantaranya (BKKBN, 2007):

- Materi I : Integrasi KB dengan BKB
- Materi II : Konsep diri ibu dan peran ibu dalam pendidikan balita
- Materi III : Proses tumbuh kembang anak
- Materi IV : Gerakan kasar
- Materi V : Gerakan halus
- Materi VI : Komunikasi Pasif
- Materi VII : Komunikasi Aktif
- Materi VIII : Kecerdasan

- Materi IX : Menolong Diri Sendiri
- Materi X : Tingkah laku sosial

2. Bermain APE (Alat Permainan Edukatif)

APE (Alat Permainan Edukatif) adalah alat permainan yang dapat mengoptimalkan perkembangan anak disesuaikan dengan usianya dan tingkat perkembangannya, serta berguna untuk (Soetjiningsih, 1995):

- o Pengembangan aspek fisik, yaitu kegiatan-kegiatan yang dapat menunjang atau merangsang pertumbuhan fisik anak.
- o Pengembangan bahasa, dengan melatih berbicara, menggunakan kalimat yang benar.
- o Pengembangan aspek kognitif, yaitu dengan pengenalan suara, ukuran, bentuk, warna, dan lain-lain.
- o Pengembangan aspek sosial, khususnya dalam hubungannya dengan interaksi antara ibu dan anak, keluarga dan masyarakat.

3. Pencatatan hasil perkembangan ke dalam Kartu Kembang Anak (KKA)

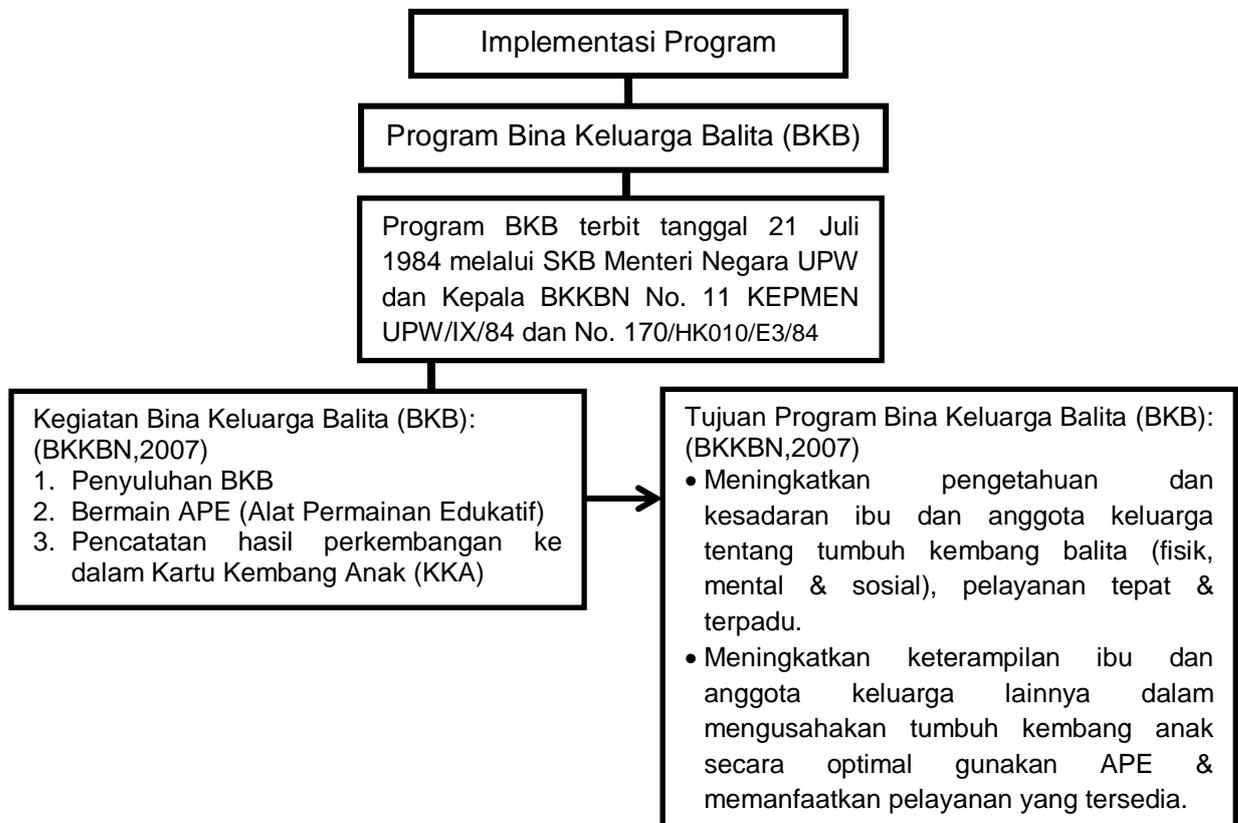
Kartu Kembang Anak (KKA) dapat berfungsi ganda yaitu sebagai alat penanda dan sekaligus sebagai alat komunikasi dalam membahas perkembangan anak, dari dan untuk ibu dan keluarga dalam masyarakat. Namun yang paling utama adalah untuk memfasilitasi interaksi antara ibu (beserta keluarga seluruhnya) dengan anak (Soetjiningsih, 1995). Kartu tersebut dapat dipergunakan dalam setiap kesempatan interaksi ibu dan anak. Juga dalam keluarga dan pertemuan ibu-ibu, sebagai wahana belajar bersama. Sehingga

penggunaan Kartu Kembang Anak (KKA) di kegiatan Bina Keluarga Balita (BKB) bersama di Posyandu, dan dapat untuk memantau tumbuh kembang anak.

Kegiatan Bina Keluarga Balita (BKB) adalah kegiatan pelayanan yang dilakukan satu hari dalam sebulan. Untuk melaksanakan fungsinya dengan baik, sesuai dengan pedoman yang berlaku, maka jumlah kader setiap BKB minimal 10 orang yang dibagi dalam 5 kelompok umur. Setiap kelompok umur dibina kader inti yang memberikan penyuluhan, kader piket yang mengasuh anak balita dan kader bantu yang membantu dan dapat menggantikan tugas kader inti atau kader piket demi kelancaran tugas (BKKBN, 2007).

II.3 Kerangka Pikir

Seperti yang telah coba dibahas pada bab sebelumnya yang kemudian dirumuskan dalam rumusan masalah, penulis sebenarnya ingin melihat bagaimana kegiatan dari Program Bina Keluarga Balita (BKB) ini membuat para orang tua sadar akan pentingnya tumbuh kembang anak, yang kemudian merujuk pada pengertian pelaksanaan menurut Grindle, yang dikutip oleh Abdullah (1987:11) yang mengemukakan bahwa Pelaksanaan (implementasi) merupakan suatu proses yang baru dimulai apabila tujuan dan sasaran telah ditetapkan, dalam program-program kegiatan tersebut telah disusun dan dana telah siap dan telah disalurkan untuk mencapai sasaran tersebut, sehingga dengan demikian berdasarkan pada masalah dan tujuan yang ingin dicapai dalam penelitian ini, digambarkan sebagai berikut:



Gambar 1. Kerangka Pikir Penelitian Pelaksanaan Program Bina Keluarga Balita (BKB) di Kelurahan Balandai Kecamatan Bara