



Implementasi Program Pusat Pembelajaran Keluarga (PUSPAGA) sebagai Optimalisasi Layanan Konseling Keluarga di Kota Surabaya studi kasus RW 03 Kelurahan Tambaksari

Jasmine Anjani¹, Maria Sherena², Nesya Kamila³

^{1,2,3} Universitas Pembangunan Nasional "Veteran" Jawa Timur, Surabaya, Indonesia

*Corresponding author

E-mail addresses: jasmineanjani1@gmail.com

ARTICLE INFO

Article history:

Received May 29, 2026

Revised June 15, 2026

Accepted June 30, 2026

Available online June 30, 2026

Kata Kunci:

Implementasi Kebijakan; PUSPAGA; Konseling Keluarga; Perlindungan Anak.

Keywords:

Policy Implementation; PUSPAGA; Family Counseling; Child Protection.



This is an open access article under the [CC BY-SA](#) license.
Copyright © 2026 by Author. Published by Yayasan Sagita Akademia Maju..

ABSTRAK

Penelitian ini mengkaji pelaksanaan program Pusat Pembelajaran Keluarga (PUSPAGA) sebagai langkah optimalisasi layanan konseling keluarga di Kota Surabaya, dengan fokus pada RW 03 Kelurahan Rangkah, Kecamatan Tambaksari. Latar belakang penelitian ini didorong oleh masih tingginya kasus kekerasan terhadap anak di Surabaya, yang tercatat sebanyak 349 kasus pada tahun 2024. Menggunakan metode kualitatif deskriptif, penelitian ini menganalisis pelaksanaan program berdasarkan kerangka teori implementasi kebijakan George C. Edward III, yang terdiri atas empat aspek utama, yaitu komunikasi, sumber daya, disposisi, dan struktur birokrasi. Data diperoleh melalui wawancara mendalam, observasi lapangan, serta studi dokumentasi. Temuan menunjukkan bahwa pelaksanaan program PUSPAGA di Kecamatan Tambaksari sudah berjalan cukup baik, meski belum mencapai hasil yang maksimal. Aspek disposisi menjadi faktor pendukung terkuat, terlihat dari besarnya komitmen dan kepedulian pelaksana program baik di tingkat dinas maupun kelurahan, yang secara konsisten menjalankan program dengan dukungan pendanaan swadaya masyarakat. Kerja sama yang berjalan baik antara DP3APPKB, pengelola PUSPAGA, pihak kelurahan, dan psikolog puskesmas juga turut mendukung

keberhasilan program. Sebaliknya, aspek komunikasi masih menjadi kendala, khususnya karena sosialisasi belum menjangkau kelompok ayah dan sejumlah warga secara merata. Kendala lain yang teridentifikasi adalah minimnya tenaga dengan kompetensi konseling serta rendahnya keikutsertaan sebagian kelompok sasaran. Berdasarkan temuan tersebut, penelitian ini menyarankan agar sosialisasi program ditingkatkan, jangkauan layanan diperluas, dan kapasitas sumber daya manusia diperkuat, sehingga tujuan program PUSPAGA dapat tercapai secara lebih optimal dan berkesinambungan.

ABSTRACT

This research examines the implementation of the Family Learning Center (PUSPAGA) program as an effort to optimize family counseling services in Surabaya City, with a specific focus on RW 03, Rangkah Village, Tambaksari District. The study is motivated by the persistently high number of child violence cases in Surabaya, which reached 349 incidents in 2024. Employing a descriptive qualitative approach, the analysis draws on George C. Edward III's policy implementation framework, covering four key dimensions: communication, resources, disposition, and bureaucratic structure. Data were gathered through in-depth interviews, field observation, and documentation review. The findings reveal that the PUSPAGA program in Tambaksari District has been implemented reasonably well, although it has not yet reached its full potential. The disposition dimension stands out as the strongest contributing factor, evident in the strong commitment and concern shown by implementers at both the agency and village levels, who have consistently run the program using community self-funding. Effective coordination among DP3APPKB, PUSPAGA administrators, village officials, and

community health center psychologists further strengthened the program's performance. On the other hand, the communication dimension remains a weak point, particularly due to limited outreach to fathers and certain segments of the community. Additional obstacles include a shortage of human resources with counseling expertise and low participation among some target groups. Based on these findings, the study recommends enhancing program outreach, expanding service coverage, and strengthening human resource capacity to enable the PUSPAGA program to achieve its objectives more optimally and sustainably.

1. PENDAHULUAN

Keluarga merupakan institusi sosial pertama dan utama yang berperan dalam membentuk kualitas sumber daya manusia. Melalui keluarga, individu memperoleh nilai, norma, pola perilaku, serta dukungan emosional yang menjadi dasar bagi perkembangan psikologis dan sosial sepanjang kehidupan. Keluarga yang harmonis dan mampu menjalankan fungsi pengasuhan secara optimal akan berkontribusi terhadap terbentuknya individu yang sehat secara mental, sosial, dan moral. Sebaliknya, disfungsi keluarga berpotensi memunculkan berbagai persoalan sosial, seperti kekerasan dalam rumah tangga, pengabaian anak, pola asuh yang tidak tepat, hingga gangguan perkembangan psikologis pada anak (Rosita et al., 2021).

Dalam konteks pembangunan nasional, penguatan ketahanan keluarga menjadi isu strategis karena keluarga dipandang sebagai fondasi utama pembangunan manusia. Pemerintah Indonesia telah menegaskan pentingnya perlindungan keluarga dan anak melalui berbagai regulasi, antara lain Undang-Undang Nomor 52 Tahun 2009 tentang Perkembangan Kependudukan dan Pembangunan Keluarga yang menekankan pembangunan keluarga berkualitas sebagai bagian integral dari pembangunan nasional (Republik Indonesia, 2009). Selain itu, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2004 tentang Penghapusan Kekerasan dalam Rumah Tangga menegaskan komitmen negara untuk menciptakan lingkungan keluarga yang aman dan bebas dari kekerasan (Republik Indonesia, 2004). Perlindungan terhadap anak juga diperkuat melalui Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2014 tentang Perlindungan Anak yang menyatakan bahwa negara, pemerintah, keluarga, dan masyarakat memiliki kewajiban untuk melindungi anak dari segala bentuk kekerasan, diskriminasi, dan perlakuan salah lainnya (Republik Indonesia, 2014).

Meskipun kerangka regulasi telah tersedia, berbagai permasalahan keluarga dan kekerasan terhadap anak masih menjadi tantangan serius di banyak daerah, termasuk di Kota Surabaya. Sebagai salah satu kota metropolitan terbesar di Indonesia, Surabaya mengalami dinamika sosial yang kompleks akibat urbanisasi, kepadatan penduduk, serta heterogenitas masyarakat. Kondisi tersebut tidak hanya membawa dampak positif terhadap pembangunan ekonomi, tetapi juga meningkatkan kerentanan terhadap berbagai persoalan sosial dalam lingkup keluarga (Jannah et al., 2025).

Data menunjukkan bahwa kasus kekerasan terhadap anak di Kota Surabaya mengalami peningkatan dalam beberapa tahun terakhir. Pada tahun 2021 tercatat 125 kasus, meningkat menjadi 154 kasus pada tahun 2022, kemudian 182 kasus pada tahun 2023, dan melonjak menjadi 349 kasus pada tahun 2024 (Jannah et al., 2025). Peningkatan tersebut menunjukkan bahwa anak masih menjadi kelompok rentan yang menghadapi ancaman kekerasan fisik, psikis, seksual, maupun perundungan di

lingkungan sosial dan pendidikan. Tingginya angka kekerasan ini menandakan bahwa upaya pencegahan dan penguatan fungsi keluarga masih memerlukan perhatian yang lebih serius.

Di antara berbagai wilayah di Kota Surabaya, Kecamatan Tambaksari menjadi salah satu kawasan yang memiliki tingkat kerentanan sosial relatif tinggi. Kecamatan ini merupakan salah satu wilayah dengan jumlah kepemilikan Kartu Keluarga tertinggi di Kota Surabaya, yaitu sebanyak 76.518 KK (DKP Kota Surabaya, 2025). Selain memiliki kepadatan penduduk yang tinggi, wilayah ini juga menghadapi berbagai persoalan sosial seperti tingginya jumlah keluarga belum sejahtera, tingkat pengangguran yang relatif tinggi, serta kualitas pendidikan dan kesehatan masyarakat yang masih perlu ditingkatkan (BPS, 2024). Kondisi tersebut berpotensi meningkatkan risiko munculnya konflik keluarga dan kekerasan terhadap anak.

Penelitian sebelumnya juga menunjukkan bahwa Kecamatan Tambaksari termasuk wilayah dengan tingkat permasalahan sosial yang cukup menonjol dibandingkan beberapa kecamatan lain di Surabaya, sehingga menjadi salah satu prioritas dalam pelaksanaan program perlindungan anak dan penguatan ketahanan keluarga (Prameswari & Rahaju, 2024). Oleh karena itu, intervensi kebijakan yang berfokus pada penguatan fungsi keluarga menjadi sangat penting untuk dilakukan di wilayah ini.

Implementasi PUSPAGA sebagai salah satu kebijakan publik di bidang ketahanan keluarga telah menjadi perhatian dalam berbagai penelitian. Secara umum, hasil penelitian terdahulu menunjukkan bahwa PUSPAGA berkontribusi dalam meningkatkan kualitas pengasuhan anak, memperkuat fungsi keluarga, serta menjadi media pencegahan kekerasan terhadap perempuan dan anak. Rosita et al. (2021) menemukan bahwa layanan konseling keluarga yang diselenggarakan melalui PUSPAGA mampu memberikan pendampingan psikososial kepada keluarga yang mengalami permasalahan pengasuhan, meskipun efektivitas layanan masih dipengaruhi oleh kompetensi konselor dan tingkat partisipasi masyarakat. Temuan tersebut menunjukkan bahwa keberhasilan PUSPAGA tidak hanya ditentukan oleh tersedianya layanan, tetapi juga oleh kualitas implementasi di lapangan.

Penelitian lain yang dilakukan oleh Khakhimah dan Sutrisno (2023) mengenai implementasi kebijakan PUSPAGA di Kabupaten Tangerang menunjukkan bahwa keberhasilan program dipengaruhi oleh koordinasi antarlembaga, dukungan sumber daya, dan kemampuan pelaksana dalam membangun komunikasi dengan masyarakat. Namun demikian, penelitian tersebut lebih berfokus pada implementasi kebijakan secara umum sehingga belum mengkaji secara mendalam bagaimana layanan konseling keluarga dijalankan sebagai inti pelayanan PUSPAGA. Sementara itu, Damayanti (2024) menyatakan bahwa efektivitas pelayanan PUSPAGA di Balai RW Kota Surabaya dipengaruhi oleh kesiapan sumber daya manusia, fasilitas pelayanan, dan dukungan pemerintah daerah. Meskipun demikian, penelitian tersebut masih berorientasi pada evaluasi kualitas pelayanan tanpa menjelaskan secara komprehensif proses implementasi kebijakan berdasarkan dimensi komunikasi, sumber daya, disposisi, dan struktur birokrasi sebagaimana dikemukakan oleh Edward III.

Selanjutnya, penelitian Fachrina Bella Syahputri (2022) menegaskan bahwa PUSPAGA memiliki peran penting dalam upaya preventif terhadap kekerasan pada

anak melalui edukasi pengasuhan dan peningkatan kapasitas keluarga. Namun penelitian tersebut lebih menitikberatkan pada fungsi preventif program sehingga belum menjelaskan bagaimana mekanisme implementasi kebijakan berlangsung pada level masyarakat. Penelitian Against et al. (2025) juga menyimpulkan bahwa PUSPAGA merupakan instrumen strategis dalam pencegahan kekerasan terhadap anak di Kota Surabaya. Akan tetapi, penelitian tersebut masih bersifat konseptual dan belum memberikan gambaran empiris mengenai pelaksanaan layanan konseling keluarga berbasis komunitas maupun faktor-faktor yang memengaruhi keberhasilan implementasinya.

Berdasarkan berbagai penelitian tersebut, dapat disimpulkan bahwa sebagian besar penelitian terdahulu masih berfokus pada efektivitas pelayanan, peran PUSPAGA dalam pencegahan kekerasan terhadap anak, atau evaluasi kebijakan secara umum. Penelitian-penelitian tersebut belum banyak mengkaji implementasi program PUSPAGA secara komprehensif menggunakan perspektif implementasi kebijakan George C. Edward III, khususnya pada konteks pelaksanaan layanan konseling keluarga berbasis masyarakat di tingkat Balai RW. Selain itu, sebagian penelitian lebih banyak dilakukan pada tingkat kabupaten atau kota secara makro sehingga belum memberikan gambaran implementasi pada unit pelayanan yang bersentuhan langsung dengan masyarakat sebagai penerima manfaat.

Research gap penelitian ini terletak pada belum optimalnya kajian empiris mengenai implementasi Program PUSPAGA sebagai upaya optimalisasi layanan konseling keluarga pada tingkat komunitas dengan menggunakan perspektif implementasi kebijakan Edward III yang mencakup dimensi komunikasi, sumber daya, disposisi, dan struktur birokrasi. Padahal, keempat dimensi tersebut sangat menentukan keberhasilan suatu kebijakan publik dalam mencapai tujuan yang telah ditetapkan. Di sisi lain, karakteristik sosial Kecamatan Tambaksari yang memiliki tingkat kepadatan penduduk tinggi, kompleksitas permasalahan keluarga, serta tingginya angka kekerasan terhadap anak menjadikan wilayah ini menarik untuk dikaji sebagai representasi implementasi kebijakan perlindungan keluarga di kawasan perkotaan.

Kebaruan (novelty) penelitian ini terletak pada tiga aspek utama. Pertama, penelitian ini menganalisis implementasi Program PUSPAGA menggunakan model implementasi kebijakan George C. Edward III secara menyeluruh sehingga mampu mengidentifikasi faktor pendukung dan faktor penghambat pelaksanaan program pada setiap dimensi implementasi. Kedua, penelitian ini berfokus pada optimalisasi layanan konseling keluarga berbasis komunitas yang diselenggarakan melalui Balai RW sebagai bentuk inovasi pelayanan publik Pemerintah Kota Surabaya. Ketiga, penelitian ini menghasilkan gambaran empiris mengenai praktik implementasi PUSPAGA di RW 03 Kelurahan Rangkah, Kecamatan Tambaksari, yang hingga saat ini masih relatif terbatas dibahas dalam literatur ilmiah. Dengan demikian, penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi akademik dalam pengembangan kajian implementasi kebijakan publik sekaligus memberikan rekomendasi praktis bagi pemerintah daerah dalam meningkatkan kualitas layanan PUSPAGA.

Secara teoritis, penelitian ini diharapkan dapat memperkaya kajian mengenai implementasi kebijakan publik, khususnya implementasi program perlindungan keluarga berbasis masyarakat. Sementara itu, secara praktis hasil penelitian

diharapkan menjadi bahan evaluasi bagi Dinas Pemberdayaan Perempuan, Perlindungan Anak, Pengendalian Penduduk dan Keluarga Berencana (DP3APPKB) Kota Surabaya dalam meningkatkan efektivitas pelaksanaan Program PUSPAGA sehingga mampu memperluas akses layanan konseling keluarga, memperkuat ketahanan keluarga, dan menekan angka kekerasan terhadap perempuan dan anak.

Berdasarkan uraian tersebut, penelitian ini bertujuan untuk menganalisis implementasi Program Pusat Pembelajaran Keluarga (PUSPAGA) sebagai upaya optimalisasi layanan konseling keluarga di RW 03 Kelurahan Rangkah, Kecamatan Tambaksari, Kota Surabaya menggunakan perspektif implementasi kebijakan George C. Edward III. Analisis difokuskan pada empat dimensi implementasi kebijakan, yaitu komunikasi, sumber daya, disposisi, dan struktur birokrasi, serta mengidentifikasi berbagai faktor yang mendukung maupun menghambat pelaksanaan program.

2. METODE

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif dengan jenis penelitian deskriptif untuk memperoleh pemahaman yang mendalam mengenai implementasi Program Pusat Pembelajaran Keluarga (PUSPAGA) sebagai upaya optimalisasi layanan konseling keluarga di RW 03 Kelurahan Rangkah, Kecamatan Tambaksari, Kota Surabaya. Pendekatan kualitatif dipilih karena mampu mengungkap fenomena implementasi kebijakan secara komprehensif berdasarkan pengalaman, persepsi, dan interaksi para aktor yang terlibat dalam pelaksanaan program (Creswell & Poth, 2018). Penelitian deskriptif digunakan untuk menggambarkan secara sistematis proses implementasi program tanpa melakukan manipulasi terhadap variabel yang diteliti.

Lokasi penelitian berada di RW 03 Kelurahan Rangkah, Kecamatan Tambaksari, Kota Surabaya, yang dipilih secara purposive. Pemilihan lokasi didasarkan pada beberapa pertimbangan, yaitu: (1) wilayah tersebut merupakan salah satu lokasi pelaksanaan Program PUSPAGA berbasis Balai RW yang aktif; (2) Kecamatan Tambaksari memiliki jumlah kartu keluarga tertinggi di Kota Surabaya serta tingkat kepadatan penduduk yang tinggi; dan (3) wilayah tersebut menghadapi berbagai permasalahan sosial yang berkaitan dengan ketahanan keluarga dan perlindungan anak sehingga relevan dengan fokus penelitian.

Informan penelitian ditentukan menggunakan teknik purposive sampling, yaitu memilih individu yang dianggap memahami secara mendalam pelaksanaan Program PUSPAGA. Informan terdiri atas pejabat atau staf Dinas Pemberdayaan Perempuan, Perlindungan Anak, Pengendalian Penduduk dan Keluarga Berencana (DP3APPKB) Kota Surabaya, pengurus PUSPAGA RW 03, Ketua RW, perangkat Kelurahan Rangkah, psikolog atau tenaga pendamping dari puskesmas, serta masyarakat yang pernah memanfaatkan layanan PUSPAGA. Untuk memperkuat validitas informasi, peneliti juga menggunakan teknik snowball sampling apabila diperlukan informan tambahan berdasarkan rekomendasi informan sebelumnya.

Data penelitian terdiri atas data primer dan data sekunder. Data primer diperoleh melalui wawancara mendalam (*in-depth interview*), observasi lapangan, dan dokumentasi selama proses penelitian berlangsung. Wawancara dilakukan secara semi-terstruktur menggunakan pedoman wawancara yang disusun berdasarkan

empat dimensi implementasi kebijakan George C. Edward III, yaitu komunikasi, sumber daya, disposisi, dan struktur birokrasi. Observasi dilakukan untuk mengamati secara langsung aktivitas layanan PUSPAGA, interaksi antar pelaksana, serta partisipasi masyarakat dalam kegiatan yang diselenggarakan. Sementara itu, data sekunder diperoleh dari dokumen resmi DP3APPKB Kota Surabaya, laporan kegiatan PUSPAGA, peraturan perundang-undangan, data statistik dari Badan Pusat Statistik (BPS), dokumen kependudukan Pemerintah Kota Surabaya, serta berbagai artikel ilmiah yang relevan dengan topik penelitian.

Teknik pengumpulan data dilakukan melalui tiga tahapan. Pertama, wawancara mendalam dengan para informan untuk memperoleh informasi mengenai proses implementasi Program PUSPAGA, kendala yang dihadapi, serta strategi yang dilakukan dalam mengoptimalkan layanan konseling keluarga. Kedua, observasi nonpartisipan, yaitu peneliti mengamati pelaksanaan kegiatan tanpa terlibat secara langsung dalam aktivitas program sehingga memperoleh gambaran faktual mengenai kondisi lapangan. Ketiga, dokumentasi, yaitu mengumpulkan dokumen berupa laporan kegiatan, foto, notulen, surat keputusan, regulasi, serta dokumen pendukung lainnya yang berkaitan dengan pelaksanaan Program PUSPAGA.

Analisis data dilakukan secara interaktif dengan mengacu pada model Miles, Huberman, dan Saldaña (2014) yang meliputi tiga tahapan, yaitu kondensasi data (data condensation), penyajian data (data display), serta penarikan dan verifikasi kesimpulan (drawing and verifying conclusions). Pada tahap kondensasi data, peneliti menyeleksi, menyederhanakan, dan mengelompokkan data berdasarkan fokus penelitian. Tahap penyajian data dilakukan dalam bentuk narasi deskriptif yang disusun berdasarkan indikator implementasi kebijakan George C. Edward III. Selanjutnya, penarikan kesimpulan dilakukan melalui interpretasi terhadap temuan penelitian yang terus diverifikasi selama proses penelitian berlangsung, sehingga diperoleh kesimpulan yang kredibel.

Analisis implementasi kebijakan dalam penelitian ini menggunakan teori George C. Edward III (1980) yang menyatakan bahwa keberhasilan implementasi suatu kebijakan dipengaruhi oleh 4 variabel utama, yaitu komunikasi (communication), sumber daya (resources), disposisi (disposition), dan struktur birokrasi (bureaucratic structure). Keempat variabel tersebut dijadikan fokus analisis untuk menilai sejauh mana Program PUSPAGA diimplementasikan dalam mengoptimalkan layanan konseling keluarga di wilayah penelitian.

Untuk menjamin keabsahan data, penelitian ini menerapkan teknik triangulasi sumber dan triangulasi teknik (Lincoln & Guba, 1985). Triangulasi sumber dilakukan dengan membandingkan informasi yang diperoleh dari berbagai informan, sedangkan triangulasi teknik dilakukan dengan membandingkan hasil wawancara, observasi, dan dokumentasi. Selain itu, peneliti melakukan member checking kepada beberapa informan utama untuk memastikan bahwa hasil interpretasi data sesuai dengan kondisi sebenarnya di lapangan. Langkah-langkah tersebut dilakukan guna meningkatkan kredibilitas, dependabilitas, konfirmabilitas, dan transferabilitas hasil penelitian.

3. HASIL DAN PEMBAHASAN

Hasil

Penelitian ini bertujuan menganalisis implementasi Program Pusat Pembelajaran Keluarga (PUSPAGA) dalam mengoptimalkan layanan konseling keluarga di RW 03 Kelurahan Rangkah, Kecamatan Tambaksari, Kota Surabaya. Analisis dilakukan berdasarkan empat dimensi implementasi kebijakan George C. Edward III, yaitu komunikasi, sumber daya, disposisi, dan struktur birokrasi.

Komunikasi

Hasil penelitian menunjukkan bahwa komunikasi merupakan aspek penting dalam implementasi Program PUSPAGA. Penyampaian informasi kepada masyarakat dilakukan melalui berbagai media, baik secara langsung maupun tidak langsung. Sosialisasi program dilaksanakan melalui kegiatan PKK, pengajian, pertemuan warga, kegiatan belajar bersama anak (sinau bareng), media sosial, serta pertemuan daring yang diselenggarakan oleh DP3APPKB Kota Surabaya.

Berdasarkan hasil wawancara, sebagian besar masyarakat telah mengetahui keberadaan Program PUSPAGA melalui kegiatan yang diselenggarakan di Balai RW. Pengurus program secara aktif memberikan edukasi mengenai pola pengasuhan anak, pencegahan kekerasan, kesehatan mental keluarga, serta layanan konsultasi yang dapat dimanfaatkan masyarakat.

Meskipun demikian, hasil observasi menunjukkan bahwa jangkauan sosialisasi belum sepenuhnya merata. Kelompok ibu relatif lebih aktif mengikuti kegiatan dibandingkan kelompok ayah. Partisipasi laki-laki dalam kegiatan pengasuhan dan konseling keluarga masih rendah sehingga informasi mengenai layanan PUSPAGA belum diterima secara optimal oleh seluruh sasaran program.

Selain itu, masyarakat yang baru pertama kali mengikuti kegiatan umumnya mengetahui program melalui informasi dari pengurus RW maupun rekomendasi warga lain. Hal tersebut menunjukkan bahwa komunikasi interpersonal masih menjadi media utama dalam penyebaran informasi dibandingkan pemanfaatan media digital.

Secara umum, komunikasi dalam implementasi Program PUSPAGA telah berjalan cukup baik, namun efektivitas penyebaran informasi masih memerlukan penguatan agar mampu menjangkau seluruh kelompok masyarakat.

Sumber Daya

Hasil penelitian menunjukkan bahwa implementasi Program PUSPAGA didukung oleh sumber daya manusia yang berasal dari DP3APPKB Kota Surabaya, pengurus PUSPAGA tingkat RW, psikolog puskesmas, kader masyarakat, serta relawan mahasiswa yang terlibat dalam berbagai kegiatan edukasi dan pendampingan keluarga.

Dalam pelaksanaan layanan konseling, masyarakat memperoleh akses kepada konselor maupun psikolog sesuai kebutuhan kasus. Apabila permasalahan yang dihadapi memerlukan penanganan lebih lanjut, pengurus melakukan koordinasi dengan DP3APPKB ataupun UPTD Perlindungan Perempuan dan Anak.

Dari aspek kewenangan, seluruh pelaksanaan program telah memiliki dasar hukum yang jelas melalui berbagai regulasi pemerintah daerah. Mekanisme penanganan kasus juga telah disusun secara berjenjang mulai dari tingkat RW, kelurahan, kecamatan hingga DP3APPKB apabila diperlukan penanganan lanjutan.

Sarana pendukung program meliputi Balai RW sebagai pusat kegiatan, ruang pertemuan masyarakat, media edukasi, serta fasilitas komunikasi yang digunakan dalam pelaksanaan sosialisasi maupun konsultasi daring. Namun demikian, hasil penelitian menunjukkan bahwa fasilitas khusus untuk layanan konseling yang menjamin privasi masyarakat masih terbatas.

Selain keterbatasan fasilitas, jumlah tenaga konselor profesional juga belum sebanding dengan kebutuhan masyarakat sehingga beberapa kegiatan masih mengandalkan partisipasi relawan maupun kader masyarakat.

Disposisi

Hasil penelitian menunjukkan bahwa disposisi atau komitmen pelaksana merupakan faktor yang paling mendukung implementasi Program PUSPAGA di RW 03 Kelurahan Rangkah.

Pengurus PUSPAGA secara konsisten melaksanakan kegiatan edukasi keluarga meskipun sebagian besar kegiatan dilaksanakan dengan dukungan swadaya masyarakat. Komitmen tersebut tercermin dari keberlanjutan program yang telah berjalan selama hampir tiga tahun.

Pengurus tidak hanya melaksanakan kegiatan administratif, tetapi juga melakukan pendampingan terhadap keluarga yang mengalami berbagai permasalahan, seperti konflik keluarga, anak korban perceraian, anak berkebutuhan khusus, serta anak yang mengalami permasalahan perilaku.

Hasil observasi menunjukkan bahwa hubungan antara pengurus dan masyarakat berlangsung secara informal sehingga masyarakat merasa lebih nyaman menyampaikan permasalahan keluarga yang dihadapi. Pendekatan kekeluargaan tersebut meningkatkan kepercayaan masyarakat terhadap layanan PUSPAGA.

Selain itu, DP3APPKB secara rutin memberikan pembinaan kepada pengurus melalui pelatihan maupun koordinasi berkala sehingga pelaksanaan program tetap berjalan sesuai dengan tujuan yang telah ditetapkan.

Struktur Birokrasi

Hasil penelitian menunjukkan bahwa implementasi Program PUSPAGA memiliki struktur organisasi dan mekanisme kerja yang cukup jelas.

Pelaksanaan program melibatkan berbagai pihak, yaitu DP3APPKB Kota Surabaya, pemerintah kecamatan, pemerintah kelurahan, pengurus RW, kader masyarakat, serta psikolog puskesmas. Masing-masing memiliki tugas dan fungsi yang berbeda sesuai dengan kewenangannya.

Alur pelayanan dimulai dari identifikasi permasalahan masyarakat, pemberian edukasi, konsultasi awal, konseling, hingga rujukan kepada instansi terkait apabila ditemukan kasus yang memerlukan penanganan lebih lanjut.

Koordinasi antarinstansi berlangsung secara rutin melalui pertemuan koordinasi maupun komunikasi informal ketika terdapat kasus yang memerlukan penanganan bersama. Mekanisme tersebut memungkinkan penyelesaian masalah keluarga dilakukan secara lebih cepat.

Walaupun demikian, hasil penelitian menunjukkan bahwa belum terdapat prosedur operasional yang secara khusus mengatur strategi peningkatan partisipasi kelompok ayah dalam kegiatan PUSPAGA. Kondisi tersebut menyebabkan pelaksanaan sosialisasi masih lebih banyak menyasar kelompok ibu.

Secara keseluruhan, implementasi Program PUSPAGA di RW 03 Kelurahan Rangkah telah berjalan cukup efektif dalam mendukung layanan konseling keluarga berbasis masyarakat.

Beberapa temuan utama penelitian meliputi:

Variabel	Temuan Utama
Komunikasi	Sosialisasi telah berjalan melalui berbagai media, tetapi belum menjangkau seluruh kelompok masyarakat, terutama kelompok ayah.
Sumber Daya	Tersedia dukungan SDM, fasilitas, dan regulasi, namun jumlah konselor profesional dan ruang konseling masih terbatas.
Disposisi	Komitmen dan kepedulian pelaksana sangat tinggi sehingga program dapat berjalan secara berkelanjutan.
Struktur Birokrasi	Koordinasi antarinstansi berjalan baik dengan mekanisme pelayanan yang jelas, meskipun masih diperlukan penyempurnaan prosedur pada beberapa aspek.

Pembahasan

Hasil penelitian menunjukkan bahwa implementasi Program Pusat Pembelajaran Keluarga (PUSPAGA) di RW 03 Kelurahan Rangkah, Kecamatan Tambaksari, secara umum telah berjalan cukup efektif dalam mendukung optimalisasi layanan konseling keluarga. Keberhasilan implementasi tersebut dipengaruhi oleh interaksi empat variabel implementasi kebijakan menurut Edward III, yaitu komunikasi, sumber daya, disposisi, dan struktur birokrasi. Meskipun demikian, efektivitas program belum sepenuhnya optimal karena masih dijumpai beberapa kendala yang berkaitan dengan pemerataan sosialisasi, keterbatasan sumber daya manusia, serta rendahnya partisipasi sebagian kelompok sasaran.

Komunikasi sebagai Fondasi Keberhasilan Implementasi Program

Komunikasi merupakan variabel pertama yang menentukan keberhasilan implementasi kebijakan. Edward III (1980) menjelaskan bahwa suatu kebijakan akan berjalan efektif apabila informasi mengenai tujuan, prosedur, dan manfaat program dapat ditransmisikan secara jelas, konsisten, dan dipahami oleh seluruh pelaksana maupun kelompok sasaran. Temuan penelitian menunjukkan bahwa DP3APPKB Kota Surabaya bersama pengurus PUSPAGA telah melakukan berbagai bentuk sosialisasi melalui pertemuan warga, kegiatan PKK, pengajian, media sosial, kegiatan belajar bersama (sinau bareng), serta koordinasi rutin dengan pengurus di tingkat kelurahan.

Strategi komunikasi berbasis komunitas tersebut menunjukkan bahwa pelaksana berupaya mendekatkan layanan kepada masyarakat sehingga informasi mengenai pengasuhan anak, pencegahan kekerasan, dan layanan konseling dapat diakses secara lebih mudah. Pendekatan ini juga memperkuat hubungan antara penyelenggara program dengan masyarakat karena komunikasi dilakukan secara informal dan partisipatif. Model komunikasi semacam ini sesuai dengan

karakteristik pelayanan sosial berbasis masyarakat yang menempatkan kedekatan sosial sebagai salah satu faktor keberhasilan implementasi kebijakan.

Namun demikian, hasil penelitian juga menunjukkan bahwa jangkauan komunikasi belum sepenuhnya merata. Kelompok ibu mendominasi keikutsertaan dalam kegiatan PUSPAGA, sedangkan partisipasi kelompok ayah masih relatif rendah. Kondisi tersebut mengindikasikan bahwa strategi komunikasi yang diterapkan belum mampu menjangkau seluruh sasaran program secara proporsional. Padahal keterlibatan kedua orang tua merupakan faktor penting dalam membangun pola pengasuhan yang sehat dan mencegah terjadinya kekerasan terhadap anak.

Temuan ini sejalan dengan penelitian Rosita et al. (2021) yang menyatakan bahwa efektivitas layanan konseling keluarga sangat dipengaruhi oleh kemampuan pelaksana membangun komunikasi yang intensif dengan masyarakat. Hasil penelitian ini juga memperkuat temuan Khakhimah dan Sutrisno (2023) bahwa keberhasilan implementasi PUSPAGA sangat bergantung pada strategi sosialisasi yang mampu menjangkau seluruh kelompok masyarakat. Oleh karena itu, diperlukan inovasi komunikasi yang lebih inklusif, misalnya melalui pendekatan kepada komunitas ayah, organisasi kepemudaan, maupun pemanfaatan media digital secara lebih intensif.

Ketersediaan Sumber Daya Menentukan Kualitas Pelayanan

Variabel kedua yang memengaruhi implementasi Program PUSPAGA adalah sumber daya. Edward III (1980) menegaskan bahwa kebijakan tidak akan dapat dilaksanakan secara optimal apabila tidak didukung oleh sumber daya manusia, informasi, kewenangan, dan fasilitas yang memadai. Temuan penelitian menunjukkan bahwa Program PUSPAGA di Kecamatan Tambaksari telah memperoleh dukungan sumber daya berupa konselor, psikolog puskesmas, kader masyarakat, relawan mahasiswa, serta dukungan kelembagaan dari DP3APKB Kota Surabaya.

Keberadaan tenaga profesional memberikan kontribusi terhadap kualitas layanan konseling yang diterima masyarakat. Selain itu, mekanisme rujukan kepada psikolog maupun UPTD Perlindungan Perempuan dan Anak menunjukkan bahwa sistem pelayanan telah dibangun secara terintegrasi. Dari aspek regulasi, implementasi program juga memiliki landasan hukum yang kuat sehingga setiap pelaksana memiliki kejelasan mengenai kewenangan dan tanggung jawab masing-masing.

Meskipun demikian, penelitian ini menemukan bahwa jumlah konselor profesional masih terbatas dibandingkan dengan kebutuhan masyarakat yang cukup besar. Selain itu, belum tersedianya ruang konseling yang representatif menyebabkan sebagian layanan dilakukan secara fleksibel di lingkungan Balai RW. Kondisi tersebut berpotensi memengaruhi kenyamanan masyarakat ketika menyampaikan permasalahan pribadi yang bersifat sensitif.

Temuan tersebut konsisten dengan hasil penelitian Damayanti (2024) yang menunjukkan bahwa keterbatasan sumber daya manusia dan fasilitas masih menjadi tantangan utama dalam implementasi PUSPAGA di Kota Surabaya. Penelitian Fachrina Bella Syahputri (2022) juga menegaskan bahwa peningkatan kapasitas konselor serta penyediaan fasilitas yang memadai merupakan prasyarat penting

dalam meningkatkan kualitas pelayanan keluarga. Oleh karena itu, penguatan sumber daya manusia melalui pelatihan berkelanjutan, penambahan tenaga konselor, dan penyediaan ruang konseling yang memenuhi prinsip kerahasiaan menjadi langkah strategis untuk meningkatkan efektivitas implementasi program.

Disposisi Pelaksana Menjadi Faktor Dominan Keberhasilan Program

Berdasarkan hasil penelitian, disposisi merupakan variabel yang paling dominan dalam mendukung implementasi Program PUSPAGA. Edward III (1980) menjelaskan bahwa disposisi mencerminkan komitmen, integritas, dan kemauan pelaksana dalam menjalankan kebijakan. Meskipun suatu kebijakan telah memiliki regulasi dan sumber daya yang memadai, implementasi tidak akan berhasil apabila pelaksananya tidak memiliki komitmen yang tinggi.

Temuan penelitian menunjukkan bahwa pengurus PUSPAGA di RW 03 Kelurahan Rangkah memiliki kepedulian yang tinggi terhadap masyarakat. Berbagai kegiatan edukasi keluarga tetap dilaksanakan secara konsisten meskipun sebagian besar didukung oleh swadaya masyarakat. Pengurus tidak hanya menjalankan fungsi administratif, tetapi juga melakukan pendampingan secara personal terhadap keluarga yang mengalami konflik, anak korban perceraian, anak berkebutuhan khusus, maupun keluarga yang membutuhkan konseling psikologis.

Komitmen tersebut menunjukkan bahwa keberhasilan implementasi program tidak hanya dipengaruhi oleh aspek struktural, tetapi juga oleh motivasi intrinsik para pelaksana. Tingginya rasa tanggung jawab sosial mampu mengompensasi berbagai keterbatasan yang masih dihadapi, seperti minimnya anggaran maupun jumlah tenaga profesional. Kondisi ini memperlihatkan bahwa implementasi kebijakan publik berbasis komunitas memerlukan aktor pelaksana yang memiliki orientasi pelayanan kepada masyarakat (*public service orientation*).

Hasil penelitian ini mendukung penelitian Fachrina Bella Syahputri (2022) yang menyatakan bahwa komitmen pengurus PUSPAGA merupakan modal utama dalam menjaga keberlanjutan program. Temuan ini juga memperkuat argumen Edward III bahwa disposisi pelaksana sering kali menjadi faktor penentu ketika variabel implementasi lainnya belum sepenuhnya ideal. Oleh karena itu, keberlanjutan Program PUSPAGA perlu diikuti dengan strategi penghargaan, pembinaan, dan peningkatan kapasitas bagi para pelaksana agar motivasi mereka tetap terjaga.

Struktur Birokrasi Mendukung Koordinasi Antarinstansi

Variabel terakhir yang memengaruhi implementasi Program PUSPAGA adalah struktur birokrasi. Edward III (1980) menjelaskan bahwa struktur birokrasi yang jelas akan memudahkan koordinasi, pembagian tugas, serta pengambilan keputusan selama implementasi kebijakan berlangsung. Penelitian ini menunjukkan bahwa pelaksanaan Program PUSPAGA telah memiliki mekanisme koordinasi yang cukup baik antara DP3APPKB, pemerintah kecamatan, pemerintah kelurahan, pengurus RW, kader masyarakat, dan psikolog puskesmas.

Pembagian tugas yang jelas memungkinkan setiap permasalahan keluarga ditangani sesuai tingkat kewenangan masing-masing. Kasus-kasus yang tidak dapat diselesaikan di tingkat RW selanjutnya dirujuk kepada instansi yang memiliki

kapasitas lebih tinggi sehingga masyarakat memperoleh pelayanan secara berkelanjutan. Pola koordinasi tersebut mencerminkan implementasi kebijakan yang bersifat kolaboratif, di mana berbagai aktor bekerja sama untuk mencapai tujuan perlindungan keluarga.

Meskipun demikian, penelitian ini juga menemukan bahwa belum terdapat prosedur operasional yang secara spesifik mengatur strategi peningkatan partisipasi kelompok ayah dalam kegiatan PUSPAGA. Selain itu, pelaksanaan program masih sangat bergantung pada inisiatif pengurus di tingkat komunitas sehingga keberlanjutan beberapa kegiatan berpotensi dipengaruhi oleh pergantian kepengurusan.

Temuan ini sejalan dengan penelitian Setyawan dan Srihardjono (2016) yang menyatakan bahwa koordinasi antarlembaga merupakan faktor penting dalam implementasi kebijakan publik. Penelitian Diana Rahmawati (2024) juga menunjukkan bahwa struktur birokrasi yang adaptif mampu meningkatkan efektivitas implementasi PUSPAGA. Oleh karena itu, penyusunan standar operasional prosedur (SOP) yang lebih rinci mengenai strategi pemberdayaan masyarakat, termasuk pelibatan kelompok ayah dan komunitas lokal, menjadi rekomendasi penting bagi pengembangan program di masa mendatang.

Implikasi Hasil Penelitian

Temuan penelitian ini menunjukkan bahwa implementasi Program PUSPAGA tidak hanya ditentukan oleh aspek administratif, tetapi juga oleh kemampuan pemerintah daerah membangun kolaborasi dengan masyarakat. Keberhasilan program di RW 03 Kelurahan Rangkah memperlihatkan bahwa pendekatan berbasis komunitas mampu meningkatkan akses masyarakat terhadap layanan konseling keluarga sekaligus memperkuat upaya pencegahan kekerasan terhadap anak. Namun demikian, peningkatan kualitas komunikasi, penguatan sumber daya manusia, penyempurnaan struktur birokrasi, dan perluasan partisipasi masyarakat tetap diperlukan agar implementasi Program PUSPAGA dapat berlangsung lebih efektif, inklusif, dan berkelanjutan.

4. SIMPULAN DAN SARAN

Simpulan

Penelitian ini menyimpulkan bahwa implementasi Program Pusat Pembelajaran Keluarga (PUSPAGA) di RW 03 Kelurahan Rangkah, Kecamatan Tambaksari, Kota Surabaya telah berjalan **cukup efektif** dalam mendukung optimalisasi layanan konseling keluarga, meskipun belum sepenuhnya optimal. Berdasarkan analisis menggunakan model implementasi kebijakan George C. Edward III, keberhasilan program dipengaruhi oleh empat dimensi utama, yaitu komunikasi, sumber daya, disposisi, dan struktur birokrasi. Dimensi **disposisi** menjadi faktor yang paling dominan dalam mendukung keberhasilan implementasi, yang tercermin dari tingginya komitmen, kepedulian, dan tanggung jawab para pelaksana dalam memberikan layanan kepada masyarakat. Sementara itu, dimensi **komunikasi** masih menjadi aspek yang perlu diperkuat karena sosialisasi program belum mampu menjangkau seluruh kelompok sasaran, khususnya kelompok ayah. Dari aspek sumber daya, program telah didukung oleh regulasi, tenaga pendamping, dan koordinasi antarlembaga yang cukup baik, meskipun masih terdapat

keterbatasan jumlah konselor profesional dan fasilitas layanan konseling. Struktur birokrasi yang jelas serta koordinasi yang baik antara DP3APPKB, pemerintah kelurahan, pengurus PUSPAGA, dan psikolog puskesmas turut mendukung penyelenggaraan layanan secara berkelanjutan. Penelitian ini memberikan kontribusi empiris dengan menunjukkan bahwa keberhasilan implementasi PUSPAGA pada tingkat komunitas tidak hanya bergantung pada dukungan kebijakan dan sumber daya, tetapi juga pada komitmen pelaksana serta kolaborasi antarpemangku kepentingan dalam memperkuat ketahanan keluarga dan mencegah kekerasan terhadap anak.

Saran

Berdasarkan hasil penelitian, Pemerintah Kota Surabaya melalui Dinas Pemberdayaan Perempuan, Perlindungan Anak, Pengendalian Penduduk dan Keluarga Berencana (DP3APPKB) disarankan untuk memperkuat strategi sosialisasi Program PUSPAGA dengan memanfaatkan media digital, memperluas kolaborasi dengan lembaga pendidikan, organisasi masyarakat, dan tokoh masyarakat, serta mengembangkan pendekatan yang lebih inklusif guna meningkatkan keterlibatan kelompok ayah dalam program pengasuhan dan konseling keluarga. Selain itu, peningkatan kapasitas sumber daya manusia melalui pelatihan berkelanjutan bagi konselor dan kader PUSPAGA, disertai penambahan tenaga profesional serta penyediaan fasilitas konseling yang lebih representatif, perlu menjadi prioritas untuk meningkatkan kualitas layanan. Bagi penelitian selanjutnya, disarankan untuk mengembangkan kajian dengan pendekatan **mixed methods** atau melakukan perbandingan implementasi PUSPAGA di berbagai wilayah sehingga diperoleh gambaran yang lebih komprehensif mengenai faktor-faktor yang memengaruhi efektivitas implementasi kebijakan serta model layanan konseling keluarga yang dapat direplikasi di daerah lain.

5. DAFTAR PUSTAKA

- Against, V., In, C., City, T. H. E., & Surabaya, O. F. (2025). *Peran program Pusat Pembelajaran Keluarga (PUSPAGA) dalam pencegahan kekerasan pada anak: Studi kasus Kota Surabaya*. *Jurnal Administrasi Publik*, 4(4), 379–390.
- Badan Pusat Statistik. (2024). *Kecamatan Tambaksari dalam angka 2024*. Badan Pusat Statistik Kota Surabaya.
- Creswell, J. W., & Poth, C. N. (2018). *Qualitative inquiry and research design: Choosing among five approaches* (4th ed.). SAGE Publications.
- Damayanti, A. F. (2024). Efektivitas pelayanan Pusat Pembelajaran Keluarga (PUSPAGA) di Balai RW 06 Kelurahan Sumber Rejo Kota Surabaya. *Jurnal Kolaboratif Sains*, 7(2), 698–706. <https://doi.org/10.56338/jks.v7i2.4722>
- Edward III, G. C. (1980). *Implementing public policy*. Congressional Quarterly Press.
- Jannah, N. M., Widiyarta, A., & Surabaya, K. (2025). Strategi Pemerintah Kota Surabaya dalam memberikan perlindungan pada anak korban kekerasan. *Jurnal Administrasi Publik*, 8(2), 1190–1198.
- Khakhimah, N., & Sutrisno, E. (2023). Implementasi kebijakan Pusat Pembelajaran Keluarga (PUSPAGA) Al Inayah Kabupaten Tangerang. *Jurnal Administrasi Publik*, 5(1), 53–76.

- Lincoln, Y. S., & Guba, E. G. (1985). *Naturalistic inquiry*. SAGE Publications.
- Miles, M. B., Huberman, A. M., & Saldaña, J. (2014). *Qualitative data analysis: A methods sourcebook* (3rd ed.). SAGE Publications.
- Prameswari, P. D. A., & Rahaju, T. (2024). Kajian Pusat Pembelajaran Keluarga (PUSPAGA): Sebuah program penanggulangan pergaulan bebas di Kecamatan Tambaksari Kota Surabaya. *Jurnal Administrasi Publik*, 647–656.
- Republik Indonesia. (2004). *Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2004 tentang Penghapusan Kekerasan dalam Rumah Tangga*.
- Republik Indonesia. (2009). *Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 52 Tahun 2009 tentang Perkembangan Kependudukan dan Pembangunan Keluarga*.
- Republik Indonesia. (2014). *Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 35 Tahun 2014 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak*.
- Rosita, R., Wijaya, I. S., & Kusuma, R. H. (2021). Implementasi layanan konseling keluarga di Pusat Pembelajaran Keluarga (PUSPAGA) Cinta Syejati Samarinda. *Tarbiyah Wa Ta'lim: Jurnal Penelitian Pendidikan dan Pembelajaran*, 2(1), 20–35. <https://doi.org/10.21093/tj.v2i1.4244>
- Salsyabilla, S. (2024). Implementasi Program Pusat Pembelajaran Keluarga (PUSPAGA) dalam mengurangi pernikahan dini di Kota Pekanbaru. *Jurnal Administrasi Publik*.
- Santoso, A. (2026). Komnas Perlindungan Anak: Kasus kekerasan anak di Jawa Timur masih tinggi. *RRI Surabaya*. <https://www.rri.co.id>
- Setyawan, D., & Srihardjono, B. (2016). Analisis implementasi kebijakan Undang-Undang Desa dengan model Edward III di Desa Landungsari Kabupaten Malang. *Reformasi*, 6(2), 125–133.
- Subarsono. (2012). *Analisis kebijakan publik: Konsep, teori, dan aplikasi*. Pustaka Pelajar
- .