

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Indonesia merupakan negara keempat yang memiliki jumlah penduduk terbesar di dunia setelah China, India dan Amerika Serikat. Tingginya angka kelahiran menyebabkan pertumbuhan penduduk meningkat. Jika pertumbuhan penduduk tidak bisa dikendalikan maka akan mengakibatkan ledakan penduduk dan menimbulkan masalah sosial seperti pengangguran, kriminalitas, kekurangan bahan pangan juga dari pertumbuhan penduduk yang terlalu meningkat itu tidak akan sebanding dengan daya dukung lingkungan. Jumlah penduduk yang meningkat memang merupakan salah satu potensi pembangunan, tapi jika hanya dengan jumlah yang meningkat saja, tanpa disertai peningkatan kesejahteraannya, maka jumlah yang meningkat itu akan berbalik menjadi suatu bencana yang besar. Kesulitan dimasa depan atau yang akan diderita oleh generasi-generasi yang akan datang, jelas akan semakin besar apabila pertumbuhan penduduk nanti tidak sebanding dengan kenaikan produksi dan kekuatan ekonomi kita sendiri. Jumlah suatu keluarga yang besar tanpa tingkatan pendapatan yang memadai, tentu mengakibatkan merosotnya kesehatan ibu dan anak, terganggunya kesejahteraan keluarga, memberatkan persediaan sarana-sarana kehidupan yang baik seperti pangan, pendidikan, lapangan kerja dan sebagainya.

Kondisi ini menjadi salah satu penghambat suksesnya pelaksanaan pembangunan di Indonesia, karena itu pemerintah terus berusaha menekan angka pertumbuhan penduduk melalui berbagai cara, seperti menciptakan undang-

undang perkawinan yang mana hanya penduduk berusia mulai dari 20 tahun yang dapat menikah, diadakannya program keluarga berencana, tidak memformalkan laki-laki berpoligami, serta berbagai usaha lain yang mampu menekan laju pertumbuhan penduduk. Seperti yang kita ketahui Indonesia merupakan negara yang termasuk memiliki kepadatan penduduk terbanyak di dunia. Hal ini disebabkan salah satunya adalah karena negara Indonesia memiliki tingkat kelahiran yang tinggi sehingga terjadilah kepadatan penduduk.

Hal ini dikatakan oleh Iskandar dalam teori sosial (2006: 254) Malthus mengemukakan bahwa pertumbuhan penduduk cenderung mengurangi persediaan pangan, menciptakan kelebihan penduduk, dan penderitaan kecuali jika orang mampu mengendalikan pertumbuhan penduduk dengan cara menunda perkawinan.

Dan juga menurut Iskandar (2006: 4) terdapat banyak faktor kritis yang mempengaruhi terjadi kemiskinan masyarakat, yaitu cepatnya laju pertumbuhan penduduk, semakin sempitnya lahan pertanian, rendahnya tingkat pendidikan, serta semakin sempitnya lapangan kerja. Terjadi ketimpangan antara faktor tenaga kerja dan faktor tanah disebabkan oleh tekanan penambahan penduduk yang tinggi dengan sumber daya alam terbatas.

Pembangunan dibidang kependudukan lebih diarahkan pada upaya pengembangan sumber daya manusia agar penduduk makin menjadi kekuatan yang efektif dan produktif bagi pembangunan. Dalam upaya ini diusahakan ditingkatkan keterpaduan dan koordinasi upaya pengendalian kelahiran dengan berbagai kegiatan pembangunan lainnya.

Kependudukan di Indonesia merupakan suatu fenomena yang memerlukan perhatian dan penanganan secara seksama dan sungguh-sungguh secara berkelanjutan. Sangat nyata kependudukan memiliki implikasi yang luas terhadap sektor pembangunan lain, mulai dari penyediaan fasilitas pendidikan, kesehatan, lapangan kerja, lingkungan hidup, perumahan dan sebagainya.

Permasalahan mengenai laju pertumbuhan penduduk merupakan hal yang harus diperhatikan secara serius, karena bila terjadi laju pertumbuhan penduduk yang besar dan tidak terkendali akan menimbulkan masalah kompleks lainnya yang dapat mengganggu suatu proses pembangunan di negara Indonesia. Di Indonesia kebijakan untuk menekan laju pertumbuhan penduduk melalui program Keluarga Berencana (KB). Dimana program ini merupakan upaya untuk mengatur kelahiran anak, jarak dan usia ideal melahirkan, mengatur kehamilan, melalui promosi, perlindungan dan bantuan sesuai dengan hak-hak reproduksi untuk mewujudkan keluarga yang berkualitas.

Keluarga Berencana (KB) merupakan bagian dari program kesehatan yang lebih luas. Kesehatan tidak saja penting bagi pribadi akan tetapi juga bagi kepentingan masyarakat seluruhnya serta dapat pula dikatakan bahwa program Keluarga Berencana (KB) adalah suatu program pemerintah yang dirancang untuk menyeimbangkan antara kebutuhan dan jumlah penduduk.

Program Keluarga Berencana (KB) di Indonesia diperkuat dengan ditetapkannya UU Nomor 52 Tahun 2009 tentang Perkembangan Kependudukan dan Pembangunan Keluarga pada 29 Oktober 2009. Ditetapkannya UU ini adalah

sebagai landasan untuk pelaksanaan pembangunan kependudukan dan keluarga berencana di Indonesia.

Kependudukan dan pembangunan keluarga sebagai bentuk pengintegrasian kebijakan kependudukan ke dalam pembangunan sosial, budaya, ekonomi, dan lingkungan hidup. Maka dari itu disebutkan bahwa pemerintah adalah pihak yang berwenang untuk menetapkan kebijakan dan program jangka menengah dan jangka panjang yang berkaitan dengan pengelolaan perkembangan kependudukan dan pembangunan keluarga.

Pertumbuhan ekonomi dan pembangunan kualitas sumber daya manusia sulit terlaksana jika jumlah penduduk semakin tidak terkendali. Berdasarkan survei penduduk antar sensus (Supas) 2015 jumlah penduduk Indonesia pada 2019 diproyeksikan mencapai 266,91 juta jiwa. Menurut jenis kelamin, jumlah tersebut terdiri atas 134 juta jiwa laki-laki dan 132,89 juta jiwa perempuan. Indonesia saat ini sedang menikmati masa bonus demografi dimana jumlah penduduk usia produktif lebih banyak dari usia tidak produktif, yakni lebih dari 68% dari total populasi. Adapun penduduk dengan kelompok umur 0-14 tahun (usia anak-anak) mencapai 66,17 juta jiwa atau sekitar 24,8% dari total populasi. Kemudian penduduk kelompok umur 15-64 tahun (usia produktif) sebanyak 183,36 juta jiwa atau sebesar 68,7% dan kelompok umur lebih dari 65 tahun (usia sudah tidak produktif) berjumlah 17,37 juta jiwa atau sebesar 6,51% dari total populasi (*diakses <https://databoks.katadata.co.id/datapublish> pada tanggal 1 September 2019*).

Jumlah penduduk Indonesia pada 2018 menurut data Perserikatan Bangsa Bangsa (PBB) mencapai 266,79 juta jiwa. Dengan jumlah tersebut Indonesia masih berada di urutan keempat sebagai negara dengan populasi terbesar di dunia berada di bawah Tiongkok, India dan Amerika Serikat. Populasi Indonesia diprediksi terus mengalami pertumbuhan dan akan mencapai puncaknya pada 2062 mencapai 324,76 juta jiwa dengan asumsi *medium fertility variant*. Angka tersebut menempatkan Indonesia berada di urutan keenam sebagai negara dengan jumlah penduduk terbesar dunia. Namun, setelah itu jumlah penduduk Indonesia akan mengalami penurunan seiring rendahnya angka kelahiran serta meningkatnya populasi lanjut usia hingga akhir abad 21. Akibat, jumlah penduduk Indonesia akan menjadi tinggal 306 juta jiwa. Tingginya angka kelahiran di dua negara kawasan Afrika, yaitu Nigeria dan Kongo serta di kawasan Asia, yakni Pakistan membuat posisi Indonesia berada di urutan ketujuh sebagai negara berpenduduk terbesar di dunia. Sementara di urutan pertama ditempati India dengan populasi mencapai 1,52 miliar jiwa mengalahkan Tiongkok dengan jumlah penduduk 1,02 miliar jiwa. Sementara jumlah penduduk dunia mencapai 11,2 miliar jiwa (*diakses* <https://databoks.katadata.co.id/datapublish> pada tanggal 1 September 2019).

Program Keluarga Berencana (KB) telah diyakini telah berkontribusi terhadap penurunan tingkat kelahiran, yang selanjutnya mengakibatkan penurunan jumlah pertumbuhan penduduk, terutama di negara-negara berkembang termasuk Indonesia.

Selanjutnya di negara-negara dengan tingkat kelahiran dan tingkat kematian tinggi. Akses terhadap informasi dan pelayanan Keluarga Berencana (KB) dianggap penting. Dalam upaya pencapaian tujuan pembangunan melenium, terutama tujuan penurunan kemiskinan dan tingkat kematian ibu dan anak usia balita.

Jumlah penduduk Indonesia saat ini melaju dengan cepat dan mengakibatkan angka pengangguran dan kemiskinan semakin tinggi. Pada dasarnya hasil dari program KB berguna untuk pembangunan dan perkembangan masyarakat itu sendiri. Upaya untuk terus memaksimalkan pelaksanaan program KB tentu menjadi pilihan mutlak bagi pemerintah saat ini. Program Keluarga Berencana (KB) bertujuan untuk membentuk keluarga kecil sejahtera, sehingga pada akhirnya akan mempengaruhi pada tingkat kesejahteraan keluarga atau masyarakat, dengan kesejahteraan yang dimiliki maka pada akhirnya akan mempengaruhi pada daya beli dan kemampuan untuk memperbaiki pendidikan yang ditempuh. Berbagai cara dilakukan pemerintah agar program Keluarga Berencana (KB) memperoleh dukungan dari masyarakat serta terhadap program Keluarga Berencana (KB). Untuk itu maka pemerintah membentuk lembaga khusus untuk menangani program Keluarga Berencana (KB) yaitu Badan Kependudukan dan Keluarga Berencana Nasional (BKKBN). BKKBN merupakan lembaga resmi pelaksana teknis program yang pelaksana kegiatannya terstruktur secara hierarki dan terkoordinasi mulai dari tingkat pusat, provinsi, kabupaten/kota, hingga Petugas Lapangan Keluarga Berencana (PLKB) yang berada di kecamatan dan kelurahan/desa.

Pemerintah Indonesia terus melakukan perubahan cara demi terwujudnya pemerataan program KB. Pemerintahan Joko Widodo dalam mewujudkan prioritas pembangunan (Nawacita), maka dibuatnya kebijakan Program Kampung Keluarga Berencana (Kampung KB). Dimana Kampung KB itu merupakan satuan wilayah setingkat RW, dusun atau setara, yang memiliki kriteria tertentu, dimana terdapat keterpaduan program kependudukan, keluarga berencana, pembangunan keluarga dan pembangunan sektor terkait yang dilaksanakan secara sistemik dan sistematis (Pedoman Pengelolaan Kampung KB, 2016).

Walaupun pembentukan Kampung KB diamanatkan kepada BKKBN, akan tetapi pada prinsipnya Kampung KB merupakan perwujudan dari sinergi antara beberapa kementerian terkait dari pemerintah pusat dan pemerintah daerah, mitra kerja, dan pemangku kepentingan, serta tidak ketinggalan partisipasi langsung masyarakat setempat. Oleh sebab itu Kampung KB ini diharapkan menjadi miniatur atau gambaran (potret) dari sebuah desa yang didalamnya terdapat keterpaduan dari program pembangunan Kependudukan, KB dan Pembangunan Keluarga yang disinergikan dengan program pembangunan sektor terkait yang dilaksanakan secara sistemik dan sistematis (*kampungkb.bkkbn.go.id diakses pada tanggal 26 Juni 2019*).

Program tersebut sangat penting untuk menekan pertumbuhan penduduk, sekaligus memberdayakan potensi masyarakat agar berperan dalam pembangunan. Program ini tidak akan bisa berjalan tanpa adanya dukungan dari masyarakat dan pengurus RT dan RW. Semua pihak yang terlibat dalam program ini harus

memiliki komitmen, bersinergi sehingga Kampung KB bukan sekadar acara seremonial belaka yang kemudian ditinggalkan.

Tabel 1.1

**Jumlah Pasangan Usia Subur (PUS) Berdasarkan Kesertaan Ber-KB Hasil
Pendataan Keluarga di Desa Cinta**

NO	RW	PUS	KESERTAAN BER-KB					
			SEDANG		PERNAH		TIDAK PERNAH	
			JUMLAH	%	JUMLAH	%	JUMLAH	%
(1)	(2)	(3)	(4)	(5=4/3)	(6)	(7=6/3)	(8)	(9=8/3)
1.	001	0	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%
2.	001	176	117	66,48%	34	19,32%	25	14,20%
3.	002	104	81	77,88%	20	19,23%	3	2,88%
4.	003	119	69	57,98%	32	26,89%	18	15,13%
5.	004	93	70	75,27%	16	17,20%	7	7,53%
6.	005	116	44	37,93%	54	46,55%	18	15,52%
7.	006	97	67	69,07%	17	17,53%	13	13,40%
8.	007	166	115	69,28%	32	19,28%	19	11,45%
KELURAHAN		871	563	64,64%	205	23,54%	103	11,83%

Sumber: *pk.bkkbn.go.id*

Kampung Cibulakan Desa Cinta merupakan salah satu kampung yang telah terpilih menjadi salah satu Kampung KB di Kecamatan Karangtengah Kabupaten Garut. Kampung KB ini telah dicanangkan pada tanggal 16 November 2016, RW 06 Kampung Cibulakan ini terpilih menjadi Kampung KB karena masih terbilang kampung yang tertinggal dan tingkat kesejahteraan warganya masih rendah serta dapat dilihat pada tabel diatas bahwa Kampung Cibulakan RW 06 merupakan salah kampung yang memiliki PUS yang tinggi. Dan Kampung Kampung tersebut memiliki jumlah Pasangan Usia Subur (PUS) yang banyak, akan tetapi pada kenyataannya masih banyak pula Pasangan Usia Subur (PUS) di

kampung tersebut yang tidak ikut serta ber-KB. Hal ini belum berjalan sesuai dengan harapan dari visi Kampung KB karena idealnya suatu Kampung KB itu adalah masyarakat yang ada didalamnya harus berpartisipasi terhadap seluruh program KB. Namun pada kenyataannya masih terdapat masyarakat yang tidak ikut menjadi peserta aktif ber-KB.

Informasi yang didapat berdasarkan wawancara dengan ketua Kampung KB Cibulakan RW 06 adalah bukan hanya dari keaktifan masyarakat dalam ber-KB saja, akan tetapi seperti masih kurangnya kompetensi yang dimiliki oleh petugas Kampung KB dalam melaksanakan tugasnya sehingga proses pendataan pun masih secara manual. Juga dalam sarana dan prasarana nya pun masih terbatas seperti belum terdapatnya bale atau tempat untuk melaksanakan kegiatan Kampung KB.

Program Kampung KB merupakan salah satu kebijakan publik yang dimandatkan oleh pemerintah kepada BKKBN berdasarkan pada Nawacita ke-5 yaitu “Meningkatkan Kualitas Hidup Manusia Indonesia”. Implementasi kebijakan pada prinsipnya adalah cara agar sebuah kebijakan dapat mencapai tujuannya. Tidak lebih dan tidak kurang. Untuk mengimplementasikan kebijakan publik maka ada dua pilihan langkah yang ada, yaitu langsung mengimplementasikan dalam bentuk program-program atau melalui formulasi kebijakan derivat atau turunan dari kebijakan publik tersebut. Hal ini juga mengukur bagaimana suatu kebijakan dapat dikatakan berhasil atau tidak. Kondisi tersebut berdampak pada tidak maksimalnya implementasi kebijakan program Kampung Keluarga Berencana (KB).

Berdasarkan pemaparan latar belakang permasalahan tersebut, maka dalam penelitian ini dirumuskan judul **“Implementasi Program Kampung Keluarga Berencana (KB) di Kampung Cibulakan Desa Cinta Kecamatan Karangtengah Kabupaten Garut”**.

B. Identifikasi Masalah

Berdasarkan dari latar belakang diatas, maka peneliti dapat mengidentifikasi beberapa permasalahan yang terjadi dalam implementasi program Kampung Keluarga Berencana (KB) di Kampung Cibulakan Desa Cinta Kecamatan Karangtengah Kabupaten Garut sebagai berikut:

1. Masih belum pahamnya masyarakat terhadap manfaat dari program KB.
2. Kurangnya kompetensi petugas dalam proses pendataan mengenai program Kampung KB.
3. Kurangnya fasilitas sarana dan prasarana dalam menjalankan Program Kampung KB Cibulakan.

C. Rumusan Masalah

1. Bagaimana implementasi program Kampung KB di Kampung Cibulakan Desa Cinta Kecamatan Karangtengah Kabupaten Garut?
2. Apa faktor penunjang dan faktor penghambat program Kampung KB di Kampung Cibulakan Desa Cinta Kecamatan Karangtengah Kabupaten Garut?

D. Tujuan Penelitian

1. Untuk mengetahui dan menganalisis implementasi program Kampung Keluarga Berencana (KB) di Kampung Cibulakan Desa Cinta Kecamatan Karangtengah Kabupaten Garut.
2. Untuk mengetahui faktor penguang keberhasilan dan faktor penghambat program Kampung Keluarga Berencana (KB) di Kampung Cibulakan Desa Cinta Kecamatan Karangtengah Kabupaten Garut.

E. Kegunaan Penelitian

1. Kegunaan Praktis
 - 1) Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan pemikiran dan masukan bagi pihak yang terkait sehingga dapat meningkatkan program Kampung Keluarga Berencana (KB).
 - 2) Hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi bahan pertimbangan dan masukan bagi pihak yang akan melakukan penelitian khususnya penelitian mengenai Implementasi Program.
2. Kegunaan Akademis
 - 1) Untuk memenuhi salah satu syarat dalam menempuh Sidang Sarjana pada Jurusan Administrasi Publik Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Islam Negeri Sunan Gunung Djati Bandung
 - 2) Untuk menambah wawasan penulis mengenai Implementasi Program Kampung Keluarga Berencana (KB) di Kampung Cibulakan Desa Cinta Kecamatan Karangtengah Kabupaten Garut.

- 3) Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan bagi pengembangan Administrasi Publik.

F. Kerangka Pemikiran

Dalam ruang lingkup Administrasi Publik, implementasi kebijakan merupakan salah satu bagian dari bentuk kebijakan publik. Di dalam penjabaran implementasi kebijakan dapat dilihat pada kebijakan yang dimana kebijakan berupa undang-undang atau peraturan daerah ada pula dalam bentuk program kebijakan. Implementasi kebijakan dijadikan sebagai rangkaian beberapa langkah pemerintah untuk memecahkan permasalahan dalam publik. Program merupakan instrumen kebijakan yang berisikan suatu kegiatan untuk mencapai atau berhasilnya suatu sasaran atau tujuan yang telah ditentukan.

Undang-undang Nomor 52 tahun 2009 tentang Perkembangan Kependudukan dan Pembangunan Keluarga sebagai dasar pelaksanaan Program Kependudukan dan Keluarga Berencana menekan kewenangan BKKBN untuk tidak memfokuskan pada masalah pengendalian penduduk saja namun masalah pembangunan Keluarga Berencana juga. Oleh karena itu, pemerintah telah membuat kebijakan Kampung Keluarga Berencana atau Kampung KB.

Menurut Chandler dan Plano dalam Pasolong (2013:7) mengemukakan bahwa:

“Administrasi publik merupakan seni dan ilmu (*art and science*) yang ditujukan untuk mengatur “*public affairs*” dan melaksanakan berbagai tugas yang ditentukan. Administrasi publik sebagai ilmu bertujuan untuk memecahkan masalah publik melalui perbaikan-perbaikan terutama dibidang organisasi, sumber organisasi, sumber daya manusia dan keuangan.”

Menurut Robert Eyestone yang dikutip Leo Agustino (2008:6) mendefinisikan kebijakan publik adalah sebagai hubungan antara unit pemerintah dengan lingkungannya.

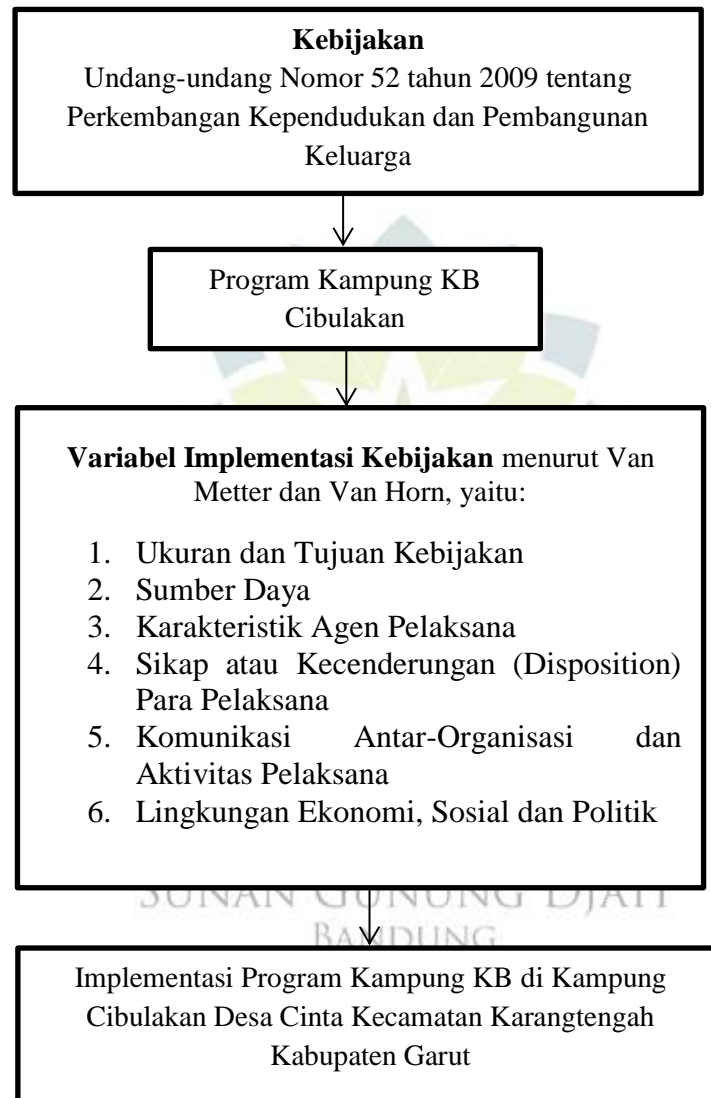
Implementasi kebijakan meliputi apa yang menjadi kebijakan publik. Van Metter dan Van Horn dalam buku Leo Agustino (2017: 128) mendefinisikan Implementasi Kebijakan sebagai tindakan-tindakan yang dilakukan baik oleh individu-individu atau pejabat-pejabat atau kelompok-kelompok pemerintah atau swasta yang di arahkan pada tercapainya tujuan-tujuan yang telah digariskan dalam keputusan kebijakan.

Menurut Van Meter dan Van Horn dalam buku Leo Agustino dalam buku Leo Agustino (2017:133) ada enam Variabel yang mempengaruhi Kinerja Implementasi Kebijakan Publik, yaitu:

1. Ukuran dan Tujuan Kebijakan
2. Sumber Daya
3. Karakteristik Agen Pelaksana
4. Sikap atau Kecenderungan (Disposition) Para Pelaksana
5. Komunikasi Antar-Organisasi dan Aktivitas Pelaksana
6. Lingkungan Ekonomi, Sosial dan Politik

Keenam faktor tersebut menjelaskan keberhasilan pelaksanaan suatu implementasi kebijakan ditentukan oleh ukuran dan kebijakan yang bersifat realistis, kemampuan sumber daya yang tersedia, agen pelaksana yang meliputi organisasi formal dan informal yang akan terlibat dalam implementasi kebijakan, sikap penerimaan atau penolakan dari agen pelaksana, komunikasi dalam

kerangka penyampaian informasi kepada para pelaksana kebijakan, dan bisa menilai kinerja implementasi kebijakan sejauh mana lingkungan ekonomi, sosial dan politik turut mendorong keberhasilan kebijakan publik.



Gambar 1.1

Kerangka Pemikiran

Sumber data: diolah oleh peneliti, 2019

G. Proposisi Penelitian

Berdasarkan kerangka pemikiran dan model implementasi kebijakan menurut Van Meter dan Van Horn maka proposisi penelitian adalah sebagai berikut: “Implementasi Program Kampung Keluarga Berencana (KB) di Kampung Cibulakan Desa Cinta Kecamatan Karangtengah Kabupaten Garut” akan berjalan dengan baik apabila didasarkan pada enam indikator pengukuran keberhasilan implementasi kebijakan publik, yaitu ukuran dan tujuan kebijakan, sumber daya, karakteristik agen pelaksana, sikap atau kecenderungan para pelaksana, komunikasi antar-organisasi dan aktivitas pelaksana, juga lingkungan ekonomi, sosial dan politik.

