

BAB I

PENDAHULUAN

A. LATAR BELAKANG MASALAH

Perkembangan zaman yang semakin cepat dan tingkat pertumbuhan penduduk yang pesat diikuti dengan tidak adanya keseimbangan dengan naiknya produksi, sandang, papan, lapangan kerja, fasilitas kesehatan, pendidikan, dan lain-lain. Merupakan suatu fenomena yang dapat kita temui dalam kehidupan negara kita saat ini.

Pada umumnya yang menjadi masalah yang mendesak adalah masalah penduduk dimana mengalami pertumbuhan yang tinggi dengan hanya diimbangi oleh keadaan perekonomian yang sangat terbatas, sehingga hal tersebut menjadi kurang seimbang. Kondisi seperti ini yang berdampak pada munculnya permasalahan-permasalahan sosial dan bidang-bidang lainnya yang kian kompleks dari waktu ke waktu. Mengingat hal ini menyangkut kesejahteraan masyarakat sehingga penanganan masalah yang ada perlu adanya partisipasi dari semua pihak karena harus berkesinambungan.

Sebuah kebijakan dari pemerintah yang mempunyai tujuan untuk mensejahterakan masyarakat sangat diperlukan. Salah satunya kebijakan program keluarga berencana sebagai program nasional dalam mengatasi masalah

Badan yang menangani masalah kependudukan diantaranya Badan Koordinasi Keluarga Berencana Nasional (BKKBN) yang mempunyai fungsi sebagai koordinator dalam pelaksanaan program kependudukan keluarga berencana. Program keluarga berencana nasional penting artinya bagi pelaksanaan dan keberhasilan program-program pembangunan pada umumnya. Program ini merupakan bagian penting dari upaya peningkatan sumber daya manusia kita sebagai sentral dalam pembangunan.

Pelaksanaan Program keluarga berencana diarahkan guna membangun struktur keluarga yang mengecil dengan kualitas meningkat. Kualitas keluarga yang berciri kemandiraan dan ketahanan keluarga yang handal sebagai potensi sumberdaya manusia (SDM), pengguna dan pemelihara lingkungan, dan pembina keserasian manusia dengan sesamanya, dengan lingkungan yang mendukung untuk mewujudkan pembangunan keluarga sejahtera yang berkelanjutan.

Kesejahteraan keluarga memang sangat penting bagi suatu negara yang sedang berkembang, karena dengan keluarga yang sejahtera maka akan memunculkan cikal bakal penerus bangsa yang mempunyai sumber daya manusia (SDM) yang berpotensi dan benar-benar program Keluarga Berencana (KB) tersebut mencapai tujuan dan sasaran yang tepat yaitu mensejahterakan keluarga guna mencapai masyarakat yang adil dan makmur.

Dengan perubahan sistem pemerintahan dari sistem sentralisasi ke desentralisasi (Otonomi Daerah), dimana adanya pelimpahan wew

pemerintahan. Mengingat program keluarga berencana nasional penting artinya bagi pelaksanaan dan keberhasilan program-program pembangunan pada umumnya. Seiring perubahan penyelenggaraan pemerintahan yaitu Otonomi Daerah, Badan Koordinasi Keluarga Berencana Nasional (BKKBN) yang mempunyai fungsi sebagai sebagai koordinator dalam pelaksanaan program kependudukan keluarga berencana dipertahankan keberadaannya sebagai penunjang keberhasilan pembangunan daerah.

Adanya perubahan sistem pemerintahan dari sistem sentralisasi ke desentralisasi, diatur dalam peraturan pemerintah yaitu UU No. 22 Tahun 1999 tentang pemerintahan daerah. UU No. 22 Tahun 1999 tentang pemerintahan daerah telah merubah paradigma sentralisasi pemerintah kearah desentralisasi dengan memberikan otonomi daerah yang nyata, luas dan bertanggung jawab kepada daerah. Hal ini menjadi momen bagi pemerintah daerah untuk membuktikan kesanggupan dalam melakukan urusan-urusan pemerintahan lokal sesuai dengan keinginan dan kebutuhan setempat yang disebut sebagai *diskresi local*.¹

Dalam rangka pelaksanaan otonomi daerah, dari sistem sentralistik, berubah menjadi desentralisasi BKKBN pusat harus menyerahkan seluruh SDM, anggaran, perangkat keras, wewenang dan tanggung jawab pengelolaan di bidang KB kepada pemerintah daerah Kabupaten/Kota.

Penyerahan kewenangan urusan KB dari pusat ke daerah dipandang sangat terkait dengan pengaturan dan kepentingan masyarakat setempat (lokalitas). Dimana KB merupakan bagian dan tuntutan masyarakat agar mereka dapat meningkatkan kesejahteraannya. Untuk selanjutnya perubahan sistem pemerintahan yang ada disesuaikan dengan peraturan daerah masing-masing sesuai dengan kepentingan daerah.

Kabupaten Bantul sebagai salah satu daerah otonom melaksanakan kewenangan sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 22 tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah dan selain yang diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 25 Tahun 2000 tentang Kewenangan Pemerintah dan Kewenangan Propinsi Sebagai Daerah Otonom. Dalam Pelaksanaan kewenangan Kabupaten di bidang pembinaan kesejahteraan keluarga, perlu membentuk Badan Kesejahteraan Keluarga serta ditetapkan Peraturan Daerah.

Tabel. 1. 1
Jumlah Penduduk Menurut Jenis Kelamin dan Kabupaten/Kota
Di Propinsi D.I. Yogyakarta

No	Kabupaten	Penduduk			Sex Rasio	Pertumbuhan
		Laki-laki	Perempuan	Jumlah		
1	Kulonprogo	183.918	191.235	375.153	0,96	1,31
2	Bantul	409.714	405.714	815.667	1,01	2,48
3	Gunungkidul	329.985	355.620	685.605	0,93	1,82
4	Sleman	478.563	461.456	940.019	1,04	1,79
5	Yogyakarta	193.003	197.938	390.941	0,98	-0,7

Berdasarkan tabel diatas dapat diketahui bahwa jumlah penduduk di Kabupaten Bantul akhir tahun 2003 mencapai 815.667. Kepadatan penduduk Kabupaten Bantul lebih dari 1.609 jiwa/m².²

Kondisi ini termasuk sangat padat bila dibandingkan dengan dengan dua kabupaten lain yaitu Kulon Progo dan Gunung Kidul. Permasalahan yang muncul dalam kependudukan yaitu besarnya jumlah penduduk, pertumbuhan penduduk yang cepat dan pesat atau tingginya tingkat kelahiran, penyebaran penduduk yang tidak merata, serta mobilitas penduduk yang kurang teratur.

Realita yang ada, Kabupaten Bantul merupakan daerah penyangga bagi daerah Yogyakarta dalam penyediaan jasa tenaga kerja. Namun dalam kenyataan tenaga kerja yang ada sebagian besar bukanlah tenaga kerja dengan keahlian yang profesional. Sehingga dari segi ekonomi penghasilannya masih jauh dari mencukupi untuk mencapai standar hidup sejahtera. Melalui program nasional keluarga berencana dengan mengurangi angka kelahiran penduduk yang tujuannya mengurangi jumlah anak atau jumlah penduduk, diharapkan dapat meningkatkan kesejahteraan keluarga.

Menindaklanjuti tentang kedudukan, tugas, fungsi, kewenangan, susunan organisasi dan tata kerja Lembaga Pemerintah Non Departemen (LPND) termasuk kewenangan program KB Nasional yang berkaitan dengan perubahan Sistem Pemerintahan Sentralisasi ke Desentralisasi (Otonomi Daerah). Pemerintah daerah Kabupaten/Kota Bantul telah mengeluarkan per

Kabupaten Bantul No. 41 tahun 2000 tentang pembentukan dan organisasi Badan Kesejahteraan Keluarga (BKK) Kabupaten Bantul. BKK merupakan perubahan alih status kelembagaan dari Badan Koordinasi Keluarga Berencana Nasional (BKKBN) pada masa sentralisasi.

Dengan perda tersebut dan perubahan yang adanya diharapkan mampu mendukung keefektifan kinerja badan terkait, sehingga tujuan dari Otonomi Daerah dapat tercapai dan tepat sasaran.

Era otonomi daerah ini memiliki arti penting dan strategis bagi Kabupaten/Kota Bantul untuk mengelola sekaligus mengolah daerahnya. Dengan penyerahan kewenangan lembaga pusat kepada daerah, terkait dengan kebijakan tentang program keluarga berencana di Era Otonomi, Kabupaten/Kota Bantul khususnya Badan Kesejahteraan Keluarga dituntut untuk dapat melaksanakan Program Keluarga Berencana Nasional Era Baru (Otonomi Daerah) sesuai dengan kebijakan pemerintah kota yaitu Keluarga Sejahtera 2015 yang merupakan tujuan dan arah sebagai acuan bagi pengelola dan pelaksanaan Program KB. Dengan mensejahterakan keluarga guna mencapai masyarakat yang adil dan makmur. Sesuai dengan sumber daya manusia dan alam setempat, serta kebutuhan daerahnya demi kesejahteraan dan kemajuan daerah.

Mengingat program keluarga berencana nasional penting artinya bagi pelaksanaan dan keberhasilan program-program pembangunan pada umumnya serta menyangkut kesejahteraan masyarakat sehingga penanganan masalah harus berkesinambungan. BKK sebagai lembaga yang ditunjuk untuk melaksanakan

program tersebut diharapkan mampu untuk lebih efektif dalam melaksanakan program tersebut.

Hal inilah yang menjadikan ketertarikan penulis mengapa untuk mengambil judul ini dan sebagai lokasi di BKK Bantul. Yang mana dalam penelitian ini nantinya penulis ingin mengetahui sejauh mana pelaksanaan dari program KB tersebut khususnya di Era Otonomi Daerah saat ini

B. PERUMUSAN MASALAH

Dari uraian di atas maka diambil suatu rumusan masalah sebagai berikut:

“Bagaimanakah Implementasi Program Keluarga Berencana Berdasarkan Perda No. 41 tahun 2000 di Kabupaten Bantul tahun 2004?”

C. KERANGKA DASAR TEORI

Kerangka dasar teori adalah dasar pemikiran yakni suatu uraian yang menjelaskan variabel dan hubungan-hubungan antar variabel berdasarkan konsep, definisi tertentu, atau menjelaskan variabel dan kaitannya seperti yang dirumuskan dalam perumusan masalah sehingga dapat membantu kita dalam menentukan arah dan tujuan dari penelitian dalam memilih konsep yang tepat.

Untuk yang paling dan besar peranannya dalam suatu penelitian adalah

Menurut Masri Singaribun teori adalah serangkaian asumsi, konsep, definisi dan proposisi untuk menerangkan suatu fenomena secara sistematis dengan cara merumuskan hubungan antar konsep.³

Teori adalah serangkaian pernyataan yang saling berhubungan satu sama lain yang saling menjelaskan mengenai sekelompok kejadian. Semakin banyak kejadian yang dapat dijelaskan oleh semakin sedikit pernyataan, berarti teorinya semakin baik.

Menurut koentjoroningrat, teori adalah merupakan pernyataan mengenai adanya suatu hubungan positif antara gejala-gejala yang diteliti dalam suatu atau beberapa faktor tertentu dalam masyarakat.⁴

Berdasarkan konsep diatas, maka dapat diuraikan kerangka dasar teori seperti tersebut dibawah ini:

1. Kependudukan

Demografi berasal dari bahasa latin *Demos* = penduduk atau rakyat dan *grafein* berarti menulis atau menggambar. Sebagai suatu disiplin ilmu menurut Hooser dan Duncan Demografi adalah ilmu yang mempelajari:

“ ...The size, territorial distribution and ecopositton of population, change there in, and the componets of such change, which maybe identified as natality, mortality, territorial movement (migration) and social mobility (change of status)... ”⁵

³ Masri Singaribun dan Sofyan Efendi, *Metode Penelitian Survey*, Lp3, Jakarta, 1989, hal 37.

⁴ Koentjoroningrat, *Metode Penelitian Masyarakat*, PT Gramedia, Jakarta, 1991, Hal 11.

⁵ Hooser dan Duncan, *The Study of Population*, 1960.

Konsep dasar kependudukan dipengaruhi oleh fertilitas, mortalitas, migrasi dan konsep-konsep yang berkaitan dengan angkatan kerja, pendidikan dan perubahan kependudukan. Sasaran utama pembangunan adalah meningkatkan kesejahteraan penduduk, dan salah satu caranya adalah dengan kebijaksanaan atau program kependudukan, sehingga kebijaksanaan kependudukan merupakan bagian dari suatu program yang terkoordinasi dari perubahan sosial yang direncanakan.

Kebijaksanaan kependudukan menurut Eldrige adalah:

“Semua tindakan pemerintah yang mantap (misalnya hukum, peraturan dan program administratif) yang bertujuan mempengaruhi pertumbuhan, jumlah, distribusi dan komposisi penduduk.”⁶

2. Keluarga Berencana

▪ Keluarga

A. Pengertian Keluarga

Keluarga adalah suatu unit terkecil dalam masyarakat yang terdiri dari suami, istri, atau suami istri dan anak-anaknya atau ayah dan anaknya atau ibu dan anaknya.⁷

B. Batasan Keluarga

1. Keluarga sebagai suatu sistem sosial
2. Adanya interdependen / saling ketergantungan

⁶ David L, Elspeth Young, Lucad D/Mc. Donald/Young E&C.

5. Memberi status peran
6. Mensosialisasikan anak
7. Memenuhi kebutuhan rekreasi
8. Memenuhi kebutuhan spiritual

▪ Keluarga Berencana

A. Pengertian Keluarga Berencana

Program Keluarga Berencana (KB) nasional mempunyai tujuan ganda yaitu meningkatkan kesejahteraan ibu dan anak serta mewujudkan keluarga kecil bahagia dan sejahtera sebagai dasar terwujudnya masyarakat yang sejahtera melalui pengendalian kelahiran serta untuk mengendalikan pertumbuhan penduduk.⁹

B. Tujuan Keluarga Berencana

Program KB merupakan program nasional yang pada dasarnya mempunyai tujuan pokok antara lain:

- (1) Meningkatkan kesejahteraan masyarakat dengan cara menurunkan tingkat kelahiran.
- (2) Meningkatkan kesejahteraan ibu, anak dan keluarga.

Pada pelaksanaannya program ini mempergunakan pendekatan kesehatan yang berorientasi pada pelayanan dan pengenalan kontrasepsi untuk penurunan angka kelahiran guna menekan laju pertumbuhan penduduk.

⁹ Dulu Sumber Pendidikan KB, BK/KBN Jakarta, 1990, hal 1

3. Program Keluarga Berencana

A Pengertian Program KB

Program ini diadakan bertujuan untuk mewujudkan keluarga Indonesia yang bahagia dan sejahtera dengan meningkatkan kesejahteraan ibu dan anak melalui pengendalian laju pertumbuhan penduduk di Indonesia.

Dapat dikatakan sasaran utama yang ada di balik KB secara mikro adalah membatasi jumlah anak, sedang secara makro adalah menghambat laju pertumbuhan penduduk. Banyak hasil yang positif jika sasaran tersebut dapat dicapai antara lain perbaikan di bidang kesehatan, perbaikan pendidikan anak-anak dan kesejahteraan secara keseluruhan sehingga akan terwujud suatu keluarga yang bahagia dan sejahtera.

Dengan jumlah keluarga yang sedikit tentunya keluarga tersebut akan mendapatkan peluang yang besar bagi usaha menyekolahkan anak-anaknya, memelihara kesehatan, memberi masa depan yang cerah dikemudian hari. Bagaimanapun pendidikan untuk masa kini sangat menentukan bagi masa depan suatu keluarga. Jika anak-anaknya tidak bisa melanjutkan sekolah, karena tidak ada biaya, maka akan suram masa depan keluarga itu.¹⁰

B. Tujuan Program KB

Sebagai Program Nasional, Program KB mempunyai tujuan pokok yaitu:

Pendidikan masa yang berarti menginsafkan masyarakat akan tanggung jawab sebagai orang tua maupun terhadap kesejahteraan dan keselamatan keluarga secara khusus serta bangsa secara umum.¹¹

4. Pemerintah Daerah

A. Pengertian Pemerintah

Marium menjelaskan tentang pengertian pemerintahan dan pemerintah sebagai berikut:¹²

- a. Istilah pemerintahan menunjukkan pada bidang atau lapangan fungsi, bidang tugas penting.
- b. Istilah pemerintah menunjukkan pada badan atau organisasi atau alat perlengkapan yang menjelaskan fungsi itu.

Jadi Kebijakan Pemerintah adalah:

Keputusan yang ditetapkan oleh pemerintah yang berasal dari semua kejadian yang terjadi dalam masyarakat yang digunakan untuk kepentingan masyarakat.

B. Pengertian Pemerintah Daerah

Menurut UU. NO. 22 tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah BAB

1 mengenai Ketentuan Umum, yaitu pasal 1 poin b bahwa Pemerintah

¹¹ Drs. M. Sarjono, *Kebijakan Pemerintah Mengenai Masalah KB di Indonesia*,

¹² Medium, *Asas Asas Ilmu Pemerintah*, PDA, Fakultas Sosial IICM, Yogyakarta, 1977

Daerah adalah Kepala Daerah beserta perangkat daerah otonomi yang lain sebagai badan eksekutif daerah, dan poin d bahwa Pemerintah Daerah Otonomi oleh pemerintah daerah dan DPRD menurut asas desentralisasi.¹³

5. Otonomi Daerah

Proses kelahiran kebijakan Otonomi Daerah dan dinamika yang kini berkembang dalam dan perlu tindakan yang lebih untuk dapat sebagai upaya merealisasikan kebijakan tersebut nampaknya harus dipandang sebagai sebuah sejarah dan bukan hanya dipandang sebagai suatu perubahan akibat *political will*. Otonomi merupakan produk tarik ulur dari sebuah adu siasat antara pusat dan daerah dan antara negara dengan rakyat sebagai produk dialektika, sudah tentu otonomi tidak bisa dilihat sebagai hal yang final, melainkan masih membutuhkan kritik, pendalaman dan perubahan terutama disesuaikan dengan kebutuhan-kebutuhan baru yang tumbuh dan berkembang dewasa ini.

UU No. 22 tahun 1999 menganut *open and management* seperti yang tertera dalam pasal 7 untuk mempercepat pengembangan dan memperbesar otonomi daerah.

- Kewenangan daerah mencakup kewenangan dalam seluruh bidang politik luar negeri, pertahanan, keamanan, peradilan, moneter dan fiskal, agama serta kewenangan bidang lainnya.

¹³ Hindang, Hindang Otonomi Daerah 1000 Sejarah Mandiri, Jakarta, 1000 hal 11

- Kewenangan di bidang lain, seperti kebijakan tentang perencanaan nasional dan pengendalian pembangunan nasional secara makro, dana perimbangan keuangan, sistem administrasi negara dan lembaga perekonomian negara. SDA serta teknologi tinggi yang strategis, konservasi, dan standarisasi nasional.

Bahwa perubahan menuju otonomi sangat dipengaruhi oleh berbagai dinamika politik dan ekonomi, baik global maupun lokal. Dengan demikian kualitas realisasi otonomi akan ditentukan oleh berbagai pergulatan yang berlangsung. Tiga titik yang disebutkan adalah arena di mana pergulatan tersebut akan berlangsung. Bagi rakyat skema ini harus diletakkan sebagai momentum untuk mentransformasikan situasi yang ada, dengan menggunakan pintu yang terbuka guna mendorong perubahan yang lebih mendasar. Perubahan inilah yang nantinya akan memberikan pemahaman terhadap berhasil tidaknya Otonomi Daerah.

Pengertian-pengertian yang terkait dengan penerapan UU No. 22 tahun 1999:

1. *Otonomi Daerah* adalah kewenangan daerah untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat sesuai dengan peraturan perundang-

2. *Desentralisasi* adalah penyerahan wewenang oleh pemerintah kepada Daerah Otonom dalam kerangka negara kesatuan Indonesia (pasal 1 huruf e)
3. *Daerah Otonom* selanjutnya disebut *Daerah* adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas daerah tertentu berwenang mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam ikatan Negara Kesatuan Republik Indonesia (pasal 2 huruf i)
4. *Pemerintah Daerah* adalah Kepala Daerah beserta perangkat Daerah Otonom yang lain sebagai badan eksekutif daerah, sedangkan Dewan Perwakilan Daerah selanjutnya disebut DPRD adalah badan legislatif daerah. Dalam kedudukannya sebagai badan legislatif daerah, DPRD bukan merupakan bagian Pemerintah Daerah (penjelasan pasal 16 ayat 2).¹⁴

6. Kebijakan

A. Pengertian

Menurut Miftah Thoha, dalam arti luas *policy* mempunyai dua aspek pokok antara lain:

- i. *Policy* merupakan praktika sosial, ia bukan even yang tunggal atau terisolir. Dengan demikian sesuatu yang dihasilkan pemerintah berasal

¹⁴ Anasimus, *Sepuluh Undang-Undang 1999*, CV Eka Jaya, Jakarta, Cetakan Kedua

dari segala kejadian dalam masyarakat dan dipergunakan pula untuk kepentingan masyarakat.

- ii. *Policy* adalah suatu peristiwa yang ditimbulkan oleh, baik untuk mendamaikan "*claim*" dari pihak-pihak yang konflik atau untuk menciptakan "*insentif*" bagi tindakan bersama bagi pihak-pihak yang ikut menetapkan tujuan akan tetapi mendapatkan perlakuan yang tidak rasional dalam usaha bersama tersebut.

Dari dua aspek pokok tersebut dapat disimpulkan bahwa *policy* pada satu pihak dapat terbentuk suatu usaha yang kompleks dari masyarakat untuk kepentingan masyarakat, di pihak lain *policy* merupakan suatu teknik atau cara untuk mengatasi konflik dan menimbulkan *insentif*.¹⁵

Selain itu Carl J. Friedrich mengatakan *policy* adalah:

"It is essential for the policy concept that there be a good objective or purpose"

Artinya adalah amat mendasar bagi konsep kebijakan terdapatnya suatu tujuan sasaran atau keinginan.¹⁶

Dari beberapa pengertian kebijakan di atas dan dengan mengikuti paham bahwa kebijakan negara itu harus mengabdikan bagi kepentingan rakyat banyak atau masyarakat, maka dengan demikian penulis menyimpulkan bahwa kebijakan adalah:

¹⁵ Miftah Thoha, *Dimensi-dimensi Prima Ilmu Administrasi Negara*, Jakarta, Rajawali 58.

¹⁶ C. J. Friedrich, *Man and His Government*, New York, Mc Graw-Hill, 1962, hal. 70

“Serangkaian tindakan yang ditetapkan dan dilakukan atau tidak dilakukan oleh pemerintah, yang mempunyai tujuan atau berorientasi pada tujuan tertentu untuk kepentingan seluruh masyarakat”.

B. Proses Kebijakan

Dalam upaya untuk membuat kebijakan harus diusahakan secara terus menerus baik oleh pemerintah maupun masyarakat itu sendiri, guna meningkatkan proses kebijakan maka terlebih dahulu adanya analisa kebijakan untuk pembuatan kebijakan berikut hasilnya. Analisa kebijakan dapat menciptakan penilaian pengetahuan yang relevan.

Menurut Hogwood dan Gun yang diikuti oleh Abdul Wahab kebijakan dapat diartikan sebagai suatu proses, yang selanjutnya dikembangkan sebagai berikut:

“Kalau kita memandang kebijakan sebagai suatu proses, maka pusat perhatian diberikan tahap-tahap atau aspek-aspek proses kebijakan tersebut mencakup isu-isu dan penyusunan agenda pemerintah, perumusan dan isu-isu kebijakan, pelaksanaan kebijakan dan program evaluasi, dampak kebijakan, revisi kebijakan atau pengakhiran kebijakan”.¹⁷

¹⁷ Abdul Wahab, *Dasar-dasar Analisa Kebijakan Negara*, Binaca Cipta, Jakarta, 1999, 1

Charler Bullrek III, James C. Anderson dan Dawid W. Brandad yang pendapatnya dikutip oleh Santoso mengatakan proses kebijakan ialah berbagai aktifitas melalui kebijakan itu sendiri terdiri dari 6 tahapan yaitu;

1. Perumusan Masalah
2. Pembuatan Agenda
3. Pembuatan Kebijakan
4. Adopsi Kebijakan
5. Penerapan Kebijakan
6. Evaluasi Kebijakan¹⁸

C. Model Kebijakan

Menurut Miftah Thoha terdapat empat macam model kebijakan yang terdiri atas:

a. Model Institusional (model keseimbangan)

Kebijakan negara sebagai hasil kerja lembaga pemerintahan (eksekutif, legislatif dan yudikatif) nasional, regional dan lokal, model ini tergolong sangat sederhana.

Ciri-ciri model ini adalah:

1. Lembaga pemerintah memberi pengabsahan legitimasi
2. *Public policy* bersifat umum atau universal karena menyangkut seluruh warga negara.
3. Hanya pemerintah yang dapat memonopoli kekuasaan

¹⁸ Amir Santoso, *Perencanaan Kebijakan Kesejahteraan Masyarakat*, Pustaka Citra, Jakarta, 1990

b. Model Kelompok

Dalam model ini individu berafiliasi (bergabung) pada kelompok dan lewat kelompok ini maka memaksakan kepentingan pada pemerintah. Kebijakan merupakan equilibrium hasil persaingan kelompok tersebut.

c. Model Elit

Dengan asumsi sebagai berikut:

1. Masyarakat terbagi dua golongan yaitu golongan elit dan non elit.
2. Keduanya memiliki perbedaan yang kontras.
3. Mobilitas atau pergerakan diri non elit ke elit yang telah menerima konsensus dasar saja yang dapat masuk dalam lingkungan penguasa.
4. Golongan elit menggunakan konsensus tadi untuk mendukung nilai-nilai dasar dan sistem sosial
5. Kebijakan tidak mencerminkan keinginan masa namun merupakan profesi elit.

d. Model Rasional Komprehensif

Model ini didasarkan pada konsep "*Economic Man*" (manusia yang berekonomik) yang berkaitan dengan *cost benefit*. Kebijakan model ini paling efisien tanpa memperhitungkan inputnya yang penting output tercapai.¹⁹

¹⁹ Miftah Thoha, *Disusun Dengan Bantu Administrasi Negara*, Jakarta: Pajawali Press

7. Implementasi Kebijakan

A. Pengertian Implementasi Kebijakan

Daniel A. Mazmanian dan Paul A. Sabatier (1979) menjelaskan makna implementasi ini dengan mengatakan bahwa:

“Memahami apa yang senyatanya terjadi sesudah suatu program dinyatakan berlaku atau dirumuskan merupakan fokus perhatian implementasi kebijaksanaan yakni kejadian-kejadian dan kegiatan-kegiatan yang timbul sesudah disahkannya pedoman-pedoman kebijaksanaan negara yang mencakup baik usaha-usaha untuk mengadministrasikan maupun menimbulkan akibat atau dampak nyata pada masyarakat ataupun kejadian”.²⁰

Sedangkan menurut Udoji menyatakan bahwa:

“Pelaksanaan kebijakan adalah sesuatu yang penting bahkan mungkin jauh lebih penting daripada pembuatan kebijakan. Kebijakan-kebijakan akan sekedar berupa impian atau rencana bagus yang tersimpan rapi dalam arsip kalau tidak diimplementasikannya”.²¹

Jadi dari kedua pendapat tersebut dapat disimpulkan bahwa:

Implementasi kebijakan adalah pelaksanaan dari kebijakan negara yang telah disahkan, agar apa yang terkandung dalam kebijakan

²⁰ M. Irfan Islamy, *Prinsip-prinsip Perumusan Kebijakan Negara*, Bumi Aksara, Jakarta

²¹ Udoji dalam Solihin, *Analisis Kebijakan: dari Formulasi ke Implementasi*, Kaki

tersebut dapat diwujudkan dalam keadaan nyata dan sesuai dengan rencana yang ada, baik menyangkut usaha-usaha pengadministrasian maupun usaha-usaha yang memberikan dampak pada masyarakat.

B. Pendekatan Implementasi

a). *Struktural Approaches*

1. Perencanaan mengenai perubahan (*planning of change*), adalah perubahan yang ditimbulkan dari dalam organisasi-organisasi atau sepenuhnya berada dibawah kendali organisasi implementasi dipandang semata-mata persoalan teknis/manajerial.
2. Perencanaan untuk melakukan perubahan berlangsung jika perubahan dipaksakan oleh pihak dari luar atau jika proses perubahan sukar diramalkan, dikontrol, dan dibendung (membutuhkan pendekatan yang lebih adaptif)

b). *Procedural and Managerial Approaches*

Perencanaan kerja dan pengawasan (*network planning and control /NPC*) yang menyajikan kerangka kerja dimana proyek dapat direncanakan dan diimplementasikan dapat diawasi dengan cara mengidentifikasi tugas yang harus diselesaikan, hubungannya diantara tugas-tugas tersebut dan urutan logis pelaksanaan tugas-tugas

c). *Behavioral Approaches*

Diawali kesadaran bahwa seringkali terjadi penolakan terhadap perubahan (*resistance to change*) perilaku manusia harus dipengaruhi jika kebijakan ingin diimplementasikan secara baik. Dalam realitas obyektif berbagai alternatif yang tersedia tidak hanya sekedar diterima atau ditolak mulai dari penerimaan aktif hingga pasif, acuh tak acuh dan penolakan aktif hingga pasif. Penerapan analisis perilaku ini yang tidak paling terkenal adalah pengembangan organisasi yaitu suatu proses untuk menimbulkan perubahan yang diinginkan dalam suatu organisasi melalui penerapan ilmu-ilmu keperilakuan bentuk lain adalah *Management by Objective* (MBO). pendekatan yang menggabungkan unsur-unsur yang termuat dalam pendekatan prosedural/manajerial dengan analisa perilaku.

d). *Political Approaches*

Memandang bahwa keberhasilan suatu kebijakan akan tergantung pada ketersediaan dan kemampuan kelompok-kelompok dominan (koalisi kelompok-kelompok ini) untuk memaksakan kehendaknya, jika tidak hanya kelompok dominan, maka kebijakan hanya akan dicapai melalui proses panjang yang bersifat incremental pada situasi tertentu. distribusi kekuasaan dapat memengaruhi

terjadinya kemacetan implementasi kebijakan walaupun kebijakan tersebut telah disyahkan.²²

Menurut Edward III (dalam Silischin Wahab, 1991: 47) ada beberapa hal yang mempengaruhi keberhasilan implementasi kebijakan yaitu:

1. Komunikasi

Yaitu sebagai upaya penyampaian suatu pesan dari komunikator sehingga menimbulkan dampak tertentu terhadap komunikan. Dalam implementasi kebijakan komunikasi difungsikan untuk menghubungkan antar aparat pelaksana maupun penyampaian pesan dari pemerintah kepada publik.

2. Sumber Daya

Dukungan sumber daya sangat diperlukan untuk implementasi kebijakan. Dimana sumber daya tersebut berupa Sumber Daya Manusia (SDM) sebagai pelaksana kebijakan ataupun sumber dana untuk mendukung kelancaran pelaksanaan kebijakan yang mutlak diperlukan.

3. Sikap Pelaksana / Disposisi

Sikap pelaksana dari pelaksana ikut menentukan terlaksana tidaknya suatu kebijakan mengingat peranannya sangat

²² Mardas S. Gindro, *Politics and Policy Implementation in the Global World*, Dordrecht

implementator sehingga kemampuan dari aparat pelaksana perlu ditingkatkan sehingga keberhasilan kebijakan dapat lebih mudah dicapai.

4. Struktur Organisasi

Struktur yang ada harus menggambarkan suatu struktur yang ada tidak statis tetapi memberdayakan suatu staff yang ada.

5. Sarana dan Prasarana

Sarana dan prasarana yang lengkap akan sangat membantu terhadap pelaksanaan kebijakan untuk mencapai suatu tujuan.

Program adalah suatu rancangan mengenai asas-asas serta usaha ketatanegaraan atau perekonomian yang dijalankan: tertib acara.

C. Model-Model Implementasi Kebijakan

1. Model Brian W. Hogwood dan Lewis A. Gunn (1978: 1986).

Model mereka ini disebut mengimplementasikan kebijakan secara baik maka harus dipenuhi beberapa persyaratannya, yaitu:

- a. Kondisi eksternal yang dihadapi instansi pelaksanaan tidak akan menimbulkan kendala serius.
- b. Tersedia waktu dan sumber-sumber yang memadai.
- c. Perpaduan sumber-sumber yang diperlukan benar-benar tersedia.
- d. Kebijaksanaan didasari sebab akibat (kausalitas).

1. Hubungan bersifat langsung dan keciprutan hub

2. Pemahaman kesepakatan terhadap tujuan dan terdapat perincian serta penempatan tugas.
3. Komunikasi dan koordinasi yang sempurna.
4. Pihak yang memiliki wewenang kekuasaan dapat menuntut dan mendapat kepatuhan yang sempurna.

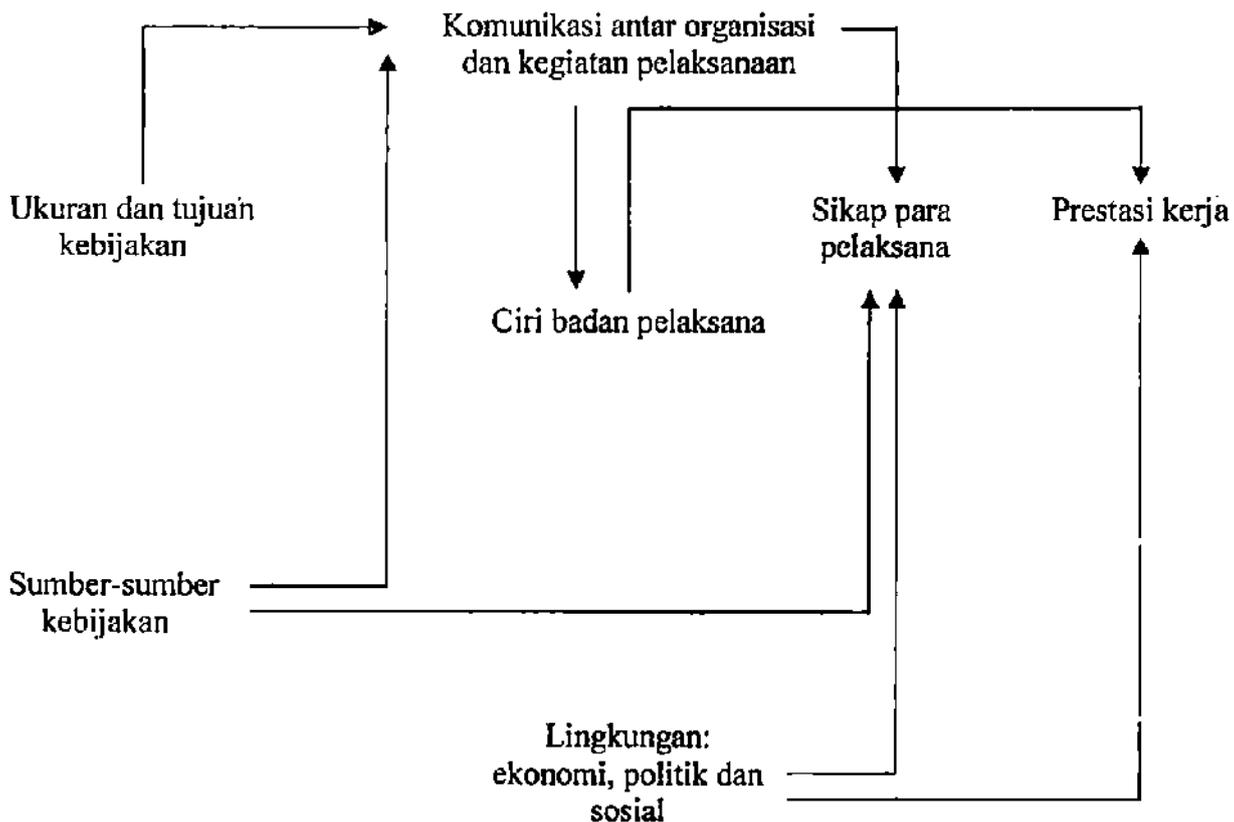
2. Model Van Metter dan Van Horn (1975)

Kedua tokoh ini mengungkapkan bahwa variabel-variabel kebijakan bersangkut-paut dengan tujuan-tujuan yang telah digariskan dan sumber yang tersedia. Pusat perhatian pada bahan-bahan pelaksana meliputi baik organisasi formal maupun informal, sedangkan komunikasi antar hubungan di dalam lingkungan sistem politik dan dengan kelompok-kelompok sasaran, akhirnya pusat perhatian adalah sikap para pelaksana mengantarkan pada telaah mengenai orientasi dari mereka yang mengoperasionalkan program di lapangan.

Untuk lebih menjelaskan model dari Van Metter dan Van Horn dapat dilihat pada gambar dibawah ini:

Gambar. 1. 1

Model Proses Implementasi Kebijakan



(Sumber : Samudra Wibawa, 1991 : 23)

Berdasarkan pendapat dari para ahli mengenai implementasi kebijakan tentunya memiliki kerangka dasar pemikiran yang sama tentang apa itu kebijakan dan implementasi kebijakan tersebut. Dari berbagai definisi dan pengertian yang telah diungkapkan di atas maka dapat digunakan sebagai kerangka untuk memberikan penilaian dan pengukuran terhadap kebijakan yang telah ada.

3. Pengaruh langsung berbagai variabel politik terhadap keseimbangan dukungan bagi tujuan yang termuat dalam keputusan kebijaksanaan tersebut.²³

Menurut Mazmanian dan Sabatier ada dua persoalan mendasar dalam implementasi kebijakan yaitu kebijakan dan lingkungan kebijakan, mengaggap bahwa suatu implementasi dapat efektif apabila birokrasi pelaksanaannya mematuhi apa yang telah digariskan oleh peraturan, sehingga model ini disebut model *top down*.

Lebih lanjut dijelaskan variabel diluar kebijakan yang mempengaruhi proses implementasi ialah:

1. Kondisi sosial ekonomi dan teknologi
2. Dukungan publik
3. Sikap dan sumber-sumber yang dimiliki kelompok-kelompok
4. Dukungan dari pejabat atasan
5. Komitmen dari kemampuan kepemimpinan pejabat pelaksana

²³ Solihin Abdul Wahab, *Analisis Kebijaksanaan dari Formulasi ke Implementasi Kebijakan Negara*, Bumi Aksara : Jakarta 1997, hal 70-81

D. DEFINISI KONSEPSIONAL

Yang dimaksud dengan definisi konseptual adalah suatu usaha untuk menjelaskan mengenai batasan pengertian antara satu konsep dengan konsep yang lain agar tidak terjadi kesalah pahaman.

Definisi konseptual yang dipakai dalam penelitian ini:

1. Kependudukan

Distribusi wilayah dari populasi yang berkaitan dengan pertumbuhan, jumlah dan komposisi penduduk.

2. Program Keluarga Berencana

Adalah suatu program nasional yang merupakan suatu usaha untuk menurunkan angka kematian balita dan angka kelahiran agar dapat meningkatkan derajat kesehatan dan kesejahteraan masyarakat melalui keluarga yang berkualitas. Kesejahteraan lahir dan batin keluarga yang terdiri dari unsur kualitas kehidupan agamanya, tingkat pendidikan, kesejahteraan jasmani dan rohani, pelayanan sosial dan pemenuhan kebutuhan materiil lainnya.

3. Pemerintah Daerah

Kepala Daerah beserta perangkat daerah otonomi yang lain sebagai badan eksekutif daerah, dan Pemerintah Daerah Otonomi oleh pemerintah daerah dan DPRD menuntut agar desentralisasi

4. Otonomi Daerah

Kewenangan daerah untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

5. Implementasi Kebijakan

Merupakan rangkaian kegiatan atau tindakan yang dilakukan oleh pemerintah berdasarkan kebijakan yang telah dirumuskan dan disahkan.

E. DEFINISI OPERASIONAL

Definisi Operasional adalah indikator-indikator yang dibutuhkan penulis dalam penelitian, yang digunakan untuk lebih mendeskripsikan tentang apa yang akan diteliti.

Menurut Saiful Anwar definisi operasional adalah "batasan atau definisi suatu variabel agar tidak terjadi ambiguous yaitu memiliki makna ganda/tidak menunjukkan indikator yang jelas".

Menurut Edward III (dalam Solischin Wahab, 1991: 47) ada beberapa hal yang mempengaruhi keberhasilan implementasi kebijakan yaitu:²⁴

1. Komunikasi

Sebagai upaya penyampaian suatu pesan dari komunikator sehingga menimbulkan dampak tertentu terhadap komunikan. Dalam implementasi

5. Aspek Sarana dan Prasarana dalam konteks Keluarag Berencana

- a. Tersedianya sarana dan prasarana dalam pelaksanaan program Keluarga Berencana.
- b. Tersedianya KIA (Klinik Ibu dan Anak) yang mencukupi sebagai pusat pelayanan kesehatan akseptor KB.

F. TUJUAN DAN MANFAAT PENELITIAN

1. Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian ini dimana untuk mengetahui bagaimanakah pelaksanaan Kebijakan Pemerintah tentang Program Keluarga Berencana di Era Otonomi Daerah di Kabupaten Bantul tahun 2004.

2. Manfaat Penelitian

Manfaat penelitian ini adalah:

- a. Dari sisi keilmuan diharapkan mampu memperkaya literature yang mengkaji masalah kebijakan publik khususnya program keluarga berencana.

G. METODE PENELITIAN

Metode penelitian merupakan cara yang utama untuk digunakan dalam penelitian guna mencapai suatu tujuan penelitian, yang dilakukan dengan menggunakan teknik analisa dan untuk memperoleh data tertentu yang diperlakukan dalam penelitian. Data-data tersebut dapat diperoleh dengan melakukan penelitian pada suatu wilayah yang dijadikan obyek penelitian oleh penulis.

1. Jenis Penelitian

Dalam penelitian ini yang digunakan adalah deskriptif-kualitatif, yang dimaksud penelitian deskriptif adalah diselidiki dengan menggambarkan atau melukiskan keadaan obyek atau subyek penelitian (seseorang, lembaga dan lain-lain) berdasarkan fakta-fakta yang tampak atau sebagaimana adanya. Kualitatif adalah data yang dikumpul akan diinterpretasikan sesuai arti kata yang disesuaikan dengan tujuan dan kepentingan penelitian.

2. Data dan Sumber Data

Jenis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah:

- a. **Data Primer** yaitu data yang diperoleh dari hasil penelitian secara langsung ke lokasi dan juga hasil wawancara dengan obyek penelitian.
- b. **Data Sekunder** yaitu data yang diperoleh dari dokumentasi yang berupa buku-buku, jurnal, keran, majalah,

dokumentasi yang diperlukan sehingga dari data u

Created with



nitroPDF^{professional}

download the free trial online at nitropdf.com/professional

tersebut nantinya akan penulis analisis melalui data sekunder yang digunakan untuk mendapatkan kesimpulan dari apa yang diteliti.

3. Teknik Pengumpulan Data

a. Interview

Interview / wawancara yang digunakan di sini adalah wawancara yang bersifat terbuka, yaitu daftar pertanyaan yang digunakan itu bersifat terbuka dan dikembangkan saat melakukan wawancara. Sehingga memperoleh data sebanyak-banyaknya yang diperlukan dalam mendukung penelitian. Dalam penelitian ini penulis mengajukan pertanyaan langsung kepada kepala dan staf pegawai di Badan Kesejahteraan Keluarga (BKK) Kabupaten Bantul, petugas kesehatan puskesmas dan akseptor KB.

Wawancara, menurut pendapat Moh. Nazir adalah sebagai berikut:

Yang dimaksud dengan wawancara adalah proses memperoleh keterangan untuk tujuan penelitian dengan cara tanya jawab dengan bertatap muka antara si penanya dengan si penjawab dengan menggunakan alat yang dinamakan *interguide* (panduan wawancara).²⁵

Menurut Sutrisno Hadi wawancara adalah: Suatu proses Tanya jawab secara lisan di mana seseorang atau b

²⁵ Moh. Nazir "Metode Penelitian" Ghalia Indonesia Jakarta 1998 hal 5

saling berhadapan dan dapat mendengar secara langsung, merupakan alat pengumpulan data atau informasi yang langsung tentang berbagai jenis data sosial baik yang terpendam maupun termanifes.²⁶

b. Dokumentasi

Dokumentasi adalah pengumpulan data melalui dokumen-dokumen atau catatan-catatan yang tersedia yang menjadi obyek penelitian. Teknik ini digunakan untuk memperoleh data sekunder yang berkaitan dengan penelitian ini.

c. Observasi

Merupakan cara pengumpulan data melalui pengamatan dan pencatatan dengan sistematis secara langsung ke lokasi penelitian di Badan Kesejahteraan Keluarga (BKK) Kabupaten Bantul.

4. Unit Analisis

Yang dimaksud dengan unit analisa adalah satuan tertentu yang diperhitungkan sebagai obyek penelitian. Dalam penelitian ini yang dijadikan sebagai unit analisisnya adalah Kepala dan staf Badan Kesejahteraan Keluarga di Kabupaten Bantul, Petugas Kesehatan serta Masyarakat/Akseptor KB.

²⁶ Sutisna Hadi, *Metodologi Penelitian BKK*, U.A. di Ombak Yogyakarta

5. Teknik Analisis Data

Berdasarkan metode penelitian yang digunakan maka penelitian yang dilakukan penulis menggunakan jenis penelitian deskriptif, sehingga teknik yang dilakukan untuk menganalisis data yang diperoleh yaitu dengan analisa kualitatif deskriptif.

Metode kualitatif adalah suatu prosedur penelitian yang menghasilkan data diskriptif berupa kata-kata tertulis atau lisan dan orang-orang dan perilaku yang dapat diamati.²⁷

Oleh karena metode penelitian yang digunakan adalah deskriptif, dan analisis data bersifat kualitatif, maka dibutuhkan data penelitian primer dan sekunder, dalam hal ini Winarno Surachmad:

Data primer adalah data yang lengkap dan segera diperoleh dari sumber data yang langsung oleh penyelidik, sedangkan data sekunder adalah data terpilih, dikumpulkan dan oleh orang luar dari penyelidik.

Teknik analisis data pada penelitian ini dibagi ke dalam empat tahap, yaitu:

1. Pengumpulan Data

Dilakukan dengan teknik penggunaan data sekunder, angket, wawancara, dan studi pustaka.

²⁷ Lenny Melanes, *Metode Kualitatif Di Bidang Pendidikan*, Bandung, 1999, hal 2

2. Penilaian Data

Dengan memperhatikan prinsip validitas, objektivitas dan reabilitas untuk memenuhi prinsip tersebut, ditempuh prosedur:

- a. Mengkategorikan data wawancara dan tertulis yang dilakukan dengan sistem pencacatan yang relevan
- b. Melakukan kritik atas data yang telah tersedia, kritik ini ditujukan untuk melakukan kontrol apakah data tersebut relevan untuk digunakan (nawawi, 1997).

3. Interpretasi Data

Data yang sudah dinilai di atas kemudian diinterpretasikan dan di reduksi sesuai dengan hal-hal yang diharapkan dari penelitian ini dengan dasar teori-teori yang dijadikan landasan dalam penelitian ini.

4. Generalisasi

Generalisasi / penarikan kesimpulan sekaligus menjawab permasalahan berdasarkan interpretasi data. Kemudian diberikan beberapa komentar terhadap hasil kesimpulan. Sehingga diharapkan akan menambah wawasan teoritis atau bisa memberikan masukan bagi pihak politik yang berkenangannya sesuai dengan tujuan penelitian.