

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Alasan Pengambilan Judul**

Di dunia setiap menit seorang perempuan meninggal karena komplikasi yang terkait dengan kehamilan dan persalinan. Dengan kata lain, 1.400 perempuan meninggal setiap hari atau lebih dari 500.000 perempuan meninggal setiap tahun karena masalah mengenai kehamilan dan persalinan, dimana 99% dari kematian ibu dan anak balita terjadi di negara miskin terutama di Afrika dan Asia Selatan serta dinegara yang sedang berkembang.<sup>1</sup>

Namun, meskipun kehamilan dan persalinan sebagai salah satu penyebab utama kematian maternal<sup>2</sup> dalam usia produktif, sebagian negara berkembang belum menganggap masalah kesehatan maternal sebagai masalah prioritas. Keselamatan dan kesejahteraan perempuan dan anak sangat penting tidak saja bagi pemenuhan hak hidup sehat bagi mereka, tetapi juga dalam mengatasi masalah ekonomi, sosial dan tantangan pembangunan. Meningkatkan kesehatan dan kesejahteraan perempuan berarti meningkatkan status kesehatan masyarakat dan mengurangi kemiskinan. Buruknya kesehatan merupakan salah satu alasan penting kemiskinan rumah tangga yang berkepanjangan.

Sebagian besar kematian maternal disebabkan komplikasi karena hamil dan bersalin, termasuk pendarahan, infeksi, aborsi tidak aman, tekanan darah tinggi, dan persalinan lama. Sebagian besar dari komplikasi tersebut sebenarnya

---

<sup>1</sup><http://www.safemotrherhood.org/>

dapat ditangani melalui penerapan teknologi kesehatan yang ada. Dengan kata lain sebagian besar kematian ibu sebenarnya dapat dicegah. Namun demikian banyak faktor baik politis dan teknis yang membuat teknologi kesehatan kurang dapat diterapkan mulus ditingkat masyarakat.

Pada waktu kesehatan didekatkan pada masyarakat, belum tentu masyarakat memanfaatkannya karena berbagai alasan, termasuk ketidak tahuan, sampai hambatan ekonomis. Kemiskinan dan rendahnya status sosial ekonomi perempuan mempunyai andil. Terbatasnya kesempatan memperoleh informasi dan pengetahuan baru, hambatan membuat keputusan, terbatasnya akses memperoleh pendidikan memadai, dan kelangkaan pelayanan kesehatan yang peka terhadap kebutuhan perempuan juga berperan terhadap situasi ini.

Hal tersebut juga terjadi di Indonesia. Minimnya akses bagi ibu hamil dan melahirkan serta fasilitas kesehatan yang belum memadai menjadi salah satu persoalan yang mengakibatkan tingginya angka kematian ibu dan bayi di Indonesia. Angka kematian maternal di Indonesia mencapai 307 per 100.000 kelahiran (Survei Demografi dan Kesehatan Indonesia 2002-2003), dimana satu diantara 89 wanita dalam usia produktif meninggal akibat kehamilan dan persalinan. Angka ini tiga hingga enam kali lipat dibandingkan negara ASEAN lainnya dan 50 kali lipat dibandingkan negara maju. Diperkirakan setiap tahunnya

57-58 ibu meninggal per hari, setiap jam, ada dua ibu meninggal karena masalah kehamilan dan persalinan.<sup>3</sup>

Mencegah dan manajemen masalah tersebut memerlukan suatu sistem kesehatan yang baik, yang dapat menghasilkan akses yang baik, kualitas kepedulian yang tinggi dari rumah sampai ke tingkat Rumah Sakit. Pada dasarnya, perbedaan sosial, ekonomi serta faktor budaya juga dapat mempengaruhi kesehatan wanita sebelum, selama dan sesudah kehamilan.

Dari kasus tersebut diperlukan adanya jaminan kesehatan untuk semua perempuan untuk menerima perhatian dan kebutuhan yang mereka perlukan untuk keselamatan dan kesehatan sebelum, selama dan setelah masa kehamilan dan kelahiran, dimana tindakan serta hal-hal yang menyangkut didalamnya disebut dengan program *Safe Motherhood*. *Safe Motherhood* sendiri telah menjadi isu internasional sejak angka kematian maternal, yang sebagian besar diakibatkan oleh masalah-masalah disekitar kehamilan dan persalinan didunia tiap tahunnya meningkat semakin tinggi. Dalam pelaksanaannya indikator yang menyangkut dengan masalah *Safe Motherhood* adalah mengenai kesehatan maternal, kematian maternal, keluarga berencana, kesehatan reproduksi serta kontrasepsi.

Dalam pelaksanaan program *Safe Motherhood* di Indonesia terdapat banyak faktor penghambat. Minimnya akses bagi ibu hamil dan melahirkan serta fasilitas kesehatan yang belum memadai menjadi salah satu persoalan yang mengakibatkan tingginya angka kematian ibu dan bayi di Indonesia. Hanya sekitar

66% persen wanita di Indonesia yang memiliki akses mudah pada fasilitas pelayanan kesehatan dan sisanya tidak cukup memiliki akses karena beberapa hambatan, terutama yang berada di daerah terpencil.<sup>4</sup>

Beberapa hambatan lain yang dihadapi ibu hamil dan melahirkan, diantaranya adalah permasalahan transportasi, kemiskinan, layanan kesehatan yang tidak optimal dan pengaruh sosial budaya yaitu lebih suka mendapat pertolongan dukun daripada tenaga medis saat melahirkan juga wilayah Indonesia yang sangat luas dan berupa kepulauan merupakan faktor utama bagi keterlambatan akses fasilitas kesehatan reproduksi yang memadai.

Untuk menanggapi masalah itu, bagi negara berkembang seperti Indonesia, diperlukan adanya suatu kerjasama antar negara berkembang dengan suatu Organisasi Internasional. Dalam hal ini, bantuan luar negeri sangat diperlukan untuk dapat mengatasi masalah tersebut.

Kerja sama dunia dalam program Safe Motherhood telah terbentuk sejak tahun 1987 dalam suatu konferensi di Nairobi, Kenya, atas nama *The Safe Motherhood Inter-Agency Group* (IAG) dengan tujuan untuk mengurangi angka kematian ibu dan mempromosikan kesehatan wanita di negara-negara berkembang.<sup>5</sup> Anggota dari IAG terdiri dari:<sup>6</sup>

1. *United Nation Children Fund* (UNICEF)
2. *United Nation Population Fund* (UNFPA)
3. *World Health Organization* (WHO)

---

<sup>4</sup> Tingginya Angka Kematian Ibu Akibat Akses Kesehatan Minim, *Media Indonesia*, Selasa, 05 April 2005 20:13 WIB, <http://www.mediaindo.co.id/berita.asp?id=61725>

<sup>5</sup><http://www.safemotherhood.org/about/index.html>

4. *World Bank*
5. *International Planned Parenthood Federation (IPPF)*
6. *The Population Council*
7. *International Confederation of Midwives (ICM)*
8. *Safe Motherhood Network of Nepal*
9. *Regional Prevention of Maternal Mortality Programme*
10. *Family Care International (FCI)*

Dalam hal ini *World Bank* sebagai salah satu anggota IAG yang merupakan salah satu Organisasi Internasional milik *United Nations (UN)*, yang didirikan untuk melawan kemiskinan dengan cara membantu membiayai negara-negara dalam berbagai macam program dan proyek kerja sama. Aktifitas *World Bank* difokuskan kepada negara yang sedang berkembang, dengan cara memberi pinjaman dengan tariff preferensial kepada negara-negara yang sedang kesusahan.<sup>7</sup> Salah satunya adalah bantuan kerjasama berupa dana dan program *Safe Motherhood* di beberapa negara, termasuk Indonesia.

Dengan pedoman *Millenium Development Goals* serta keanggotaannya di *Inter-Agency Group*, *World Bank* melaksanakan beberapa program yang salah satunya adalah mengenai kesehatan ibu, dengan target mengurangi angka kematian maternal dan bayi yang dilahirkan. Salah satu program *World Bank* untuk Indonesia adalah *Safe Motherhood Project: A Partnership and Family Approach*.

---

<sup>7</sup>[http://en.wikipedia.org/wiki/World\\_Bank](http://en.wikipedia.org/wiki/World_Bank)

Dalam kerja samanya dalam program *Safe Motherhood* di Indonesia, *World Bank* bekerjasama dengan Badan Koordinasi Keluarga Berencana Nasional (BKKBN) dan Menteri Kesehatan. Program tersebut diberikan pada wilayah-wilayah di Indonesia yang memiliki angka kematian maternal tertinggi, termasuk daerah yang ada di Jawa Tengah yang salah satunya adalah Kabupaten Rembang.

Kabupaten Rembang sendiri terpilih sebagai salah satu penerima bantuan dengan latar belakang kondisi sebagian besar masyarakatnya bisa dibilang masih bersifat tradisional, hal tersebut dikarenakan karena rendahnya kepedulian mereka terhadap pendidikan akibat keterbatasan dana yang berdampak pada bidang kesehatan, minimnya pengetahuan mereka tentang dunia kesehatan dan keterbatasan biaya berdampak pada tingginya angka kematian maternal di Rembang. Hal tersebut dikarenakan karena mereka kurangnya begitu mengetahui hal-hal yang perlu diperhatikan selama masa kehamilan dan persalinan, seperti pemeriksaan selama kehamilan, kecukupan nutrisi dan vitamin pada masa kehamilan dan setelah melahirkan, pertolongan persalinan oleh tenaga ahli sampai pada kesehatan reproduksi.

Dalam survei yang dilakukan oleh tim *Safe Motherhood Project: A Partnership and Family Approach*, dinyatakan bahwa Kabupaten Rembang dalam banyak hal seperti kematian bayi lahir, kematian ibu melahirkan, komplikasi persalinan, kekurangan nutrisi, selalu mempunyai prosentase angka yang melebihi 50 % dari responden. Angka tersebut merupakan prosentase yang cukup besar

*Bank*, pada wilayah dengan situasi dan latar belakang seperti itu termasuk daerah yang memerlukan bantuan dari *World Bank* mengenai *Safe Motherhood*.

## B. Pokok Permasalahan

Apa yang dilakukan *World Bank* dalam peranannya menangani masalah mengenai *Safe Motherhood* di Indonesia, khususnya di Kabupaten Rembang?

## C. Kerangka Dasar Pemikiran

Untuk bisa menjawab pokok permasalahan di atas maka diperlukan adanya teori. Teori adalah suatu pandangan atau persepsi tentang apa yang terjadi. Berteori adalah mendiskripsikan apa yang terjadi, menjelaskan mengapa itu terjadi, dan mungkin juga meramalkan kemungkinan berulangnya kejadian itu di masa depan.<sup>8</sup> Berkaitan dengan menganalisa permasalahan yang dikemukakan penulis maka akan digunakan Teori Peran sebagai acuan.

### **Teori Peran.**

Dalam Teori Peran, untuk menjelaskan fenomena politik maka perilaku harus dipahami dalam konteks sosial. Peranan (role) adalah perilaku yang akan diharapkan akan dilakukan oleh seseorang yang menduduki suatu posisi.<sup>9</sup> Baik posisi yang berpengaruh dalam organisasi maupun dalam sikap negara. Setiap orang yang menduduki posisi itu, diharapkan berperilaku dan bertindak sesuai dengan sifat dan posisi itu.

---

<sup>8</sup>Mas'ood, Mohtar, *Ilmu Hubungan Internasional: Disiplin dan Metodologi*, Jakarta, LP3ES, 1995, hal. 105

Dalam teori peran, ditegaskan bahwa perilaku politik adalah perilaku yang menjalankan peranan politik.<sup>10</sup> Teori ini berasumsi bahwa perilaku politik adalah akibat dari tuntutan atau harapan terhadap peran yang kebetulan dipegang oleh seorang aktor politik.<sup>11</sup>

John Wahlke berpendapat bahwa teori peran punya dua kemampuan bagi analisis politik. Yang pertama, menunjukkan bahwa seorang aktor politik umumnya berusaha menyesuaikan perilakunya terhadap norma perilaku yang berlaku dalam peran yang dijalankan. Kedua, teori peranan punya kemampuan mendiskripsikan institusi secara behavioral. Dalam pandangan teori peran, institusi politik adalah serangkaian pola perilaku yang berkaitan dengan peranan.<sup>12</sup>

Teori Peran berasumsi bahwa aktor politik menemukan dirinya dalam beberapa posisi, yang tiap-tiap posisi memiliki pola perilaku sendiri-sendiri. Seseorang yang menduduki posisi tertentu diharapkan atau diduga akan berperilaku tertentu. Harapan atau dugaan itulah yang membentuk suatu peranan. Munculnya harapan berasal dari dua jenis sumber, yang pertama, berasal dari harapan yang dipunyai orang lain terhadap seorang aktor politik. Yang kedua berasal dari cara si pemegang peran menafsirkan peranan yang dipegangnya.<sup>13</sup> Yang perlu diingat bahwa perilaku itu dipengaruhi oleh peranan yang ada.

Teori peran menunjukkan bahwa setiap peranan berkaitan dengan peranan lain. Karena itu mereka menggunakan konsep jaringan<sup>14</sup> untuk menggambarkan



hubungan antar berbagai peranan itu. Dari uraian tersebut menimbulkan beberapa implikasi. Pertama teori peranan berkaitan dengan situasi sosial yang kompleks, untuk itu harus dilakukan penekanan terhadap peranan tertentu dan mengesampingkan yang lain. Implikasi yang kedua, peranan banyak yang terdiri dari sejumlah sub peranan, contohnya seperti Presiden yang mempunyai posisi sebagai kepala negara, politisi, ayah, suami dan sebagainya. Implikasi yang ketiga digambarkan dalam konflik antar peranan, yaitu keadaan dimana beberapa peranan politik saling bertentangan.

Fungsi dari penggunaan teori peran adalah sebagai alat analisis dan yang paling penting adalah sebagai sarana untuk menjelaskan dan meramalkan perilaku politik.<sup>15</sup> Inti dari semua penjelasan tadi, bahwa teori peran itu didasarkan pada tiga faktor yaitu harapan orang lain terhadap perilaku pemegang peran, harapan orang luar dan interpretasi dari pemegang peran atas peranannya sendiri.

Melihat kecenderungan angka kematian maternal yang tiap tahunnya selalu meningkat di beberapa negara berkembang, nampaknya belum juga menjadikan masalah tersebut menjadi prioritas bagi negara tersebut. *World Bank* melihat bahwa situasi di negara berkembang memang masih memerlukan suatu bantuan untuk melakukan suatu perubahan. Maka dibuatlah suatu program bantuan yang nantinya dapat memicu perkembangan seterusnya oleh negara itu sendiri.

Aplikasinya dalam permasalahan diatas adalah bahwa *World Bank* mempunyai beberapa posisi-posisi tertentu dalam mengangkat masalah *Safe*

dari UN dengan misi *Millenium Development Goals*nya juga sebagai salah satu organisasi internasional dunia yaitu sebagai *World Bank* sendiri mewakili promosinya mengenai *Safe Motherhood* dunia.

Dalam tiap posisi tersebut, *World Bank* mempunyai perilakunya sendiri-sendiri sesuai dengan tugas dan kewajibannya. Namun dalam konteks ini *World Bank* disatukan pada tiap peranan yang dia pegang yaitu dalam lingkup mengenai *Safe Motherhood* dunia. Beberapa kegiatan dilakukan dalam pelaksanaan peranannya dalam bidang *Safe Motherhood* yang salah satunya adalah program *Safe Motherhood* yang dilaksanakan *World Bank* di Indonesia yaitu SMPFA. Pelaksanaan SMP-FA di Indonesia, khususnya di daerah-daerah penerima bantuan merupakan wujud peranan *World Bank* dalam posisinya dalam bidang *Safe Motherhood* di dunia dengan latar belakang keanggotaan *World Bank* dalam IAG dan pelaksanaan *Millenium Development Goals*.

Indonesia sebagai negara penerima bantuan dianggap sebagai penentu peran *World Bank* nantinya dalam program ini. Harapan pemerintahan Indonesia tentang perbaikan keadaan *Safe Motherhood* dinegaranya membentuk bagaimana peranan *World Bank* nantinya akan berjalan. Dengan bantuan dari pemerintah dengan memadukan peranan dari LSM, sektor swasta serta organisasi non pemerintahan, *World Bank* akan membentuk peranaannya dalam pelaksanaan program ini dari awal sampai akhir pelaksanaannya.

Berdasarkan asumsi inilah, *World Bank* yang merupakan aktor politik dalam hubungan Internasional mempunyai kedudukan yang penting dan diharapkan peranannya dalam program *Safe Motherhood* di Indonesia, khususnya

Bank sendiri sebagai salah satu dari Organisasi Internasional.  
Development Goals, sebagai salah satu anggota dari IAG dan sebagai World  
yang World Bank baik sebagai salah satu anggota dari UN dengan Millennium  
mengenai High Mobilization tersebut merupakan hasil dari beberapa perjanjian dari  
Kembara. Apa saja tindakan World Bank dalam pelaksanaan program hamparan  
diversifikasi-wilayah yang menerima bantuan salah satunya adalah Kabupaten

memberi wadah bagi kerja sama diantara negara-negara anggotanya.  
Kemungkinan Organisasi Internasional tidak hanya sekedar tempat dimana  
kepuasan untuk bekerja sama dapat dicapai, namun juga berperan sebagai alat  
untuk mengubah kebijakan menjadi action.<sup>16</sup> Kerja sama yang terbentuk antara  
Organisasi Internasional dan negara anggotanya pasti menunjuk pada pencapaian  
kegiatan yang tersebut menjadikan bantuan Organisasi Internasional sangat  
penting sebagai alat yang dapat dipergunakan suatu negara dalam suatu konteks  
bermasalah yang terjadi.

World Bank dianggap sebagai badan dalam pelaksanaan program  
High Mobilization. Program bantuan ini diharapkan keefektifan pelaksanaannya  
sesuai dengan tujuan dan sasarannya, sehingga baik dari World Bank, elemen-  
elemen yang terlibat untuk bekerja sama serta kalangan masyarakat penerima  
bantuan dapat menerima dan meneruskan hasil yang didapat sesuai dengan fungsi  
dan tujuan program.

<sup>16</sup> Sugito, Digital Pembelajaran Organisasi dan Administrasi Internasional, FISIPOL UII-LAY,  
Yogyakarta 2004, hal 2

#### D. Hipotesa

Dalam menangani masalah mengenai *Safe Motherhood* di Kabupaten Rembang, *World Bank* berperan sebagai perencana, pemberi dana pinjaman serta pelaksana dari program *the Safe Motherhood Project: a Partnership and Family Approach* yang terfokus pada upaya Kesehatan Ibu, Keluarga Berencana, Kesehatan Reproduksi Remaja dan Proyek Administrasi.

#### E. Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian ini adalah untuk mengetahui sejauh mana peranan dan implementasi dari program *World Bank* mengenai *Safe Motherhood* di Indonesia, baik dari latar belakang, tujuan, strategi, pelaksanaan program sampai pada faktor pendukung dan penghambat dari *The Safe Motherhood Project: a Partnership and Family Approach*.

#### F. Jangkauan Penelitian

Pembatasan penelitian dimaksudkan agar obyek penelitian menjadi jelas dan spesifik, juga agar permasalahan dan kajian tidak melebar dari wacana yang telah ditetapkan untuk dikaji agar tidak terjadi penyimpangan. Dengan ditegaskannya batasan-batasan kajian, maka otomatis akan menjadi pedoman dan mencegah timbulnya kericuhan pengertian dan kekaburan wilayah persoalan.

Jangkauan penelitian yang dibuat penulis adalah mengenai pelaksanaan program *Safe Motherhood* di Indonesia oleh *World Bank*, yaitu *The Safe Motherhood Project: a Partnership and Family Approach*, khususnya di

qirindaxi iuriontioni.

Wolff Bank xeta keta iurion Wolff Bank qetam xeta Wolfroniond

iontioni iurion qetaxoni qetaxoni, xeta iurion qetaxoni qetaxoni qetaxoni

BVB II

Beizaxoni iontioni qetaxoni iurion qetaxoni Wolff Bank xeta

qetaxoni Beizaxoni iurion qetaxoni qetaxoni

qetaxoni iontioni qetaxoni qetaxoni qetaxoni Beizaxoni qetaxoni

xeta Wolfroniond qetaxoni qetaxoni Wolff Bank qetaxoni qetaxoni

BVB I

Beizaxoni iontioni iurion qetaxoni qetaxoni qetaxoni iontioni iontioni qetaxoni qetaxoni

Beizaxoni qetaxoni iurion qetaxoni qetaxoni qetaxoni qetaxoni qetaxoni

II Beizaxoni Beizaxoni

qetaxoni qetaxoni qetaxoni

qetaxoni qetaxoni qetaxoni qetaxoni qetaxoni qetaxoni qetaxoni qetaxoni

qetaxoni qetaxoni qetaxoni qetaxoni qetaxoni qetaxoni qetaxoni qetaxoni

qetaxoni qetaxoni qetaxoni qetaxoni qetaxoni qetaxoni qetaxoni qetaxoni

qetaxoni qetaxoni qetaxoni qetaxoni qetaxoni qetaxoni qetaxoni qetaxoni

Beizaxoni qetaxoni qetaxoni qetaxoni qetaxoni qetaxoni qetaxoni qetaxoni

C. Beizaxoni Beizaxoni

Beizaxoni qetaxoni qetaxoni qetaxoni

Beizaxoni qetaxoni qetaxoni qetaxoni qetaxoni qetaxoni qetaxoni qetaxoni

**BAB III** Berisikan tentang gambaran umum mengenai *Safe Motherhood* yaitu tentang pengertian, pelaksanaan, komitmen internasional serta keadaan *Safe Motherhood* baik dalam perspektif Internasional maupun nasional.

**BAB IV** Berisikan tentang perananan *World Bank* dalam bidang *Safe Motherhood* melalui pelaksanaan program *the Safe Motherhood Project: A Partenership and Family Approach* di Indonesia khususnya di Kabupaten Rembang.

BAB A  
Berkas yang terdapat dalam bab ini adalah sebagai berikut:  
1. Berkas yang terdapat dalam bab ini adalah sebagai berikut:

BAB IA  
Berkas yang terdapat dalam bab ini adalah sebagai berikut:  
1. Berkas yang terdapat dalam bab ini adalah sebagai berikut:

BAB III  
Berkas yang terdapat dalam bab ini adalah sebagai berikut:  
1. Berkas yang terdapat dalam bab ini adalah sebagai berikut: