

**PELAKSANAAN KEBIJAKAN PENGELOLAAN PROGRAM
KELUARGA BERENCANA DALAM ERA OTONOMI DAERAH
DI KABUPATEN SIJUNJUNG**

Tesis

Oleh

Y u n a n i

No BP : 08 212 02 006

*Diajukan Sebagai salah satu syarat untuk memperoleh gelar Magister Sains
pada Program Pascasarjana Universitas Andalas*

**PASCA SARJANA
UNIVERSITAS ANDALAS
PADANG
2010**

PELAKSANAAN KEBIJAKAN PENGELOLAAN PROGRAM KELUARGA BERENCANA DALAM ERA OTONOMI DAERAH DI KABUPATEN SIJUNJUNG

Oleh Y u n a n i

(Dibawah bimbingan DR. Azwar, MSi dan DR. Erwin, Msi)

RINGKASAN

Secara prinsip tujuan utama otonomi daerah adalah mendekatkan pemerintah kepada masyarakat yang dilayaninya, seharusnya dengan Desentralisasi Program Keluarga Berencana akan makin berhasil, dan kontrol masyarakat kepada pemerintah menjadi lebih kuat dan nyata.

Penelitian ini dilakukan di Kabupaten Sijunjung Provinsi Sumatera Barat, metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode kualitatif dengan pendekatan studi kasus, sedangkan yang menjadi objek penelitian adalah Pemerintah Kabupaten Sijunjung. Penelitian ini dimaksudkan untuk mengetahui pengaruh implementasi pelaksanaan Otonomi Daerah pada program Keluarga Berencana di Kabupaten Sijunjung. Tujuan penelitian ini adalah untuk mengetahui dan menganalisis : 1. Faktor-faktor yang menyebabkan belum maksimalnya pelaksanaan program KB sehingga tidak berkontribusinya peserta KB dalam penurunan Total Fertility Rate (TFR) di Kabupaten Sijunjung.; 2. Strategi yang dilakukan Pemerintah Kabupaten Sijunjung pada pengelolaan Program KB guna menurunkan TFR dalam era otonomi daerah

Teori yang digunakan dalam penelitian ini adalah teori pelayanan publik dari Rondinelli dan Cheema, teori kinerja birokrasi David Osborne dan Peter Plastrik dengan formula analoginya sistem pemerintah sebagai organisme yang dibentuk oleh DNA serta teori kebijakan publik sistem ukuran kinerja dari Mardiasmo dan Bastian.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa Implementasi kebijakan pada kurun waktu 5 tahun Program KB belum berjalan maksimal, ditemukan masih banyaknya kendala di lapangan. Setelah dianalisis ternyata ditemukan tiga penyebab : **Pertama**, bahwa dilihat dari Input Kondisi yang mempengaruhi tidak maksimalnya pelaksanaan program KB sehingga tidak berkontribusinya peserta KB dalam penurunan Total Fertiliti Rate (TFR) adalah serba terbatasnya sarana-prasarana, kurangnya dana operasional, kurangnya tenaga baik tingkat SKPD maupun penyuluh Lapangan KB, terbatasnya jenis pilihan dan

ketersediaan alat kontrasepsi, tidak optimalnya peran petugas KB di lapangan, tidak jalannya mekanisme operasional pembinaan Institusi Masyarakat pedesaan dan pembinaan peserta KB. **Kedua**, bahwa dilihat dari prosesnya masih banyaknya faktor-faktor yang mempengaruhi belum maksimalnya pelaksanaan program KB di Kabupaten Sijunjung dengan faktor 1) Rendahnya kinerja birokrasi 2) Persepsi keluarga dalam memilih metode kontrasepsi cenderung pada kontrasepsi Non Jangka panjang (Non MKJP), 3) Rendahnya faktor kualitas sarana pelayanan KB, dengan indikator rendahnya kualitas pelayanan KB (Service), minimnya pilihan dan macam ketersediaan metode kontrasepsi, dan masih tingginya faktor hambatan budaya 4) Tidak jalannya faktor penyampaian KIE dan Konseling karena tidak optimalnya peran PKB dan IMP. **Ketiga**, bahwa dilihat dari hasilnya semua target dan sasaran pencapaian peserta KB tercapai, namun pencapaian KB baru dan pembinaan peserta KB aktif tidak berdampak pada penurunan Total Fertiliti Rate (TFR) atau pun penurunan laju pertumbuhan penduduk (LPP).

Dengan demikian, saran-saran yang direkomendasikan dalam rangka optimalisasi pelaksanaan program Keluarga Berencana kepada Pemerintah Kabupaten Sijunjung untuk diambil beberapa tindakan dalam rangka merespon dan mengakomodasi realitas tersebut, yaitu : **Pertama**, perlu dilakukan kaji ulang dan evaluasi terhadap pelaksanaan kebijakan program KB, mulai dari proses perencanaan sampai tahap selanjutnya, perlu komitmen yang tegas eksekutif dan Legislatif, dalam pembentukan lembaga SKPD KB perlu dilakukan kajian yang lebih mendalam dari segala aspek secara lebih komprehensif dan objektif. **Kedua**, penetapan tugas pokok dan fungsi SKPD perlu dilakukan kajian yang mendalam, sesuai dengan beban tugas dan kewenangan Pemerintah Daerah, kemampuan anggaran dan pembiayaan, keterkaitan Kabupaten, Provinsi dan Lembaga negara Yang menangani di Pemerintah Pusat, sehingga anggaran, sarana prasarana mengikuti beban tugas pada SKPD, Sesuai dengan Norma, standar, Prosedur dan kriteria (NSPK) dan Standar pelayanan Minimal (SPM). **Ketiga**, perlu transparansi dalam penyelenggaraan Tugas Pokok dan Fungsi organisasi, perlunya diakomodasi kewajiban transparan serta diikuti dengan berbagai konsekuensi dan peningkatan budaya kerja birokrasi. **Keempat**, perlu upaya mewujudkan efisiensi pelayanan kepada masyarakat dengan perbaikan organisasi birokrasi, Revitalisasi dan reorientasi, serta adanya kepastian biaya pelayanan.

BAB I

PENDAHULUAN

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

A. Latar Belakang

Otonomi daerah merupakan hasil perjuangan reformasi yang berlangsung sejak pertengahan tahun 1997 yang kemudian mengakibatkan gerakan massa pada Mei 1998, sebagai sikap reaksi protes rakyat atas struktur kekuasaan dan praktek kekuasaan yang nyata-nyata bertentangan dengan prinsip demokrasi, sebagai puncak penolakan masyarakat atas praktek sentralisasi.

Merebaknya tuntutan otonomi diberbagai daerah yang juga diiringi dengan munculnya gagasan Negara Federal, bahkan yang secara terang-terangan ingin melepaskan diri dari Negara Kesatuan Republik Indonesia belakangan ini memberikan petunjuk bahwa praktek pemerintahan yang sentralistik kenyataannya hanya menghasilkan kestabilan yang semu. Tuntutan otonomi penuh tersebut telah menjadi masalah urgen yang harus segera diwujudkan, dan sebagai respon atas tuntutan rakyat yang demikian kuatnya serta agar tidak terjadi disintegrasi bangsa, Pemerintah pusat mengajukan alternatif terbaiknya yaitu dengan membuat Undang-undang otonomi daerah yang lebih mengakomodasikan kepentingan daerah. Aspirasi dan perjuangan daerah selama beberapa dekade akhirnya dipenuhi dengan dikeluarkannya Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999. Undang-undang ini dinilai lebih menjanjikan karena lebih menjamin prinsip-prinsip demokrasi, peran serta masyarakat, pemerataan dan keadilan, serta memperhatikan potensi dan keanekaragaman daerah, dibanding dengan undang-undang sebelumnya yang tidak secara tegas mengatur prinsip penyelenggaraan pemerintahan otonomi daerah.

Seiring dengan dilaksanakannya otonomi daerah pada tahun 2001 berdasarkan Tap MPR No. IV/MPR/2000 tentang rekomendasi kebijakan dalam penyelenggaraan otonomi daerah, yang dititik beratkan pada kabupaten, sesuai dengan pernyataan dari Profesor Deliar Noer², yang menyatakan bahwa Indonesia sebaiknya mempertahankan status negara kesatuan, namun dengan memberikan otonomi sepenuhnya pada daerah-daerah yang segera

¹ Dengan menyebut nama Allah yang Maha Pemurah lagi Maha Penyayang[1].Qs.Alfaatihah ayat 1

² Deliar Noer, Desentralisasi Tanpa Revolusi, Bina Aksara, Jakarta,2001 hal. 98

diterapkan dalam waktu segera. Dalam kaitan ini distribusi kekuasaan dan pendapatan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah perlu dilakukan dengan adil, sementara pemberian otonomi sebaiknya lebih dititikberatkan pada kabupaten dari pada propinsi. Propinsi lebih bersifat sebagai koordinator.

Kehadiran Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999, diubah dengan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004, sebagaimana telah diubah beberapa kali dan terakhir dengan Undang-undang Nomor 12 Tahun 2008³, diharapkan dapat menjadi landasan bagi terwujudnya masyarakat sipil yang demokratis. Sebab pada dasarnya pemberian otonomi dalam rangka desentralisasi diarahkan untuk peningkatan penyelenggaraan pemerintahan dengan melibatkan seluruh komponen yang ada di daerah. Dengan esensi dari Undang-undang tersebut yang menganut prinsip otonomi luas, nyata dan bertanggung jawab.

Selanjutnya Kaloh⁴ menyatakan bahwa inti dari pelaksanaan otonomi daerah, yang termasuk dalam pelaksanaan otonomi dibidang pembangunan keluarga berencana dan keluarga sejahtera adalah terdapatnya keleluasaan pemerintahan daerah (*discretionary power*) untuk menyelenggarakan pemerintahan sendiri atas dasar prakarsa, kreativitas, dan peran aktif masyarakat dalam mengembangkan dan memajukan daerahnya. Sejalan dengan hal tersebut Widjaya⁵ juga mengatakan bahwa melalui otonomi daerah diharapkan daerah akan lebih mandiri dalam menentukan seluruh kegiatannya dan pemerintah pusat diharapkan tidak terlalu aktif mengatur daerah.

Otonomi Daerah (*otoda*) sebagai implementasi desentralisasi sistem pemerintahan di Indonesia, namun esensi dari desentralisasi itu baru efektif sejak pemerintahan orde baru runtuh, Ryass Rasyid sebagaimana yang dikutip oleh Jazuli⁶ mengatakan kebijakan otonomi daerah yang diluncurkan pada tahun 1999 dimaksudkan untuk memperkuat kewenangan pemerintah daerah dan mendorong kemandirian masyarakat di daerah, ketidakberdayaan daerah dalam mengembangkan prakarsa kebijakan memang sudah lama dipelihara melalui sistem yang dirancang secara sentralistik, ketergantungan kepada proyek - proyek pembangunan yang dirancang dengan legalitas dari Inpres dan bentuk lainnya.

³ Undang-undang Pemerintahan Daerah tahun 2008, Undang-undang RI nomor 12 tahun 2008; Sinar grahika, Jakarta, Mei 2008.

⁴ I. Kaloh, Mencari Bentuk Otonomi Daerah ; Suatu Solusi Dalam Menjawab Kebutuhan Lokal dan Tantangan Global, Rineka Cipta, Jakarta, 2002, hal 57.

⁵ Widjaya, Otonomi Daerah dan Daerah Otonom, PT. Raja Grafindo Persada Jakarta, 2002 Halaman 7.,

⁶ Irawati Jazuli, Otonomi sepenuh hati, pokok pokok untuk perbaikan implementasi Otoda, Al F'ishom, , Jakarta, 2007 halaman xviii.

BAB V

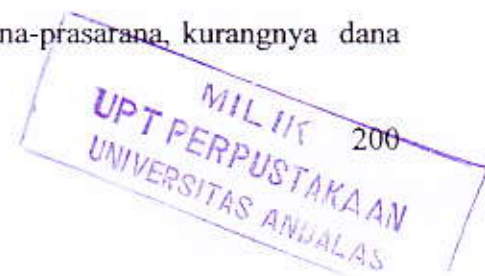
KESIMPULAN DAN SARAN

A. Kesimpulan

Beberapa kesimpulan dapat ditarik dari hasil analisis Pelaksanaan Kebijakan Pengelolaan Program Keluarga Berencana dalam Era otonomi Daerah di Kabupaten Sijunjung, Faktor- faktor yang menyebabkan belum maksimalnya pelaksanaan program KB, dari sudut pandang kebijakan publik. Penelaahan pelaksanaan program KB di Kabupaten Sijunjung selama kurun waktu lima tahunan, dimulai dengan adanya penyerahan kewenangan dan P3 D per 1 Januari 2004.

Berdasarkan uraian sebagaimana dipaparkan pada Bab- Bab terdahulu yang didasari teori pelayanan publik dari Rondinelli dan Cheema ternyata hasil penelitian menunjukkan bahwa pelayanan publik pada program Keluarga berencana dengan adanya desentralisasi belum menunjukkan hasil yang maksimal, teori kinerja birokrasi David Osborne dan Peter Plastrik dengan formula analoginya sistem pemerintah sebagai organisme yang dibentuk oleh DNA dari hasil penelitian ditemui adanya kinerja birokrasi yang belum maksimal, apalagi bila dilihat dari budaya kerja dalam pelaksanaan program Keluarga Berencana. Disisi lain dengan menggunakan teori kebijakan publik sistem ukuran kinerja dari Mardiasmo dan Bastian, hasil penelitian ditemukan Kondisi pelaksanaan prgoram KB yang serba terbatasnya sarana-prasarana, kurangnya dana operasional, kurangnya tenaga baik tingkat SKPD maupun penyuluh Lapangan KB , terbatasnya jenis pilihan dan ketersediaan alat kontrasepsi, tidak optimalnya peran petugas KB di lapangan, tidak jalannya mekanisme operasional pembinaan Institusi Masyarakat pedesaan dan pembinaan peserta KB, menyebabkan belum maksimalnya pelaksanaan program KB di Kabupaten Sijunjung, maka dapat ditarik suatu kesimpulan bahwa : **Pertama**, Faktor kunci penyebab belum maksimalnya pelaksanaan program KB yang mengakibatkan tidak berkontribusinya pencapaian peserta KB pada penurunan TFR dan perlu strategi khusus adalah 1) Peningkatan Kinerja birokrasi Kantor PPr KB.2) Merobah Persepsi Keluarga Dalam Memilih Metode Kontrasepsi, 3) Peningkatan jumlah dan Kualitas Penyuluh KB dalam Penyampaian KIE dan Konseling.

Kedua, bahwa dilihat dari Input pelaksanaan prgoram KB maka mulai dari Kondisi yang mempengaruhi dengan serba terbatasnya sarana-prasarana, kurangnya dana



operasional, kurangnya tenaga baik tingkat SKPD maupun Penyuluh Lapangan KB, terbatasnya jenis pilihan dan ketersediaan alat kontrasepsi, tidak optimalnya peran petugas KB di lapangan, tidak jalannya mekanisme operasional pembinaan Institusi Masyarakat pedesaan dan pembinaan peserta KB, menyebabkan belum maksimalnya pelaksanaan program KB di Kabupaten Sijunjung, **Ketiga**, bahwa dilihat dari prosesnya masih banyaknya faktor-faktor yang mempengaruhi belum maksimalnya pelaksanaan program KB di Kabupaten Sijunjung dengan faktor 1) Rendahnya Kinerja birokrasi 2) Persepsi Keluarga Dalam Memilih Metode Kontrasepsi cenderung pada kontrasepsi Non Jangka panjang (Non MKJP), 2) Rendahnya Faktor kualitas Sarana Pelayanan KB, dengan indikator rendahnya kualitas pelayanan KB (Service), minimnya pilihan dan macam Ketersediaan metode Kontrasepsi, dan Masih tingginya Faktor Hambatan Budaya 4) Tidak jalannya Faktor Penyampaian KIE dan Konseling karena tidak optimalnya peran PKB dan IMP. **Keempat**, bahwa dilihat dari hasilnya semua target dan sasaran Pencapaian peserta KB Baru dan pembinaan peserta KB aktif tercapai, namun tidak berkontribusi pada Penurunan TFR atau pun LPP; **Kelima**, Implementasi kebijakan pada kurun waktu 5 tahun Program KB belum berjalan maksimal karena banyak kendala di lapangan dan dengan belum maksimalnya pengelolaan program KB berakibat tidak berkontribusinya pencapaian peserta KB baru pada pencapaian Peserta KB aktif yang berakibat pula tidak berkontribusinya hasil pencapaian Peserta KB aktif terhadap penurunan TFR, karena pemakaian kontrasepsi terbesar adalah suntikan, pil dan kondom, yang efektifitas dan keberkelanjutan pemakaiannya tidak dapat dipastikan secara akurat. Kondisi ini ditambah pula dengan persoalan lain yang mempengaruhi, Mulai dari ketersediaan alat kontrasepsi, petugas KB di lapangan, mengakibatkan belum maksimalnya pelaksanaan program KB.

Dari segi Impac atau yang dikenal dengan Pengaruh jangka panjang dari implementasi kebijakan ini (1) belum dirasakan peningkatan kesejahteraan Pasangan peserta KB, (2) belum adanya kepuasan masyarakat terhadap layanan dan pengayoman keluarga berencana, dan (3) belum terjadinya penurunan total fertiliti rate (TFR) dan laju pertumbuhan penduduk (LPP).

B. Saran-Saran

Didasari oleh realitas diatas dan dalam rangka optimalisasi pelaksanaan program Keluarga Berencana maka direkomendasikan kepada Pemerintah Kabupaten Sijunjung untuk diambil beberapa tindakan dalam rangka merespon dan mengakomodasi realitas tersebut, yaitu : *Pertama*, perlu dilakukan kaji ulang/evaluasi terhadap pelaksanaan kebijakan program KB yang telah dilaksanakan selama ini. Dalam kaji ulang untuk mengevaluasi kebijakan yang telah diambil, hendaknya dalam proses perencanaan sampai tahap selanjutnya, perlu komitmen yang tegas dengan memperluas jangkauan dan kualitas layanan program KB dengan keterlibatan eksekutif dan Legislatif, dalam pembentukan lembaga SKPD KB perlu dilakukan kajian yang lebih mendalam dari segala aspek secara lebih komprehensif dan objektif.

Kedua, dalam penetapan tugas pokok dan fungsi SKPD perlu dilakukan kajian yang mendalam, sesuai dengan beban tugas dan kewenangan Pemerintah Daerah, kemampuan anggaran dan pembiayaan, keterkaitan Kabupaten, Provinsi dan Lembaga negara Yang menangani di Pemerintah Pusat, sehingga anggaran, sarana prasarana mengikuti beban tugas pada SKPD. Sesuai dengan Norma, standar, Prosedur dan kriteria (NSPK) dan Standar pelayanan Minimal (SPM). Dalam distribusi dan promosi personil perlu memperhatikan prinsip *The Right Man on The Right Job/Place*. Promosi personil perlu memperhatikan kompetensi/ kemampuan khususnya pengetahuan dan keterampilan yang disesuaikan dengan jabatan/job yang akan dipegang, serta tidak didasarkan pada aspek senioritas semata. *Ketiga*, untuk terciptanya aspek transparansi dalam penyelenggaraan pemerintahan, maka setiap lembaga yang dibentuk oleh Pemerintah Daerah di dalam Tugas Pokok dan Fungsi organisasi tersebut perlunya diakomodasi/ dicantumkan kewajiban transparan bagi setiap organisasi dalam menjalankan tugas dan tanggung jawabnya serta diikuti dengan berbagai konsekuensi bila dilanggar. Selain hal tersebut Pemerintah Daerah juga perlu melakukan upaya yang bisa meningkat budaya kerja birokrasi. *Keempat*, dalam rangka menciptakan efisiensi penyelenggaraan pemerintahan, dan mewujudkan efisiensi pelayanan kepada masyarakat maka semua jajaran organisasi birokrasi yang ada perlu melakukan perbaikan, Revitalisasi dan reorientasi. Perbaikan yang harus dilakukan diantaranya perlunya penyederhanaan terhadap prosedur yang telah ada, memberi jaminan ketepatan waktu pelayanan serta adanya kepastian biaya pelayanan.

DAFTAR PUSTAKA

A. Buku-Buku

- Abdullah, Rozali, 2000, Pelaksanaan Otonomi Luas dan Isu Federalisme Sebagai Suatu Alternatif, cetakan pertama, PT. RajaGrafindo, Jakarta.
- Affandi , Biran, 1999, Emergency Contraception : An Effective Method to Preven Uninterded Pregnancy and to Avoid Induced Abortion. Jakarta : National Family Planning Coodinating Board.
- Al Rasyid, Harun. Kismantoroadji T(ed). 1994. Statistika Sosial. , Program Pasca Sarjana – UNPAD, Bandung
- , 2001. Handout Statistika Sosial. Bandung : Program Pasca Sarjana Kerjasama UNPAD - IIP.
- , 1994, Tehnik Penarikan Sampel dan Penyusunan Skala, Program Pasca Sarjana- UNPAD, Bandung.
- Allyn, and Bacon, 1995, Psychological Testing ; Design, Analysis and Use, Lise Freidenberg, Boston.
- Amandemen Undang-undang Pemerintahan Daerah tahun 2008, Undang-undang RI Nomor 12 tahun 2008; Jakarta, Sinar grafika, Mei 2008.
- Anonymous, 1988, Apa, Mengapa, Bagaimana, Pendidikan Keluarga Berencana. Jakarta : BKKBN
- Anonymous, 1992. Pengayoman Medis Keluarga Berencana. Jakarta : BKKBN
- Anonymous, 1993. Penuntun Konseling keluarga Berencana Untuk PPLKB Dan PLKB. Jakarta ; BKKBN
- Anonymous, 2002. Pendataan Keluarga Tahun 2002, Jakarta.
- Arikunto, Suharsimi. 1992. Prosedur Penelitian-Suatu Pendekatan Praktek. Rineka Cipta, Jakarta
- Arikunto, Suharsimi, 1998, Manajemen Penelitian, edisi keempat, PT. Rineka Cipta, Jakarta.
- Arsyad, Lincolin, 1999, Pengantar Perencanaan dan Pembangunan Ekonomi Daerah, edisi pertama, BPFE Yogyakarta, Yogyakarta.
- Baharin, Yusrizal, 1998. Persepsi Masyarakat Kecamatan Tertinggal Terhadap Kemiskinan Di Kotamdy Padang, Tesis Program Pascasarjana Universitas Andalas. Padang