



POLICY PAPER: PENGENDALIAN PERTUMBUHAN PENDUDUK INDONESIA UNTUK MENDUKUNG PEMBANGUNAN NASIONAL

Rike Anggun Artisa

Jurusan Ilmu Administrasi Negara Universitas Garut

Abstrak

Tulisan ini merupakan policy paper yang akan menganalisis kebijakan tentang pengendalian pertumbuhan penduduk Indonesia. Tujuan dari analisis kebijakan ini secara garis besar adalah ingin mengetahui kebijakan apa yang mampu mengendalikan dan mempertahankan laju pertumbuhan penduduk agar pertumbuhannya relatif tetap (tidak terlalu naik atau terlalu turun) karena keduanya sama-sama memiliki konsekuensi yang sangat besar bagi pelaksanaan pembangunan nasional.

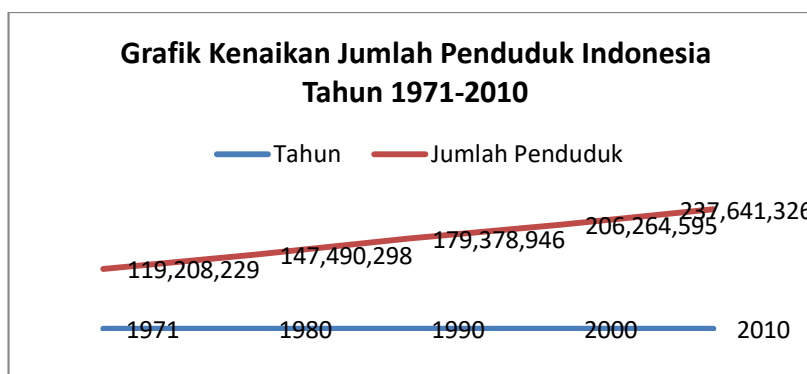
Kata Kunci: Kebijakan, Pertumbuhan Penduduk, Pembangunan Nasional.

1 Pendahuluan

Problema pembangunan di Indonesia tidak terlepas dari besarnya jumlah penduduk Indonesia. Indonesia adalah negara peringkat ke-empat di dunia dengan jumlah penduduk terbanyak setelah China dengan jumlah penduduk 1,3 miliar, kemudian India dengan jumlah 1,14 miliar dan Amerika dengan jumlah 303 juta. Saat ini Indonesia memiliki jumlah penduduk sebanyak 237,6 juta jiwa. Hal tersebut menjadi tantangan yang besar bagi pemerintah untuk melakukan kontrol dan kendali atas masalah-masalah kependudukan yang ditimbulkannya.

Secara umum, besarnya jumlah penduduk di Indonesia dapat berdampak positif maupun negatif. Dampak positif pada pertumbuhan ekonomi dapat terjadi dengan prasyarat sebagian besar dari jumlah penduduk usia produktif mampu berpartisipasi dalam aktifitas ekonomi. Namun, jumlah penduduk yang besar juga dapat memicu terjadi hal-hal negatif terutama yang berkaitan dengan masalah kesejahteraan seperti kemiskinan, pengangguran, serta masalah kelangkaan pangan dan energi. Selain itu, hal yang perlu diperhatikan juga dari banyaknya jumlah penduduk adalah potensi kerusakan lingkungan karena tidak memadainya daya dukung lingkungan. Maka dari itu perlu sebuah pengaturan dimana masalah-masalah kependudukan dapat diatasi untuk pelaksanaan pembangunan yang berkelanjutan.

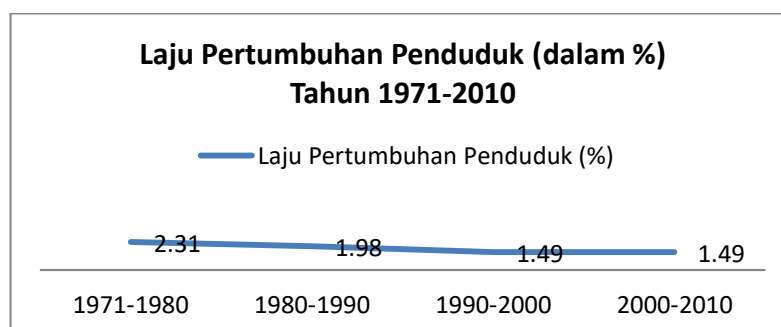
Melihat kenaikan jumlah penduduk Indonesia dari tahun ke tahun memang menunjukkan angka kenaikan yang cukup besar. Berikut akan disajikan data tentang jumlah penduduk Indonesia dari tahun 1971 sampai 2010.



Sumber: Badan Pusat Statistik

Dari grafik diatas dapat dilihat bahwa memang terjadi kenaikan jumlah penduduk yang cukup signifikan dengan rata-rata kenaikan jumlah penduduk per 10 tahun adalah 29.608.274,25 jiwa.

Namun pada kenyataannya, dengan besaran jumlah kenaikan penduduk itu justru laju pertumbuhan penduduk mengalami penurunan. Presentase penurunan laju pertumbuhan penduduk Indonesia disajikan dalam grafik dibawah ini.

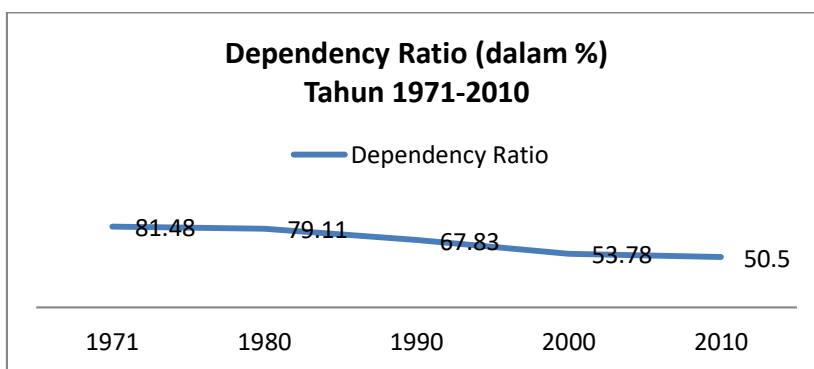


Sumber: Badan Pusat Statistik

Secara umum, laju pertumbuhan penduduk dari tahun 1971 sampai 2010 terus mengalami penurunan. Angka laju pertumbuhan penduduk dari tahun 1971 sampai 1980 menunjukkan pertumbuhan sebesar 2,31 persen. Lalu dari tahun 1980 sampai 1990 laju pertumbuhan penduduk menurun menjadi 1,98 persen. Sedangkan tahun 1990 sampai 2010 menunjukkan tren pertumbuhan penduduk yang konstan di angka pertumbuhan 1,49 persen. Dengan demikian, dari tahun 1971 sampai 2010 Indonesia mengalami penurunan laju pertumbuhan penduduk sebesar 0,82 persen. Penyebab turunnya laju pertumbuhan penduduk di Indonesia diakibatkan oleh faktor-faktor seperti adanya peningkatan perekonomian penduduk, tingkat pendidikan, perbaikan kondisi kehidupan perempuan serta adanya urbanisasi dan industrialisasi.

Untuk melihat kondisi perekonomian suatu negara tidak cukup hanya jika melihat jumlah penduduk saja tetapi juga harus melihat Rasio Ketergantungan (Dependency Ratio). Rasio Ketergantungan ini menjadi tolak ukur apakah sebuah negara dikategorikan sebagai negara yang sejahtera atau tidak. Rasio Ketergantungan ini juga berarti dapat dijadikan tolak ukur kasar dalam menilai keberhasilan pembangunan yang dilakukan sebuah negara.

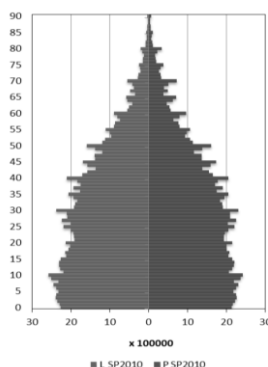
Perhitungan Rasio Ketergantungan ini adalah berdasarkan pada *perbandingan* antara jumlah penduduk berumur 0-14 tahun yang ditambah dengan jumlah penduduk 65 tahun keatas, kemudian dibandingkan dengan jumlah penduduk usia 15-64 tahun. Semakin tinggi angka Rasio Ketergantungan berarti semakin tinggi beban yang harus ditanggung penduduk yang produktif untuk membiayai hidup penduduk yang belum produktif dan tidak produktif lagi. Hal tersebut dapat menunjukkan kondisi kesejahteraan yang rendah. Sedangkan semakin rendah angka Rasio Ketergantungan berarti semakin rendahnya beban yang ditanggung penduduk yang produktif untuk membiayai penduduk yang belum produktif dan tidak produktif lagi. Dengan demikian, angka Rasio Ketergantungan yang rendah menunjukkan kondisi kesejahteraan yang tinggi. Berikut ini adalah presentasi Rasio Ketergantungan penduduk Indonesia dari tahun 1971-2010.



Sumber: Badan Pusat Statistik

Dari data di atas dapat dilihat bahwa secara garis besar tingkat Rasio Ketergantungan penduduk Indonesia mengalami tren penurunan yang berarti tingkat kesejahteraannya meningkat. Pada tahun 1971, angka Rasio Ketergantungan menunjukkan angka yang tinggi yaitu 81,48 persen yang berarti penduduk usia produktif menanggung banyak beban dari penduduk usia non produktif. Di tahun 1980, penurunan terjadi sekitar 2,38 persen menjadi 79,11 persen. Angka tersebut terus turun sampai pada tahun 2010 dengan Rasio Ketergantungan sebesar 50,5 persen yang menunjukkan bahwa Indonesia tingkat kesejahteraannya meningkat. Menurunnya angka Rasio Ketergantungan di tahun 2010 ini disebabkan oleh menurunnya beban penduduk usia produktif untuk membiayai kehidupan penduduk usia non produktif. Hal tersebut dapat dilihat dari stuktur penduduk pada tahun 2010 dibawah ini.

Gambar Struktur Penduduk Indonesia Tahun 2010



Sumber: Indonesia Population Projection (Bappenas, BPS dan UN)

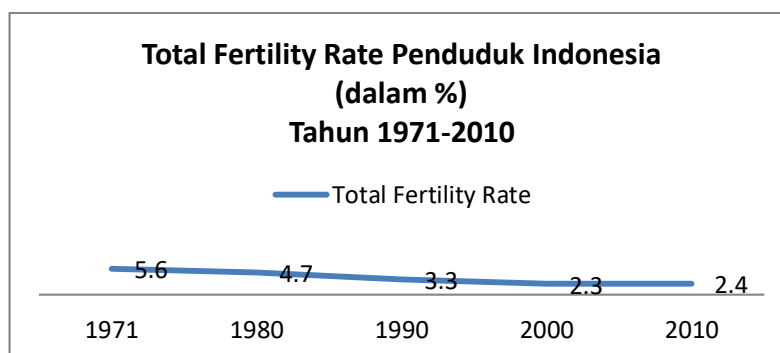
Berdasarkan gambar struktur penduduk Indonesia Tahun 2010 diatas dapat diketahui bahwa memang sudah ada penurunan laju pertumbuhan penduduk yang bisa dilihat dari komposisi penduduk usia 10 tahun ke bawah yang semakin menurun. Walaupun tren laju pertumbuhan penduduk menurun tetapi kenaikan rata-rata penduduk Indonesia per 10 tahun selama 40 tahun terakhir masih tinggi yaitu 29.608.274,25 jiwa. Hal tersebut terjadi karena angka kematian bayi yang juga rendah.

Terlepas dari besarnya jumlah penduduk di Indonesia yang memiliki konsekuensi yang banyak pula, jika dilihat dari laju pertumbuhan penduduk dan rasio ketergantungan yang cenderung menurun dari waktu ke waktu, tren pengendalian penduduk sudah menunjukkan pada arah yang positif dimana dengan jumlah penduduk yang semakin banyak tetapi kesejahteraannya cukup meningkat. Yang harus diwaspadai selanjutnya adalah jika laju pertumbuhan penduduk terlalu meningkat atau terlalu turun. Kedua hal tersebut dapat menimbulkan konsekuensi yang berbahaya bagi Indonesia. Jika laju pertumbuhan penduduk menunjukkan kenaikan yang pesat maka dapat berpengaruh pada angka Rasio Ketergantungan yang semakin besar. Sedangkan laju pertumbuhan penduduk terus mengalami penurunan yang pesat juga merupakan sebuah ancaman dimana akan terjadi ledakan jumlah lansia karena jumlah penduduk muda akan semakin kecil. Kondisi tersebut telah terjadi di beberapa negara maju, dimana angka laju pertumbuhan penduduk sangat kecil sehingga tidak ada regenerasi.

Dari permasalahan tersebut, tujuan dari analisis kebijakan secara garis besar adalah ingin mengendalikan dan mempertahankan laju pertumbuhan penduduk agar pertumbuhannya relatif tetap atau tidak terlalu naik atau terlalu turun karena keduanya sama-sama memiliki konsekuensi yang sangat besar bagi pelaksanaan pembangunan nasional.

2 Pengendalian Angka Kelahiran Total

Jumlah penduduk Indonesia saat ini terus mengalami kenaikan padahal laju pertumbuhan penduduk terus menurun. Hal itu disebabkan karena jumlah kelahiran mengalami penurunan tetapi jumlah kematian bayi juga menurun sehingga jumlah penduduk secara keseluruhan tetap mengalami peningkatan. Berikut ini akan disajikan data tentang tren penurunan angka kelahiran total dari tahun 1971-2010.



Sumber: Badan Pusat Statistik

Dari grafik tersebut dapat terlihat bahwa memang presentase angka kelahiran telah menurun 3,2 persen dari tahun 1971 sampai 2010.

Seperti yang telah dipaparkan di bagian sebelumnya bahwa masalah kependudukan akan terjadi ketika laju pertumbuhan penduduk terlalu naik atau terlalu turun. Sehingga arah kebijakan seharusnya didorong untuk mengstabilkan laju pertumbuhan penduduk dengan mengintervensi angka kelahiran. Angka kelahiran dikendalikan agar kenaikan atau penurunannya tidak terlalu besar dengan harapan tren positif yang sekarang sudah ada dapat terus meningkat. Konsekuensi dari angka kelahiran yang tinggi adalah besarnya komposisi usia muda non produktif yang akan menjadi beban kelompok usia produktif. Hal tersebut akan berpengaruh pada tingginya angka Rasio Ketergantungan yang berarti penduduk berada pada tingkat kesejahteraan yang rendah. Selain itu dalam jangka waktu tertentu, jumlah penduduk muda ini nantinya akan akan tumbuh menjadi penduduk usia produktif. Banyaknya penduduk usia produktif ini jika tidak diikuti dengan tingginya kualitas SDM dan terbukanya lapangan kerja maka dapat menimbulkan masalah besar, misalnya tingkat pengangguran yang tinggi.

Sementara itu, jika angka kelahiran terlalu rendah, disatu sisi akan menguntungkan karena jumlah penduduk usia produktif memiliki beban yang kecil untuk menanggung kehidupan penduduk usia non produktif atau Rasio Ketergantungannya kecil. Namun disisi lain dalam jangka waktu tertentu, angka kelahiran yang terlalu rendah akan membuat struktur penduduk tua lebih banyak. Isu-isu yang bisa muncul antara lain tentang krisis keuangan, defisit anggaran pemerintah seperti yang terjadi di Jepang, Amerika dan negara-negara di Eropa. Selain itu struktur penduduk tua ini juga akan berdampak pada kesejahteraan generasi baru karena generasi baru yang harus menanggung beban dari banyaknya jumlah penduduk tua. Dengan demikian, berdasarkan permasalahan tersebut maka formal problemnya adalah bagaimana mengendalikan dan mempertahankan angka kelahiran agar relatif tetap atau tidak terjadi kenaikan atau penurunan yang tajam.

3 Kasus di Beberapa Negara

Sampai tahun 2009, total penduduk dunia menembus angka 6.829 milyar orang dengan Cina diperingkat pertama, India kedua, serta Amerika dan Indonesia di peringkat 3 dan 4 yang memiliki penduduk terbanyak di dunia. Hal ini tentu menjadi masalah yang berkesinambungan mengingat penduduk berada dalam siklus yang bergerak dan berubah dari waktu ke waktu. Banyak negara yang mengalami permasalahan terkait angka kelahiran penduduk yang mengakibatkan munculnya beragam masalah dalam kependudukannya. Untuk memahami masalah-masalah tersebut kita dapat mengenalinya dari struktur penduduk yang ada dinegara tersebut. Struktur penduduk negara-negara di dunia umumnya dapat digolongkan kedalam tiga kategori struktur penduduk, yaitu Expansive atau yang dikenal dengan istilah piramida penduduk muda, lalu struktur penduduk stasioner dan constructive atau struktur penduduk tua. Masing-masing struktur penduduk memiliki konsekuensi terhadap kondisi negara.

Stuktur penduduk yang sifatnya expansif atau piramida penduduk muda memiliki angka kelahiran yang tinggi dan angka kematian yang rendah sehingga jumlah penduduk mengalami pertumbuhan dengan cepat. Negara yang memiliki struktur penduduk seperti ini biasanya adalah negara berkembang seperti Indonesia. Ciri utama struktur ini adalah besarnya jumlah penduduk usia muda. Komposisi penduduk yang memiliki jumlah usia muda yang tinggi memiliki konsekuensi pada tingginya tingkat Rasio Ketergantungan yang tinggi sehingga tingkat kesejahteraannya pun cenderung rendah. Selain itu, banyaknya penduduk usia muda menjadi beban nasional karena pemerintah harus menyediakan

berbagai kebutuhan dasar penduduk seperti pangan, kesehatan, pendidikan dan lapangan pekerjaan. Upaya yang dilakukan oleh negara-negara yang memiliki struktur penduduk seperti ini biasanya adalah dengan menekan angka kelahiran untuk menghindari ledakan penduduk usia muda.

Banyak cara yang digunakan untuk menekan angka kelahiran. Di Indonesia, angka kelahiran ditekan dengan menggunakan cara persuasif yaitu melalui program keluarga berencana dan menunda umur perkawinan agar dapat menunda kelahiran. Cara lain untuk menekan angka kelahiran seperti yang dilakukan oleh China adalah dengan menerapkan kebijakan satu anak. Cara ini tergolong memaksa karena pemerintah akan memberikan disinsentif bagi warga yang melanggarnya.

Lalu negara yang memiliki angka kelahiran yang rendah dan angka kematian yang rendah juga adalah negara dengan struktur penduduk yang seimbang atau sering disebut dengan piramida penduduk stasioner. Struktur penduduk seperti ini cenderung memiliki Ratio Ketergantungan yang rendah dengan kondisi kesejahteraan yang cenderung tinggi. Contoh negara yang memiliki struktur negara stationer adalah negara-negara di Eropa Barat.

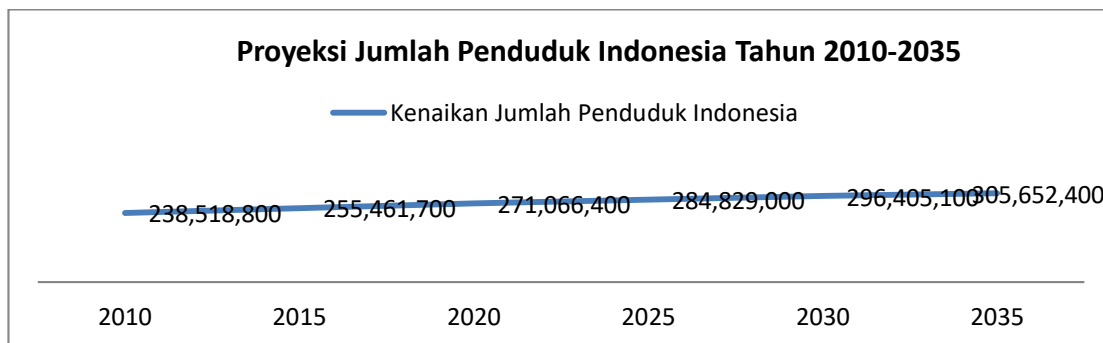
Struktur penduduk yang ketiga sifatnya *contractive* atau dikenal sebagai piramida penduduk tua. Struktur penduduk tipe ini dicirikan dengan angka kelahiran yang menurun dengan cepat dan angka kematian yang rendah. Jumlah penduduk usia muda lebih sedikit dibandingkan dengan jumlah penduduk usia tua. Negara yang memiliki struktur penduduk semacam ini biasanya adalah negara-negara maju seperti Amerika, China, dan Jepang. Negara dengan komposisi penduduk tua semula adalah negara dengan jumlah penduduk produktif yang banyak dengan Rasio Ketergantungan yang rendah. Biasanya dimiliki oleh negara-negara yang maju secara ekonomi. Namun dengan berjalannya waktu, penduduk usia produktif ini berubah menjadi penduduk usia tua sementara angka kelahiran kecil karena penekanan angka kelahiran yang serius. Keadaan selanjutnya yang bisa terjadi adalah tingginya angka Rasio Ketergantungan dimana penduduk usia tua yang sudah kehilangan kemampuan membiayai kehidupannya sehingga memerlukan penduduk usia produktif. Kenyataannya, jumlah penduduk usia produktif pun relatif rendah dan tidak mampu menopang kehidupan penduduk tua. Hal ini tentu membawa permasalahan besar bagi negara.

Hal yang kemudian banyak dilakukan oleh negara yang memiliki struktur penduduk semacam ini adalah dengan memberikan insentif bagi penduduk yang memiliki keturunan. Tujuannya adalah untuk mendorong penduduk agar memiliki keturunan. Berbeda dengan yang dilakukan di Jepang, Jepang berusaha menambah jumlah penduduknya melalui Kebijakan Imigrasi Jepang. Melalui kebijakan ini Jepang membuka kesempatan bagi semua warga di dunia yang ingin menjadi warga negara Jepang dengan syarat tertentu.

4 Forecasting Kependudukan di Indonesia

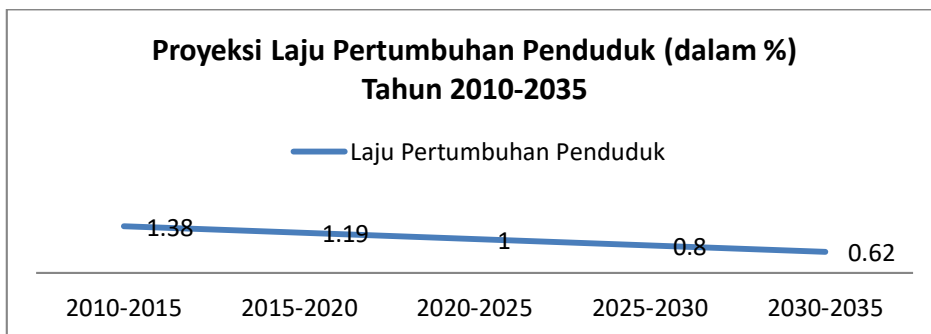
Untuk menjawab permasalahan di Indonesia tentang bagaimana mempertahankan angka kelahiran agar relatif tetap atau tidak terjadi kenaikan atau penurunan yang tajam, maka akan dilakukan terlebih dahulu *forecasting* atau prakiraan terhadap kemungkinan-kemungkinan yang akan terjadi. Teknik yang dilakukan untuk melakukan *forecasting* adalah dengan teknik *ekstrapolative*. Teknik ini menggunakan data *time series* untuk memproyeksikan kondisi masa depan.

Sebelum memproyeksikan angka kelahiran total Indonesia di masa depan, penting untuk diketahui terlebih dahulu tentang gambaran proyeksi jumlah penduduk Indonesia. Dibawah ini adalah grafik proyeksi jumlah penduduk Indonesia dari tahun 2010-2035.



Sumber: Indonesia Population Projection (Bappenas, BPS dan UN)

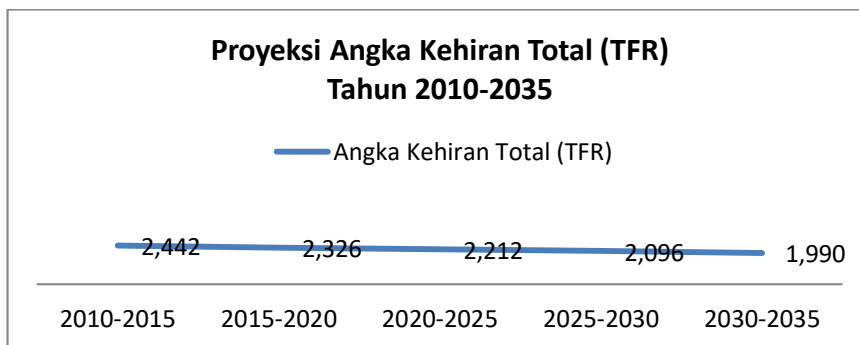
Dari data proyeksi tersebut dapat terlihat bahwa dari tahun 2010 sampai 2035 jumlah penduduk Indonesia terus meningkat. Penduduk Indonesia pada tahun 2010 berjumlah 238.518.800 bertambah menjadi 305.652.400 di tahun 2035 dengan rata-rata kenaikan tiap 5 tahun yaitu 13.426.720. Namun walaupun terjadi kenaikan jumlah penduduk tapi presentase laju pertumbuhan penduduk mengalami penurunan. Hal itu dapat dilihat dari grafik proyeksi laju pertumbuhan penduduk di bawah ini.



Sumber: Indonesia Population Projection (Bappenas, BPS dan UN)

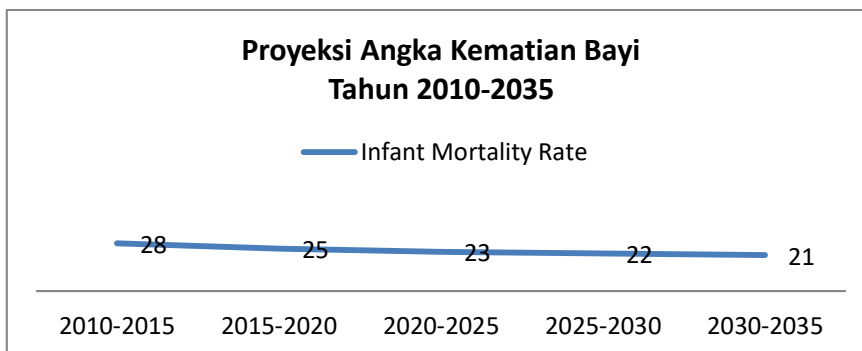
Berdasarkan grafik diatas memang tren laju pertumbuhan penduduk terus mengalami penurunan. Presentase laju pertumbuhan penduduk tahun 2010-2015 yang sebesar 1,38 persen terus menurun di tahun 2015-2020 menjadi 1,19 persen dan sampai pada tahun 2030-2035 diperkirakan laju pertumbuhan penduduk Indonesia akan sampai pada angka 0,62 pesen.

Seperti asumsi dasar yang telah dikemukakan sebelumnya bahwa kenaikan jumlah penduduk masih tetap besar walaupun laju pertumbuhan penduduk semakin turun disebabkan oleh rendahnya angka kelahiran dan angka kematian bayi yang juga rendah. Hal tersebut dapat dibuktikan melalui data proyeksi dibawah ini.



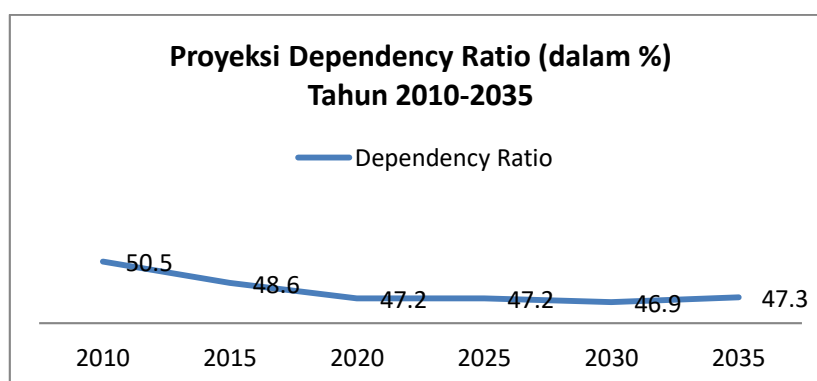
Sumber: Indonesia Population Projection (Bappenas, BPS dan UN)

Angka kelahiran total mengalami kecenderungan menurun dari waktu ke waktu. Dari data proyeksi tersebut dapat dilihat bahwa dari tahun 2010 sampai 2035 terjadi penurunan angka kelahiran total sebesar 425. Sementara itu, angka kematian bayi juga mengalami penurunan. Hal itu dapat dilihat dari grafik proyeksi dibawah ini.



Sumber: Indonesia Population Projection (Bappenas, BPS dan UN)

Itulah perkiraan gambaran kondisi penduduk indonesia dari tahun 2010 sampai tahun 2035. Dari perkiraan tersebut maka dapat diperkirakan juga tingkat kesejahteraannya melalui perhitungan Rasio Ketergantungan. Berikut akan disajikan juga proyeksi Rasio Ketergantungan penduduk Indonesia dari tahun 2010 samapi 2035.



Sumber: Indonesia Population Projection (Bappenas, BPS dan UN)

Dari angka rasio ketergantungan yang cenderung mengalami penurunan ini dapat terlihat bahwa kesejahteraan penduduk Indonesia diperkirakan akan terus meningkat walaupun peningkatannya tidak banyak. Jumlah penduduk usia produktif berada dalam kondisi yang

tidak terlalu berat dan tidak terlalu ringan dalam memikul beban penduduk usia non produktif. Pada tahun 2010, angka Rasio Ketergantungan berada pada angka 50,5 persen yang kemudian menurun menjadi 48,6 persen di tahun 2015. Pada tahun 2020 diperkirakan akan mengalami penurunan juga sebesar 1,4 persen menjadi 47,2 persen. Namun presentasi Rasio Ketergantungan ini menjadi stagnan pada angka 47,2 persen pada tahun 2025 yang kemudian turun kembali di tahun 2030 menjadi 46,9 persen. Presentase angka rasio ketergantungan pada tahun 2035 akan meningkat kembali menjadi 47,3. Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa kondisi kesejahteraan Indonesia dari tahun 2010 sampai 2035 memang trennya sudah meningkat dengan angka Rasio Ketergantungan yang semakin rendah. Namun ada stagnansi yang terjadi dalam rentang waktu 2020 sampai 2025 dan kesejahteraan sedikit menurun di tahun 2035.

Dari keseluruhan gambaran proyeksi diatas dapat disimpulkan bahwa jika kebijakan terkait pengendalian angka kelahiran seperti yang sekarang sedang berjalan (status quo) atau tidak dilakukan perubahan kebijakan maka proyeksi kondisi kependudukan di Indonesia dalam kurun waktu tahun 2010 samai 2035 adalah sebagai berikut:

1. Terjadi kenaikan jumlah penduduk rata-rata meningkat sejumlah 13.426.720 setiap lima tahun
2. Terjadi penurunan Laju pertumbuhan penduduk rata-rata penurunan 0,19 persen setiap lima tahun
3. Terjadi penurunan Angka Kelahiran Total rata-rata 113 setiap 5 tahun
4. Terjadi penurunan Angka Kematian Bayi rata-rata 1,75 setiap 5 tahun
5. Terjadi penurunan Rasio Ketergantungan rata-rata 0,64 persen tiap 5 tahun

5 Rekomendasi Alternatif Kebijakan

Untuk menjawab formal problem maka alternatif solusi yang ditawarkan diarahkan pada mengendalikan angka kelahiran total agar relatif tetap atau tidak naik dan turun secara tajam. Berdasarkan hasil telaah pengalaman di beberapa negara dan forecasting yang dilakukan, berikut adalah beberapa alternatif kebijakan yang diusulkan.

a. Status quo: Program Keluarga Berencana

Dalam pembuatan rekomendasi alternatif kebijakan harus dicantumkan kebijakan yang saat ini sedang digunakan atau status quo untuk dipertimbangkan. Hal itu didasarkan pada adanya kemungkinan bahwa kebijakan yang ada sudah lebih baik dari pada alternatif kebijakan yang baru. Kebijakan yang saat ini masih diterapkan adalah dengan menggalakan Program Keluarga Berencana (KB). Program ini pada dasarnya adalah suatu usaha untuk merencanakan jumlah dan jarak kehamilan dengan memakai kontrasepsi sehingga angka kelahiran dapat diatur. Program ini mengedepankan pendekatan yang persuasif dalam mengajak masyarakat untuk berpartisipasi. Slogan yang biasa di gunakan adalah “Dua Anak Lebih Baik” yang berarti masyarakat didorong untuk mewujudkan keluarga kecil bahagia sejahtera.

Selain untuk mengatur angka kelahiran, program ini juga memiliki tujuan yang lebih luas lagi, diantaranya adalah:

- 1). Memperbaiki kesehatan dan kesejahteraan ibu, anak, keluarga dan bangsa
- 2). Memenuhi kebutuhan akan pelayanan KB yang berkualitas, termasuk upaya-upaya menurunkan angka kematian ibu, bayi, dan anak
- 3). Penanggulangan masalah kesehatan reproduksi.

Walaupun Program KB ini sempat mengalami pasang surut namun pada kenyataannya saat ini laju pertumbuhan penduduk sudah mengalami tren penurunan. Hal tersebut terjadi selain karena masih digalakkannya program KB juga ada faktor-faktor lain yang mendukung penekanan angka kelahiran, misalnya industrialisasi dan berbagai kemajuan yang dialami oleh perempuan. Forecasting yang dilakukan di bagian sebelumnya adalah gambaran tentang kondisi masa depan ketika menggunakan kebijakan status quo ini.

b. Pendidikan Kependudukan

Pendidikan kependudukan ini adalah sebuah upaya agar masyarakat mengetahui dan memahami isu-isu yang berkaitan dengan kependudukan, misalnya tentang ledakan penduduk dan implikasinya. Pelaksanaannya dapat dilakukan dengan memberikan sosialisasi dan penyuluhan kepada masyarakat luas tentang kependudukan.

Asumsi yang dibangun dari adanya alternatif kebijakan dengan memberikan pendidikan kependudukan kepada masyarakat adalah bahwa pendidikan adalah salah satu metode yang dapat merubah kesadaran kritis sehingga masyarakat mampu menganalisis kenyataan dan mampu melakukan proyeksi kedepan atas apa yang harus dilakukannya. Pendekatan yang ditawarkan oleh kebijakan ini adalah dengan penyadaran masyarakat. Tujuannya adalah untuk mengembangkan dan meningkatkan kesadaran masyarakat tentang konsep kependudukan, mengetahui masalah-masalah yang terjadi didalamnya dan ikut serta dalam memecahkan masalah tersebut, serta mengajak masyarakat lainnya untuk peduli terhadap pemecahan masalah itu. Dengan wawasan dan tingkat kesadaran kritis masyarakat yang meningkat diharapkan masyarakat akan ikut berpartisipasi dalam upaya mempertahankan angka kelahiran agar relatif tetap.

c. Kebijakan Dua Anak

Kebijakan ini pada dasarnya terinspirasi dari kebijakan satu anak yang diterapkan oleh China. China menerapkan kebijakan secara memaksa bagi warganya untuk hanya memiliki satu anak dan memberikan disinsentif bagi pelanggarnya. Hal ini berlaku bagi seluruh warga negara dengan kekuatan mengikat dan memaksa. Untuk mendukung hal tersebut, pemerintah China menggunakan kontrasepsi permanen yaitu dengan sterilisasi.

Hal tersebut juga bisa dilakukan di Indonesia yang selama ini sudah mencanangkan "Dua Anak Cukup" namun tidak memiliki kekuatan memaksa. Pada kebijakan ini berarti masyarakat dituntut untuk secara konstan mengatur angka kelahirannya dengan hanya memiliki dua anak. Instrumen untuk menjalankan kebijakan ini juga dengan memakai kontrasepsi permanen.

Hasil pemaparan ketiga alternatif kebijakan yang diusulkan kemudian dirangkum dalam bentuk tabel alternatif kebijakan seperti tabel dibawah ini:

Tujuan	Kriteria	Alternatif Kebijakan		
		Status Quo: Program KB	Mencanangkan Pendidikan Kependudukan	Kebijakan Dua Anak
Mengendalikan angka kelahiran sesuai dengan perencanaan	Angka kelahiran total yang relatif tetap	Merencanakan jumlah dan jarak kehamilan dengan memakai kontrasepsi	Membangun kesadaran kritis masyarakat tentang masalah kependudukan	Membatasi jumlah anak secara tegas dengan pemberian disinsentif bagi pelanggarnya
Mendukung pelaksanaan program	Partisipasi masyarakat dalam mengikuti program	Menggunakan cara persuasif/ menyesuaikan	Mempengaruhi dengan penyadaran masyarakat	Menggunakan cara memaksa/ mengikat
Mengefektifkan pelaksanaan program	Kemudahan menyediakan sumber daya pendukung (teknologi dan tenaga ahli)	Menggunakan berbagai pilihan alat kontrasepsi dengan bantuan dokter/bidan	Menggunakan jasa pendidik tentang kependudukan	Menggunakan alat kontrasepsi permanen

6 Alternatif Kebijakan Terpilih

Beberapa alternatif kebijakan yang telah diuraikan sebelumnya adalah jawaban atas kebutuhan untuk mempertahankan angka kelahiran agar relatif tetap atau tidak naik dan turun secara tajam. Beberapa alternatif tersebut kemudian harus dipilih berdasarkan kriteria-kriteria tertentu yang dijadikan alat untuk mengukur seberapa tepat alternatif kebijakan untuk dipilih menjadi kebijakan. Sebelum melakukan hal itu, yang harus dilakukan pertama adalah menetapkan unsur-unsur yang nantinya dapat dijadikan sebagai indikator pembobotan kriteria. Unsur-unsur tersebut diantaranya adalah sebagai berikut:

a. Biaya

Biaya merujuk pada besaran yang harus diinvestasikan oleh pemerintah dalam pelaksanaan program dan biaya yang harus dikeluarkan oleh masyarakat untuk mendapatkan pelayanan.

b. Efektivitas

Efektifitas ini adalah seberapa besar aktivitas yang dilakukan dapat mencapai tujuan besarnya yaitu mempertahankan angka kelahiran agar relatif tetap.

c. Resiko Politis

Resiko politis diasumsikan sebagai resiko yang bisa muncul sebagai konsekuensi ketidak pastian atau penolakan dari stakeholder lain yang tidak mendukung program pemerintah.

Pembobotan kriteria kebijakan dilakukan dengan metode Gueller dengan memasang kriteria dengan ketiga unsur diatas. Pembobotan kriteria dilakukan dengan telaah data kualitatif sehingga bobot yang diberikan merupakan hasil analisis terhadap gambaran kondisi di Indonesia secara umum. Berikut adalah tabel pembobotan kriteria kebijakan.

Tabel Pembobotan Kriteria Berdasarkan Unsur-Unsur yang Relevan

	Angka kelahiran total yang relatif tetap	Partisipasi masyarakat dalam mengikuti program	Kemudahan menyediakan sumber daya pendukung (teknologi dan tenaga ahli)
Biaya	1	1	1
Efektivitas	2	-	1
Resiko Politis	2	1	1

Setelah melakukan pembobotan kriteria, hal berikutnya yang harus dilakukan adalah menentukan warna dari beberapa alternatif kebijakan yang diusulkan. Warna yang dipakai mewakili nilai yang dihasilkan dari analisa data secara kuantitatif dan kualitatif terhadap usulan kebijakan tersebut.

Tabel Pemilihan Alternatif Kebijakan dengan Teknik Gueller

Kriteria	Alternatif Kebijakan		
	Status Quo: Program KB	Mencanangkan Pendidikan Kependudukan	Kebijakan Dua Anak
Angka kelahiran total yang relatif tetap (Bobot: 5)	Merencanakan jumlah dan jarak kehamilan dengan memakai kontrasepsi	Membangun kesadaran kritis masyarakat tentang masalah kependudukan	Membatasi jumlah anak secara tegas dengan pemberian disinsentif bagi pelanggarnya
Partisipasi masyarakat dalam mengikuti program (Bobot: 2)	Menggunakan cara persuasif/ Menyesuaikan	Mempengaruhi dengan penyadaran masyarakat	Menggunakan cara memaksa/ mengikat
Kemudahan menyediakan sumber daya pendukung (teknologi dan tenaga ahli) (Bobot: 3)	Menggunakan berbagai pilihan alat kontrasepsi dengan bantuan dokter/bidan	Menggunakan jasa pendidik tentang kependudukan	Menggunakan alat kontrasepsi permanen
Jumlah	28	15	17

1	2	3
---	---	---

Dibawah ini adalah penjelasan dari pemberian warna setiap alternatif kebijakan yang dianalisis berdasarkan kriteria yang sudah memiliki bobot.

1. Angka kelahiran total yang relatif tetap
 - a. Merencanakan jumlah dan jarak kehamilan dengan memakai kontrasepsi
 Berdasarkan hasil proyeksi terhadap kondisi status quo sebelumnya terlihat bahwa memang dengan program KB yang sedang berjalan diprediksikan berhasil mengendalikan angka kelahiran total dengan penurunan yang relatif kecil. Maka dari itu skor yang diberikan adalah 3.
 - b. Membangun kesadaran kritis masyarakat tentang masalah kependudukan
 Dengan wawasan dan tingkat kesadaran kritis masyarakat yang meningkat diharapkan masyarakat akan ikut berpartisipasi dalam upaya mempertahankan angka kelahiran agar relatif tetap dengan mempunyai anak tidak terlalu banyak atau terlalu sedikit. Maka dari itu skor yang diberikan adalah 2.

- c. Membatasi jumlah anak secara tegas dengan pemberian disinsentif bagi pelanggarnya
Cara ini akan mengurangi angka kelahiran total lebih banyak karena pembatasan jumlah anak yang tegas sehingga angka kelahiran total cenderung akan mengalami penurunan yang signifikan. Maka dari itu skor yang diberikan adalah 1.
2. Partisipasi masyarakat dalam mengikuti program
 - a. Menggunakan cara persuasif/menyesuaikan
Dalam hal ini masyarakat masih memiliki kebebasan dalam menentukan pilihan. Dengan cara persuasif masyarakat diberikan pilihan-pilihan untuk merencanakan angka kelahiran sehingga partisipasi masyarakat akan cukup tinggi. Maka dari itu skor yang diberikan adalah 2.
 - b. Mempengaruhi dengan penyadaran masyarakat: 1
Melalui pendidikan kependudukan masyarakat didorong untuk berpartisipasi dalam mengatasi masalah kependudukan. Dengan pendekatan penyadaran pada masyarakat tidak terlalu efektif membuat masyarakat berpartisipasi penuh sehingga skor yang diberikan adalah 1.
 - c. Menggunakan cara memaksa/ mengikat
Kebijakan dua anak menggunakan pendekatan memaksa sehingga dapat dipastikan bahwa tingkat partisipasi masyarakat akan tinggi. Maka dari itu skor yang diberikan adalah 3.
3. Kemudahan menyediakan sumber daya pendukung (teknologi dan tenaga ahli)
 - a. Menggunakan berbagai pilihan alat kontrasepsi dengan bantuan dokter/bidan
Menyediakan berbagai alat kontrasepsi akan mudah karena memang sistem sekarang sudah berjalan demikian sehingga tidak akan menemui permasalahan yang berarti. Selain itu sekarang juga sudah banyak tersedia ahli medis yang akan dapat mendukung pelaksanaan program ini. Maka dari itu skor yang diberikan adalah 3.
 - b. Menggunakan jasa pendidik tentang kependudukan
Untuk mengefektifkan pelaksanaan pendidikan kependudukan maka dibutuhkan sumber daya pendidik untuk mengadvokasi masyarakat tentang masalah-masalah kependudukan. Hal ini dipandang cukup sulit karena harus menyediakan dan melatih tim pendidik. Maka dari itu skor yang diberikan adalah 1.
 - c. Menggunakan alat kontrasepsi permanen
Dengan penetapan jumlah anak dua maka masyarakat dipaksa untuk mencegah potensi kelahiran dengan kontrasepsi permanen. Menyediakan alat kontrasepsi permanen ini tidak sulit mengingat teknologinya memang sudah ada sehingga yang harus dilakukan selanjutnya adalah mengembangkan kontrasepsi permanen itu. Maka dari itu skor yang diberikan adalah 2.

Berdasarkan evaluasi alternatif-alternatif kebijakan yang ada pada tabel pemilihan alternatif kebijakan, maka alternatif kebijakan yang memiliki skor terbesar adalah alternatif status quo. Maka dari itu, alternatif kebijakan yang dipilih untuk menjawab persoalan angka kelahiran total adalah dengan mempertahankan kebijakan yang saat ini sudah dijalankan yaitu Program Keluarga Berencana. Secara umum, Program Keluarga Berencana ini dianggap masih relevan untuk mengedalikan pertumbuhan penduduk Indonesia demi mendukung pelaksanaan pembangunan nasional.

7 Rencana Implementasi Kebijakan

Untuk melaksanakan alternatif kebijakan terpilih yaitu melanjutkan Program Keluarga Berencana digunakan model kebijakan inkremental. Model inkremental ini menjadikan kebijakan publik saat ini sebagai kelanjutan dari kegiatan yang sebelumnya telah dilakukan oleh pemegang otoritas dengan melakukan perubahan-perubahan seperlunya. Maka dari itu program keluarga berencana yang sudah ada dilaksanakan berdasarkan implementasi yang telah berjalan namun ditingkatkan dalam hal monitoring dan evaluasinya agar dapat merespon setiap perubahan untuk melakukan tindakan-tindakan antisipatif.

Daftar Pustaka

- Bappenas, BPS dan UN. (2013). Data Indonesia Population Projection 2010-2035.
- BKKBN. (2014). Program Keluarga Berencana. Web: <https://www.bkkbn.go.id/>.
- Effendi, Sofian. (2014). Bahan Ajar Analisis Kebijakan Publik. Yogyakarta: MAP UGM.