



DESENTRALISASI PROGRAM KELUARGA BERENCANA: ANALISIS DAMPAK PERUBAHAN KELEMBAGAAN PROGRAM KELUARGA BERENCANA PADA KABUPATEN/KOTA DI DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA

Rike Anggun Artisa

Jurusan Ilmu Administrasi Negara Universitas Garut

Abstrak

Persoalan kependudukan selalu menjadi topic yang menarik untuk didiskusikan. Bagaimana tidak, permasalahan di dalamnya sedikit banyak dapat mempengaruhi kehidupan masyarakat. Di Indonesia, persoalan kependudukan juga telah membawa pengaruh yang besar sehingga pemerintah mengupayakan program keluarga berencana untuk mengendalikan jumlah penduduk. Sudah banyak prestasi yang didapatkan Indonesia terkait keberhasilannya dalam mengendalikan jumlah penduduk. Namun setelah diberjalannya desentralisasi, terdapat perubahan mendasar dalam program keluarga berencana, terutama di dalam kelembagaannya. Desentralisasi memberikan kewenangan penuh bagi daerah untuk mengurus daerahnya sendiri. Termasuk untuk program keluarga berencana, kini BKKBN pusat atau provinsi tidak mempunyai kendali langsung atau kontrol penuh terhadap pelaksanaannya di daerah.

Tulisan ini ingin memberikan gambaran mengenai perubahan kelembagaan dan gambaran tentang dampak perubahan tersebut khususnya di Daerah Istimewa Yogyakarta. Sumber informasi di dapatkan dari wawancara, data-data sekunder dan dari literature yang relevan. Hasil dari analisis menunjukkan bahwa dengan perubahan kelembagaan program keluarga berencana membuat keberhasilan pelaksanaannya di kabupaten/kota beragam bergantung pada komitmen masing-masing daerah. Selain itu, perubahan kelembagaan ini juga berpengaruh pada pelayanan publik di bidang keluarga berencana.

Kata Kunci: Desentralisasi, Program Keluarga Berencana, Perubahan Kelembagaan.

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.

Pemerintah melalui BKKBN mengadakan Program Keluarga Berencana untuk mengendalikan jumlah penduduk. Program ini telah dilaksanakan sejak lama namun dalam implementasinya bersifat fluktuatif dimana pada masa pemerintahan Presiden Soeharto program KB sempat menjadi program yang sukses dijalankan. Namun, sejalan dengan pelaksanaan desentralisasi, Program Keluarga Berencana menghadapi tantangan yang berat. Sejak desentralisasi pada tahun 2004, kewenangan di bidang keluarga berencana diserahkan kepada pemerintah kabupaten/kota yang didasarkan pada Keputusan Presiden No. 9 Tahun 2004. Hal tersebut juga dilandaskan pada UU No. 32 Tahun 2004 yang mengatur bahwa pemerintah kabupaten/kota mempunyai kewenangan dalam menentukan prioritas pembangunan sesuai dengan kebutuhan dan aspirasi daerah.

Artikel ini ingin membahas tentang perubahan kelembagaan pada program keluarga berencana dan menganalisis dampak dari perubahan kelembagaan tersebut di era desentralisasi khususnya di kabupaten/kota yang ada di Daerah Istimewa Yogyakarta.

2 Sekilas Perjalanan Program Keluarga Berencana

Di tahun 1980 sampai 1990, Program Keluarga Berencana dapat dikatakan mencapai masa keemasannya. Keberhasilannya tersebut tidak terlepas dari peran berbagai pihak yang saling bersinergi. Tidak hanya upaya yang dilakukan dari pemerintah, bantuan juga datang dari pihak internasional sehingga membantu dalam pencapaian tujuan program. Namun seiring dengan pergantian rezim, pada tahun 2004 adalah awal mula pelaksanaan program keluarga berencana pada era desentralisasi. Misi untuk melanjutkan keberhasilan yang telah diraih pada periode sebelumnya tentu menjadi perhatian utama tetapi pada kenyataannya banyak tantangan yang harus dihadapi.

Desentralisasi Program Keluarga Berencana membawa implikasi pada besarnya kewenangan daerah termasuk pada pengelolaan anggaran dan personilnya. Sayangnya, besarnya kewenangan tersebut tidak diikuti dengan keyakinan dari pemerintah daerah sendiri terhadap pentingnya program tersebut. Selain itu, dukungan pemerintah pusat dirasa kurang dan lembaga internasional sudah tidak memberikan dukungan dana untuk program ini di Indonesia. Syarif (2008) mengemukakan bahwa dana internasional untuk program KB kini tidak lagi difokuskan ke wilayah Asia tapi sudah dialihkan ke negara-negara Afrika. Padahal, adanya dana internasional ini paling tidak mampu membiayai 70 persen dari kebutuhan dana yang diperlukan dalam program KB.

Kemudian, dengan adanya desentralisasi yang membuat pelaksanaan Program Keluarga Berencana dilakukan oleh masing-masing daerah terkesan kurang efektif mengingat tidak ada dorongan yang kuat untuk menjalankannya secara optimal. Hal tersebut juga dipicu oleh tidak adanya sistem reward dan punishment yang dilakukan oleh pemerintah pusat kepada daerah terkait Program Keluarga Berencana ini. Dengan demikian, secara umum keberhasilan Program Keluarga Berencana ini dapat dikatakan semakin menurun. Lalu bagaimana dengan yang terjadi di Daerah Istimewa Yogyakarta, di bagian berikutnya akan dipaparkan secara singkat mengenai perubahan kelembagaan program keluarga berencana di Daerah Istimewa Yogyakarta.

3 Perubahan Kelembagaan di Era Desentralisasi

Setelah berlakunya otonomi daerah di Indonesia, daerah memiliki kewenangan yang besar dalam mengelola urusan-urusan rumah tangganya. Begitu juga dalam urusan program keluarga berencana, pemegang kendali utama dalam penanganan masalah keluarga berencana di daerah adalah pemerintah kabupaten/kota. Maka dari itu, pemerintah daerah lah yang menentukan akan seperti apa pelaksanaan dan bagaimana secara kelembagaan program keluarga berencana dibangun. Pemerintah kabupaten/kota memiliki wewenang penuh dalam menentukan program-program prioritas untuk dilaksanakan di daerahnya. Celakanya, belum semua daerah menempatkan program keluarga berencana sebagai sector yang penting. Akibatnya masih ada daerah yang tidak menjadikan program keluarga berencana sebagai program prioritas pada pembangunan di daerahnya.

Dari sisi kelembagaan, sejak awal tahun 2004 pemerintah pusat membubarkan BKKBN Kabupaten/Kota dan menyerahkan urusan personil, pembiayaan, perlengkapan dan dokumentasi (PD3) pada pemerintah kabupaten/kota. Sejak saat itu pula yang melaksanakan program keluarga berencana di daerah adalah lembaga yang dibentuk oleh daerah yang membidangi urusan keluarga berencana. Maka dari itu tidak mengherankan jika kemudian nomenklatur SKPD yang membidangi keluarga berencana beragam di tiap kabupaten/kota, ada yang menjadi kantor atau menyatu dengan badan yang mengurus urusan lain.

Terdapat lima kabupaten/kota yang ada di wilayah Daerah Istimewa Yogyakarta dan berikut adalah nama instansi di tiap kabupaten/kota yang mengurus bidang kependudukan dan keluarga berencana, yaitu:

1. Kabupaten Bantul : Badan Kesejahteraan Keluarga, Pemberdayaan Perempuan dan Keluarga Berencana
2. Kabupaten Sleman : Badan Keluarga Berencana, Pemberdayaan Masyarakat dan Pemberdayaan Perempuan
3. Kabupaten Gunung Kidul : Badan Pemberdayaan Masyarakat , Perempuan dan Keluarga Berencana
4. Kabupaten Kulon Progo : Badan Pemberdayaan Masyarakat, Pemerintahan Desa, Perempuan dan Keluarga Berencana
5. Kota Yogyakarta : Kantor Keluarga Berencana

Urusan kependudukan dan keluarga berencana di kabupaten/kota di DIY saat ini menjadi tanggung jawab badan dan kantor tersebut. BKKBN Provinsi, seperti yang telah diungkapkan sebelumnya, bertugas untuk memberikan ‘amanat’ dari pusat dengan melakukan berbagai macam advokasi kepada masing-masing bupati/walikota agar program

keluarga berencana dapat menjadi program prioritas di daerah mereka. Jadi tidak mempunyai kendali langsung pada SKPD di kabupaten/kota. Maka selanjutnya tugas dari masing-masing pemimpin daerah itu adalah menjadi eksekutor yang menjalankan misi dari pusat.

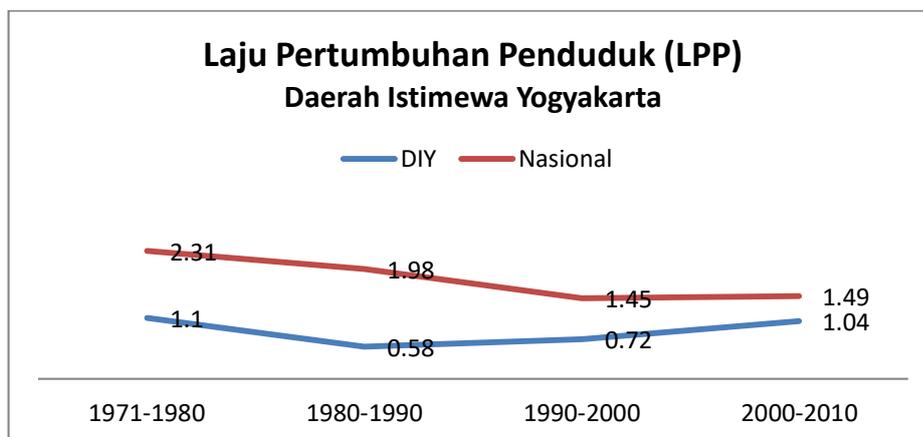
Hal tersebut juga senada dengan yang dikemukakan oleh Staf Bidang Pelatihan dan Pengembangan BKKBN DIY bahwa: pelaksanaan program keluarga berencana di daerah diserahkan pada kepala daerah masing-masing, jadi kepala daerah lah yang menentukan apakah program keluarga berencana masuk sebagai prioritas atau tidak. Sebenarnya daerah bisa saja untuk kemudian menolak menjadikan program keluarga berencana sebagai prioritas ketika tidak memiliki anggaran karena itu sudah menjadi kewenangan daerah. Hal tersebut tentu menimbulkan kekhawatiran tentang terhambatnya pelaksanaan program keluarga berencana yang berujung pada tidak terkendalinya jumlah penduduk.

BKKBN pusat dan provinsi sebagai badan yang menangani keluarga berencana di era desentralisasi ibarat ‘mempunyai kepala tetapi tidak mempunyai kaki’ yang artinya bahwa saat ini BKKBN fungsinya berada pada tingkatan pembuatan kebijakan dan pembuat target-target kependudukan namun pelaksanaannya dilimpahkan pada kabupaten/kota tanpa ada alur komando langsung. Hal ini diakui langsung oleh Staf Bidang Pelatihan dan Pengembangan BKKBN DIY bahwa ketika yang membuat target adalah BKKBN pusat dan kabupaten/kota sebagai pelaksana hasilnya kurang optimal. Hal tersebut dipengaruhi oleh komitmen pemerintah daerah mengenai program keluarga berencana yang variatif, ada yang mendukung penuh dan ada juga yang setengah hati. BKKBN pusat dan provinsi tidak memiliki otoritas untuk mengatur daerah untuk meningkatkan komitmennya. Maka dari itu, ada perubahan strategi pengelolaan program keluarga berencana yang semula pada era sentralisasi bersifat hirarkis, berubah menggunakan pendekatan yang sifatnya pembinaan dan koordinasi.

4 Dampak Perubahan Kelembagaan Program Keluarga Berencana

Seperti yang telah diulas di bagian sebelumnya bahwa kebijakan desentralisasi telah membawa perubahan dalam pengelolaan program keluarga berencana. Salah satu dampak yang dapat teridentifikasi dari adanya perubahan kelembagaan program keluarga berencana ini adalah terkait dengan keberhasilan program. Perubahan kelembagaan program keluarga berencana ini sedikit banyak telah memberikan dampak yang sifatnya cenderung negative terhadap keberhasilan program. Hal tersebut disebabkan oleh komando yang terputus dari BKKBN pusat dan provinsi ke kabupaten/kota. Dengan menggunakan pendekatan yang bersifat koordinatif atau bukan hirarkis, ternyata keberhasilan program ini berbeda di setiap daerahnya. Keberhasilan program ini menjadi sangat ditentukan oleh dukungan politis dan operasional dari para pengambil kebijakan di daerah.

Program keluarga berencana yang dilakukan di kabupaten/kota yang ada di DIY nyatanya tidak mampu melanjutkan keberhasilan pengendalian penduduk di era sebelum desentralisasi. Hal tersebut dapat dilihat pada grafik laju pertumbuhan penduduk di Daerah Istimewa Yogyakarta di bawah ini.



Sumber: Data Parameter Kependudukan DIY 2012

Dari grafik diatas dapat terlihat bahwa dari tahun 1971 sampai tahun 1990 laju pertumbuhan penduduk di Daerah Istimewa terus mengalami penurunan. Hal tersebut sesuai dengan yang diharapkan oleh program keluarga berencana untuk menghindari ledakan penduduk. Namun terhitung tahun 1990 sampai tahun 2010 laju pertumbuhan penduduk meningkat dari angka 0,58 menjadi 1,04. Kemunduran ini sebagian disumbang oleh karena kegagalan pelaksanaan program keluarga berencana yang dilakukan oleh kabupaten/kota seiring dengan desentralisasi yang dilakukan di Indonesia. Dengan demikian, kondisi kelembagaan yang melemah ini dapat berkontribusi pada tidak tercapainya target-target kependudukan.

Lalu, dampak lain yang dapat teridentifikasi dari adanya perubahan kelembagaan program keluarga berencana ini adalah terkait pelayanan KB. Hal ini dipicu oleh semakin berkurangnya jumlah PLKB. Tercatat sebelum tahun 1998, jumlah PLKB di DIY sekitar 400 orang. Namun kini setelah otonomi daerah jumlahnya menyusut hanya sekitar 300 orang di seluruh DIY. Padahal minimalnya satu desa ditangani oleh satu penyuluh KB. Setelah dibubarkannya BKKBN Kabupaten/kota kemudian PLKB di dalamnya banyak yang beralih tugas ke instansi lain atau beralih tugas menjadi memegang jabatan structural. Penurunan jumlah PLKB ini dapat berpengaruh pada pelaksanaan program KB di tingkat paling dasar. Keberadaan PLKB sangat penting karena PLKB adalah ujung tombak atau pelaksana sosialisasi program KB kepada masyarakat sampai di pedesaan. Jumlah PLKB yang terus menyusut ini tidak seimbang dengan peningkatan jumlah penduduk yang semakin tinggi. Dengan demikian, pelayanan untuk mendukung keberhasilan keluarga berencana yang dilakukan menjadi tidak optimal.

5 Kesimpulan dan Rekomendasi

Program keluarga berencana di era desentralisasi mengalami perubahan dari sisi kelembagaan. Perubahan tersebut juga yang menjadi salah satu penyebab lemahnya BKKBN dalam mewujudkan target-target kependudukannya karena pelaksanaannya diluar kontrol langsung BKKBN. Pemerintah kabupaten/kota di DIY sebagai tumpuan pelaksanaan program keluarga berencana, belum seluruhnya memiliki pandangan yang sama tentang kependudukan. Maka dari itu keberhasilan pelaksanaannya di kabupaten/kota beragam bergantung pada komitmen masing-masing daerah. Selain itu, perubahan

kelembagaan ini juga berpengaruh pada pelayanan publik di bidang keluarga berencana karena jumlah PLKB yang menurun.

Harus diakui bahwa keluarga berencana bukan lagi topik yang seksi sehingga gaung program keluarga berencana kurang terdengar lagi. Agar program keluarga berencana dapat terlaksana dengan baik dibutuhkan komitmen yang kuat dari semua pihak, baik pemerintah di tingkat nasional dan daerah sampai pada petugas di tingkat lini. Dukungan politis juga diperlukan baik dari legislatif di tingkat pusat maupun daerah. Selain itu, diperlukan juga dukungan dari pihak-pihak lain seperti LSM dan tokoh-tokoh di dalam masyarakat. Dengan demikian, perlu disadari bahwa program keluarga berencana perlu menjadi perhatian semua pihak agar kemudian dapat mencapai target-target kependudukan yang diharapkan. Lebih jauh lagi, dengan terpenuhinya target-target kependudukan itu maka akan menjadi bekal untuk melakukan pembangunan.

Daftar Pustaka

- Attamami, Masduki. (2014). *Artikel Koran Antara: Pemerintah Perkuat Kelembagaan Kependudukan dan Keluarga Berencana*. Dilihat di:
<http://www.antarayogya.com/berita/323550/pemerintah-perkuat-kelembagaan-kependudukan-dan-keluarga-berencana>
- Artikel Media Joglo Semar. (2009). *Tenaga Penyuluh KB masih Kurang*. Dilihat di:
<http://edisicetak.joglosemar.co/berita/tenaga-penyuluh-kb-masih-kurang-3259.html>
- Syarif. (2008). *Desentralisasi KB sebabkan Laju Pertumbuhan Penduduk*. Dilihat di:
<http://ugm.ac.id/id/berita/197desentralisasi.kb.sebabkan.laju.pertumbuhan.penduduk.semakin.tinggi>
- BKKBN DIY. Kantor SKPD-KB Kabupaten/Kota. Dilihat di:
<http://yogya.bkkbn.go.id/ViewProfil.aspx?ProfilID=26>

Wawancara

Staf Bidang Pelatihan dan Pengembangan BKKBN DIY yaitu Ibu Daru pada tanggal 3 November 2014 di Kantor BKKBN DIY.