

## BAB IV

### HASIL DAN PEMBAHASAN

#### A. Gambaran Umum Lokasi Penelitian

##### 1. Wilayah Kabupaten Tulungagung

###### a. Sejarah, Lambang dan Visi Misi Kabupaten Tulungagung

Tulungagung awalnya hanya merupakan daerah kecil yang terletak di sekitar tempat yang saat ini merupakan pusat kota (alun-alun). Daerah tersebut dinamakan “Tulungagung” karena merupakan sumber air yang besar. Dalam bahasa Kawi, *tulung* berarti mata air, dan *agung* berarti besar. Daerah yang lebih luas disebut *Ngrowo*. Nama *Ngrowo* masih dipakai sampai sekitar awal abad XX, ketika terjadi perpindahan pusat ibu kota dari Kalangbret ke Tulungagung (<http://www.tulungagung.go.id/profil/sejarah>, diakses 26 Maret 2013).

Hari jadi Kabupaten Tulungagung sejak tahun 2003 adalah 18 November. Tanggal jadi ini diambil dari tanggal dikeluarkannya Prasasti Lawadan dengan candra sengkala "Sukra Suklapaksa Mangga Siramasa" yang menunjuk tanggal 18 November 1205 M. Prasasti ini menceritakan kesetiaan masyarakat Thani Lawadan di selatan Tulungagung kepada Raja Daha terakhir, Kertajaya ketika terjadi serangan musuh dari timur Daha.

Di Desa Boyolangu, Kecamatan Boyolangu, terdapat Candi Gayatri.

Candi ini adalah tempat untuk mencandikan Gayatri (Sri Rajapatni), istri keempat Raja Majapahit yang pertama, Raden Wijaya (Kertarajasa

Jayawardhana), dan merupakan ibu dari Ratu Majapahit ketiga, Sri Gitarja (Tribhuwanatunggadewi), sekaligus nenek dari Hayam Wuruk (Rajasanegara), raja yang memerintah Kerajaan Majapahit di masa keemasannya. Nama Boyolangu itu sendiri tercantum dalam Kitab Negarakertagama yang menyebutkan nama Bayalangu/Bhayalango (*bhaya* adalah bahaya dan *alang* adalah penghalang) sebagai tempat untuk menyucikan beliau. Berikut ini adalah kutipan Kitab Negarakertagama yang ditulis oleh Mpu Prapanca dan telah diterjemahkan ke dalam Bahasa Indonesia (<http://www.tulungagung.go.id/profil/sejarah>, diakses 26 Maret 2013):

*Prajnyaparamitapuri itulah nama candi makam yang dibangun Arca Sri Padukapatni diberkati oleh Sang Pendeta Jnyanawidi Telah lanjut usia, paham akan tantra, menghimpun ilmu agama Laksana titisan Empu Barada, menggembirakan hati Baginda (Pupuh LXIX, Bait 1)*

*Di Bayalangu akan dibangun pula candi makam Sri Rajapatni Pendeta Jnyanawidi lagi yang ditugaskan memberkati tanahnya Rencananya telah disetujui oleh sang menteri demung Boja Wisesapura namanya, jika candi sudah sempurna dibangun (Pupuh LXIX, Bait 2)*

*Makam rani: Kamal Padak, Segala, Simping Sri Ranggapura serta candi Budi Kunciir Bangunan baru Prajnyaparamitapuri Di Bayalangu yang baru saja dibangun (Pupuh LXXIV, Bait 1)*

Lambang daerah Kabupaten Tulungagung terlukis dalam sebuah dasar perisai berbentuk jantung bersudut 5 (lima) dan terbagi atas 6 (enam) warna yaitu putih yang artinya kesucian, kuning yang artinya kemasyuran, coklat yang artinya kokoh, hijau yang artinya kemakmuran, hitam yang artinya abadi, dan biru muda yang artinya kesetiaan.

Berikut merupakan lambang daerah Kabupaten Tulungagung:



**Gambar 7. Lambang Kabupaten Tulungagung**

Sumber: <http://www.tulungagung.go.id/profil/lambang-daerah>, diakses 26

Maret 2013.

Adapun makna lambang daerah Kabupaten Tulungagung terdiri dari

10 (sepuluh) bagian sebagai berikut:

1) Bentuk

Perisai berbentuk jantung bersudut 5 (lima) mengandung arti bahwa dalam segala perjuangan dan pembelaan daerah senantiasa berpijak pada prinsip

lima dasar yaitu PANCASILA.

2) Tulungagung

a) Sumber air yang besar (Tulung = sumber air, Agung = besar).

b) Pertolongan yang besar (Tulung = pertolongan, Agung = besar).

3) Dasar

a) Perisai Berlancip 5 yang bermakna dasar/falsafah Negara Republik

Indonesia "Pancasila".

b) Warna Hitam dan Kuning, dimana hitam melambangkan abadi dan kuning yang melambangkan kemasyuran, keduanya mencerminkan tekad didalam mengamalkan dasar falsafah Negara dengan disertai jiwa yang terkandung di dalam Pancasila secara murni dan konsekuen, demi tercapainya masyarakat *tata tentrem kerto raharjo*.

4) Padi dan Kapas

a) Melambangkan kemakmuran (padi pangan) dan kemakmuran abadi "*lohjinawi kertoraharjo*".

b) Jumlah padi 17, kapas 8 melambangkan Negara Kesatuan Republik Indonesia diproklamasikan.

c) Warna emas dan putih adalah lambang dari hasil yang melimpah dari dan dengan usaha yang putih bersih.

5) Bintang Bersudut Lima Di Ujung Tombak

a) Melambangkan cita-cita luhur dalam segala bidang, yang tak terlepas dari jiwa Pancasila.

b) Sinar 4 melambangkan pengamalan Pancasila yang memancarkan keempat penjuru daerah.

c) Sinar 4 dan bintang bersudut 5 menggambarkan angka 45, ialah tahun kemenangan yang menjiwai semangat perjuangan bangsa Indonesia.

d) Bintang sudut 5 berwarna emas adalah lambang Ketuhanan, maka seluruh alam semesta dan seisinya hidup dan berihitjar.

6) Inti Bulat

a) Menggambarkan kebulatan tekad daerah masyarakatnya didalam melaksanakan pembangunan di daerah untuk mewujudkan isi moto daerahnya.

b) Roda bergerigi, menggambarkan semangat kerja/membangun dari kecamatan yang ada dalam wilayah Kabupaten Tulungagung.

c) Rantai bermata 17 buah bermakna kesatuan dan persatuan yang dijiwai oleh semangat proklamasi serta sekaligus sebagai catatan bahwa Daerah Kabupaten Tulungagung dulu pernah memiliki 17 kecamatan.

d) Warna Biru muda menggambarkan langit/udara, gunung berwarna hitam, daratan berwarna coklat dan air berombak 5 melambangkan Pancasila, hal ini menggambarkan keadaan serta isinya yang dimiliki oleh daerah dalam wilayah Kabupaten Tulungagung yang terdiri dari daerah pengairan, rawa-rawa, ngarai, batu marmar, pelikan dan bahan galian lainnya.

7) Tombak Tertutup

a) Pusaka yang merupakan ciri-ciri khas/spesifik Tulungagung "**Kyai Upas**" yang secara tradisional hingga kini dianggap bertuah.

b) Menggambarkan pusaka Tulungagung "**Kyai Upas**" sebagai perlambang kekuasaan Pemerintah daerah yang berlandaskan keadaan sosial.

## 8) Gerbang Putih

Gambaran ideal untuk menjadikan daerah Kabupaten Tulungagung sebagai gerbang kesucian dan kemakmuran yang berkeadilan sosial.

## 9) Beringin

a) Melambangkan pengayoman yang berarti pemerintah daerah Kabupaten Tulungagung menjadi pengayom untuk segenap warganya, bahkan bagi setiap warganya diharapkan dapat menjadi pengayom sesamanya.

### b) Lekuk rimbun daun 5

Bahwa pengayoman tersebut dilandasi dan dijiwai oleh pengamalan Pancasila.

### c) Bersulur 5

Sebagai gambaran pengalaman Pancasila sehingga kokoh, berurat berakar kesegenap penjuru daerah sebagaimana sulur beringin yang apabila mencapai tanah akan menjelma menjadi akar yang kokoh.

## 10) Bunga Tanjung Berdaun 5 dan Berkuncup Dua Kanan-Kiri

a) Bunga Tanjung menggambarkan daerah Kabupaten Tulungagung yang memiliki daerah rawa-rawa.

b) Warna putih melambangkan kesucian dan bersih.

c) Jumlah daun 5 melambangkan jumlah sila dalam Pancasila.

d) Kuncup bunga dua kanan-kiri merupakan kesatuan jenis warna daerah Kabupaten Tulungagung yang terdiri dari pria dan wanita

yang bersama-sama saling bahu-membahu dalam membina daerahnya masing-masing.

Visi dan Misi pembangunan daerah Kabupaten Tulungagung 2009-2013 adalah (<http://www.tulungagung.go.id/profil/visi-dan-misi>, diakses 26 Maret 2013):

a) Visi

**"TERWUJUDNYA KESEJAHTERAAN MASYARAKAT DALAM SUASANA KERUKUNAN DAN KEBERSAMAAN MELALUI PEMBANGUNAN *DIHATIKU INGANDAYA*"**

Visi ini memiliki makna sebagai berikut :

- Kesejahteraan masyarakat adalah merupakan tujuan akhir dari sebuah proses penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan;
- Kerukunan dan kebersamaan adalah merupakan sifat utama serta modal dasar masyarakat dalam rangka mewujudkan tujuan yang ingin dicapai secara konsisten dan berkesinambungan;
- *Dihatiku Ingandaya* adalah merupakan sebuah arah pembangunan yang dilandasi oleh kesadaran terhadap potensi-potensi daerah yang dimiliki Kabupaten Tulungagung.

b) Misi

Misi merupakan rumusan umum mengenai upaya-upaya yang akan dilaksanakan untuk mewujudkan visi. Berdasarkan pengertian

dimaksud serta dengan berlandaskan kepada makna visi Kabupaten Tulungagung, maka ditetapkan Misi Pembangunan Daerah Kabupaten Tulungagung Tahun 2009-2013, sebagai berikut:

- Meningkatkan perekonomian daerah yang berbasis *dihatiku ingandaya* dengan mendorong pertumbuhan investasi dan pemberdayaan potensi masyarakat;
- Meningkatkan kesejahteraan rakyat dan ketahanan sosial budaya melalui usaha pencapaian pembangunan manusia;
- Meningkatkan kapasitas daerah dalam rangka pemberdayaan masyarakat dan pembangunan daerah yang berwawasan lingkungan;
- Mewujudkan insan pembangunan yang beriman dan bertakwa guna menjamin pencapaian masyarakat maju dan mandiri yang berkeadilan sosial;
- Meningkatkan derajat kehidupan politik yang demokratis, yang didukung oleh terpeliharanya ketertiban, ketentraman di masyarakat serta tegaknya supremasi hukum.

Prinsip dan nilai merupakan koridor bagi masyarakat Kabupaten Tulungagung yang akan menjadi penyelaras gerakan pembangunan sekaligus menjadi pengikat persatuan dalam menjalankan kegiatan-kegiatan pembangunan. Prinsip-prinsip yang dianut oleh masyarakat Kabupaten Tulungagung, antara lain adalah:

- 1) Partisipasi, yaitu keterlibatan masyarakat dalam perumusan serta pelaksanaan kebijakan publik serta dalam setiap tahapan pembangunan secara bertanggungjawab.
- 2) Demokrasi, yaitu manajemen pemerintahan dari rakyat dan untuk rakyat yang dilandasi dengan prinsip-prinsip konstitusionalisme.
- 3) Transparansi, yaitu ketersediaan berbagai informasi kebijakan publik dan pembangunan yang memadai bagi masyarakat.
- 4) Akuntabilitas, yaitu kemampuan mempertanggungjawabkan seluruh aktifitas dan kewenangan yang di dimiliki kepada masyarakat.

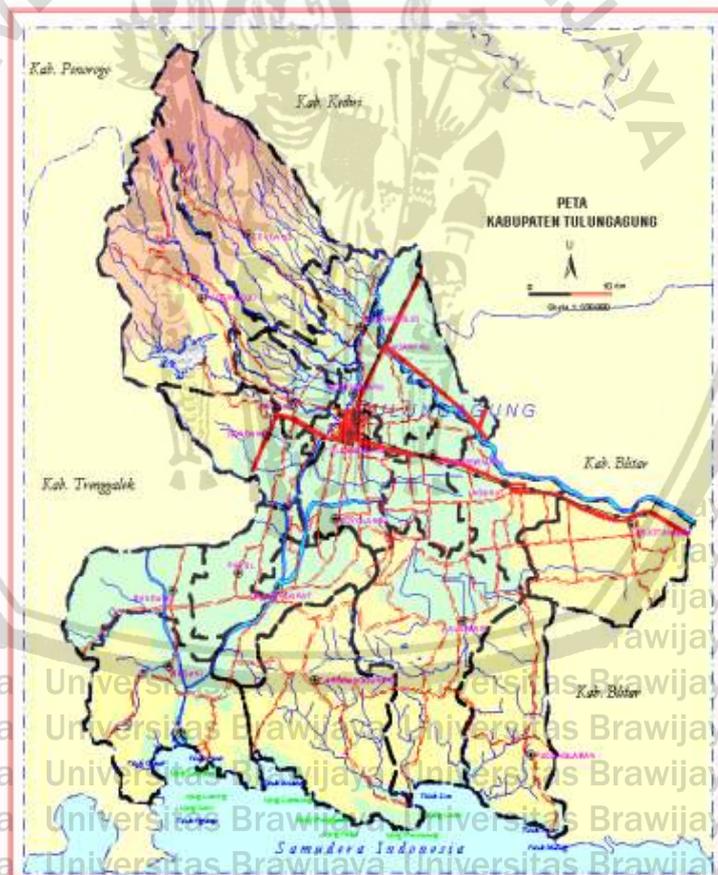
#### **b. Kondisi Geografis dan Demografi**

Kabupaten Tulungagung terletak pada posisi  $111^{\circ} 43'$  sampai dengan  $112^{\circ} 07'$  bujur timur dan  $7^{\circ} 51'$  sampai dengan  $8^{\circ} 18'$  lintang selatan. Batas daerah, di sebelah utara berbatasan dengan Kabupaten Kediri tepatnya dengan Kecamatan Kras. Di sebelah timur berbatasan dengan Kabupaten Blitar. Di sebelah selatan berbatasan dengan Samudera Indonesia dan di sebelah barat berbatasan dengan Kabupaten Trenggalek. Luas wilayah Kabupaten Tulungagung yang mencapai  $1.150,41 \text{ km}^2$ , terbagi menjadi 19 Kecamatan dan 271 desa/kelurahan (BPS Kabupaten Tulungagung, 2011;3).

Kabupaten Tulungagung terbagi menjadi tiga dataran yaitu tinggi, sedang dan rendah. Dataran rendah merupakan daerah dengan ketinggian dibawah 500 m dari permukaan laut, daerah ini meliputi semua kecamatan tetapi tidak semua desa untuk Kecamatan Pagerwojo dan Sendang hanya

empat desa. Dataran sedang mempunyai ketinggian 500 m sampai dengan 700 m dari permukaan laut, daerah ini meliputi Kecamatan Pagerwojo sebanyak 6 desa dan Kecamatan Sendang sebanyak 5 desa. Sedangkan dataran tinggi merupakan daerah dengan ketinggian diatas 700 m dari permukaan air laut yaitu Kecamatan Pagerwojo sebanyak 1 desa dan Kecamatan Sendang sebanyak 2 desa. Daerah yang mempunyai wilayah terluas secara berurutan yaitu Kecamatan Tanggunggunung, Kecamatan Kalidawir, Kecamatan Sendang dan Kecamatan Pagerwojo (BPS Kabupaten Tulungagung, 2011:4).

Berikut merupakan peta Kabupaten Tulungagung:



**Gambar 8. Peta Kabupaten Tulungagung**

Sumber: Tulungagung Dalam Angka, 2011

Penduduk Kabupaten Tulungagung tahun 2010 mengalami kenaikan sebesar 0,43 dibanding akhir tahun 2009, dari 1.036.575 jiwa menjadi 1.041.035 jiwa pada tahun 2010, yang terdiri dari laki-laki sebanyak 517.892 jiwa dan perempuan sebanyak 523.143 jiwa. Rata-rata jumlah jiwa per keluarga 3,26, artinya setiap keluarga yang ada di Kabupaten Tulungagung rata-rata terdiri dari 3 sampai 4 orang anggota keluarga. Jumlah anggota keluarga yang tergolong Pra Sejahtera dan Keluarga Sejahtera I tahun 2010 tercatat 131.791 keluarga atau 41,28% dari jumlah keluarga yang ada sebesar 319.233. Dari hasil pengamatan tipologi kependudukan tingkat kabupaten, diantaranya mengenai persebaran penduduk, diperoleh pembuktian secara luas serta dapat diakui, bahwa akibat kecenderungan penduduk untuk berdomisili pada daerah-daerah yang berfasilitas relatif lengkap, misalnya daerah perkotaan, telah mengakibatkan persebaran penduduk di Kabupaten Tulungagung diduga tidak merata antar daerah yang satu dengan yang lain.

Hasil pendataan keluarga tahun 2010 menunjukkan bahwa jumlah Pasangan Usia Subur (PUS) tercatat 196.173 dengan tingkat kesertaan ber-KB baru, mencapai 142.987 atau 72,89%. Komposisi pemakaian kontrasepsi tahun 2010 adalah sebanyak 30.699 peserta dengan rinciannya adalah Alat Kontrasepsi Dalam Rahim (AKDR) atau *Intra Uterine Device* (IUD): 1.968 (7,19%), Medis Operatif Pria (MOP): 52 (0,19%), Medis Operatif Wanita (MOW): 321 (1,19%), Implan: 1901 (7,03%), Suntik: 18.258 (67,54%), Pil: 3.744 (13,85%), dan Kondom: 789 (2,92%). Jumlah keluarga menurut tahapan kesejahteraannya pada tahun 2010, total ada 319.233 KK yang terdiri

dari Keluarga Pra Sejahtera 65.699 (20,58%), Keluarga Sejahtera I 66.094 (20,7%), Keluarga Sejahtera II 81.021 (25,38%), Keluarga Sejahtera III 98.992 (31,01%), dan Keluarga Sejahtera III Plus 7.427 (2,33%).

Kecamatan Bandung adalah salah satu kecamatan di Tulungagung di sebelah selatan. Luas wilayahnya merupakan 43,69 km<sup>2</sup>, dengan batas sebelah utara adalah Kabupaten Trenggalek, sebelah timur Kecamatan Pakel, sebelah selatan Kecamatan Besuki, dan sebelah barat adalah Kabupaten Trenggalek.

Dari 18 Desa di Kecamatan Bandung, Desa Ngunggahan mempunyai wilayah terluas yaitu 6 km<sup>2</sup> atau sekitar 13,74% dari luas keseluruhan Kecamatan Bandung. Penduduk Kecamatan Bandung menurut hasil registrasi penduduk akhir tahun 2011 sebanyak 48.187 jiwa yang terdiri dari penduduk laki-laki 24.706 jiwa, dan penduduk perempuan 23.481 jiwa dengan persebaran penduduk tidak merata dan terjadi kesenjangan tingkat kepadatan penduduk.

Program Keluarga Berencana yang dijalankan, pasangan subur di Kecamatan Bandung menggunakan alat KB IUD sebesar 24%, pil KB sebesar 38%, suntik sebesar 30%, implan sebesar 3%, dan alat KB lainnya 1%. Tingkat kesejahteraan rumah tangga di Kecamatan Bandung dikatakan kurang, karena 75,67% rumah tangganya masuk golongan rumah tangga pra sejahtera, dan sebesar 24,33% masuk kelompok sejahtera (Bandung Dalam Angka, 2012;1).

### c. Keadaan Sosial

Unit Pemerintahan Daerah di bawah kabupaten secara langsung adalah kecamatan. Sedangkan kecamatan terbagi habis kedalam

desa/kelurahan. Kabupaten Tulungagung terbagi dalam 19 kecamatan, 257 desa, 14 kelurahan, 1.846 Rukun Warga (RW) dan 6.380 Rukun Tetangga (RT). Kecamatan yang mempunyai jumlah desa terbanyak adalah Kecamatan Gondang yaitu sebanyak 20 desa, sedangkan kecamatan yang mempunyai jumlah desa paling sedikit adalah Kecamatan Tanggunggunung yaitu sebanyak tujuh desa. Pemerintahan Daerah akan berjalan baik apabila tersedia aparatur pemerintah yang memadai. Yang dimaksud dalam hal ini adalah dari segi jumlah. Tidak seluruh perangkat desa/kelurahan terisi, namun hal ini bukanlah halangan untuk menjalankan roda pemerintahan dalam melaksanakan pembangunan, apabila tenaga yang ada dioptimalkan, dan ini merupakan pemecahan masalah yang dilakukan saat ini (BPS Kabupaten Tulungagung, 2011;23).

## **2. Profil Badan Pemberdayaan Perempuan dan Keluarga Berencana (BPPPA&KB) Kabupaten Tulungagung**

### **a. Latar Belakang Berdirinya Lembaga**

Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1992 tentang Perkembangan Kependudukan dan Pembangunan Keluarga Sejahtera mengamanatkan pelaksanaan pembangunan diarahkan dan berorientasi pada penduduk dan keluarga. Secara operasional perkembangan kependudukan dan pembangunan keluarga sejahtera diarahkan pada pengendalian kuantitas dan pengembangan kualitas penduduk, pengarahannya pada mobilitas penduduk sebagai potensi sumber daya manusia, serta peningkatan kualitas keluarga melalui Keluarga

Brencana dalam rangka mewujudkan keluarga berkualitas (Profil Keluarga

Berencana dan Keluarga Sejahtera (KBKS) Kabupaten Tulungagung, 2007:

1). Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1992 tentang Perkembangan

Kependudukan dan Pembangunan Keluarga Sejahtera ini dipandang sudah

tidak sesuai lagi baik perkembangan masyarakat/penduduk, sosial, politik

(desentralisasi), maupun era globalisasi, sehingga dibentuklah Undang-

Undang Nomor 52 Tahun 2009 tentang Perkembangan Kependudukan dan

Pembangunan Keluarga (selanjutnya disebut UU PKPK) yang bertujuan untuk

mewujudkan keserasian, keselarasan, dan keseimbangan antara kuantitas,

kualitas, dan persebaran penduduk dengan lingkungan hidup; serta

meningkatkan kualitas keluarga agar dapat timbul rasa aman, tenteram, dan

harapan masa depan yang lebih baik dalam mewujudkan kesejahteraan lahir

dan kebahagiaan batin.

UU PKPK diharapkan mampu menjawab semua permasalahan

kependudukan serta menjadi jawaban akan tanggung jawab pemerintah dalam

kewajibannya dalam usaha memajukan (*to promote*), menegakkan (*to protect*)

dan memenuhi (*to fulfil*) hak-hak yang masuk dalam kategori ekonomi, sosial

dan budaya (Kasim,dkk, 2011;414).

Dalam rangka pengendalian penduduk dan pembangunan keluarga

sebagai unit terkecil dalam konteks peningkatan kualitas penduduk dengan

Undang-Undang ini dibentuk Badan Kependudukan dan Keluarga Berencana

Nasional yang selanjutnya disingkat BKKBN (Pasal 53 UU PKPK). BKKBN

ini merupakan lembaga pemerintah nonkementerian yang berkedudukan di

bawah Presiden dan bertanggung jawab kepada Presiden. Dijelaskan juga di pasal 54 bahwa dalam rangka pengendalian penduduk dan penyelenggaraan keluarga berencana di daerah, pemerintah daerah membentuk Badan Kependudukan dan Keluarga Berencana Daerah yang selanjutnya disingkat BKKBD di tingkat provinsi dan kabupaten/kota.

Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM) Tahun 2009-2013 menekankan pelaksanaan pembangunan yang berorientasi pada penduduk dan keluarga, sehingga penduduk dapat berperan aktif dalam pembangunan dan dapat menikmati hasil pembangunan secara adil dan merta. Penduduk dapat menjadi aset yang berharga bagi pembangunan, jika penduduknya berkualitas dan sebaliknya akan menjadi beban berat jika penduduknya rendah kualitas. Dalam pengendalian jumlah penduduk dilaksanakan Program KB Nasional dengan 4 program pokok yaitu:

- 1) Program Pemberdayaan Keluarga
- 2) Program Keluarga Berencana
- 3) Program Kesehatan Reproduksi Remaja, dan
- 4) Program Penguatan Jaringan dan Kelembagaan KB

Dalam Program Pembangunan Daerah (Propeda) Kabupaten Tulungagung Tahun 2009-2013, penyelenggaraan proses pembangunan yang efektif dan berkelanjutan dilakukan dengan mengupayakan peningkatan pendapatan rakyat, mewujudkan ekonomi kerakyatan, meningkatkan kualitas sumber daya manusia, serta mewujudkan keamanan, ketentraman dan ketertiban masyarakat Jawa Timur. Pelaksanaan pembangunan daerah

melibatkan secara pro aktif seluruh masyarakat dan pemerintah yang secara bersama-sama melakukan perubahan di segala bidang.

Berdasarkan Propeda ditetapkan Peraturan Bupati Kabupaten Tulungagung Nomor 54 Tahun 2011 tentang Tugas, Fungsi dan Tata Kerja Baadan Pemberdayaan perempuan, Perlindungan Anak dan Keluarga Berencana Kabupaten Tulungagung. Peraturan Bupati Kabupaten Tulungagung Nomor 54 Tahun 2011 ini merupakan pelaksanaan dari Pasal 25 Peraturan Daerah Kabupaten Tulungagung Nomor 16 Tahun 2011 tentang Organisasi dan Tata Kerja Perangkat Daerah Kabupaten Tulungagung. Namun sayangnya Peraturan Bupati Kabupaten Tulungagung Nomor 54 Tahun 2011 tidak mencantumkan UU PKPK sebagai konsideran atau dasar hukum.

#### **b. Visi Dan Misi**

Penetapan visi dalam sebuah organisasi merupakan suatu langkah penting dalam perjalanan suatu organisasi, visi tidak hanya penting pada waktu mulai berkarya, tetapi juga pada kehidupan organisasi selanjutnya.

Kehidupan organisasi sangat dipengaruhi oleh perubahan lingkungan dan eksternal, oleh karenanya visi organisasi juga harus menyesuaikan perubahan tersebut.

Pada hakikatnya membentuk visi organisasi adalah menggali gambaran bersama masa depan, berupa komitmen murni tanpa adanya keterpaksaan. Visi adalah sebuah model masa depan, dengan visi harus menjadi milik bersama yang diyakini oleh seluruh elemen organisasi. Visi

yang tepat bagi pemerintah akan mampu menjadi akselerator kegiatan instansi.

Oleh karena itu, visi adalah cara pandang jauh kedepan, kemana instansi pemerintah harus dibawa agar eksis, antisipatif dan inovatif. Visi adalah suatu gambaran yang menantang tentang keadaan masa depan yang diinginkan oleh instansi pemerintah.

Sementara itu, visi Kabupaten Tulungagung yang tertulis dalam Renstra Kabupaten adalah:

**“Terwujudnya Kesejahteraan Masyarakat Melalui  
Pembangunan INGANDAYA dan Pemerintah yang Berkualitas”**

Untuk mewujudkan Visi Kabupaten Tulungagung tersebut, BPPPA&KB Kabupaten Tulungagung telah menetapkan Visi sebagai berikut:

**“Seluruh Keluarga Ikut KB”**

Visi tersebut mempunyai makna sebagai berikut:

1) Keluarga.

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

2) Keluarga Berencana (KB)

KB adalah upaya mengatur kelahiran anak, jarak dan usia ideal melahirkan, mengatur kehamilan melalui promosi, perlindungan dan bantuan sesuai dengan hak reproduksi untuk mewujudkan keluarga yang berkualitas.

3) Keluarga berkualitas adalah keluarga yang terbentuk berdasarkan perkawinan yang sah, dan bercirikan sejahtera, sehat, maju, mandiri, memiliki jumlah anak yang ideal, berwawasan ke depan, bertanggung jawab, harmonis dan bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa.

Sedangkan misi adalah pernyataan yang menetapkan tujuan institusi pemerintah serta sasaran yang ingin dicapai, oleh sebab itu pengaturan misi akan membawa organisasi pada suatu fokus yang menjelaskan mengapa organisasi itu ada, apa yang dilakukan dan bagaimana melakukannya. Mengacu pada visi yang telah ditetapkan, maka Badan Pemberdayaan Perempuan dan Keluarga Berencana Kabupaten Tulungagung mempunyai Misi “**Mewujudkan Keluarga Kecil Bahagia Sejahtera**”. Misi tersebut ditetapkan selain berdasarkan Visi, juga memperhatikan tugas pokok dan fungsi Badan Pemberdayaan Perempuan dan Keluarga Berencana Kabupaten Tulungagung.

### c. Tujuan

Dalam rangka mencapai visi dan misi tersebut harus dirumuskan ke dalam bentuk yang lebih terarah dan operasional, berupa tujuan dan sasaran organisasi. Tujuan yang ingin dicapai oleh BPPPA&KB Kabupaten Tulungagung, adalah untuk mewujudkan Keluarga Kecil Bahagia dan Sejahtera adalah sebagai berikut:

a) Menurunnya laju pertumbuhan penduduk menjadi 0,50%.

- b) Meningkatnya jumlah keluarga sejahtera terhadap jumlah Keluarga Pra Sejahtera dan Keluarga Sejahtera I dari 41,50% menjadi 41%.
- c) Meningkatnya penanganan terhadap kekerasan perempuan dan anak dari 50% menjadi 60%.

#### **d. Sasaran Dan Strategi Pencapaian**

Sasaran dari pelaksanaan kegiatan yang akan dilaksanakan yaitu menurunnya laju pertumbuhan penduduk, meningkatnya jumlah keluarga sejahtera dan meningkatnya jumlah penanganan tindak kekerasan terhadap anak dan perempuan.

Untuk mensukseskan kegiatan yang dilaksanakan, diperlukan strategi yaitu:

##### 1) Kebijakan

Kebijakan BPPPA&KB Kabupaten Tulungagung adalah meningkatkan tertib administrasi pencatatan dan pelaporan program KB serta meningkatkan penanganan tindak kekerasan terhadap anak dan perempuan.

##### 2) Program BPPPA&KB Kabupaten Tulungagung, yaitu:

- a) Program Keluarga Berencana.
- b) Program kesehatan reproduksi remaja.
- c) Program pembinaan peran serta masyarakat dalam pelayanan KB/KR yang mandiri.
- d) Program penyiapan tenaga pendamping kelompok bina keluarga.

e) Program keserasian kebijakan peningkatan kualitas anak dan perempuan.

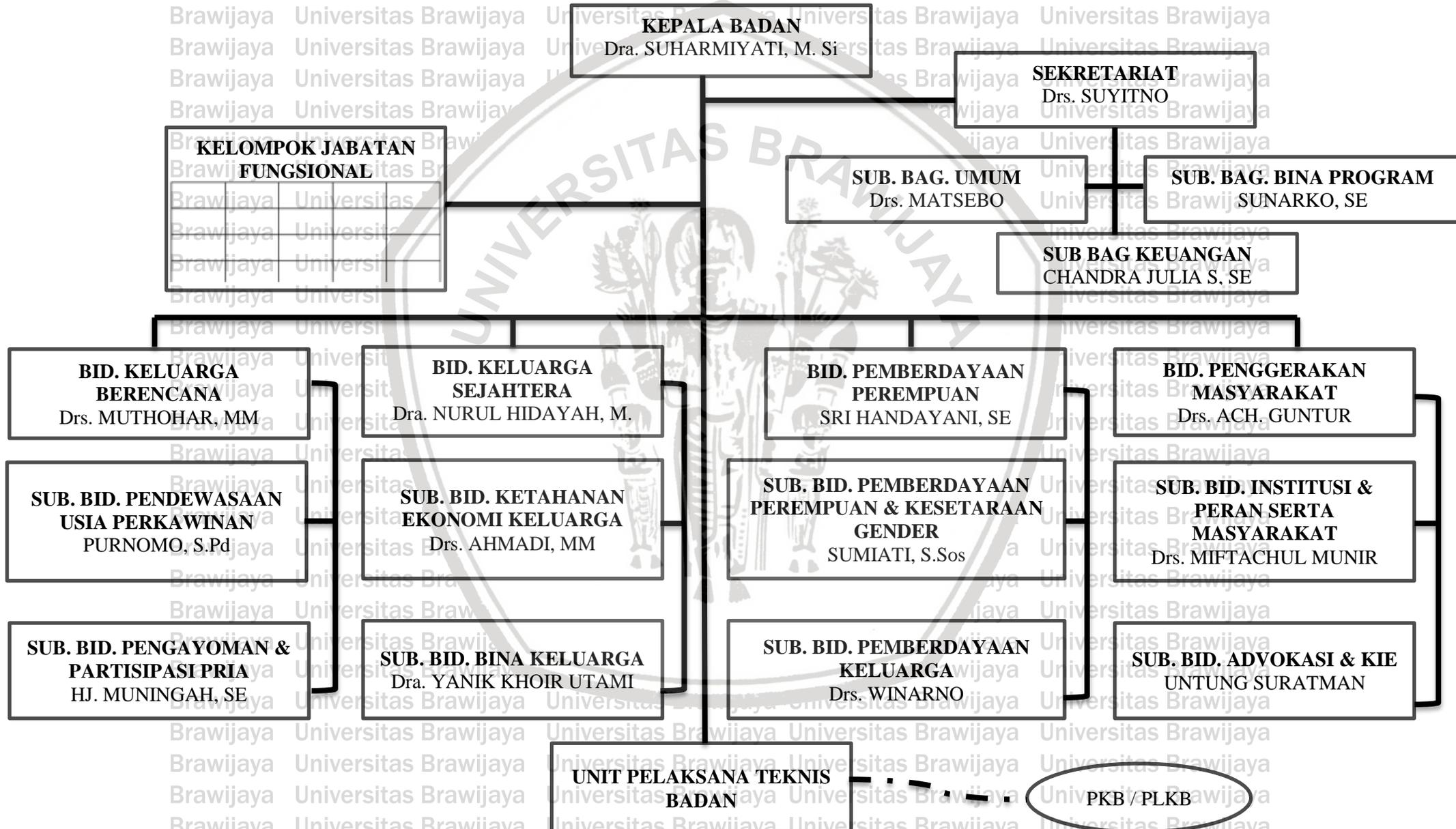
f) Program peningkatan peran serta dan kesetaraan gender dalam pembangunan.

g) Program peningkatan kualitas hidup dan perlindungan perempuan.

Adapun struktur BPPPA&KB Kabupaten Tulungagung akan dipaparkan dalam gambar 9.



**Gambar 9. Susunan Organisasi BPPPA&KB Kabupaten Tulungagung**



## e. Program

Tabel 6.

**Program Kerja BPPPA & KB Kabupaten Tulungagung**

No.	Program	Kegiatan
1.	Program Keluarga Berencana	a. Pelayanan KIE b. Penyediaan pelayanan KB dan alat kontrasepsi bagi keluarga miskin (Pra-KS dan KS-1) c. Pengadaan sarana mobilitas dan pelayanan KB (DAK) d. Penunjang koordinasi pelaksanaan pengadaan sarana mobilitas dan pelayanan KB
2.	Program kesehatan reproduksi remaja	Advokasi dan KIE tentang kesehatan reproduksi remaja
3.	Program pembinaan peran serta masyarakat dalam pelayanan KB/KR yang mandiri	Fasilitasi pembentukan kelompok masyarakat peduli KB
4.	Program penyiapan tenaga pendamping kelompok bina keluarga	Pembinaan tenaga pendamping kelompok bina keluarga
5.	Program peningkatan kualitas hidup dan perlindungan perempuan	a. Pelatihan bagi pelatih (TOT) SDM pelayanan dan pendampingan korban kekerasan b. Peningkatan sumberdaya dan pemberdayaan perempuan menuju keluarga sehat sejahtera
6.	Program peningkatan peran serta dan kesetaraan gender dalam pembangunan	a. Penunjang kegiatan operasional Pusat Pelayanan Terpadu (PPT) b. Pembinaan organisasi perempuan

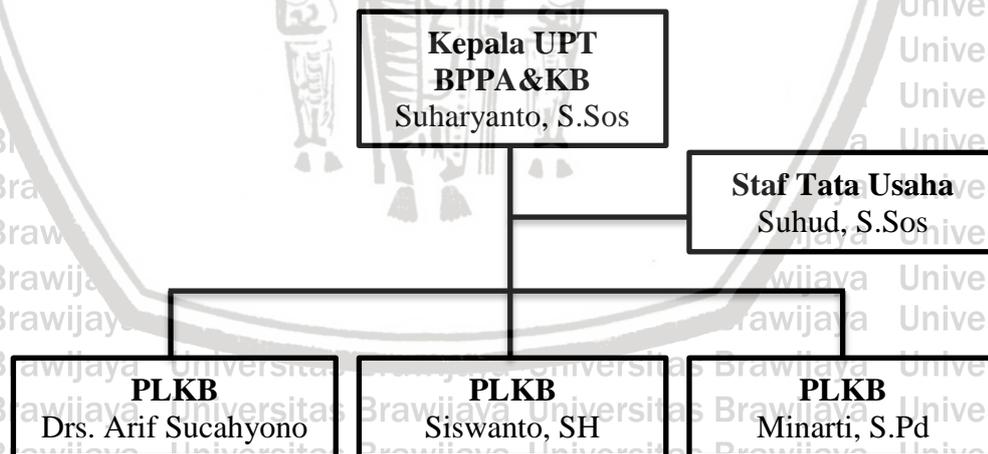
7.	Program peningkatan pengembangan sistem pelaporan capaian kinerja dan keuangan	Penyusunan laporan capaian kinerja dan ikhtisar realisasi kinerja SKPD
----	--	--

Sumber: Laporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (BPPPA&KB Kabupaten Tulungagung) Tahun 2010.

#### f. Unit Pelayanan Terpadu Pemberdayaan Perempuan, Perlindungan

#### Anak dan Keluarga Berencana (UPT PPPA&KB) Kecamatan Bandung

BPPPA&KB Kabupaten Tulungagung mempunyai unit pelayanan terpadu (UPT) Pemberdayaan Perempuan dan Keluarga Berencana (PPPA&KB) di setiap kecamatan. Salah satunya adalah PP&KB Kecamatan Bandung. PPPA&KB Kecamatan Bandung dipimpin oleh seorang kepala UPT dan 3 orang Penyuluh Lapangan Keluarga Berencana (PLKB) dengan struktur sebagai berikut:



**Gambar 10. Struktur PPPA&KB Kecamatan Bandung**

Sumber: Profil PPPA&KB Kecamatan Bandung, 2012.

Struktur PPPA&KB Kecamatan Bandung tersebut sebagaimana

Pasal 19 ayat (6) Peraturan Bupati Nomor 54 Tahun 2011 yang menyatakan bahwa:

- (6) Susunan Organisasi UPTB sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 huruf g, meliputi:
  - a. Kepala UPTB.
  - b. Kepala Sub Bagian Tata Usaha.
  - c. Kelompok Jabatan Fungsional.

PPPA&KB Kecamatan Bandung mempunyai 3 PLKB yang membawahi 18 desa. Masing-masing PLKB membawahi 6 desa, namun idealnya seorang PLKB hanya membawahi 2 desa, sehingga penyuluhan dan pendampingan kurang dapat berjalan secara maksimal. Hal ini diperkuat dengan wawancara dengan Kepala UPT PPPA&KB Kecamatan Bandung, Bapak Suharyanto, S.Sos yang menyatakan bahwa:

“Kami saat ini mempunyai gedung baru, namun jumlah PLKB semakin menurun. Di tahun 2007, kami mempunyai 7 PLKB namun tidak mempunyai gedung. Dapat dibayangkan saat ini, kami hanya mempunyai 3 orang PLKB yang harus membawahi 18 desa di Kecamatan Bandung. Dengan demikian, 1 orang PLKB membawahi 6 desa. Bagaimana mungkin pendampingan dan sosialisasi dapat berjalan secara maksimal. Sebagai contoh, sosialisasi dan pendampingan pada kegiatan Posyandu yang biasanya dilakukan serentak di setiap desa, sehingga PLKB mungkin hanya mampu mengikuti kegiatan posyandu di sekitar 2 hingga 3 desa saja.” (Wawancara pada tanggal 18 Maret 2013 di Kantor UPT PPPA&KB Kecamatan Bandung).

Pernyataan Kepala UPT PPPA&KB Kecamatan Bandung tersebut didukung dengan data PPPA&KB sebagai berikut:

Tabel 7.

**Jumlah PLKB di Kecamatan Bandung dari Tahun 2007 Hingga 2013**

No.	Tahun	Jumlah PLKB
1.	2007	7
2.	2008	7
3.	2009	6
4.	2010	5
5.	2011	4
6.	2012	3
7.	2013	3

Sumber: Data PPPA&KB Kecamatan Bandung, 2013.

Selanjutnya Pasal 19 ayat (5) Peraturan Bupati Nomor 54 Tahun 2011

menjelaskan bahwa:

- (5) Dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud ayat (4) UPTB mempunyai fungsi:
- a. pelaksanaan tugas badan sesuai dengan bidang operasionalnya di lapangan;
  - b. pelaksanaan koordinasi kegiatan dengan Camat di wilayah kerjanya;
  - c. pelaksanaan koordinasi kegiatan dengan Camat di wilayah operasional;
  - d. pelaksanaan koordinasi kegiatan dengan Camat di wilayah kerjanya;
  - e. pelaksanaan tugas lain yang diberikan oleh Kepala Badan.

Untuk melaksanakan fungsi-fungsi tersebut, PPPA&KB Kecamatan Bandung mempunyai program tahunan sebagai berikut:

Tabel 8.

**Program Tahunan PPPA&KB Kecamatan Bandung Tahun 2013**

No	MATERI	PPM	JAN	FEB	MAR	APR	MEI	JUNI	JULI	AGUS	SEP	OKT	NOV	DES
1.	Rapat Konsultasi	4	1			1			1			1		
2.	Rapat Koordinasi	12	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
3.	Rapat Intern/ Staf Meeting	24	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2
4.	Pembinaan PPKBD	12	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
5.	Pembinaan Sub PPKBD	4			1			1			1			1
6.	Pembinaan TOMA	12	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
7.	Pembinaan TOGA	12	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
8.	Pembinaan UPKS	12	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
9.	Pembinaan BKB	12	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
10.	Pembinaan BKR	12	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
11.	Pembinaan BKL	12	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
12.	Pembinaan PIK-KRR	4		1				1					1	
13.	Pembinaan POSYANDU	4			1			1						1
14.	Pembinaan BPA	4			1			1						1

15.	PPM KB Aktif													
	IUD	1641	1641	1642	1643	1644	1645	1646	1647	1648	1649	1650	1651	1652
	MOW	265	265	265	265	265	265	265	265	265	265	266	266	266
	MOP	9	9	9	9	9	9	9	9	9	9	10	10	10
	IMPLAN	306	306	307	308	309	310	311	312	313	314	315	316	317
	SUNTIK	2085	2085	2087	2089	2091	2093	2095	2097	2099	2101	2103	2105	2107
	PIL	2513	2513	2515	2517	2519	2521	2523	2525	2527	2529	2531	2533	2535
	KONDOM	65	65	65	65	65	66	66	66	66	67	67	67	67
16.	PPM KB Baru													
	IUD	205	17	17	17	17	17	17	17	17	18	17	17	17
	MOW	12	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
	MOP	5	-	-	-	-	1	1	1	1	1	-	-	-
	IMPLAN	181	15	15	15	15	15	15	15	15	16	15	15	15
	SUNTIK	425	35	35	35	35	35	35	36	36	36	36	35	35
	PIL	143	11	11	12	12	12	12	12	12	12	12	12	11
	KONDOM	52	4	4	4	4	4	4	4	4	4	5	5	5

Sumber: Data BPPPA&KB Kecamatan Bandung, 2013.

### 3. Profil Desa Bulus dan Ngunggahan

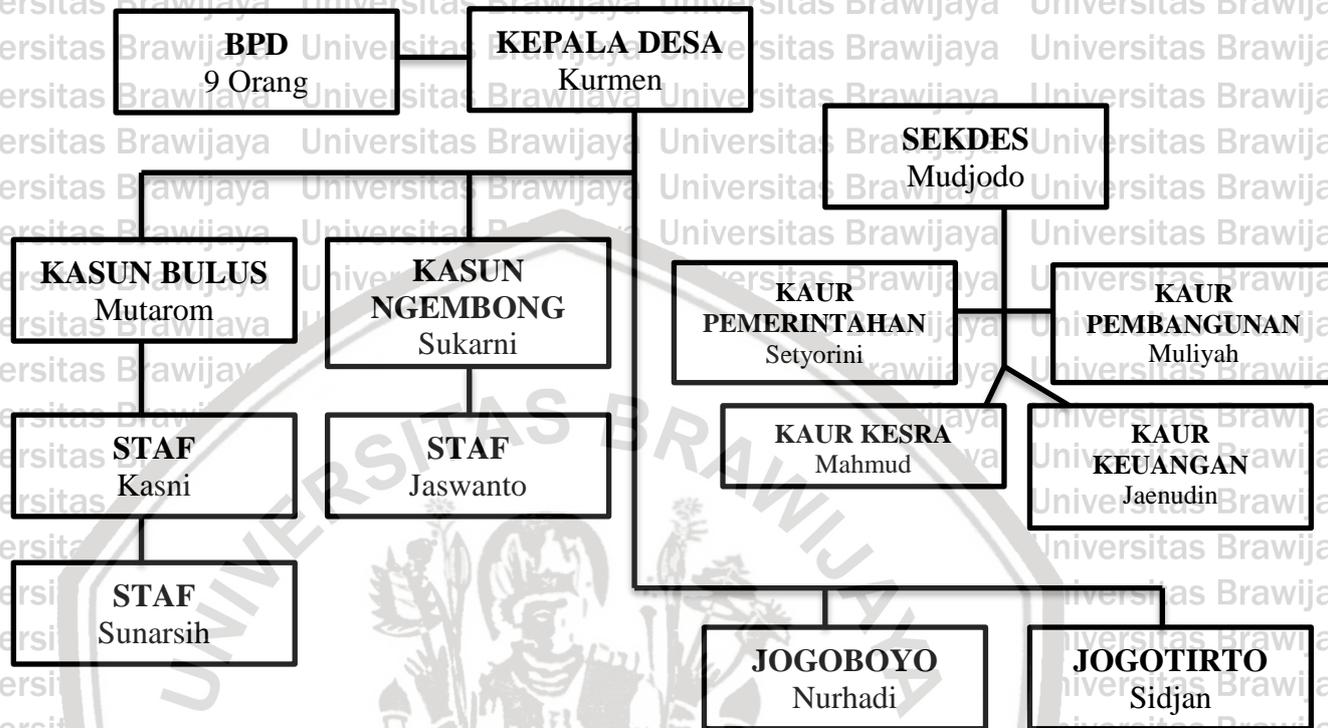
#### a. Desa Bulus

Desa Bulus merupakan salah satu desa diantara 18 desa yang terdapat di Kecamatan Bandung, Kabupaten Tulungagung. Luas desa Bulus adalah 148,29 Ha dengan batas desa, antara lain:

- Sebelah utara berbatasan dengan Desa Ngadisuko, Kecamatan Durenan, Kabupaten Trenggalek.
- Sebelah timur berbatasan dengan Desa Gandong, Kecamatan Bandung, kabupaten Tulungagung.
- Sebelah Selatan berbatasan dengan Desa Suruhan, Kecamatan Bandung, Kabupaten Tulungagung.
- Sebelah Barat berbatasan dengan Desa Ngepeh, Kecamatan Bandung, Kabupaten Tulungagung.

Desa Bulus terdiri atas dua dusun, yakni Dusun Bulus dan Dusun Ngembong yang terbagi atas lima Rukun Warga (RW) dan 16 Rukun Tetangga (RT). Jumlah penduduk Desa Bulus sejumlah 2230 orang, terdiri atas 1089 orang laki-laki dan 1141 orang wanita. Mayoritas penduduk Desa Bulus berprofesi sebagai petani (sekitar 75%) serta 15% sebagai pengrajin anyaman dan lain-lain sebesar 10% (Data Desa Bulus, 2013).

Berikut merupakan Struktur Pemerintahan Desa Bulus:



**Gambar 11. Struktur Pemerintahan Desa Bulus**

Sumber: Profil Desa Bulus, 2012

Jumlah Pasangan Usia Subur (PUS) di Desa Bulus adalah 437 pasangan suami dan istri. Berdasarkan pendataan PP&KB Kecamatan Bandung di tahun 2013, di Desa Bulus terdapat 344 PUS yang mengikuti program Keluarga Berencana (KB), dengan rincian sebagai berikut:

- Alat Kontrasepsi Dalam Rahim (AKDR) atau *Intra Uterine Device* (IUD) sejumlah 135 orang,
- Tubektomi atau Medis Operatif Wanita (MOW) sejumlah 23 orang,
- Vasektomi atau Medis Operatif Pria (MOP) sejumlah 1 orang,
- Implan sejumlah 11 orang,

- Suntik sejumlah 84 orang
- Pil sejumlah 86 orang, dan
- Kondom sejumlah 4 orang.

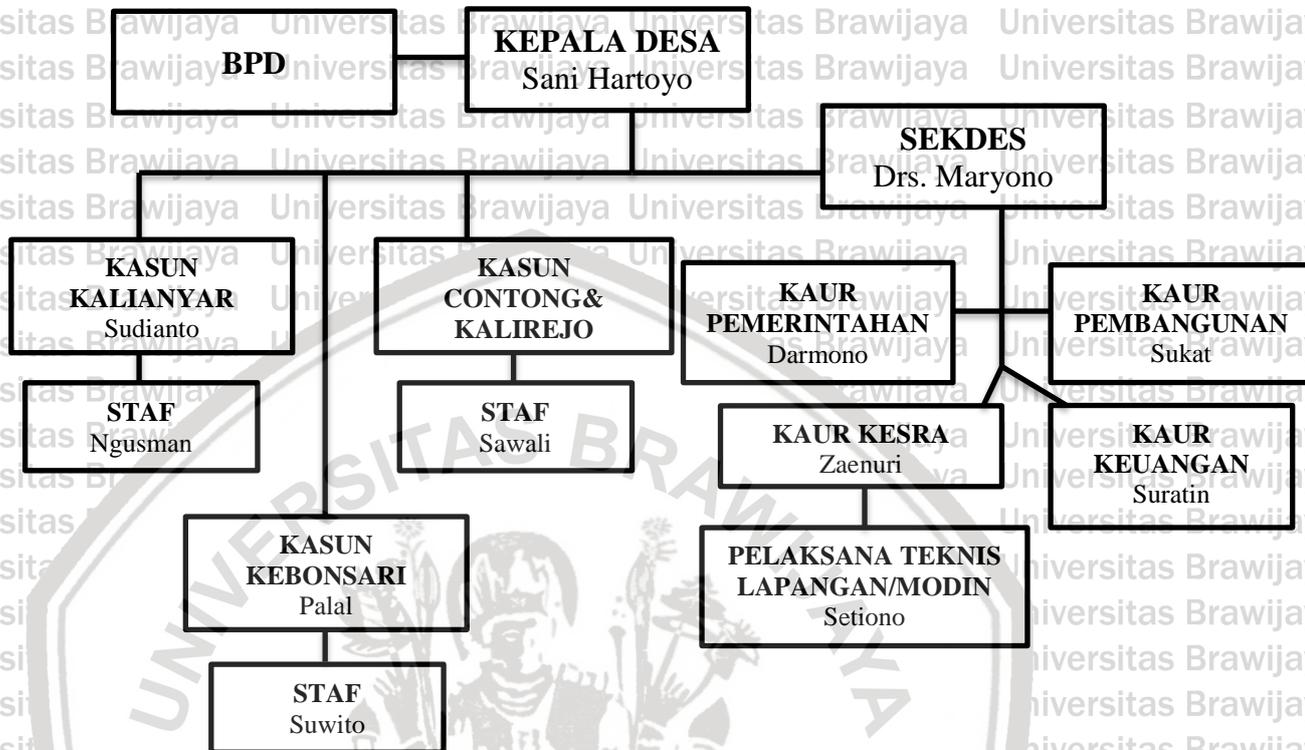
#### **b. Desa Ngunggahan**

Desa Ngunggahan merupakan salah satu desa diantara 18 desa yang terdapat di Kecamatan Bandung, Kabupaten Tulungagung. Luas desa Bulus adalah 498,328 Ha dengan batas desa, antara lain:

- Sebelah utara berbatasan dengan Desa Bandung, Kecamatan Bandung, Kabupaten Tulungagung.
- Sebelah timur berbatasan dengan Desa Tanggulkundung dan Desa Wateskroyo, Kecamatan Besuki, serta Desa Suwaru, Kecamatan Bandung, Kabupaten Tulungagung.
- Sebelah Selatan berbatasan dengan Desa Besole dan Desa Tanggulwelahan, Kecamatan Besuki, Kabupaten Tulungagung.
- Sebelah Barat berbatasan dengan Desa Sambitan dan Desa Bono, Kecamatan Pakel, serta Desa Gampeng dan Desa Ngentrong, Kecamatan Campurdarat, Kabupaten Tulungagung.

Desa Ngunggahan terdiri atas 4 dusun, yakni Dusun Contong, Dusun Kalirejo, Dusun Kalianyar dan Dusun Kebonsari yang terbagi atas 44 Rukun Warga (RW) dan 11 Rukun Tetangga (RT). Jumlah penduduk Desa Ngunggahan sejumlah 6254 orang, terdiri atas 3261 orang laki-laki dan 2993 orang wanita (Data Desa Ngunggahan, 2013).

Berikut merupakan Struktur Pemerintahan Desa Ngungghahan:



**Gambar 12. Struktur Pemerintahan Desa Ngungghahan**

Sumber: Profil Desa Ngungghahan, 2012

Jumlah Pasangan Usia Subur (PUS) di Desa Ngungghahan adalah 1147 pasangan suami dan istri. Berdasarkan pendataan PP&KB Kecamatan Bandung, di Desa Ngungghahan terdapat 832 PUS yang mengikuti program Keluarga Berencana (KB), dengan rincian sebagai berikut:

- Alat Kontrasepsi Dalam Rahim (AKDR) atau *Intra Uterine Device* (IUD) sejumlah 228 orang,
- Tubektomi atau Medis Operatif Wanita (MOW) sejumlah 35 orang,
- Vasektomi atau Medis Operatif Pria (MOP) sejumlah 2 orang,
- Implan sejumlah 31 orang,

- Suntik sejumlah 246 orang,
- Pil sejumlah 289 orang, dan
- Kondom sejumlah 1 orang.

## **B. Penyajian Data Fokus Penelitian**

### **1. Implementasi Kebijakan Pengendalian Pertumbuhan Dan Peningkatan**

#### **Kualitas Penduduk Berdasarkan Undang-Undang Nomor 52 Tahun 2009**

#### **Tentang Perkembangan Kependudukan Dan Pembangunan Keluarga**

#### **Pada Badan Pemberdayaan Perempuan, Perlindungan Anak Dan**

#### **Keluarga Berencana (BPPPA&KB) Kabupaten Tulungagung**

Di Indonesia, kebijakan secara makro tentang pengendalian pertumbuhan dan peningkatan kualitas penduduk diatur dalam Undang-Undang Nomor 52 Tahun 2009 tentang Perkembangan Kependudukan dan Pembangunan Keluarga. Di dalam pasal 53 Undang-Undang ini membeberkan bahwa dalam rangka pengendalian penduduk dan pembangunan keluarga sebagai unit terkecil dalam konteks peningkatan kualitas penduduk dibentuk Badan Kependudukan dan Keluarga Berencana Nasional (BKKBN). BKKBN ini merupakan lembaga pemerintah nonkementerian yang berkedudukan di bawah Presiden dan bertanggung jawab kepada Presiden. Dijelaskan juga di pasal 54 bahwa dalam rangka pengendalian penduduk dan penyelenggaraan keluarga berencana di daerah, pemerintah daerah membentuk Badan Kependudukan dan Keluarga Berencana Daerah yang selanjutnya disingkat BKKBD di tingkat provinsi

dan kabupaten/kota. Untuk lebih kompleksnya pembahasan terkait implementasi kebijakan pengendalian dan peningkatan penduduk, akan dibagi menjadi beberapa bagian pembahasan yaitu:

**a. Legitimasi Kebijakan**

Dalam implementasi kebijakan, pembuat keputusan kunci harus melihat kebijakan yang diusulkan sebagai legitimasi. Legitimasi kebijakan bisa didapatkan melalui beberapa individu, kelompok, atau organisasi yang menginginkan adanya reformasi kebijakan.

Dari segi legitimasi legal formalnya, kebijakan pengendalian dan peningkatan kualitas penduduk di Kabupaten Tulungagung sangat kompleks. Banyak Peraturan perundang-undangan yang berkaitan menjadi aturan pelaksana dan peraturan delegasi (*delegated legislation*) dari Undang-Undang Nomor 52 Tahun 2009 tentang Perkembangan Kependudukan dan Pembangunan Keluarga (sebelumnya, Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1992 tentang Perkembangan Kependudukan dan Pembangunan Keluarga Sejahtera), antara lain:

- a) Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia.
- b) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah.
- c) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2004 tentang Penghapusan Kekerasan dalam Rumah Tangga.
- d) Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan.
- e) Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 1994 tentang Penyelenggaraan Pembangunan Keluarga Sejahtera.

- f) Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 1994 tentang Pengelolaan  
Perkembangan Kependudukan.
- g) Keputusan Menteri Dalam Negeri dan Otonomi Daerah Nomor 53  
Tahun 2000 tentang Gerakan Pemberdayaan dan Kesejahteraan  
Keluarga.
- h) Keputusan Menteri Dalam Negeri dan Otonomi Daerah Nomor  
411.3/1116/SJ tanggal 13 Juni 2001 tentang Pedoman Umum  
Revitalisasi Posyandu.
- i) Keputusan Kepala BKKBN Nomor 401/HK-010/B5/2005 tentang  
Rencana Strategi Program KB Nasional tahun 2005-2010.
- j) Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007 tentang Organisasi  
Perangkat Daerah.
- k) Peraturan Daerah Kabupaten Tulungagung Nomor 6 Tahun 2008  
tentang Organisasi dan Tata Kerja Inspektorat.
- l) Peraturan Bupati Nomor 54 Tahun 2011 tentang Tugas, Fungsi dan  
Tata Kerja Badan Pemberdayaan Perempuan, Perlindungan Anak  
Dan Keluarga Berencana Kabupaten Tulungagung.
- m) Surat Keputusan Bupati Nomor 564 Tahun 2006 tentang  
Pembentukan Pusat Pelayanan Terpadu Kabupaten Tulungagung.
- n) RPJM 2009-2013 BPPPA&KB Kabupaten Tulungagung.
- o) Renstrada Kabupaten Tulungagung 2009-2013.
- p) Properda Kabupaten Tulungagung 2009-2013.
- q) Dll.

Legitimasi dari segi legal formal tersebut yang sedikit banyak merubah beberapa hal terkait kebijakan pengendalian pertumbuhan dan peningkatan kualitas penduduk. Termasuk bergantinya Dinas Keluarga Berencana dan Keluarga Sejahtera berubah menjadi Badan Pemberdayaan Perempuan dan Keluarga berencana sampai pada tanggal 2011 berganti lagi menjadi Badan Pemberdayaan Perempuan, Perlindungan Anak, dan Keluarga Berencana (BPPPA&KB).

BPPPA&KB Kabupaten Tulungagung dalam merumuskan program keluarga berencana dan keluarga sejahtera merujuk kepada program KB nasional yang terdiri atas:

- 1) Program Keluarga Berencana,
- 2) Program Kesehatan Reproduksi Remaja,
- 3) Program Pemberdayaan Masyarakat, dan
- 4) Program Keluarga Sejahtera.

Di tataran kecamatan, legitimasi perumusan kebijakan dilakukan dengan adanya “rapat konsultasi” dan “rapat koordinasi”. Rapat konsultasi dilakukan oleh PPPA&KB Kecamatan Bandung kepada BPPPA&KB Kabupaten Tulungagung secara vertikal. Sedangkan rapat koordinasi merupakan legitimasi secara horizontal yang melibatkan *stakeholder* serta kemitraan. *Stakeholder* seperti jogowaluyo dan kemitraan seperti puskesmas, bidan, mantri, koramil, dan lain sebagainya. Kegiatan untuk melegitimasi kebijakan pengendalian pertumbuhan dan peningkatan kualitas penduduk diperkuat dengan pernyataan Kepala UPT Pemberdayaan Perempuan

Perlindungan Anak dan Keluarga Berencana (PPPA&KB) Kecamatan Bandung yaitu Suharyanto, S.Sos:

“Untuk mendukung kegiatan di PPPA&KB Kecamatan Bandung, kita bekerja sama dengan banyak instansi. Hari ini kita ada acara bakti sosial dengan Koramil, beserta pelayanan KB bersama Puskesmas. Hari Jumat yang lalu kita mengadakan Rapat Koordinasi dengan seluruh elemen yang berkaitan dengan kegiatan KB untuk menyamakan *frame* dan saling tukar informasi sehingga kegiatan KB bisa berjalan dengan baik” (Wawancara pada tanggal 18 Maret 2013 di Kantor UPT PPPA&KB Kecamatan Bandung).

Rapat konsultasi dan koordinasi tersebut dilakukan di awal kepengurusan sebagai bahan dalam menentukan program tahunan. Adapun program tahunan PPPA&KB Kecamatan Bandung dapat dilihat pada tabel 8.

#### **b. Pengembangan Konstituen**

Rendahnya dukungan konstituen dalam implementasi kebijakan menjadi salah satu penghambat reformasi kebijakan publik, oleh karena itu dalam rangka mendapatkan dukungan dibutuhkan adanya pemahaman tentang pentingnya reformasi kepada konstituen. Konstituen dalam hal ini adalah mereka yang akan mendapatkan keuntungan dengan perubahan dalam beberapa cara. Konstituen dalam hal ini bisa menjadi konsumen dari layanan yang disediakan, penyedia input, atau pejabat dalam lembaga pelaksana dan konstituen juga bisa menjadi kelompok dengan yang memberikan pengaruh ke arah perubahan, atau yang dapat membawa semacam sumber daya untuk mendukung perubahan.

Dalam pengembangan konstituen kebijakan pengendalian pertumbuhan dan peningkatan kualitas penduduk, secara prinsip sama dengan

program kerja dalam hal legitimasi kebijakan di tataran masyarakat. Karena pada intinya kebijakan itu dibuat dengan pondasi awal bahwa masyarakat tidak merasa tertutup dan merasa takut untuk ikut KB. Hal tersebut disampaikan Penyuluh Lapangan Keluarga Berencana (PLKB) pada Kantor UPT PPPA&KB Kecamatan Bandung yaitu Drs. Arif Sucahyono yang membawahi desa tempat peneliti melakukan penelitian yaitu Desa Ngunggungan dan Desa Bulus sebagai berikut:

“Sebenarnya sekarang dalam meyakinkan masyarakat untuk ber-KB bukan seperti jaman dulu dari rumah ke rumah, akan tetapi cukup pada waktu kegiatan posyandu, atau kegiatan PPKB/PPKBD yang mendatangkan penyuluh KB atau Bu Bidan, masyarakat sudah memiliki kesadaran untuk berkonsultasi” (Wawancara pada tanggal 25 Maret 2013 di Kantor UPT PPPA&KB Kecamatan Bandung).

Oleh karena itu, program-program yang dilaksanakan sama dengan program-program untuk meningkatkan legitimasi di tataran masyarakat yang dilaksanakan di Bidang Penggerakan Masyarakat. Dalam Evaluasi Program PP dan KB tahun 2011 dan Rencana Operasional Program PP,PA dan KB Tahun 2012 Kabupaten Tulungagung (2012; 9), dijelaskan adanya proker pembinaan institusi masyarakat pedesaan/perkotaan. Tujuan dari kegiatan itu adalah untuk meningkatkan wawasan institusi masyarakat khususnya PPKBD dan Sub PPKBD tentang program serta meningkatkan ketrampilan dan partisipasi institusi masyarakat tentang program PP dan KB dengan sasaran PPKBD dan tokoh agama/tokoh masyarakat (TOGA/TOMA). Selama tahun 2011 kegiatan yang dilakukan antara lain:

- 1) Pembinaan teknis program PP dan KB bagi PPKBD sebanyak 2 kali.
- 2) Pembinaan teknis program PP dan KB bagi TOGA/TOMA 1 kali.

- 3) Pelatihan ketrampilan bagi PPKBD sebanyak 1 kali.
- 4) Pembinaan program PP dan KB bagi pengelola program PP dan KB tingkat kecamatan.

Hasil yang dicapai dari kegiatan tersebut adalah:

- 1) Meningkatnya pengetahuan dan wawasan institusi masyarakat pedesaan/perkotaan tentang program PP dan KB.
- 2) Meningkatnya peran serta institusi masyarakat pedesaan/perkotaan terhadap program PP dan KB.
- 3) Meningkatnya kepedulian institusi masyarakat pedesaan/perkotaan terhadap program PP dan KB.
- 4) Meningkatnya pengetahuan dan wawasan bagi pengelola program KB.

Di Kecamatan Bandung, UPT PPPA&KB Kecamatan Bandung juga dilakukan program-program turunan tentang pengembangan masyarakat dari BPPPA&KB Kabupaten Tulungagung yang diimplementasikan di 18 Desanya. Hal tersebut disampaikan oleh Kepala UPT Pemberdayaan Perempuan, Perlindungan Anak dan Keluarga Berencana (PPPA&KB) Kecamatan Bandung yaitu Suharyanto, S.Sos:

“UPT di Bandung ini mempunyai proker tahunan berkaitan dengan pengembangan dan sosialisasi ke masyarakat berupa pembinaan atau KIE” (Wawancara pada tanggal 18 Maret 2013 di Kantor UPT PPPA&KB Kecamatan Bandung).

Kegiatan advokasi dan Komunikasi Informasi Edukasi (KIE) dilakukan dalam rangka pengembangan masyarakat Tulungagung pada umumnya. Kegiatan ini bertujuan meningkatkan pengetahuan pengelola

program KB tentang program PP dan KB, meningkatkan pengetahuan tentang program PP dan KB bagi masyarakat, khususnya generasi muda dan Pasangan Usia Subur (PUS), serta meningkatkan jumlah sarana dan media KIE dengan sasaran pengelola program PP dan KB dan masyarakat generasi muda, PUS. Selama tahun 2011 kegiatan yang dilakukan adalah:

- 1) Sosialisasi program PP dan KB melalui siaran keliling dan pemutaran film.
- 2) Sosialisasi program PP dan KB melalui radio dalam bentuk radio *spot*, *talkshow*.
- 3) Sosialisasi program PP dan KB melalui media cetak (*Umbul-umbul*, *spanduk*, *baliho*, *pamflet*, *banner*, dll).
- 4) Pembuatan media KIE berupa audio sport maupun video, *umbul-umbul*, *spanduk*, *leaflet*, dan *x-banner*.
- 5) Lomba media tradisional tentang program kependudukan dan KB.

Hasil yang dicapai dari kegiatan tersebut adalah:

- 1) Meningkatnya pengetahuan tentang PP dan KB bagi pengelola program KB.
- 2) Meningkatnya pengetahuan dan wawasan tentang program PP dan KB bagi masyarakat.
- 3) Meningkatnya jumlah sarana dan media KIE baik berupa media cetak maupun media audio visual.
- 4) Meningkatnya jumlah kesertaan masyarakat ber-KB.

Untuk kegiatan lainnya yang bisa meningkatkan legitimasi di tataran masyarakat adalah kemitraan yang bertujuan meningkatnya pengetahuan dan peran serta LSM, LSOM terhadap program PP dan KB dan menjalin kerjasama dengan dinas/instansi terkait, LSM, LSOM, organisasi wanita, dan organisasi keagamaan serta lembaga swadaya masyarakat lainnya. Sasaran dari kegiatan ini adalah dinas/instansi terkait seperti kantor kemitraan agama Kabupaten Tulungagung, Dinas Kesehatan, Badan Perijinan dan Pelayanan Terpadu (BPPT) serta LSM, LSOM, AKD, FKUB dan organisasi wanita seperti PKK, Dharma Wanita, Fatayat, Muslimat, Aisyah. Selama tahun 2011, kegiatan yang dilakukan adalah:

- 1) Sosialisasi program kependudukan dan KB bagi *stakholder* dan mitra kerja.
- 2) Pertemuan tokoh agama/masyarakat (TOMA/TOGA).
- 3) Mendukung pelaksanaan program PP dan KB melalui kegiatan bakti sosial TNI-KB terpadu, kesatuan gerak PKK-KB-Kesehatan, HUT Korpri, sosialisasi program PP dan KB bagi TOGA/TOMA, harganas, dan momen lainnya.

Hasil yang dicapai dari kegiatan itu adalah:

- 1) Meningkatnya pemahaman dan dukungan *stakeholder* dan mitra kerja terhadap program PP, Kependudukan dan KB.
- 2) Meningkatnya pemahaman dan dukungan TOGA/TOMA terhadap program PP, Kependudukan dan KB.

Berikut merupakan dokumentasi pertemuan dengan TOGA/TOMA dalam upaya mensukseskan program KB.



**Gambar 13. Orientasi Program KKB Nasional Bagi TOGA/TOMA Kabupaten Tulungagung Tahun 2011**

Lebih lanjut, penyuluhan akan pentingnya juga dilakukan di desa-desa Kecamatan Bandung walaupun kesadaran masyarakat ber-KB sudah tinggi. Disampaikan Kepala UPT Pemberdayaan Perempuan, Perlindungan Anak dan Keluarga Berencana (PPP&KB) Kecamatan Bandung, Suharyanto, S.Sos yaitu:

“Kita mempunyai tiga penyuluh KB yang membawahi 18 Desa di Kecamatan Bandung. Setiap Penyuluh bertanggung jawab terhadap penyuluhan di 6 Desa. Penyuluhan sekarang beda dengan yang dulu, sekarang masyarakat mempunyai kesadaran sendiri untuk ber-KB. Kalau dulu masyarakat sampai harus dijemput oleh koramil untuk ikut KB” (Wawancara pada tanggal 18 Maret 2013 di Kantor UPT PPP&KB Kecamatan Bandung).

Pernyataan Kepala UPT PPP&KB Kecamatan Bandung, Suharyanto, S.Sos dijustifikasi oleh PLKB Kecamatan Bandung yaitu Drs. Arif Sucahyono yang membawahi desa tempat peneliti melakukan penelitian yaitu Desa Ngunggan dan Desa Bulus sebagai berikut:

“Penyuluhan yang dilakukan PKB sekarang tidak sesulit dahulu. Sekarang masyarakat mempunyai kesadaran yang tinggi untuk ber-KB. Dahulu bahkan kita sebagai PKB bisa taruhan nyawa karena calon pengguna KB merasa terusik pribadinya dan menantang kita dengan *arit* waktu dibawa ke koramil untuk menggunakan KB” (Wawancara pada tanggal 25 Maret 2013 di Kantor UPT PPPA&KB Kecamatan Bandung).

Untuk Desa Bulus, legitimasi PPKBD sekarang sudah diakui oleh masyarakat, sehingga PPKBD Desa Bulus Bapak Kasni Waluyo tidak merasa berat tugasnya sesuai dengan pernyataannya:

“Dulu saya mulai menjadi penanggung jawab KB Desa Bulus mulai tahun 1974 dan sangat susah memberikan penyuluhan kepada masyarakat, bahkan taruhannya nyawa. Tapi sekarang sudah enak, masyarakat sudah sadar untuk ikut KB” (Wawancara pada tanggal 24 Maret 2013 di Rumah Bapak Kasni Waluyo).

Selaras dengan itu, Desa Ngungghahan juga memperlihatkan bahwa KB bukan suatu yang tabu lagi di sana dan penyuluhan berlangsung mudah. PPKBD Desa Bulus Bapak Zaenuri menjelaskan sebagai berikut:

“Sekarang dalam pelayanan dan penyuluhan KB di desa Ngungghahan sudah mudah karena masyarakat sudah sadar untuk ikut ber-KB tanpa harus disuruh-suruh seperti jaman dulu” (Wawancara pada tanggal 23 Maret 2013 di Rumah Bapak Zaenuri).

Berikut merupakan dokumentasi kegiatan sosialisasi dan penyuluhan dalam upaya pengembangan konstituen.



**Gambar 14. Sosialisai KB Kepada DANRAMIL Tulungagung 2012**



**Gambar 15. Pembinaan Bagi Penyuluh Lapangan KB Kabupaten Tulungagung Tahun 2013**



**Gambar 16. Pembekalan KB Terpadu Kabupaten Tulungagung Tahun 2012**



**Gambar 17. Sosialisasi Kelompok BKB, BKR dan UPPKS Dilingkungan Muslimat NU Tulungagung**



**Gambar 18. Pelatihan CTU IUD/IMPLANT Bagi Dokter dan Bidan Kabupaten Tulungagung Tahun 2011**

### c. Akumulasi Sumber Daya

Salah satu aspek yang perlu diperhatikan dalam implementasi kebijakan publik yaitu ketersediaan sumber daya (*resources*). Hodge (1996:14) mengelompokkan sumberdaya ke dalam "*human resources, material resources, financial resources and information resources*". Pengelompokan ini diturunkan pada pengkategorikan yang lebih spesifik yaitu sumberdaya manusia ke dalam "*Human resources can be classified in a variety of ways; labors, engineers, accountants, faculty, nurses, etc*". Sumberdaya material dikategorikan ke dalam "*Material resources-equipment, building, facilities, material, office, supplies, etc*". Sumberdaya finansial digolongkan menjadi "*Financial resources cash on hand, debt financing, owner`s investment, sale reveue, etc*". Serta sumber daya informasi dibagi menjadi "*Data resources-historical, projective, cost, revenue, manpower data etc*".

Berdasarkan penjelasan tentang sumber daya menurut Hodge tersebut, penulis akan memaparkan akumulasi sumber daya pada BPPPA&KB Kabupaten Tulungagung sebagai berikut:

1) *Human Resources*

Tenaga kerja di BPPPA&KB Kabupaten Tulungagung terbagi atas 4 bidang, yakni bidang keluarga berencana, bidang keluarga sejahtera, bidang pemberdayaan perempuan dan bidang pergerakan masyarakat. Adapun susunan organisasi BPPPA&KB Kabupaten Tulungagung dapat dilihat dalam gambar 9.

Untuk mempermudah kinerja, maka dibentuklah unit pelayanan terpadu (UPT) Pemberdayaan Perempuan dan Keluarga Berencana (PPPA&KB) di setiap kecamatan. Salah satunya adalah PP&KB Kecamatan Bandung. PPPA&KB Kecamatan Bandung dipimpin oleh seorang kepala UPT dan 3 orang Penyuluh Lapangan Keluarga Berencana (PLKB). Jumlah PLKB ini semakin menurun setiap tahunnya sebagaimana disajikan dalam tabel 6, sehingga diharapkan adanya penambahan personil PLKB, mengingat terdapat 18 desa di Kecamatan Bandung dan idealnya seorang PLKB hanya menangani 2 hingga 3 desa. Hal ini sebagaimana disampaikan oleh Kepala PPPA&KB Kecamatan Bandung, Bapak Suharyanto, S.Sos sebagai berikut:

“Kami saat ini mempunyai gedung baru, namun jumlah PLKB semakin menurun. Di tahun 2007, kami mempunyai 7 PLKB namun tidak mempunyai gedung. Dapat dibayangkan saat ini, kami hanya mempunyai 3 orang PLKB yang harus

membawahi 18 desa di Kecamatan Bandung. Dengan demikian, 1 orang PLKB membawahi 6 desa. Bagaimana mungkin pendampingan dan sosialisasi dapat berjalan secara maksimal. Sebagai contoh, sosialisasi dan pendampingan pada kegiatan Posyandu yang biasanya dilakukan serentak di setiap desa, sehingga PLKB mungkin hanya mampu mengikuti kegiatan posyandu di sekitar 2 hingga 3 desa saja.” (Wawancara pada tanggal 18 Maret 2013 di Kantor UPT PPPA&KB Kecamatan Bandung).

Berikut merupakan dokumentasi para PLKB Kecamatan Bandung sesuai wawancara dengan Penulis.



**Gambar 19. Penulis Dengan Para PLKB Kecamatan Bandung**

## 2) *Material Resources*

Dari segi *material resources* yang terdiri atas *building, facilities, material, office, and supplies* dapat dipaparkan bahwa *material resources* yang terdapat di BPPPA&KB Kabupaten Tulungagung telah cukup memadai mengingat sudah menempati gedung baru semenjak Februari 2013. Hal ini sebagaimana diungkapkan oleh Sekretaris BPPPA&KB Kabupaten Tulungagung yakni Bapak Drs. Suyitno sebagai berikut:

“Kita baru menempati gedung baru ini sekitar 3 minggu yang lalu yakni di bulan Februari 2013. Sebelumnya, untuk gedung, kita masih menyewa.” (Wawancara pada tanggal 13 Maret 2013 di Kantor BPPPA&KB Kabupaten Tulungagung).

Begitu pula dengan PPPA&KB Kecamatan Bandung telah mempunyai gedung yang cukup memadai. Hal ini dapat dilihat dari adanya gedung baru yang dibangun atas Dana Alokasi Khusus (DAK) dari APBN.

Berikut merupakan dokumentasi gedung BPPPA&KB Kabupaten Tulungagung serta PPPA&KB Kecamatan Bandung:



**Gambar 20. Gedung Baru BPPPA&KB Kabupaten Tulungagung**



**Gambar 21. Peresmian Gedung Baru PPPA&KB Kecamatan Bandung Tahun 2011 Oleh Bupati tulungagung**

### 3) *Financial Resources*

Dari Segi keuangan, lembaga ini telah resmi menjadi salah satu Organisasi dan Tata Kerja Perangkat Daerah Kabupaten

Tulungagung yang dikukuhkan melalui Peraturan Bupati Kabupaten

Tulungagung Nomor 54 Tahun 2011, sehingga mendapatkan alokasi

dana dari daerah yakni APBD. Di sisi lain, lembaga ini juga

mendapatkan bantuan Dana Alokasi Khusus (DAK) dari APBN

untuk pembangunan infrastruktur berupa gedung dari setiap UPT

yang terdapat di kecamatan, sebagaimana dokumentasi berikut:



**Gambar 22. DAK Pembangunan Gedung PPPA&KB Kecamatan Bandung**

Dalam mensukseskan program KB, BPPPA&KB Kabupaten

Tulungagung selalu mendapatkan bantuan “Alat Kontrasepsi”

(Alkon) KB sebagaimana pernyataan Kepala UPT PPPA&KB

Kecamatan Bandung, Bapak Suharyanto, S.Sos:

“Tiap tahun kita selalu mendapatkan bantuan Alat kontrasepsi dari pusat berupa pil KB, kondom, IUD, implant, MOW, dan MOP. Jadi untuk alat kita berikan secara Cuma-Cuma kepada *acceptor*, hanya saja untuk jasa pemasangan dan konsultasi oleh tenaga medis seperti Bidan dan Dokter

biasanya masih dibebankan.” (Wawancara pada tanggal 18 Maret 2013 di Kantor PPPA&KB Kecamatan Bandung).

Berikut merupakan salah satu dokumentasi alat kontrasepsi berupa Pil KB yang diberikan oleh Pemerintah dan menggunakan dana APBN:



**Gambar 23. Pil KB Dari Pemerintah Yang Menggunakan Dana APBN**

#### 4) *Information/Data Resources*

BPPPA&KB Kabupaten Tulungagung selalu meng-*update* data para kependudukan dan pengguna KB di Kabupaten Tulungagung, sehingga dapat dijadikan sebagai dasar pertimbangan dalam melaksanakan program ke depan. Adapun data dinamika perkembangan kependudukan di Kabupaten Tulungagung adalah sebagai berikut:

Tabel 9.

**Perkembangan Jumlah Jiwa, Keluarga dan Rata-rata jumlah  
Jiwa Dalam Keluarga Tahun 2001-2009 di Kabupaten  
Tulungagung**

<b>Tahun</b>	<b>Jiwa Dalam Keluarga</b>	<b>Keluarga</b>	<b>Jiwa Per Keluarga</b>
2001	945.811	275.763	3,43
2002	944.597	281.381	3,36
2003	958.124	284.937	3,36
2004	973.652	289.773	3,36
2005	984.449	294.531	3,34
2006	991.258	297.403	3,33
2007	1.012.724	303.144	3,34
2008	1.027.122	308.399	3,33
2009	1.036.575	313.694	3,30
2010	1.041.035	319.233	3,26

Sumber: Profil PP&KB Kabupaten Tulungagung, 2010.

Dari tabel di atas diketahui bahwa jumlah jiwa dalam keluarga setiap tahun selalu mengalami peningkatan, begitu pula jumlah keluarga. Namun, untuk rata-rata jumlah anggota keluarga tetap terdiri atas 3 hingga 4 orang. Selain data jumlah anggota dalam keluarga, akan disajikan pula data pendidikan kepala keluarga sebagai berikut:

Tabel 10.

**Proporsi Tingkat Pendidikan Kepala Keluarga Kabupaten  
Tulungagung Tahun 2001-2010**

Tahun	Jumlah KK	Status Pendidikan Kepala Keluarga					
		Tdk Tamat SD	%	SD- SLTP	%	SLTA+	%
2001	275.763	56.871	20,62	179.556	65,11	39.336	14,26
2002	281.381	57.774	20,53	181.125	64,37	42.482	15,10
2003	284.937	53.414	18,75	189.949	66,66	41.574	14,59
2004	289.773	52.999	18,29	193.888	66,91	42.886	14,80
2005	294.531	53.140	18,04	195.650	66,43	42.886	14,56
2006	297.403	51.033	17,16	192.813	64,83	53.557	18,01
2007	303.144	49.407	16,30	196.074	64,68	57.663	19,02
2008	308.399	45.825	14,86	199.918	64,82	62.656	20,32
2009	313.694	46.071	14,69	201.532	64,24	66.091	21,07
2010	319.233	44.979	14,09	203.839	63,85	70.415	22,06

Sumber: Profil PP&KB Kabupaten Tulungagung, 2010.

Dari tabel 10 dapat disimpulkan bahwa pendidikan Kepala Keluarga mengalami peningkatan dalam kurun waktu 2001 hingga 2010 karena jumlah yang tidak tamat SD semakin sedikit, yakni 20,62% pada 2001 dan 14,09% pada 2010. Selain data jumlah anggota dalam keluarga dan pendidikan kepala keluarga, data yang tidak kalah pentingnya adalah data keikutsertaan ber-KB di Kabupaten Tulungagung yang akan dipaparkan dalam tabel 11 sebagai berikut:

Tabel 11.

**Jumlah PUS dan peserta KB Berdasarkan Metode Kontrasepsi  
Di Kabupaten Tulungagung Tahun 2001-2010**

Tahun	PUS	METODE KONTRASEPSI							JML
		IUD	MOP	MOW	IMP	STK	PIL	KDM	
2001	179.695	27.659	155	10.235	8.351	49.796	37.888	163	134.247
2002	181.560	25.578	148	9.363	8.233	55.069	36.384	176	134.951
2003	186.801	24.843	151	9.459	8.539	60.268	36.856	172	140.278
2004	184.531	22.741	144	9.228	8.570	64.682	37.959	141	143.465
2005	187.715	22.370	145	9.317	8.474	65.933	37.207	164	143.610
2006	189.877	22.384	144	9.101	8.647	68.724	37.589	174	146.763
2007	193.123	20.123	155	8.879	9.072	71.585	39.926	252	149.992
2008	194.450	19.246	153	8.562	9.301	66.599	38.075	507	142.443
2009	194.046	19.067	231	8.560	9.411	70.202	32.450	695	140.616
2010	196.173	18.717	242	8.396	10.118	64.978	39.461	1.075	142.987

Sumber: Profil PP&KB Kabupaten Tulungagung, 2010.

Tingkat kesertaan ber-KB di Kabupaten tulungagung, secara nominal mengalami kenaikan dari tahun ke tahun. Berdasarkan hasil pendataan tahun 2010, jumlah peserta KB sebanyak 142.987 atau 72,89% seperti yang telah dipaparkan dalam tabel 11. Bila dilihat dari sektor pelayanan media KB pada tahun 2010, Peserta KB yang dilayani oleh Pemerintah sebesar 50,03% dan swasta sebesar 49,97%. Sehingga saat ini, baik pemerintah maupun swasta mempunyai peran yang sangat besar dalam pelayanan KB.

#### d. Desain Organisasi dan Modifikasi

Secara umum dengan adanya UU Nomor 52 Tahun 2009 tentang Perkembangan Kependudukan dan Pembangunan Keluarga, mengharuskan badan terkait untuk bisa mendesain organisasinya agar tujuan dari Undang-Undang tersebut tercapai. Di BPPPA&KB Kabupaten Tulungagung dalam desain organisasinya membagi wilayah kerja sesuai dengan tugasnya, terlebih kebijakan pengendalian pertumbuhan dan peningkatan kualitas penduduk.

Struktur organisasi BPPPA&KB Kabupaten Tulungagung (Gambar. 9) membagi wilayah kerjanya sesuai dengan Peraturan Bupati Nomor 54 Tahun 2011 tentang Tugas, Fungsi dan Tata Kerja Badan Pemberdayaan Perempuan, Perlindungan Anak Dan Keluarga Berencana Kabupaten Tulungagung.

Adapun tugas pokok dan fungsinya adalah sebagai berikut:

Tabel 12.

#### Tugas Pokok dan Fungsi BPPPA&KB Kabupaten Tulungagung

No.	Unit Kerja	Tugas Pokok dan Fungsi
1.	Kepala Badan	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Perumusan kebijakan teknis di bidang PP, PA, dan KB</li> <li>2. Pemberian wewenang dan pelaksanaan umum di bidang PP, PA, dan KB</li> <li>3. Pembinaan, evaluasi, dan pelaporan pelaksanaan program PP, PA, dan KB</li> <li>4. Pelaksanaan tugas-tugas lain yang diberikan oleh Bupati</li> </ol>
2.	Sekretariat	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Pengelolaan dan pembinaan urusan tata usaha dan tata kearsipan; rumah tangga dan keprotokolan Badan</li> </ol>

		<ol style="list-style-type: none"> <li>2. Penyusunan program dan Perencanaan Badan</li> <li>3. Penyusunan dan pembinaan hukum, organisasi dan tata laksana Badan</li> <li>4. Pengelolaan administrasi dan penyusunan laporan kepegawaian, keuangan dan perlengkapan</li> <li>5. Pembinaan administrasi kepada Unit Pelaksana Teknis Badan</li> <li>6. Pelaksanaan tugas-tugas lain yang diberikan oleh Kepala Badan</li> </ol>
3.	Sub Bagian Umum	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Melakukan urusan administrasi persuratan, kearsipan, perjalanan dinas, keprotokolan, rumah tangga</li> <li>2. Melakukan tata usaha dan administrasi kepegawaian</li> <li>3. Menyiapkan bahan pembinaan hukum, organisasi dan ketatalaksanaan Badan</li> <li>4. Melaksanakan tugas dibidang hubungan masyarakat</li> <li>5. Menyusun laporan pertanggung jawaban atas pelaksanaan tugasnya</li> <li>6. Melaksanakan tugas-tugas lain yang diberikan oleh Sekretaris</li> </ol>
4.	Sub Bagian Keuangan	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Melakukan tata usaha dan administrasi keuangan dan perlengkapan</li> <li>2. Menyusun analisa kebutuhan pengadaan dan melakukan administrasi barang</li> <li>3. Melakukan pembayaran gaji pegawai</li> <li>4. Menyusun laporan pertanggungjawaban atas pelaksanaan tugasnya</li> </ol>

		5. Melaksanakan tugas-tugas lain yang diberikan oleh Sekretaris
5.	Sub Bagian Bina Program	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Menyiapkan bahan penyusunan program dan perencanaan kegiatan Badan</li> <li>2. Menyiapkan bahan evaluasi dan pelaporan program dan kegiatan Badan</li> <li>3. Menyusun laporan pertanggungjawaban atas pelaksanaan tugasnya</li> <li>4. Melaksanakan tugas-tugas lain yang diberikan oleh Sekretaris</li> </ol>
6.	Bidang Keluarga Berencana	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Perumusan dan penyiapan kebijakan teknis perlindungan hak-hak reproduksi</li> <li>2. Perumusan dan penyiapan kebijakan teknis bimbingan dan pengayoman dan KB</li> <li>3. Perumusan dan penyiapan kebijakan teknis peningkatan partisipasi pria</li> <li>4. Penyusunan petunjuk teknis pengendalian pembinaan KB</li> <li>5. Pelaksanaan tugas-tugas lain yang diberikan oleh Kepala Badan</li> </ol>
7.	Sub Bidang Pendewasaan Usia Perkawinan	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Menyiapkan bahan perumusan kebijakan teknis pendewasaan usia perkawinan</li> <li>2. Melakukan pembinaan reproduksi sehat, informasi dan konsultasi KB</li> <li>3. Melakukan pemberdayaan tenaga pendidik dan pendidikan KB sebaya</li> <li>4. Menyiapkan bahan perumusan kebijakan teknis pengendalian KB dan kesehatan reproduksi</li> <li>5. Menyusun laporan pertanggungjawaban atas</li> </ol>

		<p>pelaksanaan tugas sesuai dengan bidangnya</p> <p>6. Melakukan tugas-tugas lain yang diberikan oleh Kepala Bidang</p>
8.	Sub Bidang Pengayoman dan Partisipasi Pria	<p>1. Menyiapkan bahan rumusan kebijakan teknis bimbingan pengayoman KB dan peningkatan partisipasi pria</p> <p>2. Menyusun kriteria sasaran pengendalian kelahiran dan kriteria tempat pelayanan KB dan reproduksi sehat</p> <p>3. Melakukan pemantauan mutu pelayanan KB dan reproduksiserta partisipasi pria</p> <p>4. Menyusun laporan pertanggungjawaban atas pelaksanaan tugas sesuai bidangnya</p> <p>5. Melakukan tugas-tugas lain yang diberikan oleh Kepala Bidang</p>
9.	Bidang Keluarga Sejahtera	<p>1. Perumusan kebijakan teknis keluarga sejahtera dan ketahanan ekonomi keluarga</p> <p>2. Penyusunan petunjuk teknis dan pembinaan keluarga dan ketahanan ekonomi keluarga</p> <p>3. Pembinaan dan pelayanan teknis informasi, konsultasi masalah keluarga dan keluarga sejahtera</p> <p>4. Pelaksanaan tugas-tugas lain yang diberikan oleh Kepala Badan</p>
10.	Sub Bidang Ketahanan Ekonomi Keluarga	<p>1. Menyiapkan bahan perumusan kebijakan teknis ketahanan ekonomi keluarga</p> <p>2. Menyiapkan bahan penyusunan petunjuk teknis ketahanan ekonomi keluarga</p> <p>3. Melakukan pembinaan, fasilitasi dan sertifikasi kelompok Usaha Peningkatan</p>

		<p>Pendapatan Keluarga Sejahtera (UPPKS)</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>4. Menyusun laporan pertanggungjawaban atas pelaksanaan tugas sesuai dengan bidangnya</li> <li>5. Melakukan tugas-tugas lain yang diberikan oleh Kepala Bidang</li> </ol>
11.	Sub Bidang Bina Keluarga	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Menyiapkan bahan perumusan kebijakan teknis bina keluarga balita, remaja dan lansia</li> <li>2. Melakukan pembinaan dan penyediaan fasilitas bagi kelompok bina keluarga</li> <li>3. Melakukan pembinaan dan pelayanan teknis informasi konsultasi masalah anak, remaja dan keluarga sejahtera</li> <li>4. Menyusun laporan pertanggungjawaban atas pelaksanaan tugas sesuai dengan bidangnya</li> <li>5. Melakukan tugas-tugas lain yang diberikan oleh Kepala Bidang</li> </ol>
12.	Bidang Pemberdayaan Perempuan	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Pembinaan dalam upaya PP, PA dan perlindungan lansia perempuan</li> <li>2. Penyusunan kebijakan teknis dan pembinaan pelaksanaan peningkatan PP, PA dan perlindungan lansia perempuan</li> <li>3. Pelaksanaan monitoring dan evaluasi dalam peningkatan PP dan PA</li> <li>4. Pelaksanaan tugas-tugas lain yang diberikan oleh Kepala Badan</li> </ol>
13.	Sub Bidang Pemberdayaan Perempuan	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Menyiapkan bahan rumusan kebijakan teknis PP dan PA</li> <li>2. Melakukan pencegahan tindak kekerasan terhadap perempuan, anak, remaja serta kekerasan dalam rumah tangga</li> </ol>

		<ol style="list-style-type: none"> <li>3. Memfasilitasi kegiatan Pencegahan Tindak Pidana Perdagangan Orang (PTPPO) atau <i>trafficking</i> pada perempuan dan anak</li> <li>4. Melaksanakan penyuluhan tentang <i>trafficking</i>, KDRT, PA, bagi ibu rumah tangga dalam pembangunan keluarga sejahtera</li> <li>5. Memfasilitasi kegiatan perlindungan tumbuh kembang anak dan perlindungan lansia perempuan</li> <li>6. Menyusun laporan pertanggungjawaban pelaksanaan tugas sesuai bidangnya</li> <li>7. Melakukan tugas-tugas lain yang diberikan oleh Kepala Bidang</li> </ol>
14.	Sub Bidang Pemberdayaan Keluarga	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Menyiapkan bahan perumusan kebijakan teknis pembinaan ketahanan keluarga</li> <li>2. Menyiapkan bahan penetapan tahapan keluarga sejahtera</li> <li>3. Melakukan optimalisasi fungsi keluarga, PP menuju Keluarga Sehat Sejahtera (P2KS)</li> <li>4. Menyiapkan bahan dan melakukan optimalisasi Gerakan Syang Ibu (GSI)</li> <li>5. Menyusun laporan pertanggungjawaban atas pelaksanaan tugas sesuai dengan bidangnya</li> <li>6. Melakukan tugas-tugas lain yang diberikan oleh Kepala Bidang</li> </ol>
15.	Bidang Penggerakan Masyarakat	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Perumusan kebijakan teknis penggerakan masyarakat dan pengendalian kependudukan</li> <li>2. Penyusunan petunjuk teknis advokasi dan komunikasi, informasi, edukasi, institusi masyarakat dan peningkatan peran serta</li> </ol>

			<p>masyarakat dan pengendalian kependudukan</p> <p>3. Pelaksanaan tugas-tugas lain yang diberikan oleh Kepala Badan</p>
16.	Sub Bidang Institusi dan Peran Serta Masyarakat		<p>1. Menyiapkan bahan perumusan kebijakan teknis pemnbinan penyerasian, klarifikasi dan peran serta masyarakat</p> <p>2. Melakukan kemitraan dengan instansi pemerintah dan lembaga swadaya masyarakat</p> <p>3. Melakukan analisa dan evaluasi dampak pengendalian penduduk</p> <p>4. Menyusun laporan pertanggungjawaban atas pelaksanaan tugas sesuai bidangnya</p> <p>5. Melakukan tugas-tugas lain yang diberikan oleh Kepala Bidang</p>
17.	Sub Bidang Advokasi dan Komunikasi Informasi Edukasi (KIE)		<p>1. Menyiapkan bahan perumusan kebijakan teknis advokasi dan komunikasi, informasi edukasi</p> <p>2. Menyusun materi dan melakukan analisa media dan sasaran promosi PP, PA dan KB</p> <p>3. Melakukan pembinaan, kebijakan dan penyediaan sarana media KIE</p> <p>4. Menyusun laporan pertanggungjawaban atas pelaksanaan tugas sesuai dengan bidangnya</p> <p>5. Melakukan tugas-tugas lain yang diberikan oleh Kepala Bidang</p>

Sumber: Peraturan Bupati Nomor 54 Tahun 2011 tentang Tugas, Fungsi dan Tata Kerja Badan Pemberdayaan Perempuan, Perlindungan Anak Dan Keluarga Berencana Kabupaten Tulungagung

UPT PPPA&KB Kecamatan Bandung merupakan unsur pelaksana BPPPA&KB Kabupaten Tulungagung yang melaksanakan sebagian tugas dan

fungsi badan. Desain organisasinya disesuaikan juga dengan Peraturan Bupati Nomor 54 Tahun 2011 tentang Tugas, Fungsi dan Tata Kerja Badan Pemberdayaan Perempuan, Perlindungan Anak Dan Keluarga Berencana Kabupaten Tulungagung. Adapun tugas pokok dan fungsi UPT PPPA&KB Kecamatan Bandung disajikan dalam tabel 13, sebagai berikut:

Tabel 13.

### Tugas Pokok dan Fungsi PPPA&KB Kecamatan Bandung

No.	Unit Kerja	Tugas Pokok dan Fungsi
1.	Kepala UPT	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Melaksanakan program kerja badan</li> <li>2. Memimpin, mengawasi, mengkoordinasikan, mengarahkan dan mengendalikan pelaksanaan tugas</li> <li>3. Melaksanakan urusan ketatausahaan</li> <li>4. Menyusun laporan pertanggungjawaban atas pelaksanaan tugas</li> <li>5. Melaksanakan tugas-tugas lain yang diberikan oleh Kepala Badan</li> </ol>
2.	Sub Bagian Tata Usaha	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Melakukan administrasi dan tata usaha kepegawaian, persuratan dan kearsipan</li> <li>2. Melakukan administrasi teknis operasional</li> <li>3. Melakukan pengelolaan keuangan, sarana-prasaran kantor, pemeliharaan kebersihan dan keamanan kantor</li> <li>4. Menyusun laporan pertanggungjawaban pelaksanaan tugasnya</li> <li>5. Melaksanakan tugas-tugas lain yang diberikan oleh Kepala UPT</li> </ol>

3.	Kelompok Jabatan Fungsional	Melaksanakan sebagian tugas BPPPA&KB sesuai dengan keahlian dan kebutuhan
----	-----------------------------	---

Sumber: Peraturan Bupati Nomor 54 Tahun 2011 tentang Tugas, Fungsi dan Tata Kerja Badan Pemberdayaan Perempuan, Perlindungan Anak Dan Keluarga Berencana Kabupaten Tulungagung

Secara prinsip, dalam teknis pelaksanaan dalam pelaksanaan implementasi kebijakan pengendalian pertumbuhan dan peningkatan kualitas penduduk, Desa Ngunggahan dan Desa Bulus dibantu oleh Pembantu Pembina Keluarga Berencana Desa (PPKBD). PPKBD di Desa Ngunggahan dan Desa Bulus ini yang membantu PLKB dalam melaksanakan tugas-tugas BPPPA&KB Kabupaten Tulungagung. Berikut merupakan dokumentasi papan nama PPKBD di kediaman Jogowaluyo Desa Bulus:



**Gambar 24. Papan Nama PPKBD Di Kediaman Jogowaluyo Desa Bulus**

### e. Memobilisasi Sumber Daya dan Aksi

Dalam memobilisasi sumber daya, dimana Hodge (1996:14) mengelompokkan sumberdaya ke dalam "human resources, material resources, financial resources and information resources", banyak hal yang dilakukan oleh BPPPA&KB untuk masyarakat. Dari segi *human resources*,

dalam hal ini adalah petugas yang berhubungan langsung dengan masyarakat yaitu Pembantu Pembina Keluarga Berencana Desa (PPKBD) mendapatkan *reward* atas kinerjanya dalam bentuk uang per enam bulan sekali. Hal tersebut disampaikan oleh Staf Tata Usaha UPT PPPA&KB Kecamatan Bandung, Suhud, S.Sos sebagai berikut:

“Dalam pelaksanaan di lapangan, PPKBD mendapatkan *reward* dari PPPA&KB Kecamatan Bandung, namun bukan gaji yang secara berkala diserahkan tiap bulan sekali, akan tetapi uang tersebut sebagai bentuk rasa terima kasih dan apresiasi atas kinerjanya di lapangan membantu penyuksesan KB, yang biasanya bentuk apresiasi kita, dikasihkan dalam enam bulan sekali dari dana operasional APBD atau Pemda” (Wawancara pada tanggal 25 Maret 2013 di Kantor UPT PPPA&KB Kecamatan Bandung)

Pernyataan itu juga disampaikan oleh PPKBD Desa Ngungghan, Zaenuri sebagai berikut:

“Pada intinya kita tidak mengharapkan imbalan, walaupun terkadang ada bentuk apresiasi dalam bentuk uang beberapa bulan sekali, selebihnya ya *lemah teles, mugi-mugi Gusti Allah sing bales*” (Wawancara pada tanggal 23 Maret 2013 di Rumah Bapak Zaenuri).

Di Desa Bulus, PPKBD Desa Bapak Kasni Waluyo juga menjelaskan bahwa dalam kesehariannya, kadangkala disokong oleh suntikan finansial dari UPT PPPA&KB Kecamatan Bandung walapun insidental. Berikut wawancara dengan beliau.

“Untuk gaji rutin untuk kita sebagai PPKBD sebenarnya tidak ada walapun dalam beberapa bulan sekali kita diberi uang operasional sebagai bentuk apresiasi terhadap kerja kita menyuksesan KB di Desa” (Wawancara pada tanggal 24 Maret 2013 di Rumah Bapak Kasni Waluyo).

Pendayagunaan *material resources* di Kecamatan Bandung dengan adanya gedung sendiri (DAK 2011) yang satu lokasi dengan Kantor Kecamatan, menjadikan gedung itu didayagunakan untuk rapat koordinasi

dengan PPKBD Desa perbulan sekali dan rapat internal PPPA&KB Kecamatan Bandung dua kali perbulan (lihat tabel 8). Berikut merupakan dokumentasi rapat koordinasi dengan PPKBD Desa perbulan sekali:



**Gambar 25. Rapat Koordinasi Dengan PPKBD Desa Perbulan Sekali**

Untuk tataran Desa, Desa Ngunggungahan dalam pembinaan maupun pelayanan dilaksanakan di Gedung Balai Desa. Penggunaan gedung Balai Desa sudah lama dipakai dan hal tersebut tetap berjalan karena lancarnya koordinasi dengan PPPA&KB Kecamatan Bandung. Berikut wawancara dengan Bapak Zaenuri selaku PPKBD Desa Ngunggungahan:

“Untuk pelayanan seperti posyandu maupun penyuluhan biasanya digunakan gedung Balai Desa, dimana kita biasanya sudah mengkoordinasikan itu sebelumnya dengan PPPA&KB Kecamatan Bandung dengan mendatangkan bidan, mantri, dan sebagainya. Untuk pemasangan alat kontrasepsi yang membutuhkan alat-alat, biasanya langsung kita bawa ke puskesmas” (Wawancara pada tanggal 23 Maret 2013 di Rumah Bapak Zaenuri).

Hal senada juga disampaikan oleh PPKBD Desa Bulus Bapak Kasni Waluyo sebagai berikut:

“Balai Desa selama ini memang difungsikan sebagai pusat pelayanan KB di Desa Bulus, walapun kadang saya juga mengantarkan ke puskesmas bagi masyarakat yang membutuhkan peralatan lain untuk alat kontrasepsinya” (Wawancara pada tanggal 24 Maret 2013 di Rumah Bapak Kasni Waluyo).

Dari segi *financial resources*, BPPPA&KB Kabupaten Tulungagung selalu mendapatkan bantuan “Alat Kontrasepsi” (Alkon) KB sebagaimana pernyataan Kepala UPT PPPA&KB Kecamatan Bandung, Bapak Suharyanto, S.Sos:

“Tiap tahun kita selalu mendapatkan bantuan Alat kontrasepsi dari pusat berupa pil KB, kondom, IUD, implant, MOW, dan MOP. Jadi untuk alat kita berikan secara Cuma-Cuma kepada *acceptor*, hanya saja untuk jasa pemasangan dan konsultasi oleh tenaga medis seperti Bidan dan Dokter biasanya masih dibebankan.” (Wawancara pada tanggal 18 Maret 2013 di Kantor PPPA&KB Kecamatan Bandung).

Namun di tataran implementasi, biasanya puskesmas dan PPKBD mengambil sedikit keuntungan dari alkon pemerintah tersebut. Untuk pil KB misalnya, biasanya puskesmas menjual seharga Rp. 1.000,00 dan kemudian oleh PPKBD dijual Rp 2.000,00. Mereka menyatakan bahwa ini untuk uang lelah karena dalam menjalankan tugasnya tidak dibayar oleh Pemerintah, atau mungkin hanya diberikan insentif 6 bulan sekali yang jumlahnya tidak seberapa. Berkaitan dengan insentif, Staf Tata Usaha UPT PP&KB Kecamatan Bandung, Suhud S.Sos menyatakan sebagai berikut:

“Sebenarnya untuk PPKBD tidak ada honorariumnya yang secara rutin diterima tiap bulan, melainkan hanya ada semacam uang operasional yang berasal dari bantuan dana APBD/Pemda. Uang tersebut juga tidak turi diberikan tiap bulan, bisa jadi enam bulan sekali baru diberikan” (Wawancara pada tanggal 25 Maret 2013 di Kantor UPT PP&KB Kecamatan Bandung).

Dalam rangka mensukseskan program KB, BPPPA&KB Kabupaten Tulungagung juga mendapatkan bantuan mobil unit penerangan KB dan motor. Dimana untuk motor juga diperbantukan di tataran kecamatan. Berikut merupakan dokumentasi mobil unit penerangan KB:



**Gambar 26. Mobil Unit Penerangan KB Kabupaten Tulungagung**

*Information Resources* yang ada di dalam kebijakan pengendalian pertumbuhan dan peningkatan kualitas penduduk di Kabupaten Tulungagung sudah berjalan dan sudah didayagunakan. Tabel 9, tabel 10, tabel 11 menjelaskan secara jelas adanya *update* data yang ada per tahun untuk perbaikan-perbaikan berkaitan dengan Rencana Program Jangka Panjang dan Menengah. Intinya data-data yang ada digunakan untuk bahan evaluasi serta perbaikan untuk peningkatan kualitas kebijakannya. Adapun buku evaluasi Program PP&KB Tahun 2011 ditampilkan dalam gambar berikut:



**Gambar 27. Buku Evaluasi Program PP&KB Tahun 2011**

#### **f. Memonitor Kemajuan dan Dampak**

Memonitor atau memantau kemajuan dan dampak penting untuk tujuan akuntabilitas, untuk memastikan bahwa kebijakan yang dijalankan oleh lembaga pelaksana memenuhi kewajiban yang telah ditentukan. Pemantauan dapat dilakukan oleh berbagai aktor, tidak hanya pelaksana sendiri. Kemungkinan termasuk penerima manfaat kebijakan di tingkat masyarakat, organisasi masyarakat sipil (misalnya, LSM pengawas) atau universitas, badan Internasional.

Tingkat kesertaan ber-KB di Kabupaten tulungagung, secara nominal mengalami kenaikan dari tahun ke tahun. Berdasarkan hasil pendataan tahun 2010, jumlah peserta KB sebanyak 142.987 atau 72,89% seperti yang telah dipaparkan dalam tabel 11. Bila dilihat dari sektor pelayanan media KB pada tahun 2010, Peserta KB yang dilayani oleh Pemerintah sebesar 50,03% dan swasta sebesar 49,97%. Sehingga saat ini, baik pemerintah maupun swasta mempunyai peran yang sangat besar dalam pelayanan KB.

Program pengendalian serta peningkatan kualitas penduduk ini berkaitan erat dengan masyarakat sebagai subyek pelaksana program KB atau yang biasa disebut dengan “*acceptor*”, sehingga dalam fokus data penelitian ini akan disampaikan wawancara penulis dengan peserta KB menurut model atau macam alat kontrasepsi yang digunakan di Desa Bulus dan Ngunggungan, sebagai berikut:

Tabel 14.

**Hasil Wawancara Penulis Dengan Peserta KB Berdasarkan Tipe****Kontrasepsi**

<b>Desa</b>	<b>Tipe Kontrasepsi</b>	<b>Data Diri Responden</b>	<b>Pendapat Terkait Program KB</b>	<b>Tempat Wawancara</b>
<b>Ngungghahan</b>	IUD	Sri Yuwanti (33 Tahun)	“Saya KB karena ingin agar dapat menyekolahkan anak hingga kuliah. Kalau anaknya banyak kan nanti kesulitan membiayai. Sehingga saya putuskan untuk pakai IUD karena dulu KB suntik membuat badan saya gemuk dan tidak bisa haid”	Kediaman Jogowaluyo Desa Bulus, Bapak Zaenuri
	MOW	Siti Kholifah (40 Tahun)	“Saya steril (MOW) karena merasa sudah terlalu tua untuk mempunyai anak lagi”	
	MOP	Sumadi (50 Tahun)	“Saya ikut MOP karena istri saya KB namun selalu tidak berhasil sampai akhirnya saya mempunyai anak 5 dan saya putuskan untuk steril saja”	
	IMPLAN	Sulis Umi Hayah (36 Tahun)	“Saya menggunakan KB Implan karena KB suntik membuat saya gemuk dan KB Pil membuat saya pusing. Sejauh ini memang say tidak diperkenankan untuk angkat-angkat berat”	

	SUNTIK	Suprihatin (32 Tahun)	“KB suntik menurut saya yang paling tidak ribet karena dilakukan 3 bulan sekali”	
	PIL	Dwi Hartati (29 Tahun)	“Saya KB Pil karena takut gemuk kalau Suntik. Tapi memang saya beli pil dari swasta saja karena pilnya pemerintah saya tidak cocok dan bikin mual”	
<b>Bulus</b>	IUD	Wahyu Trisnawati (31 Tahun)	“Saya ikut KB karena alasan ekonomi. Dulu saya KB Suntik namun gemuk, sehingga saya ganti pakai IUD”	Kediaman Jogowaluyo Desa Ngunggahan,
	MOW	Katmiyati (47 Tahun)	“saya steril (MOW) setelah kelahiran anak saya yang kedua di usia 45 tahun. Saya merasa sudah terlalu tua untuk punya anak lagi sehingga saya putuskan untuk steril saja, disampin itu dua kali melahirkan saya sesar terus.”	Bapak Kasni Waluyo
	MOP	Toyib (45 Tahun)	“Saya steril (MOP) karena istri saya terlalu gemuk sehingga tidak bisa MOW, akhirnya saya yang menggunakan kontrasepsi”	

IMPLAN	Elsa Hayah (33 Tahun)	“Awalnya saya ikut implan sekitar 6 tahun yang lalu karena ada pemasangan implan gratis di kabupaten, namun selama saya menggunakan implan saya merasa tangan saya sering capek dan posisi implannya sering pindah-pindah, sehingga tidak sampai 5 tahun implan saya copot dan saya hingga sekarang menggunakan IUD”
SUNTIK	Katini (28 Tahun)	“Saya cocok menggunakan KB suntik namun resikonya memang haid tidak lancar dan sedikit-sedikit keluarnya”
PIL	Elsi Ningsih (33 Tahun)	“Saya dulu KB Suntik selama 4 tahun tidak haid sama sekali dan badan saya gemuk, akhirnya saya disarankan bidan untuk menggunakan pil dari Pemerintah, namun saya sering mual dan pusing sehingga saya beralih ke pil Marvelon yang beli di apotik”

Sumber: Wawancara Penulis, 2013.

## **2. Faktor Pendukung Dan Penghambat Kebijakan Pengendalian Pertumbuhan Dan Peningkatan Kualitas Penduduk Di Kabupaten Tulungagung**

### **a. Content**

Isi dari kebijakan itu sendiri. Apa tujuan untuk melakukan (*goal*), bagaimana penyebab suatu masalah (teori kausal); bagaimana bertujuan untuk memecahkan masalah yang dirasakan (yaitu metode). Dalam kebijakan pengendalian pertumbuhan dan peningkatan kualitas penduduk, diatur dalam Undang-Undang Nomor 52 Tahun 2009 tentang Perkembangan Kependudukan dan Pembangunan Keluarga. Dalam Pasal 4 ayat (1) dan ayat (2) menjelaskan bahwa tujuan dari adanya Undang-Undang ini adalah:

- (1) Perkembangan kependudukan bertujuan untuk mewujudkan keserasian, keselarasan, dan keseimbangan antara kuantitas, kualitas, dan persebaran penduduk dengan lingkungan hidup.
- (2) Pembangunan keluarga bertujuan untuk meningkatkan kualitas keluarga agar dapat timbul rasa aman, tenteram, dan harapan masa depan yang lebih baik dalam mewujudkan kesejahteraan lahir dan kebahagiaan batin.

Tujuan dari UU PKPK itu mengilhami Kabupaten Tulungagung untuk mengeluarkan Peraturan Bupati Nomor 54 Tahun 2011 tentang Tugas, Fungsi dan Tata Kerja Badan Pemberdayaan Perempuan, Perlindungan Anak Dan Keluarga Berencana Kabupaten Tulungagung.

Hal tersebut secara jelas disebutkan dalam Pasal 3 dan Pasal 4 mengenai Tugas dan Fungsi BPPPA&KB Kabupaten Tulungagung.

Pasal 3

Badan Pemberdayaan Perempuan, Perlindungan Anak dan Keluarga Berencana mempunyai tugas melaksanakan urusan pemerintah daerah di bidang Pemberdayaan Perempuan, Perlindungan Anak dan Keluarga Berencana.

Pasal 4

Dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 Badan Pemberdayaan Perempuan, Perlindungan Anak dan Keluarga Berencana mempunyai fungsi:

- a) Perumusan kebijakan teknis di bidang pemberdayaan perempuan, perlindungan anak dan keluarga berencana.
- b) pembinaan terhadap lembaga pemberdayaan perempuan, perlindungan anak dan keluarga berencana.
- c) pembinaan terhadap unit pelaksana teknis Badan bidang pemberdayaan perempuan, perlindungan anak dan keluarga berencana.
- d) pengelolaan urusan ketatausahaan badan.
- e) pembinaan terhadap kelompok jabatan fungsional bidang pemberdayaan perempuan, perlindungan anak dan keluarga berencana.
- f) pelaksanaan tugas lain yang diberikan oleh Bupati.

Berkaitan dengan tugas pokok dan fungsi BPP&KB Kabupaten

Tulungagung, Kecamatan Bandung dalam hal ini adalah UPT PP&KB

membuat banyak program berkaitan dengan kebijakan pengendalian pertumbuhan dan peningkatan kualitas penduduk yang sesuai dengan tugas

pokok dan fungsinya. Program-program itu bisa dilihat di tabel (8) yang

menjadi program tahunan di Kecamatan Bandung. Program-program tersebut

disampaikan Kepala UPT PPPA&KB Kecamatan Bandung, Bapak

Suharyanto, S.Sos:

“Seperti yang tertulis pada data, kita mempunyai banyak program-program berkaitan dengan kebijakan pengendalian pertumbuhan dan peningkatan kualitas penduduk. Kebijakan ini yang diterapkan ke 18 Desa di Kecamatan Bandung baik melalui PLKB langsung dengan kerjasama dengan instansi terkait maupun melalui PPKBD di masing-masing Desa”

(Wawancara pada tanggal 18 Maret 2013 di Kantor PPPA&KB Kecamatan Bandung).

## **b. Context**

Sifat Konteks institusional. Koridor (sering disusun sebagai prosedur operasional) melalui mana kebijakan harus berjalan, dan oleh siapa batas itu dibatasi dalam proses pelaksanaan. Dalam melaksanakan kebijakan pengendalian pertumbuhan dan peningkatan kualitas penduduk, seperti yang tertera di tabel (11) dan tabel (12) secara jelas menjelaskan Standar Operasional Prosedur (SOP) terkait dengan tugas pokok dan fungsi BPPPA&KB Kabupaten Tulungagung maupun juga dengan UPT PP&KB Kecamatan. Hal tersebut juga dijelaskan secara jelas pada Gambar (9) mengenai koridor-koridor BBPPA&KB sampai di tataran Desa, bahkan perbedaan secara prinsip antara Dinas Kependudukan Catatan Sipil dengan BPPPA&KB Kabupaten Tulungagung. Terkait dengan itu, Sekretaris BPPPA&KB Kabupaten Tulungagung yakni Bapak Drs. Suyitno menyampaikan sebagai berikut:

“Di dalam BPPPA&KB Kabupaten Tulungagung secara jelas mengatur tugas pokok dan fungsinya sesuai dengan peraturan yang ada. Namun yang jelas, harus dibedakan antara BPPPA&KB dengan Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil. Kalau BPPPA&KB mengurus masalah kependudukan yang ada, sedangkan Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil hanya mengurus masalah administrasi kependudukan saja.” (Wawancara pada tanggal 13 Maret 2013 di Kantor BPPPA&KB Kabupaten Tulungagung).

## **c. Commitment**

Komitmen mereka yang dipercayakan dengan pelaksanaan implementasi di berbagai tingkatan untuk tujuan, teori kausal, dan metode kebijakan. Di tataran BPPPA&KB Kabupaten Tulungagung, komitmen dari para pelaksana kebijakan dilihat dari adanya program-program yang memang

sangat berkaitan erat dengan kebijakan pengendalian pertumbuhan dan peningkatan kualitas penduduk. Dalam tabel (6) memperlihatkan bahwa semua program berkaitan dengan kebijakan pengendalian pertumbuhan dan peningkatan kualitas penduduk.

Di lingkup Kecamatan Bandung, pelaksana implementasi kebijakan juga membuat program-program yang berkaitan dengan kebijakan pengendalian pertumbuhan dan peningkatan kualitas penduduk (Tabel 8). Hal tersebut juga disampaikan Penyuluh Lapangan Keluarga Berencana (PLKB) pada Kantor UPT PPPA&KB Kecamatan Bandung yaitu Drs. Arif Sucahyono yang membawahi desa tempat peneliti melakukan penelitian yaitu Desa Ngungghahan dan Desa Bulus sebagai berikut:

“Program-program UPT PPPA&KB Kecamatan Bandung semuanya dilaksanakan untuk mendukung kebijakan pengendalian pertumbuhan dan peningkatan kualitas penduduk.” (Wawancara pada tanggal 25 Maret 2013 di Kantor UPT PPPA&KB Kecamatan Bandung).

Sedangkan untuk Desa Ngungghahan, PPKBD Desa Ngungghahan, Zaenuri menyampaikan terkait kebijakan pengendalian pertumbuhan dan peningkatan kualitas penduduk sebagai berikut:

“Terkait dengan fungsi kita sebagai PPKBD Desa Ngungghahan, kita biasanya berkoordinasi dengan penyuluh KB di Ngungghahan yang hasilnya nanti memastikan kapan program akan dijalankan, dan kita menyiapkan sarana prasarana untuk menunjang itu semua di Desa Ngungghahan” (Wawancara pada tanggal 23 Maret 2013 di Rumah Bapak Zaenuri).

Hal yang sama juga diungkapkan PPKBD Desa Bulus terkait dengan komitmennya sebagai pihak yang berhubungan langsung dengan masyarakat Desa Bulus, Bapak Kasni Waluyo, sebagai berikut ini:

“Saya biasanya memberikan fasilitas maupun penggerak masyarakat tentang KB di Desa Bulus dalam membantu UPT PPPA&KB Kecamatan Bandung. Terkait dengan fungsi itu, saya biasanya berkoordinasi dengan penyuluh KB di Desa Bulus yaitu Pak Arif” (Wawancara pada tanggal 24 Maret 2013 di Rumah Bapak Kasni Waluyo).

#### d. *Capacity*

Kapasitas administrasi pelaksana untuk melaksanakan perubahan yang diinginkan mereka. Berikut ini adalah jumlah tenaga penyuluh KB di Kabupaten Tulungagung, Tahun 2011:

Tabel 15.

#### Jumlah Tenaga Penyuluh KB Di Kabupaten Tulungagung, Tahun 2011

No.	Tahun	Jumlah Desa/Kelurahan	Jumlah PKB		Tambahannya	Rasio Desa Terhadap Jumlah PKB
			Aktif	Pensiun		
1.	2005	271	120	6	0	2,26
2.	2006	271	114	5	3	2,38
3.	2007	271	109	5	1	2,49
4.	2008	271	97	12	1	2,79
5.	2009	271	93	4	0	2,91
6.	2010	271	84	6	2	3,23
7.	2011	271	75	9	0	0

Sumber: Evaluasi Program PP dan KB Tahun 2011 dan Rencana Operasional Program PP, PA dan KB Tahun 2012 Kabupaten Tulungagung

Terkait dengan jumlah penyuluh yang terus turun tiap tahunnya, di BPPPA&KB Kabupaten Tulungagung banyak kegiatan yang bertujuan meningkatkan kapasitas pelaksana kebijakan sehingga kebijakan bisa tercapai dengan maksimal. Dalam Evaluasi Program PP dan KB tahun 2011 dan Rencana Operasional Program PP,PA dan KB Tahun 2012 Kabupaten

Tulungagung (2012; 3), dijelaskan tentang Program Peningkatan Sumber Daya Manusia. Program ini lebih diarahkan pada peningkatan pengetahuan serta pelatihan. Hal tersebut berguna untuk mendukung operasional program KB, mulai lini Kabupaten, Kecamatan hingga lini Desa/Kelurahan. Adapun pelatihan-pelatihan tersebut antara lain:

- a) Pendidikan dan Pelatihan Dasar Umum Program KB bagi PKB/PLKB.
- b) Pelatihan Pencatatan dan Pelaporan untuk Pendataan Keluarga.
- c) Pelatihan Pencatatan dan Pelaporan Klinik KB.
- d) Pelatihan Pencatatan dan Pelaporan Pengendalian Lapangan.
- e) Pelatihan Teknis Pengolahan Data dan Pengembangan Teknologi Informasi Program Keluarga Berencana Nasional.
- f) Pelatihan CTU IUD/Implant bagi Dokter dan Bidan sebanyak tujuh angkatan dengan jumlah peserta sebanyak 146 orang.

Kegiatan di atas juga dilaksanakan di Kecamatan Bandung dengan melibatkan pelaksana kebijakan di desa. Di dalam tabel (8) secara jelas menyebutkan tentang pembinaan-pembinaan baik di internal UPT PPPA&KB Kecamatan Bandung maupun pihak-pihak yang terkait baik di Kecamatan maupun di Desa walaupun terdapat masalah mengenai jumlah penyuluh seperti tabel (7). Hal ini diperkuat dengan wawancara dengan Kepala UPT PPPA&KB Kecamatan Bandung, Bapak Suharyanto, S.Sos yang menyatakan bahwa:

“Dalam peningkatan kapasitas, ada banyak kegiatan seperti yang dijelaskan dalam program tahunan PPPA&KB Kecamatan Bandung, dengan melibatkan banyak pihak yang terkait dengan PP, PA dan KB.” (Wawancara pada tanggal 18 Maret 2013 di Kantor UPT PPPA&KB Kecamatan Bandung).

Pernyataan mengenai adanya pembinaan juga disampaikan PPKBD Desa Ngunggungahan Bapak Zaenuri menjelaskan sebagai berikut:

“Untuk kegiatan saya sebagai PPKBD Desa Ngunggungahan, biasanya dalam beberapa waktu sekali Kecamatan mengadakan acara untuk pembinaan kepada PPKBD se-Kecamatan yang nantinya akan kita sosialisasikan dan memberikan pemahaman di masing-masing Desanya” (Wawancara pada tanggal 23 Maret 2013 di Rumah Bapak Zaenuri).

Selaras dengan pernyataan Bapak Zaenuri sebagai PPKBD Desa Ngunggungahan, PPKBD Desa Bulus Bulus Bapak Kasni Waluyo juga menyampaikan sebagai berikut ini:

“Iya, memang untuk pembinaan untuk kita sebagai PPKBD memang ada, dan terjadwal berdasarkan rapat koordinasi kita dengan Kecamatan” (Wawancara pada tanggal 24 Maret 2013 di Rumah Bapak Kasni Waluyo).

#### e. *Clients and Coalitions*

Dukungan dari Klien dan Koalisi (*stakeholder*) yang sepakat dan mendukung, atau terancam oleh adanya kebijakan, serta strategi mereka dalam memperkuat atau membelokkan pelaksanaannya. Dalam upaya untuk memperkenalkan kebijakan terhadap masyarakat, BPPPA&KB Kabupaten Tulungagung mempunyai kegiatan yang bertujuan untuk meningkatkan partisipasi masyarakat dalam kebijakan pengendalian pertumbuhan dan peningkatan kualitas penduduk. Evaluasi Program PP dan KB tahun 2011 dan Rencana Operasional Program PP,PA dan KB Tahun 2012 Kabupaten

Tulungagung (2012; 9), menjelaskan adanya proker pembinaan institusi masyarakat pedesaan/perkotaan. Tujuan dari kegiatan itu adalah untuk meningkatkan wawasan institusi masyarakat khususnya PPKBD dan Sub PPKBD tentang program serta meningkatkan ketrampilan dan partisipasi institusi masyarakat tentang program PP dan KB dengan sasaran PPKBD dan tokoh agama/tokoh masyarakat (TOGA/TOMA). Selama tahun 2011 kegiatan yang dilakukan antara lain:

- 1) Pembinaan teknis program PP dan KB bagi PPKBD sebanyak 2 kali.
- 2) Pembinaan teknis program PP dan KB bagi TOGA/TOMA 1 kali.
- 3) Pelatihan ketrampilan bagi PPKBD sebanyak 1 kali.
- 4) Pembinaan program PP dan KB bagi pengelola program PP dan KB tingkat kecamatan.

Hasil yang dicapai dari kegiatan tersebut adalah:

- 1) Meningkatnya pengetahuan dan wawasan institusi masyarakat pedesaan/perkotaan tentang program PP dan KB.
- 2) Meningkatnya peran serta institusi masyarakat pedesaan/perkotaan terhadap program PP dan KB. Meningkatnya kepedulian institusi masyarakat pedesaan/perkotaan terhadap program PP dan KB.
- 3) Meningkatnya pengetahuan dan wawasan bagi pengelola program KB.

Secara umum, dukungan *client and coalitions* dalam hal ini *stakeholder*

yang berkaitan dengan kebijakan pengendalian pertumbuhan dan peningkatan kualitas penduduk beberapa menunjukkan hal yang

signifikan, ditandani dengan tingkat kesertaan ber-KB di Kabupaten Tulungagung. Secara nominal mengalami kenaikan dari tahun ke tahun.

Berdasarkan hasil pendataan tahun 2010, jumlah peserta KB sebanyak 142.987 atau 72,89% seperti yang telah dipaparkan dalam tabel 11.

Namun di tataran masyarakat, masih banyak masyarakat yang ikut KB secara diam-diam karena malu ataupun merasa nyaman untuk ber-KB dengan pelayanan swasta, dan hal tersebut menjadi kendala besar bagi petugas KB untuk mendata *update* peserta KB dari tahun ke tahun. Hal tersebut disampaikan PPKBD Desa Bulus Bapak Zaenuri sebagai berikut:

“Sebenarnya dalam pendataan masyarakat yang ikut KB saya kesulitan karena kadang masyarakat malu untuk mengungkapkan, apalagi Ibu-ibu yang cenderung malu untuk mengungkapkan kepada saya karena saya Laki-Laki” (Wawancara pada tanggal 23 Maret 2013 di Rumah Bapak Zaenuri).

Berkaitan dengan masyarakat yang cenderung lebih memilih pelayanan swasta untuk ber-KB, PPKBD Desa Bulus Bapak Kasni Waluyo menjelaskan:

“Warga di Desa Bulus sini mungkin yang ikut KB lebih dari data yang ada, karena disini biasanya masyarakatnya *cocok-cocokan* dengan alat kontrasepsinya, seperti pil dan lainnya. Selain itu masyarakat kadang malu untuk cerita keikutsertaannya dalam pemakaian alat kontrasepsi karena itu masalah pribadinya” (Wawancara pada tanggal 24 Maret 2013 di Rumah Bapak Kasni Waluyo).

Dari hasil wawancara di atas, penulis mewawancarai warga mengenai kenyamanan menggunakan pelayanan KB pemerintah dari petunjuk dari Bapak Zaenuri, yaitu Dwi Hartati (29 tahun) warga Desa Ngunggung sebagai berikut:

“Saya KB Pil karena takut gemuk kalau Suntik. Tapi memang saya beli pil dari swasta saja karena pilnya pemerintah saya tidak cocok dan bikin mual”. (Wawancara pada tanggal 23 Maret 2013 di Rumah Bapak Zaenuri).

Hal senada juga disampaikan Elsi Ningsih (33 tahun) warga Desa Bulus atas petunjuk dari Bapak Kasni Waluyo sebagai berikut”:

“Saya dulu KB Suntik selama 4 tahun tidak haid sama sekali dan badan saya gemuk, akhirnya saya disarankan bidan untuk menggunakan pil dari Pemerintah, namun saya sering mual dan pusing sehingga saya beralih ke pil Marvelon yang beli di apotik” (Wawancara pada tanggal 24 Maret 2013 di Rumah Bapak Kasni Waluyo).

Berikut merupakan dokumentasi wawancara yang penulis lakukan dengan responden:



**Gambar 28. Wawancara Penulis Dengan Elsi Ningsih (33 tahun), Warga Desa Bulus, Kecamatan Bandung, Kabupaten Tulungagung**

### **C. Analisis Data**

#### **1. Implementasi Kebijakan Pengendalian Pertumbuhan Dan Peningkatan Kualitas Penduduk Berdasarkan Undang-Undang**

#### **Nomor 52 Tahun 2009 Tentang Perkembangan Kependudukan Dan Pembangunan Keluarga Pada Badan Pemberdayaan Perempuan, Perlindungan Anak Dan Keluarga Berencana (BPPPA&KB)**

#### **Kabupaten Tulungagung**

Kabupaten Tulungagung adalah satu kabupaten yang terletak di Provinsi Jawa Timur, Indonesia, terletak 154 km barat daya Kota Surabaya, ibu kota Provinsi Jawa Timur. Kabupaten Tulungagung juga terkenal sebagai kota penghasil marmer berkualitas yang bukan hanya terkenal dalam skala nasional, tetapi juga tembus sampai mancanegara. Selain potensi alamnya yang melimpah, Kabupaten Tulungagung juga mempunyai potensi terkait dengan kependudukan, peternakan, pertanian maupun perdagangan. Di bidang kependudukan, berdasarkan pengamatan peneliti, mempunyai banyak penunjangnya, antara lain:

- a) Adanya sumber daya alam yang memadai, seperti adanya batu-batu alam, lahan pertanian yang melimpah dan subur.
- b) Mudahnya akses transportasi dari dan ke Tulungagung ke kota-kota lain sehingga memudahkan mobilisasi penduduk yang ada di Tulungagung
- c) Adanya Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil yang mengurus administrasi kependudukan dan BPPPA&KB Kabupaten

Tulungagung yang mengurus masalah peledakan penduduk dan peningkatan kualitas penduduk.

Berkaitan dengan data kependudukan, penduduk Kabupaten Tulungagung tahun 2010 mengalami kenaikan sebesar 0,43 dibanding akhir tahun 2009, dari 1.036.575 jiwa menjadi 1.041.035 jiwa pada tahun 2010, yang terdiri dari laki-laki sebanyak 517.892 jiwa dan perempuan sebanyak 523.143 jiwa. Rata-rata jumlah jiwa per keluarga 3,26, artinya setiap keluarga yang ada di Kabupaten Tulungagung rata-rata terdiri dari 3 sampai 4 orang anggota keluarga. Jumlah anggota keluarga yang tergolong Pra Sejahtera dan Keluarga Sejahtera I tahun 2010 tercatat 131.791 keluarga atau 41,28% dari jumlah keluarga yang ada sebesar 319.233. Dari hasil pengamatan tipologi kependudukan tingkat kabupaten, diantaranya mengenai persebaran penduduk, diperoleh pembuktian secara luas serta dapat diakui, bahwa akibat kecenderungan penduduk untuk berdomisili pada daerah-daerah yang berfasilitas relatif lengkap, misalnya daerah perkotaan, telah mengakibatkan persebaran penduduk di Kabupaten Tulungagung diduga tidak merata antar daerah yang satu dengan yang lain.

Masih banyaknya masyarakat yang tergolong keluarga Pra Sejahtera dan Keluarga Sejahtera I, dari tahun ke tahun BPPPA&KB Kabupaten Tulungagung berusaha untuk menanggulangnya dengan cara kebijakan pengendalian pertumbuhan dan peningkatan kualitas penduduk yang diturunkan menjadi beberapa program yang dilaksanakan BPPPA&KB Kabupaten Tulungagung setiap tahunnya serta mengupdate data-data

kependudukan terkini dan berusaha memecahkan permasalahan yang ada berkaitan dengan itu. Hasil pendataan keluarga tahun 2010 menunjukkan bahwa jumlah Pasangan Usia Subur (PUS) tercatat 196.173 dengan tingkat kesertaan ber-KB baru, mencapai 142.987 atau 72,89%. Komposisi pemakaian kontrasepsi tahun 2010 adalah sebanyak 30.699 peserta dengan rinciannya adalah Alat Kontrasepsi Dalam Rahim (AKDR) atau *Intra Uterine Device* (IUD): 1.968 (7,19%), Medis Operatif Pria (MOP): 52 (0,19%), Medis Operatif Wanita (MOW): 321 (1,19%), Implan: 1901 (7,03%), Suntik: 18.258 (67,54%), Pil: 3.744 (13,85%), dan Kondom: 789 (2,92%). Jumlah keluarga menurut tahapan kesejahteraannya pada tahun 2010, total ada 319.233 KK yang terdiri dari Keluarga Pra Sejahtera 65.699 (20,58%), Keluarga Sejahtera I 66.094 (20,7%), Keluarga Sejahtera II 81.021 (25,38%), Keluarga Sejahtera III 98.992 (31,01%), dan Keluarga Sejahtera III Plus 7.427 (2,33%).

Dari data tersebut, dibutuhkan kebijakan pengendalian pertumbuhan dan peningkatan kualitas penduduk yang program-programnya seperti yang tercantum di tabel 6. Kebijakan itu dikeluarkan oleh BPPPA&KB berdasarkan Undang-Undang Nomor 52 Tahun 2009 tentang Perkembangan Kependudukan dan Pembangunan Keluarga. Undang-Undang tersebut secara jelas menyebutkan tentang pentingnya BKKBN di Indonesia maupun di BKKBD di daerah-daerah, tidak terkecuali Kabupaten Tulungagung. Peraturan yang mengharuskan berdirinya BKKBD itu yang membuat Pemerintah Kabupaten Tulungagung membuat Peraturan Bupati Nomor 54 Tahun 2011 tentang Tugas, Fungsi dan Tata Kerja Badan Pemberdayaan

Perempuan, Perlindungan Anak Dan Keluarga Berencana Kabupaten Tulungagung. Dengan adanya banyak produk hukum atau regulasi yang berkaitan dengan kebijakan pengendalian pertumbuhan dan peningkatan kualitas penduduk, faktor penting dalam menentukan kebijakan itu berhasil atau tidak adalah pada tataran implementasi kebijakan. Menurut Brinkerhoff dan Crosby (2002;34) keberhasilan suatu kebijakan haruslah dipotret mulai dari (1)legitimasi kebijakan, (2)bangunan konstituen, (3)akumulasi sumber daya, (4)desain organisasi dan modifikasi, (5)memobilisasi sumber daya dan tindakan, serta (6)monitoring kemajuan dan dampak

#### **a. Legitimasi Kebijakan**

Dalam implementasi kebijakan, pembuat keputusan kunci harus melihat kebijakan yang diusulkan sebagai legitimasi. Legitimasi kebijakan bisa didapatkan melalui beberapa individu, kelompok, atau organisasi yang menginginkan adanya reformasi kebijakan.

Berkaitan dengan legitimasi kebijakan, dijelaskan pada penyajian data fokus penelitian bahwa banyak produk hukum yang berkaitan dengan kebijakan pengendalian pertumbuhan dan peningkatan kualitas penduduk, terutama Undang-Undang Nomor 52 Tahun 2009 tentang Perkembangan Kependudukan dan Pembangunan Keluarga sebagai payung hukum utamanya.

Akan tetapi Undang-Undang ini tidak digunakan sebagai konsideran dari Peraturan Bupati Nomor 54 Tahun 2011 tentang Tugas, Fungsi dan Tata Kerja Badan Pemberdayaan Perempuan, Perlindungan Anak Dan Keluarga Berencana Kabupaten Tulungagung. Hal ini menjadi sebuah ironi, bagaimana

mungkin kebijakan mengenai Keluarga Berencana tidak berpijak pada undang-undang payungnya, padahal Brinkerhoff dan Crosby (2002:34) menjelaskan bahwa kebijakan harus terlegitimasi secara komprehensif sehingga meminimalisir resistensi dalam implementasinya. George Edward dalam Nugroho (2009:512) menjelaskan juga bahwa masalah utama administrasi publik adalah *lack of attention to implementation* sehingga dibutuhkan komunikasi yang komprehensif ke semua komponen kebijakan.

Dari fenomena ini dapat diasumsikan bahwa Undang-Undang Nomor 52 Tahun 2009 tentang Perkembangan Kependudukan dan Pembangunan Keluarga belum tersosialisasikan dengan baik di tataran daerah, khususnya di Kabupaten Tulungagung, sehingga tidak dijadikan konsideran dalam kebijakan pengendalian pertumbuhan dan peningkatan kualitas penduduk. Bahkan pada profil BPPPA&KB Kabupaten Tulungagung tahun 2010 masih menggunakan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1992 tentang Perkembangan Kependudukan dan Pembangunan Keluarga Sejahtera sebagai payung hukum utama.

Berkaitan dengan membuat legitimasi kebijakan di tataran institusi vertikal dan horizontal dapat dilihat dari program-program BPPPA&KB Kabupaten Tulungagung (Tabel 6) dan UPT PPPA&KB Kecamatan Bandung (Tabel 8) yang mempunyai peran signifikan terhadap pengakuan eksistensi kebijakan pengendalian dan peningkatan kualitas penduduk, khususnya dalam program Keluarga Berencana. Sehingga tingkat kesertaan ber-KB di Kabupaten tulungagung, secara nominal mengalami kenaikan dari tahun ke

tahun. Berdasarkan hasil pendataan tahun 2010, jumlah peserta KB sebanyak 142.987 atau 72,89% seperti yang telah dipaparkan dalam tabel 11.

#### **b. Pengembangan Konstituen**

Rendahnya dukungan konstituen menurut Brinkerhoff dan Crosby (2002:34) dalam implementasi kebijakan menjadi salah satu penghambat reformasi kebijakan publik, oleh karena itu dalam rangka mendapatkan dukungan dibutuhkan adanya pemahaman tentang pentingnya reformasi kepada konstituen. Konstituen dalam hal ini adalah mereka yang akan mendapatkan keuntungan dengan perubahan dalam beberapa cara. Konstituen dalam hal ini bisa menjadi konsumen dari layanan yang disediakan, penyedia input, atau pejabat dalam lembaga pelaksana dan konstituen juga bisa menjadi kelompok dengan yang memberikan pengaruh ke arah perubahan, atau yang dapat membawa semacam sumber daya untuk mendukung perubahan.

Dalam Evaluasi Program PP dan KB tahun 2011 dan Rencana Operasional Program PP,PA dan KB Tahun 2012 Kabupaten Tulungagung (2012; 9), dijelaskan adanya program kerja pembinaan institusi masyarakat pedesaan/perkotaan. Pada intinya program kerja ini bertujuan untuk meningkatkan partisipasi *stakeholder* terkait dengan cara pembinaan, penyuluhan ataupun informasi atau Konsultasi, Informasi, Edukasi (KIE). Naikannya peserta KB dari tahun ke tahun seperti tabel 11 merupakan acuan bahwa terdapat peningkatan kepercayaan dan partisipasi publik.

### c. Akumulasi Sumber Daya

Salah satu aspek yang perlu diperhatikan dalam implementasi kebijakan publik yaitu ketersediaan sumber daya (*resources*). Kegagalan implementasi kebijakan menurut Brinkerhoff dan Crosby (2002:34) selama ini salah satunya disebabkan karena ketidakmampuan pemerintah untuk mendistribusikan sumber daya dengan prioritas sehingga menyebabkan program atau proyek tidak dapat dilaksanakan dengan baik. Hodge (1996:14) mengelompokkan sumberdaya ke dalam "human resources, material resources, financial resources and information resources". Pengelompokan ini diturunkan pada pengkategorian yang lebih spesifik yaitu sumberdaya manusia ke dalam "*Human resources can be classified in a variety of ways; labors, engineers, accountants, faculty, nurses, etc*". Sumberdaya material dikategorikan ke dalam "*Material resources-equipment, building, facilities, material, office, supplies, etc*". Sumberdaya finansial digolongkan menjadi "*Financial resources cash on hand, debt financing, owner`s investment, sale reveue, etc*". Serta sumber daya informasi dibagi menjadi "*Data resources-historical, projective, cost, revenue, manpower data etc*".

Berdasarkan penjelasan tentang sumber daya menurut Hodge tersebut, penulis akan memaparkan analisis mengenai akumulasi sumber daya pada BPPPA&KB Kabupaten Tulungagung sebagai berikut:

#### 1) *Human Resources*

Tenaga kerja di BPPPA&KB Kabupaten Tulungagung terbagi atas 4 bidang, yakni bidang keluarga berencana, bidang

keluarga sejahtera, bidang pemberdayaan perempuan dan bidang pergerakan masyarakat. Adapun susunan organisasi BPPPA&KB Kabupaten Tulungagung dapat dilihat dalam gambar 9. Empat bidang tersebut mempunyai tugas pokok dan fungsinya masing-masing seperti pada tabel 12. Dalam pengamatan peneliti, pegawai yang ada di dalam struktur pegawai BPPPA&KB Kabupaten Tulungagung minimal adalah lulusan S1. Adanya *human resources* yang memadai tersebut bisa menjadikan program-program yang ada bisa terimplementasi dengan baik maupun evaluasi-evaluasinya.

Untuk mempermudah kinerja, maka dibentuklah unit pelayanan terpadu (UPT) Pemberdayaan Perempuan dan Keluarga Berencana (PPPA&KB) di setiap kecamatan. Salah satunya adalah PP&KB Kecamatan Bandung. PPPA&KB Kecamatan Bandung dipimpin oleh seorang kepala UPT dan 3 orang Penyuluh Lapangan Keluarga Berencana (PLKB). Jumlah PLKB ini semakin menurun setiap tahunnya sebagaimana disajikan dalam tabel 7, sehingga diharapkan adanya penambahan personil PLKB, mengingat terdapat 18 desa di Kecamatan Bandung dan idealnya seorang PLKB hanya menangani 2 hingga 3 desa.

## 2. *Material Resources*

Dari segi *material resources* yang terdiri atas *building, facilities, material, office, and supplies* dapat dipaparkan bahwa *material resources* yang terdapat di BPPPA&KB Kabupaten

Tulungagung telah cukup memadai mengingat sudah menempati gedung baru semenjak Februari 2013. Begitu pula dengan PPPA&KB Kecamatan Bandung telah mempunyai gedung yang cukup memadai. Hal ini dapat dilihat dari adanya gedung baru yang dibangun atas Dana Alokasi Khusus (DAK) dari APBN pada tahun 2011.

## 2) *Financial Resources*

Dari Segi keuangan, lembaga ini telah resmi menjadi salah satu Organisasi dan Tata Kerja Perangkat Daerah Kabupaten Tulungagung yang dikukuhkan melalui Peraturan Bupati Kabupaten Tulungagung Nomor 54 Tahun 2011, sehingga mendapatkan alokasi dana dari daerah yakni APBD. Di sisi lain, lembaga ini juga mendapatkan bantuan Dana Alokasi Khusus (DAK) dari APBN untuk pembangunan infrastruktur berupa gedung dari setiap UPT yang terdapat di kecamatan.

## 3) *Information/Data Resources*

BPPPA&KB Kabupaten Tulungagung selalu meng-*update* data kependudukan dan para pengguna KB di Kabupaten Tulungagung, sehingga dapat dijadikan sebagai dasar pertimbangan dalam melaksanakan program ke depan seperti data dinamika perkembangan kependudukan di Kabupaten Tulungagung pada tabel

9. Dari data tersebut bisa diketahui bahwa jumlah jiwa dalam keluarga setiap tahun selalu mengalami peningkatan, begitu pula

jumlah keluarga. Namun, untuk rata-rata jumlah anggota keluarga tetap terdiri atas 3 hingga 4 orang. Dari Tabel 10 dapat disimpulkan bahwa pendidikan Kepala Keluarga mengalami peningkatan dalam kurun waktu 2001 hingga 2010 karena jumlah yang tidak tamat SD semakin sedikit, yakni 20,62% pada 2001 dan 14,09% pada 2010.

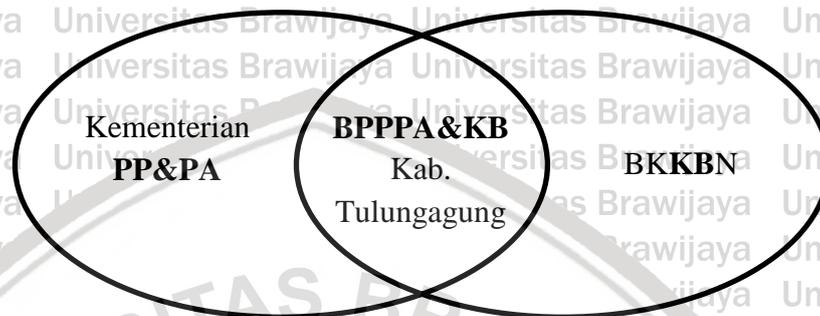
Selain data jumlah anggota dalam keluarga dan pendidikan kepala keluarga, data yang tidak kalah pentingnya adalah data keikutsertaan ber-KB di Kabupaten Tulungagung.

Tingkat kesertaan ber-KB di Kabupaten tulungagung, secara nominal mengalami kenaikan dari tahun ke tahun. Berdasarkan hasil pendataan tahun 2010, jumlah peserta KB sebanyak 142.987 atau 72,89% seperti yang telah dipaparkan dalam tabel 11. Bila dilihat dari sektor pelayanan media KB pada tahun 2010, Peserta KB yang dilayani oleh Pemerintah sebesar 50,03% dan swasta sebesar 49,97%. Sehingga saat ini, baik pemerintah maupun swasta mempunyai peran yang sangat besar dalam pelayanan KB.

#### **d. Desain Organisasi dan Modifikasi**

Pengenalan tugas baru dan tujuan yang menyertai reformasi kebijakan menurut Brinkerhoff dan Crosby (2002;34) kemungkinan akan menyebabkan modifikasi dalam organisasi pelaksana. Dari segi desain organisasi, BPPPA&KB secara vertikal berkaitan dengan dua lembaga di pusat, yakni BKKBN serta Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak

(PP&PA). BKKBN karena berhubungan dengan KB, Kementerian PP&PA karena terkait Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak. Lebih lanjut akan penulis ilustrasikan dalam gambar 29.



**Gambar 29. Desain Organisasi BPPPA&KB Kabupaten Tulungagung**

Dari segi struktur organisasi, dapat dilihat bahwa BPPPA&KB Kabupaten Tulungagung lebih mirip dengan struktur dan fungsi BKKBN karena dapat dilihat dari bidang yang terdapat di dalamnya, yakni Bidang Keluarga Berencana, Keluarga Sejahtera, dan Pergerakan Masyarakat (Pasal 5 Peraturan Bupati Nomor 54 Tahun 2011 tentang Tugas, fungsi, dan Tata kerja BPPPA&KB Kabupaten Tulungagung). Sedangkan Bidang yang berkaitan dengan Kementerian PP&PA hanya Bidang Pemberdayaan Perempuan, bahkan di dalam BPPPA&KB Kabupaten tulungagung sendiri belum terdapat bidang khusus yang menangani Perlindungan Anak. Mengenai Perlindungan Anak, hanya menjadi Sub Bidang.

Berdasarkan analisis tersebut, dapat dilihat bahwa desain organisasi BPPPA&KB Kabupaten Tulungagung masih lebih kepada fungsi BKKBN (di tataran pusat). Ironinya, sebagaimana diungkapkan dalam legitimasi kebijakan, pembentukan BPPPA&KB Kabupaten Tulungagung tidak

berdasarkan atas Undang-Undang Nomor 52 Tahun 2009 tentang Perkembangan Kependudukan dan Pembangunan Keluarga. Sehingga nama lembaga tersebut dapat dikreasikan atas dasar otonomi daerah yakni tunduk dalam rezim hukum Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah bahwa daerah dapat membentuk satuan kerja berdasarkan *endowment* masing-masing daerah.

Meskipun Peraturan Bupati Nomor 54 Tahun 2011 tentang Tugas, fungsi, dan Tata kerja BPPPA&KB Kabupaten Tulungagung tidak menggunakan Undang-Undang Nomor 52 Tahun 2009 tentang Perkembangan Kependudukan dan Pembangunan Keluarga sebagai payung hukum, namun BPPPA&KB Kabupaten Tulungagung tetap terikat oleh undang-undang tersebut secara fungsional dan mempunyai hubungan fungsional pula dengan BKKN sebagaimana bunyi Pasal 54 yang menyatakan bahwa:

- (1) Dalam rangka pengendalian penduduk dan penyelenggaraan keluarga berencana di daerah, pemerintah daerah membentuk Badan Kependudukan dan Keluarga Berencana Daerah yang selanjutnya disingkat BKKBD di tingkat provinsi dan kabupaten/kota.
- (2) BKKBD sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dalam melaksanakan tugas dan fungsinya memiliki hubungan fungsional dengan BKKBN.

#### **e. Memobilisasi Sumber Daya dan Aksi**

Mobilisasi sumber daya menurut Brinkerhoff dan Crosby (2002:34) memerlukan perencanaan dan pelaksanaan yang baik. Hal ini termasuk penyusunan rencana aksi nyata, klarifikasi target kinerja dan standar, dan kemudian pelaksanaan kegiatan tersebut. Di tataran praktisnya, Pembantu Pembina Keluarga Berencana Desa (PPKBD) sebagai ujung tombak pelaksana

yang bersentuhan langsung dengan masyarakat, secara periodik mendapatkan *reward* atas kinerjanya dalam bentuk uang per enam bulan sekali. Walaupun *reward* tersebut tidak menentu. Sehingga dalam menjalankan tugasnya, petugas PPKBD kurang maksimal dalam mensosialisasikan program-program KB. Hanya saja untuk pendataan KB, tetap dapat berjalan karena PPKBD dapat menanyakan jumlah pengguna KB kepada Bidan Desa ataupun Dokter setempat. Yang menjadi masalah tidak semua masyarakat berkenan menggunakan jasa Bidan ataupun dokter setempat, sehingga apabila masyarakat menggunakan jasa swasta (misal pada Bidan ataupun Rumah Sakit yang terdapat di Desa ataupun Kecamatan lain), maka pendataannya akan susah dan bahkan bisa jadi tidak terdata.

Kurangnya insentif maupun tunjangan bagi PPKBD ini berdampak pula kepada pembagian alkon gratis yang diberikan oleh Pemerintah. Untuk pil KB misalnya, biasanya puskesmas dan PPKBD mengambil sedikit keuntungan dari alkon pemerintah tersebut. Puskesmas menjual seharga Rp. 1.000,00 dan kemudian oleh PPKBD dijual Rp 2.000,00. Hal tersebut tentunya tidak sejalan dengan apa yang disampaikan oleh Edward dalam Nugroho (2009;512) bahwa *Disposition* adalah aspek penting berkenaan dengan kesediaan dari para implementor untuk *carry out* kebijakan publik tersebut. Kecakapan saja tidak mencukupi, tanpa kesediaan dan komitmen untuk melaksanakan kebijakan.

#### **f. Memonitor Kemajuan dan Dampak**

Memonitor atau memantau kemajuan dan dampak penting untuk tujuan akuntabilitas, untuk memastikan bahwa kebijakan yang dijalankan oleh lembaga pelaksana memenuhi kewajiban yang telah ditentukan. Pemantauan dapat dilakukan oleh berbagai aktor, tidak hanya pelaksana sendiri. Kemungkinan termasuk penerima manfaat kebijakan di tingkat masyarakat, organisasi masyarakat sipil (misalnya, LSM pengawas) atau universitas, badan Internasional. Menurut Brinkerhoff dan Crosby (2002;34) pemantauan kemajuan dalam bentuk indikator proses secara berkelanjutan merupakan agenda yang sangat penting.

Dampak dari kebijakan pengendalian dan peningkatan kualitas penduduk di Kabupaten Tulungagung dapat dilihat dari meningkatnya kesertaan ber-KB dari tahun ke tahun. Berdasarkan hasil pendataan tahun 2010, jumlah peserta KB sebanyak 142.987 atau 72,89% seperti yang telah dipaparkan dalam tabel 10. Bila dilihat dari sektor pelayanan media KB pada tahun 2010, Peserta KB yang dilayani oleh Pemerintah sebesar 50,03% dan swasta sebesar 49,97%. Sehingga saat ini, baik pemerintah maupun swasta mempunyai peran yang sangat besar dalam pelayanan KB. Akan tetapi dalam proses pendataan mengenai Keluarga Berencana, memang beberapa masyarakat enggan memberikan informasi mengenai kesertaan mengikuti program KB, sehingga bisa mempengaruhi kevalidan data yang ada selama ini.

## 2. Faktor Pendukung Dan Penghambat Kebijakan Pengendalian

### Pertumbuhan Dan Peningkatan Kualitas Penduduk Di Kabupaten Tulungagung

Dalam implementasi kebijakan pengendalian pertumbuhan dan peningkatan kualitas penduduk, tidak bisa dipisahkan dengan faktor pendukung dan penghambat dalam keberhasilan implementasinya. Adil Najam (1995:35) menyampaikan lima aspek keberhasilan sebuah kebijakan dalam implementasinya yang meliputi *content*, *context*, *commitment*, *capacity*, serta *support from clients and coalitions*. Lebih lanjut akan dijelaskan dengan menggunakan pisau analisis Adil Najam berikut ini:

#### a. *Content*

Isi dari kebijakan itu sendiri. Apa tujuan untuk melakukan (*goal*), bagaimana penyebab suatu masalah (teori kausal); bagaimana bertujuan untuk memecahkan masalah yang dirasakan (yaitu metode). Grindle dalam Nugroho (2009:512) menyampaikan bahwa ditentukan oleh isi kebijakan dan konteks implementasinya. Dalam kebijakan pengendalian pertumbuhan dan peningkatan kualitas penduduk, sudah diatur dalam Undang-Undang Nomor 52 Tahun 2009 tentang Perkembangan Kependudukan dan Pembangunan Keluarga, yaitu dalam Pasal 4 ayat (1) dan ayat (2). Tujuan dari UU PKPK itu mengilhami Kabupaten Tulungagung untuk mengeluarkan Peraturan Bupati Nomor 54 Tahun 2011 tentang Tugas, Fungsi dan Tata Kerja Badan Pemberdayaan Perempuan, Perlindungan Anak Dan Keluarga Berencana Kabupaten Tulungagung dan dijelaskan dalam Pasal 3 dan Pasal 4 mengenai

Tugas dan Fungsi BPPPA&KB Kabupaten Tulungagung. Dari peraturan tersebut yang pada akhirnya diturunkan menjadi program-program untuk mencapai tujuan sesuai dengan peraturan tersebut. Berkaitan dengan tugas pokok dan fungsi BPPPA&KB Kabupaten Tulungagung, Kecamatan Bandung dalam hal ini adalah UPT PP&KB membuat banyak program berkaitan dengan kebijakan pengendalian pertumbuhan dan peningkatan kualitas penduduk yang sesuai dengan tugas pokok dan fungsinya. Program-program itu bisa dilihat di tabel (8) yang menjadi program tahunan di Kecamatan Bandung. Kejelasan program yang dicanangkan oleh BPPPA&KB Kabupaten Tulungagung dan sinergitas yang cukup harmonis dengan UPT PPPA&KB di Kecamatan menjadi kelebihan tersendiri dalam implementasi pengendalian serta peningkatan kualitas penduduk di Kabupaten Tulungagung. Sehingga dapat dijadikan sebagai faktor pendukung implementasi kebijakan pengendalian serta peningkatan kualitas penduduk di Kabupaten Tulungagung.

#### **b. Context**

Sifat Konteks Institusional. Koridor (sering disusun sebagai prosedur operasional) melalui mana kebijakan harus berjalan, dan oleh siapa batas itu dibatasi dalam proses pelaksanaan. Grindle dalam Nugroho (2009;512) menyampaikan bahwa ditentukan oleh isi kebijakan dan konteks implementasinya. Dalam melaksanakan kebijakan pengendalian pertumbuhan dan peningkatan kualitas penduduk, seperti yang tertera di tabel (12) dan tabel

(13) secara jelas menjelaskan Standar Operasional Prosedur (SOP) terkait dengan tugas pokok dan fungsi BPPPA&KB Kabupaten Tulungagung maupun juga dengan UPT PPPA&KB tingkat Kecamatan. Hal tersebut juga dijelaskan secara jelas pada Gambar (9) mengenai koridor-koridor BBPPA&KB sampai di tataran Desa, bahkan perbedaan secara prinsip antara Dinas Kependudukan Catatan Sipil dengan BPPPA&KB Kabupaten Tulungagung bahwa Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil mengurus masalah administrasi kependudukan sedangkan BPPPA&KB Kabupaten Tulungagung mengurus kebijakan kependudukan. Kejelasan Standar Operasional Prosedur (SOP) terkait dengan tugas pokok dan fungsi BPPPA&KB Kabupaten Tulungagung maupun juga dengan UPT PPPA&KB di tingkat Kecamatan menjadi keunggulan tersendiri, sehingga dapat dikategorikan sebagai faktor pendukung implementasi kebijakan pengendalian serta peningkatan kualitas penduduk di Kabupaten Tulungagung. Selain itu, sinergitas yang cukup harmonis antar BPPPA&KB Kabupaten Tulungagung dengan UPT PPPA&KB di Kecamatan Bandung memberikan arahan yang cukup jelas terhadap pelaksanaan program Keluarga Berencana.

### c. *Commitment*

Komitmen mereka yang dipercayakan dengan pelaksanaan implementasi menurut Najam (1995:35) di berbagai tingkatan untuk tujuan, teori kausal, dan metode kebijakan menjadi faktor penting dalam implementasi kebijakan. Di tataran BPPPA&KB Kabupaten Tulungagung,

komitmen dari para pelaksana kebijakan dilihat dari adanya program-program yang memang sangat berkaitan erat dengan kebijakan pengendalian pertumbuhan dan peningkatan kualitas penduduk. Dalam tabel (6) memperlihatkan bahwa semua program berkaitan dengan kebijakan pengendalian pertumbuhan dan peningkatan kualitas penduduk. Di lingkup Kecamatan Bandung, pelaksana implementasi kebijakan juga membuat program-program yang berkaitan dengan kebijakan pengendalian pertumbuhan dan peningkatan kualitas penduduk (Tabel 8). Berdasarkan pengamatan peneliti, komitmen dari para implementor kebijakan dari tataran Kabupaten Tulungagung sampai dengan tataran Desa sudah berjalan sebagaimana mestinya, sehingga dapat dijadikan sebagai faktor pendukung implementasi kebijakan pengendalian serta peningkatan kualitas penduduk di Kabupaten Tulungagung.

#### **d. Capacity**

Kapasitas administrasi pelaksana untuk melaksanakan perubahan yang diinginkan mereka menurut Najam (1995;35) menjadi faktor penting untuk kesuksesan implementasi kebijakan. Walaupun di BPPPA&KB Kabupaten Tulungagung banyak kegiatan yang bertujuan meningkatkan kapasitas pelaksana kebijakan, Penyuluh Lapangan Keluarga Bencana (PLKB) di Kabupaten Tulungagung turun dari tahun ke tahun seperti yang tertera pada tabel 14. Hal ini tentunya menjadi masalah mengingat pertumbuhan penduduk yang terus bertambah dari tahun ke tahun namun tidak diimbangi dengan

bertambahnya penyuluh yang ada. Di Kecamatan Bandung pada akhirnya satu orang penyuluh bertanggung jawab terhadap enam desa, karena jumlah penyuluhnya hanya tiga orang dan menangani 18 Desa di Kecamatan Bandung. Data tersebut menjadi sebuah masalah di lapangan karena berakibat kurang lancarnya sosialisasi maupun pemantauan kegiatan KB di Desa oleh penyuluh, sehingga kurangnya kapasitas atau jumlah PLKB dapat menjadi faktor penghambat implementasi kebijakan pengendalian serta peningkatan kualitas penduduk di Kabupaten Tulungagung.

#### e. *Clients and Coalitions*

Dukungan dari Klien dan Koalisi (*stakeholder*) yang sepakat dan mendukung, atau terancam oleh adanya kebijakan, serta strategi mereka dalam memperkuat atau membelokkan pelaksanaannya menurut Najam (1995:35) menjadi faktor penting untuk kesuksesan implementasi kebijakan. Dalam upaya untuk memperkenalkan kebijakan terhadap masyarakat, BPPPA&KB Kabupaten Tulungagung mempunyai kegiatan yang bertujuan untuk meningkatkan partisipasi masyarakat dalam kebijakan pengendalian pertumbuhan dan peningkatan kualitas penduduk. Evaluasi Program PP dan KB tahun 2011 dan Rencana Operasional Program PP, PA dan KB Tahun 2012 Kabupaten Tulungagung (2012; 9), menjelaskan adanya proker pembinaan institusi masyarakat pedesaan/perkotaan. Tujuan dari kegiatan itu adalah untuk meningkatkan wawasan institusi masyarakat khususnya PPKBD dan Sub PPKBD tentang program serta meningkatkan ketrampilan dan

partisipasi institusi masyarakat tentang program PP dan KB dengan sasaran PPKBD dan tokoh agama/tokoh masyarakat (TOGA/TOMA). Secara umum, dukungan *client and coalitions* dalam hal ini *stakeholder* yang berkaitan dengan kebijakan pengendalian pertumbuhan dan peningkatan kualitas penduduk beberapa menunjukkan hal yang signifikan, ditandai dengan tingkat kesertaan ber-KB di Kabupaten Tulungagung. Secara nominal mengalami kenaikan dari tahun ke tahun. Berdasarkan hasil pendataan tahun 2010, jumlah peserta KB sebanyak 142.987 atau 72,89% seperti yang telah dipaparkan dalam tabel 11. Namun di tataran masyarakat, masih banyak masyarakat yang ikut KB secara diam-diam karena malu ataupun merasa nyaman untuk ber-KB dengan pelayanan swasta, dan hal tersebut menjadi kendala besar bagi petugas KB untuk mendata *update* peserta KB dari tahun ke tahun. Hal ini menjadi sebuah masalah dalam hal dukungan *client and coalitions* karena ketika masyarakat bisa lebih kooperatif untuk memberikan informasi keikutsertaan KB atau pemakaian alat kontrasepsi, data yang dihasilkan berkaitan dengan kependudukan Kabupaten Tulungagung secara umum bisa lebih valid. Disamping itu, minimnya *reward* yang diberikan terhadap PPKBD dapat menyebabkan menurunnya semangat PPKBD untuk mensosialisasikan program-program KB kepada masyarakat. Sehingga ketidak kooperatifan masyarakat serta minimnya *reward* terhadap PPKBD dapat menjadi faktor penghambat implementasi kebijakan pengendalian serta peningkatan kualitas penduduk di Kabupaten Tulungagung.



## BAB V

### PENUTUP

#### A. Kesimpulan

Berdasarkan hasil kajian di lapangan, dapat disimpulkan sebagai berikut:

1. Implementasi kebijakan pengendalian pertumbuhan dan peningkatan kualitas penduduk berdasarkan Undang-Undang Nomor 52 Tahun 2009 tentang Perkembangan Kependudukan dan Pembangunan Keluarga pada Badan Pemberdayaan Perempuan, Perlindungan Anak dan Keluarga Berencana (BPPPA&KB) di Kabupaten Tulungagung dapat dilihat dari enam aspek, sebagai berikut:
  - a. Legitimasi kebijakan di tataran institusi vertikal dan horizontal dapat dilihat dari program-program BPPPA&KB Kabupaten Tulungagung dan UPT PPA&KB Kecamatan Bandung yang mempunyai peran signifikan terhadap pengakuan eksistensi kebijakan pengendalian dan peningkatan kualitas penduduk, khususnya dalam program Keluarga Berencana. Namun dari segi pembentukan, BPPPA&KB Kabupaten Tulungagung yang dibentuk dengan Peraturan Bupati Nomor 54 Tahun 2011 tidak berdasarkan atas Undang-Undang Nomor 52 Tahun 2009 tentang Perkembangan Kependudukan dan Pembangunan Keluarga karena tidak digunakan sebagai dasar hukum mengingat dalam pertimbangan.

b. Pengembangan konstituen dapat dilihat dari program kerja pembinaan institusi masyarakat pedesaan/perkotaan, yakni program penyuluhan maupun Konsultasi, Informasi, Edukasi (KIE) yang berimplikasi terhadap naikknya jumlah peserta KB dari tahun ke tahun.

c. Akumulasi sumber daya dapat dilihat dari *human resources*, *material resources*, *financial resources and information resources*.

Dari segi *human resources*, diharapkan adanya penambahan personil Penyuluh Lapangan Keluarga Berencana (PLKB), khususnya di UPT PPPA&KB Kecamatan Bandung yang jumlahnya semakin menurun setiap tahunnya. Dari segi *material resources* cukup memadai karena baik BPPPA&KB Kabupaten Tulungagung dan PPPA&KB kecamatan bandung telah mempunyai gedung baru yang gedung sendiri. Dari segi *financial resources*, lembaga ini mendapatkan dana dari daerah karena telah resmi menjadi salah satu Organisasi dan Tata Kerja Perangkat Daerah Kabupaten Tulungagung yang dikukuhkan melalui Peraturan Bupati Kabupaten Tulungagung Nomor 54 Tahun 2011.

Dari segi *information resources*, BPPPA&KB Kabupaten Tulungagung selalu meng-*update* data kependudukan dan para pengguna KB, sehingga dapat dijadikan sebagai dasar pertimbangan dalam melaksanakan program ke depan.

d. Dari segi struktur organisasi, BPPPA&KB Kabupaten Tulungagung secara vertikal berkaitan dengan dua lembaga di pusat, yakni BKKBN serta Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak (PP&PA). Namun secara fungsi lebih mirip dengan fungsi BKKBN. Hal ini dapat dilihat dari bidang-bidang yang terdapat di dalam BPPPA&KB Kabupaten Tulungagung.

e. Mobilisasi sumber daya dan aksi dapat dilihat dari peran Pembantu Pembina Keluarga Berencana Desa (PPKBD) sebagai ujung tombak pelaksana yang bersentuhan langsung dengan masyarakat yang kurang maksimal kinerjanya karena kurang mendapatkan *reward* atau apresiasi atas kinerjanya, sehingga kurang maksimal dalam mensosialisasikan program-program KB.

f. Monitoring kemajuan dan dampak dari kebijakan pengendalian dan peningkatan kualitas penduduk dapat dilihat dari meningkatnya kesertaan ber-KB dari tahun ke tahun. Di tahun 2010, jumlah peserta KB di Kabupaten Tulungagung sebanyak 142.987 atau 72,89% dari jumlah penduduk.

2. Faktor pendukung dan penghambat kebijakan pengendalian pertumbuhan dan peningkatan kualitas penduduk di Kabupaten Tulungagung adalah:

a. Faktor pendukung kebijakan pengendalian dan peningkatan kualitas penduduk di Kabupaten Tulungagung, antara lain:

- 1) Dari segi *Content*, kejelasan program yang dicanangkan oleh BPPPA&KB Kabupaten Tulungagung dan sinergitas yang cukup harmonis dengan UPT PPPA&KB di Kecamatan Bandung memberikan arahan yang cukup jelas terhadap pelaksanaan program Keluarga Berencana.
  - 2) Dari segi *Context*, kejelasan Standar Operasional Prosedur (SOP) terkait dengan tugas pokok dan fungsi BPPPA&KB Kabupaten Tulungagung maupun juga dengan UPT PPPA&KB di tingkat Kecamatan menjadi keunggulan tersendiri.
  - 3) Dari segi *Commitment*, berdasarkan pengamatan peneliti, komitmen dari para implementor kebijakan dari tataran Kabupaten Tulungagung sampai dengan tataran Desa sudah berjalan sebagaimana mestinya.
- b. Faktor penghambat kebijakan pengendalian dan peningkatan kualitas penduduk di Kabupaten Tulungagung, antara lain:
- 1) Dari segi *Capacity*, kurangnya kapasitas atau jumlah PLKB di UPT PPPA&KB Kecamatan Bandung dapat menjadi masalah karena bertambahnya jumlah penduduk tidak diimbangi dengan bertambahnya jumlah PLKB.
  - 2) Dari segi *Client and Coalition*, yakni ketidak kooperatifan masyarakat untuk memberikan informasi tentang keikutsertaan

KB atau penggunaan alat kontrasepsi serta minimnya *reward* terhadap PPKBD.

## **B. Saran**

1. Dalam rangka implementasi Undang-Undang Nomor 52 Tahun 2009 tentang Perkembangan Kependudukan dan Pembangunan Keluarga, seyogyanya BKKBN sebagai lembaga pelaksana dapat lebih mensosialisasikan hingga ke tataran daerah, yakni provinsi, kabupaten dan kota. Sehingga daerah dalam membuat regulasi terkait pengendalian dan peningkatan kualitas penduduk, khususnya tentang Keluarga Berencana dapat mengacu kepada undang-undang tersebut.
2. Untuk memaksimalkan pencapaian dari program pengendalian dan peningkatan kualitas penduduk di Kabupaten Tulungagung, seyogyanya Pemerintah Daerah dapat menambah jumlah PLKB. Mengingat PPPA&KB sudah menjadi urusan daerah yang dikukuhkan melalui Peraturan Bupati Kabupaten Tulungagung Nomor 54 Tahun 2011.
3. Agar masyarakat dapat lebih kooperatif dalam memberikan informasi tentang keikutsertaan KB atau penggunaan alat kontrasepsi, maka PLKB dan PPKBD harus lebih intensif dalam melakukan pendekatan kepada masyarakat. Selain itu, kesejahteraan dari PPKBD harus lebih diperhatikan, sehingga dapat bertugas secara maksimal, mengingat PPKBD merupakan ujung tombak pelaksana yang bersentuhan langsung dengan masyarakat.