

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1 Latar Belakang Masalah**

Setelah diberlakukan Undang-Undang Nomor. 22 tahun 1999 yang kemudian diganti dengan munculnya UU Nomor. 32 tahun 2004, pemekaran daerah menjadi kecenderungan baru dalam struktur pemerintahan daerah di Indonesia dari tahun 1999 sampai dengan tahun 2008, terkait dengan kedudukan dan kewenangan pemerintahan daerah pertegas kembali dalam UU Nomor 23 tahun 2014 jumlah kabupaten/kota di Indonesia bertambah menjadi 183 daerah mekaran yang terdiri dari 151 Kabupaten dan 32 Kota. Hal menandakan bahwa pertumbuhan jumlah daerah Kabupaten/Kota terjadi rata-rata 20 daerah Kabupaten/Kota pertahun.

Desentralisasi atau penyerahan wewenang kekuasaan dari pusat sentris kepada daerah merupakan salah satu perubahan penting dalam sejarah sosial politik yang dialami Indonesia dan diimplementasikan melalui UU Nomor 23/2014 tentang Pemerintahan Daerah. Seiring dengan semangat desentralisasi tersebut, pengelolaan program Keluarga Berencana (KB) juga dilaksanakan secara otonomi oleh pemerintah daerah sejak akhir tahun 2003 melalui Keputusan Presiden Nomor. 103 tahun 2001. Dengan kata lain, sejak saat ini program KB dengan seluruh perangkatnya menjadi tanggung jawab pemerintah daerah kabupaten dan kota.

Dalam konteks di atas, maka pada era otonomi daerah keberhasilan atau kegagalan program KB secara nasional sangat tergantung kepada keberhasilan atau kegagalan pengelolaan program dan kelembagaan KB di kabupaten/kota. Program KB mempunyai peran penting dalam pembangunan Sumber Daya Manusia. Pelaksanaan program KB memiliki peran penting dalam memutus lingkaran setan kemiskinan (*proverty trap*). Dengan kata lain, tingginya populasi penduduk suatu negara bisa menimbulkan kesenjangan sosial sehingga pada akhirnya menjadi beban negara. Kesadaran pentingnya pembatasan jumlah kelahiran ini telah dipraktikkan oleh China dari sejak tahun 1970-an hingga saat ini. Keberhasilan pemerintah China dalam menekan jumlah penduduk ini, menurut Menteri Kependudukan Nasional dan Komisi Keluarga Berencana China Zhang Weiqing ikut mendorong terhadap pertumbuhan ekonomi China.<sup>1</sup> Indonesia di bawah Orde Baru juga dinilai berhasil dalam menekan jumlah penduduk melalui kelembagaan KB sangat kuat, dukungan dana donor dari luar, tenaga lapangan sangat memadai dan dukungan media masa yang tinggi. Namun, memasuki era otonomi daerah kelembagaan program KB sangat lemah setelah diserahkan kepada kabupaten atau kota.

Dalam konteks di atas, Kabupaten Pringsewu sebagai daerah otonomi baru di Provinsi Lampung dalam kurun waktu lima tahun terakhir (2007-2011) secara signifikan mengalami kenaikan populasi penduduk, yaitu pada tahun 2007 jumlah penduduk Kabupaten Pringsewu berjumlah 350.422 jiwa dan kemudian terus mengalami peningkatan hingga menjadi 384.252 jiwa pada tahun 2011 atau tumbuh

---

<sup>1</sup> <http://www.antaraneews.com/berita/69659/giliran-indonesia-belajar-kb-dari-china>

sebesar 1,89%. Dengan luas wilayah Pringsewu sebesar 625 Km<sup>2</sup>, kepadatan penduduk Kabupaten Pringsewu pada tahun 2011 sebesar 614,80 jiwa/Km<sup>2</sup>, meningkat sebesar 5,33% dari tahun sebelumnya, kondisi tersebut jika dibandingkan dengan daerah kabupaten/kota lainnya di Provinsi Lampung maka kepadatan penduduk Kabupaten Pringsewu relatif cukup tinggi yaitu peringkat ke-4 Provinsi Lampung setelah Lampung Selatan, Kabupaten Metro, dan Kota Bandar Lampung.<sup>2</sup>

Mengacu pada hasil proyeksi pertumbuhan penduduk RPJPD Kabupaten Pringsewu 2005-2025 dengan asumsi pertumbuhan penduduk sebesar 1,89 % pertahun, penduduk Kabupaten Pringsewu diperkirakan pada tahun 2016 jumlah penduduk Kabupaten Pringsewu tumbuh menjadi sebesar 422.010 jiwa dengan tingkat kepadatan penduduk sebesar 675,22 jiwa/Km. Tingginya laju pertumbuhan penduduk di era otonomi daerah menurut analisis pakar dan pemerhati program KB disebabkan oleh dua hal. *Pertama*, karena lemahnya komitmen sebagai besar kepala daerah (bupati/walikota) dalam menjalankan program KB. Asumsi tersebut mengacu pada fenomena dimana dari 440 kabupaten atau kota se-Indonesia hanya terdapat 31 kabupaten/kota yang membentuk lembaga dinas BKKBN secara penuh. *Kedua*, dengan alasan pemberdayaan potensi, peningkatan karir atau menempatkan PNS sesuai latar belakang pendidikan dan lain-lain, tidak sedikit Penyuluh Keluarga Berencana (PKB) potensial yang pindah/ dialih tugaskan ke dinas/instansi/SKPD lain tanpa ada penggantian tenaga penyuluh yang layak dengan kemampuan sebanding dengan sebelumnya. Akibat pergeseran tugas/alih

---

<sup>2</sup>Sumber: Kemendagri, 2013; Pusdatin, 2013.

fungsi PKB ditambah yang pensiun atau meninggal, petugas lapangan yang memiliki tugas pokok menyosialisasikan program KB tersebut berkurang hingga 35%, dari sekitar 36 ribu pada tahun 2003 menjadi hanya 17 ribuan pada saat ini. Kenyataan ini juga dihadapi oleh Kabupaten Pringsewu, berdasarkan keterangan Deputi Keluarga Sejahtera dan Pemberdayaan Keluarga BKKBN Pringsewu Dr. Sudibyo Alimuso bahwa kesulitan dalam menyampaikan program KB di Kabupaten Pringsewu disebabkan terus berkurangnya jumlah penyuluh di lapangan.<sup>3</sup>

Berkaitan dengan kenyataan atas, maka pertumbuhan jumlah populaasi penduduk kabupaten Pringsewu jika tidak dikendalikan dapat berakibat terjadinya ledakan jumlah penduduk yang dalam jangka panjang akan berdampak terhadap penyediaan anggaran dan fasilitas kesehatan, pendidikan, serta ketersediaan pangan. Selain itu juga berdampak terhadap pemenuhan gizi bayi serta meningkatnya angka pengangguran. Kondisi ini akan menambah beban pengeluaran keuangan daerah karena berpotensi menambah angka kemiskinan.

Dalam proses menekan jumlah populasi penduduk di era otonomi daerah, Kabupaten Pringsewu merupakan contoh menarik sebagai Daerah Otonomi Baru (DOB) di Propinsi Lampung yang berhasil menekan laju pertumbuhan penduduk dari 14 kabupaten/kota se-Propinsi Lampung. Keberhasilan program KB ini ditandai dengan turunnya *Total Fertility Rate* (TFR) atau angka kelahiran bayi

---

<sup>3</sup> <http://infopublik.kominfo.go.id/read/24202/jumlah-penduduk-meningkat-jangan-salahkan-otonomi-daerah.html>

sebesar 2,6 persen.<sup>4</sup> Kabupaten lain di Lampung yang menghadapi problem kependudukan cukup tinggi adalah kabupaten Metro, yaitu berdasarkan hasil pencacahan sensus tahun 2010, jumlah penduduk kota Metro adalah 145.345 orang, yang terdiri dari atas 72.825 laki-laki dan 72.521 perempuan.<sup>5</sup> Untuk menekan laju penambahan jumlah penduduk tersebut BKKBN pada tahun 2012 silam melakukan sosialisasi dan kampanye program keluarga berencana melalui strategi Grebek Pasar, yaitu mensosialisasikan program KB di pasar-pasar tradisional. Sosialisasi melalui kegiatan Grebek Pasar di Metro ini merupakan *pilot project* pertama di Lampung.<sup>6</sup> Meskipun demikian langkah strategis kabupaten Metro ini belum berhasil dalam menekan angka kelahiran, hal ini karena sekadar kampanye dan sosialisasi tidak cukup dalam memberikan kesadaran kepada masyarakat untuk berpartisipasi menekan laju pertumbuhan penduduk di Kabupaten Metro.

Sementara itu, Kabupaten Tanggamus dan Pesawaran sebagai daerah tetangga Pringsewu berdasarkan data rekapitulasi hasil pendataan keluarga tingkat propinsi 2013 memang memiliki jumlah penduduk yang lebih tinggi dibandingkan dengan Pringsewu, yaitu Tanggamus 555.822 jiwa dan Pesawaran 413.126 jiwa. Namun, dari segi estimasi kepadatan penduduk Kabupaten Pringsewu jauh lebih tinggi dibandingkan kedua wilayah tersebut.<sup>7</sup> Dengan demikian, keberhasilan Kabupaten Pringsewu dibandingkan dengan daerah lainnya dalam menekan jumlah

---

<sup>4</sup><http://lampung.tribunnews.com/2013/10/11/pringsewu-canangkan-kesrak-pkk-kb-kesehatan-2013>

<sup>5</sup>Hasil Sensus Penduduk 2010 Kota Mento Data Agregat Perkecamatan, Badan Pusat Statistik.

<sup>6</sup> <http://www.sindotrijaya.com/news/detail/2491/bkkbn-bidik-sasaran-baru-melalui-grebek-pasar#.U40Ebs4SBuA>

<sup>7</sup>Lock.Cit. Kemendagri

kepadatan penduduk jika dilihat dari pendekatan partisipatif hal ini karena masyarakat Pringsewu memiliki kesadaran sehingga mudah diajak ikut serta dalam membangun dan menciptakan lingkungan yang kondusif guna melaksanakan berbagai aspek kegiatan pembangunan serta meningkatkan kesejahteraan yang lebih baik, guna mewujudkan keluarga berkualitas dengan membentuk keluarga kecil yang nyaman dan damai. Oleh karena itu, di Kabupaten Pringsewu berbagai kegiatan pelaksanaan program KB selama tahun anggaran 2010 dapat terlaksana dengan baik. Selain itu, dalam usaha meningkatkan kualitas dan kuantitas pemberdayaan keluarga dan ketahanan keluarga dalam mengembangkan usaha ekonomi keluarga, di Kabupaten Pringsewu terdapat 50 kelompok Usaha Peningkatan Pendapatan Keluarga Sejahtera (UPPKS) dan 101 kelompok panca bina yang tersebar di seluruh kecamatan.

Upaya mengurangi kepadatan jumlah penduduk sebagaimana tersebut di atas, BKKBN telah mendorong kepada pasangan usia subur (PUS) untuk menggunakan metode KB berupa MKJP (Metode Kontrasepsi Jangka Panjang) karena dikenal efektif dalam memberikan perlindungan dari resiko kehamilan untuk jangka waktu sampai sepuluh tahun dan bahkan lebih. Dalam kaitan ini, Kabupaten Pringsewu merupakan salah satu daerah di Provinsi Lampung yang memiliki capaian rendah untuk penggunaan KB melalui MKJP. Berdasarkan hasil Telaah Program Kependudukan, KB dan Pembangunan Keluarga Provinsi Lampung Tahun 2014, Kabupaten Pringsewu baru memiliki akseptor KB MKJP sebesar 12,64%. Capaian KB melalui MKJP dari kedua kabupaten ini berada pada

kuadran IV dengan kategori rendah. Hal ini jauh lebih rendah daripada capaian KB MKJP di tingkat provinsi, yakni sebesar 22,03% dan di tingkat nasional sebesar 26,03%. Tentu saja hal ini sangatlah menarik untuk dikaji secara mendalam tentang faktor-faktor penyebabnya. Sejauh ini, berdasarkan laporan Pusat Penelitian dan Pengembangan KB dan Keluarga Sejahtera Badan Kependudukan dan Keluarga Berencana Nasional 2011, rendahnya kesertaan KB melalui MKJP dipengaruhi oleh beberapa faktor, di antaranya faktor budaya, sosial, ekonomi, dan pendidikan.

Dalam penelitian ini, peneliti hendak mengetahui tentang permasalahan dalam rangka menekan jumlah kelahiran melalui program keluarga berencana di Kabupaten Pringsewu serta juga tentang tingkat partisipasi masyarakat dalam mengawal program-program KB di Kabupaten Pringsewu sebagai salah satu Daerah Otonomi Baru (DOB) di Provinsi Lampung. Pentingnya penelitian ini karena selain keberhasilan program KB di atas berdasarkan indeks pembangunan manusia Pringsewu juga menempati urutan ketiga tertinggi dari 14 kabupaten/kota di Provinsi Lampung, setelah kota Metro dan Kota Bandar Lampung. Sementara berdasarkan evaluasi perkembangan penyelenggaraan pemerintahan DOB dari Kemententerian Dalam Negeri pada tahun 2012, secara nasional posisi Pringsewu berada di urutan terbaik ke-2 dari 57 DOB hasil pemekaran tahun 2009. Posisi tersebut naik dari tahun sebelumnya yang menempati posisi ke-5 terbaik nasional.<sup>8</sup>

---

<sup>8</sup>Tribun Lampung, Senin 25 November 2013

## **1.2. Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang yang diuraikan atas, maka yang menjadi permasalahan pokok dalam penelitian ini adalah: “ Bagaimanakah Tingkat Partisipasi Masyarakat dalam Pelaksanaan Program Pembangunan Kependudukan dan Keluarga Berencana” di Kabupaten Pringsewu?

## **1.3. Tujuan Penelitian**

Penelitian ini dimaksudkan untuk mengetahui dan menganalisis tentang tingkat partisipasi masyarakat dalam mendukung program-program Badan Keluarga Berencana di Kabupaten Pringsewu dalam pelaksanaan program kependudukan di kabupaten Pringsewu.

## **1.4. Kegunaan Penelitian**

Adapun kegunaan dari penelitian ini sebagai berikut:

1. Kegunaan bagi penulis, dari hasil penelitian ini diharapkan memberikan kontribusi wacana dan pemikiran dalam mengembangkan pengetahuan tentang kependudukan di era otonomi daerah. Sehingga diharapkan dapat dijadikan bahan acuan untuk masa yang akan datang bagi yang melaksanakan penelitian mengenai partisipasi masyarakat di bidang ketahanan keluarga dan kependudukan.



2. Kegunaan praktis, dari hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat bagi lembaga BKKBN Provinsi/kabupaten/kota sebagai suatu bahan masukan dan bahan pertimbangan untuk memecahkan problem KB di era otonomi daerah.