

I. PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Penduduk adalah salah satu aspek terpenting dalam suatu Negara. Penduduk merupakan modal dasar dan faktor dominan dalam pembangunan serta menjadi titik sentral dalam pembangunan berkelanjutan. Jumlah penduduk yang besar dengan kualitas rendah dan pertumbuhan yang cepat akan memperlambat tercapainya kondisi yang ideal antara kuantitas dan kualitas penduduk dengan daya dukung dan daya tampung lingkungan. Keberhasilan dalam mewujudkan pertumbuhan penduduk yang seimbang dan mengembangkan kualitas penduduk akan memperbaiki segala aspek dimensi pembangunan dan kehidupan masyarakat untuk lebih maju, mandiri dan dapat berdampingan dengan bangsa lain serta mempercepat terwujudnya pembangunan berkelanjutan.

Untuk dapat mewujudkan pertumbuhan penduduk yang seimbang dan mengembangkan kualitas penduduk suatu negara tidaklah mudah dilakukan. Beberapa negara berkembang dewasa ini pada umumnya menghadapi masalah yang sama, yaitu bersumber pada permasalahan kependudukan. Mulai dari masih tingginya angka kematian bayi dan ibu melahirkan, rendahnya kesadaran masyarakat tentang hak-hak reproduksi, serta masih cukup tingginya laju pertumbuhan penduduk yang tidak sebanding dengan daya dukung lingkungan.

Permasalahan-permasalahan terkait kependudukan tersebut juga dialami oleh negara Indonesia.

Indonesia merupakan negara berkembang yang memiliki permasalahan tingginya angka pertumbuhan penduduk. Hasil Sensus Penduduk Tahun 2010 menunjukkan bahwa jumlah penduduk Indonesia telah mencapai 237.556.363 jiwa dengan jumlah perempuan sebanyak 119.507.580 dan jumlah laki –laki sebanyak 118.048.783 serta laju pertumbuhan penduduk (LPP) sebesar 1,49% per tahun. Jumlah penduduk tersebut membuat Indonesia menduduki ranking ke-4 negara dengan jumlah penduduk terbesar sedunia setelah RRC (1,3 milyar jiwa), India (998,1 juta jiwa) dan Amerika (276,2 juta jiwa), (*Sumber: <http://bps.go.id> diakses pada 15 Mei 2014, 14.30 wib*)

Dalam rangka mengatasi masalah kependudukan khususnya tingginya pertumbuhan penduduk, Pemerintah Indonesia mengeluarkan Kebijakan Keluarga Berencana atau yang biasa disingkat KB. Pelaksanaan program KB di Indonesia diperkuat dengan ditetapkannya Undang-Undang Nomor 52 Tahun 2009 tentang Perkembangan Kependudukan dan Pembangunan Keluarga sebagai pengganti Undang- Undang Nomor 10 Tahun 1992 tentang Perkembangan Kependudukan dan Pembangunan Keluarga Sejahtera. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 52 tahun 2009 pasal 1, KB diartikan sebagai 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. Program KB bertujuan untuk memenuhi permintaan pelayanan KB dan Kesehatan Reproduksi (KR) yang berkualitas serta mengendalikan angka

kelahiran yang pada akhirnya meningkatkan kualitas penduduk dan mewujudkan keluarga-keluarga kecil berkualitas.

Pada awalnya pendekatan KB lebih diarahkan pada aspek demografis dengan upaya pokok pengendalian jumlah penduduk dan penurunan fertilitas, namun berdasarkan perubahan paradigma yang disepakati dalam *International Conference on Population and Development* (ICPD) atau konferensi Kependudukan di Kairo tahun 1994, program KB berubah dari pendekatan populasi dan penurunan fertilitas, menjadi ke arah pendekatan kesehatan reproduksi dengan memperhatikan hak-hak reproduksi dan kesetaraan gender. Hal ini dilatarbelakangi karena kesertaan ber-KB secara umum didominasi oleh perempuan, sedang pada pria tingkat kesertaannya masih sangat rendah (kurang dari 6 %) dari jumlah total Peserta KB Aktif (PA) yang ada atau kalau dibandingkan secara proporsional persentase kesertaan pria dan wanita sangat tidak proporsional. Selain itu, sumbangan terbesar dan yang mempunyai dampak sangat signifikan terhadap laju pertumbuhan penduduk (LPP) adalah pengguna alat kontrasepsi jangka panjang, yang salah satunya adalah Medis Operasi Pria (MOP), sehingga tingkat kesertaan KB pria masih perlu terus mendapatkan perhatian serius dan ditingkatkan pencapaiannya.

Kebijakan formal tentang peningkatan partisipasi pria dalam praktik KB dan KR secara jelas baru terlihat semenjak dicanangkannya era baru program KB nasional tahun 2000. Berdasarkan Rapat Kerja Nasional Program KB tahun 2000 yang mengamanatkan perlunya ditingkatkan partisipasi pria dalam KB, maka hal ini ditindak lanjuti melalui Keputusan Kepala Badan Koordinasi Keluarga Berencana

Nasional Nomor 10/HK-010/B5/2001 tanggal 17 Januari 2001 tentang Organisasi dan Tata Kerja Badan Koordinasi Keluarga Berencana Nasional dengan membentuk Direktorat Partisipasi Pria di Bawah Deputi Bidang Keluarga Berencana dan Kesehatan Reproduksi yang bertugas merumuskan kebijakan operasional peningkatan partisipasi pria. Salah satu sasaran programnya adalah meningkatkan partisipasi pria sebagai peserta KB, motivator dan kader, serta mendukung istri dalam KB dan kesehatan reproduksi, yang tolak ukurnya (1) Meningkatnya peserta KB Kondom dan Medis Operasi Pria (MOP) 10 %, dan (2) Meningkatnya motivator/kader pria menjadi 10 %. (Zaeni,2006:4)

Provinsi Lampung merupakan suatu wilayah yang tidak luput dari sasaran Program KB Nasional. Jumlah penduduk Provinsi Lampung hingga tahun 2014 telah mencapai 7.596.115 jiwa atau sekitar 3% dari jumlah penduduk nasional. Bila dibandingkan dengan hasil sensus penduduk tahun 2000 yang mencatat jumlah penduduk Lampung sebanyak 6.730.751 jiwa, populasi hingga 2010 bertambah 12,86% dengan laju pertumbuhan 1,23% per tahun. Bandar Lampung yang merupakan ibukota dari Provinsi Lampung juga terus mengalami kenaikan jumlah penduduk setiap tahunnya. Pada tahun 2009 jumlah penduduk kota Bandar Lampung berjumlah 833.517, pada tahun 2010 tercatat sebanyak 881.801 jiwa, kemudian pada tahun 2011 jumlah tersebut meningkat sebanyak 55% menjadi 1.364.759 jiwa dan kembali mengalami peningkatan menjadi 1.446.160 jiwa pada tahun 2012. Untuk lebih jelasnya dapat dilihat pada tabel berikut:

Tabel 1.1 Jumlah Penduduk Kota Bandar Lampung Tahun 2009-2012

No	Tahun	Jumlah Penduduk (jiwa)	Laju Pertumbuhan Penduduk
1	2009	833.517	-
2	2010	881.801	5,8 %
3	2011	1.364.759	54,76 %
4	2012	1.446.160	6 %

(Sumber : <http://regionalinvestment.bkpm.go.id>, diakses pada 15 Mei 2014, 16.00 wib).

Walaupun Pemerintah telah mulai melaksanakan pembangunan yang berorientasi pada kesetaraan gender, namun perkembangan pelaksanaan program KB saat ini masih terkesan bias gender atau lebih banyak terfokus kepada jenis kelamin tertentu dalam hal ini perempuan, sedangkan partisipasi pria dalam menggunakan alat kontrasepsi masih sangat rendah. Pada tingkat nasional, hasil Survey Demografi Kesehatan Indonesia (SDKI) menunjukkan kenaikan angka partisipasi pria dalam mengikuti program KB hanya naik 0,2% per tahunnya. Dilihat dari angka pencapaian peningkatan partisipasi pria pada tahun 1991 sebesar 0,8% (SDKI 1991). Pada tahun 2003 sebesar 1,3 % (SDKI 2002-2003), sedangkan pada tahun 2007 sebesar 1,5 % (SDKI 2007). (Sumber:<http://www.academia.edu> , diakses pada 15 Agustus 2014, 06.15 WIB)

Berdasarkan pra riset yang dilakukan peneliti pada tanggal 5 Juni 2014 di Badan Koordinasi Keluarga Berencana dan Pemberdayaan Perempuan (BKKBPP) Kota Bandar Lampung dengan informan Ferdy Firman Sagani selaku Sub Bidang Operasional KB dan KR diketahui bahwa sampai dengan bulan Juni 2014 partisipasi pria dalam program KB masih sangat rendah. Jumlah Pasangan Usia Subur (PUS) di Kota Bandar Lampung berjumlah 112.485, dari jumlah tersebut sebanyak 109.359 (97,22%) menjadi Peserta KB Aktif (PA) dengan rincian peserta KB aktif wanita berjumlah 104.770 akseptor (95,80%), sedangkan peserta

KB aktif pria berjumlah 4.589 akseptor (4,20%). Jumlah tingkat kesertaan KB pria (yang menggunakan MOP) hanya berjumlah 1.341 akseptor (1,23% dari total PA), sedangkan partisipasi pria dengan menggunakan alat kontrasepsi kondom berjumlah 3.248 akseptor (2,97% dari jumlah PA). Untuk lebih jelasnya dapat dilihat dalam tabel berikut:

Tabel 1.2 Peserta KB Aktif Kota Bandar Lampung Sampai dengan Bulan Juni 2014

No	Alat Kontrasepsi	Jumlah	Persentase (%)
1	IUD	16.467	15,05
2	MOW	2.168	1,98
3	MOP	1.341	1,23
4	KONDOM	3.248	2,97
5	SUNTIK	39.396	36,02
6	PIL	37.469	34,26
7	IMPLAN	9.270	8,49
JUMLAH		109.359	100

(Sumber : Diolah peneliti dari data BKKBPP Kota Bandar Lampung, 2014)

Berdasarkan observasi awal yang dilakukan oleh peneliti di salah satu wilayah di Bandar Lampung pun menunjukkan bahwa sebagian besar peserta Program KB aktif yaitu wanita, sangat sedikit sekali pria yang mau menjadi peserta aktif program KB. Alat kontrasepsi yang digunakan pun masih sebatas kondom, belum banyak pria usia subur yang mau melakukan Vasektomi atau MOP karena berbagai alasan. (*Observasi di Kecamatan Sukarame Bandar Lampung, Agustus 2014*). Rendahnya partisipasi pria dalam program KB tidak hanya terjadi di tempat observasi awal yang dilakukan peneliti, hal serupa juga terjadi hampir di seluruh kecamatan yang ada di Kota Bandar Lampung. Hal tersebut dapat dilihat pada tabel berikut :

Tabel 1.3 Pencapaian Peserta KB Aktif (PA) Kota Bandar Lampung Sampai dengan Bulan Juni 2014

No	Kecamatan	Jumlah PA	IUD	MOP	Suntik	Pil	Kondom	Implan
1	Teluk Betung Selatan	4.350	421	36	1817	1442	111	441
2	Teluk Betung Utara	4.877	1009	72	1332	1395	206	651
3	Tanjung Karang Timur	3.671	330	52	1722	1211	59	274
4	Tanjung Karang Barat	7.517	985	113	2290	2508	95	546
5	Tanjung Karang Pusat	6.986	1047	301	2455	2596	165	252
6	Teluk Betung Barat	2.961	234	21	1055	1137	122	519
7	Kedaton	5.691	1146	92	1930	1730	390	257
8	Sukarame	5.852	802	4	2228	1996	180	489
9	Panjang	9.161	453	109	3432	4144	140	207
10	Kemiling	8.938	2308	140	2755	2388	460	998
11	Sukabumi	6.389	1065	54	2378	2138	99	656
12	Tanjung Senang	5.180	1319	47	1182	1692	196	633
13	Rajabasa	4.757	885	22	1924	1071	269	554
14	Bumi Waras	5.526	359	23	2365	2048	56	550
15	Kedamaian	6.034	762	39	2580	2026	142	601
16	Enggal	3.091	402	47	1104	1061	130	209
17	Teluk Betung Timur	3.894	407	38	1539	1481	119	386
18	Labuhan Ratu	3.255	551	45	1014	1374	78	206
19	Way Halim	7.538	1188	36	2688	2879	141	473
20	Langkapura	4.159	794	50	1606	1202	90	368
	Jumlah	109.827	16.467	1.341	39.396	37469	3.248	9.270

(Sumber : Diolah peneliti dari data BKKBPP Kota Bandar Lampung, 2014)

Partisipasi pria diperlukan dalam pelaksanaan program KB khususnya dalam penggunaan alat kontrasepsi, hal ini dikarenakan pria sebagai anggota dalam keluarga juga merupakan aktor KB, pria bertanggung jawab secara sosial, moral dan ekonomi dalam membangun keluarga dan juga mempunyai hak reproduksi yang sama dengan wanita atau dengan kata lain orang yang ikut berperan dalam KB, sehingga keberhasilan program KB tidak hanya ditentukan oleh wanita tetapi juga oleh pria sebagai anggota dalam sebuah keluarga yang berkewajiban untuk mewujudkan keluarga kecil sejahtera. Peningkatan partisipasi pria dalam program KB diharapkan akan mampu mendorong peningkatan kualitas pelayanan KB dan KR, peningkatan kesetaraan dan keadilan gender, peningkatan penghargaan terhadap hak azasi manusia (HAM) dan berpengaruh positif dalam mempercepat penurunan angka kelahiran total.

Selain memiliki dampak positif bagi pengendalian laju pertumbuhan penduduk, KB pria juga memberikan dampak positif bagi penggunanya. Bila KB pada wanita sebagian besar menimbulkan efek samping, seperti menimbulkan flek hitam atau membuat tubuh mengalami obesitas, maka KB pria justru hampir tidak memiliki efek samping. MOP merupakan suatu metode kontrasepsi pada pria yang sangat aman, sederhana dan sangat efektif. Sebagian orang yang telah melakukan MOP justru merasa kemampuan seksualnya semakin bertambah.

Pada penelitian ini, kebijakan yang akan diteliti oleh peneliti adalah berbentuk suatu program yakni Program KB. Program KB merupakan program sosial dasar yang menangani lima aspek, sebagaimana tercermin dalam Undang Undang No 52 Tahun 2009 tentang Perkembangan Kependudukan dan Pembangunan Keluarga pasal 21 ayat 2 yang meliputi: 1) Mengatur kehamilan, 2) Menjaga kesehatan dan menurunkan angka kematian ibu, bayi, dan anak, 3) Meningkatkan akses dan kualitas informasi, pendidikan, konseling, dan pelayanan KB dan KR, 4) Meningkatkan partisipasi dan kesertaan pria dalam praktik KB, serta 5) Mempromosikan penyusuan bayi sebagai upaya untuk menjarangkan jarak kehamilan.

Sebagai bentuk tindak lanjut UU No.52 Tahun 2009 pasal 21 ayat 2 point ke 4 tentang peningkatan partisipasi dan kesertaan pria dalam praktik KB, maka Badan Koordinasi Keluarga Berencana Nasional menindaklanjuti dengan mengeluarkan Peraturan Kepala BKKBN Nomor 145/HK.010/B5/2009 tentang pedoman peningkatan partisipasi pria. Selanjutnya sebagai penjabaran dari Peraturan Kepala BKKBN Nomor 145/HK.010/B5/2009 tentang pedoman peningkatan

partisipasi pria tersebut maka dibuatlah petunjuk pelaksanaan peningkatan partisipasi pria yang diharapkan dapat menjadi acuan dasar dalam melaksanakan program KB melalui kesertaan pria dalam KB sebagai salah satu wujud keadilan dan kesetaraan gender.

Melihat begitu pentingnya peningkatan partisipasi pria dalam praktik KB, maka penyelenggaraannya pun menjadi sangat penting. Program peningkatan partisipasi pria dalam praktik KB ini tidak akan mencapai tujuannya jika tidak diimplementasikan dengan baik mengingat implementasi kebijakan merupakan tahapan yang sangat penting dalam keseluruhan struktur kebijakan. Kebijakan-kebijakan hanya sekedar berupa impian atau rencana bagus yang tersimpan rapi dalam arsip jika tidak diimplementasikan. Selain itu menurut Nugroho (2012:625), dalam suatu kebijakan rencana memegang 20% keberhasilan, implementasi 60% dan 20% sisanya adalah bagaimana kita mengendalikan implementasi. Adapun dari dua puluh kecamatan yang ada di Bandar Lampung, peneliti memilih dua kecamatan yang dijadikan sebagai lokasi penelitian, yaitu Kecamatan Kedaton dan Kecamatan Panjang. Peneliti tertarik meneliti di Kecamatan Kedaton karena kecamatan ini merupakan salah satu kecamatan yang memiliki jumlah peserta KB pria terendah sampai dengan Bulan Juni 2014, sementara Kecamatan Panjang merupakan salah satu kecamatan yang memiliki jumlah peserta KB pria tertinggi sampai dengan Bulan Juni 2014.

Berdasarkan masalah-masalah diatas maka peneliti tertarik untuk melakukan penelitian dengan judul **“Implementasi Program Keluarga Berencana Bagi Pria di Kota Bandar Lampung (Analisis Peraturan Kepala BKKBN Nomor 145/HK.010/B5/2009 tentang Peningkatan Partisipasi Pria)”**

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan pemaparan latar belakang masalah diatas, maka rumusan masalah dalam penelitian ini adalah:

1. Bagaimanakah implementasi program KB bagi Pria di kota Bandar Lampung (Analisis Peraturan Kepala BKKBN Nomor: 145/HK.010/B5/2009 tentang Peningkatan Partisipasi Pria) ?
2. Faktor-faktor apa sajakah yang menjadi penghambat implementasi program KB bagi Pria di kota Bandar Lampung (Analisis Peraturan Kepala BKKBN Nomor: 145/HK.010/B5/2009 tentang Peningkatan Partisipasi Pria) ?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah di atas, maka dalam hal ini yang menjadi tujuan penelitian adalah:

1. Untuk mendeskripsikan dan menganalisis implementasi program KB di kota Bandar Lampung khususnya pada peningkatan partisipasi pria dalam program tersebut.
2. Untuk menganalisis faktor-faktor apa saja yang menjadi penghambat dalam implementasi program KB di kota Bandar Lampung khususnya dalam meningkatkan partisipasi pria dalam program tersebut.

D. Manfaat Penelitian

Manfaat dari penelitian ini, yaitu :

- a. Secara teoritis, penelitian ini dapat menambah wawasan dalam Ilmu Administrasi Negara khususnya tentang implementasi kebijakan publik.
- b. Secara praktis, penelitian ini dapat berguna sebagai bahan masukan bagi instansi dan pihak-pihak terkait dalam membuat dan menyempurnakan program KB, khususnya di bidang peningkatan partisipasi pria dalam praktik KB.