

IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PENGENDALIAN PERTUMBUHAN DAN PENINGKATAN KUALITAS PENDUDUK DI TULUNGAGUNG DITINJAU DARI TEORI *BRINKERHOFF* DAN *CROSBY*

Rizqi Bachtiar, M. Irfan Islamy, Bambang Santoso Haryono

Jurusan Administrasi Publik Fakultas Ilmu Administrasi, Universitas Brawijaya, Malang
E-mail: rizqi.bachtiar@gmail.com

Abstract: *The Implementation of Growth Control and Population Improvement Policy in Tulungagung Based on Brinkerhoff and Crosby Theory. The main issues of the Indonesian population is population explosion and high level of poverty. To overcome this, the government issued Law No. 52 of 2009 on Population and Family Development which established the National Population and Family Planning, hereinafter abbreviated BKKBN (Article 53 of Law PKPK). The purpose of this study is to describe, and analyze growth control policy implementation and population quality improvement in Tulungagung seeing from Brinkerhoff and Crosby Theory. Implementation of growth control policy and population quality improvement can be seen from (a) Formulation legitimization, where vertically, Law PKPK is not used as legal based for the local regulation. (b) Constituency building is well done already. (c) Resource accumulation of available resources, where the human resources is not enough yet comparable to the SOP. (d) Organizational design has been modified by the date. (e) Resource mobilization is not maximum yet. (f) Monitoring impact is well done already.*

Keywords: *population growth, quality improvement, Brinkerhoff and Crosby theory*

Abstrak: *Implementasi Kebijakan Pengendalian Pertumbuhan dan Peningkatan Kualitas Penduduk Di Tulungagung Ditinjau Dari Teori Brinkerhoff dan Crosby.* Permasalahan utama kependudukan adalah ledakan penduduk dan tingginya tingkat kemiskinan. Untuk mengatasi hal tersebut, pemerintah mengesahkan Undang-Undang Nomor 52 Tahun 2009 tentang Perkembangan Kependudukan dan Pembangunan Keluarga yang mengamanatkan terbentuknya Badan Kependudukan dan Keluarga Berencana Nasional yang selanjutnya disingkat BKKBN (Pasal 53 UU PKPK). Tujuan penelitian ini untuk, mendeskripsikan, dan menganalisis implementasi kebijakan pengendalian pertumbuhan dan peningkatan kualitas penduduk di Tulungagung ditinjau dari teori Brinkerhoff dan Crosby. Implementasi kebijakan pengendalian pertumbuhan dan peningkatan kualitas penduduk dapat dilihat dari (a) Legitimasi kebijakan, secara vertikal UU PKPK belum dijadikan pertimbangan dalam Peraturan Bupati Kabupaten Tulungagung Nomor 54 Tahun 2011 tentang Tugas, Fungsi dan Tata Kerja Badan Pemberdayaan perempuan, Perlindungan Anak dan Keluarga Berencana Kabupaten Tulungagung. (b) Pengembangan konstituen telah terlaksana dengan baik. (c) Akumulasi sumber daya yang tersedia, di mana sumber daya manusia belum memenuhi SOP dari segi jumlah. (d) Desain organisasi dan modifikasi telah dimodifikasikan sesuai dengan perkembangan zaman. (e) Mobilisasi sumber daya kurang maksimal. (f) Monitoring kebijakan terlaksana dengan baik.

Kata kunci: *pertumbuhan penduduk, peningkatan kualitas, teori Brinkerhoff dan Crosby*

Pendahuluan

Budiman (2000, h.13) menjelaskan bahwa pembangunan sebenarnya meliputi dua unsur pokok yaitu masalah materi yang akan dihasilkan dan dibagi dan masalah manusia yang menjadi pengambil inisiatif (manusia pembangun).

Artinya, pembangunan tidak hanya tentang produksi dan distribusi barang, namun harus bisa menciptakan kondisi yang membuat manusia bisa mengembangkan kreativitasnya. Akan tetapi penyebaran potensi sumber daya manusia sebagai aktor pembangunan di

Indonesia tidak begitu merata dan masih banyak penduduk yang hidup di bawah garis kemiskinan menyebabkan lemahnya perekonomian Indonesia yang oleh Salladien (2003, h.4) dalam studinya menjelaskan bahwa hal tersebut dikarenakan oleh minimnya sumber daya manusia yang berkualitas. Menurut Faturochman, dkk (2005) dalam studinya, jika jumlah penduduk yang ada sekarang dibiarkan tanpa adanya sistem kendali yang bagus (*population explosion*), pembangunan tidak bisa dijalankan karena daya dukung sumber alam terbatas.

Berkaitan dengan tingkat kemiskinan, menurut Badan Pusat Statistik per Maret 2012 jumlah penduduk miskin di Indonesia mencapai 29,13 juta orang (11,96 persen), berkurang 0,89 juta orang (0,53 persen) dibandingkan dengan jumlah penduduk miskin pada Maret 2011 sebanyak 30,02 juta orang (12,49 persen). Berdasarkan daerah tempat tinggal penduduk Indonesia, selama periode Maret 2011 sampai dengan Maret 2012, penduduk miskin di daerah perkotaan dan pedesaan masing-masing turun 399,5 ribu orang (0,45 persen) dan 487 ribu orang (0,60 persen) (www.bps.go.id, diakses 13 Januari 2013). Meskipun terdapat penurunan jumlah penduduk miskin, tetap saja penduduk miskin menjadi indikator kurang makmurnya suatu Negara.

Nugroho (2011, h.18) dalam bukunya menjelaskan bahwa tugas dari pemerintah itu sendiri sebagai pemegang kekuasaan untuk dapat mengendalikan dan memajemen rakyat. Di satu sisi, sesuai dengan forum ICPD (*International Conference on Population and Development*) di Bangkok 11-17 Desember 2002, setiap negara termasuk Indonesia harus mampu melahirkan kebijakan-kebijakan nasional tentang kependudukan, terutama yang berkaitan dengan kesejahteraan penduduk yang mencakup pelayanan kesehatan, akses terhadap pendidikan, kesehatan reproduksi, menekan Angka Kematian Ibu (AKI), serta pencegahan dan penanganan penyakit menular seperti HIV/AIDS yang intensitasnya cenderung

meningkat. Pemerintah dalam hal ini Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPR-RI) menginisiasi terbentuknya 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.

Deputi Bidang Keluarga Sejahtera dan Pemberdayaan Keluarga (KS-PK) Badan Kependudukan dan Keluarga Berencana Nasional (BKKBN), Sudibyo Alimoeso mengatakan bahwa BKKBN perlu meningkatkan sosialisasi kepada pemerintahan daerah tentang UU PKPK karena dinilai kurang tersosialisasikan dengan baik. Selain itu, kurangnya dalam mendukung penuh kebijakan ini karena kekurangan *resources* juga menjadi hambatan untuk implementasi UU PKPK (www.bengkulu.bkkbn.go.id, diakses 21 Januari 2013). Disatu sisi, Edward dalam Nugroho (2009, h.512) menjelaskan bahwa komunikasi dan *resources* juga menjadi pokok implementasi kebijakan. Komunikasi berkenaan dengan bagaimana kebijakan dikomunikasikan pada organisasi dan/atau publik, ketersediaan sumber daya untuk melaksanakan kebijakan, sikap dan tanggap dari para pihak yang terlibat, dan bagaimana struktur organisasi pelaksana kebijakan. *Resources* berkenaan dengan ketersediaan sumber daya pendukung, khususnya sumber daya manusia. Hal ini berkenaan dengan kecakapan pelaksanaan kebijakan publik untuk *carryout* kebijakan secara efektif.

Kabupaten Tulungagung mempunyai Indeks Pertumbuhan Masyarakat (IPM) yang termasuk tinggi di wilayah Provinsi Jawa Timur. Namun, apakah Indeks Pertumbuhan Masyarakat (IPM) yang dijelaskan di tabel itu mempunyai korelasi dengan implementasi kebijakan

Pengendalian Pertumbuhan dan Peningkatan Kualitas Penduduk Berdasarkan Undang-Undang Nomor 52 Tahun 2009 tentang Perkembangan Kependudukan dan Pembangunan Keluarga yang dijabarkan di Kabupaten Tulungagung dalam bentuk Badan Pemberdayaan Perempuan, Perlindungan Anak dan Keluarga Berencana (BPPPA&KB).

Dijelaskan Tulungagung Dalam Angka (2011, h.97), angka laju pertumbuhan penduduk di Tulungagung yakni 3,55 persen jauh lebih tinggi dibandingkan dengan laju pertumbuhan penduduk di Indonesia yaitu 1,49 persen. Lebih rinci lagi, kecamatan Bandung merupakan kecamatan yang mempunyai *sex ratio* dan *percentage of population Growth* paling tinggi dibandingkan dengan 18 kecamatan di kabupaten Tulungagung, namun mempunyai laju pertumbuhan (*the growth percentage*) yang rendah di tataran kabupaten Tulungagung tapi termasuk tinggi di Indonesia, yaitu 3,31 persen. Di satu sisi, Bandung Dalam Angka (2012, h.49), desa Ngunggahan merupakan desa di kecamatan Bandung yang paling tinggi tingkat kesejahteraan keluarga, dan desa Bulus yang paling rendah tingkat kesejahteraan keluarganya.

Implementasi kebijakan kependudukan di Tulungagung, terlebih di Kecamatan Bandung secara garis besar belum optimal karena ada beberapa faktor yang mendasari belum tercapainya maksimal implementasi kebijakan kependudukan tersebut. Berkaitan dengan laju pertumbuhan, Tulungagung mempunyai laju pertumbuhan 3,35 persen, dengan Kecamatan Bandung yang mempunyai laju pertumbuhan tinggi pula yaitu 3,31 persen, bandingkan dengan Indonesia sendiri yang hanya 1,49 persen. Berdasarkan kenyataan tersebut, peneliti tertarik untuk mengambil judul skripsi **“Implementasi Kebijakan Pengendalian Pertumbuhan dan Peningkatan Kualitas Penduduk di Tulungagung Ditinjau Dari Teori Brinkerhoff dan Crosby”**.

Permasalahan

Secara umum, implementasi kebijakan kependudukan di Tulungagung, terlebih di Kecamatan Bandung belum berjalan dengan optimal karena ada beberapa faktor yang mendasari belum tercapainya maksimal implementasi kebijakan kependudukan tersebut. Berkaitan dengan laju pertumbuhan, Tulungagung mempunyai laju pertumbuhan 3,35 persen, dengan Kecamatan Bandung yang mempunyai laju pertumbuhan tinggi pula yaitu 3,31 persen, bandingkan dengan Indonesia sendiri yang hanya 1,49 persen. Tingkat kesejahteraan rumah tangga di Kecamatan Bandung dikatakan kurang, karena 75,67 persen rumah tangganya masuk golongan rumah tangga pra sejahtera, dan sebesar 24,33 persen masuk kelompok sejahtera (Bandung Dalam Angka, 2012, h.1). Meskipun sudah melaksanakan kebijakan kependudukan dengan agenda Program Keluarga Berencana, namun tetap saja kurang optimal mencegah tingginya berbagai masalah kependudukan di Kecamatan Bandung di antaranya laju pertumbuhan tinggi, kesenjangan sosial, tidak meratanya persebaran penduduk, serta banyaknya rumah tangga pra sejahtera.

Tinjauan Pustaka

1. Gambaran Umum Kependudukan di Tulungagung

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

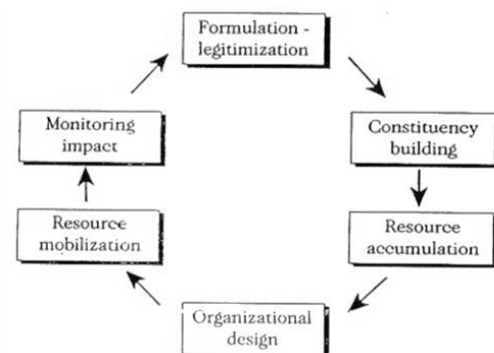
tipologi kependudukan tingkat kabupaten, di antaranya mengenai persebaran penduduk, diperoleh pembuktian secara luas serta dapat diakui, bahwa akibat kecenderungan penduduk untuk berdomisili pada daerah-daerah yang berfasilitas relatif lengkap, misalnya daerah perkotaan, telah mengakibatkan persebaran 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 km², 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 km² 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, h.1).

2. Teori Implementasi Kebijakan Brinkerhoff dan Crosby



Gambar 1. Siklus Dalam Implementasi Kebijakan Publik

Sumber: Brinkerhoff dan Crosby (2002, h.34)

Gambar di atas menunjukkan bahwa dalam reformasi implementasi kebijakan dibutuhkan 6 tahapan yakni:

1) 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. Langkah ini dapat melibatkan beberapa individu atau kelompok dengan kredibilitas, sumber daya politik, dan kesediaan mengambil risiko modal politik untuk mendukung kebijakan. Perubahan kebijakan dapat muncul dari berbagai sumber dan harus diakui bahwa kebijakan yang dibuat sebagai kebijakan yang sah dan layak untuk mengawali proses implementasi, sehingga dapat mewujudkan sebuah perubahan dalam pembangunan.

2) 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.

Pengembangan konstituen yang kuat mengharuskan manajer reformasi kebijakan dalam menggunakan bahasa harus mudah dimengerti dan menarik bagi pendukung potensial, mereka juga perlu untuk membantu kelompok pendukung untuk mengenali dan mengartikulasikan kepentingan mereka sedemikian rupa sehingga mendukung dan

memperkuat inisiatif reformasi. Pembangunan dukungan juga berarti menunjukkan orang-orang dengan minat yang positif dalam kebijakan, mengubah cara untuk bertindak, bagaimana menjadi berguna, informasi, dan dukungannya harus ditentukan.

3) Akumulasi Sumber daya

Dalam mengimplementasikan ke-bijakan baru, sumber daya manusia, teknik, bahan-bahan, dan sumber daya keuangan harus dialokasikan dan dipersiapkan terlebih dahulu. Sementara sumber daya eksternal dapat menutupi sebagian dari apa yang akan dibutuhkan, hal ini dapat dilakukan dengan upaya mengumpulkan sumber daya yang cukup. Kegagalan implementasi kebijakan selama ini salah satunya disebabkan karena ketidakmampuan pemerintah untuk mendistribusikan sumber daya dengan prioritas sehingga menyebabkan program atau proyek tidak dapat dilaksanakan dengan baik. Oleh karena itu maka tugas utama pemerintah harus mampu mengakumulasi semua sumber daya.

4) Desain Organisasi dan Modifikasi

Pengenalan tugas baru dan tujuan yang menyertai reformasi kebijakan kemungkinan akan menyebabkan modifikasi dalam organisasi pelaksana. Namun, desain organisasi dan/atau modifikasi menimbulkan beberapa masalah. Pertama, karena adanya prosedur yang mengakar dan rutinitas, dan aliansi dengan konstituen dan kepentingan yang ada, sering ada resistensi untuk membuat perubahan baik mandat atau struktur organisasi yang didirikan. Staf tidak dapat berkomitmen untuk menjalankan kebijakan baru atau mungkin menentangnya. Kedua, tugas yang

bersifat substansial berbeda dari yang ada saat ini, dan organisasi tidak memiliki kapasitas untuk menjalankannya.

Adanya kesulitan dalam membangun rutinitas baru atau tugas-tugas dalam organisasi, mungkin lebih mudah dan lebih layak secara politis untuk menciptakan struktur baru dari pada merombak yang lama. Staf dalam organisasi yang ada memahami penganggaran, pengadaan, keuangan, dan sistem personil pemerintah dan kemungkinan besar memiliki jaringan politik mereka sendiri. Kondisi ini dapat membantu untuk melakukan sebuah reformasi jika mereka dapat mendukung sebuah perubahan, tetapi mereka merupakan hambatan jika mereka menentang perubahan. Menciptakan organisasi baru memiliki manfaat, di antaranya organisasi menjadi bersih dan mendapatkan dukungan dari banyak pihak, namun untuk mewujudkan semua itu membutuhkan waktu yang lama.

5) Memobilisasi Sumber daya dan Aksi

Jika perubahan kebijakan adalah untuk mencapai hasil, maka sumber daya dan tindakan harus dimobilisasi ke arah yang tepat. Sebelum sumber daya dan mobilisasi tindakan dimulai, perubahan kebijakan cenderung sebagian besar hanya sebatas tulisan. Sehingga adanya reformasi kebijakan kemungkinan akan menghadapi perlawanan keras dan menghasilkan konflik. Mobilisasi sumber daya memerlukan perencanaan dan pelaksanaan yang baik. Hal ini termasuk penyusunan rencana aksi nyata, klarifikasi target kinerja dan standar, dan kemudian pelaksanaan kegiatan tersebut.

Dalam mewujudkan perubahan dan kemajuan ke depan perlu memperhatikan insentif bagi pelaku kebijakan untuk mengadopsi model baru dan praktek yang dibutuhkan oleh perubahan kebijakan. Tidak adanya insentif yang memadai maka mobilisasi sumber daya akan terganggu. Hal ini dikarenakan jika mereka yang mampu mengendalikan sumber daya dalam organisasi pelaksana tidak merasakan manfaat yang memadai untuk mengubah perilaku mereka, maka kebijakan tersebut tidak akan bisa diterapkan.

6) Pemantauan Kemajuan dan Dampak Perubahan Kebijakan

Perubahan kebijakan yang berhasil, maka dampaknya akan dibuktikan dalam beberapa cara atau yang lain seperti perilaku berubah, keuntungan yang lebih besar atau lebih baik kepada konsumen atau klien, dan produksi yang lebih efektif atau efisien dalam penggunaan sumber daya, Namun, tidak semua strategi kebijakan perubahan mewujudkan hasil yang positif, manfaat atau niat yang baik. Beberapa kebijakan publik yang diimplementasikan menghasilkan hasil yang tidak diinginkan dan tak terduga dan/atau dampak negatif.

Kondisi tersebut terjadi dikarenakan reformasi kebijakan yang bersifat jangka panjang dan manfaat dan dampak tidak muncul secara bersamaan dan tiba-tiba. Oleh karena itu maka pemantauan kemajuan dalam bentuk indikator proses sangat penting. Beberapa indikator proses yang berhubungan dengan pemantauan seperangkat tugas pelaksanaan, selain itu adanya pelacakan indikator ini akan memfasilitasi pembelajaran dan koreksi kesalahan, yang dapat membantu menghindari dampak negatif kebijakan. Pemantauan ini

juga penting untuk tujuan akuntabilitas, untuk memastikan bahwa kebijakan yang dijalankan oleh manajer dan 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 (NGO, misalnya, LSM pengawas), kampus, bahkan badan internasional.

Pemantauan perubahan kebijakan membutuhkan mekanisme yang baik untuk tinjauan periodik dan evaluasi kebijakan serta untuk melacak di beberapa instansi selama beberapa tahun. Interaksi perubahan kebijakan antar instansi tidak selalu jelas. Hal ini dikarenakan implementasi kebijakan melibatkan beberapa lembaga, sehingga siapa yang memantau dan melaporkan gambaran yang komprehensif Tentang dampak kebijakan keseluruhan kadang-kadang bisa menjadi masalah, oleh karena itu di sisi teknis penting untuk melacak efek kumulatif dan interaktif dari semua aktor pelaksana dalam rangka mengetahui *output* dan perubahan dari adanya kebijakan. Namun, hal ini dapat memerlukan investasi besar dalam *monitoring* dan evaluasi dan risiko menciptakan sistem yang memberatkan serta mengalihkan perhatian dari pelaksanaannya. Di sisi birokrasi, pemantauan dan evaluasi laporan dan hasilnya dapat digunakan untuk memberikan *reward and punishment* bagi pelaksana kebijakan, sehingga kadang dapat memunculkan ketegangan dan konflik. Sedangkan dalam konteks pemantauan independen, pemantauan dapat dilakukan oleh lembaga pengawasan publik dan kelompok masyarakat sipil memainkan peran kunci dalam

memastikan akuntabilitas dan responsivitas kebijakan untuk kebutuhan konstituen dan keinginan.

Metode Penelitian

Penelitian ini menggunakan metode penelitian kualitatif dengan pendekatan deskriptif. Fokus penelitian adalah Implementasi kebijakan pengendalian pertumbuhan dan peningkatan kualitas penduduk di Tulungagung ditinjau dari Teori Brinkerhoff dan Crosby. Analisis data menggunakan analisis data dari Creswell.

Pembahasan

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 non-kementerian 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.

Berkaitan dengan data kependudukan, penduduk Kabupaten Tulungagung tahun 2010 mengalami kenaikan sebesar 0,43 dibanding akhir tahun 2009. 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. 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 di Tulungagung dijalankan oleh BPPPA&KB yang merupakan nama khusus dari BPPKBD yang dalam implementasi akan dipotret melalui 5 aspek sebagai berikut:

- a. Legitimasi kebijakan di tataran institusi vertikal dan horizontal dapat dilihat dari program-program BPPPA&KB Kabupaten Tulungagung dan UPT PPPA&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 konsideran.

- b. Pengembangan konstituen dapat dilihat dari program kerja pembinaan institusi masyarakat pedesaan/perkotaan, yakni program penyuluhan maupun Konsultasi, Informasi, Edukasi (KIE) yang berimplikasi terhadap naiknya 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.

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

- 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 menyosialisasikan 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.

Kesimpulan

Secara garis besar, berdasarkan teori Brinkerhoff dan Crosby, implementasi kebijakan pengendalian pertumbuhan dan peningkatan kualitas penduduk di Tulungagung dapat dikatakan kurang optimal dari segi akumulasi sumber daya, serta mobilisasi sumber daya dan aksi. Namun implementasi telah berjalan optimal dari segi legitimasi kebijakan, pengembangan konstituen, struktur dan desain organisasi, serta *monitoring* kemajuan dan dampak adanya implementasi. Untuk memaksimalkan pencapaian dari program pengendalian dan peningkatan kualitas penduduk di Kabupaten Tulungagung, Pemerintah Daerah diharapkan dapat menambah jumlah PLKB dan memperhatikan kesejahteraan PPKBD yang merupakan ujung tombak pelaksana kebijakan.

DAFTAR PUSTAKA

- BKKBN Perlu Tingkatkan Sosialisasi UU Kependudukan** [Internet] Available from:(<http://bengkulu.bkkbn.go.id/ViewBerita.aspx?BeritaID=1272>) [Accessed: 21 Januari 2013]
- Brinkerhoff dan Crosby. (2002) **Managing Policy Reform: Concepts and Tools for Decision Makers in Development and Transitioning Countries**. West Hartford, Kumarian Press.
- Budiman, Arief. (2000) **Teori Pembangunan Dunia Ketiga**. Jakarta, Gramedia Pustaka Utama.
- Menggagas Kebijakan Kependudukan Baru** [Internet] Available from: (<http://fatur.staff.ugm.ac.id/file/BUKU%20-%20Reorientasi%20Kebijakan%20Kependudukan.pdf>) [Accessed: 13 January 2013]
- Nugroho, Riant. (2009) **Public Policy**. Jakarta, Elex Media Komputindo.
- Pemerintah Kabupaten Tulungagung. (2011) **Tulungagung dalam Angka 2011**. Tulungagung: BPS Kabupaten Tulungagung. Tidak diterbitkan.
- Pemerintah Kabupaten Tulungagung. (2012) **Kecamatan Bandung dalam Angka 2012**. Tulungagung: BPS Kabupaten Tulungagung. Tidak diterbitkan.
- Peraturan Bupati Kabupaten Tulungagung Nomor 54 Tahun 2011 tentang Tugas, Fungsi dan Tata Kerja Badan Pemberdayaan perempuan, Perlindungan Anak dan Keluarga Berencana Kabupaten Tulungagung.
- Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan antara Pemerintah Daerah Provinsi dan Pemerintah Kabupaten/Kota.
- Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 41 Tahun 2007 tentang Organisasi Perangkat Daerah.
- Profil Kemiskinan Di Indonesia September 2012** [Internet] Available from: (http://www.bps.go.id/brs_file/kemiskinan_02jan13.pdf) [Accessed: 21 Januari 2013]
- Salladien. (2003) **Strategi Pembangunan Kependudukan dan Kebijakan di Era Global**. Malang, Departemen Pendidikan Nasional Universitas Negeri Malang.
- Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.
- Undang-Undang Nomor 52 Tahun 2009 tentang Perkembangan Kependudukan dan Pembangunan Keluarga.