

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang Masalah**

Masalah yang dihadapi Kabupaten Bandung saat ini masih sangat kompleks, dimulai dari permasalahan di bidang ekonomi, sosial, pendidikan, kesehatan. Kendala utama yang dihadapi hampir semua sama yaitu bersumber dari permasalahan kependudukan. Jumlah penduduk di Indonesia dari tahun ke tahun terus bertambah banyak, dan menimbulkan banyak masalah sosial diantaranya pengangguran, kriminalitas, gelandangan, rendahnya kualitas kesehatan, minimnya akses pendidikan, dan kekurangan bahan pangan bahkan gizi buruk.

Permasalahan tersebut membutuhkan perhatian dan penanganan yang serius dari pemerintahan maupun dunia. Pada tahun 1960 Pemerintah Indonesia mengambil suatu kebijakan mengenai kependudukan melalui program Keluarga Berencana (KB). Keluarga berencana merupakan usaha untuk mengukur jumlah anak dan jarak kelahiran anak yang diinginkan. Maka dari itu, Pemerintah mencanangkan program atau cara untuk mencegah dan menunda kehamilan.

BKKBN di dalam Buku Saku Kegiatan KKN Mahasiswa: Materi Bantu Penyuluhan Kependudukan, Keluarga Berencana, & Pembangunan Keluarga (2014: 28), Keluarga Berencana adalah:

Upaya untuk mewujudkan keluarga berkualitas melalui promosi, perlindungan dan bantuan dalam mewujudkan hak-hak reproduksi serta penyelenggaraan pelayanan, pengaturan, dan dukungan yang diperlukan untuk membentuk keluarga dengan usia kawin yang ideal. Mengatur jumlah, jarak, dan usia ideal melahirkan anak. Mengatur kehamilan, membina ketahanan dan kesejahteraan keluarga.

Keseriusan pemerintah dalam menggalakkan program ini dimulai dengan mendirikan Badan Koordinasi Keluarga Berencana Nasional (BKKBN). Melalui program KB ini pemerintah mengharapkan terciptanya Norma Keluarga Kecil Bahagia Sejahtera (NKKBS), yaitu keluarga dengan Dua anak sebagai tujuannya. Pemerintah terus memotivasi, menghimbau, dan menekankan kepada masyarakat agar memiliki keluarga kecil dengan slogan KB, “Dua Anak Cukup”. Keseriusan Pemerintah tersebut dalam menggalakkan program KB, Pemerintah menyusunnya dalam Undang-undang Nomor 52 Tahun 2009 tentang Perkembangan Kependudukan dan Pembangunan Keluarga.

Pemerintah Indonesia terus melakukan perubahan cara demi terwujudnya pemerataan program KB tersebut. Pemerintahan Presiden Joko Widodo dan Wakil Presiden Jusuf Kalla dalam mewujudkan agenda prioritas pembangunan (Nawacita) periode 2015-2019, maka dibuatnya kebijakan Program Kampung Keluarga Berencana (Kampung KB), sebagaimana dalam Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, khususnya pada Pembagian Urusan Pemerintahan Konkuren antara pemerintahan Pusat, Daerah Provinsi dan Daerah Kabupaten/Kota pada huruf N (Pembagian Urusan Pemerintahan Bidang Pengendalian Penduduk dan Keluarga Berencana). Program Kampung KB

diharapkan dapat meningkatkan keberhasilan kinerja program KKBPK (Kependudukan Keluarga Berencana dan Pembangunan Keluarga) dan meningkatkan keterpaduan lintas sektor dalam intervensi program pembangunan.

Kampung KB adalah satuan wilayah setingkat RW, dusun atau setara, yang memiliki kriteria tertentu, dimana terdapat keterpaduan program kependudukan, keluarga berencana, pembangunan keluarga dan pembangunan sektor terkait yang dilaksanakan secara sistemik dan sistematis (Pedoman Pelaksanaan Kampung KB, 2016).

Kampung KB sebagai Ikon Program KKBPK, sesuai amanat Presiden Joko Widodo, melalui BKKBN agar menyusun:

1. Suatu kegiatan/program yang dapat memperkuat upaya pencapaian target/sasaran pembangunan Bidang Pengendalian Penduduk dan Keluarga Berencana 2015-2019
2. Program tersebut dapat menjadi ikon BKKBN serta dapat secara langsung bersentuhan dan memberikan manfaat kepada masyarakat Indonesia di seluruh tingkatan wilayah.
3. Dalam hal ini kemudian disepakati agar BKKBN segera dapat membentuk Kampung Keluarga Berencana (Kampung KB).
4. Adanya program Kampung KB diharapkan terjalin keterampilan yang sinergis antara sektor pembangunan dalam penerapannya secara nyata dan berkualitas sehingga dapat memberikan manfaat secara langsung bagi masyarakat Indonesia.

Program Kampung KB tersebut terus dikembangkan di setiap wilayah di Indonesia termasuk wilayah Kabupaten/Kota di Jawa Barat. Tepatnya di Kabupaten Bandung Provinsi Jawa Barat, telah terpilih salah satu RW yaitu RW 06 Kampung Mekarlaksana Desa Citaman Kecamatan Nagreg. Kampung KB di RW 06 tersebut diresmikan pada tanggal 16 Juli 2016, RW 06 ini terpilih menjadi Kampung KB karena terbilang kampung yang tertinggal dan tingkat kesejahteraan warganya yang masih rendah, namun sering meraih juara lomba Posyandu dan terlihat dominan dalam gotong royong pada masyarakatnya. Kampung KB RW 06 ini yang diharapkan dapat menjadi kampung percontohan atau ikon bagi kampung yang lainnya.

**Tabel 1**  
**Data Peserta KB Aktif dan Nonaktif Desa Citaman**  
**Per Oktober 2017**

| No | RW | Peserta Usia Subur | Peserta KB Aktif | Peserta KB Nonaktif | Total | Prosentase Peserta KB Aktif |
|----|----|--------------------|------------------|---------------------|-------|-----------------------------|
| 1  | 01 | 88                 | 46               | 5                   | 51    | 76%                         |
| 2  | 02 | 95                 | 61               | 5                   | 66    | 87%                         |
| 3  | 03 | 173                | 99               | 7                   | 106   | 83%                         |
| 4  | 04 | 116                | 71               | 4                   | 75    | 84%                         |
| 5  | 05 | 157                | 87               | 1                   | 88    | 78%                         |
| 6  | 06 | 170                | 87               | 6                   | 93    | 72.5%                       |
| 7  | 07 | 136                | 91               | 6                   | 97    | 88%                         |
| 8  | 08 | 222                | 118              | 10                  | 128   | 83%                         |
| 9  | 09 | 81                 | 43               | 4                   | 47    | 71%                         |
| 10 | 10 | 81                 | 69               | 1                   | 70    | 85%                         |
| 11 | 11 | 54                 | 114              | 3                   | 117   | 74%                         |
| 12 | 12 | 108                | 88               | 2                   | 90    | 81%                         |
| 13 | 13 | 123                | 49               | 7                   | 56    | 62%                         |
| 14 | 14 | 100                | 89               | 3                   | 92    | 89%                         |
| 15 | 15 | 146                | 82               | 7                   | 89    | 82%                         |

Lanjutkan

## Pindahan

|               |             |             |           |             |            |
|---------------|-------------|-------------|-----------|-------------|------------|
| <b>Jumlah</b> | <b>1487</b> | <b>1164</b> | <b>71</b> | <b>1235</b> | <b>78%</b> |
|---------------|-------------|-------------|-----------|-------------|------------|

Sumber: *Arsip Kampung KB (Data Diolah Kembali)*

Idealnya sebuah Kampung KB, masyarakat di dalamnya seharusnya ikut berpartisipasi pada seluruh program KB yang diselenggarakan oleh Pemerintah tersebut dan pengurus Kampung KB sebagai pelaksana teknisnya. Namun kenyataannya setelah satu tahun berdirinya Kampung KB di RW 06 ini, tingkat keaktifan warga untuk menjadi peserta aktif KB masih kurang apabila dibandingkan dengan RW lain yang tidak termasuk dalam program Kampung KB di Desa Citaman Kecamatan Nagreg Kabupaten Bandung ini. Selain itu, tingkat pendidikan di Kampung KB RW 06 ini masih tergolong rendah, karena rata-rata tingkat jenjang pendidikannya adalah lulusan Sekolah Menengah Pertama (SMP), dari segi ekonomi masyarakatnya masih berada pada level menengah ke bawah, dari segi pekerjaannya rata-rata adalah petani dan buruh bangunan, masih banyak juga remaja yang melakukan pernikahan dini, yaitu menikah sebelum usia nikah ideal.

Informasi yang penulis dapatkan dari Bendahara Kampung KB RW 06, kendala dalam mewujudkan program Kampung KB tersebut bukan hanya dari partisipasi masyarakatnya, namun ternyata dari pemerintah tidak ada *controlling* maupun *evaluating* setelah satu tahun lebih berdirinya Kampung KB di RW 06 ini, pemerintah hanya memfasilitasi pada proses peresmiannya saja, pembinaan dan sosialisasi Program KB dari BKKBN pun hanya sebatas perwakilan dari Kampung KB saja yang dipanggil menghadap ke pusat, sedangkan ekspektasi dari BKKBN adalah ingin

seluruh masyarakat mengikuti semua program KB yang tujuan utamanya adalah menekan jumlah penduduk, khususnya di wilayah yang menjadi kampung percontohan program Kampung KB dan di Indonesia pada umumnya. Dalam sarana prasarana maupun proses administratifnya pun di Kampung KB RW 06 ini masih menggunakan cara manual yaitu ditulis tangan untuk segala pembukuannya, dikarenakan pengurus tidak mendapatkan inventaris berupa peralatan dan perlengkapan yang berbasis teknologi untuk memudahkan dalam semua prosesnya, seperti komputer, laptop atau peralatan lain yang memadai. Oleh sebab itu, berbagai *database* terkait pelaksanaan program Kampung KB di RW 06 ini pun sulit untuk didapatkan dan dikhawatirkan hilang, sehingga akan menimbulkan kendala dalam proses evaluasi selanjutnya. Peneliti pun sedikit terkendala untuk merekap data-data di Kampung KB RW 06 tersebut.

Program Kampung KB merupakan salah satu kebijakan publik yang dilakukan Pemerintah melalui BKKBN. Untuk mengimplementasikan kebijakan publik, ada dua pilihan langkah yaitu langsung mengimplementasikan dalam bentuk program atau melalui formulasi kebijakan *derivat* atau turunan dari kebijakan publik tersebut. Implementasi kebijakan pada prinsipnya adalah cara agar sebuah kebijakan dapat mencapai tujuannya.

Implementasi kebijakan dalam pemerintah yang luas, merupakan alat administrasi hukum dimana berbagai aktor, organisasi, prosedur, dan teknik bekerja bersama-sama untuk menjalankan kebijakan guna meraih dampak

atau tujuan yang diinginkan. Implementasi dari sisi lain merupakan fenomena yang kompleks, mungkin dapat dipahami sebagai proses, keluaran (*output*) maupun sebagai hasil.

Implementasi kebijakan (*policy implementation*) merupakan aspek penting dari keseluruhan proses kebijakan. Implementasi bukanlah sekedar bersangkut-paut dengan mekanisme penjabaran keputusan-keputusan politik kedalam prosedur-prosedur rutin lewat saran-saran birokrasi, termasuk masalah konflik, keputusan dan siapa yang memperoleh apa dari suatu kebijakan (Grindle dalam Abdul Wahab, 2005: 49).

Pelaksanaan kebijakan merupakan sesuatu yang penting, bahkan mungkin jauh lebih penting dari pada pembuatan kebijakan. Kebijakan-kebijakan akan sekedar berupa impian atau rencana bagus yang tersimpan rapi dalam arsip kalau tidak diimplementasikan secara menyeluruh.

Satu tahun berlalunya Program Kampung Keluarga Berencana di RW 06 Desa Citaman, partisipasi warga untuk menjadi peserta aktif KB masih rendah dibandingkan dengan RW lain yang tidak termasuk dalam program Kampung KB, sarana dan prasarana yang belum memadai sehingga proses administratif tidak efisien dan data base sulit diakses, masih terbatas dari segi sumber daya manusia, partisipasi masyarakatnya belum maksimal, serta pemerintah yang tidak bersentuhan langsung dalam *controlling* dan *evaluating* program.

Apa yang menyebabkan permasalahan tersebut terjadi? Bagaimana program kampung keluarga berencana di RW 06 Desa Citaman tersebut? Siapa yang bertanggung jawab? Dan bagaimana solusinya?.

Berdasarkan pemaparan permasalahan tersebut di atas, tentu harus dibuktikan secara empiris melalui penelitian, dikaji dan dianalisis dengan teori yang relevan. Oleh sebab itu, penulis menganggap penting untuk melakukan penelitian melalui lebih lanjut mengenai program Kampung Keluarga Berencana melalui judul skripsi:

**“IMPLEMENTASI PROGRAM KAMPUNG KELUARGA BERENCANA (STUDI PADA RW 06 KAMPUNG MEKARLAKSANA DESA CITAMAN KECAMATAN NAGREG KABUPATEN BANDUNG)”.**

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang masalah yang telah diuraikan diatas, maka rumusan masalah dalam penelitian ini dirumuskan dalam pertanyaan penelitian sebagai berikut:

1. Bagaimana program kampung keluarga berencana di RW 06 Kampung Mekarlaksana Desa Citaman Kecamatan Nagreg Kabupaten Bandung?
2. Bagaimana implementasi program kampung keluarga berencana di RW 06 Kampung Mekarlaksana Desa Citaman Kecamatan Nagreg Kabupaten Bandung?



3. Apa faktor penunjang keberhasilan dan faktor penghambat program kampung keluarga berencana di RW 06 Kampung Mekarlaksana Desa Citaman Kecamatan Nagreg Kabupaten Bandung?

### C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah tersebut di atas, adapun tujuan dari penelitian ini yaitu sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui secara jelas program kampung keluarga berencana di RW 06 Kampung Mekarlaksana Desa Citaman Kecamatan Nagreg Kabupaten Bandung.
2. Untuk mengetahui dan menganalisis implementasi program kampung keluarga berencana di RW 06 Kampung Mekarlaksana Desa Citaman Kecamatan Nagreg Kabupaten Bandung.
3. Untuk mengetahui faktor penunjang keberhasilan dan faktor penghambat program kampung keluarga berencana di RW 06 Kampung Mekarlaksana Desa Citaman Kecamatan Nagreg Kabupaten Bandung.

## **D. Kegunaan Penelitian**

### 1. Kegunaan Teoretis

- a. Melalui penelitian ini diharapkan dapat menambah pengetahuan dan wawasan lebih mendalam bagi penulis tentang Implementasi Program Kampung Keluarga Berencana di RW 06 Kampung Mekarlaksana Desa Citaman Kecamatan Nagreg Kabupaten Bandung.
- b. Hasil penelitian diharapkan dapat dijadikan sebagai bahan acuan bagi penelitian selanjutnya dan sebagai salah satu syarat dalam menempuh ujian sidang sarjana pada Jurusan Ilmu Administrasi Publik Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Islam Negeri Sunan Gunung Djati Bandung.

### 2. Kegunaan Praktis

- a. Melalui penelitian ini diharapkan dapat diperoleh informasi yang bermanfaat dalam hal ini RW 06 Kampung Mekarlaksana Desa Citaman Kecamatan Nagreg yang berkaitan tentang Implementasi Program Kampung Keluarga Berencana sebagai bahan pengambilan keputusan untuk menciptakan suatu kebijakan dimasa yang akan datang.
- b. Hasil penelitian ini bisa memberikan masukan bagi instansi yang terkait untuk dijadikan sebagai bahan masukan dan sumbangan pemikiran bagi RW 06 Kampung Mekarlaksana

Desa Citaman Kecamatan Nagreg khususnya tentang Implementasi Program Kampung Keluarga Berencana.

#### **E. Kerangka Berpikir**

Kampung KB adalah satuan wilayah setingkat RW, dusun atau setara, yang memiliki kriteria tertentu, yang terdapat keterpaduan program kependudukan, keluarga berencana, pembangunan keluarga dan pembangunan sektor terkait yang dilaksanakan secara sistemik dan sistematis (Pedoman Pelaksanaan Kampung KB, 2016).

Program Kampung KB di RW 06 Desa Citaman Kecamatan Nagreg Kabupaten Bandung, idealnya sebagai Kampung KB masyarakat di dalamnya seharusnya ikut berpartisipasi pada seluruh program KB yang diselenggarakan oleh pemerintah tersebut dan pengurus Kampung KB sebagai pelaksana teknisnya. Namun kenyataannya setelah Satu tahun berdirinya Kampung KB di RW 06 ini, tingkat keaktifan warga untuk menjadi peserta aktif KB masih kurang apabila dibandingkan dengan RW lain yang tidak termasuk dalam program Kampung KB di Desa Citaman Kecamatan Nagreg Kabupaten Bandung ini. Selain itu, tingkat pendidikan di Kampung KB RW 06 ini masih tergolong rendah, karena rata-rata tingkat jenjang pendidikannya adalah lulusan Sekolah Menengah Pertama (SMP), dari segi ekonomi masyarakatnya masih berada pada level menengah ke bawah, dari segi pekerjaannya rata-rata adalah petani dan buruh bangunan,

masih banyak juga remaja yang melakukan pernikahan dini, yaitu menikah sebelum usia nikah ideal.

Keberhasilan suatu program kebijakan ditentukan oleh isi kebijakan dan konteks kebijakan yang akan mempengaruhi implementasi dari program tersebut. Kebijakan publik adalah setiap keputusan yang dibuat oleh negara, sebagai strategi untuk merealisasikan tujuan negara.

Kebijakan publik adalah strategi untuk mengantar masyarakat pada masa awal, memasuki masyarakat pada masa transisi, untuk menuju masyarakat yang dicita-citakan (Nugroho, 2009: 96).

Charles O. Jones (1996: 296) Implementasi Program atau Penerapan Program adalah suatu kegiatan yang dimaksudkan untuk mengoperasikan sebuah program.

Terdapat Tiga hal yang menjadi pilar-pilar dalam implementasi program:

1. *Organization* (Organisasi)  
Pembentukan atau penataan kembali sumberdaya, unit-unit serta metode untuk menjadikan program berjalan.
2. *Interpretation* (Interpretasi)  
Menafsirkan agar program (seringkali dalam hal status) menjadi rencana dan pengarahannya yang tepat dan dapat diterima serta dilaksanakan.
3. *Application* (Aplikasi)  
Ketentuan rutin dari pelayanan, pembayaran atau lainnya yang disesuaikan dengan tujuan atau perlengkapan program.

**Gambar 1**  
**Kerangka Berpikir**



## **F. Proposisi**

Implementasi program Kampung Keluarga berencana di RW 06 Kampung Mekarlaksana Desa Citaman Kecamatan Nagreg Kabupaten Bandung masih belum berjalan secara sistematis dan belum sesuai dengan tujuan yang diharapkan. Faktor dominan yang mempengaruhi implementasi program Kampung KB di RW 06 Desa Citaman Kecamatan Nagreg Kabupaten Bandung tersebut yaitu sumber daya manusia, perlengkapan atau alat-alat kerja, petunjuk pelaksanaan, dan prosedur kerja.

