

TINJAUAN YURIDIS KEBIJAKAN PENYULUHAN KELUARGA BERENCANA DI PROVINSI KEPULAUAN RIAU

Sakiman Hidayat Ansanoor

Widyaiswara Ahli Muda
Perwakilan BKKBN Provinsi Kepulauan Riau
Perum Ceruk Permata Jalan Fisabillah Blok Kecubung No. 24
E-mail: sahidan79@yahoo.co.id

Abstract

Law number 52 of 2009 on the development of population and family development has formulated a policy to achieve the goal of a prosperous family, through a policy of family planning counseling. Riau Archipelago Province as the local government has not been able to implement the policy to the fullest because it has not had a civil servants as family planning counselor.

Keywords: Family Planning Counseling

Abstrak

Undang-Undang Nomor 52 Tahun 2009 tentang Perkembangan Kependudukan dan Pembangunan Keluarga telah merumuskan kebijakan untuk mencapai tujuan keluarga sejahtera, melalui kebijakan penyuluhan keluarga berencana. Provinsi Kepulauan Riau sebagai pemerintah daerah belum dapat melaksanakan kebijakan tersebut secara maksimal karena belum memiliki PNS sebagai tenaga penyuluh keluarga berencana.

Kata kunci: Penyuluhan Keluarga Berencana

I. Pendahuluan

1.1. Latar Belakang Penelitian

Menurut Undang Undang Nomor 52 Tahun 2009 tentang Perkembangan Kependudukan dan Pembangunan Keluarga, kependudukan adalah hal ihwal yang berkaitan dengan jumlah, struktur, pertumbuhan, persebaran, mobilitas, penyebaran, kualitas, dan kondisi kesejahteraan yang menyangkut politik, ekonomi, social budaya, agama serta lingkungan penduduk setempat.¹ Di samping itu di sebutkan pula perkembangan kependudukan dan pembangunan keluarga adalah upaya terencana untuk mewujudkan penduduk tumbuh seimbang dan mengembangkan kualitas penduduk pada seluruh dimensi penduduk.²

Negara Indonesia merupakan salah satu Negara yang mempunyai populasi pertumbuhan penduduk yang sangat tinggi. Menurut data dari Tribunnews.com Indonesia berada pada posisi ke empat jumlah penduduk terbanyak di dunia, dengan jumlah penduduknya sebanyak 237,6 juta jiwa.

Didalam proses meminimalisir pertumbuhan penduduk harus dilakukan dengan beberapa tahap-tahap yang sudah di desain sedemikian baiknya agar pada saat melaksanakan proses tersebut dapat berjalan dengan baik, karena setiap saat pertumbuhan penduduk dapat berubah-ubah, maka dari itu pertumbuhan penduduk adalah perubahan jumlah penduduk di suatu wilayah tertentu pada waktu tertentu dibandingkan waktu sebelumnya atau perbandingan populasi yang dapat dihitung sebagai perubahan jumlah individu dalam suatu populasi.

Salah satu hal yang dapat dilakukan pemerintah ialah memberikan sosialisasi langsung

kepada masyarakat atau ajakan-ajakan yang dapat merubah pola pikir masyarakat tentang perlunya meminimalisir jumlah pertumbuhan penduduk, dan untuk menunjang keberhasilan proses ini peran aktif masyarakat juga sangat diperlukan, karena apabila masyarakat hanya menjadi pendengar saja tanpa ada respon yang dilakukan, semuanya hanya akan menjadi suatu yang tidak berarti dan boleh dikatakan tidak ada manfaat yang dapat mereka peroleh.

Namun dalam pelaksanaannya masih sering terjadi hambatan-hambatan dalam menjalankan program ini. Hal ini disebabkan oleh hal-hal teknis dan non teknis yang dapat mempengaruhi misalnya, kurangnya kemampuan dalam mengemban dan menjalankan tugasnya serta penyediaan fasilitas yang terbatas. Hal ini sangat berkaitan erat dengan proses untuk meminimalisir pertumbuhan penduduk yang ada di Negara kita baik dalam skala nasional maupun di tingkat daerah, bertolak dari hal itu dapat dijadikan suatu tantangan tersendiri bagi penyelenggaraan pemerintahan yang berkaitan dengan proses pertumbuhan penduduk.

Salah satu program pemerintah dalam meningkatkan kesadaran masyarakat berpartisipasi dalam keluarga berencana adalah dengan membuat kebijakan tentang tenaga Penyuluh Keluarga Berencana dimana Penyuluh Keluarga Berencana ini adalah kegiatan penyampaian informasi dalam rangka meningkatkan pengetahuan, sikap dan perilaku keluarga dan masyarakat untuk mewujudkan keluarga berkualitas.

Sebagai konsekuensi dari tuntutan tersebut, Program Kependudukan dan Keluarga Berencana Nasional harus mampu memposisikan diri sebagai

¹ Pasal 2 angka 2 Undang Undang Nomor 52 Tahun 2009 tentang Perkembangan Kependudukan dan Pembangunan Keluarga

² Pasal 2 angka 3 Undang Undang Nomor 52 Tahun 2009 tentang Perkembangan Kependudukan dan Pembangunan Keluarga

bagian yang tak terpisahkan dari pembangunan dan mampu memenuhi tuntutan masyarakat, terutama dalam menjamin kualitas pelayanan Keluarga Berencana yang lebih baik, serta mampu menghargai hak reproduksi sebagai bagian dari hak azasi manusia. Oleh karena itu, Penyuluh Keluarga Berencana sebagai pengelola program Kependudukan dan Keluarga Berencana Nasional di desa/ kelurahan, dituntut untuk dapat mengembangkan potensi dirinya sehingga mau dan mampu menghadapi setiap perubahan lingkungan kerja yang terjadi serta memiliki kesanggupan / komitmen untuk berubah.

Terbatasnya jumlah Penyuluh Keluarga Berencana menimbulkan berbagai masalah dan tantangan yang sebelumnya tidak pernah dihadapi, seperti bertambahnya jumlah desa binaan yang sebelumnya hanya 1 desa menjadi 5 desa, yang sebelumnya hanya 4 desa menjadi 9 desa dan seterusnya. Sangat sulit bagi Penyuluh Keluarga Berencana untuk menghindari kejadian dan fakta yang terjadi di wilayah tugasnya, yang sebelumnya telah mapan dari sisi sistem kerja, kemitraan, pencatatan dan pelaporannya kemudian sekarang dihadapkan pada berbagai problema yang sangat berat seperti halnya, beban tugas yang terlalu banyak, institusi masyarakat yang tidak loyal lagi, kepala desa dan lurah yang kurang perhatian, dukungan dana yang semakin mengecil.

Tidak banyak Penyuluh Keluarga Berencana dapat bertahan dalam situasi seperti sekarang ini, ada diantara mereka yang mendapatkan kesempatan promosi ke bidang tugas lain, ada juga yang sekedar pindah lingkungan kerja dan ada pula yang masih dapat bertahan dan tetap

memiliki komitmen terhadap penyelenggaraan Program Kependudukan, Keluarga Berencana dan Pembangunan Keluarga, akan tetapi banyak juga diantara mereka yang diam tidak berbuat apa-apa, pasrah dan tidak berdaya menghadapi gelombang perubahan yang sangat dahsyat. Bagi Penyuluh Keluarga Berencana yang masih memiliki komitmen terhadap Program Kependudukan, Keluarga Berencana dan Pembangunan Keluarga, pada dasarnya merupakan pejuang-pejuang handal, yang dengan ikhlas dan setia tetap loyal terhadap profesi, karena pahit getir perjuangan untuk menegakkan Keluarga Berencana tidaklah mudah dan mereka-mereka inilah sebenarnya merupakan pribadi-pribadi terpilih.

Kondisi demikian tidak mungkin dibiarkan berlarut-larut. Agar tidak merugikan keberadaan Program Kependudukan, Keluarga Berencana dan Pembangunan Keluarga, juga merugikan diri Penyuluh Keluarga Berencana termasuk keluarganya, perlu diupayakan gerakan sadar perubahan, gerakan membongkar ketidakberdayaan, gerakan membangkitkan semangat dan motivasi kerja dengan mengembangkan potensi diri Penyuluh Keluarga Berencana agar mampu bangkit dan siap menghadapi terjalnya gelombang perubahan lingkungan kerja

Berbicara tentang tenaga Penyuluh Keluarga Berencana di daerah, peneliti tertarik untuk melakukan suatu penelitian tentang kebijakan Penyuluh Keluarga Berencana yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah Provinsi Kepulauan Riau dimana sebagai salah satu daerah otonomi yang lahir dari pemekaran Provinsi Riau, Pemerintah Kepulauan Riau mempunyai permasalahan tersendiri dalam

melaksanakan kebijakan penyuluhan Keluarga Berencana yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 52 tahun 2009 tentang Perkembangan Kependudukan dan Pembangunan Keluarga.

Atas latar belakang tersebut peneliti ingin melakukan penelitian tentang masalah penyuluh keluarga berencana, dengan judul **“TINJAUAN YURIDIS KEBIJAKAN PENYULUHAN KELUARGA BERENCANA DI PROVINSI KEPULAUAN RIAU”**.

1.2. Permasalahan Penelitian

Dari latar belakang yang telah dituangkan di atas, maka perumusan permasalahan yang akan dijawab dalam penelitian ini adalah :

- a. Bagaimana Kebijakan Penyuluhan Keluarga Berencana yang dilaksanakan oleh Perwakilan BKKBN Provinsi Kepulauan Riau?
- b. Bagaimana Kebijakan Pemerintah Kabupaten Kota di Provinsi Kepulauan Riau dalam Melaksanakan Kebijakan Penyuluhan Keluarga Berencana Di Daerah?

1.3. Tujuan Penelitian

Tujuan dari Penelitian ini adalah:

- a. Untuk mengetahui Kebijakan Penyuluhan Keluarga Berencana yang dilaksanakan oleh Perwakilan BKKBN Provinsi Kepulauan Riau.
- b. Untuk mengkaji Kebijakan Pemerintah Kabupaten Kota di Provinsi Kepulauan Riau dalam Melaksanakan Kebijakan Penyuluhan Keluarga Berencana Di Daerah.

1.4. Metode Penelitian

1.4.1. Jenis Penelitian

Penelitian yang dilakukan termasuk dalam kategori penelitian hukum normatif atau penelitian hukum kepustakaan. Dalam penelitian hukum ini menggunakan pendekatan perundang-undangan, pendekatan analitis dan pendekatan kasus.³

1.4.2. Pendekatan Masalah.

Suatu penelitian normatif tentu harus menggunakan pendekatan perundang-undangan (*statute approach*). Pendekatan perundang-undangan melakukan pengkajian peraturan perundang-undangan yang berhubungan dengan tema sentral penelitian.

1.4.3. Sumber Data.

Sumber data yang digunakan dalam penelitian ini adalah Data Sekunder, yaitu data yang bersumber dari perundang-undangan atau dari bahan hukum, baik itu bahan hukum primer, dan bahan hukum sekunder.

1.4.4. Metode Pengumpulan Data

Metode pengumpulan data yang digunakan berisi uraian logis prosedur pengumpulan bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tertier, serta bagaimana bahan hukum itu diinventarisasi dan diklasifikasi dengan menyesuaikan dengan masalah yang dibahas. Bahan hukum yang berhubungan dengan masalah yang dibahas dipaparkan, disistematisasi, kemudian dianalisis untuk menginterpretasikan hukum yang berlaku.⁴

³ Peter Mahmud Marzuki. *Penelitian Hukum*, Jakarta: Kencana, 2008, hlm. 35

⁴ Ibrahim Jhony. *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*. Bandung: PT. Remaja Rosdakarya, 2006, hlm. 296.

1.4.5. Metode Analisis Data

Bahan-bahan hukum yang ditulis dengan menggunakan sistem kartu dilakukan pengolahan dengan menyusun dan mengklasifikasikan secara sistematis dan kualitatif sesuai dengan pokok bahasannya dan selanjutnya bahan hukum tersebut dianalisis.

II. Landasan Teori

2.1. Landasan Teori Hukum

2.1.1. Teori Negara Hukum

Berdasarkan pendapat dari Jimly Assidique terdapat 12 prinsip pokok negara hukum yang berlaku di zaman sekarang ini yang merupakan pilar utama yang menyangga berdiri tegaknya suatu negara sehingga dapat disebut sebagai Negara Hukum dalam arti yang sebenarnya.⁵ Keduabelas prinsip pokok tersebut adalah :

1. Supremasi hukum (*supremasi of law*);
2. Persamaan dalam hukum (*equality before the law*);
3. Asas legalitas (*due process of law*);
4. Pembatasan kekuasaan;
5. Organ-organ eksekutif yang bersifat independen;
6. Peradilan yang bebas dan tidak memihak (*impartial and independent judiciary*);
7. peradilan tata usaha negara (*administrative court*);
8. Peradilan tata negara (*constitucional court*);
9. Perlindungan hak asasi manusia;
10. bersifat demokratis (*demokratische rechstaat*);

11. Berfungsi sebagai sarana mewujudkan tujuan kesejahteraan (*welfare rechtsstaat*);
12. Transparansi dan kontrol sosial.

2.1.2. Teori Hukum Pembangunan

Indonesia adalah negara yang terus berjuang untuk memakmurkan masyarakatnya. Pembangunan terus dilakukan baik pembangunan perekonomian dan pembangunan hukumnya. Bukti dari pembangunan hukum yang dilakukan Indonesia adalah merubah sistem pemerintahan sentralisasi dengan sistem desentralisasi. Dimana dengan sistem tersebut kina mengenal ada pemerintahan daerah atau otonomi daerah.

Maka untuk menjawab rumusan masalah pada tesis ini selain menggunakan Teori Negara Hukum, peneliti juga menggunakan Teori Hukum Pembangunan. Dimensi *Teori Hukum Pembangunan* dari Mochtar Kusumaatmadja, merupakan salah satu Teori Hukum yang lahir dari kondisi masyarakat Indonesia yang pluralistik berdasarkan Pancasila. Pada dasarnya *Teori Hukum Pembangunan* ini lahir, tumbuh dan berkembang serta diciptakan oleh orang Indonesia sehingga relatif sesuai apabila diterapkan pada masyarakat Indonesia. Selain *Teori Hukum Pembangunan* dari Mochtar Kusumaatmadja apabila diaktualisasikan pada kondisi masyarakat Indonesia pada umumnya dan kondisi penegakan hukum pada khususnya maka mempunyai sinergi yang timbal balik secara selaras.

Ada beberapa argumentasi krusial mengapa *Teori Hukum Pembangunan* mengundang banyak atensi, yang apabila dijabarkan aspek tersebut secara global adalah sebagai berikut:

⁵ <http://anggara.org/2011/10/06/hak-atas-bantuan-hukum-sebagai-bagian-dari-eksepsi-dan-pembelaan-dalam-perkara-pidana/>

Pertama, *Teori Hukum Pembangunan* sampai saat ini adalah teori hukum yang eksis di Indonesia karena diciptakan oleh orang Indonesia dengan melihat dimensi dan kultur masyarakat Indonesia. Oleh karena itu, dengan tolok ukur dimensi *teori hukum pembangunan* tersebut lahir, tumbuh dan berkembang sesuai dengan kondisi Indonesia maka hakikatnya jikalau diterapkan dalam aplikasinya akan sesuai dengan kondisi dan situasi masyarakat Indonesia yang pluralistik.

Kedua, Secara dimensional maka *Teori Hukum Pembangunan* memakai kerangka acuan pada pandangan hidup (*way of live*) masyarakat serta bangsa Indonesia berdasarkan asas Pancasila yang bersifat kekeluargaan maka terhadap norma, asas, lembaga dan kaidah yang terdapat dalam *Teori Hukum Pembangunan* tersebut relatif sudah merupakan dimensi yang meliputi *structure* (struktur), *culture* (kultur) dan *substance* (substansi).

Ketiga, Pada dasarnya *Teori Hukum Pembangunan* memberikan dasar fungsi hukum sebagai "sarana pembaharuan masyarakat" (*law as a tool social engeneering*) dan hukum sebagai suatu sistem sangat diperlukan bagi bangsa Indonesia sebagai negara yang sedang berkembang.

Secara teoritis *Teori Hukum Pembangunan* dipengaruhi cara berpikir dari Herold D. Laswell dan Myres S. Mc Dougal (*Policy Approach*) ditambah

dengan teori Hukum dari Roscoe Pound (minus konsepsi mekanisnya). Mochtar mengolah semua masukan tersebut dan menyesuaikannya pada kondisi Indonesia. Ada sisi menarik dari teori yang disampaikan Laswell dan Mc Dougal dimana diperlihatkan betapa pentingnya kerja sama antara pengemban hukum teoritis dan penstudi pada umumnya (*scholars*) serta pengemban hukum praktis (*specialists in decision*) dalam proses melahirkan suatu kebijakan publik, yang di satu sisi efektif secara politis, namun di sisi lainnya juga bersifat mencerahkan.

Oleh karena itu maka *Teori Hukum Pembangunan* dari Mochtar Kusumaatmadja memperagakan pola kerja sama dengan melibatkan keseluruhan *stakeholders* yang ada dalam komunitas sosial tersebut. Dalam proses tersebut maka Mochtar Kusumaatmadja menambahkan adanya tujuan pragmatis (demi pembangunan) sebagaimana masukan dari Roscoe Pound dan Eugen Ehrlich dimana terlihat korelasi antara pernyataan Laswell dan Mc Dougal bahwa kerja sama antara penstudi hukum dan pengemban hukum praktis itu idealnya mampu melahirkan teori hukum (*theory about law*), teori yang mempunyai dimensi pragmatis atau kegunaan praktis.

Mochtar Kusumaatmadja secara cemerlang mengubah pengertian hukum sebagai alat (*tool*) menjadi hukum sebagai sarana (*instrument*) untuk membangun masyarakat. Pokok-pokok pikiran yang melandasi konsep tersebut adalah bahwa ketertiban dan keteraturan dalam usaha pembangunan dan pembaharuan memang diinginkan, bahkan mutlak perlu, dan bahwa hukum

dalam arti norma diharapkan dapat mengarahkan kegiatan manusia kearah yang dikehendaki oleh pembangunan dan pembaharuan itu. Oleh karena itu, maka diperlukan sarana berupa peraturan hukum yang berbentuk tidak tertulis itu harus sesuai dengan hukum yang hidup dalam masyarakat.

Lebih jauh, Mochtar berpendapat bahwa pengertian hukum sebagai sarana lebih luas dari hukum sebagai alat karena:

- 1) Di Indonesia peranan perundang-undangan dalam proses pembaharuan hukum lebih menonjol, misalnya jika dibandingkan dengan Amerika Serikat yang menempatkan yurisprudensi (khususnya putusan *the Supreme Court*) pada tempat lebih penting.
- 2) Konsep hukum sebagai "alat" akan mengakibatkan hasil yang tidak jauh berbeda dengan penerapan "legisme" sebagaimana pernah diadakan pada zaman Hindia Belanda, dan di Indonesia ada sikap yang menunjukkan kepekaan masyarakat untuk menolak penerapan konsep seperti itu.
- 3) Apabila "hukum" di sini termasuk juga hukum internasional, maka konsep hukum sebagai sarana pembaharuan masyarakat sudah diterapkan jauh sebelum konsep ini diterima secara resmi sebagai landasan kebijakan hukum nasional.

Ada 2 (dua) dimensi sebagai inti *Teori Hukum Pembangunan* yang diciptakan oleh Mochtar Kusumaatmadja, yaitu:

- a) Ketertiban atau keteraturan dalam rangka pembaharuan atau pembangunan merupakan

sesuatu yang diinginkan, bahkan dipandang mutlak adanya;

- b) Hukum dalam arti kaidah atau peraturan hukum memang dapat berfungsi sebagai alat pengatur atau sarana pembangunan dalam arti penyalur arah kegiatan manusia yang dikehendaki ke arah pembaharuan.

2.2. Landasan Konseptual

2.2.1. Pengertian dan Istilah Keluarga

Menurut Wikipedia 2012 Keluarga Berencana (disingkat KB) adalah gerakan untuk membentuk keluarga yang sehat dan sejahtera dengan membatasi kelahiran. Itu bermakna adalah perencanaan jumlah keluarga dengan pembatasan yang bisa dilakukan dengan penggunaan alat-alat Kontrasespsi atau penanggulangan kelahiran seperti kondom, spiral, IUD, dan sebagainya. Jumlah anak dalam sebuah keluarga yang dianggap ideal adalah dua. Gerakan ini mulai dicanangkan pada tahun akhir 1970-an.

Menurut WHO definisi keluarga berencana adalah tindakan yang membantu individu atau pasangan suami istri untuk : (1) Mendapatkan objektif tertentu, (2) Menghindari kelahiran yang tidak diinginkan, (3) Mendapatkan kelahiran yang memang diinginkan, (4) Mengatur interval diantara kehamilan, (5) Mengontrol waktu saat kelahiran dalam hubungan dengan umur suami istri, (6) Menentukan jumlah anak dalam keluarga.

Tujuan pemerintah melaksanakan Program Keluarga Berencana adalah untuk mengendalikan pertumbuhan penduduk dan meningkatkan kesejahteraan masyarakat Indonesia. Untuk mencapai hasil

dari pelaksanaan program tersebut, masyarakat secara terus menerus diberikan pengertian tentang maksud dan tujuan serta manfaatnya untuk menjadi *akseptor* (peserta) keluarga berencana, maka laju pertumbuhan penduduk akan dapat diatasi. Dalam Undang-Undang Nomor 52 Tahun 2009 tentang Perkembangan Kependudukan dan Pembangunan Keluarga, Keluarga Berencana di definisikan 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.⁶

Dalam RENSTRA 2005-2009 tujuan keluarga berencana meliputi: i). Keluarga dengan anak ideal, ii). Keluarga sehat, iii) Keluarga berpendidikan, iv). Keluarga sejahtera, v). Keluarga berketahanan, vi). Keluarga yang terpenuhi hak-hak reproduksinya,). Penduduk tumbuh seimbang (PTS).

Berikut ini adalah beberapa istilah yang digunakan dalam analisa Penyuluhan Keluarga Berencana beserta definisinya:⁷

1. Penyuluh Keluarga Berencana (PKB) adalah Pegawai Negeri Sipil merupakan jabatan fungsional yang diberikan tugas, tanggung jawab, wewenang dan hak secara penuh oleh pejabat yang berwenang untuk melaksanakan penyuluhan, pelayanan, evaluasi dan pengembangan Keluarga Berencana Nasional.
2. Petugas Lapangan Keluarga Berencana (PLKB) adalah Pegawai Negeri Sipil atau non Pegawai Negeri Sipil yang diangkat oleh pejabat yang berwenang yang mempunyai

tugas dan tanggung jawab untuk melaksanakan kegiatan penyuluhan, pelayanan, evaluasi dan pengembangan Keluarga Berencana.

3. Langkah kerja PLKB adalah rangkaian pelaksanaan peran, fungsi dan pokok pokok kegiatan PLKB mulai dari tahap perencanaan, pelaksanaan, pengendalian dan evaluasi dilakukan melalui langkah langkah kerja PLKB bersama mitranya dalam mengembangkan program KB di tingkat desa / kelurahan

Pelaksanaan pengendalian kelahiran tidak terlepas dari kontrasepsi yang digunakan ada beberapa macam alat-alat kontrasepsi yang dipakai dan beredar pada saat sekarang ini. Macam-macam alat kontrasepsi tersebut antara lain adalah:⁸

- a) Alat Kontrasepsi Berupa Kondom
- b) Alat Kontrasepsi Berupa Suntikan
- c) Alat Kontrasepsi Berupa Pil KB
- d) Alat Kontrasepsi Berupa Susuk KB / Implant
- e) Alat Kontrasepsi Berupa IUD
- f) Metode Kontrasepsi Tubektomi
- g) Metode Kontrasepsi Vasktomi

2.2.2. Tenaga Penyuluh Keluarga Berencana

Penyuluhan Keluarga Berencana Nasional adalah kegiatan penyampaian informasi dalam rangka meningkatkan pengetahuan, sikap dan perilaku keluarga dan masyarakat untuk mewujudkan keluarga yang berkualitas.⁹

Dalam pasal 62 tahun 2010 tentang Badan Kependudukan dan Keluarga Berencana Nasional dinyatakan bahwa di lingkungan BKKBN dapat

⁶ Pasal 1 Undang-Undang Nomor 52 Tahun 2009 Tentang Perkembangan Penduduk dan Pembangunan Keluarga

⁷ BKKBN, Pedoman Tata cara Kerja PLKB/PLB dalam Program Kependudukan dan KB Nasional di Tingkat Desa / Kelurahan hal 6

⁸ BKKBN, Pedoman materi KIE Keluarga Berencana, 2006 hal 41-52

⁹ Pasal 1 (3) Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor: KEP/120/M.PAN/9/2004

ditetapkan jabatan fungsional tertentu sesuai dengan kebutuhan yang pelaksanaannya dilakukan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Peraturan Pemerintah nomor 38 tahun 2007 tentang pembangian urusan Pemerintah antara Pemerintah, pemerintah daerah Provinsi dan pemerintah daerah kabupaten Kota, pada lampiran peraturan tersebut diamanatkan kepada Pemerintah daerah kabupaten Kota untuk menetapkan formasi dan sosialisasi Jabatan Fungsional Penyuluh Keluarga Berencana. Dalam Peraturan Pemerintah nomor 41 tahun 2007 tentang Organisasi Pemerintah daerah dinyatakan bahwa Program Keluarga berencana merupakan urusan wajib dan termasuk dalam rumpun Pemberdayaan Perempuan dan Keluarga Berencana.¹⁰

Dalam melaksanakan Penyuluhan Keluarga Berencana seorang Penyuluh Keluarga Berencana harus memiliki beberapa kemampuan dasar yaitu:¹¹

1) Kemampuan berkomunikasi

Petugas lapangan PLKB/PKB sebagai agen dalam menyampaikan KIE kepada khalayak sasaran diharapkan mampu melakukan komunikasi, informasi dan edukasi program KB kepada masyarakat dalam format wawancara, kelompok maupun massa dalam ukuran desa. Dengan kemampuan ini petugas lapangan keluarga berencana mampu membagi informasi mengenai anatomi fisiologi alat alat reproduksi dan kontrasepsi kepada keluarga dan masyarakat diwilayah kerjanya. Ketika program KB diintegritaskan dengan berbagai program lain demi mewujudkan Keluarga Kecil bahagia Sejahtera maka PLKB

/ PKB tidak adan kesulitan dalam menjelaskan kebijakan pemerintah lainnya.

2) Kemampuan bekerja dengan data

PLKB/PKB dalam melaksanakan tugas bekerjanya berdasarkan peta dan data lapangan. Untuk itu proses pengumpulan, pengolahan, meyajikan dan memanfaatkan data kependudukan/keluarga/demografi dan keser-taan ber KB merupakan satu perangkat kerja yang harus dikuasai oleh Penyuluh Keluarga Berencanab serta data wilayah dan potensinya. Apabila hal ini dikuasai oleh PLKB/PKB maka dalam mengadakan pertemuan dengan pihak terkait maka PLKB/PKB akan mampu mengatasi masalah.

3) Kemampuan membangun jaringan / koordinasi dengan berbagai pihak.

PLKB/PKB harus mampu membangun jejaring dan koordinasi dengan berbagai pihak. Menjalin hubungan tidak hanya dengan pemerintah diwilayah kerjanya sebagai tokoh formal tapi juga membangun kebersamaan dengan tokoh informal

Kepemilikan tiga kemampuan diatas akan membawa PLKB/PKB menjadi agen pembangunan keluarga berencan di wilayah kerjanya.

Depositario (1987 dalam Mardikanto, 1991 : 212 - 214), seorang pemimpin dalam penyuluhan, bukanlah sekedar pemimpin yang pintar bicara, tetapi ia harus benar-benar telah memperoleh pengakuan dari seluruh anggotanya sebagai orang yang memiliki pengetahuan dan keterampilan yang handal untuk mengerjakan sesuatu dengan hasil yang baik, yang sudah dapat dibuktikannya melalui berbagai hasil

¹⁰ Direktorat Bina Lini Lapangan BKKBN, Penyediaan dan Pemberdayaan tenaga Fungsional Penyuluh Keluarga berencana (PKB) di lingkungan Pemerintah Daerah, 2011, hlm. 2.

¹¹ BKKBN, Pedoman Tata cara kerja PLKB/PKB dalam Program Kependudukan dan KB Nasional di tingkat Desa/Kelurahan, *Op. Cit.* hlm. 10.

karya yang baik. Disamping pengalaman, kewibawannya dan karismatikanya, seorang pemimpin informal memiliki kewajiban untuk menyampaikan dan menyebarkan pengetahuan serta keterampilan bagi masyarakat yang dipimpinnya.

III. Hasil Penelitian Dan Pembahasan

3.1. Kebijakan Penyuluhan Keluarga Berencana yang dilaksanakan oleh Perwakilan BKKBN Provinsi Kepulauan Riau

Sebagaimana telah peneliti jabarkan pada bab sebelumnya bahwa Tenaga Penyuluh Keluarga Berencana adalah ujung tombak kesuksesan Program Keluarga Berencana, karena dengan semakin baik kerja tenaga penyuluh keluarga berencana, maka akan semakin dapat menekan angka pertumbuhan penduduk, yang sangat mempengaruhi pembangunan kependudukan di negeri ini.

Khusus untuk mencapai tujuan Undang-undang Nomor 52 tahun 2009 tentang Perkembangan Kependudukan dan Pembangunan Keluarga dan Peraturan Presiden nomor 62 tahun 2010 tentang Badan Kependudukan dan Keluarga Berencana terutama pasal 38, Perwakilan BKKBN Provinsi Kepulauan Riau dalam meningkatkan mutu dan kualitas pelayanan dan kemampuan Penyuluh Keluarga Berencana dalam melakukan penyuluhan menjalankan aturan Kepala Badan Koordinasi Keluarga Berencana Nasional Nomor : 232/HK-010/G1/2010 tentang Pengembangan Kapasitas Tenaga Program Keluarga Berencana Dan Keluarga Sejahtera.

Dalam kebijakan tersebut dinyatakan bahwa PKB/PLKB adalah merupakan tenaga program yang harus ditingkatkan kapasitasnya.¹²

Peningkatan kapasitas tenaga program yang dilakukan dengan memberikasn pemahaman banyak ilmu yang berhubungan dengan materi-materi terkait kependudukan dan keluarga berencana berupa materi:

1. Kependudukan;
2. Keluarga Berencana
3. Keluarga Sejahtera
4. Manajemen logistic
5. Sistem Informasi Manajemen KB

Setelah memahami materi-materi tersebut diatas, Tenaga Penyuluh Keluarga Berencana /PKB akan mudah menjalankan 10 tugas pokok PLKB¹³ yang telah ditetapkan dalam kenijakn tersebut, dimana tugas seorang PLKB adalah harus dapat melaksanakan tugas-tugas berikut :

1. Pendekatan Tokoh Formal
2. Pendataan dan Pemetaan
3. Pendekatan Tokoh Informal
4. Pembentukan Kesepakatan
5. Penegasan Kesepakatan
6. Penerangan dan Motivasi
7. Penteladanan/Pembentukan Grup Pelopor
8. Pelayanan KB
9. Pembinaan
10. Pencatatan, Pelaporan dan Evaluasi

Kebijakan-kebijakan dan tugas pokok serta fungsi dari Penyuluh yang harus dilakukan oleh Penyuluh Keluarga Berencana dikemas dalam bentuk peningkatan kapasitas Penyuluh Kelurga

¹² Pasal 4 angka 4 Peraturan Kepala Badan Koordinasi Keluarga Berencana Nasional Nomor: 232/HK-010/G1/2010 tentang Pengembangan Kapasitas tenaga Program Keluarga Berencana Dan Keluarga Sejahtera

¹³ Pedoman Tata cara Kerja PLKB dalam Program Kependudukan dan KB Nasional di Tingkat Desa/Kelurahan

Berencana dalam bentuk pelatihan dan pertemuan berkala.

Dari tahun 2011 sampai dengan 2014 Perwakilan BKKBN Provinsi Kepulauan Riau telah mengadakan pelatihan yaitu:

1. Pelatihan Pencatatan dan Pelaporan
2. Pelatihan Program Generasi Berencana
3. Pelatihan Refresing
4. Pelatihan Dasar Umum
5. Pelatihan Pendataan
6. Pelatihan Bina Keluarga Balita
7. Pelatihan Bina Keluarga Remaja
8. Pelatihan Bina Keluarga Lansia
9. Pelatihan Usaha Peningkatan Pendapatan Keluarga Sejahtera
10. Pelatihan Komunikasi Interpersonal / Konseling

Disamping itu undang undang kependudukan melalui Peraturan Kepala nomor 55 tahun 2010 tentang Standar Pelayanan Minimal Bidang Keluarga Berencana Dan Keluarga Sejahtera Di Kabupaten/Kota mengamanatkan pencapaian :

1. Cakupan Pasangan Usia Subur (PUS) yang

istrinya dibawah usia 20 tahun sebesar 3,5% pada tahun 2014.

2. Cakupan sasaran Pasangan Usia Subur menjadi Peserta KB aktif sebesar 65% pada tahun 2014.
3. Cakupan PUS yang ingin ber-KB tidak terpenuhi (unmet need) sebesar 5,0% pada tahun 2014.
4. Cakupan anggota Bina Keluarga Balita (BKB) ber-KB sebesar 70% pada tahun 2014.
5. Cakupan PUS peserta KB anggota Usaha Peningkatan Pendapatan Keluarga Sejahtera (UPPKS) yang ber-KB sebesar 87% pada tahun 2014.
6. Ratio Penyuluh KB/Petugas Lapangan KB 1 PKB/PLKB untuk setiap 2 desa/kelurahan pada tahun 2014.
7. Ratio petugas Pembantu Pembina KB Desa (PPKBD) setiap desa/kelurahan 1 PPKBD pada tahun 2014.

Sasaran sasaran yang harus dicapai oleh Pengelola Keluarga Berencana terutama oleh penyuluh KB ini belum dapat tercapai hal ini dapat dilihat dari hasil pencapaian program.

Tabel 3.1
Kesertaan ber KB

NO	KAB KOTA	IUD	MOW	IMPL	SUNTIK	PIL	MOP	KONDOM	JML	PUS	PA
1	Bintan	274	216	788	4,453	5,776	11	169	11,687	14,961	78.12
2	Karimun	1,016	776	2,036	15,918	12,599	31	733	33,109	42,634	77.66
3	Natuna	-	-	4	3,975	2,478	-	35	6,492	7,535	86.16
4	Lingga	215	131	802	5,993	4,106	15	237	11,499	16,204	70.96
5	Anambas	54	40	130	3,242	3,042	-	92	6,600	7,962	82.89
6	Batam	12,594	3,915	0,522	47,745	44,457	872	11,676	31,781	192,033	68.62
7	Tanjungpinang	2,048	367	3,955	6,926	5,189	41	873	19,399	30,547	63.51
	PROVINSI	16,201	5,445	8,237	88,252	77,647	970	13,815	20,567	311,876	70.72
		7.35%	2.47%	8.27%	40.01%	35.20%	0.44%	6.26%	100.00		

Sumber data Perwakilan BKKBN Provinsi Kepulauan Riau tahun 2014

Dapat peneliti analisa bahwa semua kebijakan yang dilaksanakan oleh BKKBN Provinsi Kepulauan Riau adalah Kebijakan yang tertuang dalam Undang-Undang Nomor 52 tahun 2009 tentang Perkembangan Kependudukan dan Pembangunan Keluarga.

Tidak ada kebijakan yang di buat secara formal oleh BKKBN Provinsi Kepulauan Riau, namun seluruh program yang dilaksanakan dalam hal peningkatan Kualitas Tenaga Penyuluh Keluarga Berencana tetap dilakukan sesuai amanat peraturan perundang-undangan yang ada.

Dalam hal pelaksanaan tugas penyuluh yang menurut kebijakan BKKBN pusat adalah PNS yang menjabat sebagai pejabat fungsional Tenaga penyuluh Keluaraga, BKKBN tidak dapat memerintahkan dengan tegas kepada Kabupaten/kota untuk merealisasikan hal tersebut, karena kabupaten/kota memiliki alasan sumber daya manusia yang sangat terbatas, sehingga hanya memberikan kesempatan untuk melakukan kebijakan lain yang tetap dapat menggantikan posisi Tenaga penyuluh KB PNS dalam mencapai tujuan Undang-Undang Nomor 52 tahun 2009 tentang Perkembangan Kependudukan dan Pembangunan Keluarga.

3.2. Kebijakan Pemerintah Kabupaten Kota di Provinsi Kepulauan Riau dalam Melaksanakan Kebijakan Penyuluhan Keluarga Berencana Di Daerah

Provinsi Kepulauan Riau mempunyai 2 Kota dan 5 Kabupaten. Dalam melaksanakan tugas daerah sehubungan dengan kebijakan keluarga berencana setiap kabupaten kota telah memiliki

lembaga yang melakukan pengelolaan Program Keluarga Berencana yaitu:

1. Kota Batam instansi Satuan Kerja Perangkat Daerah Keluarga Berencana adalah Badan Pemberdayaan Perempuan dan Keluarga Berencana Kota Batam
2. Kota Tanjungpinang instansi Satuan Kerja Perangkat Daerah Keluarga Berencana adalah Badan Pemberdayaan Perempuan, Perlindungan Anak dan Keluarga Berencana Kota Tanjungpinang
3. Kabupaten Bintan instansi Satuan Kerja Perangkat Daerah Keluarga Berencana adalah Badan Pemberdayaan Masyarakat, Pemberdayaan Perempuan dan Keluarga Berencana Kabupaten Bintan
4. Kabupaten Karimun instansi Satuan Kerja Perangkat Daerah Keluarga Berencana adalah Badan Keluarga Berencana Daerah Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak Kabupaten Karimun
5. Kabupaten Lingga instansi Satuan Kerja Perangkat Daerah Keluarga Berencana adalah Badan Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak dan Keluarga Berencana Kabupaten Lingga
6. Kabupaten Natuna instansi Satuan Kerja Perangkat Daerah Keluarga Berencana adalah Badan Pemberdayaan Perempuan dan Keluarga Berencana Kabupaten Natuna
7. Kabupaten Kepulauan Anambas instansi Satuan Kerja Perangkat Daerah Keluarga Berencana adalah Kantor Pemberdayaan Perempuan dan Keluarga Berencana Kabupaten Kepulauan Anambas.

Dalam hal tenaga penyuluh KB, kabupaten/kota yang ada di provinsi Kepulauan Riau telah melakukan berbagai kebijakan guna mencapai tujuan keluarga sejahtera yang menjadi cita-cita Undang-undang Kependudukan dan Keluarga Berencana.

Walaupun kabupaten maupun kota di Provinsi Kepulauan Riau belum memiliki PNS yang menjabat jabatan fungsional Tenaga Penyuluh Keluarga Berencana, pemerintah kabupaten kota telah mengambil kebijakan dengan mengangkan tenaga non PNS yang menjalankan fungsi yang sama dengan Tenaga Fungsional Penyuluh keluarga berencana, dimana untuk menambah pengetahuan dan kapasitas Petugas penyuluh keluarga berencana di daerah SKPD Kabupaten Kota telah melakukan kebijakan dengan melakukan pelatihan yaitu :

1. Kabupaten Kepulauan Anambas

- a. Pelatihan Program Ketahanan Keluarga tanggal 14 samapai dengan 17 Desember 2011.
- b. Pelatihan PPLKB, PLKB dan Koordiantor Klinik KB dan Pendataan KB 10 sampai dengan 11 Mei 2012.
- c. Kegiatan Road Show Program Ketahanan Keluarga di Kabupaten Kepulauan Anambas 6 sampai dengan 9 November 2013.

2. Kota Batam

- a. Pelatihan Kader Tribina, Bina Keluarga Balita/BKB, Bina Keluarga Remaja/BKR, Bina Keluarga Lansia/BKL, Upaya Peningkatan Pendapatn Keluarga/UPPKS se Kota Batam 21 Juni 2012.

- b. Pelatihan Pengelola Bina Keluarga balita Kader Kecamatan Belakang Padang Kota Batam 6 Maret 2013.
- c. Sosialisasi Bina Keluarga Lansia di Kota Batam 28 September 2013.
- d. Program KKB bagi Tenaga Motivator Swasta, Mitra Kerja dan LSM di Kota Batam 22 Oktober 2013.

3. Kabupaten Natuna

- a. Pelatihan Tenaga Pendamping Kelompok Bina Keluarga di Kecamatan se Kabupaten Natuna 18 sampai dengan 21 Maret 2013.
- b. Pelatihan Pusat Informasi dan Konseling Remaja bagi Pembina dan Pengurus PIK Remaja di Kabupaten Natuna 23 sampai dengan 26 April 2013.
- c. Pelatihan Generasi Berencana di Kabupaten Natuna 2 sd 4 September 2013

4. Kabupaten Bintan

- a. Orientasi Program Kespro di Perusahaan di Kabupaten Bintan 5 sampai dengan 7 Juni 2013.
- b. Kegiatan Road Show Program Ketahanan Keluarga di Kabupaten Bintan 12 sampai dengan 14 November 2013.

5. Kabupaten Karimun

- Kegiatan Road Show Program Ketahanan Keluarga di Kabupaten Karimun 18 sd 20 November.

6. Kota Tanjungpinang

- Kegiatan Road Show Program Ketahanan Keluarga di Kota tanjungpinang 21 November 2013

7. Kabupaten Lingga

Kegiatan Road Show Program Ketahanan Keluarga di Kabupaten Lingga 25 sampai dengan 28 November 2013.

IV. Kesimpulan Dan Rekomendasi

4.1. Kesimpulan

Berdasarkan hasil penelitian dan pembahasan pada bab sebelumnya, maka dapat disimpulkan bahwa kebijakan Perwakilan BKKBN Provinsi Kepulauan Riau terkait tenaga penyuluh hukum sudah mengacu pada ketentuan Undang-Undang nomor 52 tahun 2009 tentang Perkembangan Kependudukan dan Perkembangan Keluarga, dimana kebijakan tersebut adalah :

1. Memberikan pelatihan kepada tenaga program dan tenaga penyuluh Keluarga Berencana yang telah ditetapkan oleh kabupaten kota
2. Memberikan pelayanan kepada masyarakat dengan melibatkan tenaga penyuluh KB sebagai penggerak program kependudukan dan keluarga berencana
3. Memberi bantuan anggaran dan alat kontrasepsi kepada kabupaten kota dalam pemenuhan target dan sasaran keluarga berencana

Provinsi Kepulauan Riau, yang didalamnya terdapat 2 kota dan 5 kabupaten yaitu Kota Tanjungpinang dan Kota Batam, Kabupaten Bintan, Lingga, Tanjung Balai Karimun, Anambas dan Natuna.

Dari hasil penelitian peneliti menyimpulkan bahwa semua kabupaten dan kota tersebut telah melakukan kebijakan yang diperintahkan oleh

BKKBN Pusat dan BKKBN Provinsi Kepulauan Riau, namun terkait tenaga Penyuluh KB, masing-masing kabupaten kota tersebut belum memiliki tenaga penyuluh KB sebagaimana yang diamanatkan oleh keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor : KEP/120/M.PAN/9/2004, dimana yang dapat diangkat sebagai tenaga Penyuluh KB adalah PNS. Dan untuk melaksanakan penyuluhan KB kabupaten kota tersebut mengambil kebijakan dengan surat keputusan yang mengangkat Non PNS sebagai PLKB daerah, dan tetap melakukan kebijakan pelatihan dan pendidikan kepada pengganti PNS tenaga penyuluh keluarga berencana yang telah diputuskan dalam kebijakan daerah.

Kesimpulan yang dapat peneliti dalam rumusan kendala yang dihadapi BKKBN dan Pemerintah Daerah dalam melaksanakan kebijaksanaan penyuluhan Keluarga berencana adalah :

1. Kekurangan sumber daya manusia (PNS) sehingga tidak ada PNS yang diangkat sebagai Jabatan Fungsional tenaga penyuluh KB
2. Keterbatasan anggaran dana dalam melaksanakan Penyuluhan KB, karena letak kabupaten dan kota satu dengan yang lainnya terpisah oleh laut, yang mengakibatkan sulitnya daerah kepulauan untuk diakses
3. Belum adanya formasi tenaga penyuluh KB dalam formasi penerimaan PNS di Provinsi.

Ketidaksamaan penerapan aturan yang terdapat dalam Undang undang Perkembangan Kependudukan dan Pembangunan Keluarga, Peraturan Presiden dan Peraturan Kepala BKKBN dan Surat Keputusan Kepala Daerah dalam Penunjukan Penyuluh Keluarga Berencana dari

Jabatan Fungsional PNS menjadi PNS non Jabatan Fungsional bahkan non PNS adalah untuk menutupi kekosongan jabatan Penyuluh dalam Penyuluhan Keluarga Berencana dan menurut kesimpulan

peneliti ini tidak bisa berlalu untuk dilakukan dan sesegera mungkin mengangkat Jabatan Fungsional PNS.

DAFTAR PUSTAKA

Buku-buku

Ibrahim, Johnny. *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*. Bandung: PT Remaja Rosdakarya, 2006.

Marzuki, Peter Mahmud. *Penelitian Hukum*. Jakarta: Kencana, 2008.

Internet/Modul

<http://anggara.org/2011/10/06/hak-atas-bantuan-hukum-sebagai-bagian-dari-eksepsi-dan-pembelaan-dalam-perkara-pidana/>

BKKBN, Pedoman Tata Cara Kerja PLKB/PLB dalam Program Kependudukan dan KB Nasional di Tingkat Desa / Kelurahan

Direktorat Bina Lini Lapangan BKKBN, Penyediaan dan Pemberdayaan tenaga Fungsional Penyuluh Keluarga berencana (PKB) di lingkungan Pemerintah Daerah

Peraturan Perundang-undangan

Undang Undang Nomor 52 Tahun 2009 tentang Perkembangan Kependudukan dan Pembangunan Keluarga

Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor: KEP/120/M.PAN/9/2004

Peraturan Kepala Badan Koordinasi Keluarga Berencana Nasional Nomor: 232/HK-010/G1/2010 tentang Pengembangan Kapasitas tenaga Program Keluarga Berencana Dan Keluarga Sejahtera