

**“BANYAK ANAK BANYAK REJEKI” VS “DUA ANAK CUKUP”  
VIA PROGRAM KB DI KOTA BATAM**

**Denok Maya Dewi\***

**Badan Kependudukan Dan Keluarga Berencana Nasional Provinsi Kepulauan  
Riau**

***Abstrack***

*In order to solve the population problem particularly high population growth, the Government issued the Policy of Family Planning (KB). The implementation of KB programs in Indonesia is strengthened by the enactment of Law No. 52 of 2009 on Population Development and Family Development. Based on the Law, KB is interpreted as an attempt to regulate the child's birth, the distance and the ideal age to give birth, birth control through the promotion, protection and assistance in accordance with the reproduction rights to create quality family. The KB program aims to meet the demand for KB and reproductive health quality and controlling the birth rate, which in turn to improve the quality of people and small families. The purpose of this study was to analyze the implementation of Law No. 52 of 2009 on Population Development and Family Development to support the programs of KB services in Batam, as well as to discover the obstacles, support and solutions in the implementation of the policy. The data collection conducted by interviews and field observations with a sample of the KB Field Extension Workers (field officers) in Batam City. Based on the research results, the programs of KB services in the Batam City has not been effective because of the inadequate structure, substance and culture which are reflected as evidenced by Nomenlektur Family Planning Agency that has not stood itself, but it has embodied in the form of institutional insertion and the lack of resources, skills and abilities as well as a load-intensive tasks of Family Planning Officers in Batam City.*

***Keywords: Population control and family planning, Batam City***

**Abstrak**

Dalam rangka mengatasi masalah kependudukan khususnya tingginya pertumbuhan penduduk, Pemerintah mengeluarkan Kebijakan Keluarga Berencana (KB). Pelaksanaan program KB di Indonesia diperkuat dengan ditetapkannya Undang-Undang Nomor 52 Tahun 2009 tentang Perkembangan Kependudukan dan Pembangunan Keluarga. Berdasarkan Undang-Undang tersebut 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

---

\* Alamat korespondensi : mayadewi\_dr@yahoo.co.id

dan Kesehatan Reproduksi (KR) yang berkualitas serta mengendalikan angka kelahiran yang pada akhirnya meningkatkan kualitas penduduk dan mewujudkan keluarga-keluarga kecil berkualitas. Tujuan penelitian ini adalah menganalisis implementasi Undang-Undang Nomor 52 Tahun 2009 tentang Perkembangan Kependudukan dan Pembangunan Keluarga dalam menunjang program pelayanan keluarga berencana di Kota Batam, serta menemukan hambatan-hambatan, penunjang dan solusinya dalam implementasi kebijakan tersebut. Pengumpulan data dilakukan secara wawancara dan observasi lapangan dengan sampel para Tenaga Penyuluh Lapangan Keluarga Berencana (PLKB) Kota Batam. Berdasarkan hasil penelitian bahwa pelayanan KB di Kota Batam belum efektif, di karenakan struktur, substansi dan kultur yang tidak memadai, tercermin dengan Nomenlektur Badan Keluarga Berencana yang belum berdiri sendiri, tapi masih dalam bentuk penyisipan kelembagaan dan keterbatasan jumlah, kemampuan dan keterampilan serta beban tugas yang banyak dari petugas yang membidangi KB di Kota Batam.

**Kata Kunci : Pengendalian penduduk dan KB, Kota Batam**

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

Sejak diberlakukannya Peraturan Pemerintah Nomor. 38 Tahun 2007 Tentang Pembagian Urusan Pemerintahan Antara Pemerintah, Pemerintahan Daerah Provinsi, dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota dan Peraturan Pemerintah No. 41 Tahun 2007 tentang Organisasi Perangkat Daerah, dimana mewajibkan Pemerintah Daerah menyelenggarakan program Keluarga Berencana (selanjutnya disebut KB), hal tersebut berdampak besar terhadap pelaksanaan program Keluarga Berencana (KB) di Indonesia.

Ada banyak variasi kebijakan yang dilakukan pemerintah daerah dalam menyikapi pelaksanaan program KB tersebut.<sup>1</sup> Sebagian besar Pemerintah Daerah menganggap bahwa Kependudukan dan Keluarga Berencana bukan merupakan persoalan yang masuk dalam skala prioritas karena dianggap bukan sektor strategis. Dampaknya adalah terjadinya penurunan program KB yang tercermin dari hasil Survei Demografi Kependudukan Indonesia (SDKI) yang dilakukan setiap 5 (lima) tahun sekali sejak tahun 1991. Berdasar hasil survei tersebut, ternyata *Total Fertility Rate* (selanjutnya disebut TFR) atau rata-rata jumlah anak yang dilahirkan wanita selama masa subur tidak mengalami perubahan, *Contraceptive Prevalence Rate* (CPR) atau tingkat pemakaian alat kontrasepsi tidak banyak meningkat, dan keinginan ber-KB yang tidak terpenuhi (*unmet need*) justru meningkat. Menurut SDKI terakhir yang dilakukan tahun

---

<sup>1</sup> [Http://kalbar.bkkbn.go.id/Lists / Artikel / Menuyoal Kelembagaan Badan Kependudukan dan Keluarga Berencana Nasional di Daerah](http://kalbar.bkkbn.go.id/Lists/Artikel/Menuyoal%20Kelembagaan%20Badan%20Kependudukan%20dan%20Keluarga%20Berencana%20Nasional%20di%20Daerah), di akses Minggu, 25 April 2016.

2012, TFR di Indonesia tetap berada pada angka 2,6 sama seperti hasil SDKI 2002 dan 2007.<sup>2</sup>

Undang-Undang Nomor 52 Tahun 2009 tentang Perkembangan Kependudukan dan Pembangunan Keluarga, ditujukan dalam upaya untuk mewujudkan keserasian, keselarasan dan keseimbangan secara 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, yang merupakan prinsip dasar dari pada pembangunan nasional sebagai pengamalan Pancasila dan Undang-Undang Dasar (UUD) Negara Republik Indonesia Tahun 1945.<sup>3</sup>

Upaya untuk mewujudkan tujuan itu, yaitu dengan pengendalian angka kelahiran dan penurunan angka kematian, pengarahan mobilitas penduduk, pengembangan kualitas penduduk pada seluruh dimensinya, peningkatan ketahanan dan kesejahteraan keluarga, penyiapan dan pengaturan perkawinan serta kehamilan.<sup>4</sup>

Salah satu point penting yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 52 Tahun 2009 Tentang Perkembangan Kependudukan dan Pembangunan Keluarga, yaitu masalah Keluarga Berencana. Dalam Pasal 20 Undang-Undang Nomor 52 Tahun 2009 dinyatakan bahwa untuk mewujudkan penduduk tumbuh seimbang dan keluarga berkualitas, Pemerintah menetapkan kebijakan keluarga berencana melalui penyelenggaraan program keluarga berencana.<sup>5</sup>

Guna mewujudkan amanah dalam Undang-Undang No. 52 tahun 2009 tersebut diperlukan kesamaan pandang dan persepsi pada Dinas/Badan/Instansi di lingkungan pemerintah Provinsi serta seluruh pemerintah Kabupaten/Kota di Indonesia, sehingga diperlukan sosialisasi tentang Program Keluarga Berencana. Sementara itu, untuk mempermudah masyarakat dalam mendapatkan pelayanan Keluarga Berencana (KB) maka diperlukan perluasan jaringan dengan mitra kerja, baik dari pihak pemerintah maupun swasta serta Petugas Lapangan Keluarga Berencana (PLKB) yang memadai.<sup>6</sup>

Kota Batam Provinsi Kepulauan Riau sebagai salah satu daerah industri di Indonesia, menjadi pertemuan sosial dan kultural dari berbagai etnis masyarakat di Indonesia. Berkembang menjadi pusat ekonomi modern yang menjadikannya sebagai salah satu tujuan dari pada pencari kerja berbagai daerah untuk mengadu

---

<sup>2</sup> *Survei Demografi dan Kesehatan Indonesia 2012*, hal 8

<sup>3</sup> Undang Undang Nomor. 52 Tahun 2009, Pasal 4 Ayat 1

<sup>4</sup> *Ibid.*

<sup>5</sup> *Ibid.*, Pasal 20

<sup>6</sup> Ana Diro, dkk. 2014. Implementasi Kebijakan Pengendalian Pertumbuhan Penduduk Di Kabupaten Sidoarjo, *JKMP* (ISSN. 2338-445X), Vol. 2, No. 1, Maret 2014, 1-102

nasib. Di satu sisi kondisi tersebut memberi kontribusi bagi pengembangan ekonomi, namun disisi lain memunculkan berbagai persoalan berkaitan dengan kependudukan salah satunya masalah tingginya laju pertumbuhan penduduk dan jumlah penduduk yang semakin padat di Kota Batam.

Jumlah penduduk Kota Batam tahun 2012 sebanyak 1.137.894 jiwa sedangkan pada tahun 2013 jumlah penduduk meningkat menjadi 1.235.651 jiwa dengan demikian laju pertumbuhan penduduk sebesar 7.8%. Tingginya Laju Pertumbuhan Penduduk di Kota Batam sangat dipengaruhi karena proporsi kelompok usia subur (*reproductive*) lebih tinggi dibanding usia lainnya. Berdasarkan data kelahiran tahun 2013 diketahui bahwa rata-rata bayi lahir hidup di kota Batam berkisar 123 orang perhari.<sup>7</sup>

Dengan pertumbuhan penduduk Kota Batam yang menyentuh 7,8% per tahun dan jumlah penduduk 1,1 juta jiwa pada sensus penduduk tahun 2010, maka Kota Batam memiliki persoalan kependudukan yang cukup besar. Jika secara nasional pertumbuhan penduduk hanya 1,3% per tahun, artinya tingkat pertumbuhan kota Batam melebihi pertumbuhan penduduk secara nasional sebanyak enam kali lipat.<sup>8</sup>

Permasalahan tingginya tingkat pertumbuhan penduduk Kota Batam tersebut, sudah tentu harus mendapatkan perhatian khusus dari pihak Pemerintah dalam rangka pembangunan nasional yang berkelanjutan. Perhatian khusus tersebut tidak hanya datang dari pemerintah pusat, tetapi juga dari pemerintah daerah sebagai konsekuensi penerapan otonomi daerah. Pemerintah daerah dituntut berkomitmen tinggi dalam merespons setiap permasalahan perkembangan kependudukan yang kemudian dituangkan dalam bentuk kebijakan yang harmonis. Untuk itu perlu dilakukan analisis penerapan Undang-Undang No. 52 tahun 2009 di Kota Batam.

## B. Perumusan Masalah

1. Bagaimana implementasi Undang-Undang Nomor 52 Tahun 2009 tentang Perkembangan Kependudukan dan Pembangunan Keluarga dalam menunjang program pelayanan keluarga berencana di Kota Batam ?
2. Apakah faktor penghambat dan penunjang Pemerintah Kota Batam dalam implementasi Undang-Undang Nomor 52 Tahun 2009 tentang Perkembangan Kependudukan dan Pembangunan Keluarga dalam menunjang program pelayanan keluarga berencana di Kota Batam ?
3. Bagaimana solusi dalam implementasi Undang-Undang Nomor 52 Tahun 2009 tentang Perkembangan Kependudukan dan Pembangunan Keluarga dalam menunjang program pelayanan keluarga berencana di Kota Batam ?

---

<sup>7</sup> Dinas Kesehatan Kota Batam, *Buku Profil Kesehatan Kota Batam Tahun 2013*, hal 14

<sup>8</sup> <http://www.humasbatam.com/pemko-komit-percepat-revitalisasi-program-kependudukan-dan-kb>, diakses tanggal 2 Mei 2016.

### C. Metode Penelitian

Metode penelitian yang digunakan adalah yuridis empiris atau biasa disebut sosiologis hukum karena data yang akan diambil dan diteliti oleh peneliti terutama adalah data yang diperoleh secara langsung dari lapangan. Penelitian hukum sosiologis juga berarti penelitian yang dilaksanakan dengan melakukan analisis terhadap persoalan-persoalan yang muncul atau fakta materiil. “ Fakta tersebut dapat berupa orang, tempat, waktu dan lain sebagainya. Oleh sebab itu, penelitian dimulai dengan melihat dan membahas kenyataan di lapangan. <sup>9</sup>Karena penelitian yang dilakukan adalah penelitian hukum sosiologis, maka pendekatan keilmuan lainnya, seperti kesehatan masyarakat dapat dijabarkan dalam materi wawancara, dan bila menemukan data non hukum, data tersebut merupakan data yang termasuk dalam data penunjang penelitian.

Untuk menjawab permasalahan penelitian ini, peneliti melakukan beberapa tahap penelitian sebagai berikut: (1) Penelitian tentang implementasi Undang-Undang Nomor 52 Tahun 2009 tentang Perkembangan Kependudukan dan Pembangunan Keluarga dalam menunjang program pelayanan keluarga berencana di Kota Batam; (2) Penelitian lapangan tentang hambatan implementasi Undang-Undang Nomor 52 Tahun 2009 tentang Perkembangan Kependudukan dan Pembangunan Keluarga dalam menunjang program pelayanan keluarga berencana di Kota Batam; (3) Penelitian hambatan-hambatan dan solusi dalam implementasi Undang-Undang Nomor 52 Tahun 2009 tentang Perkembangan Kependudukan dan Pembangunan Keluarga dalam menunjang program pelayanan keluarga berencana di Kota Batam

Dalam kaitannya dengan penelitian hukum empiris, teknik pengumpulan data diperoleh melalui : (a) *interview* pada subjek observasi secara langsung ataupun tidak langsung, dalam hal ini diperoleh dengan wawancara dan pengajuan angket terhadap informan atau lembaga yang terlibat langsung dan mengetahui sehubungan dengan judul penelitian meliputi : (1) Anggota DPRD Kota Batam dari Komisi yang menangani masalah kependudukan dan Pembangunan Keluarga di Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kota Batam ; (2) Badan Pemberdayaan Perempuan, Perlindungan Anak dan Keluarga Berencana Kota Batam; (3) Badan Kependudukan dan Keluarga Berencana Nasional (BKKBN) Provinsi Kepulauan Riau; (4) Tenaga Penyuluh Lapangan Keluarga Berencana (PLKB) Kota Batam. Pengambilan sampel dilakukan dengan teknik *purposive sampling* yaitu pengambilan sampel secara sengaja sesuai dengan persyaratan sampel yang diperlukan; (b) studi kepustakaan yakni dengan mengkaji berbagai peraturan perundang-undangan atau literatur yang

---

<sup>9</sup> Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, Jakarta : RajaGrafindo Persada. 2011. hal. 13-14.

berhubungan dengan penelitian, yaitu (1) , Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 1992 Tentang Perkembangan Kependudukan dan Pembangunan Keluarga Sejahtera; (2) Peraturan Pemerintah (PP) Republik Indonesia Nomor 27 Tahun 1994 Tentang Pengelolaan Perkembangan Kependudukan; (3) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 52 Tahun 2009 Tentang Perkembangan Kependudukan dan Pembangunan Keluarga; (4) Peraturan Presiden (PP) Republik Indonesia Nomor 62 Tahun 2010 Tentang Badan Kependudukan dan Keluarga Berencana Nasional

Metode analisis data pada penelitian ini menggunakan pendekatan yuridis kualitatif, yaitu metode penelitian dengan data fenomena, fokus yang hanya bisa dijelaskan secara naratif dan tidak bisa dibuktikan dengan pengukuran”.<sup>10</sup> Dengan kata lain hanya mendeskripsikan atau menggambarkan data-data yang telah terkumpul sebagaimana adanya, tanpa bermaksud untuk membuat kesimpulan yang berlaku untuk umum atau secara generalisasi.

#### **D. Hasil Penelitian Dan Pembahasan**

##### **1. Implementasi Undang-Undang Nomor 52 Tahun 2009 tentang Perkembangan Kependudukan dan Pembangunan Keluarga dalam menunjang program pelayanan Keluarga Berencana di Kota Batam**

Hakikat pembangunan nasional sebagai pengamalan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945 adalah pembangunan manusia Indonesia seutuhnya. Pembangunan nasional mencakup semua dimensi dan aspek kehidupan termasuk perkembangan kependudukan dan pembangunan keluarga.

Perkembangan kependudukan masih menjadi masalah utama di Indonesia, dengan fakta – fakta laju pertumbuhan penduduk tetap tinggi, kematian anak dan ibu tetap tinggi, akses terhadap pelayanan kesehatan dan keluarga berencana yang masih kurang, di tambah lagi dengan kualitas penduduk Indonesia yang semakin menurun dan sangat memprihatinkan. Penduduk sebagai modal dasar dan faktor dominan pembangunan belum menjadi titik sentral dalam pembangunan berkelanjutan. Jumlah penduduk yang besar, pertumbuhan yang cepat dan kualitas yang rendah akan menghambat proses pembangunan.

Permasalahan perkembangan kependudukan dan pembangunan keluarga harus mendapatkan perhatian khusus dari pemerintah baik Pusat maupun Pemerintah daerah dalam rangka pembangunan nasional yang berkelanjutan, penduduk harus menjadi titik sentral pembangunan agar setiap penduduk dan generasinya mendatang dapat hidup sehat, sejahtera, produktif dan harmonis

---

<sup>10</sup> Rina S. Shahrullah, *Penelitian Kualitatif*, Bahan Kuliah Metodologi Penelitian Hukum dalam bentuk *Power Point* (Batam : Magister Hukum Universitas Internasional Batam *Batch* 4, 2012), hal. 2.

dengan lingkungannya serta menjadi sumber daya manusia yang berkualitas bagi pembangunan.

Pembangunan harus dilakukan oleh penduduk dan untuk penduduk. Oleh karena itu, perencanaan pembangunan harus didasarkan pada kondisi atau keadaan penduduk. Luasnya cakupan masalah kependudukan menyebabkan pembangunan kependudukan harus dilakukan secara lintas sektor dan lintas bidang. Hukum dan kebijakan publik merupakan variabel yang memiliki keterkaitan yang sangat erat, sehingga telaah tentang kebijakan pemerintah semakin dibutuhkan untuk dapat memahami peranan hukum saat ini. Kebutuhan tersebut semakin dirasakan seiring dengan semakin meluasnya peranan pemerintah memasuki bidang kehidupan manusia, dan semakin kompleksnya persoalan-persoalan ekonomi, sosial dan politik. Disamping itu, peraturan hukum yang berperan untuk membantu pemerintah dalam usaha menemukan alternatif kebijakan yang baik dan bermanfaat bagi masyarakat. Hukum memberikan legitimasi bagi pelaksanaan kebijakan publik, dan sebagai peraturan perundang-undangan ia telah menampilkan sosoknya sebagai salah satu alat untuk melaksanakan kebijakan.<sup>11</sup>

Implementasi kebijakan publik merupakan salah satu tahapan dari proses kebijakan publik (*public policy process*) sekaligus studi yang sangat krusial. Bersifat krusial karena bagaimanapun baiknya suatu kebijakan, kalau tidak dipersiapkan dan direncanakan secara baik dalam implementasinya, maka tujuan kebijakan tidak akan bisa diwujudkan. Demikian pula sebaliknya, bagaimanapun baiknya persiapan dan perencanaan implementasi kebijakan, kalau tidak dirumuskan dengan baik maka tujuan kebijakan tidak akan bisa diwujudkan. Dengan demikian, kalau menghendaki tujuan kebijakan dapat dicapai dengan baik, maka bukan saja pada tahap implementasi yang harus dipersiapkan dan direncanakan dengan baik, tapi juga pada tahap perumusan atau pembuatan kebijakan yang telah diantisipasi untuk dapat diimplementasikan.<sup>12</sup>

Oleh karena itu, diperlukan sebuah peraturan tentang kependudukan yang baru menggantikan peraturan lama yaitu Undang-Undang No 10 tahun 1992 tentang Perkembangan Kependudukan dan Keluarga Sejahtera yang sudah tidak sesuai lagi dengan isu dan perkembangan kependudukan. Dewan Perwakilan Rakyat periode 2004 s/d 2009 telah mengesahkan Undang-Undang Nomor 52 tahun 2009 tentang Perkembangan Kependudukan dan

---

<sup>11</sup> Esmi Warassih, *Pranata Hukum Sebuah Telaah Sosiologis*. Semarang: PT. Suryandaru Utama. 2005, hal 129

<sup>12</sup> Joko Widodo, *Analisis Kebijakan Publik, Konsep dan Aplikasi Analisis Proses Kebijakan Publik*. Malang : Bayu Media Publishing, 2007.*Op-Cit.*, hal 85

Pembangunan Keluarga sebagai pengganti Undang-Undang Nomor 10 tahun 1992.

Terbentuknya Undang-Undang No 52 tahun 2009 ini merupakan salah satu bentuk komitmen politik negara dalam mengatasi masalah-masalah kependudukan, sehingga akan berimplikasi kepada pemerintah, peraturan pemerintah, penduduk dan program keluarga berencana yang masih berlangsung sampai saat ini.

Dengan adanya Undang-Undang Nomor 52 tahun 2009 ini kebijakan kependudukan dan pembangunan keluarga menjadi bagian integral dari pembangunan nasional secara keseluruhan. Pemerintah melalui Badan Kependudukan dan Keluarga Berencana Nasional (BKKN) menjadi penanggung jawab dalam rangka mewujudkan peningkatan kualitas perkembangan kependudukan dan pembangunan keluarga.

Perubahan paradigma ini otomatis berimplikasi pada perubahan sistem dan manajemen program pelayanan KB yang tentunya disesuaikan dengan kebutuhan dan kemampuan daerah. Kondisi ini mengharuskan daerah memiliki kesiapan yang matang dalam melayani masyarakat termasuk dalam program pelayanan KB baik secara pemberian pengetahuan tentang perlunya ikut dalam program KB dalam menjaga membeludaknya jumlah penduduk. Gerakan Keluarga Berencana (KB) di Indonesia muncul sebagai fenomena baru pada awal tahun tujuh puluhan. Program Keluarga Berencana berkembang sangat pesat dan tetap hidup sampai sekarang meskipun dengan wacana yang berbeda sesuai dengan kebijakan pemegang kekuasaan. Program Keluarga Berencana menjadi propaganda nasional yang berstruktur *Top down*. Artinya pemerintah melalui BKKBN membentuk jaringan struktural dari atas ke bawah, dari tingkat pusat ke tingkat provinsi, kabupaten serta kota sampai kelurahan dan posyandu yang tersebar di tingkat-tingkat rukun tetangga. Perempuan dibawa ke suatu lembaga baru Keluarga Berencana dengan orientasi ekonomi dua anak cukup, laki-laki dan perempuan sama saja.<sup>13</sup>

Undang-undang Nomor 52 tahun 2009 tentang Perkembangan Kependudukan dan Pembangunan Keluarga pasal 1 ayat (8) menjelaskan: Keluarga Berencana adalah 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.<sup>14</sup> Keluarga Berencana merupakan bagian dari program kesehatan yang lebih luas. Kesehatan tidak saja penting bagi pribadi akan tetapi juga bagi kepentingan masyarakat seluruhnya serta dapat pula dikatakan bahwa

---

<sup>13</sup> Wening Udasmoro., *Konsep Nasionalisme dan Hak Reproduksi*, Perempuan Analisis Gender Terhadap Program Keluarga Berencana di Indonesia, 2010, hal 14

<sup>14</sup> Undang-undang No 52 tahun 2009 *Op-Cit*

program KB adalah suatu program pemerintah yang dirancang untuk menyeimbangkan antara kebutuhan dan jumlah penduduk.

Dengan diterbitkannya Peraturan Pemerintah No 38 tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan antara Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah Provinsi dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota, dan Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007 tentang Organisasi Perangkat Daerah khususnya yang berkaitan dengan program KB Nasional/BKKBN, maka Keluarga Berencana dan Keluarga Sejahtera merupakan salah satu urusan wajib dari pada pemerintah.

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia tersebut menegaskan bahwa Keluarga Berencana dan Keluarga Sejahtera merupakan salah satu kebutuhan masyarakat sehingga pemerintah daerah baik Provinsi, Kabupaten/Kota wajib menyelenggarakan Program Keluarga Berencana dan Program Keluarga Sejahtera tersebut di daerahnya masing-masing.<sup>15</sup>

Tantangan yang dihadapi adanya desentralisasi membuat kebijakan nasional tidak serta merta dapat diterima di masing-masing daerah, anggaran yang terbatas membuat sosialisasi KB kurang efektif dalam melakukan penyuluhan terhadap masyarakat, dan *image* masyarakat harus diubah tidak lagi membatasi kelahiran namun meningkatkan kualitas manusia, dan mensinergikan program Keluarga Berencana dengan pandangan agama yang masih bertentangan harus diimbangi juga dengan teori dan penyampaian yang jelas dari anggota penyuluhan KB di lapangan sehingga masyarakat dapat memahami tentang pentingnya ikut program KB.

Kebijakan Badan Pemberdayaan Perempuan, Perlindungan Anak dan Keluarga Berencana dalam pengendalian laju pertumbuhan penduduk di Kota Batam, sesuai dengan data yang diperoleh, diketahui bahwa kebijakan yang diambil adalah dengan penerapan program Keluarga Berencana (KB). Secara nasional, Kebijakan yang diambil pemerintah Indonesia dalam upaya mengatasi masalah jumlah penduduk, yaitu mencanangkan program Keluarga Berencana (KB) sebagai gerakan nasional melalui Pendewasaan Usia Perkawinan (PUP), pengaturan kelahiran anak, pembinaan ketahanan keluarga, peningkatan kesejahteraan keluarga kecil, bahagia dan sejahtera. Pencanaan program KB secara nasional dilakukan dengan cara memperkenalkan tujuan-tujuan dari pada program KB melalui jalur pendidikan, mengenalkan alat-alat kontrasepsi kepada Pasangan Usia Subur (PUS), dan menepis anggapan yang salah tentang anak dalam keluarga.

Di Kota Batam, kebijakan Badan Pemberdayaan Perempuan, Perlindungan Anak dan Keluarga Berencana Kota Batam dalam pengendalian laju pertumbuhan penduduk dilakukan melalui program

---

<sup>15</sup> Anonimous, *Sosialisasi Program Keluarga Berencana Nasional*, Jakarta, Penerbit CV Laksana Mandiri, 2005, Hal : 6

keluarga berencana. Dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) Kota Batam Tahun 2016, salah satu unsur penting yang ditekankan di sana adalah kebijakan untuk Membangun Keluarga Kecil Bahagia Sejahtera dengan sasarannya adalah Program dan kegiatan Keluarga Berencana, Perlindungan Anak dan Remaja, *Gender mainstreaming* dilanjutkan dan ditingkatkan.

Kebijakan dalam pengendalian laju pertumbuhan penduduk dilakukan melalui program keluarga berencana, dengan cara, yaitu : (a) Menjamin ketersediaan kontrasepsi dan pelayanan program bagi seluruh peserta KB, khususnya dalam pemberian kontrasepsi gratis bagi keluarga pra sejahtera dan keluarga sejahtera 1 atau keluarga miskin lainnya serta peningkatan kesertaan KB pria; (b) Pemberian Penyuluhan dan Komunikasi Informasi Edukasi (KIE) kepada anggota PKK, Tokoh Masyarakat dan Agama melalui wadah pertemuan PKK Lingkungan/Kelurahan di Posyandu, serta pertemuan kelompok kegiatan peningkatan kesejahteraan keluarga (UPPKS), kelompok kegiatan ketahanan keluarga (BKB, BKR dan BKL) oleh petugas penyuluh KB di lapangan tentang pentingnya bagi keluarga untuk kelestarian ber KB; (c) Peningkatan akses informasi dan kualitas pelayanan kesehatan reproduksi dalam merencanakan kehamilan serta meningkatkan status kesehatan perempuan dan anak untuk mewujudkan keluarga sehat dengan anak ideal; (d) Pembinaan Komunikasi Informasi Edukasi (KIE). program KB dan meningkatkan pengetahuan dalam kegiatan pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak di Kota Batam; (e) Peningkatan kemampuan keluarga dalam pengasuhan perkembangan anak, pembinaan kesehatan ibu, bagi anak dan remaja serta pembinaan lingkungan keluarga secara terpadu melalui posyandu kelompok kegiatan bina keluarga; (f) Pengoptimalan upaya-upaya advokasi, promosi dan Komunikasi Informasi Edukasi (KIE) keluarga berencana dan pemberdayaan perempuan untuk meneguhkan program kegiatan kepada masyarakat; dan (g) Pemberian kualitas dan kuantitas Sumber Daya Manusia di lini lapangan dan kualitas manajemen pengelolaan program KB dan Pemberdayaan Perempuan; (h) Melakukan pelayanan kontrasepsi ulangan kepada PUS yang ber KB agar tidak putus pakai alat kontrasepsi di Puskesmas, Mobil Pelayanan KB di Kelurahan-kelurahan, melakukan pelayanan KB Baru bagi Keluarga Baru (menunda kehamilan) dan bagi PUS yang baru melahirkan (Penjarangan Kelahiran), Melakukan pelayanan KB bagi PUS yang tidak pakai KB (tidak ingin anak lagi).

Pernyataan ini sejalan dengan kesimpulan tanggapan yang disampaikan Kepala Bidang Keluarga Berencana dan Kesehatan Reproduksi BP2A&KB Kota Batam, yaitu Kebijakan dilaksanakan untuk mencapai Program Keluarga Berencana melalui : (a) Pendewasaan Usia Perkawinan (PUP), (b) Meningkatkan kepedulian Pasangan Usia Subur (PUS) sebagai peserta KB (c) Meningkatkan ketrampilan kader dalam pengelolaan program KB (d) Meningkatkan penyuluhan dan konseling pelayanan KB.

Selanjutnya dari hasil wawancara dengan Kepala Bidang Keluarga Berencana dan Kesehatan Reproduksi, disimpulkan bahwa untuk mencapai keberhasilan dari tujuan serta sasaran kebijakan Program Keluarga Berencana di Kota Batam, maka dilaksanakan strategi diantaranya meningkatkan pengetahuan dan kepedulian masyarakat Kota Batam tentang pentingnya pendewasaan usia perkawinan serta kesehatan reproduksi remaja, serta Meningkatkan pengetahuan dan keterampilan bidan klinik KB pemerintah maupun swasta dalam memberikan pelayanan konseling dan penanggulangan efek samping, komplikasi dan kegagalan kontrasepsi.

Dalam operasional kegiatan Keluarga Berencana, Badan Pemberdayaan Perempuan, Perlindungan Anak dan Keluarga Berencana Kota Batam memanfaatkan momentum lokal maupun Provinsi. Sebagaimana kesimpulan hasil wawancara dengan Petugas Lapangan Keluarga Berencana Kecamatan Sagulung Kota Batam, yaitu BP2A&KB Kota Batam melakukan kegiatan Keluarga Berencana (KB) di setiap hari peringatan/momen tertentu yang ada di Kota Batam. seperti di TNI manunggal, Hari Bayangkara tidak hanya di masyarakat Kelurahan atau Kecamatan, momen-momen tertentu cukup banyak seperti hari jadi Kota Batam, hari kartini dan hari ibu serta hari peringatan lainnya.

Kondisi ini menunjukkan, bahwa BP2A&KB Kota Batam telah berupaya untuk mengadakan kegiatan sosialisasi Program Keluarga Berencana agar masyarakat di Kota Batam, mudah mendapatkan informasi-informasi dan mengikuti Program Keluarga Berencana sehingga Program Keluarga Berencana dapat berjalan lancar dan terealisasi.

Selanjutnya BP2A&KB Kota Batam menyusun Program Keluarga Berencana untuk mengendalikan pertumbuhan penduduk dengan cara Komunikasi Informasi Edukasi (KIE), melaksanakan Sosialisasi melalui Kegiatan TNI manunggal KB-Kesehatan, Kegiatan pelayanan KB dalam Bulan Bakti Gotong Royong Masyarakat, Kegiatan pelayanan KB secara serentak dalam rangka hari Keluarga, Kegiatan pelayanan KB HUT Korpri, Kegiatan pelayanan KB hari jadi Kota Batam, Kegiatan pelayanan KB HUT Dharma wanita, peringatan hari kartini, dan hari ibu.

Berdasarkan realita tersebut, jika dikaitkan dengan teori efektivitas hukum dari Soerjono Soekanto, bahwa ada 5 (lima) faktor yang mempengaruhi efektivitas pelaksanaan hukum, dimana dalam hal ini kebijakan Program Keluarga Berencana di Kota Batam, apabila disesuaikan dengan realita yang ada, maka hasil yang diperoleh adalah :

a. Faktor Hukum

Ketentuan tentang keluarga berencana di Indonesia tercantum dengan jelas pada Undang-Undang Nomor 52 Tahun 2009 tentang Perkembangan Kependudukan dan Pembangunan Keluargayang merupakan kebijakan dari pihak pemerintah sebagai roda penggerak

bagi pelayanan keluarga berencana pada pemerintah daerah sampai ke pelaksana pelayanan.

Keluarga berencana dilaksanakan untuk membantu calon atau pasangan suami istri dalam mengambil keputusan dan mewujudkan hak reproduksi secara bertanggung jawab tentang: usia ideal perkawinan; usia ideal untuk melahirkan; jumlah ideal anak; jarak ideal kelahiran anak; dan kebijakan keluarga berencana mengandung pengertian bahwa dengan alasan apapun promosi aborsi sebagai pengaturan kehamilan dilarang untuk dilakukan.

Pelayanan keluarga berencana sangat penting, oleh karena itu harus dilaksanakan dengan benar secara profesi maupun hukum guna kepentingan masyarakat, sehingga dengan diberlakukannya Undang-Undang Nomor 52 Tahun 2009 tentang Perkembangan Kependudukan dan Pembangunan Keluarga diharapkan semua lini yang terlibat dalam pelayanan keluarga berencana dapat melaksanakannya sesuai dengan peraturan dan hak asasi manusia terutama hak reproduksi perempuan yang selama ini selalu menjadi konsumen terbanyak dalam program Keluarga Berencana.

Namun kenyataan yang terjadi masih jauh dari harapan dan tujuan yang tercantum dalam ketentuan-ketentuan di atas, masih banyak bukti-bukti menunjukkan terlangarnya hak kesehatan reproduksi perempuan seperti adanya ketentuan tentang Jaminan persalinan (selanjutnya disebut Jampersal) yang pada pendistribusiannya masih ditunggangi politik untuk mengendalikan populasi dibanding memenuhi hak reproduksi perempuan.

Seharusnya ketentuan tentang keluarga berencana menjadi aturan yang mengedepankan keselamatan dan keamanan bagi kaum perempuan dalam upaya untuk mendapatkan hak reproduksinya tanpa diskriminasi dan paksaan. Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 62 Tahun 2010 tentang Badan Kependudukan dan Keluarga Berencana secara umum adalah sebagai pedoman bagi para pemberi layanan keluarga berencana untuk meningkatkan mutu pelayanannya untuk mencapai Norma Keluarga Kecil Bahagia dan Sejahtera (NKKBS) dengan konsep catur warga yaitu hanya 2 (dua) anak saja, laki-laki dan perempuan sama saja.

Selanjutnya dapat berkembang menjadi keluarga yang berkualitas yaitu keluarga yang dibentuk berdasarkan kepada adanya ikatan perkawinan yang sah dan bercirikan sejahtera, sehat, maju, mandiri, memiliki jumlah anak yang ideal, berwawasan ke depan, bertanggung jawab, harmonis dan bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa.

Materi dan substansi peraturan tentang keluarga berencana yang merupakan nilai-nilai sebagai pedoman dalam pelaksanaan pelayanan keluarga berencana pada dasarnya telah mengandung asas-asas non

diskriminasi, sehingga diharapkan tidak ada yang dirugikan terutama para perempuan yang selama ini masih menjadi sasaran utama dari program keluarga berencana yang berdampak pada hak reproduksinya. Tetapi pandangan yang menganggap perempuan lemah, dengan tugas reproduksi telah menyudutkan perempuan kepada keadaan yang memprihatinkan, sehingga mereka dianggap menjadi penyebab utama kegagalan dalam menurunkan tingkat populasi. Penyelenggaraan pelayanan kontrasepsi dilakukan dengan cara yang dapat dipertanggungjawabkan dari segi agama, norma budaya, etika, serta segi kesehatan.

Permasalahan tentang keluarga berencana jika dihubungkan dengan asas nondiskriminasi terhadap perempuan, maka pada sampai saat ini masih adanya ketimpangan status dan peran antara laki-laki dan perempuan yang berdampak tidak terpenuhinya hak reproduksi perempuan. Dalam hal menyangkut fertilitas, perempuan menjadi pihak yang tidak diuntungkan, karena fertilitas berhubungan dengan reproduksi perempuan, maka dalam pengendaliannya perempuan yang banyak menjadi sasaran penggunaan alat kontrasepsi, sedangkan laki-laki kurang menjadi target.

Kebijakan Program Keluarga Berencana yang dilaksanakan BP2A&KB Kota Batam, maka terlihat yang menjadi target sasarannya adalah lebih kepada kaum perempuan, sedangkan untuk kaum laki-laki (suami) kurang dilibatkan. Pada hal dalam Undang-Undang Nomor 52 Tahun 2009 tentang Perkembangan Kependudukan dan Pembangunan Keluarga menjelaskan bahwa suami istri mempunyai hak dan kedudukan yang sama dalam menunjang program keluarga berencana.

Fakta ini ditunjukkan dengan jumlah akseptor keluarga berencana sampai saat ini di Kota Batam yang masih didominasi kaum perempuan dan jika keluarga memiliki anak banyak, sehingga berdampak pada tingginya pertumbuhan penduduk yang dituntut untuk membatasi reproduksinya adalah pihak perempuan, padahal dengan tugas fisiologisnya dalam proses kehamilan dan persalinan perempuan telah menghadapi resiko kesehatan reproduksi yang tinggi jika dibandingkan dengan laki-laki.

Peran dan partisipasi kaum pria dalam program Keluarga Berencana selama ini dirasakan relatif rendah. Padahal, Keluarga Berencana merupakan komitmen berdua, suami dan istri. Ketentuan tentang Keluarga Berencana yang ada di Indonesia seperti tercantum dalam Undang-Undang Nomor 52 tahun 2009 Tentang Perkembangan Kependudukan dan Pembangunan jika ditelaah, sudah tidak mengandung asas non diskriminasi seperti yang tercantum dalam Pasal 24, yang menegaskan “ Pelayanan kontrasepsi diselenggarakan dengan tata cara yang berdaya guna dan berhasil guna serta diterima dan

dilaksanakan secara bertanggung jawab oleh pasangan suami isteri sesuai dengan pilihan dan mempertimbangkan kondisi kesehatan suami atau isteri “.

b. Faktor Penegakan Hukum

Dalam berfungsinya hukum, mentalitas atau kepribadian petugas penegak hukum memainkan peranan penting, kalau peraturan sudah baik, tetapi kualitas petugas kurang baik. Sehubungan dengan implementasi kebijakan pengendalian jumlah penduduk melalui program Keluarga Berencana pada Kota Batam, faktor penegakan hukum yang dimaksud adalah peningkatan kualitas aparatur yang melaksanakan tugas implementasi tersebut, baik itu petugas lapangan Keluarga Berencana (PLKB) di tingkat Kecamatan, Pembantu Pembina Keluarga Berencana Kelurahan, Sub Pembantu Pembina Keluarga Berencana Kelurahan di Kota Batam, serta tenaga struktural dan operasional pada Bidang Keluarga Berencana dan Kesehatan Reproduksi Badan Pemberdayaan Perempuan, Perlindungan Anak dan Keluarga Berencana Kota Batam.

Salah satunya dalam peningkatan kualitas aparatur tenaga Bidan, petugas lapangan Keluarga Berencana (PLKB) di tingkat Kecamatan, Pembantu Pembina Keluarga Berencana Kelurahan serta Sub Pembantu Pembina Keluarga Berencana Kelurahan di Kota Batam dalam penyampaian informasi, edukasi dan konseling tentang alat kontrasepsi Keluarga Berencana. Informasi melalui konseling tentang alat kontrasepsi KB ini penting agar warga dapat memilih alat/cara KB yang sesuai dengan dirinya, maka dibutuhkan pengetahuan tentang alat/cara KB yang menyeluruh. Sering kali konseling diabaikan dengan berbagai alasan antara lain kurangnya waktu petugas. Padahal, konseling yang baik memberi manfaat antara lain interaksi yang baik antara petugas dengan klien sehingga tingkat hubungan dan kepercayaan semakin meningkat disamping klien akan lebih mudah mematuhi nasihat petugas.

Selanjutnya peningkatan kualitas aparatur petugas lapangan Keluarga Berencana (PLKB) di tingkat Kecamatan, Pembantu Pembina Keluarga Berencana Kelurahan, Sub Pembantu Pembina Keluarga Berencana Kelurahan di Kota Batam, dalam pengetahuan dan keterampilan petugas kesehatan tentang hak dan kewajiban dalam pelayanan KB.

Sebenarnya sosialisasi program Keluarga Berencana, oleh BP2A&KB Kota Batam sudah berjalan secara reguler, bahkan telah menjangkau atau sampai daerah kepulauan/pesisir/*hinterland*, melalui koordinasi dengan PLKB di tingkat Kecamatan, Pembantu PLKB Kelurahan, pihak Kelurahan dan lainnya. Namun untuk sosialisasi program Keluarga Berencana sampai merata harus dilakukan secara sinkronisasi program dengan stakeholder terkait, baik tokoh agama dan

masyarakat, Dinas Kesehatan, pihak LSM serta Lembaga Pendidikan. Hal ini juga dikarenakan keterbatasan dana serta sarana dan pra sarana.

c. Faktor Sarana atau Fasilitas Pendukung.

Sarana dan prasarana dalam implementasi kebijakan pengendalian jumlah penduduk melalui program Keluarga Berencana pada Kota Batam, berkaitan dengan (1) ketersediaan dari pada tenaga atau petugas penyuluh KB di lapangan, (2) ketersediaan sumber daya pendanaan untuk membiayai kegiatan program KB yang dilaksanakan, (3) Penyediaan terhadap alat-alat dan obat kontrasepsi, serta (4) sarana dan pra sarana dalam sosialisasi dan pelayanan program KB.

Untuk ketersediaan tenaga/petugas lapangan KB pada Kota Batam masih kurang karena satu tenaga PLKB memegang satu Kelurahan, pada hal standarnya satu Kelurahan harus di pegang oleh dua PLKB, kondisi ini juga disebabkan karena PLKB yang pindah atau dipindahkan (dipromosikan) untuk menduduki jabatan struktural di lembaga/dinas lain. Berkenaan dana atau anggaran kegiatan program KB alokasinya masih minim, komposisi anggaran program KB terbesar justru berasal dari pemerintah pusat (BKKBN Provinsi) melalui dana Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD) dan Dana Alokasi Khusus (DAK) untuk pengembangan dan pembiayaan kegiatan program KB yang dilaksanakan, sedangkan dana daerah hanya menjadi pendamping saja. Kondisi ini merupakan situasi yang meyakinkan bahwa memang KB masih menjadi urusan sampingan oleh pihak Pemerintah Daerah dan ketersediaan sumber daya masih tergantung dari pada Pemerintah Pusat.

Selanjutnya berkenaan penyediaan alat dan obat kontrasepsi baik itu di Puskesmas-Puskesmas yang ada, tidak selalu berkesinambungan sehingga masih ada keluhan tentang ketidaktersediaan alat dan obat kontrasepsi (alokon) saat datang ke puskesmas. Kemudian dalam pemenuhan sarana dan prasarana sosialisasi dan pelayanan program KB. meskipun beberapa orang menganggap ada peningkatan terkait teknologi yang digunakan, misal adanya media komunikasi seperti Laptop dan LCD sehingga pada saat penyuluhan berlangsung terasa membosankan. Namun beberapa pihak menyatakan masih belum mencukupi kebutuhan masa kini sarana dan prasarana penyuluhan tersebut.

d. Faktor Masyarakat.

Faktor masyarakat dalam implementasi kebijakan pengendalian jumlah penduduk melalui program Keluarga Berencana pada Kota Batam, berkenaan cara meningkatkan kepedulian masyarakat terhadap Pendewasaan Usia Perkawinan (PUP) melalui pembinaan kesehatan reproduksi remaja, meningkatkan kepedulian dan peran serta Pasangan Usia Subur (PUS) sebagai peserta KB untuk mewujudkan Keluarga Kecil Sejahtera, meningkatkan ketrampilan kader institusi masyarakat

dalam pengelolaan program KB di wilayah pedesaan untuk menurunkan *unmet need* serta drop out peserta KB, meningkatkan penyuluhan dan konseling pelayanan KB ditempat tempat pelayanan KB untuk mewujudkan kepuasan PUS menggunakan alat kontrasepsi serta mencegah timbulnya kasus efek samping, komplikasi dan kegagalan akibat penggunaan alat kontrasepsi. Implementasi kebijakan pengendalian pertumbuhan penduduk melalui Program Keluarga Berencana terealisasi jika dilihat dari Peserta Aktif Semua Metode (PASM), namun dilihat dari metode kontrasepsi ada 2 (dua) yang tidak terealisasi yaitu Medis Operasi Pria (MOP) dan kondom, dan Prevalensinya juga menurun.

e. Faktor Kebudayaan

Kebudayaan mempunyai fungsi yang sangat besar bagi manusia dan masyarakat, yaitu mengatur agar manusia dapat mengerti bagaimana seharusnya bertindak, berbuat, dan menentukan sikapnya dalam berhubungan dengan orang lain. Dengan demikian, kebudayaan adalah suatu garis pokok tentang perilaku yang menetapkan peraturan mengenai apa yang harus dilakukan, dan apa yang dilarang.

Faktor kebudayaan dalam implementasi kebijakan pengendalian jumlah penduduk melalui program Keluarga Berencana pada Kota Batam berkenaan dengan masih adanya pandangan dan keyakinan dari para sebagian besar masyarakat serta pemuka agama di Kota Batam yang berpendapat bahwa menggunakan alat kontrasepsi tidak dibenarkan dalam agama. Selain itu dalam budaya masyarakat Kota Batam masih menganggap kesertaan kaum pria dalam ber-KB belum begitu penting dilakukan, menjadi penyebab rendahnya kesertaan KB pria. Masalah KB dan kesehatan reproduksi masih dipandang sebagai tanggung jawab kaum perempuan.

Serta terdapat pandangan pria mengenai program KB sebaiknya wanita/istri yang mengikuti program KB, sebagian besar pria berpendapat partisipasi dalam KB cukup hanya dengan memberikan dukungan kepada istri, pria akan mendapatkan rumor negatif mengenai penggunaan kontrasepsi khususnya kontrasepsi Medis Operasi Pria atau Vasektomi, dan kebanyakan istri tidak mendukung suami untuk ber-KB khususnya Vasektomi (MOP). Budaya yang ada di tengah-tengah masyarakat Kota Batam seperti yang disebutkan di atas, tentu saja dapat menghambat dalam implementasi kebijakan pengendalian jumlah penduduk melalui kegiatan program Keluarga Berencana pada Kota Batam.

Endang menyatakan bahwa, tetapi untuk ikut MOP masyarakat masih banyak yang belum berminat dan TOMA kurang menganjurkan karena situasi yang belum mendukung. Tidak mudah masyarakat menerima agar pria berpartisipasi aktif dalam program KB karena

berbagai alasan. Hambatan budaya masih dominan terhadap kontrasepsi pria, khususnya kontrasepsi mantap.<sup>16</sup> Fakta tersebut didukung pendapat BKKBN (2015), yang menegaskan bahwa kesertaan ber KB dari pada kaum pria rendah, terjadi karena faktor sosial budaya yang beranggapan bahwa KB adalah urusan perempuan sehingga pria tidak perlu berperan.<sup>17</sup>

Kondisi sosial budaya masyarakat yang *patrilineal* memungkinkan kaum perempuan berada dalam sub ordinasi menyebabkan pengambilan keputusan dalam KB didominasi oleh kaum pria.<sup>18</sup> Menurut Dharmalingam dan Philip Morgan (1996), berpendapat yaitu budaya dominasi laki-laki (budaya *patriarki*) didasari oleh kekuatan dan kekuasaan materi.<sup>19</sup>

*Preferensi* jenis kelamin anak, mayoritas budaya masyarakat di dunia ini memang menunjukkan kecenderungan untuk lebih menyenangi kelahiran anak laki-laki, dibandingkan kelahiran anak perempuan. Preferensi jenis kelamin laki-laki terutama terjadi di kalangan budaya orang-orang Islam, Cina, India, dan di Indonesia, budaya ini ditemukan di masyarakat Melayu, Batak, dan Bali. *Preferensi* anak laki-laki, nampaknya menjadi hambatan untuk mewujudkan cita-cita dua anak harus dianggap ideal dan juga untuk mengurangi tingkat *fertilitas* di China modern.<sup>20</sup>

Adat kebiasaan atau adat dari suatu masyarakat yang memberikan nilai anak laki-laki lebih dari anak perempuan atau sebaliknya, tidak terkecuali dalam budaya Melayu, Pandangan orang tua Melayu terhadap anak seperti dalam ungkapan bahasa Melayu " tuah ayam karena kakinya, tuah manusia pada anaknya" menggambarkan kedudukan seorang anak dalam kehidupan masyarakat Melayu. Yang dimaksud dengan " anak ber-tuah" dalam masyarakat Melayu adalah anak yang "menjadi orang", yang setelah nantinya dewasa menjadi manusia yang sempurna lahir dan batin, selalu mengingat dan berguna untuk orang tua

---

<sup>16</sup> Endang. *Buku Sumber Keluarga Berencana, Kesehatan Reproduksi, Gender, dan Pembangunan Kependudukan*. BKKBN & UNFPA. Jakarta. 2002, hal 38

<sup>17</sup> BKKBN. *Gender dalam Program KB dan KR*. <http://gemapria.bkkbn.go.id/artikel02-2I.html>. 2015.

<sup>18</sup> Asan, A. *Hak Reproduksi sebagai Etika Global dan Implementasinya dalam Pelayanan KB/KR di NTT 2007*. BKKBN. NTT. 2007.

<sup>19</sup> Wirawan, I. *Status Wanita dalam Perspektif Kajian Studi Kependudukan*. Jurusan Sosiologi FISIP Universitas Airlangga. Surabaya. 2007, hal 71

<sup>20</sup> *Ibid*, hal 72

dan kaum kerabat untuk seterusnya terhadap bangsa dan negara, serta akan patuh juga yakin dan taat pada agama dengan melaksanakan semua perintah agama dan menjauhi semua yang dilarang-Nya.

Budaya “**banyak anak banyak rejeki**” seperti ini akan memungkinkan satu keluarga mempunyai anak banyak. Bagaimana kalau keinginan untuk mendapatkan anak laki-laki atau perempuan tidak terpenuhi mungkin akan menceraikan istrinya dan kawin lagi agar terpenuhi keinginan memiliki anak laki-laki ataupun anak perempuan. Disinilah norma adat istiadat perlu diluruskan karena tidak banyak menguntungkan bahkan banyak bertentangan dengan kemanusiaan.<sup>21</sup>

Dikaitkan dengan tujuan negara dalam konsep negara hukum kesejahteraan adalah mewujudkan kesejahteraan setiap warganya. Berdasarkan tujuan tersebut, maka Negara diharuskan ikut serta dalam segala tujuan tersebut, negara diharuskan untuk serta dalam segala aspek kehidupan masyarakat. Hal ini sesuai dengan ide dasar tentang tujuan Negara Republik Indonesia, sebagaimana digariskan dalam UUD 1945.

Selanjutnya keterkaitannya dengan Teori Hukum Pembangunan Mochtar Kusumaatmadja, yang menyatakan bahwa 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.<sup>22</sup> Hukum merupakan suatu alat untuk memelihara ketertiban dalam masyarakat. Mengingat fungsinya sifat hukum, pada dasarnya adalah konservatif artinya, hukum bersifat memelihara dan mempertahankan yang telah tercapai. Fungsi demikian diperlukan dalam setiap masyarakat, termasuk masyarakat yang sedang membangun, Undang-Undang Nomor 52 Tahun 2009 tentang Perkembangan Kependudukan dan Pembangunan Keluarga menyebutkan pentingnya pembangunan manusia Indonesia yang seutuhnya, meliputi semua dimensi dan aspek kehidupan, termasuk perkembangan kependudukan dan pembangunan keluarga. Upaya tersebut ditujukan untuk mewujudkan masyarakat adil dan makmur yang merupakan prinsip dasar pembangunan nasional sebagai pengamalan Pancasila dan Undang-Undang Dasar (UUD) Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Pembangunan pada hakikatnya bertujuan untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat yang dilaksanakan oleh pemangku kepentingan pembangunan terutama oleh aparat pemerintah sebagai pengemban amanat

---

<sup>21</sup>. Siregar, F. *Pengaruh nilai dan jumlah anak pada keluarga terhadap norma keluarga kecil bahagiadansejahtera(NKKBS)*.<http://library.usu.ac.id/modules.php?op=modload&name=Downloas&file=index&req=getit&lid=625>

<sup>22</sup> Lili Rasjidi dan Ida Bagus Wiyasa Putra, *Hukum Sebagai Suatu Sistem*, Bandung: CV. Mandar Maju, 2003, hlm. 5.

untuk mewujudkan kesejahteraan. Selanjutnya guna menjamin agar kegiatan pembangunan dapat berjalan efektif, efisien, tepat sasaran dan berkesinambungan diperlukan perencanaan pembangunan berkualitas agar mampu mewujudkan tujuan yang telah ditetapkan.

Pelaksanaan pembangunan harus dilakukan oleh penduduk dan untuk penduduk. Oleh karena itu, perencanaan pembangunan harus didasarkan pada kondisi atau keadaan penduduk dan pembangunan harus dapat dinikmati oleh seluruh penduduk bukan hanya oleh sebagian atau golongan tertentu. Selain itu, dimensi perkembangan kependudukan dan pembangunan keluarga harus mendapatkan perhatian khusus dalam kerangka pembangunan nasional yang berkelanjutan.

Perhatian khusus tersebut tidak hanya datang dari pemerintah pusat, tetapi juga dari pemerintah daerah sebagai konsekuensi dari penerapan otonomi daerah. Pemerintah daerah dituntut untuk berkomitmen tinggi dalam merespons setiap permasalahan perkembangan kependudukan yang kemudian dituangkan dalam bentuk kebijakan yang harmonis.

Apalagi diterbitkannya Peraturan Pemerintah Nomor 38 tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan antara Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah Provinsi dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota, dan Peraturan Pemerintah No 41 Tahun 2007 tentang Organisasi Perangkat Daerah khususnya yang berkaitan dengan program KB Nasional/BKKBN, Keluarga Berencana dan Keluarga Sejahtera merupakan salah satu aturan wajib pemerintah.

Peraturan Pemerintah Negara Republik Indonesia tersebut menegaskan bahwa Keluarga Berencana dan Keluarga Sejahtera merupakan salah satu kebutuhan masyarakat sehingga pemerintah daerah baik Provinsi, Kabupaten/Kota wajib menyelenggarakan Program Keluarga Berencana dan Program Keluarga Sejahtera tersebut di daerahnya masing-masing.

Hukum sebagai produk kebijakan politik tidak selamanya merupakan *conditio sine qua non* bagi tujuan yang hendak dicapai. Hal ini menunjukkan, bahwa hukum mempunyai batas-batas kemampuan tertentu untuk mengakomodasi nilai-nilai yang tumbuh dan hidup dalam komunitas masyarakat, oleh karena itu Roscoe Pound menyatakan bahwa tugas hukum yang utama adalah social engineering. Doktrin ini mengatakan bahwa hukum harus dikembangkan sesuai dengan perubahan-perubahan nilai sosial.

Hukum sebaiknya disusun berdasarkan kepentingan yang ada dalam masyarakat yaitu kepentingan pribadi, masyarakat, dan umum. Hukum, menurut Roscoe Pound, merupakan alat untuk membangun masyarakat (*law as a tool of social engineering*), sehingga hukum bukan saja berdasarkan pada akal, tetapi juga pengalaman. Akal diuji pengalaman dan pengalaman yang dikembangkan oleh akal.

Akhirnya kebijakan keluarga berencana, sebagaimana yang telah diatur dalam Undang-Undang No 52 Tahun 2009 tentang Perkembangan

Kependudukan dan Pembangunan Keluarga, pemerintah daerah sebagai jenjang pemerintahan paling bawah memiliki tanggung jawab dan tugas untuk melaksanakan program KB melalui petugas KB yang ada di daerah. Program KB yang melibatkan masyarakat sebagai objek dari program ini partisipasinya dalam mengikut sertakan diri sebagai peserta keluarga berencana merupakan salah satu berperan dalam menanggulangi permasalahan kependudukan yang dapat berdampak pada perekonomian baik untuk masa sekarang maupun masa datang.

Selanjutnya tantangan yang dihadapi oleh pihak Pemerintah Daerah dengan adanya desentralisasi, membuat kebijakan nasional tidak serta merta dapat diterima di masing-masing daerah, anggaran yang terbatas membuat sosialisasi KB kurang efektif dalam melakukan penyuluhan terhadap masyarakat, dan *image* masyarakat harus diubah tidak lagi membatasi kelahiran namun meningkatkan kualitas manusia, mengatur kelahiran anak, mensinergikan program Keluarga Berencana dengan pandangan agama yang masih bertentangan harus diimbangi juga dengan teori dan penyampaian yang jelas dari anggota penyuluhan KB di lapangan sehingga masyarakat dapat memahami tentang arti dari pentingnya ikut program KB.

Hukum memerlukan kekuasaan bagi pelaksanaannya, sebaliknya kekuasaan itu sendiri ditentukan batas-batasnya oleh hukum. Oleh karena itu, menurut Blaise Pascal, hukum tanpa kekuasaan adalah ngan-angan, dan kekuasaan tanpa hukum adalah kelaliman. Dengan demikian, kekuasaan merupakan suatu unsur yang mutlak dalam suatu masyarakat hukum, dalam arti masyarakat yang diatur oleh dan berdasarkan hukum, karena kekuasaan fungsi dari masyarakat yang teratur.

Untuk efektif dan efisiennya implementasi kebijakan pengendalian jumlah penduduk melalui program Keluarga Berencana, komitmen pimpinan daerah dalam program KB merupakan aspek yang sangat mempengaruhi keberhasilan program KB. Selanjutnya alokasi sumber daya yang memadai, dukungan terhadap kampanye dan sinergi pada berbagai institusi daerah yang terkait, serta pemerintah daerah perlu menciptakan situasi dimana KB menjadi pokok bahasan penting, baik di masyarakat maupun dunia pendidikan melalui kampanye dan kurikulum.

## **2. Faktor Penghambat dan Penunjang implementasi Undang-Undang Nomor 52 Tahun 2009 tentang Perkembangan Kependudukan dan Pembangunan Keluarga Dalam Menunjang Program Pelayanan Keluarga Berencana di Kota Batam**

- a. Faktor Penghambat Implementasi Undang-Undang Nomor 52 Tahun 2009 tentang Perkembangan Kependudukan dan Pembangunan Keluarga Dalam Menunjang Program Pelayanan Keluarga Berencana di Kota Batam

Hukum sebagai suatu instrumen yang keberadaannya sangat dibutuhkan dan melekat pada setiap kehidupan sosial masyarakat. Hukum diperlukan untuk mewujudkan dan menjaga tatanan kehidupan bersama yang harmonis. Tanpa adanya aturan hukum, maka kehidupan masyarakat akan tercerai-berai dan tidak dapat lagi disebut sebagai satu kesatuan kehidupan sosial yang harmonis.

Norma hukum dapat berupa sebagai suatu perintah ataupun larangan yang bertujuan agar setiap individu anggota masyarakat dalam melakukan sesuatu tindakan yang diperlukan untuk menjaga harmoni kehidupan bersama atau sebaliknya agar masyarakat tidak melakukan suatu tindakan yang dapat merusak tatanan kehidupan masyarakat itu sendiri. Jika tindakan yang diperintahkan itu tidak dilakukan atau dengan kata lain suatu larangan yang ditetapkan itu dilanggar maka keseimbangan harmoni masyarakat akan terganggu.

Dihubungkan dengan efektifnya hukum di masyarakat, menurut Sorjono Soekanto bahwa kendala yang dihadapi oleh Pemerintah Kota Batam dalam mengimplementasikan Undang-Undang Nomor 52 Tahun 2009 tentang Perkembangan Kependudukan dan Pembangunan Keluarga dalam menunjang program pelayanan keluarga berencana di Kota Batam, dapat diuraikan sebagai berikut:

1. Hambatan Perundang-undangan

Hambatan yang dihadapi Badan Pemberdayaan Perempuan, Perlindungan Anak dan Keluarga Berencana Kota Batam secara substansi dalam mengimplementasikan Undang-Undang No 52 Tahun 2009 tentang Perkembangan Kependudukan dan Pembangunan Keluarga dalam menunjang program pelayanan keluarga berencana di Kota Batam, seperti : Nomenklatur Badan Keluarga Berencana yang belum berdiri sendiri, tapi di wujudkan dalam bentuk penyisipan kelembagaan (*embedded* dalam satu wadah) atau tidak berdiri sendiri (digabung dengan Pemberdayaan Perempuan, Perlindungan Anak). Akibatnya bidang KB memiliki program-program tersendiri secara sektoral dan tidak jarang terkadang tumpang tindih dan tidak terkoordinasikan sehingga implementasi program KB tidak tepat sasaran dan tidak efisien.

Idealnya, nomenklatur yang terkait dengan KB berdiri sendiri, tidak menjadi bagian dari satu badan atau kantor tertentu secara struktural. Alasannya adalah, bahwa masalah KB merupakan masalah kependudukan yang sangat komprehensif. Behan tanggung jawab untuk mengatasi permasalahan tersebut juga menjadi berat, artinya membutuhkan dukungan dan fokus kerja yang khusus, baik terkait sumber daya manusia ataupun sumber daya finansialnya.

## 2. Hambatan Penegak Hukum

Secara struktur hambatan Badan Pemberdayaan Perempuan, Perlindungan Anak dan Keluarga Berencana Kota Batam dalam mengimplementasikan Undang-Undang Nomor 52 Tahun 2009 tentang Perkembangan Kependudukan dan Pembangunan Keluarga dalam menunjang program pelayanan keluarga berencana di Kota Batam, yaitu (1) berkurangnya Petugas Lapangan Penyuluh KB (PLPKB) di Kota Batam, satu PLKB memegang satu Kelurahan, pada hal standarnya satu Kelurahan di pegang dua PLKB, kondisi ini disebabkan karena PLKB yang pindah atau dipindahkan (dipromosikan) untuk menduduki jabatan struktural di lembaga/dinas lain, (2) Belum meratanya kualitas dari tingkat keterampilan tenaga pelayanan dalam berkomunikasi dengan klien, agar proses *informed choice* dapat berjalan dengan baik, dan (3) Beban tugas Petugas Lapangan Penyuluh KB yang semakin bertambah berat karena bentuk kelembagaan Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) KB Kota Batam masih bergabung dengan Badan Pemberdayaan Perempuan, Perlindungan Anak dan Keluarga Berencana (BP2A&KB) Kota Batam.

## 3. Hambatan Sarana dan Fasilitas Pendukung

Terutama berkenaan penyediaan alat dan obat kontrasepsi baik itu di Puskesmas-Puskesmas yang ada di Kota Batam, tidak selalu berkesinambungan sehingga masih ada keluhan dari pada aseptor KB tentang ketidakterediaan alat dan obat kontrasepsi (alokon) saat akseptor KB datang ke puskesmas untuk mendapatkan pelayanan KB.

Penyediaan alokon di tingkat kabupaten/kota di Provinsi Kepulauan Riau hampir seluruhnya memanfaatkan distribusi dari pemerintah pusat melalui BKKBN Provinsi Kepulauan Riau, yang kemudian didistribusikan ke SKPD-KB Kabupaten/Kota walaupun ada kabupaten/kota yang mengadakan penyediaan alokon dengan sumber dana dari APBD. Pada tingkat provinsi, BKKBN Provinsi memiliki gudang alokon yang memadai dengan sistem pencatatan yang tersistem. Sementara itu, tidak semua kabupaten/kota memiliki gudang penyimpanan alokon yang memadai. Pada tingkat kabupaten/kota, distribusi alokon sampai ke tingkat pelayanan, dalam hal ini puskesmas ataupun klinik-klinik KB, tidak dapat berjalan secara merata dikarenakan kendala geografis, ketersediaan dana, dan petugas pelaksana distribusi. Pada saat keberadaan PLKB/PKB merata di setiap kecamatan, distribusi dapat dilakukan melalui PLKB/PKB. Sementara itu, keberadaan tenaga PLKB/PKB di Kota Batam belum memadai.

Sebab untuk Daerah Provinsi Kepulauan Riau, hanya Kota Tanjung Pinang yang telah memiliki sumber daya PLKB/PKB relatif lebih memadai dibandingkan tiga kabupaten/kota lainnya di Provinsi Kepulauan Riau, termasuk di Kota Batam sendiri.<sup>23</sup>

4. Hambatan budaya

Secara kultur hambatan Badan Pemberdayaan Perempuan, Perlindungan Anak dan Keluarga Berencana Kota Batam dalam mengimplementasikan Undang-Undang No 52 Tahun 2009 tentang Perkembangan Kependudukan dan Pembangunan Keluarga dalam menunjang program pelayanan keluarga berencana di Kota Batam, diantaranya (1) Kesertaan KB Pria masih rendah terutama Medis Operasi Pria (MOP) karena masih kuatnya persepsi masyarakat tentang pelaksanaan program KB adalah urusan perempuan, dan (2) budaya masyarakat yang menganggap bahwa menggunakan alat kontrasepsi itu dianggap haram dan menyalahi ketentuan Tuhan, sebab anak adalah rezeki yang harus di terima.

b. Faktor Penunjang implementasi Undang-Undang Nomor 52 Tahun 2009 tentang Perkembangan Kependudukan dan Pembangunan Keluarga dalam menunjang program pelayanan keluarga berencana di Kota Batam

Sebagai faktor penunjang dalam Undang-Undang Nomor 52 Tahun 2009 tentang Perkembangan Kependudukan dan Pembangunan Keluarga dalam menunjang program pelayanan keluarga berencana di Kota Batam. Berdasarkan hasil wawancara dengan Komisi IV Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kota Batam, dapat disarikan, disahkannya Undang-Undang Nomor 52 Tahun 2009 tentang Perkembangan Kependudukan dan Pembangunan Keluarga, dan Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 9 Tahun 2005 tentang Kedudukan, Tugas, Fungsi, Susunan Organisasi dan Tata Kerja Kementerian Negara Republik Indonesia serta Peraturan Daerah Kota Batam No 11 Tahun 2007 tentang Pembentukan Susunan Organisasi dan Lembaga Teknis Daerah Kota Batam, yang diubah dengan Peraturan Daerah Kota Batam No 2 Tahun 2014 tentang Susunan Organisasi dan Tata Kerja Lembaga Teknis Daerah dan Lembaga lain telah memberikan landasan yang kuat bagi daerah dalam pelaksanaan kebijakan program KB yang dilakukan.

Ditambah lagi dengan komitmen pemerintah daerah Kota Batam yang semakin tinggi terhadap program KB dan Pemberdayaan Perempuan yang ditunjuk dengan dijadikannya revitalisasi program KB

---

<sup>23</sup> Anna Triningsih, Masalah Demografis dan Kebijakan Pemerintah Provinsi Kepulauan Riau, *Jurnal Kependudukan Indonesia*, Vol 8 No. 2 Tahun 2013, hal 74

menjadi bagian dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah) RPJMD) Kota Batam 2016-2020. Serta Peraturan Walikota Kota Batam nomor 20 Tahun 2007, yang dirubah dengan Peraturan Walikota Kota Batam nomor 12 Tahun 2014 tentang rincian tugas dan fungsi Badan Pemberdayaan Perempuan, Perlindungan Anak dan Keluarga Berencana (BP2A&KB) Kota Batam memperjelas pembagian kewenangan dalam mengelola program Keluarga Berencana dan Pemberdayaan Perempuan. Serta adanya komitmen mitra kerja yang cukup baik dalam mendukung kebijakan program Keluarga Berencana dan Pemberdayaan Perempuan di Kota Batam, baik itu pihak legislative daerah Kota Batam (DPRD Kota Batam), Badan BKKBN Provinsi Kepulauan Riau, Dinas Kesehatan Kota Batam, Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) maupun Organisasi Kemasyarakatan (Ormas) yang ada di Kota Batam.

Menurut Kepala Bidang Kesehatan Reproduksi, Badan Pemberdayaan Perempuan, Perlindungan Anak dan Keluarga Berencana Kota Batam, intinya menyatakan, Aparatur pelaksana kebijakan dalam pengendalian laju pertumbuhan penduduk melalui program Keluarga Berencana ini, ada memiliki kompetensi sesuai bidangnya dalam rangka administrasi yang transparan dan akuntabel.

Faktor pendukung lainnya makin meningkatnya kepedulian masyarakat Kota Batam terhadap Pendewasaan Usia Perkawinan (PUP) melalui pembinaan kesehatan reproduksi remaja serta intens dan berkesinambungannya penyuluhan dan konseling Pelayanan KB yang dilaksanakan dalam mewujudkan kepuasan Pasangan Usia Subur (PUS) menggunakan alat kontrasepsi serta mencegah kasus efek samping, komplikasi dan kegagalan penggunaan alat kontrasepsi.

Dari pernyataan tersebut dapat di sarikan bahwa, Pemerintah Kota Batam melalui Badan Pemberdayaan Perempuan, Perlindungan Anak dan Keluarga Berencana Kota Batam memiliki potensi-potensi yang jika di tingkatkan dapat menjadi daya dukung, untuk efektif dan efisiennya implementasi kebijakan pengendalian laju pertumbuhan penduduk melalui program Keluarga Berencana yang dijalankan.

### **3. Solusi hukum implementasi Undang-Undang No 52 Tahun 2009 tentang Perkembangan Kependudukan dan Pembangunan Keluarga dalam menunjang program pelayanan keluarga berencana di Kota Batam**

Untuk mengatasi kendala tersebut Badan Pemberdayaan Perempuan, Perlindungan Anak dan Keluarga Berencana (BP2A&KB) Kota Batam perlu melakukan upaya-upaya, diantaranya :

- a. Guna meningkatkan kualitas koordinasi, khususnya antara Badan Pemberdayaan Perempuan, Perlindungan Anak dan Keluarga Berencana (BP2A&KB) Kota Batam, Badan BKKBN Provinsi Kepulauan Riau, Dinas Kesehatan Kota Batam dan/atau dinas/instansi yang menangani

program KB, maka perlu diaktifkan kembali program kerja atau tim pengendali mutu dengan melakukan pertemuan koordinasi secara rutin. Koordinasi rutin penting dilakukan dalam rangka penyesuaian program yang dilakukan oleh masing-masing pihak, agar tidak timbul tumpang tindih dan ketidak sesuaian (sinkronisasi) dalam pelaksanaan kebijakan atau program KB.

- b. Advokasi program dan kebijakan KB perlu ditingkatkan kualitas dan frekuensinya serta difokuskan pada ketersediaan alokasi anggaran, khususnya pada Pemerintah Daerah Kota Batam.
- c. Distribusi alat kontrasepsi (alokon) dapat dilakukan dengan meningkatkan kerjasama yang lebih intensif antara Badan Pemberdayaan Perempuan, Perlindungan Anak dan Keluarga Berencana (BP2A&KB) Kota Batam, Badan BKKBN Provinsi Kepulauan Riau dan Dinas Kesehatan Kota Batam, salah satunya dalam hal penyimpanan alokon tersebut.
- d. Guna meningkatkan apresiasi masyarakat Kota Batam terhadap program KB, maka diperlukan adanya penggunaan media dan saluran informasi yang memperhatikan kebutuhan lokal masyarakat di Kota Batam, khususnya yang berkaitan dengan KB. Hal ini perlu dilakukan dalam rangka peningkatan kesadaran dan pemahaman masyarakat di Kota Batam ini terhadap pentingnya program KB.
- e. Peningkatan kualitas layanan KB dalam bentuk pemerataan dan pengadaan tenaga PLKB/PKB di Kota Batam yang sesuai dengan kebutuhan masyarakat. Hal ini perlu dilakukan mengingat, secara geografis, keterjangkauan pelayanan KB masih terkendala dalam distribusi dan implementasinya. Dengan adanya petugas PLKB/PKB yang merata dan memadai, memudahkan proses pelayanan KB. Pengadaan dan pemerataan tenaga PLKB/PKB ini tentunya perlu juga dibarengi dengan peningkatan kapasitas pemahaman melalui pelatihan yang rutin.
- f. Perlunya upaya revitalisasi kelembagaan KB di Kota Batam sesuai dengan implementasi Undang-Undang nomor 52 tahun 2009 tentang Perkembangan Kependudukan dan Pembangunan Keluarga dengan bentuk BKKBD atau lembaga lain yang lebih focus pada KB sehingga PLKB lebih focus kinerjanya. Revitalisasi kelembagaan hendaknya menjadikan PLKB lebih fokus hanya pada tugas KB saja.
- g. Memberikan informasi yang lengkap mengenai pilihan-pilihan kontrasepsi yang tersedia, efek sampingnya masing-masing dan cara mengatasinya.
- h. Memberikan pelayanan yang aman kepada masyarakat aseptor KB di Kota Batam seperti ditunjukkan oleh kemampuan teknis petugas dan hubungan interpersonal, sehingga bisa mengidentifikasi kontra indikasi peserta KB

- i. Penysadaran kepada masyarakat Kota Batam tentang tanggung jawab pengaturan jumlah anak melalui cara yang aman, efektif dan efisien dengan menyebarkan informasi secara luas disesuaikan dengan kondisi dan situasi masyarakat setempat sehingga bisa dipahami dengan baik.

Dihubungkan dengan teori kesejahteraan rakyat setiap aktivitas yang dilakukan oleh masyarakat atau penduduk di suatu negara harus mengikuti aturan yang telah ditentukan negara tersebut. Demikian juga halnya dengan Indonesia yang secara tegas mencantumkan dalam Konstitusi atau Undang-Undang Dasar 1945, bahwa Indonesia adalah negara hukum. Oleh karena itu, Indonesia memiliki otoritas untuk mengatur negaranya.

Negara kesejahteraan (*welfare state*) adalah suatu negara, di mana Pemerintah negara di anggap bertanggung jawab menjamin standar kesejahteraan hidup minimum bagi setiap warga negaranya".<sup>24</sup> Tujuan Negara Indonesia adalah untuk meningkatkan kesejahteraan dan kemakmuran masyarakatnya sesuai dengan Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945. Dalam upaya meningkatkan kesejahteraan dan kemakmuran masyarakat tersebut, pemerintah melakukan pembangunan di berbagai bidang.

Proses pembangunan yang memuat sebenar-benarnya hakekat pembangunan yang memperhatikan terpenuhinya aspek-aspek pembangunan sumber daya manusia, yang terdiri dari: *capacity* (kemampuan untuk melakukan pembangunan), *equity* (pemerataan hasil-hasil pembangunan), *empowering* (pemberdayaan melalui pemberian hak atau wewenang untuk menentukan hal-hal yang dianggap penting), dan *suintable* (kemampuan untuk hidup terus)".<sup>25</sup>

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.

---

<sup>24</sup> Darmawan Triwibowo dan Sugeng Bahagijo, *Mimpi Negara Kesejahteraan*, Cetakan Pertama, Jakarta: Pustaka LP3S, 2006, hlm. 15.

<sup>25</sup> Riswandha Imawan, *Menciptakan Birokrasi yang Responsif untuk Pembangunan Martabat Manusia*, Yogyakarta: Gajah Mada Press, 1990, hlm. 13.

Untuk dapat mewujudkan tingkat pertumbuhan penduduk yang seimbang dan mengembangkan kualitas penduduk suatu Negara, maka 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.

Melalui solusi hukum dalam implementasi Undang-Undang Nomor 52 Tahun 2009 tentang Perkembangan Kependudukan dan Pembangunan Keluarga dalam menunjang program pelayanan keluarga berencana di Kota Batam di atas, diharapkan penduduk merupakan aset negara yang menjadi titik sentral seluruh kebijakan pemerintah dan program pembangunan nasional. Setiap upaya pemerintah dalam rangka memajukan negara dan bangsa tidak lepas dari upaya untuk membangun kesejahteraan penduduknya.

Peningkatan kesejahteraan masyarakat merupakan suatu pijakan utama dalam penetapan strategi kebijakan dalam pembangunan daerah. Hakikat makna kesejahteraan adalah menyangkut hajat hidup orang banyak yang meliputi beberapa dimensi. Diantaranya, dibidang sosial, pendidikan, kesehatan, diarahkan kepada peningkatan kualitas kehidupan sosial, peningkatan kualitas pendidikan, kualitas kesehatan masyarakat sehingga dapat meningkatkan angka pertumbuhan penduduk yang berkualitas baik dari aspek lahiriah maupun batiniah.

Pembangunan pada hakikatnya bertujuan untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat yang dilaksanakan oleh pemangku kepentingan pembangunan terutama oleh aparat pemerintah sebagai pengemban amanat untuk mewujudkan kesejahteraan. Selanjutnya guna menjamin agar kegiatan pembangunan dapat berjalan efektif, efisien, tepat sasaran dan berkesinambungan diperlukan perencanaan pembangunan berkualitas agar mampu mewujudkan tujuan yang telah ditetapkan. Hal ini sesuai dengan teori hukum pembangunan Mochtar Kusumaatmadja.

#### **E. Kesimpulan**

Implementasi Undang-Undang Nomor 52 Tahun 2009 tentang Perkembangan Kependudukan dan Pembangunan Keluarga dalam menunjang program pelayanan keluarga berencana di Kota Batam, masih perlu ditunjang dengan komitmen pimpinan daerah (*political will*) dan menjadikan permasalahan program Keluarga Berencana sebagai masalah prioritas yang harus ditangani. Serta memerlukan dukungan dalam kebijakan, struktur dan sumber daya dari pimpinan daerah serta kesadaran masyarakat.

Implementasi Undang-Undang Nomor 52 Tahun 2009 tentang Perkembangan Kependudukan dan Pembangunan Keluarga dalam menunjang

program pelayanan keluarga berencana di Kota Batam belum efektif, di karenakan struktur, subansi dan kultur yang tidak memadai terbukti dengan Nomenlektur Badan Keluarga Berencana yang belum berdiri sendiri, tapi di wujudkan dalam bentuk penyisipan kelembagaan dan Keterbatasan jumlah, kemampuan dan keterampilan serta beban tugas yang banyak dari Petugas Lapangan Penyuluh KB (PLPKB) di Kota Batam

Solusi dalam implementasi Undang-Undang Nomor 52 Tahun 2009 tentang Perkembangan Kependudukan dan Pembangunan Keluarga dalam menunjang program pelayanan keluarga berencana di Kota Batam, seperti perlu diaktifkan Tim Pengendali Mutu dengan melakukan pertemuan koordinasi secara rutin. Advokasi program dan kebijakan KB perlu ditingkatkan kualitas dan frekuensinya serta difokuskan pada ketersediaan alokasi anggaran dan informasi yang lengkap mengenai pilihan-pilihan kontrasepsi yang tersedia, efek sampingnya masing-masing dan cara mengatasinya.

## DAFTAR PUSTAKA

### Buku

- Ana Diro, dkk. 2014. Implementasi Kebijakan Pengendalian Pertumbuhan Penduduk Di Kabupaten Sidoarjo, *JKMP* (ISSN. 2338-445X), Vol. 2, No. 1, Maret 2014, 1-102
- Anonimous, *Sosialisasi Program Keluarga Berencana Nasional*, Jakarta : Laksana Mandiri, 2005.
- Anna Triningsih, Masalah Demografis dan Kebijakan Pemerintah Provinsi Kepulauan Riau, *Jurnal Kependudukan Indonesia*, Vol 8 No. 2 Tahun 2013.
- Asan, A. *Hak Reproduksi sebagai Etika Global dan Implementasinya dalam Pelayanan KB/KR di NTT 2007*. BKKBN. NTT. 2007.
- Dinas Kesehatan Kota Batam, *Buku Profil Kesehatan Kota Batam Tahun 2013*.
- Endang. *Buku Sumber Keluarga Berencana, Kesehatan Reproduksi, Gender, dan Pembangunan Kependudukan*. Jakarta ; BKKBN & UNFPA, 2002
- Esmi Warassih, *Pranata Hukum Sebuah Telaah Sosiologis*. Semarang : PT. Suryandaru Utama. 2005.
- Joko Widodo. *Analisis Kebijakan Publik, Konsep dan Aplikasi Analisis Proses Kebijakan Publik*. Malang : Bayu Media Publishing, 2007.
- Lili Rasjidi, *Hukum Sebagai Suatu Sistem*, Bandung : Mandar Maju, 2003.
- Rina S. Shahrullah, *Penelitian Kualitatif*, Bahan Kuliah Metodologi Penelitian Hukum dalam bentuk *Power Point* (Batam : Magister Hukum Universitas Internasional Batam Batch 4, 2012).
- Soerjono, Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, Jakarta : Raja Grafindo Persada. 2011.
- Survei Demografi dan Kesehatan Indonesia 2012*
- Wening Udasmoro, *Konsep Nasionalisme dan Hak Reproduksi*, Perempuan Analisis Jender Terhadap Program Keluarga Berencana di Indonesia, 2010.
- Wirawan, I. *Status Wanita dalam Perspektif Kajian Studi Kependudukan..* Surabaya ; Jurusan Sosiologi FISIP Universitas Airlangga 2007.

### Internet

- [Http://kalbar.bkkbn.go.id/Lists/Artikel/Menuyol\\_Kelembagaan\\_Badan\\_Kependudukan\\_dan\\_Keluarga\\_Berencana\\_Nasional\\_di\\_Daerah](http://kalbar.bkkbn.go.id/Lists/Artikel/Menuyol_Kelembagaan_Badan_Kependudukan_dan_Keluarga_Berencana_Nasional_di_Daerah), di akses Minggu, 25 April 2016.
- [Http://www.humasbatam.com/pemko-komit-percepat-revitalisasi\\_program-kependudukan-dan-kb](http://www.humasbatam.com/pemko-komit-percepat-revitalisasi-program-kependudukan-dan-kb), diakses tanggal 2 Mei 2016

### Peraturan Perundang Undangan

- Undang Undang Nomor. 52 Tahun 2009 *tentang Perkembangan Kependudukan dan Pembangunan Keluarga*.
- Undang Undang Nomor. 10 Tahun 1992 *tentang Kependudukan dan Pembangunan Keluarga Sejahtera*,
- Peraturan Pemerintah Nomor. 27 Tahun 1994 *Tentang Pengelolaan Perkembangan Kependudukan*