

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

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. Di samping itu di sebutkan pula perkembangan kependudukan dan pembanguana keluarga adalah upaya terencana untuk mewujudkan penduduk tumbuh seimbang dan mengembangkan kualitas penduduk pada seluruh dimensi penduduk.

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. Dengan jumlah penduduk yang semakin besar ini tentu membawa tantangan dalam meningkatkan kesejahteraan rakyat, menciptakan kesempatan kerja, menghilangkan kemiskinan, meningkatkan mutu pendidikan dan kesehatan, meningkatkan infrastruktur, dan pelayanan publik. Dari hasil data di atas pemerintah Indonesia harus melakukan tindakan agar dapat meminimalisir jumlah perumbuhan penduduk yang sangat tinggi, dan salah satu upaya yang

dapat di lakukan yaitu memaksimalkan peranan Badan atau instansi yang kompeten dalam menangani masalah pertumbuhan penduduk.

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 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.

Meski pada tahun 2000 dan 2010 terjadi penurunan pertumbuhan penduduk dan meningkat kembali pada tahun 2012, di masa mendatang masih perlu di waspadai karena pertumbuhan penduduk, selain itu urbanisasi dan migrasi ke Kota Yogyakarta relatif tinggi dan di masa mendatang masih dimungkinkan terjadi peningkatan karena daya tarik Kota Yogyakarta bagi pendatang baru untuk tinggal dan beraktivitas di Kota Yogyakarta masih tetap tinggi.¹

Pertumbuhan penduduk Kota Yogyakarta secara bertahap berkurang, tetapi angkanya masih relatif tinggi. Upaya pengendalian laju pertumbuhan penduduk terus dilakukan sehingga laju pertumbuhan penduduk dapat diturunkan dari waktu ke waktu. Kota Yogyakarta berpeluang untuk mewujudkan pertumbuhan penduduk sebesar nol persen (*zero growth*) dan bahkan pertumbuhan menurun (*decreasing growth*) dalam kurun waktu 20 tahun yang akan datang.²

¹ <http://jogja.kota.bps.go.id>, Jumlah Penduduk Menurut Kecamatan (series tahun). Diakses 14 Februari 2014, jam 20.30 WIB.

² Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Nomor 1 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah, tahun 2005-2025

Tabel .1
Laju Pertumbuhan Penduduk di Daerah Istimewa Yogyakarta

KABUPATEN / KOTA	LAJU PERTUMBUHAN PENDUDUK (% PER TAHUN)			
	1971-1980	1980-1990	1990-2000	2000-2010
KULONPROGO	0,29	-0,22	-0,04	0,47
BANTUL	1,21	0,94	1,19	1,57
GUNUNGKIDUL	0,68	-0,13	0,30	0,07
SLEMAN	1,56	1,43	1,50	1,96
YOGYAKARTA	1,72	0,34	-0,39	-0,21
DIY	1,10	0,58	0,72	1,04
NASIONAL	2,31	1,98	1,45	1,49

Sumber: Parameter Kependudukan BKKBN DI. Yogyakarta

Laju pertumbuhan penduduk di DIY selama periode 1971-1980 tercatat sebesar 1,10 persen per tahun. Laju ini melambat menjadi 0,58 persen per tahun di periode 1980-1990 dan 0,72 persen per tahun di periode 1990-2000 sebagai dampak keberhasilan pemerintah dalam pelaksanaan program Keluarga Berencana (KB) maupun program perbaikan taraf kesehatan masyarakat lainnya. Peningkatan taraf kesehatan masyarakat ditandai oleh membaiknya kesehatan ibu, anak dan balita sehingga terjadi penurunan angka kematian bayi secara signifikan dan berpengaruh terhadap menurunnya fertilitas (tingkat kelahiran). Meskipun demikian, dalam sepuluh tahun terakhir (2000-2010) laju pertumbuhan penduduk kembali meningkat menjadi 1,04 persen per tahun. Fenomena ini berkaitan dengan semakin menurunnya angka kematian dan meningkatnya angka harapan hidup serta semakin bertambahnya migrasi masuk ke DIY dengan tujuan untuk bersekolah

maupun bekerja. Laju pertumbuhan penduduk yang tercepat selama empat dekade terakhir terjadi di Kabupaten Sleman dan Bantul. Selama periode 2000-2010 kedua daerah ini memiliki laju pertumbuhan penduduk per tahun masing-masing sebesar 1,92 persen dan 1,55 persen. Sebaliknya, Kota Yogyakarta justru mengalami pertumbuhan penduduk negatif sebesar 0,21 persen. Sebagai pusat perekonomian dan pemerintahan, Kota Yogyakarta pada tahun 2010 dihuni oleh 388.627 jiwa penduduk. Selama beberapa tahun terakhir, wilayah Kota Yogyakarta sudah semakin jenuh untuk menampung penduduk akibat meningkatnya aktivitas perekonomian, pemerintahan dan sosial. Hal ini membawa konsekuensi terhadap perkembangan kawasan pemukiman dan peningkatan jumlah penduduk di wilayah penyangganya, terutama di Kabupaten Sleman dan Bantul.³

Berdasarkan hal telah diuraikan di atas, penulis tertarik untuk melakukan penelitian **“IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PENGENDALIAN PERTUMBUHAN PENDUDUK DI KOTA YOGYAKARTA TAHUN 2012-2014”**

³ www.yogyakarta.bps.go.id. Statistik Daerah Istimewa Yogyakarta 2014, diakses Diakses 14 Februari 2014, jam 20.30 WIB.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan fenomena-fenomena dalam latar belakang yang telah dituliskan di atas, maka pertanyaan yang muncul dalam penelitian ini disusun sebagai berikut:

Bagaimana implementasi kebijakan mengendalikan pertumbuhan penduduk di Kota Yogyakarta tahun 2012-2014?.

C. Tujuan Penelitian

Untuk mengetahui implementasi kebijakan mengendalikan pertumbuhan penduduk di Kota Yogyakarta tahun 2012-2014.

D. Manfaat Penelitian

Manfaat yang diharapkan dapat diperoleh dari penelitian ini adalah:

1. Manfaat teoritis, sebagai salah satu bahan perbandingan dari sudi lebih lanjut dalam peningkatan dan pengembangan ilmu pengetahuan di bidang ilmu pemerintahan, khususnya yang berkaitan dengan peran pemerintah dalam proses pengendalian pertumbuhan penduduk.
2. Manfaat praktis, sebagai salah satu masukan terhadap penyelenggaraan pemerintahan, diutamakan untuk memberikan masukan kepada Kantor Keluarga Berencana dalam melaksanakan tugas-tugas pemerintahan demi untuk mengatur SDM yang semakin meningkat.

E. Kerangka Teori

Kerangka dasar teori merupakan bagian yang terdiri dari uraian yang menjelaskan variable-variable dan hubungan-hubungan antar variable berdasarkan konsep definisi tertentu. Dan didalam bagian ini dikemukakan teori yang menjadi acuan bagi penelitian yang akan dilakukan.

Menurut Masri Singarimbun:

“Teori adalah serangkaian konsep, definisi, proposisi saling keterkaitan, bertujuan untuk memberikan gambaran sistematis, ini dijabarkan dengan hubungan variable yang satu dengan yang lain dengan tujuan untuk dapat menjelaskan fenomena tersebut.”⁴

Menurut Koentjoroningrat:

“Teori adalah pernyataan mengenai adanya hubungan positif antara gejala yang diteliti dengan satu atau beberapa faktor tertentu dalam masyarakat.”⁵

Dari uraian di atas maka dapat diambil pengertian bahwa teori merupakan suatu alat yang digunakan untuk mengetahui hubungan antara variable-variable yang diteliti dan pemecahan masalah secara teoritis.

Kerangka dasar teori akan memberikan landasan teoritis dalam menganalisa data tentang peranan Pemerintah Daerah dalam pengendalian pertumbuhan penduduk di Kota Yogyakarta tahun 2012-2014.

⁴ Masri Singarimbun dan Sofyan Effendi, *Metode Penelitian Survey*, LP3S, Cet. Ke-2, hal 37.

⁵ Koentjoroningrat, *Metodologi Penelitian Masyarakat*, PT Gramedia, Jakarta, 1997.

1. Implementasi Kebijakan

Implementasi merupakan proses kegiatan antar aktor yang terlibat. Implementasi bukanlah merupakan proses mekanis dimana sikap aktor akan secara otomatis melakukan apa saja yang seharusnya dilakukan. Sesuai apa yang diformulasikan dalam kebijakan, Hal tersebut sesuai dengan pendapat Muhajir Darwin yang mengemukakan :

Proses implementasi bukanlah proses mekanisme dimana setiap aktor akan secara otomatis melakukan apa saja yang seharusnya dilakukan sesuai dengan skenario pembuat kebijakan, tetapi merupakan proses kegiatan yang acap kali rumit, diwarnai pembenturan kepentingan antar aktor yang terlibat baik sebagai administrator, petugas lapangan atau kelompok sasaran.⁶

Akan tetapi banyak sekali kebijaksanaan yang didasarkan pada ide-ide yang kelihatannya sangat layak akan tetapi ternyata menemui kesulitan ketika harus dipraktekkan di dalam lapangan. Selama proses implementasi beragam interpretasi dan asumsi atas tujuan, target dan strategi pencapaian tujuan dapat berkembang bahkan dalam lembaga implementasi selalu melakukan diskresi atau keleluasaan dalam mengimplementasikan kebijaksanaan. Hal ini dilakukan karena kondisi sosial ekonomi maupun politik masyarakat yang tidak memungkinkan sehingga kebijakan yang seharusnya tinggal dilaksanakan akhirnya banyak menimbulkan penundaan, penyalahgunaan wewenang atau penyimpangan arah kebijaksanaan.

⁶ Muhajir Darwin, *Hasil Loka karya, Analisa Kebijakan Sosial*, UGM, Yogyakarta, 1992.

Dalam mencapai keberhasilan pelaksanaan sebuah kebijakan tidak terlepas dari penggunaan sarana-sarana yang terpilih, seperti yang dikatakan oleh Hoogerwerf : Pelaksanaan kebijakan dapat didefinisikan sebagai penggunaan sarana-sarana yang dipilih.⁷

Jadi yang perlu diperhatikan dalam pelaksanaan kebijakan adalah tindakan-tindakan seperti umpamanya tindakan-tindakan yang sah/ pelaksanaan suatu rencana yang sudah ditetapkan dalam kebijakan suatu program kebijakan meliputi penyusunan acara tertentu dari tindakan-tindakan yang harus dijalankan, umpamanya dalam bentuk tata cara yang harus diikuti di dalam pelaksanaan patokan-patokan yang harus disediakan pada keputusan-keputusan pelaksanaan/ proyek. Proyek yang konkrit yang akan dilaksanakan dalam suatu jangka waktu tertentu yang pada akhirnya berpengaruh terhadap dampak yang diharapkan maupun yang tidak diharapkan.

Berikut ini adalah model implementasi kebijakan menurut Paul A. Sabatier dan Model Van Meter dan Van Horn.

a. Model Daniel Masmanian dan Paul A Sabatier

Menurut Daniel Masmanian dan Paul A Sabatier bahwa peran penting dari analisis implementasi kebijakan negara adalah mengidentifikasi variabel-variabel yang mempengaruhi tercapainya tujuan-tujuan formal pada keseluruhan proses implementasi. Variabel-

⁷ Hoogerwerf, *Ilmu Pemerintahan*, Erlangga, 1983, hal 157.

variabel yang dimaksud dapat diklasifikasikan menjadi tiga kategori besar, yaitu:

1. Mudah tidaknya masalah yang digarap, dikendalikan.
2. Kemampuan keputusan kebijakan untuk menstrukturisasikan secara tepat proses implementasinya.
3. Pengaruh langsung berbagai variabel politik terhadap keseimbangan dukungan bagi tujuan yang termuat dalam keputusan kebijaksanaan tersebut.

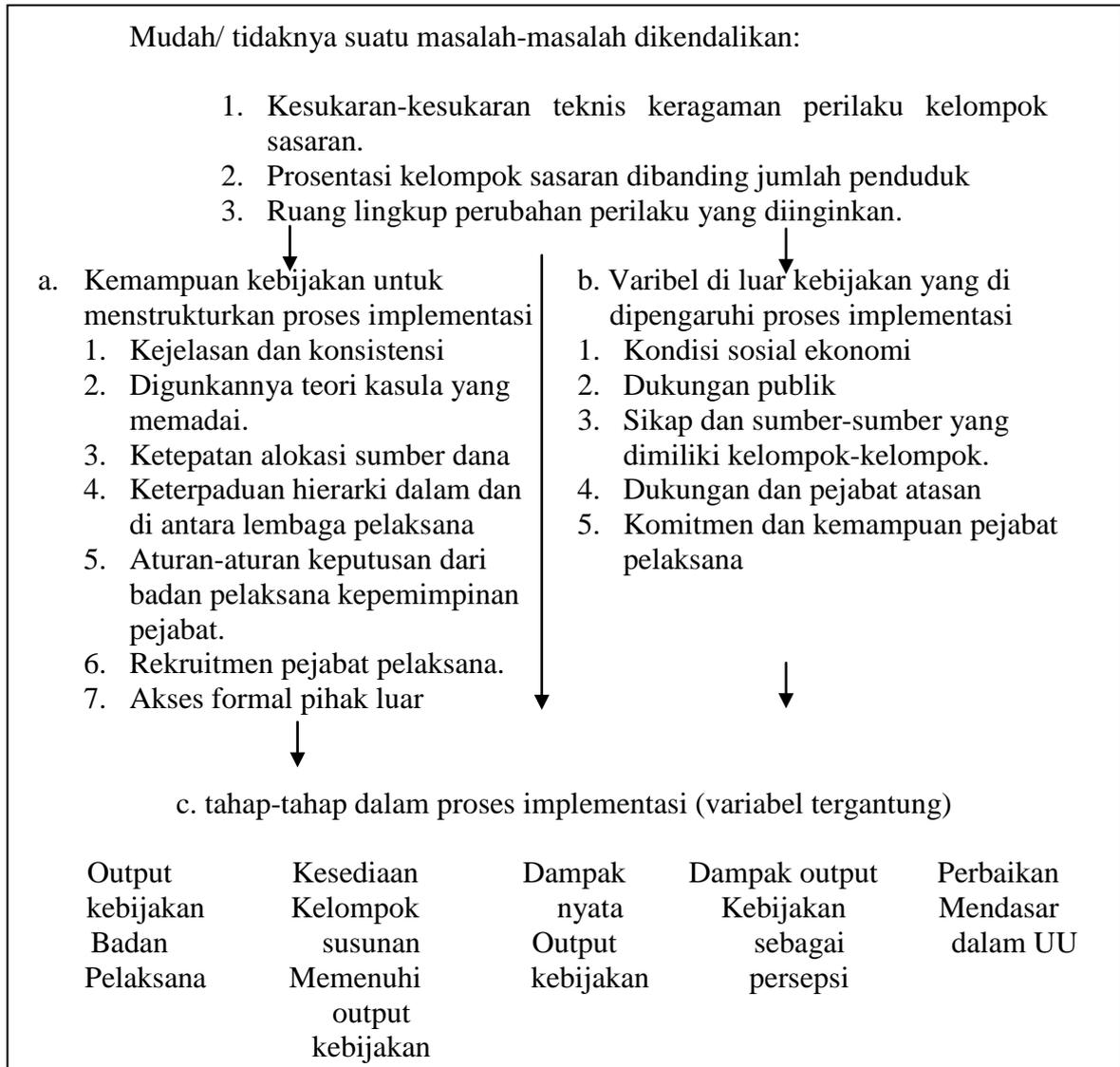
Menurut Masmanian dan Sabatier, ada dua persoalan mendasar dalam implementasi kebijakan, yaitu kebijakan dan lingkungan kebijakan, menganggap bahwa suatu implementasi akan efektif bila birokrasi pelaksanaannya mematuhi apa yang telah digariskan oleh peraturan, sehingga model ini disebut model top down⁸.

Lebih lanjut dijelaskan variabel di luar kebijakan yang mempengaruhi proses implementasi adalah:

1. Kondisi sosial ekonomi dan teknologi.
2. Dukungan publik
3. Sikap dan sumber-sumber yang dimiliki kelompok-kelompok.
4. Dukungan dari pejabat atasan.
5. Komitmen dan kemampuan kepemimpinan pejabat pelaksana

⁸ Samudera Wibawa, *Kebijakan Publik dan Analisa*, Intermedia. Jakarta. 1991. hal.25

Gambar 1.2
Model Implementasi Kebijakan Menurut Masmanian dan Sabatier



(Sumber : Samudra Wibawa, 1991 : 23)

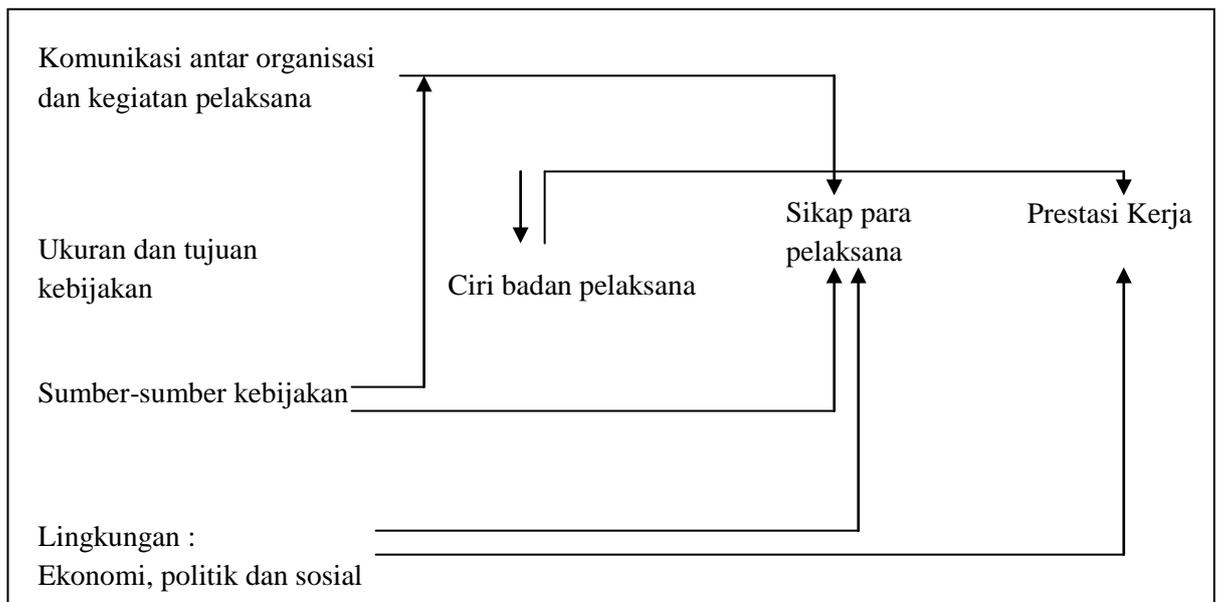
b. Model Van Meter dan Van Horn

Van Meter dan Van Horn mengungkapkan bahwa variabel-variabel kebijakan bersangkut paut dengan tujuan-tujuan yang telah digariskan dan sumber yang tersedia. Pusat perhatian pada bahan-bahan pelaksana meliputi sumber yang tersedia. Pusat perhatian pada bahan-bahan meliputi

baik organisasi formal maupun informal, sedangkan komunikasi antar hubungan di dalam lingkungan sistem politik dan dengan kelompok-kelompok sasaran, akhirnya pusat perhatian adalah sikap para pelaksana mengantarkan pada telaah mengenai orientasi dari mereka yang mengoperasionalkan program di lapangan⁹.

Untuk lebih jelas model dari Van Meter dan Van Horn adalah sebagai berikut:

Gambar 1.3
Model implementasi kebijakan menurut Van Meter dan Van Horn



(Sumber : Samudera Wibawa, 1991 : 23)

Apabila pelaksanaan suatu kebijakan menemui kegagalan dalam arti tujuan tidak tercapai sesuai dengan yang diharapkan, maka timbullah pertanyaan tentang sebab-sebabnya. Pengetahuan tentang sebab-sebab itu

⁹ Samudera Wibawa, 1991, *Kebijakan Publik dan Analisa, Intermedia*. Jakarta. hlm 66.

dapat memberikan jawaban bagaimana seharusnya kebijaksanaan itu dilaksanakan.

Agar pelaksanaan kebijakan dapat mencapai tujuan dan maksud yang telah ditetapkan, maka seharusnya memperhatikan aspek-aspek pelaksanaan kebijakan yang harus dipatuhi. Dalam hal ini Hoogerwef mengutip pendapat Marse yang menyatakan :

Sebab musabab kegagalan suatu kebijakan ada sangkut pautnya dengan isi kebijakan yang harus dilaksanakan, tingkat informasi dari aktor-aktor yang terlibat dalam pelaksanaan, banyaknya dukungan dari pelaksanaan kebijaksanaan yang harus dilaksanakan dan pembagian potensi-potensi yang ada.¹⁰

Implementasi kebijakan merupakan tahapan yang paling sulit dilakukan, sehingga untuk mewujudkan proses implementasi kebijakan dengan baik bukanlah pekerjaan yang mudah. Kesulitan dalam implementasi juga seringkali disebabkan adanya perbedaan kepentingan pada masing-masing jenjang pemerintahan, misalnya antara daerah Kabupaten/Kota dan daerah Propinsi. Dalam usaha memahami pelaksanaan kebijakan perlu diidentifikasi mengenai faktor-faktor yang akan mempengaruhi proses pelaksanaan kebijakan. Implementasi kebijakan banyak ditentukan oleh para pelaksana dan prosedur implementasi dalam organisasi.

Dengan melihat berbagai pendapat dari para ahli tentang implementasi kebijakan seperti yang diuraikan di muka terdapat beberapa kesamaan dalam pendekatan implementasi. Hal ini terlihat

¹⁰ *Ibid*, hal 6

karena ada elemen yang sama sekali terminologi yang dikemukakan berlainan.

Suatu implementasi tentunya mempunyai tujuan untuk memperoleh keberhasilan jika memenuhi lima kriteria keberhasilan. Menurut Nakamura memiliki tujuan sebagai berikut¹¹:

- a. Pencapaian tujuan kebijakan
- b. Efisien
- c. Kepuasan kelompok sasaran
- d. Daya tanggap klien
- e. Sistem pemeliharaan

Setiap implementasi dikatakan berhasil jika mencapai tujuan yang diharapkan atau memperoleh hasil. Karena pada prinsipnya suatu kebijaksanaan dibuat adalah untuk memperoleh hasil yang diinginkan yang dapat dinikmati atau dirasakan manfaatnya oleh masyarakat.

Efisiensi kebijaksanaan berkaitan dengan keseimbangan antara biaya atau dana yang dikeluarkan, waktu pelaksanaan, sumber daya manusia yang digunakan dan kualitas pelaksanaan kebijakan. Kepuasan kelompok sasaran memberi nilai arti pada pelaksanaan program karena kelompok sasaran inilah yang terkena dampak langsung dari program yang dilaksanakan.

Partisipasi dan peran serta aktif dari masyarakat merupakan daya tanggap yang positif untuk mendukung keberhasilan kebijakan karena

¹¹ Solichin Wahab. *Analisis Kebijakan Dari Formulasi ke Implementasi Kebijaksanaan Negara*. Bumi Aksara. Jakarta. 1991. hal. 43

masyarakat, ikut memiliki terhadap kebijakan dan ikut bertanggung jawab dengan berhasil tidaknya suatu kebijakan diimplementasikan. Sistem pemeliharaan dimaksudkan untuk keberlangsungan dan kelancaran suatu kebijakan yang dilaksanakan. Dengan pemeliharaan yang intensif dan kontinyu maka suatu kebijakan akan lebih mudah diimplementasikan.

Edward III¹² mengungkapkan bahwa ada empat hal yang mempengaruhi keberhasilan implementasi kebijakan yaitu:

1. Komunikasi, sebagai upaya penyampingan suatu pesan dari komunikator sehingga menimbulkan dampak tertentu terhadap komunikan. Dalam implementasi kebijakan komunikasi difungsikan untuk menghubungkan antar aparat pelaksana ataupun penyampaian pesan dari pemerintah kepada publik.
2. Sumber daya, dukungan sumber daya sangat diperlukan untuk implementasi kebijakan. Dimana sumber daya tersebut berupa sumber daya manusia (SDM) sebagai pelaksana kebijakan atau sumber dana untuk mendukung kelancaran pelaksanaan kebijakan yang mutlak diperlukan.
3. Sikap pelaksana, sikap dari pelaksana ikut menentukan terlaksana atau tidaknya suatu kebijakan mengingat peranannya sebagai implementor sehingga kemampuan dari aparat pelaksana perlu ditingkatkan sehingga keberhasilan kebijakan dapat lebih mudah tercapai.

¹² *Ibid.* hal. 47

4. Organisasi pelaksana, sebagai wadah untuk menjalankan dan mengkoordinasikan setiap pelaksana dan jelas atau tidaknya suatu kebijakan.

Menurut Van Meter dan Van Horn¹³ faktor-faktor yang mempunyai pengaruh terhadap implementasi kebijakan adalah:

1. Sasaran dan standar kebijakan

Suatu kebijakan haruslah memiliki sasaran dan standar yang akan dicapainya. Standar dan sasaran menjelaskan rincian tujuan kebijaksanaan secara menyeluruh. Melalui penentuan standar dan sasaran akan diketahui keberhasilan-keberhasilan yang telah dicapai.

2. Sumber Daya

Kebijakan menentu ketersediaan sumber daya yang akan memperlancar implementasi. Sumber daya dapat berupa dan intensif lain yang akan mendukung implementasi secara efektif.

3. Pola komunikasi inter organisasi yang jelas

Implementasi yang efektif selalu akan menuntut standar dan sasaran kebijakan yang jelas. Kejelasan itu ditunjang dengan pola komunikasi inter organisasi yang jelas sehingga tujuan yang akan dicapai tersebut dapat dipahami oleh para pelaksana kebijakan.

¹³ *Ibid*, hal 42

4. Karakteristik badan pelaksana

Berkaitan dengan karakteristik birokrasi pelaksana meliputi norma, dan pola hubungan yang potensial maupun aktual sangat berpengaruh terhadap keberhasilan implementasi.

5. Kondisi sosial, ekonomi dan politik

Menurut model ini, kondisi sosial, ekonomi dan politik juga berpengaruh terhadap efektif implementasi kebijakan.

Disamping itu implementasi kebijakan banyak pula dipengaruhi oleh isi atau muatan kebijakan dan konteks politik atau karakteristik rezim atau sistem politik atau lingkungan organisasi yang dapat menjadi faktor-faktor pendukung maupun penghambat pelaksanaan kebijakan itu. Banyak contoh diberbagai macam organisasi dimana penerapan kebijakan gagal karena isi kebijakan yang kurang mencerminkan kepentingan dan kebutuhan stakeholders organisasi. Banyak contoh pula penerapan kebijakan yang gagal karena konteks atau lingkungan yang lebih memberi kekuasaan kepada sekelompok elit untuk mengambil keuntungan sendiri dari kebijakan itu. Jadi pelaksanaan kebijakan banyak dipengaruhi oleh isi kebijakan (*content*) dan lingkungan (*contex*) yang dapat mendukung ataupun menghambat pelaksanaan kebijakan itu.¹⁴

Selanjutnya Grindle merinci masing-masing faktor utama tersebut dalam berbagai faktor yang lebih spesifik. *Content of Policy* terdiri dari beberapa faktor yaitu, *pertama*, kepentingan yang dipengaruhi (*interest affected*) oleh kebijakan yang bersangkutan. Jika kebijakan sesuai dengan

¹⁴ Solicin, *Op.Cit*, hal 79.

kepentingan masyarakat maka akan mudah diimplementasikan sesuai dengan kepentingan masyarakat (*implementable*). Sebaliknya jika bertentangan dengan kepentingan kelompok masyarakat tertentu, maka akan sulit diimplementasikan (*unimplementation*); *kedua*, tipe manfaat diperoleh dari kebijakan (*type of benefits*). Tingkat keberhasilan kebijakan dipengaruhi oleh kejelasan dari manfaatnya. Jika kebijakan tersebut bermanfaat bagi masyarakat, terutama bila manfaatnya jelas dan dapat segera dinikmati maka akan *implementable* ; *ketiga*, luasnya perubahan yang diharapkan (*extent of change envisioned*). Semakin banyak perubahan yang dirasakan oleh kelompok sasaran untuk mengadopsi suatu program, maka semakin sulit program itu diimplementasikan; *keempat*, pusat-pusat pengambilan keputusan (*site of decision making*). Kebijakan akan *implementable* bila pengambilan keputusan melibatkan sedikit pelaku (sentralis/pusat) dan sebaiknya menjadi *unimplementable* bila dilakukan di banyak tempat dan oleh banyak pelaku ; *kelima*, pelaksana-pelaksana kebijakan (*implementators*). Sebagai kunci mudah sulitnya implementasi adalah implementator program. Bila didukung oleh implementor yang berkemampuan memadai dalam jumlah yang cukup dan komitmen tinggi, maka kebijakan tersebut akan *implementable*; *keenam*, sumber-sumber yang digunakan (*resources comitted*). Modal, tanah, peralatan, teknologi dan sumber daya lainnya turut mempengaruhi proses implementasi.¹⁵

Context of Policy meliputi 3 faktor penting yaitu, *pertama*, kekuasaan, kepentingan dan strategi dari aktor-aktor yang terlibat. (*power*,

¹⁵ *Ibid*, hal 79.

interest and strategies of actors involved). Implementasi kebijakan dilaksanakan dalam suatu sistem politik tertentu yang melibatkan banyak kepentingan, baik di pusat maupun di daerah, di lingkungan politisi, birokrat, kekuatan-kekuatan sosial atau bisnis dalam masyarakat. Masing-masing dalam kadar tertentu memiliki kekuasaan dan strategi sendiri-sendiri untuk memperjuangkan kepentingan-kepentingan mereka. Masing-masing kepentingan tersebut seringkali bertentangan antara satu dengan yang lain sehingga terjadi konflik kepentingan. Oleh karena itu “siapa mendapat apa” akan ditentukan oleh kekuatan dan strategi masing-masing pihak dalam upaya meraih kepentingan-kepentingannya; *kedua*, karakteristik lembaga atau rejim (*institution and regim characteristic*). Kebijakan publik dilaksanakan dalam suatu sistem politik tertentu dan sistem ekonomi tertentu. Lembaga pelaksana juga mempunyai karakteristik tertentu yang bervariasi dalam hal tingkat profesionalisme, misi dan orientasi dan sebagainya. Semua ini saling berinteraksi membentuk lingkungan yang ikut mempengaruhi proses implementasi kebijakan. Oleh karena itu karakteristik lembaga dan rezim serta interaksi berbagai kepentingan yang terjadi harus mendapat perhatian dalam analisis implementasi; *ketiga*, ketaatan dan daya tanggap (*compliance and responsiveness*). Keberhasilan implementasi kebijakan banyak ditentukan oleh konsistensi dan ketaatan para pelaksana kebijakan terhadap tujuan yang telah ditetapkan serta daya tanggap atau (*responsiveness*) untuk memenuhi kebutuhan publik. Hal ini dapat dilihat dari bagaimana para aparat pelaksana mau dan mampu memahami tuntutan masyarakat, peka terhadap ketidakadilan dan ketidakpuasan yang berkembang di masyarakat

serta berusaha melakukan penyesuaian terhadap perkembangan kebutuhan masyarakat.

Berbagai pendapat lain tentang faktor-faktor yang mempengaruhi keberhasilan implementasi juga dikemukakan oleh beberapa ahli Van Meter dan Van Horn mengemukakan bahwa standar dan tujuan kebijakan, sumber daya kebijakan, komunikasi antar organisasi dan pelaksana kegiatan, karakteristik pelaksana, kondisi sosial, ekonomi dan politik serta disposisi pelaksana dalam faktor-faktor yang berpengaruh terhadap keberhasilan implementasi. Keberhasilan suatu kebijakan dapat dilihat dari performansi kebijakan tersebut. Performansi kebijakan itu sendiri meliputi pencapaian tujuan, peningkatan kemampuan pemerintah di unit-unit lokal untuk merencanakan dan memobilisasi sumber daya, peningkatan partisipasi masyarakat serta peningkatan akses fasilitas pemerintah.¹⁶

Dalam penelitian ini menggunakan teori implementasi kebijakan Van Meter dan Van Horn dikarenakan dikarenakan dalam penelitian ini adalah terkait dengan pengendalian pertumbuhan penduduk yang dilakukan oleh Dinas Kesehatan Kota Yogyakarta melalui Kantor KB Kota Yogyakarta sebagai organisasi yang mempunyai rencana strategi dan tujuan-tujuan yang telah digariskan dan sumber daya yang tersedia yaitu terkait dengan kebijakan pengendalian pertumbuhan penduduk di Kota Yogyakarta tahun 2012-2014.

¹⁶*Ibid*, hal 79.

2. Pengendalian Pertumbuhan Penduduk

a. Pertumbuhan Penduduk

Penduduk merupakan suatu kumpulan masyarakat yang melakukan interaksinya dalam suatu daerah atau orang yang berhak tinggal daerah, dengan syarat orang tersebut harus memiliki surat resmi untuk tinggal di wilayah tersebut, sedangkan menurut Undang – Undang Nomor 52 Tahun 2009 tentang Perkembangan Kependudukan dan Pembangunan Keluarga serta Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 12 Tahun 2010 tentang Pedoman Pencatatan Perkawinan dan Pelaporan Akta Yang Diterbitkan Oleh Negara Lain mendefenisikan penduduk sebagai berikut.

Penduduk adalah warga negara Indonesia atau orang asing yang bertempat tinggal di Indonesia.

Sedangkan menurut Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 27 Tahun 1994 tentang Pengelolaan Perkembangan kependudukan mendefinisikan penduduk sebagai berikut.

Penduduk adalah orang dalam motranya sebagai diri pribadi, anggota keluarga, anggota masyarakat, warga negara, dan himpunan kuantitas yang bertempat tinggal di suatu tempat dalam batas wilayah negara pada waktu tertentu.

Ada pula pendapat lain yang mendefinisikan penduduk yaitu:

Penduduk adalah semua orang yang berdomisili di wilayah geografis Indonesia selama enam bulan atau lebih dan atau mereka yang

berdomisili kurang dari enam bulan tetapi bertujuan menetap. Pertumbuhan penduduk diakibatkan oleh tiga komponen yaitu: fertilitas, mortalitas dan migrasi.

Malthus mengemukakan suatu pendapat yang tercantum dalam bukunya yang berjudul "Essay On The Principle of Population" yaitu *penduduk akan selalu bertambah lebih cepat dibandingkan dengan pertambahan bahan makanan, kecuali terhambat oleh karena apa yang ia sebutkan sebagai moral restrains, seperti misalnya wabah penyakit atau malapetaka.*¹⁷ Dalam pernyataan ini secara tidak langsung menyatakan kepadatan penduduk akan sulit dibendung apabila tidak ada kerjasama antara pihak yang terkait dalam menyelesaikan permasalahan pertumbuhan kependudukan ini.

Pertumbuhan penduduk juga dapat diartikan sebagai perubahan dalam bilangan penduduk sepanjang masa, yang boleh dikira sebagai perubahan bilangan individu dalam sesebuah populasi melalui sukatan secara sepanjang suatu tempoh. Walaupun boleh digunakan untuk mana-mana spesis, namun istilah pertumbuhan penduduk sentiasa melibatkan kaum manusia. Pertumbuhan penduduk merupakan perubahan populasi sewaktu-waktu, dan dapat dihitung sebagai perubahan dalam jumlah individu dalam sebuah populasi menggunakan "per waktu unit" untuk pengukuran. Sebutan pertumbuhan penduduk merujuk pada semua spesies, tapi selalu mengarah pada manusia, dan sering digunakan secara informal

¹⁷ Malthus, 1798, *An Essay on The Principle of Population*. London: Electronic Shcholarly Publishing Project.

untuk sebutan demografi nilai pertumbuhan penduduk, dan digunakan untuk merujuk pada pertumbuhan penduduk dunia.

Kependudukan merupakan hal yang tidak bisa lepas dari negara kita, disamping karena negara kita termasuk negara terbesar di dunia negara kita juga memiliki tingkat kepadatan penduduk yang cukup tinggi.

Berikut beberapa masalah kependudukan yang ada di Indonesia :

- a. Jumlah dan pertumbuhan penduduk yang cukup tinggi.
- b. Penyebaran penduduk yang tidak merata.
- c. Struktur umur penduduk yang berusia muda
- d. Urbanisasi yang relatif tinggi
- e. Kualitas sumber daya manusia rendah

Terlepas dari permasalahan kependudukan yang ada di atas pemerintah tidak boleh tinggal diam dalam, khususnya instansi yang berkaitan langsung dengan masalah kependudukan. Ada beberapa cara yang dapat dilakukan untuk mengatasi masalah kependudukan di atas, di antaranya:

- 1) Pengendalian pertumbuhannya dan pemerataan penduduk, untuk mengontrol jumlah penduduk di suatu wilayah. Kuantitas jumlah penduduk yang terkendali diharapkan akan mengurangi masalah kependudukan terutama mengenai pertumbuhan penduduk yang tinggi. Tingginya laju pertumbuhan penduduk akan menghambat penduduk untuk dapat memperbaiki kualitas kehidupannya karena

banyaknya penduduk akan menimbulkan banyak tekanan-tekanan dalam bidang pemenuhan kebutuhan hidup penduduk.

- 2) Peningkatan kualitas penduduk, terutama dalam bidang pendidikan, dan kesehatan, sebagai hal dasar yang diperlukan untuk membangun penduduk ke arah yang lebih baik. Kualitas SDM yang baik akan mengubah paradigma berpikir terhadap suatu masalah.

b. Pengendalian Pertumbuhan Penduduk

Glen A. Welsch, Hilton, dan Gordon yang diterjemahkan oleh Purwatiningsih dan Maudy Warouw (2000:3) "*pengendalian adalah suatu proses untuk menjamin terciptanya kinerja yang efisien yang memungkinkan terciptanya tujuan perusahaan*".¹⁸

Berdasarkan dari pengertian yang dikemukakan di atas dapat kita simpulkan bahwa pengendalian adalah usaha untuk membandingkan prestasi kerja dengan rencana dan untuk mengoreksi perbedaan atau penyimpangan – penyimpangan yang terjadi agar tujuan perusahaan dapat tercapai. Dengan kata lain pengendalian merupakan tindakan mengatur laju atau mengontrol jalannya suatu tindakan agar dapat berjalan dengan sistematis dan efisien. Salah satu jenis pengendalian yang dapat digunakan sebagai dasar untuk menanggulangi masalah pertumbuhan penduduk ini yaitu

¹⁸ Welsch, Hilton, Gordon, 2000. *Anggaran Perencanaan dan Pengendalian Laba*. Diterjemahkan oleh Purwatiningsih dan Maudy Wawrouw. Buku Satu Salemba Empat, Jakarta. hlm 3

pengendalian sosial di mana yang artinya adalah suatu mekanisme untuk mencegah penyimpangan sosial serta mengajak dan mengarahkan masyarakat untuk berperilaku dan bersikap sesuai norma dan nilai yang berlaku. Dengan adanya pengendalian sosial yang baik diharapkan mampu meluruskan anggota masyarakat yang berperilaku menyimpang serta dapat memahami perlunya untuk mematuhi program – program pemerintah yang sudah ada. Ada beberapa macam – macam/jenis – jenis cara untuk mengendalikan masyarakat yaitu:¹⁹

1) Pengendalian lisan (Pengendalian Sosial Persuasif)

Pengendalian lisan diberikan dengan menggunakan bahasa lisan guna mengajak anggota kelompok sosial untuk mengikuti peraturan yang berlaku.

2) Pengendalian Simbolik (Pengendalian Sosial Persuasif)

Pengendalian simbolik merupakan pengendalian yang dilakukan dengan melalui gambar, tulisan, iklan, dan lain-lain.

3) Pengendalian Kekerasan (Pengendalian Koersif)

Pengendalian melalui cara-cara kekerasan adalah suatu tindakan yang dilakukan untuk membuat si pelanggar jera dan membuatnya tidak berani melakukan kesalahan yang sama.

Menurut PBB, pengertian kebijaksanaan kependudukan adalah tindakan dan program yang disusun untuk membantu tercapainya tujuan-

¹⁹ Ibid

tujuan ekonomi, sosial, demografi, politik dan tujuan umum lainnya dengan jalan mempengaruhi variabel demografi umum, seperti besar dana pertumbuhan penduduk, persebaran geografis, serta ciri-ciri demografinya. Kebijakan pemerintah dalam bidang kependudukan dan lingkungan hidup adalah pembangunan yang bercirikan pembangunan yang berkelanjutan. Salah satu bentuk pengelolaan penduduk adalah dengan meningkatkan kualitas penduduk yang mencakup segi fisik dan non fisik.

Segi fisik meliputi:

1. Perbaikan gizi penduduk
2. Olah raga
3. Peningkatan kesehatan

Segi non fisik adalah pengembangan sumber daya manusia itu sendiri melalui:

1. Pendidikan
2. Kesetiakawanan sosial

Permasalahan penduduk merupakan kendala besar jika tidak dapat diarahkan, dibina dan dikendalikan. Apabila pemerintah dapat melakukan hal tersebut dengan meningkatkan kualitas penduduk maka jumlah penduduk yang besar akan menjadi manfaat, bukan masalah. Peningkatan kualitas penduduk secara tidak langsung akan mempengaruhi peningkatan kesejahteraan penduduk sehingga sumber daya manusia sebagai tenaga kerja akan lebih efektif baik secara kualitas maupun kuantitas. Garis besar tujuan kebijakan kependudukan adalah memelihara keseimbangan antara

pertambahan dan penyebaran penduduk dengan perkembangan pembangunan sosial-ekonomi, sehingga tingkat hidup layak dapat diberikan pada seluruh penduduk. Usaha ini meliputi seluruh kebijakan di bidang ekonomi, sosial, budaya, dan kegiatan lain untuk meningkatkan pendapatan yang adil, kesempatan kerja dan pembangunan pendidikan menyeluruh. Strategi ini dapat dilakukan melalui program, baik itu jangka pendek maupun jangka panjang. Ada beberapa hal yang perlu diperhatikan dalam penentuan kebijakan penduduk, yaitu:

- a. Kualitas penduduk
- b. Stabilitas sumber kehidupan penduduk
- c. Kelangsungan adanya lapangan kerja
- d. Standar kehidupan yang baik

Berdasarkan Pasal 28B ayat (1) Undang Undang Dasar Republik Indonesia mengatakan: Setiap orang berhak membentuk keluarga dan melanjutkan keturunan melalui perkawinan yang sah

Hal ini dapat menunjukkan bahwa adanya superlatif kolektivisme dari pada kepentingan individu, dan kepentingan kolektif itulah yang menjadi kepentingan negara. Sejalan dengan Pasal tersebut, pada Pancasila dalam sila ke Limanya (5) menyebutkan : “keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia”. Sila kelima ini mengharapkan bangsa Indonesia mampu mengembangkan perbuatan – perbuatan luhur yang mencerminkan sikap dan suasana yang merata serta kegotongroyongan.

Untuk menindak lanjuti penafsiran Undang Undang Dasar 1945 terutama Pasal 28 ayat (1) di atas, negara memberikan kewenangan kepada penyelenggara pemerintah (terutama bidang kependudukan) untuk mengundangkan Undang-Undang Nomor 52 Tahun 2009 tentang Perkembangan Kependudukan dan Pembangunan Keluarga pada tanggal 29 Oktober 2009, menggantikan Undang Undang sebelumnya Nomor 10 Tahun 1992. Dalam Undang Undang ini dapat terlihat jelas peraturan yang mengatur masalah kependudukan dan suatu landasan yang digunakan untuk membuat program kerja dalam usaha untuk menanggulangi masalah laju pertumbuhan penduduk/ledakan jumlah pertumbuhan penduduk yang merupakan “pekerjaan rumah” bagi pemerintah dari tahun ke tahun.

Pada Pasal 20 UU Nomor 52 tahun 2009 mengatakan.

Untuk mewujudkan penduduk tumbuh seimbang dan keluarga berkualitas, Pemerintah menetapkan kebijakan keluarga berencana melalui penyelenggaraan program keluarga berencana.

Pasal ini menunjukkan komitmen awal pemerintah dalam mengatasi masalah kependudukan yang ada di negara kita khususnya di daerah – daerah yang masih besar laju pertumbuhan penduduknya.

Untuk masalah kebijakan keluarga pemerintah juga diatur dalam Undang Undang ini yaitu pada Pasal 21 dan Pasal 22. Pada Pasal 21 ayat (1) mengatakan.

Kebijakan keluarga berencana dilaksanakan untuk membantu calon atau pasangan suami istri dalam mengambil keputusan dan mewujudkan hak reproduksi secara bertanggung jawab tentang:

- a. Usia ideal perkawinan
- b. Usia ideal untuk melahirkan
- c. Jumlah ideal anak
- d. Jarak ideal kelahiran anak
- e. Penyuluhan kesehatan reproduksi.

pada Pasal 22 ayat (1) mengatakan.

Kebijakan keluarga berencana sebagaimana dimaksud dalam Pasal 21 dilakukan upaya :

- a. Peningkatan keterpaduan dan peran serta masyarakat
- b. Pembinaan keluarga
- c. Pengaturan kehamilan dengan memperhatikan agama, kondisi perkembangan sosial ekonomi dan budaya, serta tata nilai yang hidup dalam masyarakat.

Pada Pasal ini sudah sangat jelas perlunya kesadaran masyarakat dalam menjalankan program pemerintah.

Pasal 23 ayat (1) undang Undang Nomor 52 tahun 2009 memaparkan.

Pemerintah dan pemerintah daerah wajib meningkatkan akses dan kualitas informasi, pendidikan, konseling, dan pelayanan kontrasepsi dengan cara:

- a. menyediakan metode kontrasepsi sesuai dengan pilihan pasangan suami istri dengan mempertimbangkan usia, paritas, jumlah anak, kondisi kesehatan, dan norma agama
- b. menyeimbangkan kebutuhan laki-laki dan perempuan
- c. menyediakan informasi yang lengkap, akurat, dan mudah diperoleh tentang efek samping, komplikasi, dan kegagalan kontrasepsi, termasuk manfaatnya dalam pencegahan penyebaran virus penyebab penyakit penurunan daya tahan tubuh dan infeksi menular karena hubungan seksual.
- d. Meningkatkan keamanan, keterjangkauan, jaminan kesehatan, serta ketersediaan alat, obat dan cara kontrasepsi yang bermutu tinggi
- e. Meningkatkan kualitas sumber daya manusia petugas keluarga berencana
- f. Menyediakan pelayanan ulang dan penanganan efek samping dan komplikasi pemakaian alat kontrasepsi
- g. Menyediakan pelayanan kesehatan reproduksi esensial di tingkat primer dan komprehensif pada tingkat rujukan
- h. Melakukan promosi pentingnya ASI serta menyusui secara eksklusif untuk mencegah kehamilan 6 bulan pasca kelahiran, meningkatkan derajat kesehatan ibu, bayi dan anak
- i. Melalui pemberian informasi tentang pencegahan terjadinya ketidakmampuan pasangan untuk mempunyai anak setelah 12

bulan tanpa menggunakan alat pengaturan kehamilan bagi pasangan suami istri

Sementara untuk Pasal 24 sendiri khususnya ayat (3) mengatakan Penyelenggaraan pelayanan kontrasepsi dilakukan dengan cara yang dapat dipertanggung jawabkan dari segi agama, norma budaya, etika, serta segi kesehatan.

Menyikapi pasal 23 tadi, pada Pasal 25 ayat (1) menindaklanjutinya dengan cara sesuai dengan isinya yaitu

Suami dan/atau istri mempunyai kedudukan hak, dan kewajiban yang sama dalam melaksanakan keluarga berencana.

Hal di atas juga sesuai dengan Pasal 5 dan 6 mengenai Hak dan kewajiban penduduk.

Untuk Pasal 26 ayat (1) menyatakan

Penggunaan alat, obat, dan cara kontrasepsi yang menimbulkan risiko terhadap kesehatan dilakukan atas persetujuan suami istri setelah mendapatkan informasi dari tenaga kesehatan yang memiliki dan kewenangan untuk itu.

Sementara untuk Pasal 27 sendiri mengatakan

Setiap orang dilarang memalsukan dan menyalahgunakan alat, obat, dan cara kontrasepsi di luar tujuan dan prosedur yang ditetapkan.

Dari Pasal 27 tadi kita perlu mendapatkan informasi yang lebih akurat mengenai alat kontrasepsi itu sendiri sesuai bunyi dari Pasal 28 yaitu.

Penyemapaian informasi dan/atau peragaan alat, obat, dan cara kontrasepsi hanya dapat dilakukan oleh tenaga kesehatan dan tenaga lain yang terlatih serta dilaksanakan di tempat dan dengan cara yang layak

Untuk Pasal 29 ayat (1) berbunyi:

Pemerintah dan pemerintah daerah mengatur pengadaan dan penyebaran alat dan obat kontrasepsi berdasarkan keseimbangan antara ketutuhan, penyediaan, dan pemerataan pelayanan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang – undangan.

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 27 Tahun 1994 Tentang Pengelolaan Perkembangan Kependudukan Pada Pasal 1 mengatakan bahwa:

Pengelolaan perkembangan kependudukan adalah upaya penyelenggaraan kegiatan yang berkaitan dengan pengkajian, perencanaan, pelaksanaan, pemantauan, penyuluhan, pengendalian, dan evaluasi masalah perkembangan kependudukan.

Hal dapat kita simpulkan bahwa keseriusan pemerintah dalam mengatasi masalah kependudukan yang ada dari tahun ke tahun.

Pada peraturan Presiden ini menjelaskan Tugan dan Fungsi utama dari BKKBN sesuai yang tertera pada Pasal 2 dan Pasal 3 ayat (1) dan ayat (2). Untuk lebih rincinya tugas BKKBN diatur oleh Pepres ini yang terdapat pada

Pasal 2 yang berbunyi: BKKBN mempunyai tugas melaksanakan tugas pemerintah dibidang pengendalian penduduk dan penyelenggaraan keluarga berencana. Sedangkan untuk fungsinya sendiri tertera pada Pasal 3 ayat (1), yang berbunyi:

- a. Perumusan kebijakan nasional di bidang pengendalian penduduk dan penyelenggaraan keluarga berencana
- b. Penetapan norma, standar, prosedur, dan kriteria di bidang pengendalian penduduk dan penyelenggaraan keluarga berencana
- c. Pelaksanaan advokasi dan koordinasi di bidang pengendalian penduduk dan penyelenggaraan keluarga berencana
- d. Penyelenggaraan komunikasi, informasi, dan edukasi di bidang pengendalian penduduk dan penyelenggaraan keluarga berencana
- e. Penyelenggaraan pemantauan dan evaluasi di bidang pengendalian penduduk dan penyelenggaraan keluarga berencana
- f. Pembinaan, pembimbingan, dan fasilitasi di bidang pengendalian pertumbuhan penduduk dan penyelenggaraan keluarga berencana.

F. Definisi Konseptual

1. Implementasi Kebijakan, adalah proses pelaksanaan atau penerapan isi atau substansi keputusan melalui serangkaian aktivitas dalam rangka merealisasikan tujuan-tujuan yang tertuang dalam keputusan itu.
2. Pertumbuhan penduduk adalah laju penambahan jumlah penduduk yaitu perubahan dalam bilangan penduduk dalam suatu populasi.
3. Pengendalian Pertumbuhan penduduk adalah upaya pengendalian pertumbuhannya dan pemerataan penduduk, untuk mengontrol jumlah

penduduk di suatu wilayah melalui penyelenggaraan program keluarga berencana.

G. Defenisi Operasional

Peranan pemerintah dalam mengendalikan laju pertumbuhan penduduk. Akan didasarkan pada kaitan indikator peranan pemerintah dalam mengendalikan laju pertumbuhan penduduk dan indikator pertumbuhan penduduk itu sendiri yang akan dijelaskan di bawah ini:

I. Isi Kebijakan Program Pengendalian Pertumbuhan Penduduk

A. Ukuran-ukuran dasar Program pengendalian pertumbuhan penduduk di Kota Yogyakarta

1. Sasaran dan Standar Kebijakan
2. Terwujudnya Pelayanan KB yang berkualitas dan terjangkau di Kota Yogyakarta
 - a. Cakupan PUS yang isterinya di bawah usia 20 tahun
 - b. Kebijakan Pendewasaan Usia Perkawinan
 - c. Pengaturan Kelahiran
 - d. Peningkatan Kesejahteraan Keluarga

B. Sumber-sumber kebijakan program

1. Sumber daya manusia
2. Sumber dana
3. Komunikasi antar organisasi dan kegiatan-kegiatan pelaksanaan
4. Karakteristik badan-badan pelaksana
5. Kondisi-kondisi Ekonomi, Sosial dan Politik
6. Kecenderungan pelaksana program

F. Metode Penelitian

1. Jenis Penelitian

Jenis penelitian yang di pergunakan dalam penelitian ini adalah penelitian Deskriptif (*Descriptive Research*). Dimana dalam penelitian deskriptif data yang dikumpulkan berupa kata-kata, gambar, dan bukan angka-angka. Hal ini disebabkan oleh adanya penerapan metode kualitatif. Selain itu yang dikumpulkan berkemungkinan menjadi kunci terhadap apa yang sudah diteliti.²⁰

Apabila kita telaah secara mendalam banyak sekali pengertian penelitian deskriptif, diantaranya: Menurut Atherton dan Klemmack mengatakan:

Penelitian deskriptif adalah penelitian yang bertujuan memberikan gambaran tentang suatu dari masyarakat atau suatu kelompok orang berupa gambaran tentang gejala atau hubungan antara dua gejala atau lebih.²¹

Berbeda dari persepsi umum yang menyatakan bahwa penelitian deskriptif adalah suatu metode dalm penelitian, dimana meneliti status kelompok manusia, kondisi dalam system pemikiran di masa sekrang.²²

Dari beberapa pengertian diatas, apabila kita persempit kembali dari aspek tujuan pada dasarnya secara umum memiliki maksud membuat deskriptif atau gambaran secara sistematis, factual dan akurat mengenai

²⁰ Lexy J. Moleong, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, Remaja Rosdakarya, Bandung, 1998, hal. 6.

²¹ *Ibid*, hlm 10

²² *Ibid*, hlm 15

fakta-fakta, sifat-sifat, serta hubungan antara fenomena yang diselidiki. Jenis penelitian ini digunakan karena dalam penelitian ini berusaha menggambarkan atau melukiskan keadaan, objek atau subjek penelitian pada saat ini berdasarkan fakta sebagaimana adanya.

Dalam penelitian ini, menganalisis kebijakan yang dilaksanakan untuk mengetahui formulasi kebijakan guna memperoleh pengetahuan yang mendalam tentang objek penelitian melalui pengkajian apa yang ada dan yang terlihat. Sehubungan dengan hal itu dapat disimpulkan bahwa jenis penelitian adalah “deskriptif kualitatif” yang merupakan jenis penelitian yang dianggap tepat dalam penelitian ini.

2. Sumber Data

a. Data Primer

Data yang diperoleh dari keterangan dan penjelasan yang berkaitan dengan penelitian, khususnya diperoleh dari Kantor Keluarga Berencana Kota Yogyakarta.

a. Data Sekunder

Data yang diperoleh dari literatur, media massa, buku-buku, arsip-arsip, internet, dan berbagai dokumen yang berkaitan dengan penelitian yang penulis lakukan.

3. Unit Analisis

Sejalan dengan permasalahan yang menjadi pokok bahasan dalam penelitian ini maka unit analisisnya adalah:

- e. Kepala Kantor Keluarga Berencana (KKB) Kota Yogyakarta
- f. Kepala Seksi Keluarga Berencana Kantor Keluarga Berencana Kota Yogyakarta

4. Teknik Pengumpulan Data

a. Wawancara (Interview)

Merupakan teknik pengumpulan data dengan melakukan wawancara secara langsung, tujuannya untuk mendapatkan informasi ataupun keterangan yang lebih jelas tentang berbagai aspek yang berkaitan dengan masalah pengendalian pertumbuhan penduduk di Kota Yogyakarta.

Wawancara dilakukan dengan Ibu Christiana Siwi Subekyastuti, SH Kepala Kantor Keluarga Berencana (KKB) Kota Yogyakarta dan Ibu Dwi Ernayati, AMKG NE selaku Kepala Seksi Keluarga Berencana Kantor Keluarga Berencana Kota Yogyakarta

b. Dokumentasi

Merupakan cara mempelajari data yang mendukung penelitian yang dapat diperoleh dengan menggunakan teknik dokumentasi, yaitu dengan menggunakan dokumen yang ada sebagai bahan literatur yang dapat diperoleh dari buku, jurnal, media massa, serta sumber-sumber relevan lainnya yang terkait dengan permasalahan pengendalian pertumbuhan penduduk di Kota Yogyakarta.

5. Teknik Analisa Data

Analisa data adalah: “Proses mengatur urutan data, mengorganisasikan ke dalam suatu pola, kategori dan satuan uraian dasar“.²³

Teknik analisa data yang di gunakan adalah analisa kualitatif. Di mana data yang diperoleh diklasifikasikan, digambarkan dengan kalimat, dipisah-pisahkan mengkategorikan untuk memperoleh kesimpulan. Selanjutnya menganalisa dengan gejala atau obyek yang diteliti dan menginterpretasikan data atau dasar teori yang ada serta runtut menilai makna yang bersifat menyeluruh. Data tersebut diperoleh dari naskah wawancara, catatan laporan, dokumen resmi dan sebagainya untuk memperoleh keabsahan data penelitian. Langkah-langkah yang perlu ditempuh dalam analisa data adalah sebagai berikut:

- a. Analisa data dalam bentuk menjalin proses pengamatan dengan penelitian lapangan.
- b. Berusaha menemukan kesamaan dan perbedaan-perbedaan dengan gejala-gejala sosial yang diamati.
- c. Melakukan pengamatan lebih lanjut terhadap perilaku yang berkaitan dengan proposisi-proposisi teoritis sementara.
- d. Mengevaluasi proposisi-proposisi sementara untuk menghasilkan kesimpulan-kesimpulan.

²³ Lexy Moleong, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, PT.Remaja Rosdakarya, Bandung, 1993, hal 103.

Dari langkah-langkah yang seperti dijelaskan di atas, akan diambil satu kesimpulan yang dapat teruji kebenarannya, sehingga dapat diketahui hubungan sebab-sebab dan akibat dari beberapa data yang diperoleh dari penelitian yang dilakukan.