

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Indonesia memiliki jumlah penduduk yang cukup besar di dunia, populasi penduduk Indonesia di dunia menempati urutan keempat dalam daftar negara berpenduduk terbanyak di dunia.¹ Angka itu menempatkan jumlah populasi penduduk Indonesia dari waktu ke waktu mengalami suatu perubahan, perubahan dari jumlah penduduk inilah yang disebut dengan pertumbuhan penduduk. Pertumbuhan penduduk dapat mencakup pertambahan jumlah penduduk dan pengurangan jumlah penduduk, dimana pertumbuhan penduduk disebabkan oleh beberapa faktor yaitu faktor kelahiran, kematian dan migrasi.

Pertumbuhan penduduk menjadi suatu fenomena yang dapat didefinisikan sebagai jumlah penduduk di suatu wilayah dengan waktu tertentu dibandingkan dengan waktu sebelumnya.² Pertumbuhan penduduk yang dapat meningkatkan jumlah penduduk tinggi, dapat memunculkan suatu permasalahan dalam bidang kependudukan, yaitu mempengaruhi laju - lambat nya suatu pembangunan nasional. Aspek ini merupakan komponen kehidupan masyarakat Indonesia, yang akan mempengaruhi kehidupan sosial ekonomi, ataupun politik.

¹ Eka susi Sulistyowati, *Dinamika Kependudukan*, (Klaten: Saka Mitra Kompetensi, 2018), hlm. 47.

² *Ibid.*,

Masalah kependudukan merupakan pekerjaan rumah bagi pemerintah dalam menekan laju pertumbuhan penduduk di setiap daerah. Pemerintah berupaya mencari berbagai cara dalam mengatasi masalah kependudukan yang muncul, salah satunya ialah dengan melakukan pembangunan di bidang kependudukan melalui program Keluarga Berencana (KB). Program Keluarga Berencana dibuat dengan tujuan untuk menekan laju pertumbuhan penduduk dengan cara mengurangi angka kelahiran, sehingga ada keseimbangan antara angka kelahiran dengan angka kematian.

Program Keluarga Berencana dalam bidang kesehatan merupakan suatu upaya untuk meningkatkan kualitas pemenuhan hak-hak reproduksi, promosi, pencegahan dan penanganan masalah-masalah kesehatan reproduksi seksual, kesejahteraan ibu, bayi dan anak. Masalah kependudukan, pada era pemerintahan Presiden Soekarno tidak dapat perhatian penuh oleh pemerintah. Hal ini disebabkan bahwasanya pemerintah menolak hal-hal mengenai pengendalian penduduk. Soekarno beranggapan bahwasanya penduduk yang besar dapat menjadi aset yang mendukung perjuangan melawan kolonialisme, akan tetapi pada tahun 1957 terdapat kelompok swadaya masyarakat yang bernama Perkumpulan Keluarga Berencana Indonesia (PKBI).³

Perkumpulan Keluarga Berencana Indonesia (PKBI) didirikan pada tanggal 23 Desember tahun 1957 di gedung Ikatan Dokter Indonesia. Pada dasarnya perkumpulan ini dianggotai oleh para Dokter Ahli Kandungan yang prihatin dengan

³ Zudan Arif Fakrulloh dan Wahjudi D, *Penduduk Indonesia dari Masa ke masa*, (Klaten: Cempaka Putih, 2019), hlm. 24

kondisi sarana pelayanan persalinan yang terbatas.⁴ Maka dari itu, Perkumpulan Keluarga Berencana Indonesia (PKBI) hanya mengurus urusan mengenai kesehatan bukan urusan mengenai kependudukan. Pelayanan mengenai kesehatan yang diberikan yaitu mengatur kehamilan atau menjarangkan kehamilan, mengobati kemandulan, dan memberi nasehat perkawinan. Kebijakan Program Keluarga Berencana pada masa itu tidak berkaitan mengenai hal-hal yang berkaitan dengan program pembatasan kelahiran, sehingga pada tahun 1960-an, angka kelahiran di Indonesia dapat dikatakan mengalami lonjakan dengan tingkat kelahiran yang tinggi.⁵

Pemerintah mulai mensosialisasikan program Keluarga Berencana kepada masyarakat dengan sosialisasi melalui seminar-seminar. Seminar dilaksanakan di beberapa daerah antara lain pada bulan Februari 1963 diadakan seminar di Jakarta dipimpin Ny. Hutasoit SH yang dihadiri tiga ribu orang, kemudian seminar yang dilakukan di Bandung dipimpin oleh dr. Z. Rachman Mansur dan dihadiri seribu orang, di Semarang dipimpin dr. Farida Heyder dan dihadiri tiga ratus orang, di Bali dipimpin dr. Esther Wowor yang dihadiri lima ratus orang, di Yogyakarta dipimpin Ny. Prayitno yang dihadiri seribu orang, serta di Subang dipimpin Ny. Juwari dan dihadiri tiga ratus orang.⁶

⁴ Badan Kependudukan dan Keluarga Berencana Nasional Provinsi Jambi, *Laporan Akuntabilitas Kinerja Intansi Pemerintah*, (Jambi, 2018), hlm. 3

⁵ *Ibid.*,

⁶ Dyah Sasmi Purnani, Skripsi : *"Implementasi Kebijakan Keluarga Berencana (Kb) di Kabupaten Tegal Pada Masa Orde Baru Sampai Reformasi (1970-2014)*, (Semarang: Unnes 2015), hlm. 42

Bukan hanya PKBI saja sebagai organisasi swadaya masyarakat yang melaksanakan perihal program Keluarga Berencana akan tetapi terdapat juga organisasi lain yaitu, Perkumpulan Kontrasepsi Mantap Indonesia (PKMI), Organisasi Profesi seperti Ikatan Dokter Indonesia (IDI), Ikatan Bidan Indonesia (IBI), dan Ikatan Sarjana Farmasi Indonesia (IFSI) serta institusi pendamping program Kegiatan Inti Mandiri Keluarga Berencana (KIM KB) misalnya Posyandu, Pos Keluarga Berencana Desa, Paguyupan Keluarga Berencana, Keluarga Berencana Perkotaan, Kelompok Akseptor, Dll.⁷

Masuk pada awal pemerintahan orde baru yang dipimpin oleh Soeharto, dibentuklah sebuah lembaga yang baru yang didirikan pada tahun 1968, dengan dinamakan sebagai lembaga Keluarga Berencana Nasional (LKBN).⁸ Berdirinya LKBN didasari dengan ditandatanganinya sebuah Deklarasi Kependudukan PBB pada tahun 1967 yang kemudian disesuaikan berdasarkan Instruksi Presiden Nomor 26 Tahun 1968.⁹ Setelah diakui sebagai badan hukum oleh departemen kehakiman, Soeharto mengambil langkah untuk mengkampanyekan usaha Keluarga Berencana kepada masyarakat, dimana kampanye ini berusaha untuk menyadarkan masyarakat akan pentingnya menentukan atau merencanakan jumlah anak, dan menjarangkan kelahiran.

⁷ Asri Purwaningtiyas, *"Pelaksanaan Program Keluarga Berencana di Jawa Timur Tahun 1970-1998"*, Jurnal Pendidikan Sejarah, Vol. 4, No. 3, Oktober 2016, hlm. 1074

⁸ Zudan Arif Fakrulloh dan Wahjudi D, *Op. Cit.* hlm. 42

⁹ Badan Kependudukan dan Keluarga Berencana Nasional Provinsi Jambi, *Op. Cit.* hlm. 3

Konsepsi mengenai keluarga berencana merupakan sebagai tindak lanjut dari berdirinya *Ad Hoc*¹⁰. Program Keluarga Berencana perlu dirancang dan disepakati melalui musyawarah dengan dibentuklah panitia-panitia yang akan bertugas mempelajari Program Keluarga Berencana, sebagai salah satu program nasional.¹¹ Pada tahun 1970, LKBN berubah statusnya menjadi Badan Koordinasi Keluarga Berencana Nasional (BKKBN).¹² Badan Koordinasi Keluarga Berencana Nasional (BKKBN) merupakan suatu badan atau lembaga yang dapat menghimpun segala kegiatan di bidang Keluarga Berencana yang terdiri atas unsur pemerintah dan masyarakat.

Pada tahun 1972 organisasi BKKBN berubah menjadi suatu Lembaga Pemerintah Non Departemen (LPND) yang menjalankan tugas dan bertanggung jawab langsung kepada presiden, serta berkedudukan langsung dibawah kepresidenan.¹³ Pelaksanaan Program Keluarga Berencana pada awalnya melalui upaya-upaya pendekatan yang dilakukan terhadap masyarakat. Pada masyarakat dikembangkanlah berbagai pendekatan yang disesuaikan dengan kebutuhan program dan situasi serta kondisi masyarakat. Kemudian diperkenalkanlah salah satu program yaitu program Keluarga Kecil Bahagia Sejahtera (NKKBS).¹⁴

¹⁰ Ad hoc merupakan suatu panitia/organisasi yang dibentuk untuk jangka waktu tertentu dalam rangka menjalankan atau melaksanakan program khusus. Panitia ad hoc biasanya dibentuk untuk mempersiapkan pendirian suatu badan atau organisasi yang sangat memerlukan penanganan panitia khusus

¹¹ Yulizwati dkk, "*Asuhan Bidan Keluarga Berencana*", (Sidoarjo: Indomedia Pustaka, 2019), hlm. 30

¹² Zudan Arif Fakrulloh dan Wahjudi D, *Loc. Cit.*

¹³ Yulizwati dkk, *Loc. Cit.*

¹⁴ Zudan Arif Fakrulloh dan Wahjudi D, *Loc. Cit.*

Didirikannya NKKBS mengawali program pengendalian penduduk melalui Keluarga Berencana yang diharapkan menjadi dasar terwujudnya masyarakat yang sejahtera dengan mengendalikan kelahiran sekaligus menjamin terkendalinya pertumbuhan penduduk. Melalui BKKBN program kependudukan dikendalikan langsung dari pusat hingga kabupaten, sehingga program Keluarga Berencana wajib dilaksanakan oleh seluruh pejabat pemerintah, baik di pusat maupun di daerah. Pada masa Pelita I, yaitu tahun 1969-1974 daerah Program Keluarga Berencana hanya terdapat pada enam provinsi saja yaitu: DKI Jakarta, Jawa Barat, Jawa Tengah, DI Yogyakarta, Jawa Timur, dan Bali.¹⁵ Berdasarkan Keputusan Presiden Nomor 38 Tahun 1978, jangkauan program Keluarga Berencana secara nasional diperluas lagi kepada sebelas provinsi yaitu: Provinsi Jambi, Bengkulu, Riau, Kalimantan Tengah, Nusa Tenggara Timur, Maluku, Irian Jaya dan Timor-Timur.¹⁶

Sehingga pada saat itu seluruh wilayah Republik Indonesia sudah dijangkau oleh program Keluarga Berencana Nasional. Target dari program Keluarga Berencana berupa capaian dalam mengurangi angka kelahiran di seluruh daerah termasuk Provinsi Jambi. Selama periode 1980-2010 Provinsi Jambi merupakan salah satu daerah dengan pertumbuhan penduduk yang relatif tinggi.¹⁷ Pelaksanaan program Keluarga Berencana di Provinsi Jambi dilakukan oleh unit-unit yang dipakai sebagai pelaksana program, yang ditempatkan di kabupaten maupun kota madya.

¹⁵ Yulizwati dkk, *Op. Cit.* hlm. 35

¹⁶ Badan Kependudukan dan Keluarga Berencana Nasional Provinsi Jambi, *Op. Cit.* hlm. 6

¹⁷ Hardiani, "Dinamika Penduduk Kabupaten/kota di Provinsi Jambi", *Jurnal Perspektif Pembiayaan dan Pembangunan Daerah*, Vol. 2 No. 2 (Oktober-Desember 2014), hlm. 80

Bukti dari berlangsungnya Program Keluarga Berencana terdapat di salah satu daerah Provinsi Jambi ialah Kabupaten Bungo, Kabupaten Tebo, dan Kota Jambi. Pada tahun 1983, didapatkan hasil laporan para petugas Keluarga Berencana yang sebelumnya telah melaksanakan program Keluarga Berencana di delapan kecamatan baik di Kabupaten Bungo dan Kabupaten Tebo. Pada pelaksanaannya, orang yang menerima serta mengikuti program Keluarga Berencana disebut sebagai akseptor KB. Akseptor yang terdapat pada dua kabupaten tersebut menggunakan alat kontrasepsi dengan jenis pil ataupun suntikan.¹⁸

Kemudian Pada Kota Jambi bahasan mengenai tinjauan keberlangsungan Program Keluarga Berencana yang berlangsung ataupun yang terlaksana di Kota Jambi pada tahun 1983 terdapat pada rapat koordinasi yang dipimpin oleh Walikota Jambi yaitu Drs. Azhari. Pada rapat tersebut membahas mengenai Kependudukan dan Keluarga Berencana (KKB) pada Badan Kependudukan dan keluarga berencana nasional (BKKBN).¹⁹ Dalam hal itu, walikota Jambi mengkoordinasikan bahwasanya di setiap kecamatan yang terdapat di Kota Jambi mampu mencapai efektifitas pelaksanaan dari program Keluarga Berencana.

Anjuran walikota mengenai kependudukan dan Keluarga Berencana juga diwajibkan oleh pegawai negeri yang sebagai salah satu teladan masyarakat, agar wajib dan mutlak melaksanakan dan mengikuti program Kependudukan dan Keluarga

¹⁸ Museum Negeri Provinsi Jambi, *Provinsi Daerah TK I Jambi & Pers*, Suatu Dokumentasi (bulan April- Juli 1983) hlm. 149

¹⁹ *Ibid.*, hlm. 40

Berencana. Rapat koordinasi program KKB itu tujuannya ialah meninjau dan meneliti hasil-hasil program apa saja yang telah tercapai. Dalam rapat tersebut, dihadiri oleh para pembina yaitu para camat selaku badan pelaksana KKB per kecamatan, lalu para Dokter dan Bidan Rumah Sakit, Puskesmas sekota madya Jambi, dan para KUA kecamatan serta Jupen (juru penerang) Kecamatan.²⁰

Program Keluarga Berencana di Kota Jambi mengalami perkembangan dari waktu ke waktu, sebelumnya kebijakan mengenai Keluarga Berencana dibuat oleh BKKBN pusat, kemudian BKKBN kabupaten/kota hanya berperan sebagai pelaksana kebijakan. Akan tetapi pada era diberlakukannya otonomi daerah, eksistensi program dan kelembagaan Keluarga Berencana Nasional mengalami perubahan, kedudukan, tugas, fungsi, kewenangan, susunan organisasi dan tata kerja Lembaga Pemerintah Non Departemen (LPND), yang menyatakan bahwa sebagian urusan di bidang Keluarga Berencana diserahkan kepada pemerintah kabupaten dan kota. Maka kebijakan Program Keluarga Berencana ditangani langsung oleh pemerintah daerah baik yang terdapat di kota ataupun kabupaten.

Peran Badan Koordinasi Keluarga Berencana Nasional (BKKBN) tidak terbatas pada penyelenggaraan program Keluarga Berencana, akan tetapi juga meliputi penyerasian pengendalian penduduk. Dengan diterbitkannya Undang-Undang Nomor 52 Tahun 2009 tentang perkembangan kependudukan dan pembangunan keluarga, selanjutnya diterbitkan Peraturan Presiden Nomor 62 tahun 2010 mengubah status

²⁰ *Ibid.*,

Badan Koordinasi Keluarga Berencana Nasional (BKKBN) menjadi Badan Kependudukan dan Keluarga Berencana Nasional (BKKBN).²¹

Kebijakan dan langkah pemerintah dalam melaksanakan Program Keluarga Berencana bukan saja satu-satunya tujuan ataupun upaya dalam pengendalian angka kelahiran. Akan tetapi membantu keluarga termasuk individu-individu yang diberi pemahaman, sehingga dapat mengerti hak dan kewajiban dalam kehidupan berkeluarga yaitu untuk mewujudkan keluarga berkualitas. Sehingga, keluarga berkualitas yang dimaksud merupakan perlindungan dan bantuan dalam mewujudkan hak-hak reproduksi serta penyelenggaraan pelayanan, pengaturan dan penyediaan dukungan yang diperlukan untuk membentuk penduduk dan keluarga dengan usia kawin ideal, mengatur jumlah, jarak dan usia ideal melahirkan anak, serta membina ketahanan dan kesejahteraan penduduk dan keluarga.²²

Perkembangan pelaksanaan Program Keluarga Berencana khususnya di Kota Jambi merupakan hal yang menarik untuk diteliti dari sudut pandang ilmu sejarah, dikarenakan program Keluarga Berencana di Indonesia termasuk di kota Jambi telah memberikan hasil yang cukup efektif dalam mengatasi angka kelahiran di Jambi. Salah satunya menurunnya angka kelahiran total dari 5,4 Pada tahun 1980-an menjadi 2,3 pada Tahun 2017.²³ Angka ini membuktikan bahwa program Keluarga Berencana berhasil menjadi salah satu program nasional yang mengatasi masalah kependudukan.

²¹ Badan Kependudukan dan Keluarga Berencana Nasional Provinsi Jambi, *Op. Cit.* hlm 7

²² *Ibid.*,

²³ *Ibid.*,

Berdasarkan latar belakang di atas, penelitian ini akan berusaha memaparkan keberlangsungan program Keluarga berencana, serta hasil maupun capaian-capaian apa saja yang sudah diperoleh dari program Keluarga Berencana atas dasar kebijakan program pemerintah yang terlaksana di Kota Jambi terhitung dari tahun 1980-2019. Berdasarkan latar belakang di atas maka, peneliti akan membuat penelitian yang berjudul *“Implementasi Kebijakan Program Keluarga Berencana di Kota Jambi Tahun (1980-2019)”*

1. 2 Rumusan Masalah

1. Bagaimana sejarah program Keluarga Berencana di Kota Jambi tahun 1980-2019?
2. Bagaimana implementasi kebijakan pelaksanaan program Keluarga Berencana di Kota Jambi tahun 1980-2019?
3. Bagaimana dampak ataupun pengaruh pelaksanaan program Keluarga Berencana terhadap kesejahteraan sosial di Kota Jambi tahun 1980-2019 ?

1. 3 Ruang Lingkup Peneliitian

Ruang lingkup dalam penelitian sejarah terdiri dari lingkup spasial (ruang) dan lingkup temporal (waktu). Lingkup spasial (ruang) dan temporal (waktu) dalam peneltian ini adalah sebagai berikut.

Ruang lingkup spasial dalam ruang lingkup geografis yang dalam hal ini ialah Kota Jambi. Kota Jambi merupakan salah satu daerah yang yang terdapat program

Keluarga Berencana dan menjadi salah satu daerah dengan sasaran program Keluarga Berencana. Kota Jambi sendiri dipilih menjadi tempat penelitian dikarenakan program Keluarga Berencana pada awalnya mengikuti kebijakan yang dikoordinasikan melalui BKKBN Provinsi Jambi yang beralamat di JL. R. Moh. Nuradma Dibrata, No. 19, Telanaipura, Buluran Kenali, Kec. Telanaipura, Kota Jambi.

Akan tetapi setelah berlakunya otonomi daerah dan asas desentralisasi maka kebijakan program Keluarga Berencana dilaksanakan sesuai dengan kebijakan pemerintah daerah. Oleh karena itu, kebijakan program Keluarga berencana yang terdapat di Kota Jambi dilaksanakan oleh Dinas Pengendalian Penduduk dan Keluarga Berencana (DPPKB) yang terdapat di JL. Jendral Basuki Rahmat No. 14, Paal Lima Kec. Kota Baru Kota Jambi.

Ruang lingkup temporal penelitian ini adalah batasan waktu dari penelitian, yaitu antara tahun 1980 sampai 1980. Tahun 1980 dipilih sebagai batas awal penulisan ini dengan alasan bahwa pada tahun 1980 mengawali pekerjaan Badan Koordinasi Keluarga Berencana Nasional di Provinsi Jambi dalam melaksanakan program Keluarga Berencana di Kota Jambi. Pilihan batas akhir pada tahun 2019 dipilih dengan alasan ingin melihat transisi kebijakan dengan adanya perubahan dari waktu ke waktu dimulai dari masa orde baru (1980-1998), maupun reformasi (1998-2019) adanya perubahan kebijakan ini dipengaruhi oleh badan ataupun pelaksana dari kebijakan Program Keluarga Berencana.

Pada tahun 1980 sampai pada tahun 2003 lembaga yang melaksanakan program Keluarga Berencana di Kota Jambi ialah BKKBN, akan tetapi berlakunya asas

desentralisasi dan otonomi daerah pada tahun 2003 menjadikan perubahan kebijakan yang sebelumnya terpusat berubah menjadi kebijakan yang didasarkan oleh peraturan daerah. Maka dari itu pada tahun 2003 dibentuklah Badan Keluarga Berencana dan Keluarga Sejahtera (BKBKS). Kemudian pada tahun 2008 adanya pembaharuan kebijakan yang termuat pada Peraturan Daerah Kota Jambi Nomor 11 Tahun 2008, maka Badan Keluarga Berencana dan Keluarga Sejahtera (BKBKS) berganti nama menjadi Badan Pemberdayaan Perempuan dan Keluarga Berencana (BPPKB) kota Jambi.

Pada tahun 2016 adanya perubahan organisasi perangkat daerah (OPD) maka kebijakan program Keluarga Berencana dilaksanakan oleh Dinas Pengendalian Penduduk dan Keluarga Berencana (DPPKB) Kota Jambi. Pemerintah Kota Jambi memiliki wewenang untuk mengatur urusan rumah tangganya sendiri termasuk kebijakan Keluarga Berencana yang dilakukan di Kota Jambi. Hingga pada tahun 2019 adanya perubahan dari tahun-ketahun ini menimbulkan kebijakan-kebijakan baru demi memaksimalkan program kerja Keluarga Berencana di Kota Jambi.

1. 4 Tujuan dan Manfaat Penelitian

1.4.1 Tujuan Penelitian

Berdasarkan latar belakang dan rumusan masalah di atas maka tujuan yang menjadi dasar penelitian ini adalah:

1. Untuk mengetahui sejarah program Keluarga Berencana di Kota Jambi tahun 1980-2019.

2. Untuk mengetahui implementasi pelaksanaan program Keluarga Berencana di Kota Jambi tahun 1980-2019.
3. Untuk mengetahui dampak ataupun pengaruh pelaksanaan program Keluarga Berencana terhadap Kesejahteraan sosial di Kota Jambi tahun 1980-2019.

4.2 Manfaat Penelitian

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat bagi semua pihak yang terkait, baik secara akademis, teoritis, praktis, Adapun manfaat penelitian sebagai berikut.

1. Manfaat akademis. Manfaat akademis dapat memberikan sumbangan bagi perkembangan ilmu sosial pada umumnya dan ilmu sejarah pada khususnya, sehingga dapat dijadikan referensi bagi mahasiswa lainnya.
2. Manfaat teoretis. Manfaat teoretis merupakan manfaat dalam pengembangan ilmu pengetahuan. Dari penelitian ini Manfaat teoritis yang diharapkan dapat diperoleh sebagai berikut:
 - a. Bermanfaat bagi kajian sejarah kependudukan yang berkaitan dengan kependudukan di Indonesia.
 - b. Bermanfaat sebagai bagian dari kajian sejarah sosial.
3. Manfaat praktis. manfaat praktis merupakan manfaat yang dapat dirasakan oleh masyarakat. Manfaat praktis yang diharapkan dari penelitian ini yaitu
 - a. Dapat menambah wawasan pengetahuan bagi masyarakat mengenai sejarah program Keluarga Berencana di Kota Jambi tahun 1980-2019.

- b. Dapat menambah wawasan pengetahuan bagi masyarakat mengenai bentuk implementasi kebijakan pelaksanaan program Keluarga Berencana di Kota Jambi tahun 1980- 2019.
- c. Dapat menambah wawasan pengetahuan bagi masyarakat mengenai dampak ataupun pengaruh pelaksanaan program Keluarga Berencana di Kota Jambi tahun 1980-2019.

1.5 Tinjauan Pustaka

Penelitian ini memerlukan tinjauan pustaka yang dapat membantu untuk memperdalam pengetahuan tentang masalah yang akan diteliti. Maka diperlukan kerangka teoritis yang akan disajikan, sehingga dapat mempertajam konsep-konsep yang akan digunakan. Sesuai dengan judul mengenai “*Program Keluarga Berencana di Kota Jambi tahun 1980-2019*” maka terdapat beberapa sumber pustaka yang berkaitan dengan implementasi kebijakan Keluarga Berencana dan sumber lainnya.

Pada sumber kajian pertama diperoleh dari skripsi yang ditulis oleh Dyah Sasmi Purnani yang berjudul “Implementasi Kebijakan Keluarga Berencana (KB) Di Kabupaten Tegal Pada Masa Orde Baru Sampai Reformasi (1970-2014)”, Jurusan Sejarah, Fakultas Ilmu Sosial Universitas Negeri Semarang, 2015. Penelitian ini membahas mengenai sejarah perkembangan program Keluarga Berencana (KB) di Kabupaten Tegal pada masa orde baru sampai reformasi di Tahun 1970-2014. Kemudian mengenai implementasi kebijakan Keluarga Berencana (KB) di Kabupaten

Tegal pada masa orde baru sampai reformasi (1970- 2014) dan pengaruh program kebijakan Keluarga Berencana terhadap kesejahteraan sosial masyarakat Kabupaten Tegal masa orde baru sampai Reformasi (1970-2014).

Hasil yang ditemukan pada tulisan ini yaitu realisasi program Keluarga Berencana yang dilihat dari meningkatnya jumlah akseptor KB dari tahun ke tahun. Hal ini dikarenakan meningkatnya kesadaran masyarakat mengenai manfaat pentingnya KB. Adapaun faktor program Keluarga Berencana yang belum menjangkau seluruh lapisan masyarakat Di Kabupaten Tegal ialah jumlah PLKB/PKB yang masih sangat terbatas, dan mengenai kesadaran masyarakat.

Pada Sumber Kajian yang kedua diperoleh dari buku “Badan Kependudukan dan Keluarga Berencana Nasional Provinsi Jambi” yang merupakan hasil laporan akuntabilitas kinerja instansi pemerintah. Dalam buku ini merupakan media laporan pertanggung jawaban secara periodik yang berisi mengenai kinerja instansi pemerintah, gambaran kinerja yang telah dicapai yang pengukuran kinerjanya diukur berdasarkan rencana strategis dari program-program yang telah ditetapkan oleh perwakilan BKKBN Provinsi Jambi masa tahun 2015-2019.

Relevansinya terhadap penulisan ini yaitu mendapat gambaran mengenai Sejarah BKKBN dan perwakilan BKKBN provinsi Jambi. Untuk mencapai visi dan misi tersebut, sebagai representasi BKKBN untuk daerah. Perwakilan BKKBN Provinsi Jambi mempunyai tugas dan fungsi dalam melaksanakan pengendalian penduduk dan penyelenggaraan keluarga berencana sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 56 Undang-Undang Nomor 52 Tahun 2009. Dalam rangka pengendalian

penduduk dan penyelenggaraan keluarga berencana di daerah, pemerintah daerah membentuk Badan Kependudukan dan Keluarga Berencana Daerah yang selanjutnya disingkat BKKBD ditingkat provinsi dan kabupaten dan kota yang dalam melaksanakan tugas dan fungsinya memiliki hubungan fungsional dengan BKKBN.

Sumber kajian yang ketiga merupakan buku yang berjudul “Asuhan Bidan Keluarga Berencana” karya Yulizwati dan kawan-kawannya. Relevansi terhadap tulisan ini ialah memuat konsep dasar kependudukan serta konsep dasar keluarga berencana. Buku ini memaparkan organisasi dan program keluarga berencana serta manajemen keluarga berencana serta dampak dari program keluarga berencana.

Sumber kajian yang keempat merupakan jurnal yang ditulis oleh Asri Purwaningtyas yang berjudul “Pelaksanaan Program Keluarga Berencana Di Jawa Timur Tahun 1970-1998” tulisan ini membahas mengenai latar belakang program keluarga berencana di Jawa Timur yang berlangsung dari tahun 1970-1998, kemudian bentuk pelaksanaan pelaksanaan program keluarga berencana di Jawa Timur tahun 1970-1998 dan dampak pelaksanaan program Keluarga Berencana di Jawa Timur tahun 1970-1998.

Kebijakan-kebijakan dalam program Keluarga Berencana di Jawa Timur ialah Gugur gugung, Kebijakan Pelembagaan, Kebijakan Keterpaduan, Kebijakan Kemandirian. Program tersebut satu ke program yang lain selalu mengalami perbaikan dan kemajuan dengan sadarnya masyarakat akan pentingnya Program Keluarga Berencana. Kesuksesan program Keluarga Berencana di Jawa Timur ditunjukkan

dengan menurunnya jumlah kelahiran. Kemudian dilihat dari meningkatnya pengguna KB aktif dan pengguna KB baru.

1.6 Kerangka Konseptual

Dalam keperluan kajian ilmiah penulisan ini diperlukan penjelasan pengertian ilmiah atau konseptual dari istilah-istilah, baik yang tercantum dalam judul maupun permasalahan-permasalahan yang akan dibahas.

Implemetasi merupakan tahap merealisasikan tujuan program, yang perlu dipikirkan dan menghitung secara matang berbagai kemungkinan keberhasilan dan kegagalan, termasuk hambatan atau peluang-peluang yang ada dan kemampuan organisasi yang disertai tugas untuk melaksanakan program.²⁴ Berbagai kegiatan yang berkenaan dengan implementasi yang diarahkan pada realisasi program, dalam hal ini administrator mengatur cara untuk mengorganisir, menginterpretasikan, dan menerapkan kebijakan yang telah diseleksi.²⁵

Mengorganisir berarti mengatur sumber daya, unit-unit dan metode-metode untuk melaksanakan suatu program. Melakukan interpretasi berkenaan dengan menterjemahkan bahasa atau istilah-istilah program kedalam rencana-rencana dan petunjuk-petunjuk yang dapat diterima. Menerapkan berarti menggunakan instrumen-instrumen, mengerjakan atau memberikan pelayanan rutin.²⁶ Implementasi kebijakan

²⁴ Syahrudin, *Implementasi Kebijakan Publik Konsep, Teori dan Studi Kasus*, (Bandung: Nusa Media, 2018) hlm. 3

²⁵ *Ibid.*,

²⁶ Yulizwati dkk, *Op. Cit.* hlm. 98

merupakan pelaksana dari apa yang telah diputuskan oleh para pengambil keputusan sehingga suatu rencana program dan kegiatan terealisasi.

Dengan adanya program, maka rancangan Keluarga Berencana di sini adalah program yang dilaksanakan di Kota Jambi dalam usaha mengatasi permasalahan kependudukan di Indonesia. Keluarga Berencana secara umum ialah suatu usaha untuk membentuk keluarga yang sehat dan sejahtera dengan membatasi kelahiran, sehingga jumlah anggota keluarga dapat terkendali. Keluarga Berencana merupakan salah satu usaha untuk mencapai kesejahteraan dengan jalan memberikan nasehat perkawinan, pengobatan kemandulan dan penjarangan.²⁷ Sementara itu pengertian lain Keluarga Berencana merupakan tindakan yang membantu individu atau pasangan suami istri untuk menghindari kelahiran yang tidak diinginkan, mendapatkan kelahiran yang memang diinginkan, mengatur interval diantara kelahiran.²⁸

Kebijakan ini berdasarkan Keputusan Presiden Nomor 8 Tahun 1970, yang ditandai dengan dibentuknya Badan Koordinasi Keluarga Berencana Nasional (BKKBN).²⁹ Dalam hal itu, presiden bertindak langsung sebagai penanggung jawab Program Keluarga Berencana Nasional. Sementara itu, tujuan nasional dari program Keluarga Berencana ialah untuk meningkatkan kesejahteraan keluarga dengan mengikutsertakan para akseptor itu untuk menjadi sumber daya manusia, menjadi petugas sukarela dalam lingkungan tempat tinggalnya sendiri. Lebih khusus lagi,

²⁸ Badan Kependudukan dan Keluarga Berencana Nasional Provinsi Jambi, Op. Cit. hlm. 24

²⁹ *Ibid.*,

program Keluarga Berencana dibagi menjadi dua kategori, yaitu sasaran langsung dan sasaran tidak langsung.

Sasaran langsung dalam program ini adalah Pasangan Usia Subur (PUS). PUS sebagai orang yang menerima serta mengikuti program Keluarga Berencana disebut sebagai akseptor. Akseptor dari program Keluarga Berencana yang mempunyai tujuan untuk pengaturan mengurangi tingkat kelahiran maka akan menggunakan salah satu alat ataupun obat kontrasepsi sebagai metodenya. Sasaran langsung yaitu para pasangan usia subur, yang secara bertahap akan menjadi peserta Keluarga Berencana yang aktif, sehingga memberikan efek langsung penurunan angka kelahiran. Sasaran tidak langsung dalam program Keluarga Berencana yaitu organisasi-organisasi ataupun lembaga-lembaga kemasyarakatan, instansi-instansi pemerintah maupun swasta, tokoh-tokoh masyarakat yang diharapkan dapat mendukung terlaksananya program Keluarga Berencana.

Kebijakan mengenai program Keluarga Berencana merupakan masalah dari akar pertumbuhan penduduk. Pengertian pertumbuhan menurut KBBI merupakan keadaan yang tumbuh atau perkembangan maupun kemajuan dan sebagainya.³⁰ sementara penduduk merupakan suatu sekumpulan orang yang menempati suatu wilayah dan terikat oleh atura-aturan yang berlaku dan saling berinteraksi satu dengan lainnya secara terus-menerus. Jumlah penduduk dari waktu ke waktu akan mengalami perkembangan di suatu wilayah pada waktu tertentu. Mengacu pada hal ini

³⁰ KBBI Daring (<https://kbbi.kemdikbud.go.id> dikunjungi pada 20 Januari 2022)

pertumbuhan penduduk mencakup pertambahan penduduk dan pengurangan jumlah penduduk.

Pertumbuhan penduduk akan mengalami masalah bagi kependudukan selain itu, konsep-konsep program Keluarga Berencana digunakan untuk menganalisis perkembangan dari pelaksanaan program Keluarga Berencana di Kota Jambi. Dengan begitu pelaksanaan program Keluarga Berencana di Kota Jambi dapat saling dihubungkan dengan aspek kependudukan, sehingga dapat dideskripsikan dan dijelaskan secara utuh dalam penelitian ini yaitu bagaimana implementasi program Keluarga Berencana di Kota Jambi tahun 1980-2010.

1.7 Metode Penelitian

Dalam penulisan ini, digunakanlah metode sejarah. Metode sejarah merupakan suatu prosedur atau yang digunakan untuk mengetahui satu kajian peristiwa yang sedang diselidiki. Metode yang dipakai dalam metodologi sejarah bertujuan untuk menghasilkan suatu historiografi yang baik dan bisa dipertanggung jawabkan. ada empat tahap, yaitu heuristik atau pengumpulan sumber, verifikasi atau kritik sumber, interpretasi atau penafsiran, kemudian penulisan ataupun penyajian.³¹

a. Heuristik

³¹ Anton Dwi Laksono, *Apa Itu Sejarah: Pengertian, Ruang Lingkup, Metode, dan Penelitian*, (Pontianak: Derwati Press, 2018) hlm. 93

Heuristik merupakan tahap mencari, menemukan, dan mengumpulkan sumber-sumber dengan berbagai cara dan dalam berbagai bentuk untuk dapat mengetahui segala peristiwa atau kejadian sejarah masa lampau yang relevan dengan penelitian.³² Sumber-sumber sejarah yang dimaksud ialah sumber primer dan sekunder. Sumber primer berupa seperti: dokumen, arsip, surat kabar, wawancara, buku-buku referensi, dan berupa foto-foto.

Sumber Primer berupa arsip yang ditemukan salah satunya ialah provinsi daerah TK I Jambi dan berita pers dari bulan April - Juli 1983 yang disusun dalam bentuk kliping oleh Museum Siginjei Jambi. Kliping ini merupakan salah satu surat kabar yang terdapat di Kota Jambi pada tahun 1983, surat kabar tersebut tersebut ialah Warta Berita yang mana pada isi berita tersebut berkenaan dengan program Keluarga Berencana di Kota Jambi. Adapun surat kabar lainnya memuat berita mengenai para santri diminta ikut menjadi motivator KB dan berlangsungnya program Keluarga Berencana, Jambi yang dinilai sukses dalam program Keluarga Berencana, dan BKKBN Jambi yang beri pelayanan gratis.

Kemudian adapun sumber primer lainnya yang digunakan ialah buku yang diperoleh dari Badan Pusat Statistik Kota Jambi terhitung dari tahun 1980 sampai 2019. Dalam buku tersebut terdapat laporan-laporan mengenai bidang kesehatan dan kependudukan yang berkaitan dengan Keluarga Berencana di Kota Jambi. Pada buku tersebut terdapat jumlah akseptor KB, Jumlah Pasangan Usia Subur (PUS), Jumlah alat

³² *Ibid.*, hlm 94

kontrasepsi, dan jumlah pendistribusian alat kontrasepsi dari tahun ke tahun terhitung dari tahun 1980 sampai 2019.

Sumber primer juga diperoleh dari wawancara terhadap tokoh yang terlibat dalam program Keluarga Berencana di Kota Jambi 1980-2019, seperti mantan pegawai pensiunan BKKBN Provinsi Jambi yaitu Tallo Sinaga yang telah bekerja di BKKBN Provinsi Jambi terhitung dari tahun 1984 sampai pada tahun 2019. Kemudian bapak Mahili selaku Pegawai BKKBN Provinsi Jambi, dan bapak Lukman selaku Pegawai DPPKB Kota Jambi yang bertugas pada pendataan jumlah akseptor KB, serta jumlah pelayanan KB di Kota Jambi.

Kemudian Ibu Rohma selaku Ketua Bidang Pembinaan Keluarga Berencana di DPPKB Kota Jambi yang mempunyai tugas dan tanggung jawab pada pembinaan KB dan pelayanan KB di Kota Jambi. Adapun salah satu sumber wawancara yang berkaitan langsung dengan sasaran dari program Keluarga Berencana ialah akseptor KB. Akseptor ini ialah ibu Suriani Siagian yang telah menjadi akseptor KB di tahun 1991-1995, kemudian 1996-1999 dengan tujuan menjarangkan kelahiran.

b. Kritik Sumber

Dalam penelitian ini yang dimaksud dalam kritik yaitu kerja intelektual dan rasional yang mengikuti metodologi sejarah guna mendapat objektivitas suatu peristiwa.³³ Kritik sumber merupakan upaya untuk mendapatkan otentisitas dan

³³ *Ibid.*, hlm 109

kredibilitas sumber. Sumber harus diuji kebenarannya dan diuji akurasi atau ketepatannya.³⁴ Pada tahap ini peneliti akan memilih serta menentukan sumber-sumber mana saja yang bisa digunakan sebagai bahan penelitian. Kritik sumber terbagi menjadi dua macam yakni kritik internal dan eksternal.

Kritik internal mempersoalkan apakah isi yang terdapat dalam sumber itu dapat memberikan informasi yang diperlukan. Dengan begitu aspek internal merupakan proses analisis terhadap suatu dokumen. Dalam hal ini peneliti akan membuktikan bahwa informasi yang didapatkan dapat dipercaya, sehingga kritik sumber sangat diperlukan dalam penulisan sejarah karena semakin kritis dalam menilai suatu sumber sejarah. Isi arsip-arsip berupa data yang didapatkan dari BKKBN, DPPKB dibandingkan dengan isi arsip-arsip dari BPS Kota Jambi mengenai banyaknya jumlah akseptor KB, Jumlah Pasangan Usia Subur (PUS), jumlah penggunaan alat kontrasepsi untuk mengetahui keaslian sumber dan keakuratan sumber data.

Selain itu, kritik intern juga dilakukan dengan membandingkan dengan kesaksian beberapa narasumber, yaitu narasumber dari pihak BKKBN dan DPPKB Kota Jambi dengan narasumber lain seperti Petugas Lapangan Keluarga Berencana (PLKB), dan akseptor KB.

Kritik eksternal merupakan penilaian sumber-sumber dari aspek fisik dari sumber tersebut. Kritik ini lebih dulu dilakukan sebelum kritik internal yang lebih

³⁴ Suhartono W. Pranoto, *Teori & Metodologi Sejarah*, (Yogyakarta: Graha Ilmu, 2010), hlm.

menekankan pada isi sebuah dokumen. Data-data yang diperoleh dari BKKBN, DPPKB, dan BPS Kota Jambi yang digunakan sebagai sumber akan diuji terlebih dahulu mengenai keasliannya dengan menganalisis jenis kertas, tinta, gaya tulisan, dan semua penampilan luarnya apakah sesuai dengan tahun pembuatan arsip.

c. Interpretasi

Tahap ketiga interpretasi, yaitu kegiatan memaknai fakta-fakta sejarah yang telah diperoleh melalui kritik sumber. Caranya adalah dengan merangkaikan fakta-fakta sejarah menjadi hubungan yang harmonis, yaitu hubungan kronologis dan kausal (sebab akibat). Dalam tahap ini, penggunaan konsep-konsep dan teori-teori ilmu sosial berguna untuk membantu menjelaskan hubungan antar fakta. Data-data yang diperoleh dari BKKBN, DPPKB, BPS, dan wawancara akan diuraikan satu - persatu sehingga dapat disatukan dan menghasilkan fakta mengenai implementasi program Keluarga Berencana di Kota Jambi yang berkembang dari tahun ke tahun. Jumlah pengguna KB dari tahun ke tahun semakin meningkat, dikarenakan kesadaran masyarakat akan butuhnya suatu alat kontrasepsi.

Masyarakat di Kota Jambi pada awalnya sangat sedikit untuk menjalani program Keluarga Berencana, ini dilihat dari perbandingan jumlah Pasangan Usia Subur yang tidak Ingin mengikuti program Keluarga Berencana di Kota Jambi dan jumlah Pasangan Usia Subur yang mengikuti program Keluarga Berencana. Pengguna KB di Kota Jambi semakin meningkat dan menunjukkan perkembangan dari waktu ke waktu. Jumlah akseptor KB cenderung meningkat dari tahun ke tahun dan kesadaran

masyarakat akan pentingnya KB juga semakin meningkat sehingga masyarakat mulai menggunakan KB atas dasar sukarela tanpa paksaan dari pemerintah Kota Jambi.

d. Historiografi

Tahap keempat atau yang terakhir ialah historiografi merupakan kegiatan menyajikan hasil penelitian sejarah dalam berbagai bentuknya, yang dalam hal ini ialah skripsi dengan judul “Kebijakan Implementasi Program Keluarga Berencana di Kota Jambi tahun 1980-2019”

1.8 Sistematika Penulisan

Bab 1 Pendahuluan, menjelaskan tentang latar belakang, rumusan masalah, ruang lingkup penelitian, tujuan dan manfaat penelitian, tinjauan pustaka, kerangka berfikir, metode penelitian dan sistematika penulisan.

Bab II Gambaran umum Kota Jambi, berisi uraian tentang kondisi geografis, kependudukan, sosial budaya (kebudayaan, pendidikan, agama dan kesehatan).

Bab III Program Keluarga Berencana di Kota Jambi yang menjelaskan Sejarah Program Keluarga Berencana di Kota Jambi 1980-2019. Bab ini membahas tentang sejarah singkat Keluarga Berencana di Kota Jambi dan perkembangan awal kelembagaan Keluarga Berencana di Kota Jambi.

Bab IV Implementasi kebijakan Pelaksanaan Program Keluarga Berencana di Kota Jambi tahun 1980-2019 serta dampak ataupun pengaruhnya terhadap kesejahteraan sosial masyarakat di Kota Jambi.

Bab V Penutup, berisi kesimpulan hasil penelitian. Bab ini akan menguraikan kesimpulan yang didapatkan dari penelitian yang dilakukan. Simpulan ini diharapkan dapat menarik kesimpulan dari uraian yang ada pada bab-bab sebelumnya menjadi suatu rumusan yang bermakna. Setelah itu kesimpulan dan daftar Pustaka.