

**KEDUDUKAN DAN PELAKSANAAN TUGAS DINAS
KELUARGA BERENCANA DAN KELUARGA SEJAHTERA
KABUPATEN WONOSOBO MENURUT
PERATURAN DAERAH NOMOR 10 TAHUN 2003**

SKRIPSI
ISLAM
Diajukan Untuk Memenuhi Persyaratan Guna Memperoleh
Gelar Sarjana (STRATA-1) Pada Fakultas Hukum
Universitas Islam Indonesia
Yogyakarta



البعث الاسلامي
Oleh :

TRIAWAN SUTANTO

No. Mahasiswa : 03.410.411
Program Studi : Ilmu Hukum

**UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA
FAKULTAS HUKUM
YOGYAKARTA**

2007

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

SKRIPSI

**KEDUDUKAN DAN PELAKSANAAN TUGAS DINAS
KELUARGA BERENCANA DAN KELUARGA SEJAHTERA
KABUPATEN WONOSOBO MENURUT
PERATURAN DAERAH NOMOR 10 TAHUN 2003**

Telah diperiksa dan disetujui oleh Dosen Pembimbing Skripsi untuk diajukan ke muka Tim Penguji dalam Ujian Pendadaran pada tanggal 20 September 2007



الجامعة الإسلامية
الاندونيسية

Yogyakarta, 25 April 2007
Dosen Pembimbing Skripsi

(Sri Hastuti Puspitasari, SH., M.H)

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

SKRIPSI

**KEDUDUKAN DAN PELAKSANAAN TUGAS DINAS
KELUARGA BERENCANA DAN KELUARGA SEJAHTERA
KABUPATEN WONOSOBO MENURUT**

PERATURAN DAERAH NOMOR 10 TAHUN 2003

Telah dipertahankan di hadapan Tim Penguji dalam Ujian Pendadaran
pada tanggal 20 September 2007 dan dinyatakan **LULUS**

Yogyakarta, 20 September 2007

Tim Penguji

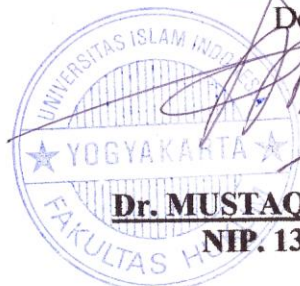
Tanda Tangan

1. Ketua : Prof. Dr. H. Dahlan Thaib, SH., M.Si

2. Anggota : Sri Hastuti Puspitasari, SH., M.H

3. Anggota : H. Ridwan, SH., M.Hum

Mengetahui:
Universitas Islam Indonesia Yogyakarta
Fakultas Hukum
Dekan



Dr. MUSTAQIEM, SH, M.Si.
NIP. 130.936.158

KATA PENGANTAR

Dengan nama Allah Yang Maha Pengasih dan Maha Penyayang serta puji syukur atas petunjuk dan rahmat-Nya sehingga penulis dapat menyelesaikan skripsi ini, tanpa kemuliaanMu Yang Agung aku hanya bisa berdiri dengan kehinaan. Ilmu adalah binatang buruan dan tulisan adalah pengikatnya, maksud dari penulisan skripsi ini adalah sebagai salah satu syarat dalam mencapai gelar Sarjana Hukum pada Universitas Islam Indonesia Yogyakarta.

Dalam penulisan skripsi ini, penulis memberikan judul **“KEDUDUKAN DAN PELAKSANAAN TUGAS DINAS KELUARGA BERENCANA DAN KELUARGA SEJAHTERA KABUPATEN WONOSOBO MENURUT PERATURAN DAERAH NOMOR 10 TAHUN 2003”**. Pembahasan dalam skripsi ini adalah seputar bidang keluarga berencana, yang kewenangannya telah dilimpahkan oleh Pemerintah Pusat kepada Pemerintah Daerah Kabupaten dan Kota.

Ilmu itu bukan banyaknya menceritakan, akan tetapi sebuah cahaya yang diletakkan oleh Allah pada hati. Ilmu itu bukan yang dihafal, akan tetapi yang bermanfaat. Terhadap samudra rahasia Allah aku tak punya ilmu. Maka penulis dalam menyusun skripsi ini telah berusaha sebaik mungkin, namun dengan demikian penulis menyadari sepenuhnya bahwa skripsi ini masih jauh dari sempurna. Oleh sebab itu diharap kritik dan saran yang membangun dari semua pihak.

Ucapan terima kasih dan apresiasi penulis sampaikan pada setiap pihak yang telah membantu dan membimbing penulis, sehingga dapat menyusun skripsi ini:

1. DR. H. Mustaqiem, SH., M.Si., Dekan Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia.
2. Sri Hastuti Puspitasari, SH., MH., selaku Dosen Pembimbing dalam penyusunan skripsi ini.
3. Seluruh Dosen yang telah mendidik penulis di Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia.
4. Bapak Mulyono selaku Kepala Bidang Bina Program dan Bapak Priyadi selaku Kepala Bidang Keluarga Sejahtera pada Dinas Keluarga Berencana dan Keluarga Sejahtera Kabupaten Wonosobo.
5. Kepada Mita, Ririn, dan Wawan.
6. Kepada para sahabatku di Lembaga Pers Mahasiswa FH UII Keadilan yang telah melewati masa bersamaku Mas Azmi, Bayu, Dita, Djarot, Eko, Fafa, Faisal, Heri, Ja'fron, Jaylani, July, Johan, Nova, Nurmaya, Putri, Radian, Resi, Reza, Rully, Mas Suen SH, Syahrul, dan Wildan.
7. Sahabat karibku Budi, Deden, Dudung, Fahri, Hedi SH, Heri, Ika SH, Kunto, Luqman, Mia SH, M. Shitqon, Nurman, Reni W, Tedy dan Yoga.
8. Teman-temanku Amri, Mas Aries, Aris, Indra, Nafir, dan Robby.
9. Teman-temanku semua yang tidak dapat disebutkan satu persatu.

Demikian kata pengantar ini saya buat, semoga skripsi ini dapat memberikan kontribusi yang positif bagi banyak pihak terutama bagi khazanah ilmu pengetahuan.

Yogyakarta, 16 April 2007

Triawan Sutanto



DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL	i
HALAMAN PERSETUJUAN DAN PENGESAHAN	ii
HALAMAN MOTTO	iii
HALAMAN PERSEMBAHAN	iv
KATA PENGANTAR	v
DAFTAR ISI	viii
BAB I PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang	1
B. Rumusan Masalah	9
C. Tujuan Penelitian	10
D. Tinjauan Pustaka	10
E. Metode Penelitian	22
F. Kerangka Skripsi	25
BAB II TINJAUAN UMUM TENTANG NEGARA HUKUM	
KESEJAHTERAAN DAN OTONOMI DAERAH	27
A. Sejarah Negara Hukum	27
B. Bentuk-Bentuk Negara Hukum	31
1. Negara Polis	31
2. Negara Hukum Formal (<i>Liberal</i>)	32
3. Negara Hukum Materiil (<i>Welfare State</i>)	34
C. Konsep Kesejahteraan Dalam Nomokrasi Islam	40

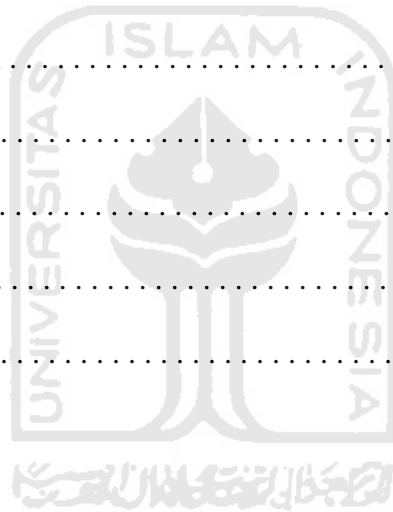
1. Prinsip-Prinsip Umum Nomokrasi Islam	41
2. Penerapan Prinsip Kesejahteraan Pada Masa Rasulullah	41
3. Penerapan Prinsip Kesejahteraan Pada Masa Khulafa ‘Rasyidin.	43
D. Makna Dan Upaya Kesejahteraan Di Indonesia	46
1. Beberapa Makna Kesejahteraan	46
2. Upaya Kesejahteraan Di Indonesia	49
E. Negara Hukum Dan Otonomi Daerah	55
1. Konsep Otonomi Daerah Dalam Negara Hukum	55
2. Prinsip-Prinsip Otonomi Daerah	58
a. Prinsip Otonomi Seluas-Luasnya	58
b. Prinsip Otonomi Nyata	59
c. Prinsip Otonomi Bertanggung Jawab	59
3. Asas-Asas Otonomi Daerah	60
a. Asas Desentralisasi	60
b. Asas Dekonsentrasi	61
c. Asas Tugas Pembantuan	62

BAB III KEDUDUKAN DAN PELAKSANAAN TUGAS DINAS

KELUARGA BERENCANA DAN KELUARGA SEJAHTERA 64

A. Kedudukan Dinas Keluarga Berencana Dan Keluarga Sejahtera	64
1. Organisasi Perangkat Daerah	64
2. Kedudukan Dinas Keluarga Berencana Dan Keluarga Sejahtera Dalam Sistem Pemerintahan Daerah	71

B. Pelaksanaan Tugas Dinas Keluarga Berencana Dan Keluarga	
Sejahtera	75
1. Tugas Dinas Keluarga Berencana Dan Keluarga Sejahtera	75
2. Pelaksanaan Tugas Dinas Keluarga Berencana Dan Keluarga	
Sejahtera	77
C. Penghambat Pelaksanaan Tugas Dinas Keluarga Berencana Dan	
Keluarga Sejahtera	81
1. Faktor Internal	82
2. Faktor Eksternal	84
BAB IV PENUTUP	86
A. Kesimpulan	86
B. Saran	88
DAFTAR PUSTAKA	89
LAMPIRAN	



BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Pencanangan otonomi daerah pada tanggal 1 Januari 2001, tentu tidak demikian saja memenuhi keinginan daerah, bahwa dengan otonomi daerah segalanya akan berjalan dengan baik. Keberhasilan otonomi daerah sangat tergantung kepada pemerintahan daerah yakni Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan Kepala Daerah beserta Perangkat Daerah, juga peran serta masyarakat untuk bekerja keras, terampil, disiplin, dan berperilaku sesuai dengan nilai, norma, dan moral serta ketentuan perundang-undangan yang berlaku, dengan memperhatikan sarana-prasarana, dana atau pembiayaan yang terbatas secara efisien, efektif, dan profesional.

Realisasi otonomi daerah memakan proses yang panjang yang di dalam proses ini sudah tentu terdapat banyak kendala, hambatan, tantangan, dan halangan dalam implementasinya. Isu yang berkembang dalam pencanangan otonomi daerah antara lain tentang pelaksanaan pemerintahan daerah, organisasi perangkat daerah, perimbangan keuangan antara pusat dengan daerah, kewenangan provinsi, serta tata cara pertanggung jawaban kepala daerah.

Langkah-langkah yang harus dilakukan oleh pemerintah daerah dalam mewujudkan otonomi daerah yang luas, nyata, dan bertanggung jawab serta desentralisasi pemerintahan dalam melakukan penataan kewenangan, organisasi perangkat daerah, juga penataan relokasi personil salah satunya adalah dengan menindak lanjuti Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan

Daerah dan Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2003 Tentang Pedoman Organisasi Perangkat Daerah.¹

Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah telah mengubah paradigma sentralisasi pemerintahan ke arah desentralisasi, dengan pemberian otonomi daerah sebagai upaya untuk memandirikan daerah dalam mengatur dan mengurus rumah tangga daerah otonomnya sendiri, tanpa harus bergantung pada pemerintah. Ini merupakan kesempatan penting bagi pemerintah daerah untuk membuktikan kesanggupannya dalam melaksanakan urusan-urusan pemerintahan lokal sesuai dengan keinginan dan kebutuhan masyarakat lokal.

Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 juga telah mengakibatkan terjadinya perubahan kewenangan pemerintah pusat dan daerah yang berimplikasi pada perubahan beban tugas dan struktur organisasi. Menyangkut penataan kewenangan bidang pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah dilakukan oleh Pemerintah Daerah bersama Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, dalam hal kewenangan daerah yang akan dilaksanakan oleh kabupaten atau kota tidak dilakukan penyerahan secara aktif oleh pemerintah pusat tetapi melalui pengakuan oleh pemerintah.

Dengan ketetapan MPR Nomor XV/MPR/1998, MPR sebagai lembaga tertinggi negara mengamanatkan kepada Presiden untuk menyelenggarakan otonomi daerah yang luas, nyata, dan bertanggung jawab. Kewenangan otonomi yang luas pada daerah adalah keleluasaan daerah untuk menyelesaikan pemerintahan yang mencakup semua bidang pemerintahan, kecuali kewenangan

¹ HAW. Widjaja, *Penyelenggaraan Otonomi Di Indonesia*, Ctk. Pertama, PT RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2005, hlm. 7

dibidang politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, agama, moneter dan fiskal serta kewenangan bidang lain yang akan ditetapkan dengan peraturan pemerintah. Kewenangan bidang lain yaitu kewenangan menetapkan kebijaksanaan nasional yang meliputi:²

1. Perencanaan nasional dan pengendalian pembangunan nasional secara makro;
2. Dana perimbangan keuangan;
3. Sistem administrasi negara dan lembaga perekonomian negara;
4. Pembinaan dan pemberdayaan sumber daya manusia ;
5. Pendayagunaan sumber daya alam serta teknologi tinggi yang strategis;
6. Konservasi; dan
7. Standarisasi nasional.

Disamping itu keleluasaan otonomi mencakup juga kewenangan yang utuh dan bulat dalam penyelenggaraannya, mulai dari perencanaan, pelaksanaan, pengawasan, pengendalian, dan evaluasi. Cara-cara menentukan dan batas-batas kebijaksanaan ini perlu dilakukan dengan hati-hati, rumusan kebijaksanaan tidak hanya mengikat pusat tetapi juga daerah. Apabila tingkat keterikatan daerah begitu tinggi dan luas, akan meniadakan keleluasaan atau kebebasan daerah dalam mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri. Kalau ini terjadi, maka otonomi yang luas tidak berarti sama sekali, sebab dari kebijaksanaan tersebut daerah hanya menjadi pelaksana kebijakan pusat saja. Tetapi dilain pihak kebijakan nasional masih perlu agar perjalanan pemerintahan daerah berada dalam keseimbangan satu dengan lainnya. Dalam hal tertentu keseragaman masih diperlukan baik untuk efisiensi maupun untuk menjamin persamaan pelayanan, perlakuan, dan pemerataan tingkat kesejahteraan yang merata antar daerah.

² Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Ctk. Ketiga, Pusat Studi Hukum Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta, 2004, hlm. 51

Luasnya urusan daerah tidak hanya menjadi nikmat tersendiri, tetapi perlu diingat dengan penambahan urusan bagi daerah maka semakin bertambahnya pula beban dan tugas daerah dalam mengurus rumah tangganya, terhadap beban dan tugas yang semakin besar ini daerah terkadang belum mampu untuk memikulnya, ini tergantung pada kesiapan sumber daya daerah.

Yang dimaksud dengan nyata ialah merupakan keleluasaan daerah dalam menyelenggarakan kewenangan pemerintah di bidang tertentu yang secara nyata ada dan diperlukan serta tumbuh, hidup, dan berkembang di daerah. Dalam hal daerah mendapat wewenang untuk menangani urusan dibidang tertentu yang diakibatkan adanya penyerahan kewenangan dari pusat kepada daerah, dan sebagai konsekuensi dari hal tersebut dibebankan kepada daerah untuk membentuk suatu organ baru, guna mengadakan suatu urusan. Dengan harapan adanya perbaikan pelayanan kepada masyarakat dan mampu mencapai target kesejahteraan yang merata, serta sesuai dengan kebutuhan dan kemampuan dari tiap-tiap daerah, yang tentunya antara satu daerah dengan daerah yang lainnya berbeda-beda masalah dan cara penyelesaiannya dengan penyelenggaraan urusan yang perlu penyesuaian.

Sedangkan yang dimaksud dengan otonomi yang bertanggungjawab adalah berupa perwujudan pertanggungjawaban sebagai konsekuensi dari pemberian hak dan kewenangan kepada daerah. Secara umum adanya pemberian hak dan kewajiban kepada daerah, maka daerah harus dapat meningkatkan pelayanan dan kesejahteraan kepada masyarakat yang tentunya lebih baik, mampu menciptakan juga mengembangkan kehidupan yang demokratis, adil, merata, serta mampu

memelihara hubungan yang serasi antara pusat dengan daerah, juga antara satu daerah dengan daerah yang lainnya, sehingga akan terjaga keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia.³

Dengan adanya penyerahan kewenangan bidang keluarga berencana nasional dari Pemerintah Pusat kepada Pemerintah Daerah pada tanggal 16 Desember 2003, sesuai dengan Keputusan Presiden Nomor 46 tahun 2002 tentang Kedudukan, Tugas, Fungsi, Kewenangan, Susunan Organisasi dan Tata Kerja Lembaga Pemerintah Non Departemen. Dan untuk mewujudkan otonomi daerah yang luas, nyata, dan bertanggungjawab, serta untuk meningkatkan kelancaran penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan, dan pelayanan kepada masyarakat secara berdaya guna dan berhasil guna, maka dipandang perlu disusun Struktur Organisasi ditingkat daerah Kabupaten atau Kota yang mengurus bidang keluarga berencana. Ini merupakan konsekuensi dari diserahkannya kewenangan bidang keluarga berencana dari Pusat kepada Pemerintah Kabupaten atau Kota yang mensyaratkan kepada Daerah Kabupaten dan Kota untuk membentuk sebuah lembaga ditingkat daerah yang mengurus perihal keluarga berencana yang merupakan perubahan dari kantor Badan Koordinasi Keluarga Berencana Nasional (BKKBN).

Pembentukan organisasi yang bergerak dibidang Keluarga Berencana ini diatur tersendiri berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 8 tahun 2003 tentang Pedoman Organisasi Perangkat Daerah, mengingat penyerahan kewenangan Badan Koordinasi Keluarga Berencana Nasional tersebut tidak bersamaan dengan

³ Muji Estiningsih, *Fungsi Pengawasan DPRD*, Ctk. Pertama, Universitas Atma Jaya Yogyakarta, Yogyakarta, 2005, hlm.13

kewenangan pemerintah yang lain, maka sesuai dengan Peraturan Pemerintah Nomor 8 tahun 2003 tersebut perlu ditentukan guna mendapatkan format kelembagaan yang sesuai dengan kewenangan, kebutuhan, dan kemampuan daerah secara keseluruhan bersamaan dengan Organisasi Perangkat Daerah yang lain.

Tidak terkecuali di Kabupaten Wonosobo, semenjak adanya penyerahan kewenangan tersebut pada tanggal 16 Desember 2003 maka terjadilah perubahan pola hubungan antara Pusat dengan Daerah Kabupaten Wonosobo dalam hal keluarga berencana yakni dari pola hubungan vertikal ke pola hubungan horizontal. Sesuai dengan kewenangan itu, maka kepada Daerah Kabupaten Wonosobo diwajibkan untuk membentuk suatu Organisasi Perangkat Daerah yang menangani bidang keluarga berencana, yang kemudian di bentuklah Dinas Keluarga Berencana dan Keluarga Sejahtera dengan berdasarkan Peraturan Daerah Nomor 10 Tahun 2003 tentang Pembentukan Organisasi dan Tata Kerja Dinas Keluarga Berencana dan Keluarga Sejahtera Kabupaten Wonosobo.

Dalam Peraturan Daerah Nomor 10 Tahun 2003 tersebut, Dinas Keluarga Berencana dan Keluarga Sejahtera Kabupaten Wonosobo mempunyai tugas untuk melaksanakan kewenangan desentralisasi bidang Keluarga Berencana dan Keluarga Sejahtera. Dan dalam menjalankan tugas tersebut Dinas Keluarga Berencana dan Keluarga Sejahtera mempunyai fungsi sebagai berikut:

- a. Perumusan kebijakan teknis di bidang keluarga berencana dan keluarga sejahtera;
- b. Penetapan petunjuk teknis di bidang keluarga berencana dan keluarga sejahtera;
- c. Pemberian rujukan dan sertifikasi pelayanan umum di bidang keluarga berencana dan keluarga sejahtera;

- d. Pembinaan umum dan teknis penyelenggaraan kewenangan di bidang keluarga berencana dan keluarga sejahtera;
- e. Penyelenggaraan pelayanan umum meliputi bidang bina program, keluarga berencana dan keluarga sejahtera sampai pada operasional di lapangan;
- f. Penyelenggaraan monitoring dan evaluasi terhadap pelaksanaan tugas di bidang keluarga berencana dan keluarga sejahtera;
- g. Pelaksanaan tugas tata usaha dan rumah tangga dinas;
- h. Pembinaan unit pelaksana teknis dinas;
- i. Pembinaan tenaga fungsional.

Keberadaan Dinas Keluarga Berencana dan Keluarga Sejahtera ini merupakan pergantian dari Badan Koordinasi Keluarga Berencana Nasional (BKKBN) di tingkat Daerah Kabupaten Wonosobo. Maka setelah adanya penyerahan kewenangan keluarga berencana dari Pemerintah Pusat kepada Pemerintah Daerah Kabupaten dan Kota dihapuslah BKKBN Kabupaten dan Kota. Sebelum ada penyerahan kewenangan bidang keluarga berencana dari Pemerintah Pusat kepada Daerah Kabupaten dan Kota khususnya di Kabupaten Wonosobo perihal masalah keluarga berencana di tangani oleh BKKBN Kabupaten dan Kota. Dengan adanya penyerahan kewenangan dalam hal ini, semua alat-alat dan personil di serahkan ke Daerah. Program BKKBN masih ada dengan ditindak lanjuti oleh Daerah melalui Organisasi Perangkat Daerah yakni Dinas Keluarga Berencana dan Keluarga Sejahtera di Kabupaten Wonosobo yang menggantikan BKKBN, dan Pemerintah juga masih mensuplay alat-alat kontrasepsi guna pelaksanaan program keluarga berencana.

Keluarga berencana pada satu sisi adalah kebutuhan pemerintah untuk mengendalikan pertumbuhan penduduk, pada sisi yang lain adalah sudah merupakan kebutuhan masyarakat untuk melaksanakan program itu sendiri, guna mengendalikan, mengatur, dan membatasi kelahiran demi peningkatan

kesejahteraan anak itu sendiri, baik kesejahteraan untuk memperoleh pendidikan, kesehatan, maupun masa depan yang lebih baik. Sehingga bukan suatu hal yang harus dipaksakan tetapi sudah menjadi suatu kesadaran bagi masyarakat itu sendiri untuk mengikuti program Keluarga Berencana sebagai kebutuhan hidup.

Mengingat kenyataan yang ada dilapangan pelaksanaan program keluarga berencana ini ada yang sudah sesuai dengan aturan, tapi tidak sedikit pula ditemukan adanya hal-hal yang menyimpang dari aturan yang ada. Dengan demikian sudah barang tentu masih diperlukan penanganan yang serius oleh institusi atau lembaga pemerintah di bidang Keluarga Berencana yang semula bersifat vertikal menjadi bersifat horisontal, yang diakibatkan adanya penyerahan kewenangan Pusat ke Daerah.

Maka kelembagaan BKKBN sepenuhnya diserahkan kepada Pemerintah Kabupaten dan Kota, serta ditindaklanjuti lagi dengan Rancangan Peraturan Daerah tentang pembentukan organisasi untuk program Keluarga Berencana ditingkat daerah Kabupaten dan Kota untuk ditetapkan sebagai Peraturan Daerah. Dan mengharapkan agar Pemerintah Kabupaten dan Kota menyiapkan baik suprastruktur maupun infrastrukturnya dengan tetap berkoordinasi dengan BKKBN Provinsi maupun Pusat, khususnya yang berkaitan dengan program-program berkelanjutan maupun bantuan-bantuan yang masih dilaksanakan untuk program Keluarga Berencana. Demikian pula dengan BKKBN Kabupaten dan Kota untuk menyesuaikan diri dengan Perda sesuai dengan bidang tugas pokok dan fungsinya.

Dengan demikian menjadi penting untuk diketahui, perjalanan pembentukan Organisasi Perangkat Daerah yang mengurus bidang Keluarga Berencana, yang dikarenakan adanya penyerahan kewenangan bidang Keluarga Berencana Nasional dari Pemerintah Pusat kepada Pemerintah Daerah baik Kabupaten maupun Kota. Guna memberikan gambaran yang nyata maka penulis mengadakan penelitian dan penulisan hukum, dengan judul: **“KEDUDUKAN DAN PELAKSANAAN TUGAS DINAS KELUARGA BERENCANA DAN KELUARGA SEJAHTERA KABUPATEN WONOSOBO MENURUT PERATURAN DAERAH NOMOR 10 TAHUN 2003”**, Peraturan Daerah Nomor 10 Tahun 2003 ini merupakan peraturan tentang Pembentukan Organisasi dan Tata Kerja Dinas Keluarga Berencana dan Keluarga Sejahtera. Untuk itu diadakan studi terhadap Dinas Keluarga Berencana Dan Keluarga Sejahtera di Kabupaten Wonosobo, yang merupakan perubahan dari Kantor BKKBN. Disamping itu, diharapkan penelitian ini akan memperkaya wawasan keilmuan kita, terutama dalam kajian ketatanegaraan.

B. Rumusan Masalah

1. Bagaimana kedudukan Dinas Keluarga Berencana dan Keluarga Sejahtera Kabupaten Wonosobo?
2. Bagaimana pelaksanaan tugas Dinas Keluarga Berencana dan Keluarga Sejahtera Kabupaten Wonosobo?
3. Apa kendala atau hambatan pelaksanaan tugas Dinas Keluarga Berencana dan Keluarga Sejahtera Kabupaten Wonosobo?

C. Tujuan Penelitian

1. Untuk mengetahui kedudukan Dinas Keluarga Berencana dan Keluarga Sejahtera Kabupaten Wonosobo?
2. Untuk mengetahui pelaksanaan tugas Dinas Keluarga Berencana dan Keluarga Sejahtera Kabupaten Wonosobo?
3. Untuk mengetahui kendala atau hambatan pelaksanaan tugas Dinas Keluarga Berencana dan Keluarga Sejahtera Kabupaten Wonosobo?

D. Tinjauan Pustaka

Lahiriah negara hukum kesejahteraan dilatar belakangi oleh tuntutan perkembangan masyarakat mengenai paham liberalisme tidak bisa dipertahankan lagi. Paham liberalisme berpendapat bahwa negara harus bersifat pasif, ia hanya mengawasi dan bertindak apabila terjadi perselisihan antar anggota masyarakat dalam menyelenggarakan kepentingannya, selebihnya terkait dengan masalah kesejahteraan biarlah setiap anggota masyarakat yang menyelenggarakannya sendiri, negara jangan ikut campur. Dalam negara hukum kesejahteraan, negara mengabdikan sepenuhnya kepada masyarakat dan negara merupakan alat satu-satunya untuk menyelenggarakan kesejahteraan rakyat. Disini negara bersifat aktif dalam menyelenggarakan kesejahteraan rakyat, jadi dalam negara hukum kesejahteraan tugas negara semata-mata menyelenggarakan kesejahteraan rakyat yang semaksimal mungkin.

Menurut F.J Stahl untuk menjamin agar tidak terjadi tindakan sewenang-wenang dari negara dalam menyelenggarakan kesejahteraan rakyat, maka harus

ada empat unsur penting dalam negara hukum kesejahteraan yakni *pertama*; ialah adanya perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia, *kedua*; adanya pemisahan kekuasaan, *ketiga*; setiap tindakan pemerintah harus berdasarkan peraturan perundang-undangan, dan yang *keempat* adanya peradilan administrasi negara yang berdiri sendiri.⁴

Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 menegaskan mengenai tujuan negara Indonesia sebagai berikut “*Untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial*”. Jelaslah bahwa Indonesia adalah suatu negara hukum yang bertujuan untuk mewujudkan kesejahteraan umum, membentuk suatu masyarakat yang adil dan makmur berdasarkan Pancasila.

Dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah disebutkan bahwa desentralisasi adalah penyerahan wewenang pemerintahan oleh Pemerintah kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Secara teoritis desentralisasi berpangkal dari teori pemisahan kekuasaan yang merupakan unsur dari negara hukum, Moh. Mahfud MD berpendapat bahwa dengan adanya desentralisasi dan otonomi daerah dapat juga dipandang sebagai bagian penting dari prinsip negara hukum, sebab dengan desentralisasi dan otonomi dengan

⁴ Nukthoh Arfawie Kurde, *Telaah Kritis Teori Negara Hukum*, Ctk. Pertama, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2005, hlm. 17

sendirinya ada pembatasan kekuasaan seperti yang dituntut di dalam negara hukum dan penganut konstitusionalisme.⁵

Montesquieu memisahkan kekuasaan menjadi tiga organ yakni legeslatif (membuat Undang-Undang), eksekutif (pelaksana Undang-Undang), dan yudikatif (fungsi peradilan).⁶ Gagasan Montesquieu ini sama artinya dengan pemencaran kekuasaan secara horizontal yang melahirkan lembaga-lembaga negara ditingkat pusat yang kedudukannya sejajar seperti legeslatif, eksekutif, dan yudikatif. Sedangkan pemencaran kekuasaan secara vertikal melahirkan pemerintahan pusat dan pemerintahan daerah otonom yang memikul hak desentralisasi, jadi artinya desentralisasi ialah pemencaran kekuasaan secara vertikal.

Indonesia dengan wilayah yang luas dan penduduk yang banyak, serta dengan tingkat heterogenitas yang kompleks tidak mungkinlah pemerintah pusat dapat secara efektif menjalankan fungsi pemerintahannya tanpa melibatkan perangkat daerah dan menyerahkan beberapa kewenangannya kepada daerah otonom. Untuk itu dalam melaksanakan fungsi pemerintahan, menurut Amrah Muslimin perlu berpegang pada asas kedaerahan yang mengandung dua prinsip pemerintahan yakni asas desentralisasi dan asas dekonsentrasi.⁷

Jadi desentralisasi merupakan mekanisme penyelenggaraan pemerintahan yang menyangkut pola hubungan antara Pemerintah Nasional dan Pemerintah Lokal, didalam mekanisme ini Pemerintah Nasional menyerahkan kewenangan kepada Pemerintah Lokal untuk menyelenggarakan pemerintahan guna meningkatkan kesejahteraan dengan disesuaikan pada kebutuhannya. Sedangkan

⁵ *Ibid*, hlm. 116

⁶ Abu Daud Busroh, *Ilmu Negara*, Ctk. Ketiga, PT Bumi Aksara, Jakarta, 2001, hlm. 85

⁷ Nukthoh Arfawie Kurde, *op.cit.*, hlm. 126

dekonsentrasi menurut Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 adalah pelimpahan wewenang pemerintahan oleh Pemerintah kepada Gubernur sebagai wakil pemerintah dan atau kepada instansi vertikal di wilayah tertentu. Asas dekonsentrasi dapat ditinjau dari tiga segi, *pertama* asas ini melimpahkan wewenang dari Pemerintah Pusat kepada Pejabat atau Instansi di daerah untuk menyelenggarakan tugas-tugas Pemerintah Pusat yang ada di daerah, *kedua* membentuk pemerintah lokal administrasi di daerah untuk diberi tugas menyelenggarakan urusan Pemerintahan Pusat yang ada di daerah, dan yang *ketiga* asas ini membagi wilayah negara menjadi daerah-daerah pemerintahan lokal administratif.

Disamping kedua asas tersebut diatas masih ada asas lain, yakni asas tugas pembantu yang merupakan tugas ikut melaksanakan urusan-urusan Pemerintah Pusat atau Pemerintah Lokal yang berhak mengatur dan mengurus rumah tangga tingkat atasannya. Dalam tugas pembantu urusan bukan menjadi urusan rumah tangga daerah sendiri, tetapi merupakan urusan pemerintah pusat atau pemerintah atasannya. Kepada Pemerintah Lokal yang bersangkutan diminta untuk membantu penyelenggarannya saja, dengan kewajiban untuk mempertanggung jawabkan kepada yang menugaskannya.⁸

Asas desentralisasi dan asas dekonsentrasi dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah sama pentingnya, hal tersebut menentukan apakah suatu urusan pemerintahan di daerah akan tetap diselenggarakan oleh Pemerintah Pusat

⁸ Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Ctk. Pertama, PT RajaGrafindoPersada, Jakarta, 2005, hlm.312

atau diserahkan kepada daerah sehingga menjadi urusan otonomi, terutama didasarkan pada daya guna dan hasil guna penyelenggaraan urusan pemerintahan.

Sehingga unsur pemencaran kekuasaan negara secara vertikal merupakan upaya membatasi kekuasaan pemerintahan atau negara, hal ini sangat erat kaitannya dengan rumah tangga. Penyerahan atau membiarkan ataupun mengakui sebagai urusan pemerintahan diatur dan diurus sebagai urusan rumah tangga daerah, mengandung arti bahwa pusat membatasi kekuasaannya untuk tidak mengatur dan mengurus lagi urusan pemerintahan tersebut. Jadi otonomi daerah merupakan hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Tujuan pemberian otonomi kepada daerah berorientasi kepada pembangunan, yaitu pembangunan dalam arti luas yang meliputi semua segi kehidupan dan penghidupan. Dengan demikian otonomi daerah lebih condong merupakan kewajiban dari pada hak, hal ini berarti bahwa daerah berkewajiban melancarkan jalannya pembangunan dengan sungguh-sungguh dan penuh rasa tanggung jawab sebagai sarana untuk mencapai cita-cita bangsa yaitu masyarakat yang adil dan makmur.

Maka sangat masuk akal jika penyelenggaraan kesejahteraan lebih didekatkan pada pusat kesejahteraan itu sendiri. Pusat kesejahteraan berada dimasyarakat yang berada diseluruh wilayah Indonesia, maka penyelenggaraannya akan lebih sesuai jika dilaksanakan oleh masing-masing daerah dari pada dilaksanakan oleh pusat. Untuk itu program keluarga berencana sebagai media mewujudkan

kesejahteraan rakyat, diserahkan kepada daerah untuk ditangani oleh Organisasi Perangkat Daerah yang menggantikan BKKBN, dengan pertimbangan supaya dalam penyelenggaraannya bisa lebih sesuai dengan keadaan, kebutuhan, dan kemampuan masing-masing daerah.

Dalam rangka pelaksanaan pembangunan dan pembinaan kesatuan bangsa, maka hubungan yang serasi antara Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah dikembangkan atas dasar keutuhan negara kesatuan dan diarahkan pada pelaksanaan otonomi daerah yang luas, nyata, dan bertanggung jawab yang dapat menjamin perkembangan dan pembangunan daerah serta dilaksanakan bersama-sama dengan desentralisasi, dekonsentrasi, dan tugas pembantu.

Faktor yang mempengaruhi pelaksanaan otonomi daerah salah satunya adalah faktor organisasi yakni Organisasi Perangkat Daerah. Sutarto mengambil kesimpulan sebagai berikut “organisasi adalah sistem saling pengaruh antar orang dalam kelompok yang bekerjasama untuk mencapai tujuan tertentu”. Sedangkan ditinjau dari segi strukturnya, organisasi dapat dirumuskan sebagai susunan yang terdiri dari satuan-satuan organisasi beserta segenap pejabat, kekuasaan, tugas, dan hubungan-hubungan satu sama lain dalam rangka pencapaian tujuan tertentu.⁹ Dari hal tersebut dapat disimpulkan unsur-unsur organisasi antara lain meliputi:

- a. Adanya sekelompok orang;
- b. Yang mempunyai tujuan bersama;
- c. Tujuan tersebut hanya bisa dicapai dengan kerja sama antar anggota kelompok;

⁹ Josef Riwu Kaho, *Prospek Otonomi Daerah Di Negara Republik Indonesia*, Ctk. Kelima, PT RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2001, hlm.207

- d. Pembagian kerja supaya kerja sama yang ada dapat berjalan dengan baik dan teratur;
- e. Adanya seorang pemimpin.

Organisasi sendiri tidak bewujud sehingga perlu dikongkritkan, dengan cara semisal dengan pemberian nama atau dapat juga dilakukan pembentukan struktur organisasi. Agar terwujud suatu organisasi yang sehat dan efisien, maka dalam organisasi tersebut perlu diterapkan beberapa asas-asas yang merupakan sarana untuk dapat mencapai kondisi yang baik guna mewujudkan tujuan organisasi.

Beberapa asas-asas organisasi yang ada dapat dirumuskan sebagai berikut, diantaranya meliputi:

1. Rumusan tujuan yang jelas, tujuan organisasi merupakan suatu pernyataan tentang keadaan yang diinginkan dimana organisasi bermaksud untuk mewujudkannya. Rumusan tujuan merupakan landasan selanjutnya dalam menetapkan haluan, bentuk, dan kegiatan yang akan dilaksanakan beserta penetapan pelaksanaannya, sehingga dengan tujuan yang ada setiap pihak dapat memahami dan dengan pemahaman itulah dapat terwujud pekerjaan yang baik juga benar;
2. Pembagian kerja, dengan pembagian kerja setiap orang dapat mengetahui fungsi yang harus dilakukan dan apa yang diharapkan darinya, sehingga suatu tujuan dapat dicapai secara efisien dan efektif;
3. Pelimpahan wewenang, dengan pembagian pekerjaan perlu juga untuk diikuti dengan pelimpahan wewenang. Sebab pihak yang diserahi tugas pekerjaan mempunyai tanggungjawab, tanggungjawab dapat dilakukan dengan sebaik-baiknya apabila yang bersangkutan mempunyai wewenang terkait dengan tugasnya;
4. Koordinasi, merupakan usaha untuk menyelaraskan aktifitas antara satuan organisasi dan tugas personil. Hal ini diperlukan agar dalam organisasi terdapat kesatuan tindakan, kesatuan usaha, kesesuaian dan keseimbangan antar bagian, agar tujuan organisasi dapat tercapai tanpa hambatan;
5. Rentangan kontrol / kendali, hal yang penting dalam hubungan antara pimpinan dan bawahan dalam suatu organisasi maupun kerjasama ialah adanya pengontrolan dari pimpinan terhadap bawahannya, hal ini dimaksudkan untuk menjamin kesesuaian antara tindakan dengan rencana, serta untuk menemukan kelemahan-kelemahan maupun kekurangan-kekurangan guna diadakannya perbaikan;
6. Kesatuan komando / perintah, merupakan prinsip bahwa tiap-tiap pejabat dalam organisasi hanya dapat diperintah dan bertanggungjawab kepada

seorang pejabat atasan tertentu. Dengan kesatuan komando / perintah dapat menghindari terjadinya kebingungan pada bawahan dan akan memperjelas pertanggungjawaban.

Dasar utama penyusunan Perangkat Daerah dalam bentuk suatu Organisasi adalah adanya urusan Pemerintah yang perlu ditangani.¹⁰ Pengertian urusan pemerintahan adalah fungsi pemerintahan di luar fungsi lembaga tertinggi dan tinggi negara lainnya yakni fungsi Eksekutif, dengan demikian urusan pemerintahan ini tidak mencampuri fungsi Legislatif dan Yudikatif. Pada hakikatnya urusan pemerintahan yang diserahkan ke daerah otonom merupakan urusan pemerintah yang menjadi kompetensi Pemerintah atau Eksekutif. Oleh karena itu dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah tidak dikenal lembaga Legislatif maupun Yudikatif, istilah Badan Legislatif Daerah tidak dipakai untuk sebutan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah seperti Trias Politika Montesquieu yang membagi kekuasaan negara dalam kekuasaan Legislatif, Eksekutif, dan Yudikatif. Namun tidak berarti bahwa setiap penanganan urusan Pemerintahan harus dibentuk kedalam Organisasi tersendiri, besaran Organisasi Perangkat Daerah sekurang-kurangnya mempertimbangkan faktor kemampuan keuangan, kebutuhan daerah, cakupan tugas yang meliputi sasaran tugas yang harus diwujudkan, jenis dan banyaknya tugas, luas wilayah kerja dan kondisi geografis, jumlah dan kepadatan penduduk, potensi daerah yang bertalian dengan urusan yang akan ditangani, sarana dan prasarana penunjang tugas. Oleh karena itu kebutuhan akan Organisasi Perangkat Daerah bagi masing-masing daerah tidak sama atau seragam. Tata cara atau prosedur, persyaratan, kriteria pembentukan

¹⁰ lihat Penjelasan Umum UU No. 32 Tahun 2004

suatu Organisasi Perangkat Daerah ditetapkan dalam peraturan daerah yang mengacu pada pedoman yang ditetapkan pemerintah yakni Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2003 tentang Pedoman Organisasi Perangkat Daerah.

Peraturan Pemerintah tersebut pada prinsipnya dimaksudkan untuk memberikan kekuasaan yang luas kepada daerah untuk menetapkan kebutuhan organisasi sesuai dengan penilaian masing-masing.¹¹ Penetapan Organisasi Perangkat Daerah dalam rangka memfasilitasi penyelenggaraan otonomi daerah sebagai upaya pemberdayaan perangkat daerah otonom, sehingga daerah dapat lebih meningkatkan pelayanan dan kesejahteraan masyarakat dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Ruang lingkup pengaturan dalam Peraturan Daerah meliputi:

1. Pembentukan dan kriteria Organisasi Perangkat Daerah;
2. Kedudukan, tugas, dan fungsi Organisasi Perangkat Provinsi;
3. Kedudukan, tugas, dan fungsi Perangkat Daerah Kabupaten atau Kota;
4. Kedudukan, tugas, dan fungsi Sekretariat Dewan Perwakilan Rakyat Daerah;
5. Susunan Organisasi Perangkat Daerah;
6. Eselonisasi Organisasi Perangkat Daerah.

Kriteria pembentukan Organisasi Perangkat Daerah merupakan tolak ukur yang memuat indikator yang harus dipenuhi untuk dapat membentuk Organisasi Perangkat Daerah. Kriteria Perangkat Daerah yang belum ditetapkan dalam Peraturan Pemerintah ini akan ditetapkan dalam Peraturan Pemerintah tersendiri. Sekretariat Daerah, Badan Perencanaan Pembangunan Daerah, dan Badan Pengawasan Daerah tidak diatur dalam kriteria karena lembaga-lembaga tersebut ada pada setiap daerah.

¹¹ HAW. Widjaja, *op.cit.*, hlm. 103

Bagi daerah otonom yang luas lebih bijaksana apabila diterjemahkan sebagai kebebasan yang bertanggung jawab untuk memilih dan menentukan kewenangan yang sesuai kebutuhan daerah dan dalam batas-batas kemampuan anggaran yang tersedia untuk membiayainya. Dengan demikian, otonomi yang luas tidak diartikan bebas semuanya dan dengan begitu maka daerah akan selalu mempertimbangkan bukan hanya soal banyak atau sedikitnya urusan yang ditangani, tetapi lebih kepada manfaat yang diperoleh masyarakat. Berangkat dari sinilah akan terbangun akuntabilitas publik dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah.

Apabila diamati Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2003, memuat beberapa hal yang perlu dicermati, yang antara lain meliputi:¹²

1. Peraturan Pemerintah ini ada kecenderungan, dengan masih memberikan bobot yang lebih besar kepada Pemerintah, sedangkan dalam undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 sebagai perubahan atas Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, memberikan bobot yang lebih besar kepada Daerah;
2. Dalam susunan Perangkat Daerah terkesan terlalu dipaksakan dengan tidak memperhatikan unsur-unsur keanekaragaman Daerah;
3. Perjalanan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979 memberikan kenangan pahit, yang menyeragamkan Desa diseluruh Indonesia yang berakibat pada rusaknya pranata-pranata sosial dan nilai-nilai budaya serta institusi-institusi yang ada;
4. Penentuan jumlah Asisten Sekretaris Daerah, Biro-biro, Bagian-bagian, Subbagian-bagian, Dinas, Bidang, dan Seksi serta Kantor baik Perangkat Daerah maupun Kota diperlukan sosialisasi dalam rangka penentuan kriteria dan pembobotannya;
5. Ada tiga pola Otonomi Daerah yakni Provinsi, Kabupaten dan Kota, yang masing-masing berdiri sendiri-sendiri tidak mempunyai hubungan hierarkis satu sama lain. Tetapi pada kenyataannya ada eselonisasi antara Perangkat Daerah Provinsi dengan Perangkat Daerah Kabupaten atau Kota yang berbeda. Eselon di Daerah Kabupaten atau Kota ditempatkan lebih rendah, hal tersebut dikawatirkan akan menimbulkan kecemburuan sosial;

¹² *Ibid*, hlm. 106

6. Dalam hal perhitungan skor penetapan kriteria penataan Organisasi Perangkat Daerah diperlukan adanya kejelasan tentang penentuan skala nilai dan bobot (%);
7. Penyusunan Organisasi Perangkat Daerah dengan memperhatikan unsur keanekaragaman daerah, bagi Organisasi Perangkat Daerah yang telah berjalan dan berkembang tetap dipertahankan keberadaannya;
8. Penyusunan Organisasi Perangkat Daerah dengan memperhatikan unsur pranata-pranata sosial, nilai-nilai budaya, dan institusi-institusi kelembagaan setempat;
9. Dalam penetapan penyusunan Organisasi Perangkat Daerah, bukan ditentukan oleh besar atau kecilnya Organisasi, tetapi bagaimana dengan pelayanan kepada masyarakat;
10. Perlu kinerja Aparat atau Birokrasi yang memiliki kemampuan dan ketrampilan sesuai dengan bidang tugas masing-masing; dan
11. Kriteria pembentukan Organisasi Perangkat Daerah merupakan tolak ukur yang memuat indikator yang harus dipenuhi didasarkan pada sosial budaya setempat.

Konsekuensi pelaksanaan otonomi daerah perlu adanya Organisasi Perangkat Daerah baik pada daerah Provinsi, Kabupaten, dan Kota yang mampu melaksanakan kegiatan pemerintahan, pembangunan, dan kemasyarakatan secara efektif dan efisien, melakukan pelayanan umum serta dapat mengakomodasi aspirasi masyarakat.

Pembentukan Organisasi Pemerintah Daerah sudah seharusnya didasarkan atas kebutuhan, wewenang, beban tugas, kepentingan daerah, dan situasi-kondisi daerah masing-masing dengan maksud lokalitas. Tetapi pemerintah pusat cenderung dengan pertimbangan pembenaran atas kebijakan yang telah dikeluarkan, sedangkan bagi daerah menjadi persoalan dengan kebijaksanaan yang ditempuh dan cenderung menolak atau tidak sependapat. Silang pendapat antara pusat dengan daerah muncul akibat adanya pemikiran sebagai berikut:

a. Pandangan Pemerintah Pusat

1. Daerah masih dianggap belum mampu mengatur dan mengurus kepentingan dirinya sendiri, sumber daya manusia yang masih

- lemah, belum berkualitas, belum maksimalnya pelayanan kepada masyarakat sehingga daerah masih harus diberi petunjuk dan pedoman serta bimbingan dari pusat;
2. Pusat menilai bahwa daerah kebablasan dalam melaksanakan otonomi daerah, sehingga pusat mengalami kesulitan dalam pengendalian daerah;
 3. Pemerintah Pusat memandang Peraturan Daerah yang ada pada masing-masing daerah masih terlalu gemuk, belum efektif dan efisien dalam melaksanakan jalannya pemerintahan, pembangunan, dan kemasyarakatan;
 4. Keberagaman nama suatu Organisasi Daerah seringkali menyulitkan pusat dalam melakukan koordinasi;
 5. Organisasi Pemerintah Daerah lebih ramping, akan lebih efektif sumber daya manusia yang berkualitas, kompetitif, dan etos kerja yang semakin baik dan meningkat;
 6. Merupakan kebijaksanaan dari strategi yang besar untuk melakukan reformasi birokrasi.

b. Pandangan Pemerintah Daerah

1. Pemerintah Pusat cenderung tidak rela memberikan kewenangan yang semestinya sudah diatur dan diurus daerah, pusat juga turut campur dalam urusan daerah yang pusat sendiri tidak mengetahuinya;
2. Pusat seolah-olah menutup mata dan kurang memahami beban tugas yang harus dipikul daerah sebagai akibat pelimpahan wewenang yang semula ditangani instansi vertikal kemudian dialihkan menjadi urusan daerah. Penataan kelembagaan dan personil menjadi relatif sulit meskipun dana tetap dibabankan dan disuplai pusat melalui dana alokasi umum;
3. Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2003 dinilai daerah sangat tergesa-gesa dan pemerintah pusat bersikap dan bertindak sendiri tanpa lebih dahulu meneliti secara mendalam apa yang telah, sedang, dan akan dikerjakan daerah dalam upaya memantapkan kinerja organisasi daerah, pusat terkesan yang paling tahu keadaan daerah;
4. Saat ini daerah mulai hilang, kelelahan setelah secara maraton mengatur dan menata Organisasi Perangkat Daerah;
5. Sikap seperti ini dirasa mengandung maksud tersembunyi yakni dengan tatanan yang baru ini daerah tidak dapat melaksanakan kewenangannya dengan baik, maka ada alasan bagi pusat untuk menarik kembali wewenang yang diberikan;
6. Dengan penataan baru, maka Pemerintah daerah dan DPRD akan menguras kembali tenaga dan pikiran, biaya untuk membuat Peraturan Daerah baru dan menata pejabat-pejabatnya;

7. Secara kejiwaan banyak pejabat yang dewasa ini sedang menduduki jabatan baru merasa ragu-ragu kehilangan jabatan atau menerima program pensiun dini, akibatnya dalam melaksanakan tugas dan tanggungjawabnya tidak dapat berlangsung dengan baik;
8. Peraturan Pemerintah ini menghendaki adanya kerampingan dalam Organisasi Pemerintah Daerah sehingga diharapkan kinerja pemerintah daerah menjadi efisien dan efektif;
9. Seyogyanya perampingan organisasi bukan dimulai dari daerah, tetapi pusat terlebih dahulu karena organisasi departemen yang wewenangnya sudah makin berkurang akibat telah ada penyerahan kepada daerah.

E. Metode Penelitian

1. Obyek Penelitian

Obyek penelitian dalam hal ini meliputi tiga hal; *Pertama* tugas Dinas Keluarga Berencana dan Keluarga Sejahtera Kabupaten Wonosobo, *Kedua* pelaksanaan tugas Dinas Keluarga Berencana dan Keluarga Sejahtera, dan yang *Ketiga* adalah kendala atau hambatan dari pelaksanaan tugas Dinas Keluarga Berencana dan Keluarga Sejahtera.

2. Subyek Penelitian

Subyek Penelitian dalam penelitian ini adalah Personil Dinas Keluarga Berencana dan Keluarga Sejahtera Kabupaten Wonosobo

3. Sumber Data

1. Sumber data primer : ialah berupa data yang diperoleh dari penelitian lapangan (*field research*);
2. Sumber data sekunder : ialah berupa data yang diperoleh dari penelitian kepustakaan (*library research*) yang terdiri atas:
 - a. Bahan hukum primer, berupa peraturan perundang-undangan;

1. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah
 2. Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2003 tentang Pedoman Organisasi Perangkat Daerah
 3. Keputusan Presiden Nomor 46 Tahun 2002 tentang Kedudukan, Fungsi, Tugas, Kewenangan, Susunan Organisasi dan Tata Kerja Lembaga Pemerintahan Non Departemen
 4. Peraturan Daerah Nomor 10 Tahun 2003 tentang Pembentukan Organisasi dan Tata Kerja Dinas Keluarga Berencana dan Keluarga Sejahtera Kabupaten Wonosobo
- b. Bahan hukum sekunder, berupa rancangan peraturan perundang-undangan, literatur, jurnal serta hasil penelitian terdahulu;
1. Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Wonosobo tentang Pembentukan Organisasi dan Tata Kerja Dinas Keluarga Berencana dan Keluarga Sejahtera
 2. Literatur berupa buku-buku yang memberikan penjelasan mengenai obyek penelitian

4. Teknik Pengumpulan Data

1. Data Primer

Untuk mengetahui data atau bahan penelitian yang lengkap dan saling mendukung, dilakukan pengumpulan data melalui :

a. Wawancara

Interview yang dilakukan secara langsung dengan subyek penelitian yang memiliki peran yang signifikan yang berhubungan dengan objek yang akan diteliti, yakni dengan Personil Dinas Keluarga Berencana dan Keluarga Sejahtera Kabupaten Wonosobo.

2. Data Sekunder

Dilakukan dengan cara:

- a. Studi Kepustakaan, yakni dengan mengkaji berbagai peraturan perundang-undangan atau literatur yang berhubungan dengan permasalahan penelitian;
- b. Studi dokumentasi, yakni dengan mengkaji berbagai dokumen resmi institusional yang berupa putusan pengadilan, risalah sidang dan lain-lain yang berhubungan dengan permasalahan penelitian.

5. Metode Pendekatan

Metode pendekatan ialah sudut pandang yang digunakan peneliti dalam memahami dan menyelesaikan permasalahan. Dalam penulisan hukum ini sudut pandang yang akan dipakai adalah dengan menggunakan metode pendekatan yuridis. Dalam hal ini penulis akan menganalisis permasalahan dari sudut pandang hukum normatif, yaitu menurut ketentuan perundang-undangan yang berlaku.

6. Analisis Data

Data yang telah dikumpulkan akan disistematiskan yakni dengan membuat klasifikasi terhadap data yang telah diperoleh dari hasil wawancara, maupun hasil studi dokumentasi dari data-data sekunder.

Kemudian seluruh data yang diperoleh dari hasil penelitian ini, baik penelitian lapangan maupun penelitian kepustakaan tersebut akan disajikan secara deskriptif dan dianalisis secara kualitatif, yaitu data-data yang diperoleh dari hasil penelitian yang bersifat uraian teori-teori atau pendapat dari sarjana hukum atau ahli hukum dan peraturan perundang-undangan akan diuraikan secara deskriptif dan akan dianalisis secara kualitatif mendalam untuk mendapatkan kesimpulan secara yuridis dan sistematis.

F. Kerangka Skripsi

BAB I Pendahuluan

Dalam bab ini akan diuraikan hal-hal yang bersifat umum yang berkaitan dengan penulisan skripsi yaitu mengenai alasan pemilihan judul dan latar belakang masalah. Di bagian ini juga akan diuraikan rumusan masalah dan tujuan dari penelitian ini. Tinjauan pustaka dicantumkan untuk melihat sejauh mana permasalahan telah dibahas baik dalam Peraturan Perundang-undangan maupun dari literatur yang lain. Pada bagian ini juga dijelaskan mengenai metode penelitian, teknik pengumpulan data, metode pendekatan dan analisis data, serta kerangka penulisan yang akan dijadikan acuan dalam pengerjaan skripsi ini.

BAB II Tinjauan Umum Tentang Negara Kesejahteraan

Berawal dari konsep negara hukum kesejahteraan, dalam bab ini akan diuraikan fungsi negara dalam mewujudkan kesejahteraan masyarakat baik dalam

konsep negara modern (*Welfare state*) maupun kesejahteraan dalam perspektif agama islam, selain itu juga akan disinggung perjalanan keluarga berencana sebagai upaya mewujudkan kesejahteraan dalam masyarakat baik sebelum maupun setelah penyerahan kewenangan bidang keluarga berencana kepada daerah. Diharapkan dalam bab ini akan memberikan gambaran mengenai peran negara dalam mencapai kesejahteraan melalui program keluarga berencana.

BAB III Kedudukan dan Pelaksanaan Tugas Dinas Keluarga Berencana dan Keluarga Sejahtera

Dalam bab ini akan diuraikan Kedudukan Dinas Keluarga Berencana dan Keluarga Sejahtera sebagai pergantian dari BKKBN, selain itu juga akan dibahas pelaksanaan Tugas dari Dinas Keluarga Berencana dan Keluarga Sejahtera dalam mewujudkan kesejahteraan masyarakat menurut Peraturan Daerah Nomor 10 Tahun 2003 tentang Pembentukan Organisasi Dan Tata Kerja Dinas Keluarga Berencana dan Keluarga Sejahtera Kabupaten Wonosobo, dan juga mengenai kendala atau hambatan dari Dinas tersebut dalam melaksanakan tugasnya.

BAB IV Penutup

Bab ini merupakan penutup dari keseluruhan skripsi ini yang didalamnya memuat tentang kesimpulan dari bab-bab sebelumnya serta saran dari penulis.

BAB II

TINJAUAN UMUM TENTANG NEGARA HUKUM KESEJAHTERAAN DAN OTONOMI DAERAH

A. Sejarah Negara Hukum

Pemikiran besar mengenai negara sudah ada sejak abad VI dan V sebelum masehi, jauh sebelum ada negara Yunani. Pada zaman ini lahirlah pemikiran tentang negara dan hukum, akan tetapi pemikiran ini hanyalah merupakan sebagian dari pandangan hidup yang menyeluruh. Tujuan dari pemikiran tentang negara dan hukum ialah untuk memeriksa situasi yang mereka hadapi dan mencari garis-garis kebijaksanaan dalam membentuk suatu negara yang baik dan hukum yang sesuai dengan kebutuhan dan cita-cita warga negara.¹³

Berdasarkan kehidupannya manusia mempunyai hak-hak dasar, hal itu meliputi hak kebebasan, hak milik, hak untuk hidup, dan beberapa lainnya. Hak dasar diyakini sebagai hak yang tidak dapat dilepaskan dari keberadaan manusia. Atas dasar pengertian ini, manusia merasa perlu adanya kewajiban antara manusia yang satu dengan lainnya, untuk saling menghormati dan tidak melanggar hak-hak dasar antar manusia.

Dalam perkembangannya, untuk menjamin hak-hak itulah manusia setuju mendirikan negara. Guna menjamin dan melindungi hak-hak dasar dalam suatu negara, maka dibutuhkan suatu aturan yakni hukum. Sehingga atas dasar aturan

¹³ Theo Huijbers, *Filsafat Hukum Dalam Lintas Sejarah*, Ctk. Kelima Belas, Kanisius, Yogyakarta, 2006, hlm. 18

itulah, dalam berhubungan baik dengan sesamanya maupun dengan negara, hak-hak dasar manusia terlindungi.

Dari riwayat hidup Sokrates dijelaskan bahwa tugas utama negara ialah mendidik warga negara dalam keutamaan, keutamaan itu tidak lain adalah taat kepada hukum negara, baik yang tertulis maupun yang tidak tertulis.¹⁴

Barulah pada abad IV sebelum masehi yang merupakan puncak dari filsafat Yunani, muncul pemikiran tentang cita negara hukum yang digagas oleh Plato dan Aristoteles. Menurut Plato penyelenggaraan pemerintahan yang baik dalam suatu negara ialah yang diatur oleh hukum.¹⁵ Sedangkan Aristoteles berpendapat bahwa negara yang baik ialah negara yang diperintah dengan konstitusi dan berkedaulatan hukum.¹⁶ Jadi bagi Aristoteles yang memerintah dalam negara bukan manusia, melainkan pikiran yang adil dan kesusilaanlah yang menentukan baik-buruknya suatu hukum dan hukum bukan merupakan suatu paksaan dari penguasa, melainkan diperlakukan sesuai dengan kehendak warga negara, yang dengan hukum diharap akan tercapai keadilan dan kesejahteraan rakyat.

Pada masa kehidupan kaum sofis sekitar abad V sebelum masehi, sudah mulai dikenal hukum dengan bentuk aturan hukum yang terang yakni undang-undang. Masa itu praktek hidup undang-undang hanya dibentuk oleh orang-orang yang berkuasa, sekalipun maksud terbentuknya undang-undang itu untuk mengendalikan orang yang kuat. Tetapi akhirnya orang yang kuat selalu menang, ini berarti bahwa kesewenang-wenangan menjadi sumber hukum.¹⁷

¹⁴ *Ibid*; hlm. 22

¹⁵ Nukthoh Arfawie Kurde, *op.cit.*, hlm. 14

¹⁶ *Ibid*

¹⁷ *Ibid*; hlm. 21

Pemikiran tentang negara hukum muncul sebagai bentuk reaksi untuk menghapuskan sistem pemerintahan yang absolut atau sewenang-wenang. Dalam kenyataan Plato harus menyaksikan bahwa konsep negara ideal yang dipimpin oleh orang bijaksana tidak pernah terwujud, lebih buruk lagi di tempat-tempat dimana dahulu tentara berkuasa kemudian beberapa orang kaya merebut kekuasaan, kemudian dari orang-orang kaya kekuasaan direbut oleh rakyat dan akhirnya kekuasaan jatuh pada satu tangan orang yang memerintah sewenang-wenang.¹⁸

Ide Machiavelli tentang absolutisme mengutamakan kepentingan pada keagungan negara semata, disamping keamanan dan ketentraman. Dalam mewujudkan negara yang berwibawa maka seorang raja sebagai penguasanya harus merasa dirinya tidak terikat oleh norma-norma agama maupun akhlak, dalam perjuangannya dianjurkan supaya tidak menaati hukum, raja harus menggunakan kekuasaannya dan kekerasan seperti halnya binatang, ia harus mempunyai sifat seperti kancil dalam mencari lobang dan menjadi singa untuk mengejutkan serigala. Jadi dasar pemerintahan absolut terletak dalam kedaulatan yakni kekuasaan raja yang *superior*.¹⁹

Thomas Hobbes menggambarkan terbentuknya absolutisme merupakan serangkaian dari perjanjian sosial masyarakat, guna membentuk kekuasaan yang kemudian diserahkan kepada seorang raja. Kekuasaan raja diperoleh atas wewenang dan kuasa dari individu-individu yang ada pada masyarakat dengan

¹⁸ Theo Huijbers, *op.cit.*, hlm. 24

¹⁹ SF Marbun dkk, *Dimensi-Dimensi Pemikiran Hukum Administrasi Negara*, Ctk. Kedua, UII Press, Yogyakarta, 2002, hlm. 4

membentuk suatu perjanjian, oleh karena individu-individu tadi menyerahkan seluruh wewenang dan kuasa kepada raja maka kekuasaan raja menjadi mutlak.²⁰

Perlawanan terhadap kekuasaan yang mutlak dari raja secara kongket dilaksanakan dengan memperjuangkan sistem konstitusional, yaitu sistem pemerintahan yang berdasarkan konstitusi. Jadi dalam pemerintahan tidak boleh dilaksanakan menurut kehendak seorang raja saja, melainkan harus berdasarkan konstitusi.

John Locke mengemukakan bahwa kekuasaan raja harus dibatasi oleh suatu *Legal Fundamentalis*.²¹ Model negara hukum seperti ini dikenal dengan *Demokrasi Konstitusional*, dengan ciri-ciri pemerintahan yang terbatas kekuasaannya sebagaimana tercantum dalam konstitusi dan tidak dibenarkan bertindak sewenang-wenang. Semangat membatasi kekuasaan negara ini semakin kental segera setelah lahirnya adagium yang populer dari *Lord Action* yakni “*manusia yang mempunyai kekuasaan cenderung untuk menyalahgunakan kekuasaan itu, tetapi kekuasaan yang tidak terbatas atau absolut pasti akan disalahgunakan*”.²²

Dalam negara hukum istilah yang dikenal populer ada dua yakni *Rechsstaat* yang bertumpu atas sistem hukum *Eropa Kontinental* dan *Rule Of Law* yang bertumpu atas sistem hukum *Common Law*. Unsur-unsur *Rechsstaat* terdiri dari:²³

1. Adanya Undang-Undang Dasar atau konstitusi yang memuat ketentuan tertulis tentang hubungan antara penguasa dan rakyat;

²⁰ *Ibid*; hlm. 5

²¹ *Ibid*; hlm. 6

²² Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, Ctk. Kedua, UII Press, Yogyakarta, 2003, hlm. 4

²³ Ni'matul Huda, *Negara Hukum, Demokrasi, Dan Judicial Review*, Ctk. Pertama, UII Press, Yogyakarta, 2005, hlm. 74

2. Adanya pembagian kekuasaan negara;
3. Diakui dan dilindunginya hak-hak kebebasan rakyat.

A.V Dicey dalam bukunya yang berjudul *Law and the Constitution* mengemukakan unsur-unsur *Rule Of Law* mencakup:²⁴

1. Supremasi aturan-aturan hukum (*Supremacy Of Law*) serta tidak adanya kekuasaan yang sewenang-wenang, dalam arti seseorang bisa dihukum kalau melanggar hukum;
2. Kedudukan yang sama didepan hukum (*Equality Before The Law*);
3. Terjaminnya hak-hak asasi manusia oleh undang-undang.

B. Bentuk-Bentuk Negara Hukum

Dapat ditemukan adanya dua tipe negara hukum, yaitu negara hukum dalam arti formal (sempit) dan negara hukum dalam arti materiil (luas). Disamping itu terdapat juga penggunaan istilah lain seperti negara penjaga malam, negara polisi, dan negara kesejahteraan.

1. Negara Polisi

Negara polisi ialah negara yang menyelenggarakan keamanan dan kemakmuran atau perekonomian. Tugas negara sebagai penjaga tata tertib atau negara penjaga malam, adapun ciri-ciri dari negara polisi ini:²⁵

1. Penyelenggaraan negara positif (*Bestuur*);
2. Penyelenggaraan negara negatif, dengan menolak bahaya yang mengancam negara atau keamanan.

²⁴ SF Marbun dkk, *op.cit.*, hlm. 8

²⁵ Ni'matul Huda, *op.cit.*, hlm. 2

Dalam negara polisi ini kedudukan raja di atas warga negaranya, raja akan menentukan segalanya. Rakyat tidak diikut sertakan dalam menentukan hubungan kedua belah pihak, karena kekuasaan didominasi oleh seorang raja maka rakyat tidak dapat menentukan kepada raja bilamana raja melakukan pelanggaran hukum atau menyalahgunaan kekuasaan. Dalam praktik kenegaraan seperti ini, dapat dikatakan bahwa kekuasaan absolut raja-raja bersandar pada tipe negara polisi.

Dalam tipe negara polisi walaupun ada hukum administrasinya hanya dalam bentuk yang sempit, sama dengan negara yang berbentuk *monarkhi absolut*. Jadi hukum administrasi negara hanya berbentuk instruksi-instruksi yang harus diindahkan oleh aparatur negara dalam melaksanakan tugasnya, sekaligus aturan bagaimana cara alat perlengkapan negara harus melaksanakan fungsinya. Dengan demikian lapangan pekerjaan administrasi hanya sebatas pada mempertahankan peraturan-peraturan serta keputusan-keputusan yang dibuat oleh raja.

2. Negara Hukum Formal (*Liberal*)

Bentuk negara hukum formal ini sering juga disebut negara hukum liberal (*nachtwachtersstaat*) atau negara hukum kuno yaitu negara hukum menurut Immanuel Kant dan Fichte atau biasanya juga disebut sebagai negara hukum dalam arti sempit.²⁶ Sebenarnya sebelum tiba dalam bentuk negara hukum formil, tipe negara dinamakan negara hukum liberal. Dalam bentuk negara hukum liberal ini, negara tidak dibenarkan untuk campur tangan dalam penyelenggaraan kepentingan rakyat.

²⁶ SF Marbun dkk, *op.cit.*, hlm. 12

Dalam perkembangannya tuntutan rakyat akan paham liberal tidak dapat dipertahankan lagi, sehingga negara terpaksa turut campur tangan dalam urusan kepentingan rakyat. Hanya saja campur tangan ini masih menurut saluran-saluran hukum yang sudah ditentukan, sehingga lahirlah negara hukum formil.

Dalam negara hukum liberal atau negara hukum dalam arti sempit hanya dikenal dua unsur penting yakni:²⁷

1. Perlindungan terhadap hak asasi manusia; dan
2. Pemisahan kekuasaan.

Sedangkan pada negara hukum formil selain terdapat unsur-unsur yang tersebut diatas juga terdapat unsur tambahan yakni:²⁸

1. Perlindungan terhadap hak asasi manusia;
2. Pemisahan kekuasaan;
3. Setiap tindakan pemerintah harus didasarkan pada peraturan perundang-undangan; dan
4. Adanya peradilan administrasi negara yang berdiri sendiri.

Dikatakan sebagai *nachtwachtersstaat* atau negara dalam arti sempit karena negara bertindak sebagai penjaga malam, artinya bahwa negara hanya menjaga keamanan semata-mata, negara baru bertindak apabila keamanan dan ketertiban terganggu. Sedangkan negara hukum formal merupakan negara hukum yang mendapatkan pengesahan dari rakyat, segala tindakan penguasa harus berdasarkan undang-undang. Tujuan dari negara hukum formal ialah untuk melindungi hak-hak asasi warga negara, dengan cara membatasi dan mengawasi gerak langkah

²⁷ *Ibid*

²⁸ *Ibid*

dan kekuasaan negara dengan undang-undang, sehingga hak asasi dan kebebasan individu terlindungi secara formal oleh undang-undang.

Melalui buku-bukunya *Nomoi* (undang-undang) Plato mengemukakan bentuk negara yang baik, sesuai dengan tujuan untuk membimbing warga kepada hidup yang saleh dan sempurna. Maka dalam rangka ini Plato mengusulkan untuk menghimpun aturan-aturan hukum yang berlaku dalam negara yakni undang-undang, supaya kebebasan dan keteraturan terjamin.²⁹ Pendapat ini merubah pendapatnya yang terdahulu yakni bahwa cukup mereka yang memerintah mengambil keputusan sesuai dengan situasi atas dasar kebijaksanaan. Pemikiran terbaru Plato ini bertentangan dengan prinsip Negara Hukum Materiil sebagaimana pendapatnya yang terdahulu.

3. Negara Hukum Materiil (*Welfare State*)

Tipe negara hukum ini sering juga disebut sebagai negara hukum dalam arti luas atau negara hukum moderen (*welfare state*). Negara dalam pengertian ini bukan saja menjaga keamanan semata-mata tetapi secara aktif juga turut serta dalam urusan kemasyarakatan demi kesejahteraan rakyat.

Negara hukum materiil sebenarnya merupakan perkembangan dari negara hukum formil yang pemerintahannya berdasarkan undang-undang. Karena dalam perkembangannya pemerintahan yang berdasarkan undang-undang ini dianggap lamban, maka diganti dengan pemerintahan yang berdasarkan hukum. Dengan demikian negara hukum formil berubah menjadi negara hukum materiil.

²⁹ Theo Huijbers, *Loc.cit.*

Dalam negara hukum materiil tugas pemerintah menjadi sangat luas dalam menyelenggarakan kepentingan umum, sehingga dalam perkembangannya diperlukan ruang lingkup kebebasan bertindak oleh pemerintah. Dengan demikian ketentuan didalam undang-undang dirasa sangat membatasi ruang gerak pemerintah dalam menyelenggarakan kepentingan umum, terlebih dalam keadaan yang mendesak. Maka dalam keadaan yang mendesak dibenarkan jika tindakan yang dilakukan oleh pemerintah untuk kepentingan umum menyimpangi ketentuan undang-undang, sebab terdapat banyak tindakan kebijaksanaan pemerintah berupa ketentuan hukum diluar undang-undang.

Pandangan negara hukum kuno yang diwakili oleh Immanuel Kant mengutarakan, bahwa tugas negara hanya sebagai penjaga malam (*nachtwachtersstaat*) yakni menjaga rakyatnya dari bahaya atau ancaman, mengenai kesejahteraan rakyat negara tidak boleh ikut campur. Akan tetapi konsep negara hukum yang demikian mengalami perumusan yang berbeda, ketika kehendak masyarakat memaksa agar negara ikut campur dalam urusan setiap individu warga negaranya yang tidak lain mengenai masalah kesejahteraan (*welfare state*).³⁰

Di dalam negara modern yakni negara kesejahteraan (*welfare state*) tugas negara bukan lagi sebagai penjaga malam dan tidak boleh pasif, tetapi harus aktif turut serta dalam kegiatan masyarakat sehingga kesejahteraan bagi semua orang tetap terjamin.³¹ Dengan demikian pemerintah harus memberikan perlindungan bagi warganya bukan hanya dalam bidang politik tetapi juga dalam bidang sosial

³⁰ Nukthoh Arfawie Kurde, *op.cit.*, hlm. 17

³¹ SF. Marbun dan Moh. Mahfud MD, *Pokok-Pokok Hukum Administrasi Negara*, Ctk. Ketiga, Liberty, Yogyakarta, 2004, hlm. 45

ekonomi, oleh sebab itu tugas pemerintah diperluas dengan maksud untuk menjamin kepentingan umum sehingga lapangan tugasnya mencakup beberapa aspek, seperti masalah kesehatan, pendidikan, pekerjaan, dan sebagainya. Jadi dalam Welfare State negara itu mempunyai Welfare Function yaitu negara wajib mensejahterakan kehidupan bangsa, sehingga rakyat dapat hidup dalam suasana adil dan makmur.³²

Tujuan negara kesejahteraan (*Welfare State*) ialah mewujudkan kesejahteraan umum. Dalam hal ini negara dipandang sebagai alat belaka yang dibentuk manusia untuk mencapai tujuan bersama, kesejahteraan atau kemakmuran dan keadilan sosial bagi seluruh rakyat negara itu.³³

Menurut Muchsan di dalam konsep negara kesejahteraan, negara akan mencampuri segala aspek kehidupan bermasyarakat demi terwujudnya kesejahteraan masyarakat.³⁴ Bentuk campur tangan tersebut diwujudkan dalam kegiatan pemerintah yang konkritisasinya termasuk klasifikasi pengaturan dan perjanjian. Dengan kata lain hukum harus berorientasi pada kehidupan masyarakat yang adil dan makmur, maka hukum harus dapat memberikan perlindungan bagi semua warganya.

Negara kesejahteraan lebih sering ditengarai dari atribut-atribut kebijakan pelayanan dan transfer sosial yang disediakan oleh negara kepada warganya, seperti pelayanan pendidikan, transfer pendapatan, pengurangan kemiskinan, sehingga keduanya antara negara kesejahteraan dan kebijakan sosial sering

³² Muji Estiningsih, *op.cit.*, hlm. 12

³³ CTS. Kansil, *Sistem Pemerintahan Indonesia*, Ctk. Kedelapan, Bumi Aksara, Jakarta, 1995, hlm. 17

³⁴ Muji Estiningsih, *op.cit.*, hlm. 11

diidentifikasi dan sekaligus sebagai wujud dari negara dalam membentuk kesejahteraan. Tetapi hal yang perlu digaris bawahi adalah kebijakan sosial bisa diterapkan tanpa keberadaan negara kesejahteraan, tetapi sebaliknya negara kesejahteraan selalu membutuhkan kebijakan sosial untuk mendukung keberadaannya.

Titmuss (1958) telah mengidentifikasi adanya dua tipologi negara kesejahteraan, yaitu (*residual welfare state*) dan (*institutional welfare state*). Maksud dari *residual welfare state* adalah mengasumsikan tanggung jawab negara sebagai penyedia kesejahteraan berlaku jika dan hanya jika keluarga dan pasar gagal menjalankan fungsi, serta terpusat pada kelompok tertentu dalam masyarakat, seperti kelompok marginal serta mereka yang patuh mendapatkan alokasi kesejahteraan dari negara. Sedangkan maksud dari *institutional welfare state* adalah bersifat universal, mencakup seluruh populasi warga, serta terlembaga dalam basis kebijakan sosial yang luas dan vital bagi kesejahteraan masyarakat.³⁵

Esping Andersen (1999) membagi negara kesejahteraan dalam tiga bentuk yaitu:³⁶

1. *Residual Welfare State*, dicirikan dengan jaminan sosial yang terbatas terhadap kelompok target yang selektif serta dorongan yang kuat bagi pasar untuk mengurus pelayanan publik;
2. *Universalist Welfare State*, dicirikan dengan cakupan jaminan sosial yang universal dan kelompok target yang luas serta tingkat dekomodifikasi yang ekstensif; dan
3. *Social Insurance Welfare State*, dicirikan dengan sistem jaminan sosial yang tersegmentasi serta peran penting keluarga sebagai penyedia pasok kesejahteraan.

³⁵ Darmawan Triwibowo dan Sugeng Bahagijo, *Mimpi Negara Kesejahteraan*, Ctk. Pertama, Pustaka LP3ES, Jakarta, 2006, hlm. 11

³⁶ *Ibid*; hlm. 14

Teks Ensiklik Paus Leo XIII pada tahun 1891, yang merupakan teks yang dinilai mempunyai pengaruh besar bagi perkembangan sistem jaminan sosial di Eropa. Teks tersebut secara eksplisit menunjukkan bagaimana negara harus berperan. Diantara butir-butir tersebut adalah:³⁷

1. “ . . .Tugas utama para penguasa ialah mengerahkan seluruh sistem perundangan dan lembaga-lembaga untuk memberikan bantuan pada umumnya maupun kepada golongan-golongan khas. Termasuk kepemimpinan negara mengusahakan agar struktur maupun fungsi administratif negara meningkatkan kesejahteraan umum maupun perseorangan. . . “(Tentang hak negara untuk bercampur tangan).
2. “ . . .Sama sekali tidak masuk akal memperhatikan satu lapisan masyarakat, sedangkan lapisan lain diabaikan. Maka jelas pemerintah harus sungguh berusaha menjamin kehidupan dan kesejahteraan lapisan penduduk yang miskin. Tidak menunaikan kewajiban itu berarti melanggar keadilan. . . yang perlu diutamakan terhadap segalanya ialah menjaga tegaknya keadilan distributif, dengan tanpa memihak, memperhatikan semuadan setiap anggota masyarakat. . . “(Tentang perhatian terhadap kesejahteraan umum).
3. “ . . .Karena itu pemerintah harus campur tangan bila kepentingan umum atau kepentingan kelompok khusus dirugikan atau terancam bahaya, asal memang itu satu-satunya jalan untuk mencegah atau menyingkirkan kejahatan. . .”(Tentang prinsip campur tangan negara).

Menurut F.J Stahl untuk menjamin agar tidak terjadi tindakan sewenang-wenang dari negara dalam menyelenggarakan kesejahteraan rakyat, maka harus ada empat unsur penting dalam negara hukum kesejahteraan yakni:³⁸

- a. Adanya perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia;
- b. Adanya pemisahan kekuasaan;
- c. Setiap tindakan pemerintah harus berdasarkan peraturan perundang-undangan; dan
- d. Adanya peradilan administrasi negara yang berdiri sendiri.

³⁷ *Ibid*; hlm.16

³⁸ Nukthoh Arfawie Kurde, *op.cit.*, hlm. 18

Suatu negara pada hakikatnya mempunyai cita-cita untuk mewujudkan kesejahteraan, tidak terkecuali Negara Republik Indonesia. Melalui pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 Negara Indonesia menyatakan kehendaknya untuk membentuk suatu pemerintahan yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial.³⁹

Dengan demikian kewajiban negara atau pemerintah untuk mewujudkan kesejahteraan umum dan keadilan sosial serta hak-hak rakyat untuk memperoleh segala bentuk kesejahteraan dan keadilan, bukan sekedar akibat pertumbuhan paham atau teori-teori kenegaraan baru, melainkan sebagai suatu ketentuan hukum yang dimuat dalam Undang-Undang Dasar.

Setiap negara mencoba untuk melaksanakan atau mempertinggi tarap hidup rakyatnya, meluaskan tarap ekonomi dan kehidupan masyarakat. Menurut Barents usaha ini merupakan suatu perluasan fungsi ketertiban dan ketentraman (*Police State dan Welfare State*), dan mengandung suatu kecenderungan untuk lebih menyesuaikan hukum dengan kebutuhan-kebutuhan kemasyarakatan.⁴⁰

Usaha menyelenggarakan kesejahteraan diadakan melalui peraturan yang merupakan hukum sosial (*Social Legislation*). Usaha yang dimaksud dapat dijumpai dalam Pasal 28C ayat (1) dan Pasal 28H ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945 yang berbunyi sebagai berikut:⁴¹

³⁹ lihat Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 Alinea ke-4

⁴⁰ Moh. Kusnardi dan Bintang R. Saragih, *Ilmu Negara*, Ctk. Kelima, Gaya Media Pratama, Jakarta, 2005, hlm. 228

⁴¹ Pasal 28C ayat (1) dan Pasal 28H ayat (1) undang-Undang Dasar 1945

Pasal 28C ayat: (1) Setiap orang berhak mengembangkan diri melalui pemenuhan kebutuhan dasarnya, berhak mendapat pendidikan dan memperoleh manfaat dari ilmu pengetahuan dan teknologi, seni dan budaya, demi meningkatkan kualitas hidupnya dan demi kesejahteraan umat manusia.

Pasal 28H ayat: (1) Setiap orang berhak hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal, dan mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat serta berhak memperoleh pelayanan kesehatan.

Selain itu juga dalam penjelasan Undang-Undang Dasar 1945 ditetapkan Negara Indonesia berdasarkan atas hukum⁴² (*Rechtsstaat*), tidak berdasarkan kekuasaan belaka (*Machtsstaat*). Jelaslah bahwa Indonesia adalah suatu negara hukum yang bertujuan untuk mewujudkan kesejahteraan umum, membentuk suatu masyarakat yang adil dan makmur berdasarkan Pancasila.

C. Konsep Kesejahteraan Dalam Nomokrasi Islam

Pemikiran tentang negara telah pula diletakkan dasar-dasarnya oleh seorang pemikir Islam yang terkenal dan diakui otoritasnya oleh sarjana barat yakni Ibnu Khaldun. Ibnu Khaldun berpendapat nomokrasi Islam yang merupakan terjemahan dari (*Siyasah diniyah*) adalah suatu sistem pemerintahan yang didasarkan pada asas-asas dan kaidah-kaidah hukum Islam atau Syari'ah, ia merupakan *Rule of Islamic Law*.⁴³ Nomokrasi Islam memiliki atau ditandai oleh prinsip-prinsip umum yang digariskan dalam Al-Qur'an dan dicontohkan dalam sunnah.

⁴² lihat Penjelasan Undang-Undang Dasar 1945

⁴³ Muhammad Tahir Azhary, *Negara hukum, Suatu Studi Tentang Prinsip-Prinsipnya Dilihat Dari Segi Hukum Islam, Implementasinya Pada Periode Negara Madinah Dan Masa Kini*, Ctk. Pertama, Prenada Media, Jakarta, 2003, hlm. 85

1. Prinsip-Prinsip Umum Nomokrasi Islam

Dalam nomokrasi Islam, baik syari'ah maupun hukum yang didasarkan pada rasio manusia, kedua-duanya berfungsi dan berperan dalam negara. Nomokrasi Islam adalah suatu negara hukum yang memiliki prinsip-prinsip umum sebagai berikut:

1. Prinsip kekuasaan sebagai amanah;
2. Prinsip musyawarah;
3. Prinsip keadilan;
4. Prinsip persamaan;
5. Prinsip pengakuan dan perlindungan setiap hak-hak asasi manusia;
6. Prinsip peradilan bebas;
7. Prinsip perdamaian;
8. Prinsip kesejahteraan; dan
9. Prinsip ketaatan rakyat.

2. Penerapan Prinsip Kesejahteraan Pada Masa Rasulullah

Prinsip-prinsip nomokrasi Islam sebagaimana tersebut diatas telah mulai dilaksanakan sejak masa Rasulullah, Nabi Muhammad saw sebagai Rasulullah tidak hanya menerapkan prinsip kesejahteraan sosial dalam makna pemenuhan akan kebutuhan materiil atau kebendaan saja, akan tetapi dalam kedudukannya sebagai Rasulullah dan kepala negara madinah, Nabi Muhammad telah menerapkan suatu prinsip kesejahteraan untuk dua macam kepentingan yaitu baik

kepentingan kesejahteraan materiil bagi semua warga negara maupun kesejahteraan yang bersifat spiritual bagi mereka. Nabi Muhammad telah melaksanakan dan menerapkan suatu prinsip keseimbangan antara kebahagiaan dan kesejahteraan duniawiyah dan ukhrawiyah. Prinsip ini diajarkan dalam Al-Qur'an sebagaimana tercantum dalam doa:⁴⁴

وَمِنْهُمْ مَنْ يَقُولُ رَبَّنَا آتِنَا فِي الدُّنْيَا حَسَنَةً وَفِي الْآخِرَةِ حَسَنَةً
وَقِنَا عَذَابَ النَّارِ (البقرة: ٢٠١)

Artinya: “Wahai Tuhan kami berikanlah kepada kami di dunia kesejahteraan dan kebahagiaan, serta di akhirat kesejahteraan dan kebahagiaan dan lindungilah kami dari siksa api neraka”.

Prinsip ini dapat dikatakan merupakan salah satu ciri khusus nomokrasi Islam yang membedakan cita-cita kenegaraan dalam pemikiran barat yang cenderung mengutamakan kesejahteraan materiil dan mengabaikan kesejahteraan spiritual atau setidaknya kurang memperhatikan segi kesejahteraan spiritual bagi rakyat. Prinsip keseimbangan merupakan dua macam dotrin Islam yang pokok yaitu hubungan antara manusia dengan Allah dan hubungan manusia dengan manusia, keduanya dalam Al-Qur'an disebut sebagai (*Hablun min Allah wa hablun min al-nas*).⁴⁵

Pada masa pemerintahan Nabi Muhammad periode madinah membuktikan bahwa sejak semula Islam mempertautkan dengan erat antara agama dan Negara.

⁴⁴ *Ibid*; hlm. 168

⁴⁵ *Ibid*; hlm. 157

Prinsip-prinsip nomokrasi Islam pada masa pemerintahan Nabi Muhammad bukan merupakan sekedar idealisme, akan tetapi prinsip-prinsip nomokrasi Islam itu dikristalisasikan dalam kehidupan bermasyarakat dan bernegara.

3. Penerapan Prinsip Kesejahteraan Pada Masa Khulafa'Rasyidin

Prinsip-prinsip negara hukum telah merupakan batas-batas kewenangan Nabi maupun Khulafa' Rasyidin sebagai kepala negara madinah. Sebagai kepala negara mereka memiliki tanggung jawab yang berat bukan hanya kepada rakyat yang mereka perintah, tetapi tanggung jawab amanat kekuasaan yang mereka terima dan terapkan kelak kepada Allah. Ini merupakan alasan utama bagi mereka sehingga sangat berhati-hati dalam memperlakukan rakyatnya, maka prinsip-prinsip umum yang ada dalam nomokrasi Islam sudah merupakan suatu kewajiban untuk diwujudkan dalam tata kehidupan bermasyarakat dan bernegara.

Masa Khulafa' Rasyidin yang diperintah oleh Abu Bakar telah melaksanakan prinsip-prinsip yang telah digariskan Nabi mengenai hal ketaatan kepada pemegang kekuasaan negara (*Ulil Amri*) dalam kedudukannya sebagai kepala negara madinah. Kemudian masa khalifah Umar yang menggantikan kepemimpinan Abu Bakar semakin berhasil mengembangkan sistem pemerintahan Islam dengan menerapkan prinsip nomokrasi Islam.

Prinsip kesejahteraan sebagaimana dalam nomokrasi Islam telah diterapkan pada masa khalifah Umar, ia sangat memperhatikan kesejahteraan pegawai negara. Kepada mereka disediakan gaji atau penghasilan yang cukup, dengan cara ini penyelewengan terhadap kekayaan negara dapat dihindari. Akan tetapi

kesejahteraan rakyat juga tidak terabaikan, dengan kebiasaan yang dilakukan oleh khalifah Umar pada setiap malam melakukan perjalanan keliling untuk menyelidiki dan mengetahui bagaimana kehidupan rakyatnya. Suatu ketika beliau dalam perjalanannya menyaksikan seorang ibu yang sedang merebus sesuatu untuk anaknya yang sedang kelaparan, tetapi yang direbus hanyalah air guna menghibur anaknya yang kelaparan akibat tidak punya bahan makanan. Khalifah Umar merasa dialah yang bertanggung jawab atas kejadian tersebut, hal tersebut tidak sepatutnya terjadi, maka pada saat itu juga beliau meninggalkan tempat tersebut dan segera kembali membawa sejumlah bahan makanan. Begitulah cara khalifah Umar melaksanakan prinsip kesejahteraan.

Selain hal tersebut diatas, pada masa khalifah Umar juga telah banyak dilakukan perbaikan dan peningkatan kehidupan negara yang merupakan penerapan dari prinsip kesejahteraan, antara lain:⁴⁶

1. Pembangunan kota-kota dan saluran air;
2. Pemeliharaan dan pengasuhan anak-anak yatim;
3. Tunjangan sosial bagi orang-orang miskin di kalangan non muslim;
4. Pembangunan tempat-tempat belajar;
5. Jaminan sosial yang cukup bagi para pengangguran; dan
6. Pemberian gaji bagi imam dan muazin.

Pada masa pemerintahan khalifah Usman, prinsip kesejahteraan diwujudkan melalui pemenuhan kas negara (*baitul mal*). Tentang rampasan perang dari Afrika

⁴⁶ *Ibid*; hlm. 183

Utara yang pernah beliau berikan kepada gubernur Mesir, setelah diproses maka rampasan tersebut beliau ambil kembali dan telah diserahkan kepada kas negara, dengan demikian kas negara mengalami pertambahan. Hal tersebut dimaksudkan untuk memenuhi kesejahteraan warga negara dengan telah meningkatkan jumlah tunjangan sosial kepada golongan yang tidak mampu.

Prinsip kesejahteraan dalam nomokrasi Islam bertujuan mewujudkan keadilan sosial dan keadilan ekonomi bagi seluruh anggota masyarakat. Tugas itu dibebankan kepada penyelenggara negara dan rakyat. Pengertian keadilan sosial dalam nomokrasi Islam bukan hanya sekedar pemenuhan kebutuhan materiil atau kebendaan saja, akan tetapi mencakup juga pemenuhan kebutuhan spiritual. Negara berkewajiban memperhatikan dua macam kebutuhan itu dan menyediakan jaminan sosial untuk mereka yang kurang atau tidak mampu. Al-Qur'an telah menetapkan sejumlah sumber-sumber dana untuk jaminan sosial bagi anggota masyarakat dengan berpedoman pada prinsip keadilan sosial dan keadilan ekonomi. Sumber-sumber dana tersebut antara lain seperti zakat, infaq, sadaqah, hibah, wakaf, dan pendapatan negara lainnya.

Untuk mewujudkan prinsip kesejahteraan ini yang dalam Al-Qur'an dirumuskan dengan kata-kata (*baladun thayibatun wa rabbun ghafir*) yaitu suatu negara yang sejahtera di bawah ridha Allah. Negara berkewajiban mengatur dan mengalokasikan dana dalam jumlah yang cukup untuk keperluan jaminan sosial bagi mereka yang memerlukannya.

Dalam nomokrasi Islam hanya ada satu motifasi pelaksanaan prinsip kesejahteraan yaitu doktrin Islam (*hablun min Allah wa hablun min al-nas*) yaitu

aspek ibadah dan aspek muamalah, dengan kata lain perwujudan prinsip kesejahteraan itu semata-mata bertujuan untuk mewujudkan keadilan sosial dalam masyarakat sesuai dengan perintah Allah.

D. Makna Dan Upaya Kesejahteraan Di Indonesia

1. Beberapa Makna Kesejahteraan

Kesejahteraan merupakan suatu kehendak umum yang ada pada setiap orang, keluarga, masyarakat, bahkan suatu negara atau gabungan dari negara-negara dalam kesatuan masyarakat internasional. Untuk dapat memahami makna kesejahteraan, dapat dimulai dari tatanan kehidupan suatu keluarga sebagai berikut. Sejahtera adalah keadaan keluarga yang hidup makmur, dalam kelompok teratur, berdasarkan sistem nilai, bebas dari penyakit, tidak ada gangguan, dan menyenangkan.⁴⁷

Faktor-faktor penjabar dari konsep kesejahteraan adalah sebagai berikut; Faktor ekonomi berkenaan dengan kemakmuran yang pada dasarnya meliputi kecukupan sandang, pangan, dan perumahan yang diperoleh karena mampu bekerja keras. Faktor sosial berkenaan dengan hidup berkelompok secara teratur. Faktor budaya berkenaan dengan pola hidup berdasarkan nilai. Faktor kesehatan berkenaan dengan hidup bersih bebas dari penyakit. Faktor keamanan berkenaan dengan ketentraman karena tidak ada gangguan fisik dan mental. Faktor hiburan berkenaan dengan kesenangan hidup yang menyegarkan.

⁴⁷ Abdulkadir Muhammad, *Ilmu Sosial Budaya Dasar*, Ctk. Pertama, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2005, hlm. 34

Dari uraian diatas maka muncul dua konsep kesejahteraan, yaitu *pertama* sejahtera dalam arti hidup sempurna atau lengkap yakni jika dalam hidup sudah terpenuhinya faktor-faktor ekonomi, sosial, budaya, kesehatan, keamanan, maupun hiburan. Dan yang *kedua* sejahtera dalam arti hidup makmur yakni kecukupan sandang, pangan, dan perumahan karena mampu bekerja keras.

Menurut Kohs (1966) jika usaha-usaha kesejahteraan sosial dilakukan atas dasar dorongan kemurahan hati (*charity*) dan kasih sayang (*philatropy*) maka sesungguhnya sejak zaman primitif pun manusia sudah menunjukkan adanya dorongan-dorongan untuk melakukan usaha perlindungan diri sendiri, kesejahteraan keluarga, dan kesejahteraan kelompok mereka dalam kehidupan.⁴⁸

Pemerintah dan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, pada tahun 1983 merumuskan konsep kesejahteraan sosial. Menurut mereka kesejahteraan sosial ialah suatu tatanan kehidupan dan penghidupan sosial, material maupun spiritual yang diliputi oleh rasa keselamatan, kesusilaan, dan ketentraman lahir batin, yang memungkinkan bagi setiap warga negara untuk melakukan usaha pemenuhan kebutuhan-kebutuhan jasmaniah, rohaniah, dan sosial yang sebaik-baiknya bagi diri, keluarga, serta masyarakat dengan menjunjung tinggi hak-hak asasi serta kewajiban manusia sesuai dengan Pancasila.⁴⁹

⁴⁸ Mohammad Suud, *Tiga Orientasi Kesejahteraan Sosial*, Ctk. Pertama, Prestasi Pustaka, Jakarta, 2006, hlm. 2

⁴⁹ *Ibid*; hlm. 4

Segal dan Brzuzy (1998) berpendapat bahwa kesejahteraan sosial adalah kondisi sejahtera dari suatu masyarakat. Kesejahteraan sosial yang dimaksud meliputi kesehatan, ekonomi, kebahagiaan, dan kualitas hidup rakyat.⁵⁰

Definisi dari Perserikatan Bangsa-Bangsa sebagaimana yang dikutiip oleh Sumarnonugroho (1991) merumuskan bahwa kesejahteraan sosial sebagai fungsi terorganisasi adalah kumpulan kegiatan-kegiatan yang bermaksud untuk memungkinkan individu-individu, keluarga, kelompok-kelompok, dan komunitas-komunitas menanggulangi masalah sosial yang diakibatkan oleh perubahan kondisi-kondisi. Tetapi disamping itu secar luas kesejahteraan sosial mempunyai fungsi terhadap pelayanan-pelayanan khusus, kesejahteraan sosial mempunyai fungsi lebih lanjut ke bidang yang lebih luas di dalam pembangunan sosial suatu negara.⁵¹

Dunham (1965) mendefinisikan kesejahteraan sosial sebagai kegiatan-kegiatan yang terorganisasi bagi peningkatan kesejahteraan sosial melalui menolong orang untuk memenuhi kebutuhan-kebutuhan dalam beberapa bidang seperti kehidupan keluarga dan anak, kesehatan, penyesuaian sosial, waktu senggang, standar-standar kehidupan, dan hubungan-hubungan sosial. Pelayanan-pelayanan kesejahteraan sosial memberi perhatian terhadap individu-individu, kelompok-kelompok, komonitas-komonitas, dan kesatuan-kesatuan penduduk

⁵⁰ *Ibid*; hlm. 5

⁵¹ *Ibid*; hlm. 9

yang lebih luas. Pelayanan-pelayanan ini meliputi perawatan, penyembuhan, dan pencegahan.⁵²

2. Upaya Kesejahteraan Di Indonesia

Pada saat ini bangsa Indonesia masih mengalami berbagai masalah dalam pembangunan sebagai upaya menciptakan kesejahteraan. Salah satu masalah yang dihadapi adalah masalah kependudukan khususnya yang menyangkut segi.⁵³

1. Jumlah penduduk yang relatif besar;
2. Pertumbuhan yang relatif tinggi;
3. Penyebaran penduduk yang kurang seimbang; dan
4. Tingkat sosial ekonomi yang relatif masih rendah.

Perkembangan kependudukan di Indonesia, merupakan bagian dari kebijakan dan strategi pembangunan nasional. Hal tersebut tertuang pada kebijakan bidang kesejahteraan rakyat, pendidikan, dan kebudayaan, termasuk juga dalam sektor kependudukan yang menyangkut jumlah, ciri utama, pertumbuhan, persebaran, mobilitas, kualitas, serta kondisi kesejahteraan. Kebijakan tersebut dijabarkan lebih lanjut dalam berbagai program yang bersifat lintas bidang dan lintas sektor.

Salah satu bentuk program kependudukan yang dilaksanakan oleh pemerintah Indonesia adalah program keluarga berencana nasional. Diharapkan dalam pelaksanaannya mampu mewujudkan masyarakat dalam jumlah yang relatif kecil, tetapi mampu menjadi sumber daya manusia yang maju. Tumbuhnya pola

⁵² *Ibid*; hlm. 7

⁵³ Badan Koordinasi Keluarga Berencana Nasional, *Sejarah Perkembangan KB Di Indonesia*, Tanpa Cetakan, BKKBN, Jakarta, 1983, hlm. 3

keluarga kecil dalam masyarakat membantu negara dalam mengendalikan pertumbuhan penduduk, sehingga dengan demikian prinsip kesejahteraan dapat diwujudkan melalui peranserta antara pemerintah bersama masyarakat.

Keluarga berencana berarti keluarga yang bertanggungjawab di mana suami istri merencanakan kebahagiaan keluarganya dengan memakai akal sehat sambil memperhatikan perkembangan masyarakat pada umumnya.⁵⁴ Keluarga berencana bukan berarti hanya membatasi jumlah anak, misal hanya dua anak saja. Tetapi keluarga berencana juga mengatur waktu kelahiran, selisih usia antar anak-anak, pendidikan anak, dan peningkatan kebahagiaan maupun tingkat kesejahteraan keluarga.

Thomas Robert Malthus mengemukakan teori mengenai penduduk.⁵⁵ Ada dua pokok pendapatnya;

1. Bahan makanan adalah penting untuk kehidupan manusia;
2. Nafsu manusia tidak dapat ditahan.

Selain itu ia juga mengatakan bahwa pertumbuhan penduduk jauh lebih cepat dari bahan makanan, akibatnya pada suatu saat akan terjadi perbedaan yang besar antara penduduk dengan kebutuhan hidupnya.

Malthus berpendapat, ada faktor-faktor pencegah yang dapat mengurangi kegoncangan terhadap perbandingan antara penduduk dengan kebutuhan hidup manusia, yaitu dengan jalan:

⁵⁴ Johan Suban Tukan, *Metode Pendidikan Seks, Perkawinan, Dan Keluarga*, Ctk. Pertama, Erlangga, Jakarta, 1993, hlm. 89

⁵⁵ Badan Koordinasi Keluarga Berencana Nasional, *op. cit.*, hlm. 6

1. *Preventive Checks* yaitu faktor-faktor yang dapat menghambat jumlah kelahiran yang lazim dengan disebut sebagai hambatan moral, termasuk di dalamnya antara lain seperti:

- a. Penundaan masa perkawinan;
- b. Mengendalikan hawa nafsu;
- c. Pantangan kawin.

2. *Positive Checks* yaitu faktor-faktor yang menyebabkan bertambahnya kematian, termasuk didalamnya antara lain seperti:

- a. Bencana alam;
- b. Wabah penyakit;
- c. Kejahatan; dan
- d. Peperangan.

Preventive Checks biasanya berakibat menurunkan pertumbuhan penduduk pada negara-negara berkembang. Maka dari pendapat tersebut lahirlah upaya untuk mengatur masalah kependudukan di Indonesia, dengan dimunculkannya program keluarga berencana.

Arsene Dumont menyatakan bahwa perkembangan penduduk bertolak dari keadaan sosial ekonomi masyarakat. Maka melalui teori kapilaritas sosialnya Dumont menyebutkan bahwa seseorang cenderung berusaha mencapai kedudukan tertinggi dalam masyarakat. Untuk dapat mencapai kedudukan sosial ekonomi

tersebut, pola keluarga besar merupakan beban yang berat sehingga seseorang dengan sadar membuat perencanaan besarnya keluarga.⁵⁶

Kebijaksanaan kependudukan nasional bertujuan mempengaruhi sistem demografik. Untuk itu guna membawa penduduk pada suatu keadaan yang menguntungkan bagi pembangunan nasional, maka perlu meningkatkan kualitas hidup penduduk dalam jumlah yang cukup dalam arti tidak terlalu banyak dan tidak terlalu sedikit. Karena tujuan akhir dari pembangunan adalah untuk meningkatkan kemakmuran dan kesejahteraan masyarakat.

Pembangunan keluarga sejahtera ditujukan untuk pengembangan kualitas keluarga yang bercirikan kemandirian dan ketahanan mencakup aspek pendidikan, kesehatan, ekonomi, sosial budaya, kemandirian keluarga, mental- spiritual, dan nilai-nilai agama melalui upaya keluarga berencana untuk meningkatkan kepedulian dan peran serta masyarakat dalam melembagakan dan membudayakan norma keluarga kecil, bahagia, dan sejahtera. Untuk itu terdapat dua sasaran yang harus dicapai, yaitu sasaran kuantitatif yang meliputi pengaturan kelahiran dan pendewasaan usia perkawinan, dan sasaran kualitatif meliputi pembinaan ketahanan keluarga dan peningkatan kesejahteraan keluarga.⁵⁷

Guna mencapai tujuan tersebut di bentuklah sebuah wadah keluarga berencana. Berawal dari pembentukan Lembaga Keluarga Berencana Nasional (LKBN) pada tanggal 17 Oktober 1968 berdasarkan surat keputusan Menteri Kesejahteraan Rakyat Nomor 36/Kpts/Kesra/X/1968 yang berstatus sebagai

⁵⁶ Santoso Soeroso, *Mengarusutamakan Pembangunan Berwawasan Kependudukan Di Indonesia*, Ctk. Pertama, Penerbit Buku Kedokteran EGC, Jakarta, 2005, hlm. 3

⁵⁷ *Ibid*; hlm. 60

lembaga semi pemerintahan dengan penyelenggaraan yang dilakukan oleh masyarakat yang bantuan dan bimbingan pemerintah. Lembaga ini mempunyai dua fungsi yakni mengembangkan keluarga berencana dan mengelola segala jenis bantuan.⁵⁸

Pembangunan berwawasan kependudukan adalah konsepsi yang menyatukan pembangunan dan kependudukan dalam suatu konsepsi secara komprehensif dan integral.⁵⁹ Dengan pemerintah telah memastikan program keluarga berencana sebagai bagian integral dari pembangunan, maka kemudian pemerintah memastikan bahwa program keluarga berencana menjadi program pemerintah sepenuhnya. Untuk mengelola program keluarga berencana pemerintah membentuk Badan Koordinasi Keluarga Berencana Nasional (BKKBN) berdasarkan Keputusan Presiden Nomor 8 Tahun 1970.

Keberadaan Badan Koordinasi Keluarga Berencana Nasional lebih dipertegas lagi dengan di keluarkannya Keputusan Presiden Nomor 33 Tahun 1972 yang menggantikan Keputusan Presiden Nomor 8 Tahun 1970 dengan menjadikan Badan Koordinasi Keluarga Berencana Nasional sebagai Lembaga Pemerintah Non Departemen yang berkedudukan langsung di bawah Presiden.⁶⁰

Dengan adanya penyesuaian dan peningkatan Organisasi Badan Koordinasi Keluarga Berencana Nasional maka dirasa perlu menambahkan secara struktural wadah kependudukan yang belum ada dalam Keputusan Presiden Nomor 33 Tahun 1972. Untuk itu disusunlah Organisasi Badan Koordinasi Keluarga

⁵⁸ Badan Koordinasi Keluarga Berencana Nasional, *op. cit.*, hlm. 18

⁵⁹ Santoso Soeroso, *op.cit.*, hlm. 71

⁶⁰ Badan Koordinasi Keluarga Berencana Nasional, *op. cit.*, hlm. 26

Berencana Nasional yang baru berdasarkan Keputusan Presiden Nomor 38 Tahun 1978 dengan kedudukan sebagai Lembaga Pemerintah Non Departemen yang berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Presiden, dengan tugas pokok mempersiapkan kebijaksanaan umum dan mengkoordinasikan pelaksanaan program keluarga berencana nasional dan kependudukan yang mendukung baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah serta mengkoordinasikan penyelenggaraan pelaksanaannya di lapangan.⁶¹

Dengan pertimbangan sebagai bagian integral pembangunan nasional, maka program keluarga berencana perlu ditingkatkan dengan jalan lebih memanfaatkan dan memperluas kemampuan fasilitas dan sumberdaya yang tersedia. Selain itu untuk dapat lebih menjamin tingkat kesejahteraan yang memadai dipandang perlu mempercepat penurunan tingkat kelahiran. Maka perlu menggiatkan dan mengefektifkan koordinasi dan pengikut sertaan masyarakat maupun pemerintah ke arah terwujudnya tujuan dan sasaran yang telah ditetapkan. Pertimbangan inilah yang menjadikan dikeluarkannya Keputusan Presiden Nomor 64 Tahun 1983 yang merupakan penyempurna organisasi sebagaimana diatur dalam Keputusan Presiden Nomor 38 Tahun 1978.⁶²

Dengan adanya penyerahan kewenangan bidang Keluarga Berencana Nasional dari Pemerintah Pusat kepada Pemerintah daerah pada tanggal 16 Desember 2003 sesuai Keputusan Presiden Nomor 46 Tahun 2002, maka hal ini lebih jauh mempunyai tujuan untuk meningkatkan pelayanan umum yang meliputi bidang bina program, keluarga berencana dan keluarga sejahtera sampai pada

⁶¹ *Ibid*; hlm. 33

⁶² *Ibid*; hlm. 42

tahap oprasional di lapangan, sehingga penanganan terhadap norma keluarga kecil, bahagia, dan sejahtera lebih dapat ditumbuhkan kembali. Atas dasar inilah Badan Koordinasi Keluarga Berencana Nasional pada tingkat Daerah Kabupaten atau Kota menjadi kewenangan Daerah Kabupaten atau Kota sepenuhnya, dengan kewajiban Daerah Kabupaten atau Kota harus membentuk sebuah lembaga yang menggantikan Badan Koordinasi Keluarga Berencana Nasional pada tingkat Daerah Kabupaten atau Kota. Melihat relatif beratnya tugas dan fungsi Badan Koordinasi Keluarga Berencana Nasional serta dalam rangka menangani potensi ledakan jumlah penduduk, maka perlu kiranya membentuk sebuah dinas yang menangani bidang keluarga berencana di Daerah Kabupaten atau Kota.

E. Negara Hukum Dan Otonomi Daerah

1. Konsep Otonomi Daerah Dalam Negara Hukum

Dari unsur pemisahan kekuasaan yang ada pada negara hukum kesejahteraan. Montesquieu membagi kekuasaan negara dalam tiga organ, yang dikenal dengan teori *Trias Politica* yakni:

- a. Legislatif yaitu organ yang mempunyai tugas membuat Undang-Undang;
- b. Eksekutif yaitu organ yang mempunyai tugas melaksanakan Undang-Undang; dan
- c. Yudikatif yaitu organ yang mempunyai tugas mengawasi agar semua peraturan ditaati.

Gagasan Montesquieu ini sama artinya dengan pemencaran kekuasaan secara horizontal yang melahirkan lembaga-lembaga negara ditingkat pusat yang kedudukannya sejajar seperti legeslatif, eksekutif, dan yudikatif. Sedangkan pemencaran kekuasaan secara vertikal melahirkan pemerintahan pusat dan pemerintahan daerah otonom yang memikul hak desentralisasi, jadi artinya desentralisasi ialah pemencaran kekuasaan secara vertikal.

Pemerintahan Daerah adalah suatu pemerintahan otonom dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang artinya Pemerintahan Daerah yang dibagi atas Daerah-Daerah Provinsi, Kabupaten, dan Kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahannya. Yakni sesuai dengan asas otonomi dan tugas pembantu.⁶³

Desentralisasi adalah penyerahan urusan dari Pemerintah Pusat kepada Pemerintah Daerah. Kemudian yang dimaksud dengan otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan.⁶⁴ Tujuan otonomi ialah untuk mencapai efektivitas dan efisiensi dalam pelayanan kepada masyarakat.

Moh. Mahfud MD berpendapat bahwa dengan adanya desentralisasi dan otonomi daerah dapat juga dipandang sebagai bagian penting dari prinsip negara hukum, sebab dengan desentralisasi dan otonomi dengan sendirinya ada pembatasan kekuasaan seperti yang dituntut di dalam negara hukum dan penganut

⁶³ lihat UUD 1945 Pasal 18 (1 dan 2)

⁶⁴ lihat Ketentuan Umum UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah

konstitusionalisme.⁶⁵ Hal ini berkaitan dengan pengertian-pengertian materiil dari demokrasi maupun paham negara hukum kesejahteraan sebagai suatu bentuk lebih lanjut dari paham negara berdasarkan atas hukum. Baik dari sudut pandang materiil dari demokrasi maupun negara kesejahteraan, fungsi utama pemerintah bukan sekedar pemberi ketertiban dan keamanan, melainkan sebagai penyelenggara kesejahteraan umum dan keadilan sosial.

Fungsi kesejahteraan harus diusahakan dilekatkan pada satuan-satuan pemerintahan yang lebih dekat pada pusat-pusat kesejahteraan. Otonomilah sebagai ujung tombak usaha mewujudkan kesejahteraan tersebut.⁶⁶ Mengingat fungsi kesejahteraan akan menghadapi pemerintahan pada kenyataan kongkrit yang berbeda-beda antara daerah yang satu dengan lainnya, serta berkembang mengikuti dinamika kebutuhan masyarakat setempat. Untuk itu dalam otonomi dibutuhkan ruang gerak yang cukup untuk melakukan kebebasan menjalankan pemerintahan sekaligus mencerminkan otonomi sebagai satuan demokratis.

Dalam rangka penyelenggaraan Pemerintahan Daerah sesuai dengan amanat Undang-Undang Dasar 1945, Pemerintah Daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan dan peran serta masyarakat, serta peningkatan daya saing daerah dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan, dan kekhasan suatu daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

⁶⁵ Nukthoh Arfawie Kurde, *op.cit.*, hlm. 116

⁶⁶ Bagir Manan, *op.cit.* hlm. 26

2. Prinsip-Prinsip Otonomi Daerah

Dalam menghadapi perkembangan keadaan baik di dalam maupun di luar negeri serta tantangan persaingan global, dipandang perlu menyelenggarakan otonomi daerah dengan memberikan kewenangan yang luas, nyata, dan bertanggung jawab kepada daerah secara proporsional yang diwujudkan dengan pengaturan, pembagian, pemanfaatan sumber daya nasional, serta perimbangan keuangan.

a. Prinsip Otonomi Seluas-Luasnya

Adapun maksud dari kewenangan otonomi seluas-luasnya adalah keleluasaan daerah yang mencakup kewenangan seluruh bidang pemerintahan, kecuali kewenangan dibidang politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, agama, moneter dan fiskal, serta kewenangan bidang lain yang akan ditetapkan dengan peraturan pemerintah. Kewenangan bidang lain yaitu kewenangan menetapkan kebijaksanaan nasional yang meliputi:⁶⁷

1. Perencanaan nasional dan pengendalian pembangunan nasional secara makro;
2. Dana perimbangan keuangan;
3. Sistem administrasi negara dan lembaga perekonomian negara;
4. Pembinaan dan pemberdayaan sumber daya manusia ;
5. Pendayagunaan sumber daya alam serta teknologi tinggi yang strategis;
6. Konservasi; dan
7. Standarisasi nasional.

Disamping itu keleluasaan otonomi mencakup juga kewenangan yang utuh dan bulat dalam penyelenggaraannya, mulai dari perencanaan, pelaksanaan, pengawasan, pengendalian, dan evaluasi.

⁶⁷ *Ibid*; hlm. 51

b. Prinsip Otonomi Nyata

Yang dimaksud dengan nyata ialah merupakan keleluasaan daerah dalam menyelenggarakan kewenangan pemerintah di bidang tertentu yang secara nyata ada dan diperlukan serta tumbuh, hidup, dan berkembang di daerah. Dalam hal daerah mendapat wewenang untuk menangani urusan dibidang tertentu yang diakibatkan adanya penyerahan kewenangan dari pusat kepada daerah, dan sebagai konsekuensi dari hal tersebut dibebankan kepada daerah untuk membentuk suatu organ baru, guna mengadakan suatu urusan. Dengan harapan adanya perbaikan pelayanan kepada masyarakat dan mampu mencapai target kesejahteraan yang merata, serta sesuai dengan kebutuhan dan kemampuan dari tiap-tiap daerah, yang tentunya antara satu daerah dengan daerah yang lainnya berbeda-beda masalah dan cara penyelesaiannya dengan penyelenggaraan urusan yang perlu penyesuaian.

c. Prinsip Otonomi Bertanggung Jawab

Sedangkan yang dimaksud dengan otonomi yang bertanggung jawab adalah berupa perwujudan pertanggungjawaban sebagai konsekuensi dari pemberian hak dan kewenangan kepada daerah. Secara umum adanya pemberian hak dan kewajiban kepada daerah, maka daerah harus dapat meningkatkan pelayanan dan kesejahteraan kepada masyarakat yang tentunya lebih baik, mampu menciptakan juga mengembangkan kehidupan yang demokratis, adil, merata, serta mampu memelihara hubungan yang serasi antara pusat dengan daerah, juga antara satu

daerah dengan daerah yang lainnya, sehingga akan terjaga keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia.⁶⁸

3. Asas-Asas Otonomi Daerah

a. Asas Desentralisasi

Menurut Joeniarto desentralisasi adalah memberikan wewenang dari pemerintrah negara kepada pemerintah lokal untuk mengatur dan mengurus urusan tertentu sebagai urusan rumah tangganya sendiri.⁶⁹ Amrah Muslimin mengartikan desentralisasi adalah pelimpahan wewenang pada badan-badan dan golongan-golongan dalam masyarakat dalam daerah tertentu untuk mengurus rumah tangganya sendiri.⁷⁰ Sedangkan Irawan Soejito mengartikan desentralisasi adalah pelimpahan kewenangan pemerintah kepada pihak lain untuk dilaksanakan.⁷¹

Menurut Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 desentralisasi adalah penyerahan urusan pemerintahan dari pemerintah atau daerah tingkat atasnya kepada daerah menjadi urusan rumah tangganya.⁷² Dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 desentralisasi adalah penyerahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah kepada daerah otonom dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.⁷³ Sedangkan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 mengartikan desentralisasi adalah penyerahan wewenang pemerintahan oleh

⁶⁸ Muji Estiningsih, *op.cit*, hlm.13

⁶⁹ Ni'matul Huda, *op.cit.*, hlm. 307

⁷⁰ *Ibid*

⁷¹ *Ibid*

⁷² *Ibid*

⁷³ *Ibid*

pemerintah kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.⁷⁴

b. Asas Dekonsentrasi

Menurut Joeniarto dekonsentrasi adalah pemberian wewenang oleh pemerintah pusat kepada alat-alat perlengkapan bawahan untuk menyelenggarakan urusan-urusannya yang terdapat di daerah.⁷⁵ Amrah Muslimin mengartikan dekonsentrasi ialah pelimpahan sebagian dari kewenangan pemerintah pusat pada alat-alat pemerintah pusat yang ada di daerah.⁷⁶ Sedangkan Irawan Soejito mengartikan dekonsentrasi adalah pelimpahan kewenangan penguasa kepada pejabat bawahannya sendiri.⁷⁷

Dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 disebutkan dekonsentrasi adalah pelimpahan wewenang dari pemerintah atau kepala wilayah atau kepala instansi Vertikal tingkat atasnya kepada pejabat-pejabat di daerah.⁷⁸ Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 menyebutkan dekonsentrasi adalah pelimpahan wewenang dari pemerintah kepada gubernur sebagai wakil pemerintah dan/ atau perangkat pusat di daerah.⁷⁹ Sedangkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 menyebutkan dekonsentrasi adalah pelimpahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah kepada gubernur sebagai wakil pemerintah dan/ atau kepala instansi Vertikal di wilayah tertentu.⁸⁰

⁷⁴ lihat Ketentuan Umum UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah

⁷⁵ Ni'matul Huda, *op.cit.*, hlm. 310

⁷⁶ *Ibid*

⁷⁷ *Ibid*

⁷⁸ *Ibid*

⁷⁹ *Ibid* hlm. 311

⁸⁰ lihat Ketentuan Umum UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah

c. Asas Tugas Pembantuan

Menurut Amrah Muslimin selain pengertian otonomi terdapat juga istilah lain yang selalu bergandengan dengannya, yakni “*medebewind*” yang artinya kewenangan pemerintah daerah menjalankan sendiri aturan-aturan dari pemerintah pusat atau pemerintah daerah yang lebih tinggi tingkatnya.⁸¹ Sedangkan Joeniarto berpendapat bahwa tugas pembantuan adalah tugas ikut melaksanakan urusan-urusan pemerintah pusat atau pemerintah lokal, yang berhak mengatur dan mengurus rumah tangga tingkat atasannya.⁸²

Dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tugas pembantuan adalah tugas untuk turut serta dalam melaksanakan urusan pemerintahan yang ditugaskan kepada pemerintah desa oleh pemerintah atau pemerintah daerah tingkat atasnya dengan kewajiban mempertanggungjawabkan kepada yang menugaskan.⁸³ Untuk Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 mendefinisikan tugas tugas pembantuan adalah penugasan dari pemerintah kepada daerah atau desa dan dari daerah ke desa untuk melaksanakan tugas tertentu yang disertai pembiayaan sarana dan prasarana serta sumberdaya manusia dengan kewajiban melaporkan pelaksanaannya dan mempertanggungjawabkan kepada yang menugaskan.⁸⁴ Sedangkan dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 dinyatakan tugas pembantuan adalah penugasan dari pemerintah kepada daerah dan/ atau desa dari

⁸¹ Ni'matul Huda, *op.cit.*, hlm. 312

⁸² *Ibid*

⁸³ *Ibid*

⁸⁴ *Ibid*; hlm. 314

pemerintah provinsi kepada kabupaten / kota dan/ atau desa serta dari pemerintah kabupaten / kota kepada desa untuk melaksanakan tugas tertentu.⁸⁵



⁸⁵ lihat Ketentuan Umum UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah

BAB III

KEDUDUKAN DAN PELAKSANAAN TUGAS

DINAS KELUARGA BERENCANA DAN KELUARGA SEJAHTERA

A. Kedudukan Dinas Keluarga Berencana Dan Keluarga Sejahtera

1. Organisasi Perangkat Daerah

Reformasi pemerintahan yang terjadi di Indonesia telah mengakibatkan perubahan sistem pemerintahan sentralistik ke arah desentralisasi, hal tersebut ditandai dengan pemberian otonomi yang luas dan nyata kepada daerah. Dalam implementasi otonomi daerah, salah satu aspek yang cukup strategis ialah aspek Perangkat Daerah. Perangkat Daerah ini adalah organisasi atau lembaga pada Pemerintah Daerah yang bertanggung jawab kepada Kepala Daerah dan membantu Kepala Daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan.

Konsekuensi pelaksanaan otonomi daerah perlu adanya Organisasi Perangkat Daerah, baik di tingkat Provinsi, Kabupaten, maupun Kota. Harapannya Organisasi Perangkat Daerah ini mampu melaksanakan kegiatan pemerintahan, pembangunan, dan kemasyarakatan secara efektif dan efisien, melakukan pelayanan umum serta dapat mengakomodasi aspirasi masyarakat.

Reformasi pemerintahan baik pada Pemerintah Pusat maupun Pemerintah Daerah merupakan kebutuhan dalam upaya mewujudkan pemerintahan yang baik (*Good Governance*). Reformasi pemerintahan pada tingkat Pemerintah Daerah diarahkan untuk melakukan koreksi dan penyempurnaan terhadap segala kekurangan yang terjadi pada pelaksanaan kebijakan desentralisasi sebagai ujung

tombak dalam pelaksanaan fungsi utama pemerintahan, yakni pelayanan publik yang secara langsung bersentuhan dengan pemenuhan kebutuhan masyarakat.

Dengan adanya otonomi daerah, Organisasi Perangkat Daerah diharapkan menjadi organisasi yang solid dan mampu berperan sebagai wadah bagi pelaksanaan fungsi-fungsi pemerintah serta sebagai media interaksi antara pemerintah dengan institusi daerah lainnya dan dengan masyarakat secara optimal. Maka yang dibutuhkan dalam Organisasi Perangkat Daerah adalah terwujudnya postur organisasi yang proporsional, efisien, dan efektif yang disusun berdasarkan prinsip-prinsip organisasi. Oleh karena itu dibutuhkan aturan yang baik dan jelas sebagai dasar pembentukan Organisasi Perangkat Daerah sesuai dengan tingkat kebutuhan nyata.

Bagi daerah otonom yang luas dan kebijaksanaan, apabila diterjemahkan sebagai kebebasan yang bertanggung jawab untuk memilih dan menentukan kewenangan yang sesuai kebutuhan daerah dan dalam batas-batas kemampuan anggaran yang tersedia untuk membiayainya. Dengan demikian, otonomi yang luas tidak diartikan bebas semuanya dan dengan begitu maka daerah akan selalu mempertimbangkan bukan hanya soal banyak atau sedikitnya urusan yang ditangani, tetapi lebih kepada manfaat yang diperoleh masyarakat.

Kebijakan dalam penataan Kelembagaan Pemerintah Daerah lebih diarahkan pada upaya *rightsizing* yaitu upaya penyederhanaan birokrasi pemerintah yang diarahkan untuk mengembangkan organisasi yang lebih proporsional, datar, transparan, hierarki yang pendek, dan terdesentralisasi kewenangannya. Oleh karena itu dalam pembentukan Organisasi Perangkat Daerah harus di dasarkan

pada tingkat kebutuhan nyata, visi dan misi yang jelas, serta strategi dalam pencapaian visi dan misi.

Dengan upaya tersebut diharapkan Organisasi Perangkat Daerah tidak akan terlalu besar dan pembedangannya tidak terlalu melebar. Di samping itu, dengan semangat pembaharuan fungsi-fungsi pemerintah dalam rangka mendukung terwujudnya tata Pemerintahan Daerah yang baik, Pemerintah Daerah diharapkan menciptakan Organisasi Perangkat Daerahnya yang lebih efisien dengan memberi ruang partisipasi masyarakat yang lebih besar dalam penyelenggaraan pembangunan di daerah. Maka dengan demikian, langkah-langkah penataan perangkat daerah diarahkan untuk mewujudkan postur Organisasi Perangkat Daerah yang proporsional, efisien, dan efektif dengan didukung oleh sumber daya manusia yang berkualitas serta diterapkannya manajemen yang baik dalam menjalankan organisasi tersebut.

Dalam rangka mewujudkan Organisasi Perangkat Daerah yang ideal secara teoritik dan konseptual, maka dibutuhkan peraturang yang mampu mewujudkan terbentuknya kelembagaan daerah sebagaimana diharapkan. Dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, terdapat beberapa pokok pikiran terkait dengan Keperangkat Daerahan. Pokok pikiran tersebut terdapat dalam Pasal 120 sampai dengan Pasal 128:

1. Dalam Pasal 120 (2); Perangkat Daerah Kabupaten atau Kota terdiri atas Sekretariat Daerah, Sekretariat DPRD, Dinas Daerah, Lembaga Teknis Daerah, Kecamatan, dan Kelurahan.

2. Dalam Pasal 121 (2); Sekretariat Daerah mempunyai tugas dan kewajiban membantu Kepala Daerah dalam menyusun kebijakan dan mengkoordinasikan Dinas Daerah dan Lembaga Teknis Daerah.
3. Dalam Pasal 124 (1); Dinas Daerah merupakan unsur pelaksana otonomi daerah, Pasal 124 (3); Kepala Dinas Daerah bertanggung jawab kepada Kepala Daerah melalui Sekretariat Daerah.
4. Dalam Pasal 128; Susunan Organisasi Perangkat Daerah ditetapkan dalam Peraturan Daerah dan berpedoman pada Peraturan Pemerintah.

Sedangkan dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, sebagaimana telah diganti dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Terdapat pokok pikiran yang menghendaki pembentukan Perangkat Daerah didasarkan kepada kebutuhan dan kemampuan daerah, yang dituangkan dalam Peraturan Daerah sesuai dengan pedoman yang ditetapkan oleh pemerintah.

Pedoman yang dimaksud ialah Peraturan Pemerintah Nomor 84 Tahun 2000 tentang Pedoman Organisasi Perangkat Daerah. Peraturan Pemerintah ini telah memberikan kekuasaan dan keleluasaan yang sangat besar kepada Pemerintah Daerah dalam menyusun dan menetapkan Organisasi Perangkat Daerah. Dalam pedoman tersebut sebenarnya telah ditegaskan bahwa penyusunan Kelembagaan Perangkat Daerah harus mempertimbangkan kewenangan yang dimiliki, karakteristik, potensi dan kebutuhan daerah, kemampuan keuangan daerah, ketersediaan sumberdaya aparatur, dan pengembangan pola kemitraan antar daerah serta dengan pihak ketiga.

Namun, kewenangan dan keleluasaan tersebut pada tahap implementasi diterjemahkan secara berbeda-beda oleh masing-masing daerah dan cenderung ditafsirkan sesuai dengan keinginan masing-masing daerah. Dari hasil evaluasi ditemukan fakta adanya kecenderungan untuk membentuk Organisasi Perangkat Daerah yang terlalu besar dan kurang didasarkan pada kebutuhan nyata daerah, pertimbangan pengambilan keputusan penataan kelembagaanpun sering kali cenderung lebih bernuansa politis dari pada pertimbangan rasional obyektif, efisiensi, dan efektivitas.

Kecenderungan tersebut telah membawa implikasi pada pembengkakan Organisasi Perangkat Daerah secara sangat signifikan. Hal ini tentu berpengaruh besar pada inefisiensi alokasi anggaran yang tersedia pada masing-masing daerah. Dana alokasi umum yang semestinya selain untuk belanja pegawai juga diperuntukkan bagi pembangunan dan pemeliharaan sarana dan prasarana untuk kepentingan pelayanan publik, sebagian besar untuk membiayai birokrasi Pemerintah Daerah. Dengan demikian kondisi Kelembagaan Pemerintah Daerah masih belum sejalan dengan makna, maksud, dan tujuan otonomi daerah.

Selain menimbulkan inefisiensi penggunaan sumber daya pembengkakan organisasi juga berdampak pada melebarnya rentan kendali dan kurang terintegrasinya penanganan karena fungsi yang seharusnya ditangani dalam satu kesatuan unit harus dibagi kebeberapa unit organisasi yang pada akhirnya mengarah pada membengkaknya birokrasi. Kondisi tersebut lebih jauh akan berpotensi pada terjadinya disharmoni dan bahkan friksi antar unit organisasi sebagai akibat tarik-menarik kewenangan.

Hasil evaluasi secara komprehensif atas pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 84 Tahun 2000 menjadi dasar pertimbangan perlunya penyempurnaan dan penggantian Peraturan Pemerintah tersebut dengan peraturan yang baru, karena Peraturan Pemerintah Nomor 84 Tahun 2000 dirasa tidak sesuai lagi. Untuk itu pemerintah menggantikannya dengan peraturan yang baru, yakni Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2003 tentang Pedoman Organisasi Perangkat Daerah.

Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2003 ini secara kongkret menggunakan pendekatan kewenangan wajib, yakni pendekatan yang digunakan dalam rangka mengukur urgensi pembentukan Organisasi Perangkat Daerah yang diarahkan semaksimal mungkin mendekati kebutuhan nyata secara obyektif. Dalam Peraturan Pemerintah ini terdapat beberapa kewenangan wajib yang harus dilaksanakan oleh Daerah Kabupaten dan Kota, yang jumlahnya 11 (sebelas) dengan meliputi bidang pekerjaan umum, kesehatan, pendidikan dan kebudayaan, pertanian, perhubungan, industri dan perdagangan, penanaman modal, lingkungan hidup, pertahanan, koperasi, dan tenaga kerja.

Mengacu pada 11 (sebelas) kewenangan wajib tersebut, maka dilakukan pembatasan jumlah maksimal Organisasi Perangkat Daerah dengan bentuk suatu Dinas Kabupaten atau Kota. Jumlah maksimal Dinas Kabupaten atau Kota adalah 14 (empat belas) Dinas, dengan asumsi seluruh kewenangan wajib dilaksanakan dan tiga sisa Dinas yang ada sebagai toleransi untuk mengakomodasikan fungsi-fungsi yang belum tertampung namun sangat dibutuhkan.

Dalam menyelenggarakan Pemerintahan Daerah, Kepala Daerah dibantu oleh Perangkat Daerah. Secara umum perangkat penyusunan kebijakan dan

koordinasi diwadahi dalam Lembaga Sekrerariat Daerah, unsur pendukung tugas Kepala Daerah dalam penyusunan dan pelaksanaan kebijakan Daerah yang bersifat spesifik diwadahi dalam Lembaga Teknis Daerah, dan unsur pelaksana urusan Daerah diwadahi dalam Lembaga Dinas Daerah.

Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2003 dalam peraturannya menentukan bahwa Dinas Daerah Kabupaten atau Kota mempunyai tugas untuk melaksanakan kewenangan desentralisasi, selain itu Dinas Daerah Kabupaten atau Kota juga merupakan unsur pelaksana Pemerintah Kabupaten atau Kota dipimpin oleh seorang Kepala yang berada dibawah dan bertanggung jawab kepada Bupati atau Wali Kota melalui Sekretaris Daerah.

Organisasi Perangkat Daerah sebagaimana menurut Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2003 ditetapkan dengan Peraturan Daerah. Peraturan Daerah ini menetapkan pembentukan, kedudukan, tugas, fungsi, dan struktur Organisasi Perangkat Daerah. Adapun beberapa pertimbangan dalam pembentukan Organisasi Perangkat Daerah:

- a. Kewenangan Pemerintah yang dimiliki oleh Daerah;
- b. Karakteristik, potensi, dan kebutuhan Daerah;
- c. Kemampuan keuangan Daerah;
- d. Ketersediaan sumber daya aparatur; dan
- e. Pengembangan pola kerja sama antar Daerah atau dengan pihak ketiga.

Berdasarkan pada pertimbangan diatas maka kebutuhan dan pembentukan Organisasi Perangkat Daerah bagi masing-masing daerah tidak senantiasa sama dan seragam.

2. Kedudukan Dinas Keluarga Berencana Dan Keluarga Sejahtera Dalam Sistem Pemerintahan Daerah

Dengan adanya penyerahan kewenangan bidang keluarga berencana nasional dari Pemerintah Pusat kepada Pemerintah Daerah pada tanggal 16 Desember 2003, maka dipandang perlu disusun Struktur Organisasi ditingkat Daerah Kabupaten atau Kota yang mengurus bidang keluarga berencana. Hal ini merupakan konsekuensi dari pada diserahkannya suatu urusan dari Pemerintah Pusat kepada Pemerintah Daerah.

Hal kependudukan merupakan masalah yang sangat penting, oleh karena itu dengan dilatar belakangi untuk mengatasi masalah ledakan jumlah penduduk maka pemerintah perlu menyikapinya dengan serius. Dengan menjadi bagian tidak terpisahkan dari keluarga berencana dan sebagai bentuk apresiasi yang positif dari Pemerintah Daerah, serta atas pertimbangan resiko yang akan ditimbulkan dari ledakan jumlah penduduk, maka Pemerintah Daerah secara tegas menyikapinya dengan membentuk sebuah lembaga yang menangani masalah ini.

Bagi Pemerintah Daerah Kabupaten Wonosobo lembaga yang dimaksud adalah Dinas Keluarga Berencana dan Keluarga Sejahtera. Dinas tersebut diatur dalam Peraturan Daerah Nomor 10 Tahun 2003 Tentang Pembentukan Organisasi Dan Tata Kerja Dinas Keluarga Berencana Dan Keluarga Sejahtera Kabupaten Wonosobo. Hal ini merupakan jawaban sekaligus bukti nyata atas diserahkannya suatu urusan dari Pemerintah Pusat kepada Pemerintah Daerah.

Sebagai bentuk penyerahan kewenangan secara nyata Badan Koordinasi Keluarga Berencana Nasional (BKKBN) menjadi kewenangan Daerah Kabupaten

maupun Kota, untuk itu kepada Daerah Kabupaten Wonosobo khususnya perlu menetapkan status kelembagaan terkait secara institusional. Dengan melihat relatif beratnya tugas pokok dan fungsi dari Badan Koordinasi Keluarga Berencana Nasional di tingkat Daerah Kabupaten dan Kota, maka perlu kiranya Badan Koordinasi Keluarga Berencana yang kewenangannya telah beralih kepada Daerah tersebut dirubah menjadi suatu Dinas yakni Dinas Keluarga Berencana dan Keluarga Sejahtera.

Untuk itu besar harapannya dengan dialihkannya kewenangan Badan Koordinasi Keluarga Berencana Nasional menjadi kewenangan daerah, dapat memacu Pemerintah Daerah untuk meningkatkan kualitas masyarakatnya agar lebih sejahtera, serai persoalan-persoalan yang menyertai hal tersebut dengan cepat dapat ditangani secara baik oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Wonosobo melalui Dinas Keluarga Berencana dan Keluarga Sejahtera.

Dalam Pasal 2 Peraturan Daerah Nomor 10 Tahun 2003 disebutkan bahwa dengan Peraturan Daerah ini Dinas Keluarga Berencana dan Keluarga Sejahtera, merupakan unsur pelaksana Pemerintah Kabupaten dipimpin oleh seorang Kepala yang berada dibawah dan bertanggung jawab kepada Bupati melalui Sekretaris Daerah.

Ketentuan tersebut diatas sudah sesuai dengan Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2003 Tentang Pedoman Organisasi Perangkat Daerah. Dalam Pasal 9 ayat (1) Peraturan Pemerintah ini disebutkan, Dinas Daerah Kabupaten atau Kota merupakan unsur pelaksana Pemerintah Kabupaten atau Kota dipimpin oleh

seorang Kepala yang berada dibawah dan bertanggung jawab kepada Bupati atau Walikota melalui Sekretaris Daerah.

Dengan melihat ketentuan tersebut diatas, maka kedudukan dari Dinas Keluarga Berencana dan Keluarga Sejahtera ini merupakan sebagai unsur atau bagian dari Pemerintah Daerah Kabupaten Wonosobo. Sebagai unsur atau bagian ialah merupakan bagian yang tidak terpisahkan sekaligus merupakan kesatuan dari Pemerintah Daerah Kabupaten Wonosobo.

Dinas Keluarga Berencana dan Keluarga Sejahtera dikatan sebagai unsur atau bagian adalah merupakan pelaksana dari urusan Pemerintah Kabupaten Wonosobo. Urusan tersebut ialah melaksanakan kewenangan desentralisasi bidang Keluarga Berencana dan Keluarga Sejahtera. Jadi dengan adanya penyerahan kewenangan yang disebut dengan desentralisasi bidang Keluarga Berencana Nasional dari Pemerintah Pusat kepada Pemerintah Daerah Kabupaten, menunjukkan bahwa persoalan dimaksud selanjutnya menjadi beban dan tanggung jawab Pemerintah Daerah.

Kemudian penyerahan kewenangan bidang Keluarga Berencana Nasional ini perlu disambut oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Wonosobo, dengan melakukan pengaturan dan pengurusan bidang tersebut. Bentuk pengaturan tersebut tertuang dalam Peraturan Daerah Nomor 10 Tahun 2003 Tentang Pembentukan Organisasi Dan Tata Kerja Dinas Keluarga Berencana Dan Keluarga Sejahtera Kabupaten Wonosobo. Serta sebagai wujud pengurusan bidang Keluarga Berencana Nasional di Daerah Kabupaten Wonosobo

dibebankan kepada suatu Dinas yaitu Dinas Keluarga Berencana Dan Keluarga Sejahtera.

Mengenai pembatasan jumlah Dinas pada Daerah Kabupaten atau Kota, sebagaimana ketentuan Pasal 9 ayat (4) Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2003. Menentukan bahwa Dinas Daerah Kabupaten atau Kota sebanyak-banyaknya terdiri dari 14 (empat belas) Dinas. Terhadap hal tersebut Pemerintah Daerah Kabupaten Wonosobo pada tanggal 9 Agustus 2003, mengemukakan bahwa dengan dibentuknya Dinas Keluarga Berencana Dan Keluarga Sejahtera yang berdiri sendiri tidak menambah gemuk kelembagaan Dinas Daerah secara keseluruhan, karena jumlah Dinas yang ada di Kabupaten Wonosobo adalah 13 (tiga belas) Dinas. Sementara berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2003 Tentang Pedoman Organisasi Perangkat Daerah, ditentukan bahwa batas maksimal jumlah Dinas untuk Kabupaten adalah 14 (empat belas) Dinas.

Adapun macam Dinas-dinas Daerah Kabupaten Wonosobo yang terdiri dari 13 (tiga belas) Dinas adalah sebagai berikut:

1. Dinas Kehutanan dan Perkebunan;
2. Dinas Pendidikan;
3. Dinas Pertanian;
4. Dinas Kesehatan dan Kesejahteraan Sosial;
5. Dinas Pekerjaan Umum;
6. Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi;
7. Dinas Perindustrian, Perdagangan, dan Koperasi;
8. Dinas Pertanahan;

9. Dinas Peternakan dan Perikanan;
10. Dinas Pariwisata dan Kebudayaan;
11. Dinas Pengelola Pasar;
12. Dinas Pelayanan Terpadu; dan
13. Dinas Keluarga Berencana dan Keluarga Sejahtera.

Dalam suatu Dinas Daerah Kabupaten dipimpin oleh seorang Kepala, yang berada dibawah dan bertanggung jawab kepada Bupati melalui Sekretaris Daerah. Pengertian melalui bukan berarti Kepala Dinas merupakan bawahan langsung Sekretaris Daerah, tetapi masih tetap bawahan langsung dari Bupati selaku Kepala Daerah. Sekalipun melalui Sekretaris Daerah itu karena Bupati sebagai Kepala Daerah, dalam menyelenggarakan pemerintahan tidak dapat melakukannya sendiri. Untuk itu Sekretaris Daerah selaku Perangkat Daerah mempunyai tugas dan kewajiban membantu Kepala Daerah dalam menyusun kebijakan dan mengkoordinasi Dinas Daerah dan Lembaga Teknis Daerah guna terselenggaranya Pemerintahan Daerah.

B. Pelaksanaan Tugas Dinas Keluarga Berencana Dan Keluarga Sejahtera

1. Tugas Dinas Keluarga Berencana Dan Keluarga Sejahtera

Dari kegiatan pemerintahan diharapkan terwujudnya pembangunan kemasyarakatan secara efisien dan efektif, terselenggaranya pelayanan umum serta dapat menampung aspirasi rakyat. Kegiatan pemerintahan tersebut terakomodir dalam Tugas Pemerintahan, untuk itu keberadaan suatu Dinas di Daerah selaku unsur dari Pemerintah Daerah diharapkan dapat melaksanakan

fungsi-fungsi pemerintahan, guna terselenggaranya Tugas Pemerintahan Daerah yang baik dan penyelenggaraan pelayanan umum secara prima kepada masyarakat.

Dalam Pasal 3 Peraturan Daerah Nomor 10 Tahun 2003 disebutkan bahwa Dinas Keluarga Berencana dan Keluarga Sejahtera mempunyai tugas melaksanakan kewenangan desentralisasi bidang Keluarga Berencana dan Keluarga Sejahtera. Kewenangan desentralisasi yang dimaksud ialah kewenangan Keluarga Berencana Nasional, yang telah diserahkan oleh Pemerintah Pusat kepada Pemerintah Daerah. Kemudian terhadap kewenangan desentralisasi itu menjadi beban dan tanggung jawab Pemerintah Daerah, maka Pemerintah Daerah perlu melakukan pengaturan dan pengurusan terhadap bidang keluarga berencana.

Dalam menjalankan tugas tersebut Dinas Keluarga Berencana dan Keluarga Sejahtera mempunyai fungsi sebagai berikut:

- a. Perumusan kebijakan teknis di bidang keluarga berencana dan keluarga sejahtera;
- b. Penetapan petunjuk teknis di bidang keluarga berencana dan keluarga sejahtera;
- c. Pemberian rujukan dan sertifikasi pelayanan umum di bidang keluarga berencana dan keluarga sejahtera;
- d. Pembinaan umum dan teknis penyelenggaraan kewenangan di bidang keluarga berencana dan keluarga sejahtera;
- e. Penyelenggaraan pelayanan umum meliputi bidang bina program, keluarga berencana dan keluarga sejahtera sampai pada operasional di lapangan;
- f. Penyelenggaraan monitoring dan evaluasi terhadap pelaksanaan tugas di bidang keluarga berencana dan keluarga sejahtera;
- g. Pelaksanaan tugas tata usaha dan rumah tangga dinas;
- h. Pembinaan unit pelaksana teknis dinas;
- i. Pembinaan tenaga fungsional.

Terhadap tugas dan fungsi maupun uraian jabatan diatur lebih lanjut dengan Keputusan Bupati, Keputusan Bupati yang dimaksud adalah Keputusan Bupati

Wonosobo Nomor 20 Tahun 2003 Tentang Pedoman Tugas Pokok Dan Fungsi Serta Uraian Tugas Jabatan Dinas Keluarga Berencana Dan Keluarga Sejahtera Kabupaten Wonosobo.

2. Pelaksanaan Tugas Dinas Keluarga Berencana Dan Keluarga Sejahtera

Dinas Keluarga Berencana Dan Keluarga Sejahtera dalam melaksanakan tugasnya mempunyai beberapa fungsi yang dapat dijabarkan sebagai berikut. *Pertama* fungsi perumusan kebijakan teknis di bidang keluarga berencana dan keluarga sejahtera. Bentuk pelaksanaan fungsi ini terkait dengan program utama Keluarga Berencana (KB), yakni penurunan angka kelahiran. Dalam pelaksanaannya diwujudkan dengan bentuk menetapkan peserta keluarga berencana baru dan peserta keluarga berencana aktif. Jadi keberadaan Dinas Keluarga Berencana dan Keluarga Sejahtera hanya menetapkan sasaran program, kemudian program akan dilaksanakan oleh Unit Pelaksana Teknis (UPT) pada masing-masing tingkat Kecamatan.⁸⁶

Unit Pelaksana Teknis ini dalam melaksanakan program mempunyai sasaran, yakni sasaran pasangan usia subur (PUS) yang dijadikan peserta Keluarga Berencana. Kemudian peserta Keluarga Berencana ini akan diwadahi dalam suatu kelompok *Panca Bina* sebagai upaya mewujudkan keluarga sejahtera. Kelompok yang dimaksud terdiri dari Kelompok Bina Keluarga Balita (BKB) yang mempunyai tujuan untuk mendidik Ibu dalam mengasuh dan membesarkan anak supaya tumbuh sehat, Kelompok Bina Keluarga Remaja (BKR) dengan tujuan pembinaan terhadap para remaja dalam memberikan informasi yang baik dan

⁸⁶ Hasil wawancara dengan Mulyono, Kepala Bidang Bina Program Dinas Keluarga Berencana Dan Keluarga Sejahtera, pada Tanggal 5 April 2007.

benar guna mengantisipasi terjadinya kenakalan pada remaja, Kelompok Bina Keluarga Lanjut Usia (BKL) untuk pembinaan pengasuhan terhadap orang lanjut usia, Kelompok Bina Ekonomi dan Keluarga Sejahtera (BEKS) yang kemudian ditampung dalam Kelompok Usaha Peningkatan Pendapatan Keluarga Sejahtera (UPPKS) dengan memberikan ketrampilan untuk berusaha dan mencarikan sumber dana, dan terakhir Kelompok Bina Lingkungan (BL).⁸⁷

Kedua pelaksanaan fungsi penetapan petunjuk teknis di bidang keluarga berencana dan keluarga sejahtera. Fungsi ini dilaksanakan dengan pembuatan rencana kegiatan oleh Dinas Keluarga Berencana Dan Keluarga Sejahtera, dengan berpedoman pada hasil evaluasi kegiatan tahunan, hasil rumusannya akan menjadi pedoman petunjuk teknis kegiatan Bidang Keluarga Berencana dan Keluarga Sejahtera. Untuk kelancaran pelaksanaan kegiatan maka perlu adanya koordinasi antar unit kerja, dalam rangka sosialisasi program untuk menyelaraskan unsur kegiatan yang telah ditetapkan dalam petunjuk teknis.⁸⁸

Ketiga pelaksanaan fungsi pemberian rujukan dan sertefikasi pelayanan umum di bidang keluarga berencana dan keluarga sejahtera. Fungsi ini dilaksanakan dengan memberikan rekomendasi dalam bentuk setefikasi, yakni sertefikasi kelayakan usaha (SKU) bagi kelompok usaha peningkatan pendapatan keluarga sejahtera (UPPKS), tujuannya adalah untuk memberikan kemudahan bagi para kelompok usaha dalam memperoleh sumber dana dari suatu kreditor. Selain itu pemberian rujukan dan sertefikasi juga diberikan kepada tempat-tempat

⁸⁷ *Ibid*

⁸⁸ Hasil wawancara dengan Priyadi, Kepala Bidang Keluarga Sejahtera Dinas Keluarga Berencana Dan Keluarga Sejahtera, pada Tanggal 5 April 2007.

pada wilayah tertentu, untuk dapat menyelenggarakan pelayanan di bidang keluarga berencana.⁸⁹

Keempat pelaksanaan fungsi pembinaan umum dan teknis penyelenggaraan kewenangan di bidang keluarga berencana dan keluarga sejahtera. Perwujudan pelaksanaan fungsi ini untuk Bidang Bina Program adalah melakukan pembinaan pendataan keluarga. Sedangkan Bidang Keluarga Berencana adalah melakukan pembinaan mengenai tata cara pencarian target peserta keluarga berencana secara maksimal, sebagai upaya untuk menurunkan angka kelahiran anak. Adapun metode lain yang digunakan untuk melakukan pembinaan adalah menggunakan media komunikasi, informasi, dan edukasi (KIE) seperti telewicara melalui radio maupun surat kabar sebagai media komunikasi antara pemerintah dengan masyarakat, dan penerangan kelompok masyarakat yang dibantu oleh tokoh masyarakat, bahkan sampai dengan melakukan kunjungan dari rumah ke rumah oleh petugas lapangan.⁹⁰

Kelima pelaksanaan fungsi penyelenggaraan pelayanan umum meliputi bidang bina program keluarga berencana dan keluarga sejahtera, sampai pada operasional dilapangan. Dalam Bidang Bina Program pelaksanaan penyelenggaraan pelayanan umum dilakukan dengan cara rapat antara pihak Dinas dengan pelaksana tugas, tujuannya ialah untuk melakukan koordinasi antar unit serta evaluasi hasil laporan fisik atas tugas yang telah dilaksanakan.⁹¹

Keenam pelaksanaan fungsi penyelenggaraan monitoring dan evaluasi terhadap pelaksanaan tugas di bidang keluarga berencana dan keluarga sejahtera.

⁸⁹ *Ibid*

⁹⁰ *Ibid*

⁹¹ Mulyono, *Loc. cit.*

Adapun bentuk pelaksanaan monitoring yang digunakan adalah monitoring langsung, yang dilakukan oleh Dinas Keluarga Berencana Dan Keluarga Sejahtera dengan langsung turun ke lapangan yakni pada tingkat pelaksana di Kecamatan maupun Desa. Pelaksanakan monitoring langsung dapat dilakukan sampai 15 (lima belas) kali tiap bulannya pada masing-masing wilayah Desa tertentu, sebagaimana diutarakan oleh Bapak Priyadi. Dan hasil dari pelaksanaan monitoring tersebut akan di evaluasi. Sedangkan pelaksanaan monitoring yang tidak langsung, dilakukan dengan cara memanfaatkan laporan catatan fisik atas pelaksanaan program dari petugas lapangan, dan juga dengan menggunakan media rapat kordinasi baik pada tingkat Desa yang dilaksanakan setiap tiga (3) bulan sekali, untuk Kecamatan setiap dua (2) bulan sekali, sedangkan di Kabupaten dilakukan secara rutin setiap bulan.⁹²

Ketujuh fungsi pelaksanaan tugas tata usaha dan rumah tangga dinas. Dinas Keluarga Berencana Dan Keluarga Sejahtera dalam melaksanakan tugas tata usaha dan rumah tangga diselenggarakan oleh Bidang Tata Usaha, dengan mencukupi kebutuhan kantor sampai pada pemeliharaan sarana, dan menjalankan kantor seperti surat-menyurat, dokumentasi, mengurus pegawai, dan mengelola keuangan kantor.⁹³

Kedelapan pelaksanaan fungsi pembinaan Unit Pelaksana Teknis Dinas. Dinas Keluarga Berencana Dan Keluarga Sejahtera melakukan pembinaan terhadap Unit Pelaksana Teknis Dinas (UPTD), sebagai pelaksana tugas di tingkat Kecamatan dengan melalui media rapat rutin yang diadakan oleh Dinas Keluarga

⁹² Priyadi, *Loc. cit.*

⁹³ Mulyono, *Loc. cit.*

Berencana Dan Keluarga Sejahtera setiap bulan, karena dalam rapat tersebut Pembina dari Dinas akan bertemu dengan setiap Pelaksana Teknis dari Kecamatan.⁹⁴

Kesembilan pelaksanaan fungsi pembinaan tenaga fungsional. Tenaga fungsional itu terdiri dari Petugas Lapangan Keluarga Berencana (PLKB) yang berada di wilayah Kecamatan bersama dengan Unit Pelaksana Teknis, untuk melaksanakan tugas-tugas yang telah dirumuskan oleh Bidang Keluarga Berencana dan Keluarga Sejahtera, juga dibantu oleh Kader Keluarga Berencana yang berada di Desa. Kemudian para anggota-anggota ini akan di bina oleh Dinas Keluarga Berencana Dan Keluarga Sejahtera, untuk kemudian menjadi pelaksana tugas.⁹⁵

C. Penghambat Pelaksanaan Tugas Dinas Keluarga Berencana Dan Keluarga Sejahtera

Hambatan-hambatan yang dihadapi oleh Dinas Keluarga Berencana Dan Keluarga Sejahtera Kabupaten Wonosobo dalam melaksanakan tugas-tugasnya, baik terhadap keseluruhan maupun sebagian dari tugas Dinas tersebut, disebabkan oleh dua faktor. Faktor-faktor yang dimaksud adalah faktor internal dan eksternal. Faktor internal yang dimaksud adalah faktor yang berasal dari dalam Dinas Keluarga Berencana Dan Keluarga Sejahtera itu sendiri, sedangkan faktor eksternal ialah faktor penghambat pelaksanaan tugas dari luar Dinas Keluarga Berencana Dan Keluarga Sejahtera.

⁹⁴ *Ibid*

⁹⁵ *Ibid*

1. Faktor Internal

Faktor internal sebagai penghambat pelaksanaan tugas Dinas Keluarga Berencana Dan Keluarga Sejahtera terdiri dari sumber daya manusia, sarana, dana, dan hubungan tata kerja. Untuk lebih lanjutnya akan di jabarkan sebagai berikut:

a. Sumber Daya Manusia;

Sumber daya manusia ini terdiri dari para personil selaku organ dari Dinas Keluarga Berencana Dan Keluarga Sejahtera. Untuk itu diharapkan para personil menjadi sumber daya manusia yang berdayaguna dan berhasilguna, bertanggung jawab, profesional, jujur, dan adil. Untuk itu diharapkan para personil dapat melaksanakan tugas dengan baik dan benar.

Tetapi dalam kenyataannya untuk mewujudkan hal tersebut tidak mudah, sebab dilapangan masih terdapat sumber daya manusia yang kualitasnya tidak sesuai dengan yang diharapkan. Indikator yang muncul adalah tingkat pendidikan yang masih rendah, serta tingkat pendidikan yang tidak merata, hal ini tentunya akan menghambat terlaksananya tugas dengan baik dan benar.

Terkait dengan hal tersebut, juga ditemukannya para personil sebagai Pegawai Negeri Sipil dalam Dinas terkait yang statusnya masih baru diangkat maupun baru mutasi. Akibatnya banyak para personil yang belum tahu ataupun belum dapat memahami secara utuh tentang tugas dan kewajibannya.

Hambatan lain yang terdapat dalam pelaksanaan Tugas Dinas Keluarga Berencana Dan Keluarga Sejahtera ialah berkurangnya Petugas Lapangan Keluarga Berencana. Sedikitnya jumlah Petugas Lapangan ini akan menghambat

pelaksanaan rencana program pendataan keluarga khususnya, sehingga dibutuhkan waktu yang relatif lebih lama dalam pelaksanaannya.⁹⁶

b. Sarana;

Sarana ini meliputi keterbatasan formulir dalam pendataan keluarga, minimnya ketersediaan alat kontrasepsi yang diminati masyarakat, sedikit atau tidak adanya sarana kerja, sarana penelitian, dan kepustakaan yang dapat membantu wawasan maupun pengetahuan para anggota Dinas Keluarga Berencana Dan Keluarga Sejahtera.⁹⁷

c. Dana;

Dana ini merupakan sumber pembiayaan pelaksanaan tugas, yang meliputi pembiayaan untuk pengadaan sarana, pembiayaan transportasi pelaksanaan tugas kelapangan, pemeliharaan kantor, dan sebagainya. Kendala pendanaan terjadi karena masalah transisi kewenangan, yang dahulu program keluarga berencana ini merupakan urusan Pemerintah Pusat yang dibiayai oleh Pemerintah Pusat secara langsung. Sedangkan setelah kewenangan di limpahkan ke Daerah, maka Pemerintah Daerah sendiri yang menanggung pembiayaan penyelenggaraan urusan bidang keluarga berencana.⁹⁸

d. Hubungan Tata Kerja;

Kendala dalam hubungan tata kerja, terjadi karena adanya dua tipe pendataan yang tidak dapat dengan baik dilakukan. Pendataan yang dimaksud ialah pendataan pelayanan kontrasepsi yang dilakukan oleh klinik atau pihak swasta. Hasil pendataan ini tidak dapat dilaporkan dengan baik kepada Dinas Keluarga

⁹⁶ *Ibid*

⁹⁷ *Ibid*

⁹⁸ Priyadi, *Loc. cit.*

Berencana dan Keluarga Sejahtera, karena hubungan tata kerja antara pihak Dinas dengan klinik tidak dapat dilaksanakan secara konstruktif. Sedangkan jenis pendataan yang dilakukan oleh petugas lapangan sebagai unsur pelaksana dari Dinas, hasilnya dapat dilaporkan secara baik karena hubungan tata kerja antara Dinas dengan petugas lapangan dapat dibangun dengan baik.⁹⁹

2. Faktor Eksternal

Faktor eksternal merupakan faktor penghambat pelaksanaan tugas yang berada di luar Dinas Keluarga Berencana Dan Keluarga Sejahtera. Adapun indikatornya meliputi pengetahuan yang rendah dari masyarakat, budaya yang hidup dan berkembang dalam masyarakat, dan faktor sosial – ekonomi.

a. Pengetahuan Masyarakat;

Rendahnya pengetahuan pada masyarakat lebih didominasi oleh tidak adanya akses untuk memperoleh pendidikan, sebab tidak adanya biaya maupun rendahnya kesadaran dari masyarakat untuk mengikuti program pendidikan secara mandiri. Dampak langsung yang ditimbulkan adalah tidak adanya atau minimnya kesadaran masyarakat untuk mengikuti Program Keluarga Berencana, padahal penyelenggaraan program tersebut telah dipertimbangkan pada beberapa aspek akademik yang ada, seperti aspek kesehatan, kesejahteraan, ekonomi, dan beberapa lainnya. Untuk itu seolah-olah pelaksanaan Program Keluarga Berencana terkesan tanpa arti, hal tersebut diakibatkan karena pola berfikir masyarakat yang masih cenderung praktis sebagai akibat dari tidak adanya pengetahuan yang memadai.

⁹⁹ Mulyono, *Loc. cit.*

b. Budaya Masyarakat;

Adapun faktor penghambat disini ialah masih ditemukannya budaya yang hidup dan berkembang dalam masyarakat, contohnya seperti budaya dalam masyarakat untuk punya anak banyak, sebab masyarakat masih berkeyakinan jika anak banyak maka akan mendatangkan banyak rezeki. Sedangkan budaya tersebut bertentangan dengan Prinsip Keluarga Berencana yang menghendaki terbentuknya norma keluarga kecil dan bahagia.

Hal lain yang masih berpengaruh ialah keberadaan budaya panutan masyarakat. Sebagaimana dapat dicontohkan adalah ucapan-ucapan dari tokoh masyarakat yang membuat pengaruh tersendiri bagi masyarakat, sedangkan pengaruh yang ditimbulkan bertentangan dengan Prinsip Keluarga Berencana, sebagai akibatnya terbentuk sifat keengganan masyarakat untuk mengikuti Program Keluarga Berencana (KB).¹⁰⁰

c. Sosial Dan Ekonomi;

Banyaknya lapangan pekerjaan yang masih menggunakan tenaga fisik manusia mendorong lajunya pertumbuhan penduduk. Pekerjaan merupakan sarana untuk menopang perekonomian seseorang, juga diharapkan dapat meningkatkan kualitas kesejahteraan orang dalam hidup bermasyarakatnya.

¹⁰⁰ *Ibid*

BAB IV

PENUTUP

A. Kesimpulan

1. Bahwa dengan adanya Penyerahan kewenangan Bidang Keluarga Berencana Nasional dari Pemerintah Pusat kepada Pemerintah Daerah, pada tanggal 16 Desember 2003. Mengakibatkan Bidang Keluarga Berencana (KB) tidak lagi menjadi urusan Pemerintah Pusat, akan tetapi menjadi urusan Pemerintah Daerah. Dengan ini maka keberadaan Badan Koordinasi Keluarga Berencana Nasional (BKKBN) pada tingkat Daerah Kabupaten ataupun Kota menjadi tidak ada lagi, sebagai penggantinya maka kepada Pemerintah Daerah Kabupaten atau Kota mempunyai tugas untuk membentuk sebuah Organisasi Perangkat Daerah, yang keberadaannya tersebut menggantikan BKKBN pada Daerah Kabupaten atau Kota. Bagi Pemerintah Daerah Kabupaten Wonosobo usaha pembentukan Organisasi Perangkat Daerah tersebut dilakukan dengan membentuk Dinas Keluarga Berencana dan Keluarga Sejahtera. Pembentukan Dinas ini dimaksudkan untuk melaksanakan urusan Pemerintah Daerah, urusan yang dimaksud ialah Bidang Keluarga Berencana. Dinas Keluarga Berencana dan Keluarga Sejahtera ini dipimpin oleh seorang Kepala, yang berada dibawah dan bertanggung jawab kepada Bupati melalui Sekretaris Daerah. Pembentukan Dinas

tersebut didasarkan pada Peraturan Daerah Nomor 10 Tahun 2003 tentang Pembentukan Organisasi dan Tata Kerja Dinas Keluarga Berencana dan Keluarga Sejahtera Kabupaten Wonosobo.

2. Bahwa Dinas Keluarga Berencana dan Keluarga Sejahtera untuk dapat melaksanakan tugasnya, telah menjalankan fungsi-fungsi sebagai berikut:

- a. Perumusan kebijakan teknis di bidang keluarga berencana dan keluarga sejahtera;
- b. Penetapan petunjuk teknis di bidang keluarga berencana dan keluarga sejahtera;
- c. Pemberian rujukan dan sertifikasi pelayanan umum di bidang keluarga berencana dan keluarga sejahtera;
- d. Pembinaan umum dan teknis penyelenggaraan kewenangan di bidang keluarga berencana dan keluarga sejahtera;
- e. Penyelenggaraan pelayanan umum meliputi bidang bina program, keluarga berencana dan keluarga sejahtera sampai pada operasional di lapangan;
- f. Penyelenggaraan monitoring dan evaluasi terhadap pelaksanaan tugas di bidang keluarga berencana dan keluarga sejahtera;
- g. Pelaksanaan tugas tata usaha dan rumah tangga dinas;
- h. Pembinaan unit pelaksana teknis dinas;
- i. Pembinaan tenaga fungsional.

3. Bahwa hambatan yang dihadapi oleh Dinas Keluarga Berencana dan Keluarga Sejahtera, dalam melaksanakan tugasnya terdiri dari dua faktor. *Pertama* faktor internal yakni faktor yang berasal dari dalam Dinas Keluarga Berencana Dan Keluarga Sejahtera. Indikatornya terdiri dari; sumber daya manusia, sarana, dana, dan hubungan tata kerja. Dan *Kedua* faktor eksternal yakni faktor penghambat pelaksanaan tugas dari luar Dinas Keluarga Berencana Dan Keluarga Sejahtera. Indikatornya terdiri dari; pengetahuan yang rendah dari masyarakat, budaya yang hidup dan berkembang dalam masyarakat, dan faktor sosial – ekonomi.

B. Saran

1. Mengingat sifat penelitian ini masih sangat terbatas, maka perlu ada pengkajian lebih lanjut yang sifatnya lebih komprehensif lagi.
2. Perhatian yang serius dari Pemerintah Daerah sangat dibutuhkan dengan menyediakan alokasi dana yang mencukupi, untuk mendukung tugas Dinas Keluarga Berencana dan Keluarga Sejahtera.
3. Dinas Keluarga Berencana dan Keluarga Sejahtera perlu segera melakukan pembenahan dalam sumber daya manusia (SDM) aparatur anggotanya, dan mengakomodasi sara-sara yang dibutuhkan dalam pelaksanaan tugas Dinas ini.
4. Perlu kiranya dengan segera disusunnya buku pedoman oleh Dinas Keluarga Berencana dan Keluarga Sejahtera yang dapat memberikan gambaran tentang keberadaan Dinas ini, selain juga untuk sosialisasi atas Dinas Keluarga Berencana dan Keluarga Sejahtera kepada masyarakat.
5. Peran serta masyarakat sangat dibutuhkan, dalam segala pelaksanaan program Keluarga Berencana (KB).

DAFTAR PUSTAKA

A. Buku Literatur

- Abdulkadir Muhammad. 2005. *Ilmu Sosial Budaya Dasar*, ctk. Pertama, PT Citra Aditya Bakti, Bandung
- Abu Daud Busroh. 2001. *Ilmu Negara*, ctk. Ketiga, PT Bumi Aksara, Jakarta
- Bagir Manan. 2004. *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, ctk. Ketiga, Pusat Studi Hukum Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta
- Bintan R Saragih dan Moh. Kusnardi. 2005. *Ilmu Negara*, ctk. Kelima, Gaya Media Pratama, Jakarta
- CST. Kansil. 1995. *Sistem Pemerintahan Indonesia*, ctk. Kedelapan, Bumi Aksara, Jakarta
- Darmawan Triwibowo dan Sugeng Bahagijo. 2006. *Mimpi Negara Kesejahteraan*, ctk. Pertama, LP3ES, Jakarta
- HAW. Widjaja. 2005. *Penyelenggaraan Otonomi Di Indonesia*, ctk. Pertama, PT RajaGrafindo Persada, Jakarta
- Josep Riwu Kaho. 2001. *Prospek Otonomi Daerah Di Negara Republik Indonesia*, ctk. Kelima, PT RajaGrafindo Persada, Jakarta
- Mohammad Suud. 2006. *3 Orientasi Kesejahteraan Sosial*, ctk. Pertama, Prestasi Pustaka Publisher, Jakarta
- Muhammad Tahir Azhary. 2003. *Negara Hukum Suatu Studi Tentang Prinsip-Prinsipnya Dilihat Dari Segi Hukum Islam, Implementasinya Pada Periode Negara Madinah Dan Masa Kini*, ctk. Pertama, Prenada Media, Jakarta
- Muji Estiningsih. 2005. *Fungsi Pengawasan DPRD*, ctk. Pertama, Universitas Atma Jaya, Yogyakarta

- Ni'matul Huda. 2005. *Hukum Tata Negara Indonesia*, Tanpa ctk, PT RajaGrafindo Persada, Jakarta
- Ni'matul Huda. 2005. *Negara Hukum, Demokrasi Dan Judicial Review*, ctk. Pertama, UII Press, Yogyakarta
- Nukthoh Arfawie Kurde. 2005. *Telaah Kritis Teori Negara Hukum*, ctk. Pertama, Pustaka Pelajar, Yogyakarta
- Ridwan HR. 2003. *Hukum Administrasi Negara*, ctk. Kedua, UII Press, Yogyakarta
- SF Marbun dkk. 2002. *Dimensi-Dimensi Pemikiran Hukum Administrasi Negara*, ctk. Kedua, UII Press, Yogyakarta
- SF Marbun dan M Mahfud MD. 2004. *Pokok-Pokok Hukum Administrasi Negara*, ctk. Ketiga, Liberty, Yogyakarta
- Santoso Soeroso. 2005. *Mengarusutamakan Pembangunan Berwawasan Kependudukan Di Indonesia*, ctk. Pertama, Buku Kedokteran EGC, Jakarta
- Theo Huijbers. 1982. *Filsafat Hukum Dalam Lintas Sejarah*, ctk. Lima Belas, Kanisius, Yogyakarta

B. Peraturan Perundang-undangan

Undang-Undang Dasar 1945, Sinar Grafika, Jakarta, 2002

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah

Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2003 tentang Pedoman Organisasi Perangkat Daerah

Peraturan Daerah Nomor 10 Tahun 2003 tentang Pembentukan Organisasi dan Tata Kerja Dinas Keluarga Berencana dan Keluarga Sejahtera Kabupaten Wonosobo