

## Penataan Kelembagaan Keluarga Berencana di Provinsi Kepulauan Riau

Ayu Fuji Lestari  
([a.fujilestari@yahoo.com](mailto:a.fujilestari@yahoo.com))

(Program Studi Ilmu Administrasi Negara FISIP UMRAH)

### **Abstract**

*The purpose of this study is to formulate a policy alternative institutional arrangement of family planning effective and efficient. The method used is descriptive qualitative research that describes a social phenomenon without comparison and answer hypothesis. In this study, researchers used the theory of William N Dunn with the problem formulation process analysis and policy recommendations, and informants in this research were as many as seven people. Data analysis technique in this research is to use three grooves activities going on simultaneously: data reduction, data presentation and conclusion. The results of this study is the lack of commitment of the central government and local governments in the province of Riau Islands KB institutional arrangement in Tanjungpinang so far has not been established BKKBD in regencies / cities in Riau Islands Province. And the alternative is on offer is immediate establishment of BKKBD in Tanjungpinang and make Family Planning Field Officers made in the Civil Service.*

*Keywords : Policy, Family Planing*

---

### **Pendahuluan**

Sesuai prinsip dasar otonomi daerah seharusnya penyerahan kewenangan ke Kabupaten/Kota adalah merupakan langkah konkrit untuk mengatasi rentan kendali manajemen pelayanan program KB, tetapi selama lebih dari 10 tahun terakhir ini justru terjadi pembiaran pelayanan pengendalian penduduk dan KB kepada masyarakat. Indikasi itu dapat dilihat dari keberpihakan instrumen kebijakan.

Sesuai amanat Undang-Undang 52 tahun 2009 tentang Perkembangan Kependudukan dan Pembangunan Keluarga, penduduk harus menjadi titik sentral dalam pembangunan berkelanjutan di Indonesia. Pembangunan berkelanjutan adalah pembangunan terencana disegala bidang untuk menciptakan perbandingan ideal antara perkembangan kependudukan dengan daya dukung dan daya tampung

lingkungan serta memenuhi kebutuhan generasi sekarang tanpa mengurangi kemampuan dan kebutuhan generasi mendatang, sehingga menunjang kehidupan bangsa.

Meskipun begitu, program KB yang pernah menjadi kebanggaan di era Orde Baru tersebut terlanjur mengalami penurunan. Hal ini tercermin dari hasil Survei Demografi Kependudukan Indonesia (SDKI) yang dilakukan setiap 5 tahun sekali sejak tahun 1991. Berdasarkan survey tersebut, terntara *Total Fertility Rate* (TFR) atau rata-rata jumlah anak yang dilahirkan wanita selama masa subur tidak mengalami perubahan, *Cotrceptive Prevalance Rata* (CPR) atau tingkat pemakaian alat kontasepsi tidak banyak meningkat, dan keinginan ber-KB yang tidak terpenuhi (*unmet need*) justru meingkat. Menurut SDKI terakhir yang dilakukan tahun 2012, TFR di Indonesia tetap berada pada 2,6 sama seperti hasil

SDKI 2003 dan 2007. Parameter lainnya terkait jumlah penduduk yang berdasarkan hasil Sensus Penduduk Tahun 2010 ternyata melebihi prediksi, yaitu 237,6 juta jiwa dari prediksi sebesar 232,4 juta jiwa.

Mengingat besarnya kontribusi program KB dalam mengendalikan laju pertumbuhan penduduk, dengan semangat merevitalisasi KB pemerintah mengeluarkan Undang-undang No. 52 Tahun 2009 Tentang Perkembangan Kependudukan dan Pembangunan Keluarga. Tetapi Undang-Undang yang disahkan tanggal 29 Oktober 2009 sebagai pengganti Undang-undang No. 10 Tahun 1992 belum berjalan optimal meskipun telah berjalan selama tujuh tahun. Salah satu ketentuan yang belum terlaksana adalah pembentukan Badan Koordinasi Keluarga Berencana Daerah (BKKBD) di Provinsi dan di Kabupaten/Kota. Dalam Pasal 54 ayat 1 Undang-undang No. 52 Tahun 2009 disebutkan:

“Dalam rangka pengendalian penduduk dan penyelenggaraan keluarga berencana di daerah, pemerintah daerah membentuk Badan Kependudukan dan Keluarga Berencana Daerah yang disingkat BKKBD di tingkat provinsi dan kabupaten/kota”. Kedudukan BKKBD berada di provinsi dan kabupaten /kota seperti dinyatakan dalam pasal 57 ayat 1: “BKKBD mempunyai tugas dan fungsi melaksanakan pengendalian penduduk dan menyelenggarakan keluarga berencana di tingkat provinsi dan kabupaten/kota”.

Aturan ini kemudian diperjelas dengan keluarnya Peraturan Presiden No. 62 Tahun 2010 tentang Badan Kependudukan dan Keluarga Berencana Nasional (BKKBN), Perpres ini selain memperjelas kedudukan, tugas dan fungsi baik di Pusat/Provinsi juga mengamanatkan perwakilan BKKBN

Provinsi untuk memfasilitasi terbentuknya BKKBD di wilayahnya. Perpres No. 62 tahun 2010 kemudian diperbaharui dengan Perpres No. 3 tahun 2013 tentang Perubahan Ketujuh atas Kepres No. 103 Tentang Kedudukan, Tugas, Fungsi, Kewenangan, Susunan Organisasi, Tata Kerja Lembaga Pemerintah Non Kementrian. Dalam pasal 117A poin 2 Perpres tersebut disebutkan :

“BBKBN melalui perwakilan BKKBN Provinsi melakukan pembinaan dan memfasilitasi terbentuknya Badan Kependudukan dan Badan Keluarga Berencana Daerah Kabupaten/Kota sebagaimana dimaksud pada ayat (1) sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan”. Walaupun Undang-undang dan Perpres telah ada, pembentukan BKKBD yang diamanatkan UU No. 52 Tahun 2009 sejauh ini tidak optimal.

Selain itu masih banyaknya permasalahan kelembagaan KB saat ini seperti melemahnya komitmen pemerintah pusat dan daerah, 11 kabupaten/kota (pemekaran) belum membentuk pemekaran, anggaran APBD di kabupaten/kota untuk progam KB belum mencukupi atau masih sangat kecil di banding prioritas pembangunan yang lain, bervariasinya nomenklatur kelembagaan (dinas, badan, kantor), program KB penting tapi tidak prioritas (dianggap konsumtif dan tidak menarik untuk isu politik) jadi berdampak pada kebijakan pemerintah daerah, sumber daya penanggung jawab KKB (SKPD-KB), sangat variatif dalam penguasaan program KKB.

Kondisi kelembagaan pembentukan pasca ditetapkannya UU 52 tahun 2009.

**Tabel I.1**  
**Kabupaten/Kota yang Telah Membentuk BKKBD**

No.	Provinsi	No	Kabupaten/Kota	No Perda
1	Kepulauan Bangka Belitung	1	Kabupaten Bangka Selatan	No. 5/2012
		2	Kabupaten Belitung Timur	No. 5/2013
		3	Kabupaten Bangka Barat	No. 17/2013
2	Maluku Utara	4	Kota Ternate	No. 4/2010
		5	Kabupaten Pulau Morotai	No. 4/2010
3	Jawa Barat	6	Kabupaten Sukabumi	No. 25/2012
4	Sulawesi Utara	7	Kabupaten Bolmut	No. 1/2011
			Kota Bitung	No. 4/2012
			Kabupaten Bolangmogondo	No. 7/2014
5	Gorontalo	8	Kabupaten Boalemo	No. 11/2012
6	Sumatera Selatan	9	Kabupaten Empat Lawang	No. 16/2012
		10	Kabupaten Muara Enim	No. 5/2013
7	Sumatera Utara	11	Kabupaten Tapanuli Tengah	No. 7/2012
8	Sulawesi Selatan	12	Kabupaten Maros	No. 12/2012
9	Sulawesi Barat	13	Kabupaten Manjene	No. 4/2013
10	Kalimantan Selatan	14	Kaupaten Hulu Sungai Selatan	No. 25/2013
11	Papua	15	Kabupaten Paniai	No. 72/2012
12	Sulawesi Tenggara	16	Kabupaten Kolaka Timur	Dalam proses
13	Bengkulu	17	Kabupaten Rajeng Lebong	No. 3/2014

Sumber : Penguatan kelembagaan KKB di Kabupaten dan Kota 2016

Pembentukan BKKBD dimaksudkan untuk mengoptimalkan pelaksanaan program KB di daerah karena selama ini nomenklatur kelembagaan yang menangani KB di daerah tidak seragam, bisa berbentuk dinas, badan, maupun kantor. Dalam kelembagaan tersebut Satuan Perangkat Kerja Daerah (SKPD), keluarga berencana digabungkan dengan urusan pemerintah lainnya seperti pemberdayaan perempuan, pemberdayaan masyarakat, kependudukan dan cacatan sipil, perlindungan anak dan sebagainya.

Berdasarkan nomenklatur yang ada di daerah berpengaruh besar bagi pelaksanaan berbagai program KB yang disusun Pemerintah (BKKBN). Selain anggaran yang terbatas, staf yang menguasai bidang KB pun jauh dari mencukupi. Keterbatasan-keterbatasan tersebut menjadikan program KB di daerah

kurang maksimal. Karena itulah dengan dibentuknya BKKBD diharapkan program KB akan mendapat porsi perhatian yang cukup dari pemerintah daerah. Baik menyangkut anggaran, jumlah pegawai, maupun berbagai bentuk dukungan lainnya.

Mengingat penguatan kelembagaan merupakan bagian dari revitalisasi program, advokasi kepada pemerintah daerah untuk mewujudkan terbentuknya BKKBD terus dilakukan, pembentukan atau penataan organisasi perangkat daerah bukanlah persolan mudah karena menyangkut banyak aspek dan kepentingan.

Dalam Permendagri Nomor 57 tahun 2007 Petunjuk Teknis Penataan Organisasi Perangkat Daerah disebutkan bahwa dasar utama penyusunan perangkat daerah dalam bentuk suatu organisasi

adalah adanya urusan pemerintah yang menjadi kewenangan daerah, yang terdiri atas urusan wajib dan urusan pilihan namun tidak berarti bahwa setiap penanganan urusan pemerintah harus dibentuk dalam organisasi tersendiri.

## **Tinjauan Pustaka**

### ***Kebijakan Publik***

Dye (Nugroho 2014:126) mendefinisikannya sebagai segala sesuatu yang dikerjakan pemerintah, mengapa mereka melakukannya, dan hasil yang membuat sebuah kehidupan bersama tampil berbeda (*public policy is "Whatever governments choose to do or not to do. Public policy is what government do, why they do it, and what difference it makes"*)

Laswell dan Kaplan (Nugroho 2014:125) mendefinisikannya sebagai program yang diproyeksikan dengan tujuan-tujuan tertentu, nilai-nilai tertentu, dan praktek-praktek tertentu (*a projected program a goals, values, and practices*).

### ***Analisis Kebijakan***

Menurut Waimier (Nugroho 2014:287) analisis kebijakan adalah advis yang berorientasi kepada klien yang berkenaan dengan keputusan public dan memuat nilai-nilai sosial. (*policy analysis is client oriented advice relevant to public decisions and informed by sosial value*).

Menurut Dunn (Nugroho 2014:265) analisis kebijakan adalah suatu aktivitas intelektual dan praktis yang ditunjukkan untuk menciptakan, secara kritis menilai dan mengkomunikasikan tentang dan didalam proses kebijakan. Analisis kebijakan adalah disiplin ilmu sosial yang menggunakan beberapa metode pengkajian *multiple* dalam konteks argumentasi dan debat politik untuk menciptakan, secara kritis menilai, dan mengkomunikasikan pengetahuan yang relevan dengan kebijakan.

## **Metode Penelitian**

Jenis penelitian yang dipakai ialah metode penelitian deskriptif dengan pendekatan kualitatif dengan menggunakan *sampling purposive* dan *snowball* teori yang digunakan untuk melihat fenomena ini mengacu kepada teori Dunn (Nugroho 2014:265) analisis kebijakan adalah suatu aktivitas intelektual dan praktis yang ditunjukkan untuk menciptakan, secara kritis menilai dan mengkomunikasikan tentang dan didalam proses kebijakan. Analisis kebijakan adalah disiplin ilmu sosial yang menggunakan beberapa metode pengkajian *multiple* dalam konteks argumentasi dan debat politik untuk menciptakan, secara kritis menilai, dan mengkomunikasikan pengetahuan yang relevan dengan kebijakan. Dan menggunakan analisis yang berorientasi kepada aplikasi (*application-oriented analysts*). Informan dalam penelitian ini berjumlah 7 orang. Teknik pengumpulan data menggunakan teknik wawancara dan studi pustaka. Teknik analisa yang digunakan ialah *interactive model* Miles dan Huberman terdiri dari reduksi data, penyajian data dan penarikan kesimpulan.

### ***Permasalahan Kelembagaan KB di Provinsi Kepulauan Riau***

Berdasarkan informasi yang di berikan oleh para informan dari hasil penelitian, bahwa para lembaga/ badan dan para pelaksana kebijakan undang-undang No 52 tahun 2009 memiliki permasalahan pada peran pemerintah daerah yang belum mengimplementasikan kebijakan undang-undang No.52 tahun 2009 secara optimal karena belum terbentuknya BKKBD di Kota Tanjungpinang, dan pemerintah daerah belum mampu mengoptimalkan anggaran dan sumber daya manusia yang

berkompeten di bidang Keluarga Berencana.

Selain itu peneliti berasumsi masih banyaknya permasalahan kelembagaan KB saat ini seperti melemahnya komitmen pemerintah pusat dan daerah, ketimpangan kebijakan juga terjadi dalam penataan kelembagaan KB saat ini. Dalam Pasal 54 ayat (1) UU No 52 Tahun 2009 mengamatkan "Dalam rangka pengendalian penduduk dan penyelenggaraan keluarga berencana di daerah, pemerintah daerah memebentukBadan Kependudukan dan Keluarga Berencana di daerah yang di singkat BKKBD di tingkat Provinsi dan Kabupaten/Kota'. Kedudukan BKKBD berada di Provinsi dan Kabupaten/Kota seperti dinyatakan dalam pasal 57 ayat (1): "BKKBD mempunyai tugas dan fungsi melaksanakan pengendalian penduduk dan menyelenggarakan keluarga berencana ditingkat provinsi dan kabupaten/kota.

Kemudian alasan lain dari lemahnya komitmen pemerintah pusat dan daerah dalam hal pengendalian penduduk dan keluarga berencana berdasarkan undang-undang yang baru yaitu UU No 23 Tahun 2014 pasal 12 ayat (2) tentang urusan wajib yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar. Program KB tapi tidak prioritas hal ini dapat dilihat dari hasil wawancara dengan informan untuk anggaran APBD kota dan Provinsi untuk program KB belum mencukupi atau masih sangat kecil dibanding prioritas pembangunan lain.

Urusan KB yang menyatu dengan lain (seperti bergabung dengan pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak, atau pencatatan sipil) disatu lembaga perangkat daerah dianggap tidak mampu menangani urusan KB yang cukup besar dan kompleks.

### **Rekomendasi**

Dengan belum terbentuknya BKKBD di kota Tanjungpinang seperti yang diamanatkan UU no 52 Tahun 2009. Ada beberapa alternatif yang seharusnya mendapat pertimbangan dan sekaligus menjadi alternatif yang mampu menata kelembagaan keluarga berencana untuk lebih efektif dan efisien. Dalam menentukan alternatif tidak mungkin dilakukan oleh peneliti sendiri namun harus dilakukan dengan para birokrasi sebagai pelaksana kebijaksanaan dalam hal ini yang termasuk di dalamnya adalah perwakilan BKKBN Provinsi kepulauan Riau, BP3AKB Kota Tanjungpinang dan individu atau kelompok *stakeholders*. Seperti hasil dari wawancara

#### **a. Pembentukan BKKBD**

Pembentukan BKKBD ini diharapkan mampu mengatasi masalah-masalah KB di Kota Tanjungpinang sehingga pelaksanaan KB akan di rasakan lebih fokus dalam pelaksanaan tugas dan wewenangnya sehingga tercapainya penekanan laju pertumbuhan penduduk dan lebih penting dari pada itu pemerintah daerah lebih memperhatikan kepada masalah KB yang sudah di amanatkan oleh undang-undang 52 Tahun 2009.

#### **b. Petugas Lapangan Keluarga Berencana di Jadikan PNS**

Di jadinya PLKB menjadi Pegawai Negeri Sipil memang seharusnya sudah di lakukan karena mengingat kontribusi para PLKB yang selama ini turun kelapangan yang terus mensosialisasikan program KB kepada masyarakat luas di daerah-daerah atau kepada masyarakat yang sulit terjangkau sehingga tidak terputusnya informasi kepada masyarakat tentang pentingnya mengikuti program Keluarga Berencana.

### **Penutup**

Berdasarkan hasil penelitian mengenai Analisis Kebijakan RI No. 52 Tahun 2009 Tentang Perkembangan

Kependudukan dan Pembangunan Keluarga (Studi Kasus Penataan Kelembagaan Keluarga Berencana di Provinsi Kepulauan Riau), bahwa telah adanya Perwakilan Badan Kependudukan dan Keluarga Berencana Di Provinsi Kepulauan Riau, sedangkan BKKBD untuk tingkat Kab/Kota saat ini masih bergabung dengan Badan Pemberdayaan Perempuan, Perlindungan Anak, Dan Keluarga Berencana. Dan dalam pelaksanaan Program KB untuk daerah Provinsi dan Kota Tanjungpinang masih belum maksimal. Dalam hal ini masih perlunya pengendalian penduduk dan pelaksanaan program KB di dalamnya.

Perwakilan BKKBN perwakilan Provinsi Kepulauan Riau sebaiknya lebih memperhatikan lagi tugas dan fungsinya sebagai fasilitator daerah untuk membentuk BKKBD di kota/kab, karena BKKBN bukan hanya sebagai lembaga vertikal pemerintah pusat yang ada di daerah pelaksana program KB namun BKKBN juga seharusnya mampu sebagai lembaga perpanjangan tangan pemerintah pusat.

#### Daftar Pustaka

- Anni Millen. 2004. *Pegangan Dasar Pengembangan Kapasitas*. Diterjemahkan secara bebas. Pondok pustaka Yogyakarta.
- Agustino, Leo. 2006. *Dasar-dasar Kebijakan Publik*. Bandung: CV Alfabetha
- Arikunto. Suharsimi. 2006. *Prosedur Penelitian Pendekatan Praktek*. Jakarta: Rieneka Cipta
- Dunn, William H. 2000. *Pengantar Analisis Kebijakan Publik, edisi kedua*. Yogyakarta: Gajah Mada University Press
- Nugroho, Riant D. 2003. *Kebijakan Publik, Formulasi, Implementasi dan evaluasi*. Jakarta PT Alex Media Koputindo
- Nugroho, Riant D. 2014. *Public Policy*. Jakarta PT Alex Media Koputindo
- Pusat Pendidikan dan Pelatihan BKKBN. *Sejarah Perkembangan Keluarga Berencana dan Program Kependudukan*. Jakarta, 1981
- S, Arjoso. *Rencana Strategis BKKBN*. Maret, 2005.
- Silalahi, Ulber. 2012. *Metode Penelitian Sosial*. Bandung. Refika Aditama
- Sugiono. 2006. *Metode Penelitian Sosial*. Bandung. Alfabeta
- . 2012. *Metode Penelitian Administrasi*. Bandung. Alfabeta
- Wahab, Abdul, Solichin. 2001. *Analisa Kebijakan Dari Formulasi Keimplementasi Negara*. Jakarta. Bumi Aksara.
- Yudiatmaja, Wayu Eko, 2011. *Dinamika Administrasi Negara Kontenporer*. KPIA. Yogyakarta.

#### DOKUMEN

- Apipudin, Ade. 2014. "Implementasi Undang-Undang 52 Tahun 2009 Tentang Perkembangan Kependudukan dan pembangunan Keluarga oleh UPTB KB (studi Deskriptif di Kecamatan Ciamis) Universitas Galuh.
- Bachtiar, Rizqi. 2015. "Implementasi Kebijakan Pengendalian Pertumbuhan Penduduk Di Tulungagung Ditinjau Dari Teori Brinkerhoff dan Crosby" Universitas Brawijaya.
- <http://www.bkkbn.go.id/>
- Undang-undang No 52 Tahun 2009. Tentang Perkembangan Kependudukan dan Pembangunan Keluarga
- Undang-undang No 23 Tahun 2014. Tentang Pemerintah Daerah.
- Peraturan Presiden No 62 Tahun 2010. Tentang Badan kependudukan dan Keluarga Nasional.

- [https://id.wikipedia.org/wiki/Keluarga\\_Berencana](https://id.wikipedia.org/wiki/Keluarga_Berencana)
- Widyawati S, Nyorong M dan Natsir S.2012. Faktor-Faktor Yang Berhubungan Dengan Pemakaian (Alat Kontrasepsi Dalam Rahim) Di Wilayah Kerja Puskesmas Batuah Kutai Kartangara. Jurnal Promosi Kesehatan.Tahun 2012.
- Ridoan, Ahmad. 2015 "Implementasi Program Keluarga Berencana Menurut Undang Undang No 52 Tahun 2009 Ditinjau dari Prospektif Hukum Administrasi Negara". Universitas Sumatra Utara.
- Suprpto, Riyadi,"Pengembangan Kapasitas Daerah Menuju Good Governance". Jurnal Ilmiah Administrasi Publik, Volume (IV), FIA UNIBRAW. Malang 2006.
- Yandi, Fredy Bagus, Tinjuan Sosio Yuridis Terhadap Undang-Undang No 52 Tahun 2009 Tentang Perkembangan dan Pembangunan Keluarga (Kebijakan Mengenai Pembangunan Dalam Pengendalian Penduduk di Kota Semarang) Universitas Negeri Malang Tahun 2015.