

**PELAKSANAAN URUSAN PEMERINTAHAN BIDANG PENGENDALIAN  
PENDUDUK DAN KELUARAGA BERENCANA OLEH DP3AP2KB PROVINSI  
RIAU DAN PERWAKILAN BKKBN PROVINSI RIAU TAHUN 2021**

**Oleh : Donni Nuryadi, Isril\***

Email: [donni.nuryadi2147@student.unri.ac.id](mailto:donni.nuryadi2147@student.unri.ac.id) [isril@lecturer.unri.ac.id](mailto:isril@lecturer.unri.ac.id)

\*Jurusan Ilmu Pemerintahan  
Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik  
Universitas Riau

***Abstract***

*Government affairs in the field of population control and family planning are included in concurrent non-basic service affairs. They are divided into authorities between the central government and local governments based on Law Number 23 of 2014 about Regional Government. The representatives of the Riau Province BKKBN from the Central Government and the Office of Women's Empowerment, Child Protection, Population Control and Family Planning (DP3AP2KB) Riau Province is the Regional Apparatus Organizations (ODP). This is a government agency that carries out government affairs in the field of population control and family planning in Riau Province level within the framework of regional autonomy. This study uses a descriptive qualitative method which aims to determine the implementation of government affairs in the field of population control and family planning by the government in Riau Province in 2021.*

*The results of this study are that the implementation of government affairs in the field of population control and family planning has not been carried out optimally by the government in Riau Province in 2021. The existence of the representatives of the central government at the provincial level who carry out government affairs in the field of population control and family planning has an impact on the weakening of the role of the Provincial Government in carrying out the same jobs. The presence of the Riau Province BKKBN as the representative of the central government in handling population control and family planning in Riau Province is the impact of the absence of a BKKBD in Riau Province. In addition, there are still representatives of the central government who carry out population control and family planning matters even though there is already regional autonomy. It is because of the low commitment of the Riau Provincial Government to fully implement government affairs in the field of population control and family planning, which is a priority program in the Riau Province.*

**Keywords:** *Government Affairs, Government Institutions, Population Control and Family Planning*

## A. Pendahuluan

Pertumbuhan penduduk saat ini semakin meningkat, dan menjadi isu yang sangat mencemaskan bagi negara-negara di dunia. Di Indonesia hal ini menjadi masalah besar dibandingkan dengan negara lain, karena Pertumbuhan penduduk akan mempengaruhi berbagai aspek kehidupan baik ekonomi, maupun sosial, terutama peningkatan mutu kehidupan atau kualitas penduduk dalam sumber daya manusia yang diiringi besarnya jumlah penduduk yang tidak terkontrol. Semuanya terkait penyediaan anggaran dan fasilitas kesehatan, pendidikan serta ketersediaan pangan (Larasati et al., 2018). Berdasarkan data sensus penduduk yang dirilis oleh Badan Pusat Statistik (BPS), Provinsi Riau telah mengalami perlambatan Laju Pertumbuhan Penduduk (LPP) sebesar 2,52 persen, jika dibandingkan dengan periode 2000-2010 yang sebesar 4,03 persen.

Penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia terbagi kedalam dua tingkatan pemerintahan, yaitu pemerintah pusat dan pemerintahan daerah. Pada tingkat pusat, penyelenggaraan pemerintahan dilakukan oleh Presiden sebagai kepala Negara dibantu oleh Menteri-menterinya, pada tingkatan pemerintahan daerah dilakukan oleh pemerintah daerah seperti gubernur untuk tingkat provinsi, bupati/walikota untuk tingkat kabupaten/kota serta dewan perwakilan rakyat daerah (DPRD). Sejak Berlakunya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang mencabut Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, memberikan dampak yang baru terkait pemetaan urusan pemerintahan konkuren antara tingkatan Pemerintahan Daerah. Terjadi

beberapa perubahan yang bersifat fundamental (dasar) berkaitan dengan urusan konkuren (Suharta & Pradyana, 2014). Pembagian urusan pemerintahan konkuren turut mencakup urusan pemerintahan bidang pengendalian penduduk dan keluarga berencana. Hal tersebut menyebutkan bahwa bidang pengendalian penduduk dan keluarga berencana menjadi urusan pemerintahan konkuren yang termasuk pada urusan pemerintahan wajib yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar.

Untuk melaksanakan tugas pemerintahan di bidang pengendalian penduduk dan penyelenggaraan keluarga berencana, pemerintah pusat membentuk Badan Kependudukan dan Keluarga Berencana Nasional yang dilandaskan pada Undang-Undang Nomor 52 tahun 2009 tentang Perkembangan Kependudukan dan Pembangunan Keluarga yang selanjutnya dijabarkan dalam Peraturan Presiden nomor 62 Tahun 2010 tentang Badan Kependudukan dan Keluarga Berencana Nasional (BKKBN). Adapun ditingkat daerah, berdasarkan amanat Undang-Undang Nomor 52 Tahun 2009 tentang Perkembangan Kependudukan dan Pembangunan Keluarga pasal 54 ayat 1 menyebutkan bahwa dalam rangka pengendalian penduduk dan penyelenggaraan keluarga berencana di daerah, pemerintah daerah membentuk Badan Kependudukan dan Keluarga Berencana Daerah yang selanjutnya disingkat BKKBD di tingkat provinsi dan kabupaten/kota.

Saat ini, urusan pemerintahan dibidang pengendalian penduduk dan keluarga berencana berdasarkan Peraturan Daerah Provinsi Riau Nomor 3 Tahun 2020 tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan Daerah Nomor 4 Tahun 2016 Tentang Pembentukan dan Susunan Perangkat

Daerah Provinsi Riau, Dinas Kependudukan Pencatatan Sipil Pengendalian Penduduk dan Keluarga Berencana dihapus dan urusan pengendalian penduduk dan keluarga berencana dialihkan ke Dinas Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak. Sehingga urusan pemerintahan bidang pengendalian penduduk dan keluarga berencana berada dibawah urusan Dinas Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak Pengendalian Penduduk dan Keluarga Berencana (DP3AP2KB) Provinsi Riau.

Devas (1989:179) dalam (Deliarnoor et al., 2019) menyebutkan bahwa pembagian kewenangan pusat dan daerah merupakan suatu sistem yang mengatur bagaimana caranya urusan dibagi antar berbagai tingkat pemerintah, serta bagaimana cara mencari sumber-sumber keuangan daerah untuk membiayai urusan-urusan tersebut. Sarundajang (2011:21) dalam (Deliarnoor et al., 2019) selanjutnya juga menyebutkan bahwa kewenangan negara yang ada secara sentral, telah dibagi berdasarkan kegiatan di berbagai departemen. Di tingkat lokal, kewenangan dibagi berdasarkan wilayah yang ada di berbagai pemerintahan daerah di seluruh negara. Kedua sistem tersebut, saling terkait dan melengkapi, sungguhpun dalam praktik, sering tumpang tindih (*over-lapping*) dan saling bersaing.

Menurut Hartley terdapat dua tradisi yang menggambarkan hubungan kewenangan pemerintah pusat dan daerah. Tradisi pertama, memandang pemerintah daerah sebagai perangkat administratif diwilayah tertentu untuk membantu memenuhi kewajiban pemerintah nasional untuk memenuhi pelayanan publik. Dalam pelaksanaan administratif di lapangan, hubungan pemerintah pusat dan daerah sebagai

hubungan antara agen dan prinsipal. Pemerintah pusat yang memiliki kekuasaan disebut sebagai principal dan pemerintah daerah sebagai perangkat pemerintah di daerah disebut sebagai agennya. Tradisi kedua, memandang pemerintah daerah sebagai sistem pemerintah daerah yang independen, yang memiliki hak dan tugasnya sendiri, dan hubungan antara dua elemen (pusat-daerah) adalah hubungan kemitraan. Perbedaan kedua tradisi model hubungan kewenangan pemerintah pusat dan daerah tersebut, dapat dilihat pada gambar di bawah ini ; (Hardani et al., 2020).

Penulis melihat adanya dua instansi pemerintah yang melaksanakan urusan pengendalian penduduk dan keluarga berencana dalam satu tingkatan wilayah pemerintahan yaitu Perwakilan BKKBN Provinsi Riau sebagai perwakilan instansi pemerintah pusat BKKBN yang melaksanakan sebagian tugas BKKBN di daerah berdasarkan asas dekonsentrasi dan Dinas P3AP2KB Provinsi Riau sebagai organisasi perangkat daerah provinsi riau, hal tersebut berpeluang akan terjadinya overlapping kewenangan antara dua instansi tersebut. Oleh karena itu, penulis tertarik untuk meneliti pelaksanaan urusan pemerintahan bidang pengendalian penduduk dan keluarga berencana oleh DP3AP2KB Provinsi Riau dan Perwakilan BKKBN Provinsi Riau tahun 2021.

Urusan pemerintahan bidang pengendalian penduduk dan keluarga berencana termasuk kedalam urusan konkuren wajib non pelayanan dasar berdasarkan Undang-undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Hal tersebut berarti urusan pemerintahan bidang pengendalian penduduk dan keluarga berencana sudah menjadi kewenangan

pemerintah daerah dalam menjalankan otonomi daerah. Namun pada pelaksanaannya masih ditemukan adanya instansi pemerintah pusat yang melaksanakan urusan pemerintahan bidang pengendalian penduduk dan keluarga berencana di daerah Provinsi Riau yaitu Perwakilan BKKBN Provinsi Riau. Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui pelaksanaan urusan pemerintahan bidang pengendalian penduduk dan keluarga berencana oleh instansi pemerintah di daerah Provinsi Riau Tahun 2021 serta untuk mengetahui penyebab urusan pemerintahan bidang pengendalian penduduk dan keluarga berencana masih dilaksanakan oleh pemerintah pusat di daerah Provinsi Riau Tahun 2021.

## **B. Metode Penelitian**

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif, Penelitian kualitatif atau qualitative research merupakan jenis penelitian yang menghasilkan penemuan-penemuan yang tidak dapat dicapai dengan menggunakan prosedur-prosedur statistik atau dengan cara kuantitatif lainnya (Nugrahani, 2014). Menurut Bogdan dan Taylor (1992:21), bahwa penelitian kualitatif merupakan prosedur penelitian yang mampu menghasilkan data deskriptif berupa ucapan, tulisan, dan perilaku dari orang-orang yang diamati. Alasan peneliti menggunakan pendekatan kualitatif dapat mempermudah peneliti dalam menemukan informasi dan fenomena yang ingin diteliti yaitu Pelaksanaan Urusan Pemerintahan Bidang Pengendalian Penduduk dan Keluarga Berencana di Provinsi Riau Tahun 2021.

Penelitian ini merupakan jenis penelitian deskriptif, menurut Sutopo dalam Nugrahani (2014:32) bahwa metode penelitian deskriptif kualitatif memiliki ciri mampu menggambarkan

proses dari waktu ke waktu dalam situasi yang alami tanpa rekayasa peneliti, dan dapat mengungkap hubungan yang wajar antara peneliti dan informan (Nugrahani, 2014). Berdasarkan penjelasan diatas bahwa penelitian deskriptif adalah teknik untuk mengumpulkan dan mengolah data informasi fenomena dan fakta tentang Pelaksanaan Urusan Pemerintahan Bidang Pengendalian Penduduk dan Keluarga Berencana di Provinsi Riau Tahun 2021.

Adapun teknik pengumpulan data dalam penelitian ini adalah melalui wawancara dan dokumentasi. Pengumpulan data dalam penelitian ini salah satunya adalah dengan teknik wawancara yang dilakukan oleh peneliti secara langsung antara peneliti dengan informan. Peneliti melakukan tanya jawab kepada informan dengan pertanyaan-pertanyaan yang menyangkut permasalahan penelitian ini. Sebagai pendukung dalam pengumpulan data melalui wawancara peneliti menggunakan alat seperti buku catatan, kamera serta rekaman saat melakukan wawancara. Dokumentasi adalah data yang diperoleh dari sumber-sumber dokumen yang relevan. Dokumen bisa berbentuk gambar, tulisan, atau karya ilmiah. Dokumen yang berbentuk tulisan berupa profil, peraturan dan catatan lainnya. Adapun dokumen yang berbentuk gambar adalah foto, gambar struktur dan lain-lain.

Dalam penelitian ini penulis menggunakan teknik analisis data model Miles dan Huberman. Menurut Mathew B. Miles, psikologi perkembangan dan Michael Huberman ahli pendidikan dari University of Geneva, Switzerland, dalam (Hardani et al., 2020) analisis kualitatif, data yang muncul berwujud kata-kata dan bukan rangkaian angka. Data itu mungkin telah dikumpulkan

dalam aneka macam cara yaitu pengamatan terlibat, wawancara, dan selanjutnya diproses melalui perekaman, pencatatan, pengetikan, tetapi analisis kualitatif tetap menggunakan kata-kata yang biasanya disusun ke dalam teks yang diperluas.

Analisis menurut Miles dan Huberman (1992) dibagi dalam tiga alur kegiatan yang terjadi secara bersamaan. Ketiga alur tersebut adalah (1) reduksi data (data reduction); (2) penyajian data (data display); dan (3) penarikan simpulan dan verifikasi. Dalam analisis data, Miles dan Huberman (1992) kembali memperkenalkan dua model yaitu; (1) model air; dan (2) model interaktif. Maka pada penelitian ini penulis menggunakan model kedua yaitu model interaktif yang memiliki alur melakukan reduksi data dan penyajian data memperhatikan hasil data yang dikumpulkan, kemudian pada proses penarikan simpulan dan verifikasi.

### **C. Hasil dan Pembahasan**

#### **a. Pelaksanaan Kewenangan Perwakilan BKKBN Provinsi Riau**

Urusan pemerintahan bidang pengendalian penduduk dan keluarga berencana di Provinsi Riau dilaksanakan oleh dua instansi pemerintah yaitu Perwakilan BKKBN Provinsi Riau sebagai perwakilan instansi Pemerintah Pusat (BKKBN) dan Dinas Pemberdayaan Perempuan Perlindungan Anak Pengendalian Penduduk dan Keluarga Berencana (DP3AP2KB) Provinsi Riau sebagai Organisasi Pemerintah Daerah (OPD) Pemerintah Daerah Provinsi Riau.

Kewenangan Perwakilan BKKBN Provinsi Riau dijalankan berdasarkan Undang-Undang Nomor 52 Tahun 2009 tentang Perkembangan Kependudukan dan Pembangunan Keluarga. Namun dalam undang-undang tersebut hanya menyebutkan

BKKBN pusat, adapun pelaksanaan di daerah undang-undang tersebut mengamanatkan untuk dibentuk BKKBD (Badan Kependudukan dan Keluarga Berencana Daerah). Kemudian penulis menemukan Perpres Nomor 62 Tahun 2010 tentang Badan Kependudukan dan Keluarga Berencana Nasional yang merupakan turunan dari undang-undang tersebut. Perpres 62 Tahun 2010 menjelaskan tentang kedudukan BKKBN sebagai Lembaga Pemerintah Non-Kementerian yang bertanggung jawab dalam urusan kependudukan dan keluarga berencana ditingkat nasional. Adapun pelaksanaan di daerah dilaksanakan oleh Perwakilan BKKBN Provinsi yang sebelumnya adalah Perwakilan Badan Koordinasi Keluarga Berencana Nasional hingga terbentuknya BKKBD di daerah. Berdasarkan Perpres tersebut, Perwakilan BKKBN Provinsi bertugas melaksanakan sebagian tugas BKKBN di wilayah provinsi. Selain itu BKKBN melalui Perwakilan BKKBN Provinsi juga bertugas melakukan pembinaan dan memfasilitasi terbentuknya Badan Kependudukan dan Keluarga Berencana Daerah Provinsi dan Badan Kependudukan dan Keluarga Berencana Daerah Kabupaten/Kota sebagaimana amanat Undang-Undang nomor 52 Tahun 2009 tentang Perkembangan Kependudukan dan Pembangunan Keluarga. Belum terbentuknya BKKBD di daerah disebabkan oleh tidak adanya upaya dari BKKBN dalam mengadvokasi pemerintah daerah untuk membentuk BKKBD di daerah sehingga dengan belum terbentuknya BKKBD di daerah, maka Perwakilan BKKBN masih dibutuhkan ditingkat provinsi.

Perwakilan BKKBN memiliki kewenangan untuk menjalankan tugas Pemerintah Pusat (BKKBN) di daerah. Pembagian kewenangan

dalam urusan pengendalian penduduk dan keluarga berencana antara Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah Provinsi dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota. Pelaksanaan urusan pemerintahan bidang pengendalian penduduk dan keluarga berencana di tingkat provinsi seharusnya hanya dilaksanakan oleh OPD Pemerintah Daerah Provinsi tanpa harus ada instansi vertikal pemerintah pusat di daerah. Namun pada kondisi saat ini dengan adanya dua instansi pemerintah ditingkat provinsi yang meaksanakan satu urusan yang sama beririsan, maka akan berdampak pada tidak maksimalnya pelaksanaan kewenangan disalah satu instansi. Maka dari itu, untuk mencegah terjadinya tumpang tindih kewenangan dan memaksimalkan pelaksanaan urusan pemerintahan pada bidang pengendalian penduduk dan keluarga berencana, sebaiknya dua instansi tersebut digabung atau pilihan lain dengan membubarkan salahsatu instansi.

Namun disisi lain pembagian kewenangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah dalam urusan pengendalian penduduk dan keluarga berencana sudah dibagi secara jelas dalam Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Adapun Perwakilan BKKBN memiliki kewenangan dalam melaksanakan sebagian tugas BKKBN di daerah dengan asas dekonsentrasi. Maka dari itu kewenangan Perwakilan BKKBN terkait dengan beberapa hal yaitu penyediaan dan distribusi alat dan obat kontrasepsi (alokon), pengelolaan dan penyediaan sistem informasi keluarga di daerah, peatihan dan pengembangan SDM, serta pengelolaan tenaga penyuluh Keluarga Berencana dan petugas lapangan Keluarga Berencana (PKB/PLKB).

Berdasarkan Dokumen LKIP Perwakilan BKKBN Provinsi Riau Tahun 2021 yang dijadikan acuan untuk melihat hasil kinerja dan kegiatan yang dilaksanakan oleh Perwakilan BKKBN Provinsi Riau pada Tahun 2021 dapat diketahui bahwa Perwakilan BKKBN Provinsi Riau berperan dalam melaksanakan Program Pembangunan Keluarga, Kependudukan, dan Keluarga (Bangga Kencana) yang merupakan program pemerintah berdasarkan Undang- Undang Nomor 52 Tahun 2009 tentang Perkembangan Kependudukan dan Pembangunan Keluarga. Berdasarkan dokumen tersebut dijelaskan bahwa dalam melaksanakan Program Bangga Kencana terdapat 13 sasaran kinerja yang dicapai oleh Perwakilan BKKBN Provinsi Riau pada tahun 2021. Dari 13 (tiga belas) sasaran indikator kinerja Perwakilan BKKBN Provinsi Riau pada tahun 2021 tersebut, beberapa indikator keberhasilan mencapai target sesuai yang ditetapkan dan terdapat dua capaian yang melebihi target yang telah ditetapkan. Namun terdapat sebagian sasaran kinerja yang tidak mencapai target pada tahun 2021. Pada dokumen LKIP tersebut juga dijelaskan bahwa Pelaksanaan program Bangga Kencana tahun 2021 dalam mencapai target sasaran kinerja mendapat tantangan berat dengan adanya pandemi Covid-19 dan Refocusing anggaran sehingga berdampak pada perubahan besaran pagu dari yang semula Rp. 58.929.711.000,- menjadi Rp. 50.269.954.000,- atau mengalami penurunan sebesar Rp. 8.659.757.000,-. Berdasarkan data per tanggal 31 Desember 2021, realisasi penyerapan DIPA Perwakilan BKKBN Provinsi Riau TA 2021 secara keseluruhan jenis belanja adalah sebesar Rp. 49.933.459.840,-

atau mencapai 99,33% dari total pagu anggaran Perwakilan BKKBN Provinsi Riau TA 2021 sebesar Rp. 50.269.954.000,-.

**b. Pelaksanaan Kewenangan DP3AP2KB Provinsi Riau**

Kemudian pada tingkat pemerintah daerah provinsi dalam melaksanakan urusan pemerintahan bidang pengendalian penduduk dan keluarga berencana di Provinsi Riau, DP3AP2KB memiliki kewenangan yang diatur dalam Peraturan Gubernur Nomor 65 tahun 2019 tentang Kedudukan, Susunan Organisasi, Tugas dan Fungsi, serta Tata Kerja Dinas Pemberdayaan Perempuan, Perlindungan Anak, Pengendalian Penduduk dan Keluarga Berencana Provinsi Riau. Kemudian dalam pelaksanaan program kegiatan mengacu pada Kepmendagri nomor 050-5889 tahun 2021 tentang Hasil Verifikasi, Validasi dan Inventarisasi Pemutakhiran Klasifikasi, Kodefikasi dan Nomenklatur Perencanaan dan Pembangunan Keuangan Daerah. Disebutkan juga bahwa dalam melaksanakan kewenangan dibidang pengendalian penduduk dan keluarga berencana, DP3AP2KB terikat dengan ketentuan yang terdapat dalam Kepmendagri tersebut yang lebih bersifat konseptual berupa pembinaan dan fasilitasi saja.

Selanjutnya dalam Kepmendagri nomor 050-5889 tahun 2021 telah dijelaskan tentang klasifikasi, kodefikasi, dan nomenklatur perencanaan pembangunan daerah provinsi yang menjadi acuan DP3AP2KB Provinsi Riau dalam melaksanakan urusan pengendalian penduduk dan keluarga berencana. Dalam Kepmendagri tersebut urusan pemerintahan bidang pengendalian penduduk dan keluarga berencana dibagi dalam 3 program yaitu; Program Pengendalian

Penduduk, Program Pembinaan Keluarga Berencana (Keluarga Berencana), dan Program Pemberdayaan dan Peningkatan Keluarga Sejahtera (KS).

Selain itu, pelaksanaan urusan pemerintahan bidang pengendalian penduduk dan keluarga berencana oleh DP3AP2KB telah disesuaikan dengan Peraturan BKKBN Nomor 3 Tahun 2020 tentang Pelaksanaan Urusan Pemerintahan Bidang Pengendalian Penduduk dan Keluarga Berencana di Daerah. Pada Pasal 2 dalam peraturan tersebut telah dijelaskan bahwa tujuan peraturan badan tersebut adalah sebagai acuan dan pedoman kerja bagi perangkat daerah dalam penyelenggaraan pemaduan dan sinkronisasi kebijakan pemerintah pusat dan pemerintah daerah dalam rangka pengendalian kuantitas penduduk serta terlaksananya kewenangan urusan pengendalian penduduk dan keluarga berencana dalam penyelenggaraan pemaduan dan sinkronisasi kebijakan pemerintah pusat dan pemerintah daerah dalam rangka pengendalian kuantitas penduduk.

Kewenangan OPD Provinsi dalam bidang pengendalian penduduk dan keluarga berencana tidak melakukan pelayanan dan penggerakan, namun hanya sebatas pembinaan dan fasilitasi saja serta hal yang bersifat konseptual. Adapun proses pelayanan dan penggerakan mulai tahun 2021 sudah menjadi kewenangan OPD di Pemerintah Kabupaten/Kota. Selain itu, beliau juga menjelaskan bahwa OPD di Pemerintah Kabupaten/Kota mendapatkan anggaran Dana Alokasi Khusus (DAK) yang langsung dari Pemerintah Pusat melalui BKKBN dalam urusan pengendalian penduduk dan keluarga berencana di daerah. Berbeda halnya dengan Perwakilan BKKBN yang memiliki interaksi lebih

mudah melalui tenaga PKB dan PLKB yang sudah beralih menjadi kewenangan pemerintah pusat dibawah BKKBN sehingga pelaksanaan urusan pemerintahan bidang pengendalian penduduk dan keluarga berencana di daerah oleh Perwakilan BKKBN lebih mudah dibandingkan dengan kewenangan OPD Provinsi yang hanya sebatas sampai ke OPD Kabupaten/Kota saja.

Kehadiran Instansi Perwakilan BKKBN Provinsi Riau menjadi faktor yang memengaruhi keputusan BAPPEDA dalam memberikan alokasi kegiatan prioritas dan slot anggaran kepada DP3AP2KB. Hal tersebut dikarenakan melalui adanya Perwakilan BKKBN Provinsi Riau yang memiliki sumber anggaran dari APBN yang jauh lebih besar tentunya akan memberikan dampak kinerja yang lebih efektif di bidang pengendalian penduduk dan keluarga berencana.

Berdasarkan dokumen Renja DP3AP2KB Provinsi Riau Tahun 2021 dapat diketahui bahwa terdapat satu sasaran renja yang menyangkut urusan pengendalian penduduk dan keluarga berencana yaitu meningkatnya pemakaian kontrasepsi dengan indikatornya *Contraceptive Prevalence Rate / CPR (%)* dengan strategi Meningkatkan Akses Pelayanan Keluarga Berencana dengan Arah Kebijakannya Meningkatkan Kapasitas SDM, Peningkatan Advokasi dan KIE Meningkatkan Pembinaan Keluarga. Pada urusan pengendalian penduduk dan keluarga berencana, DP3AP2KB di tahun 2021 hanya melaksanakan 6 sub kegiatan dengan realisasi anggaran di APBD Provinsi Riau Tahun 2021 pada urusan pemerintahan bidang pengendalian penduduk dan keluarga berencana hanya sebesar Rp.865,023,217,- Jumlah anggaran tersebut terbilang

rendah jika dilihat dari jumlah sub kegiatan yang terdapat di Kepmendagri Nomor 050-5889 Tahun 2021 pada urusan pengendalian penduduk dan keluarga berencana yang mencapai 51 sub kegiatan.

Ketersediaan anggaran menjadi faktor yang menghambat pelaksanaan kegiatan pengendalian penduduk dan keluarga berencana oleh DP3AP2KB Provinsi Riau. Untuk memaksimalkan penggunaan anggaran tersebut, maka DP3AP2KB Provinsi Riau menentukan skala prioritas untuk kegiatan-kegiatan yang menjadi prioritas nasional. Hal tersebut dapat dilihat dari rancangan program dan kegiatan DP3AP2KB dibidang pengendalian penduduk dan keluarga berencana pada tabel diatas. Selain itu kualitas dan kuantitas sumberdaya manusia yang tersedia di DP3AP2KB juga belum mencukupi dalam pelaksanaan kegiatan pada bidang pengendalian penduduk dan keluarga berencana.

Terbatasnya anggaran pada urusan pengendalian penduduk dan keluarga berencana di DP3AP2KB Provinsi Riau menyebabkan tidak maksimalnya pelaksanaan program kegiatan yang juga merupakan dampak dari kebijakan penggabungan urusan pemerintahan bidang pengendalian penduduk dan keluarga berencana dengan urusan pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak dalam satu OPD. Anggaran tersebut sangat kecil jika dilakukan perbandingan dengan anggaran yang dimiliki oleh Perwakilan BKKBN Provinsi Riau yang juga memiliki kewenangan pada urusan yang sama. Selain itu, perbedaan anggaran yang dimiliki oleh dua instansi pemerintah ditingkat Provinsi Riau ini juga berakibat pada lebih intensifnya koordinasi OPD Keluarga Berencana Kabupaten/Kota kepada Perwakilan BKKBN Provinsi

daripada DP3AP2KB Provinsi berkaitan dengan anggaran DAK BOKB dari APBN yang langsung dialirkan dari BKKBN ke OPD Keluarga Berencana Kabupaten/Kota. Selain itu juga disertai dengan jumlah pegawai yang belum cukup memadai yaitu hanya 12 pegawai.

**c. Komparasi Pelaksanaan Program Kegiatan DP3AP2KB dan Perwakilan BKKBN Provinsi Riau**

Berdasarkan data-data hasil wawancara dan dokumentasi yang telah penulis rangkum pada subbagian sebelumnya, maka dapat disimpulkan beberapa poin perbandingan pelaksanaan urusan pemerintahan bidang pengendalian penduduk dan keluarga berencana oleh DP3AP2KB Provinsi Riau dan Perwakilan BKKBN Provinsi Riau sebagai berikut :

**1. Perbandingan Program/Kegiatan**

Jika dilihat dari program kegiatan dan indikator kinerja yang terdapat dalam Rencana Kerja (Renja) DP3AP2KB Provinsi Riau yang memiliki 6 kegiatan dibandingkan dengan program dan rincian output yang terdapat dalam LKIP Perwakilan BKKBN Provinsi Riau Tahun 2021 yang memiliki 20 rincian output, maka tidak terdapat program kegiatan ataupun indikator kinerja dan rincian output yang beririsan secara langsung. Masing-masing instansi memiliki program kegiatan dan target sasaran yang berbeda.

Namun jika dilakukan perbandingan antara program dan rincian output yang terdapat dalam LKIP Perwakilan BKKBN Provinsi Riau Tahun 2021 dengan kewenangan Pemerintah Daerah Provinsi yang tercantum dalam Kepmendagri Nomor 050-5889 Tahun 2021 tentang Hasil Verifikasi, Validasi dan Inventarisasi

Pemutakhiran Klasifikasi, Kodefikasi dan Nomenklatur Perencanaan Pembangunan dan Keuangan Daerah, maka terdapat beberapa rincian output program Proyek Prioritas Nasional (Pro-PN) yang dilaksanakan oleh Perwakilan BKKBN Provinsi Riau memiliki persamaan objek sasaran dan/atau substansi dengan kewenangan Pemerintah Daerah Provinsi sesuai dengan Kepmendagri diatas yaitu pada rincian output sebagai berikut :

- 1) Keluarga dengan baduta yang mendapat fasilitasi dan pembinaan 1000 HPK (Hari Pertama Kelahiran)

Output ini memiliki persamaan dengan nomenklatur urusan provinsi kegiatan nomor 1.01 sub kegiatan nomor 14 tentang Pelaksanaan Fasilitasi, Pembimbingan, Pengembangan, dan Penguatan Penyiapan Pengasuhan 1000 HPK, serta sub kegiatan nomor 15 tentang Penyediaan Sarana Penyiapan Pengasuhan 1000 HPK.

- 2) PIK Remaja dan BKR yang mendapatkan fasilitasi dan pembinaan Edukasi Kespro dan Gizi bagi remaja putri sebagai calon ibu

Output ini memiliki persamaan objek sasaran dengan nomenklatur urusan provinsi kegiatan nomor 1.01 sub kegiatan nomor 06 tentang Peningkatan Kapasitas dan Pelaksana Pusat Informasi dan Konseling Remaja (PIK-R), sub kegiatan nomor 07 tentang Pengembangan dan Perbanyakan Materi Substansi Pusat Informasi Konseling-Remaja (PIK-R), Media Promosi, Alat Permainan Edukatif Remaja, dan Sarana Prasarana Lainnya yang Dibutuhkan, serta sub kegiatan nomor 08 tentang Fasilitasi Pengembangan Kelompok Pusat Informasi Konseling-Remaja (PIK-R) di Kampung Keluarga Berencana.

- 3) Kelompok BKL yang mendapat fasilitasi dan pembinaan pelayanan ramah lansia

Output ini memiliki persamaan objek sasaran dengan nomenklatur urusan provinsi kegiatan nomor 1.02 sub kegiatan nomor 04 tentang Peningkatan Kapasitas Mitra dan Organisasi KeMasyarakatan dalam Pengelolaan Program Ketahanan Keluarga Melalui Bina Keluarga Balita (BKB), Bina Keluarga Remaja (BKR), Bina Keluarga Lansia (BKL), Unit Peningkatan Pendapatan Keluarga Sejahtera (UPPKS) dan Pemberdayaan Ekonomi Keluarga.

- 4) Rumah data kependudukan paripurna yang difasilitasi di kampung Keluarga Berencana percontohan

Output ini memiliki persamaan objek sasaran dan substansi dengan nomenklatur urusan provinsi kegiatan nomor 1.01 sub kegiatan nomor 11 tentang Advokasi dan Sosialisasi Pembentukan Rumah Data Kependudukan di Kampung Keluarga Berencana Untuk Memperkuat Integrasi Program KKBPK dan Sektor Lain.

## 2. Perbandingan Ketersediaan Anggaran

Ketersediaan anggaran merupakan salahsatu faktor yang sangat berpengaruh pada pelaksanaan urusan pemerintahan. Adapun dalam urusan pemerintahan bidang pengendalian penduduk dan keluarga berencana di Provinsi Riau tahun 2021 yang dilaksanakan oleh dua instansi pemerintah, masing-masing instansi memiliki anggaran dengan sumber yang berbeda. Perwakilan BKKBN Provinsi Riau yang merupakan instansi vertikal Pemerintah Pusat mendapatkan anggaran yang bersumber dari Dana DIPA APBN, pada tahun 2021 Perwakilan BKKBN Provinsi Riau memiliki alokasi anggaran sebesar Rp. 50,269,954,000,- sedangkan

DP3AP2KB Provinsi Riau berdasarkan data pada APBD Provinsi Riau Tahun 2021 pada urusan bidang pengendalian penduduk dan keluarga berencana hanya memiliki alokasi anggaran sebesar Rp. 865,023,217,-.

## 3. Perbandingan Jumlah Sumber Daya Manusia

Adanya sumber daya manusia yang memadai baik dari segi kuantitas maupun kualitas dalam melaksanakan urusan pemerintahan. Urusan pemerintahan bidang pengendalian penduduk dan keluarga berencana di DP3AP2KB Provinsi Riau secara struktural organisasi dibagi menjadi 2 bidang yaitu Bidang Pengendalian Penduduk dan Keluarga Berencana dan Bidang Keluarga Sejahtera dan Data Informasi. Adapun SDM yang tersedia adalah 12 pegawai di masing-masing bidang sehingga total jumlah 24 pegawai yang melaksanakan urusan pemerintahan bidang pengendalian penduduk dan keluarga berencana. Sedangkan Perwakilan BKKBN Provinsi Riau yang sepenuhnya melaksanakan sebagian tugas BKKBN di tingkat provinsi memiliki total 219 pegawai terdiri dari 69 pegawai kantor dan 150 PKB.

Maka dari itu, berdasarkan data hasil wawancara dan dokumen pendukung yang telah dijelaskan diatas, maka dapat disimpulkan bahwa pelaksanaan urusan pemerintahan bidang pengendalian penduduk dan keluarga berencana di Provinsi Riau tahun 2021 secara de jure sudah menjadi otoritas dan kewenangan Pemerintah Daerah, namun berdasarkan hasil diatas dapat dilihat bahwa urusan tersebut lebih dominan dilaksanakan oleh Pemerintah Pusat melalui Perwakilan BKKBN Provinsi Riau.

## d. Penyebab Urusan Pemerintahan Bidang Pengendalian Penduduk dan Keluarga Berencana masih

## **dilaksanakan oleh Instansi Pemerintah Pusat di Daerah Provinsi Riau Tahun 2021**

Berdasarkan hasil analisis terhadap peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan urusan pemerintahan bidang pengendalian penduduk dan keluarga berencana maka dapat disimpulkan beberapa hal yaitu :

1. Urusan pemerintahan bidang pengendalian penduduk dan keluarga berencana adalah urusan pemerintahan yang dibagi antara kewenangan pemerintah pusat dan pemerintah daerah melalui pembagian urusan pemerintahan yang terdapat Undang-Undang nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang kemudian menjadi dasar pelaksanaan otonomi daerah.
2. Urusan pemerintahan bidang pengendalian penduduk dan keluarga berencana yang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat dilaksanakan oleh Badan Kependudukan dan Keluarga Berencana Nasional (BKKBN) berdasarkan Undang-Undang nomor 52 tahun 2009 tentang Perkembangan Kependudukan dan Pembangunan Keluarga, Perpres nomor 62 tahun 2010 tentang BKKBN, Peraturan Pemerintah nomor 87 tahun 2014 tentang Perkembangan Kependudukan dan Pembangunan Keluarga, Keluarga Berencana, dan Sistem Informasi Keluarga, serta Peraturan BKKBN nomor 11 tahun 2020 tentang Organisasi dan Tata Kerja BKKBN.
3. Urusan pemerintahan bidang pengendalian penduduk dan keluarga berencana yang menjadi kewenangan Pemerintah Daerah sepenuhnya dilaksanakan oleh Pemerintah Daerah Provinsi dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota berdasarkan Undang-Undang nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Peraturan Pemerintah nomor 87 tahun 2014

tentang Perkembangan Kependudukan dan Pembangunan Keluarga, Keluarga Berencana, dan Sistem Informasi Keluarga, serta Peraturan BKKBN nomor 3 tahun 2020 tentang Pelaksanaan Urusan Pemerintahan Bidang Pengendalian Penduduk dan Keluarga Berencana di Daerah.

4. Kedudukan Perwakilan BKKBN Provinsi dijelaskan dalam Perpres nomor 62 tahun 2010 tentang BKKBN yang memiliki tugas melaksanakan sebagian tugas BKKBN di Provinsi hingga terbentuknya BKKBD di seluruh Provinsi dan Kabupaten/Kota serta diamanatkan untuk melakukan pembinaan dan memfasilitasi terbentuknya BKKBD Provinsi dan BKKBD Kabupaten/Kota.
5. Perwakilan BKKBN Provinsi terdapat dalam bagan lampiran pada Peraturan BKKBN nomor 11 tahun 2020 tentang OTK BKKBN namun demikian tidak terdapat penjelasan mengenai kedudukan, tugas dan fungsi, serta tata kerja Perwakilan BKKBN Provinsi dalam isi pada peraturan tersebut.

Kemudian berdasarkan hasil wawancara penulis terhadap narasumber serta analisis terhadap peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang urusan pemerintahan bidang pengendalian penduduk dan keluarga berencana, maka dapat disimpulkan bahwa penyebab masih adanya perwakilan pemerintah pusat yang melaksanakan urusan pemerintahan bidang pengendalian penduduk dan keluarga berencana di Provinsi Riau tahun 2021 adalah sebagai berikut :

1. Belum terbentuknya BKKBD yang bertugas untuk menyelenggarakan pengendalian penduduk dan keluarga berencana di daerah sesuai dengan amanat Undang-Undang nomor 52 tahun 2009 tentang Perkembangan Kependudukan dan Pembangunan Keluarga yang disebabkan oleh tidak

adanya upaya advokasi yang dilakukan oleh pemerintah pusat kepada pemerintah daerah dalam rangka membentuk BKKBD di Provinsi Riau.

2. Rendahnya komitmen Pemerintah Daerah Provinsi Riau dalam melaksanakan sepenuhnya urusan pemerintahan bidang pengendalian penduduk dan keluarga berencana menjadi program prioritas di daerah Provinsi Riau yang dapat dilihat dari rendahnya inovasi dan kreatifitas program kegiatan yang dilaksanakan pada urusan bidang pengendalian penduduk dan keluarga berencana.

#### **D. Kesimpulan dan Saran**

Pelaksanaan urusan pemerintahan bidang pengendalian penduduk dan keluarga berencana belum dilaksanakan secara maksimal oleh instansi pemerintah di Provinsi Riau pada tahun 2021. Keberadaan perwakilan pemerintah pusat ditingkat provinsi yang melaksanakan urusan pemerintahan bidang pengendalian penduduk dan keluarga berencana berdampak pada melemahnya peran Pemerintah Daerah Provinsi dalam melaksanakan urusan yang sama. Meskipun secara konteks kewenangan sudah dibagi antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, namun masih terdapat beberapa program kegiatan yang beririsan antara masing-masing instansi. 2. Masih adanya Perwakilan BKKBN Provinsi Riau sebagai perwakilan pemerintah pusat dalam melaksanakan urusan pemerintahan bidang pengendalian penduduk dan keluarga berencana di Provinsi Riau merupakan dampak dari belum terbentuknya BKKBD di Provinsi Riau yang disebabkan oleh tidak adanya upaya advokasi yang dilakukan oleh pemerintah pusat kepada pemerintah daerah dalam rangka membentuk BKKBD di Provinsi Riau. Selain itu masih adanya

perwakilan pemerintah pusat yang melaksanakan urusan pengendalian penduduk dan keluarga berencana padahal sudah adanya otonomi daerah juga disebabkan oleh rendahnya komitmen Pemerintah Daerah Provinsi Riau dalam melaksanakan sepenuhnya urusan pemerintahan bidang pengendalian penduduk dan keluarga berencana menjadi program prioritas di daerah Provinsi Riau.

Pada urusan pemerintahan bidang pengendalian penduduk dan keluarga berencana ditingkat provinsi, diperlukan adanya upaya lebih ekstra oleh Pemerintah untuk membentuk Badan Kependudukan dan Keluarga Berencana Daerah (BKKBD) sesuai dengan amanat Undang-Undang Nomor 52 Tahun 2009 tentang Perkembangan Kependudukan dan Pembangunan Keluarga. BKKBD dapat terbentuk melalui adanya komitmen bersama antara BKKBN melalui Perwakilan BKKBN Provinsi dengan Pemerintah Daerah Provinsi yang secara penuh melakukan pengkajian dan merumuskan kebijakan dalam upaya pengendalian penduduk dan penyelenggaraan keluarga berencana di daerah. Diperlukan adanya batasan yang jelas antara kewenangan Perwakilan BKKBN Provinsi Riau dengan OPD Pemerintah Provinsi Riau yang melaksanakan urusan pengendalian penduduk dan keluarga berencana. Batasan kewenangan tersebut perlu dilaksanakan secara menyeluruh dan terarah sehingga meminimalisir peluang terjadinya tumpang tindih kewenangan diantara dua instansi pemerintah. Pemerintah Daerah Provinsi Riau melalui DP3AP2KB Provinsi Riau juga seharusnya lebih mampu menunjukkan eksistensi dan kemampuan dalam pengelolaan program pengendalian penduduk dan keluarga berencana melalui strategi dan inovasi kegiatan, namun tetap

memerhatikan batasan kewenangan serta tugas pokok dan fungsi organisasi.

## E. Daftar Pustaka

### a. Buku dan Jurnal

- Ade Saputra, R., & Yuliani, F. (2021). *Kinerja Kantor Perwakilan Badan Kependudukan dan Keluarga Berencana (BKKBN) Provinsi Riau dalam Program Pembangunan Keluarga, Kependudukan dan Keluarga Berencana (Bangga Kencana)*. JOM FISIP, 8, 1–16.
- Bihuku, S. (2018). *Urusan Pemerintahan Konkuren Menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah*. Lex Administratum, 6(1), 38–45.
- Budiardjo, M. (2008). *Dasar-Dasar Ilmu Politik* (Pertama). Gramedia Pustaka Utama.
- Budiyono, Muhtadi, & Firmansyah, A. A. (2015). *Dekonstruksi Urusan Pemerintahan Konkuren dalam Undang-Undang Pemerintahan Daerah*. Kanun Jurnal Ilmu Hukum, 17(67), 419–432.
- Deliarnoor, N. A., Nulhaqim, S. A., Suryanto, Gumilar, I., Sagita, N. I., Afrilia, A., Afifah, D. F., & Abidin, N. E. J. (2019). *Teori & Praktek Kewenangan Pemerintahan*. Unpad Press.
- Hamudy, M. I. A. (2015). *Pembentukan Kelembagaan Keluarga Berencana di Kabupaten Sukabumi dan Kota Bitung*. Jurnal Bina Praja, 07(01), 21–36.
- Hardani, Auliya, N. H., Andriani, H., Fardani, R. A., Ustiawaty, J., Utami, E. F., Sukmana, D. J., & Istiqomah, R. R. (2020). *Metode Penelitian Kualitatif dan Kuantitatif* (H. Abadi (Ed.)). Pustaka Ilmu.
- Larasati, Muda, I., Batubara, beby masitho, & Suharyanto, A. (2018). *Peranan Dinas Pengendalian Penduduk dan Keluarga Berencana dalam Pengendalian Pertumbuhan Penduduk*. 8(1), 13–18.
- Nugrahani, F. (2014). *Metode Penelitian Kualitatif dalam Penelitian Pendidikan Bahasa* (Vol. 1, Issue 1).
- Rauf, R. (2017). *Asas Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Dekonsentrasi, Desentralisasi dan Tugas Pembantuan* (S. Maulidiah (Ed.); Pertama, Issue 1). Nusamedia.
- Suharta, N., & Pradyana, M. F. (2014). *Dampak Urusan Pemerintah Konkuren Sejak Mulai Diberlakukannya Undang-Undang No 23 Tahun 2014*. 23, 1–12.
- Wazni, & Amirudin. (2021). *Kolaborasi Pemerintah dalam Meraih Piala Penghargaan Adipura di Kabupaten Lingga Tahun 2018*. JOM FISIP, 8, 1–19.

### b. Dokumen dan Peraturan Perundang-Undangan

- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 52 Tahun 2009 tentang Perkembangan Kependudukan dan Pembangunan Keluarga
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah
- Peraturan Presiden Nomor 62 Tahun 2010 tentang Badan Kependudukan dan Keluarga Berencana Nasional
- Peraturan Kepala BKKBN Nomor 82/PER/B5/2011 tentang Organisasi dan Tata Kerja Perwakilan Badan

Kependudukan dan Keluarga  
Berencana Nasional Provinsi

Peraturan Daerah Provinsi Riau  
Nomor 3 Tahun 2020 tentang  
Perubahan Kedua Atas Peraturan  
Daerah Nomor 4 Tahun 2016 Tentang  
Pembentukan dan Susunan Perangkat  
Daerah Provinsi Riau

Rencana Strategis Perwakilan  
BKKBN Provinsi Riau Tahun 2020-  
2024

Rencana Strategis Dinas  
Pemberdayaan Perempuan  
Perlindungan Anak Pengendalian  
Penduduk dan Keluarga Berencana  
Provinsi Riau Tahun 2019-2024

Laporan Kinerja Instansi  
Pemerintah Perwakilan BKKBN  
Provinsi Riau Tahun 2021

Rencana Kerja Perangkat Daerah  
DP3AP2KB Provinsi Riau Tahun  
2021