

Alih Kelola Penyuluh Keluarga Berencana Di Pusaran Desentralisasi Asimetris: Mungkinkah Kinerjanya Optimal?

M. Hamdi HS ^{1 *1}, Itok Wicaksono ^{2 *2}

^{1,2} Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Muhammadiyah Jember

*1 hamdi.hs@unmuhjember.ac.id

*2 itokwicaksono@unmuhjember.ac.id

Abstract. Penelitian ini mengkaji dinamika alih kelola Penyuluh Keluarga Berencana (PKB) dalam konteks kelembagaan di Indonesia, yang dipengaruhi oleh perubahan kebijakan pemerintah dari sentralisasi ke desentralisasi dan kembali ke resentralisasi. Konflik regulasi antara Badan Kependudukan dan Keluarga Berencana Nasional (BKKBN) dengan Kementerian Dalam Negeri (Kemendagri) menimbulkan ketidaksinkronan dan disharmoni kelembagaan, yang berdampak pada efektivitas program KB di tingkat daerah. Metode penelitian menggunakan pendekatan kualitatif dengan studi literatur. Hasil analisis menunjukkan bahwa ketidaksinkronan dalam regulasi dan kebijakan menghambat koordinasi serta pengelolaan sumber daya manusia di lapangan. Alih kelola PKB dari pegawai negeri menjadi pegawai kontrak mempengaruhi kualitas layanan dan stabilitas tenaga kerja, serta menimbulkan masalah administratif seperti pengelolaan anggaran dan kenaikan pangkat. Rekomendasi strategis meliputi perluasan koordinasi antara BKKBN, Kemendagri, dan pemerintah daerah untuk meningkatkan efisiensi dan efektivitas program KB di masa mendatang.

1. Pendahuluan

Pengelolaan pemerintahan di Indonesia telah mengalami perubahan signifikan, mulai dari sentralisasi sejak kemerdekaan hingga era Orde Baru, kemudian beralih ke desentralisasi pada era reformasi. Saat ini, diterapkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, yang telah diubah dua kali melalui Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015, dan cenderung mengarah ke resentralisasi. Salah satu sektor yang terpengaruh oleh dinamika ini adalah program penyuluhan Keluarga Berencana (KB). Istilah "alih kelola" dalam ilmu manajemen merujuk pada proses pemindahan pengurusan untuk mengoptimalkan tujuan tertentu (Nugroho, 2003:119).

Pada konteks alih kelola Penyuluh Keluarga Berencana (PKB) pada tingkat makro, kewenangan ini berada di tangan Kementerian Dalam Negeri melalui UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Badan Kependudukan dan Keluarga Berencana Nasional (BKKBN), sebagai instansi pusat yang bertugas dalam bidang Pengendalian Penduduk dan Penyelenggaraan Keluarga Berencana, diminta untuk menjelaskan tingginya laju pertumbuhan penduduk dan angka kelahiran di Indonesia sejak akhir Orde Baru. BKKBN mengidentifikasi berbagai faktor yang menyebabkan permasalahan tersebut, yang hingga kini masih belum terselesaikan.

Pada tingkat meso, banyak aktor dengan peran dan nilai masing-masing, termasuk BKKBN Pusat, BKKBN Provinsi, dan Organisasi Perangkat Daerah-Keluarga Berencana (OPD-KB) kabupaten/kota. Di BKKBN sendiri, terdapat tiga unit kerja utama yang terlibat dalam alih kelola kepegawaian PKB: Direktorat Bina Lini Lapangan (Ditbinlap), Biro Kepegawaian (Bipeg), dan Biro Hukum, Organisasi, dan Hubungan Masyarakat (Bihom). Setiap unit melaksanakan tugasnya sesuai tanggung jawab masing-masing.

Selama persiapan dan proses pengalihan, Bipeg dan Bihom mengoordinasikan inventarisasi data PKB, penentuan kelas jabatan, penandatanganan berita acara serah terima, hingga penetapan Surat Keputusan (SK) penempatan PKB. Sementara itu, Ditbinlap merumuskan peraturan Kepala BKKBN tentang Pendayagunaan PKB, yang menetapkan kewenangan OPD-KB pasca pengalihan PKB. Peraturan ini dihasilkan melalui kerja sama antara Ditbinlap dan Kementerian Dalam Negeri, dan diresmikan sebagai Perka BKKBN No. 12 Tahun 2017.

Namun, ketidaksinkronan antara Bipeg dan Ditbinlap berdampak pada kinerja PKB di lapangan, menciptakan ketidakpastian dalam pelaksanaan tugas dan pembinaan. Pertanyaan muncul mengapa hanya personel PKB yang dialihkan, sementara fungsi pengelolaan program masih dipegang pemerintah

kabupaten/kota. Telaah awal menunjukkan masalah dalam fungsi dan manajemen Pengendalian Penduduk dan Keluarga Berencana, yang jika ditarik ke BKKBN akan memberatkan lembaga tersebut.

Kemendagri melanjutkan perannya dengan mengeluarkan Surat Edaran kepada gubernur, bupati/walikota, dan 10 kementerian atau lembaga, termasuk BKKBN, untuk mendorong pelaksanaan alih kelola kepegawaian yang telah ditentukan. Namun, pengambilalihan personel PKB saja menimbulkan masalah teknis seperti loyalitas ganda dan konflik kepentingan, serta kendala manajemen kepegawaian di OPD terkait.

Disharmoni kelembagaan terjadi ketika kebijakan di level yang lebih rendah bertentangan dengan kebijakan di level lebih tinggi, menghambat kinerja. Menurut Bromley (2004), harmoni kelembagaan diperlukan agar kebijakan di setiap level tidak bertentangan secara hierarkis. Yustika (2012) menambahkan bahwa ekonomi kelembagaan melibatkan sistem nilai, norma sosial budaya, dan perundang-undangan yang mendorong kegiatan ekonomi untuk mencapai kesejahteraan.

Adanya aturan formal mengenai pendayagunaan dan pengelolaan PKB, BKKBN Provinsi menghadapi peningkatan beban kerja dan fungsi jabatan. Membentuk unit kerja baru di tingkat kabupaten/kota bukan solusi mudah karena berisiko tumpang tindih fungsi dengan OPD-KB. Penyesuaian manajemen PKB membutuhkan waktu yang lama untuk mencapai ketertiban. Modernisasi manajemen melalui digitalisasi sistem informasi kepegawaian dan monitoring kinerja diharapkan dapat mengoptimalkan pengelolaan PKB. Optimalisasi, menurut Nurrohman (2017), adalah upaya meningkatkan kinerja untuk mencapai kepuasan dan keberhasilan kegiatan yang diselenggarakan.

Latar belakang pada penelitian ini bertujuan untuk menganalisis dinamika alih kelola penyuluh keluarga berencana dalam perspektif desentralisasi. Penelitian ini diharapkan dapat memberikan rekomendasi strategis dalam mengatasi berbagai permasalahan yang muncul akibat ketidaksinkronan dan disharmoni kelembagaan, serta mengoptimalkan kinerja penyuluh keluarga berencana di lapangan.

2. Metode Penelitian

Metode yang digunakan dalam kajian ini adalah metode kualitatif dengan pendekatan studi literatur. Penulis tidak sekadar mengumpulkan data dari literatur yang relevan, tetapi juga mengolahnya melalui analisis data yang cermat, sebagaimana dikemukakan oleh Miles et., al. (2014). Proses analisis meliputi tahap pengumpulan data, kondensasi data, display data, verifikasi data, dan penarikan kesimpulan tentang dinamika alih kelola Penyuluh Keluarga Berencana (PKB).

Pendekatan pendekatan studi literatur, mampu menggambarkan secara komprehensif bagaimana perubahan status PKB mempengaruhi efektivitas program Keluarga Berencana. Analisis mendalam ini tidak hanya mengungkapkan tantangan administratif yang dihadapi, tetapi juga memberikan wawasan tentang langkah-langkah yang dapat diambil untuk meningkatkan manajemen dan pelaksanaan program KB di masa depan.

3. Hasil dan Pembahasan

Alih kelola Penyuluh Keluarga Berencana (PKB) di kabupaten/kota di Indonesia menghadapi berbagai tantangan yang kompleks dan dinamis. Tantangan-tantangan ini muncul terutama akibat ketidaksinkronan antara dua lembaga utama, yaitu Badan Kependudukan dan Keluarga Berencana Nasional (BKKBN) dan Kementerian Dalam Negeri (Kemendagri), serta disharmoni antara kebijakan pusat dan daerah.

Ketidaksinkronan antara BKKBN dan Kemendagri terutama disebabkan oleh perbedaan regulasi dan kebijakan. BKKBN memiliki regulasi khusus yang mengatur alih kelola PKB, termasuk Peraturan Kepala BKKBN No. 12 Tahun 2017 dan No. 5 Tahun 2018, yang menempatkan beban anggaran dan administrasi kepegawaian PKB pada pemerintah pusat. Sebaliknya, Kemendagri, sebagai pengawas utama pemerintah daerah, memiliki regulasi yang tidak selalu sejalan dengan kebijakan BKKBN. Regulasi dari Kemendagri mungkin lebih fokus pada otonomi daerah dan pengelolaan keuangan daerah, yang berbeda dengan pendekatan sentralistik BKKBN. Perbedaan regulasi ini menciptakan implikasi serius.

Pemerintah daerah sering kali bingung mengenai regulasi mana yang harus diikuti, yang menciptakan celah dalam implementasi kebijakan di tingkat daerah dan menghambat pelaksanaan program Keluarga Berencana. Kebijakan yang tidak selaras ini menyebabkan hambatan dalam alokasi anggaran, administrasi kepegawaian, dan koordinasi antara pusat dan daerah, sehingga efektivitas program Keluarga Berencana dapat terpengaruh secara signifikan. Selain itu, disharmoni antara

kebijakan pusat dan daerah juga memperburuk situasi. Kebijakan yang dikeluarkan oleh pemerintah pusat, terutama oleh BKKBN, sering kali bersifat sentralistik dan tidak selalu mempertimbangkan kondisi dan kebutuhan spesifik di daerah. Sementara itu, pemerintah daerah yang berada di bawah pengawasan Kemendagri, mungkin memiliki prioritas dan pendekatan yang berbeda dalam mengimplementasikan program Keluarga Berencana. Otonomi daerah memberi mereka kebebasan dalam menentukan kebijakan lokal, yang bisa berseberangan dengan kebijakan pusat.

Dampak dari ketidaksinkronan dan disharmoni ini sangat nyata. Ketidaksinkronan dan disharmoni ini dapat menurunkan efisiensi dan efektivitas program Keluarga Berencana. Penyuluh Keluarga Berencana (PKB) mungkin menghadapi kesulitan dalam menjalankan tugas mereka akibat kebingungan regulasi dan kurangnya dukungan yang konsisten dari pemerintah pusat dan daerah. Perbedaan kebijakan dapat menyebabkan kesulitan administratif dan anggaran, seperti pengalokasian dana yang tidak tepat waktu atau tidak mencukupi, serta hambatan dalam pengelolaan sumber daya manusia di tingkat daerah.

Ketidaksinkronan dan disharmoni dalam program Keluarga Berencana (KB) di Indonesia membawa dampak signifikan yang perlu diatasi segera. Dampak ini dapat dilihat dari berbagai aspek, antara lain:

Penurunan Efektivitas Program Keluarga Berencana Pasca Alih kelola

Di tengah gempuran modernisasi dan laju pertumbuhan penduduk yang tak terkendali, program Keluarga Berencana (KB) memegang peranan penting sebagai benteng pertahanan untuk mewujudkan masa depan bangsa yang sejahtera. Sejak awal pendiriannya, KB telah berhasil menekan laju pertumbuhan penduduk, memberikan akses informasi tentang perencanaan keluarga, serta meningkatkan kesejahteraan keluarga dengan memberdayakan perempuan dan mengurangi tekanan ekonomi keluarga.

Namun, sejak kebijakan alih kelola penyuluh KB diberlakukan, muncul pro dan kontra yang memengaruhi efektivitas program tersebut secara signifikan. Pada sisi positifnya, alih kelola ini bertujuan untuk meningkatkan efisiensi dan akuntabilitas dalam penyelenggaraan program KB. Lembaga swasta yang mengambil alih dapat membawa inovasi, teknologi, dan manajemen yang lebih modern, yang diharapkan dapat meningkatkan jangkauan program serta memastikan penggunaan anggaran yang lebih efektif.

Di sisi lain, alih kelola ini juga membawa risiko besar terhadap keberlanjutan dan efektivitas program KB. Penggantian penyuluh yang telah berpengalaman dan memiliki kepercayaan masyarakat dengan staf yang kurang terlatih dapat mengakibatkan penurunan dalam kualitas informasi dan layanan yang disediakan. Koneksi emosional dan kepercayaan antara penyuluh lama dengan masyarakat juga dapat terganggu, mengurangi tingkat partisipasi dan penerimaan masyarakat terhadap program KB.

Adapun secara spesifik, penurunan efektivitas program keluarga berencana dapat dilihat pada: *Pertama*, monitoring dan evaluasi kinerja Program KB di tingkat kabupaten/kota menjadi tidak efektif, sehingga sulit untuk mengukur kemajuan dan kendala program. *Kedua*, aplikasi e-visum yang seharusnya membantu monitoring kinerja PKB tidak dapat diakses dengan baik oleh pemerintah daerah karena minimnya koordinasi, dan *ketiga*, ketidakjelasan kewenangan dan komitmen ganda antar pihak yang terlibat dalam program KB menyebabkan kinerja PKB tidak optimal, berdampak langsung pada capaian program KB di kabupaten/kota.

Problem Administratif dalam Tata Kelola Program Keluarga Berencana

Pada tata kelola Program Keluarga Berencana (KB), alih kelola Penyuluh Keluarga Berencana (PKB) dapat menimbulkan berbagai masalah administratif yang signifikan. Sebelumnya, PKB berperan sentral dalam memberikan pendampingan, edukasi, dan bimbingan kepada masyarakat terkait perencanaan keluarga. Mereka tidak hanya menyediakan informasi mengenai metode kontrasepsi dan perencanaan kehamilan, tetapi juga menjalin hubungan emosional dan kepercayaan yang mendalam dengan masyarakat lokal.

Namun, dengan adanya alih kelola, peran dan tanggung jawab PKB dapat berubah secara drastis. Birokrasi yang terlibat dalam proses alih kelola seringkali memperlambat respons terhadap kebutuhan masyarakat. Misalnya, perubahan dalam struktur manajemen atau kebijakan baru yang diterapkan oleh entitas yang mengelola PKB bisa mengganggu kelancaran dan konsistensi layanan yang diberikan kepada masyarakat.

Masalah administratif juga muncul dari segi administrasi kepegawaian dan pendanaan. Ketika PKB berubah status dari pegawai negeri menjadi pegawai kontrak atau di bawah pengelolaan entitas swasta, hal ini dapat mempengaruhi motivasi dan stabilitas tenaga kerja PKB. Perubahan status ini juga dapat berdampak pada pengelolaan anggaran dan alokasi sumber daya yang diperlukan untuk menjalankan program KB secara efektif.

Selain itu, penurunan kualitas layanan yang mungkin terjadi akibat kurangnya pelatihan dan pengawasan yang memadai bagi PKB baru dapat signifikan mengurangi efektivitas program KB secara keseluruhan. Hal ini disebabkan oleh beberapa faktor krusial. Pertama, kompleksitas dalam koordinasi administratif antara pemerintah pusat dan daerah seringkali menimbulkan masalah, seperti pengurusan kenaikan pangkat dan pensiun PKB yang berlarut-larut. Kedua, demotivasi di kalangan PKB dapat mengakibatkan penurunan kualitas layanan yang diberikan kepada masyarakat.

Ketika PKB tidak mendapatkan pelatihan yang memadai atau pengawasan yang cukup ketat, mereka mungkin tidak mampu memberikan informasi yang tepat dan akurat kepada masyarakat. Hal ini tidak hanya mengurangi partisipasi masyarakat dalam program KB, tetapi juga bisa menurunkan tingkat kepercayaan dan kepatuhan terhadap program tersebut. Sebagai akibatnya, efektivitas dari upaya perencanaan keluarga yang dicanangkan oleh program KB dapat tergerus, mempengaruhi tujuan keseluruhan untuk mengendalikan pertumbuhan penduduk dan meningkatkan kesejahteraan keluarga.

Oleh karena itu, penting untuk meningkatkan sistem pelatihan dan pengawasan bagi PKB baru yang telah mengalami perubahan status. Koordinasi yang efektif antara semua pihak terkait, termasuk pemerintah pusat, pemerintah daerah, dan lembaga yang mengelola PKB, sangat diperlukan untuk memastikan bahwa PKB memiliki kompetensi dan motivasi yang memadai dalam memberikan layanan kepada masyarakat. Hanya dengan cara ini program KB dapat tetap efektif dan berdaya guna dalam mendukung perencanaan keluarga yang berkelanjutan dan berkualitas.

4. Kesimpulan

Berdasarkan pembahasan dapat ditarik kesimpulan bahwa ketidaksinkronan dan disharmoni antara kebijakan pusat dan daerah, serta perubahan status Penyuluh Keluarga Berencana (PKB), telah signifikan mengurangi efisiensi dan efektivitas program Keluarga Berencana (KB) di Indonesia. Perbedaan regulasi antara Badan Kependudukan dan Keluarga Berencana Nasional (BKKBN), yang bersifat sentralistik, dan Kementerian Dalam Negeri (Kemendagri), yang fokus pada otonomi daerah, menciptakan hambatan besar dalam implementasi program KB di tingkat daerah. Hal ini menyebabkan kesulitan dalam pengelolaan anggaran, administrasi kepegawaian, dan koordinasi antara pusat dan daerah.

Selain itu, kebijakan pusat yang tidak selalu mempertimbangkan kondisi dan kebutuhan spesifik di daerah, serta prioritas yang berbeda di tingkat daerah, menciptakan ketidakjelasan kewenangan dan komitmen ganda yang berdampak negatif pada kinerja PKB dan capaian program KB. Alih kelola PKB, meskipun bertujuan meningkatkan efisiensi, juga membawa risiko terhadap keberlanjutan dan efektivitas program. Perubahan status tenaga kerja PKB dapat mengganggu kontinuitas layanan dan hubungan emosional dengan masyarakat, yang penting untuk mendukung partisipasi dan kepatuhan terhadap program KB.

Masalah administratif seperti perubahan manajemen, pengelolaan anggaran, dan kurangnya pelatihan yang memadai bagi PKB baru, juga mengurangi kualitas layanan yang diberikan kepada masyarakat, mengurangi partisipasi, dan mempengaruhi tujuan keseluruhan program KB. Untuk mengatasi tantangan ini, diperlukan koordinasi yang lebih baik antara pemerintah pusat (BKKBN) dan pemerintah daerah (Kemendagri). Ini harus meliputi penyatuan regulasi, pengelolaan anggaran yang lebih efisien, pelatihan yang memadai bagi PKB baru, dan memastikan ketersediaan sumber daya untuk mendukung implementasi program KB secara konsisten di seluruh daerah. Hanya dengan langkah-langkah ini, program KB dapat kembali efektif dan efisien dalam mendukung perencanaan keluarga yang berkelanjutan dan berkualitas di Indonesia.

Rekomendasi

Berdasarkan kesimpulan dapat disusun rekomendasi sebagai berikut:

- 1) Penting untuk menyatukan regulasi antara BKKBN yang bersifat sentralistik dan Kemendagri yang mengutamakan otonomi daerah. Koordinasi yang lebih baik akan membantu mengurangi hambatan dalam pengelolaan anggaran, administrasi kepegawaian, dan koordinasi program KB di tingkat

daerah. Langkah ini juga dapat memastikan bahwa kebijakan yang dikeluarkan mempertimbangkan kondisi lokal dan meminimalkan ketidakjelasan kewenangan.

- 2) Diperlukan perhatian lebih terhadap manajemen perubahan dalam alih kelola PKB. Ini termasuk memastikan kontinuitas layanan dan hubungan emosional yang penting antara PKB dengan masyarakat. Pelatihan yang intensif bagi PKB baru dalam hal administrasi, manajemen, dan komunikasi akan membantu mempertahankan kualitas layanan serta meningkatkan partisipasi masyarakat dalam program KB.
- 3) Perlu ditingkatkan pengelolaan anggaran yang lebih efisien dan berkelanjutan untuk mendukung implementasi program KB di semua daerah. Hal ini meliputi penyebaran sumber daya yang tepat waktu dan cukup untuk memastikan bahwa program KB dapat dijalankan tanpa hambatan administratif yang berlebihan.
- 4) Koordinasi yang lebih baik antara pemerintah pusat dan daerah harus memastikan ketersediaan sumber daya yang memadai, termasuk personel yang terlatih dan motivasi, serta dukungan infrastruktur yang diperlukan. Langkah-langkah ini diharapkan dapat mendukung efektivitas program KB dalam jangka panjang.

References*

- [1] Ajabar. 2020. *Manajemen Sumber Daya Manusia*. Yogyakarta: Grup Penerbit CV Budi Utama
- [2] Arikunto, S. 2013. *Prosedur kajian Suatu Pendekatan Praktik*. Jakarta: PT. Rineka Cipta
- [3] Bromley, Daniel W. 1989. *Economic Interest and Institutions: The Conceptual Foundations of Public Policy*. Basil Blackwell: New York
- [4] _____. 1989. *Economic Interest and Institutions: The Conceptual Foundations of Public Policy*. Basil Blackwell: New York
- [5] BKKBN. 2005. *Keluarga Berencana dan Kesehatan*. Jakarta: BKKBN
- [6] BKKBN. 2012. *Pelayanan Kontrasepsi*. Jakarta: BKKBN
- [7] BPS, BKKBN, Kemenkes, dan ICF International. 2013. *Survei Demografi Kesehatan Indonesia 2012*. Jakarta: BPS, BKKBN, Kemenkes, dan ICF International
- [8] Bromley, Daniel W., 1989: *Economic Interest and Institutions: The Conceptual Foundations of Public Policy*, Basil Blackwell, New York
- [9] Handayani, S. 2010. *Buku Ajar Pelayanan Keluarga Berencana*. Yogyakarta: Pustaka Rihama
- [10] Miles, M.B, Huberman, A.M, & Saldana, J. 2014. *Qualitative Data Analysis, A Methods Sourcebook*, Edition 3. US: Sage Publications. Terjemahan Tjetjep Rohendi Rohidi, UI-Press.
- [11] Patton, Michael Quinn. 1987. *Qualitative Education Methods*. Beverly Hills: Sage Publication
- [12] Purwanto, Ngalm. (2006). *Psikologi Pendidikan*. Bandung: PT Remaja Rosdakarya.
- [13] Undang – Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah
- [14] Peraturan Presiden Nomor 11 Tahun 2015 Tentang Kementerian Dalam Negeri
- [15] Peraturan Kepala BKKBN Nomor 12 Tahun 2017 Tentang Pendayagunaan Penyuluh Kependudukan, Keluarga Berencana dan Pembangunan Keluarga
- [16] Peraturan Kepala BKKBN Nomor 5 Tahun 2018 Tentang Pengelolaan Penyuluh Keluarga Berencana
- [17] Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 21 Tahun 2018 Tentang Jabatan Fungsional Penyuluh Keluarga Berencana
- [18] Scott, R. W. (2008). *Institutions and Organizations: Ideas and Interests* (3rd ed.). SAGE Publications, Inc.