

**ALIH KELOLA PENYULUH KB DALAM KERANGKA
INSTITUSIONAL: DESKRIPSI SITUASI PERMASALAHAN
IMPLEMENTASI UNDANG-UNDANG NOMOR 23 TAHUN 2014
TENTANG PEMERINTAHAN DAERAH DI BKKBN**

***TRANSFERRED MANAGEMENT OF FP FIELD WORKERS IN
INSTITUTIONAL FRAMEWORK: DESCRIPTION OF SITUATION
PROBLEMS OF IMPLEMENTATION CONSTITUTION NUMBER 23 OF
2014 ABOUT REGIONAL GOVERNMENT IN BKKBN***

Vita Listiani

**Pascasarjana Sosiologi di FISIP, Universitas Indonesia
Kampus Baru Universitas Indonesia Depok Jawa Barat
e-mail: vitalist20@gmail.com**

(Diterima 10 Mei 2019, Direvisi 12 Juni 2019, Disetujui 25 Juni 2019)

Abstrak

Penelitian ini dilakukan untuk mengetahui bentuk kerangka institusional sebuah kebijakan negara dan bentuk tindakan kolektif unit kerja pada instansi pelaksana kebijakan tersebut. Studi ini merupakan upaya mengkaji organisasi pemerintah dalam kerangka institusional dengan metodologi penelitian Soft Systems Methodology (SSM) berorientasi research interest. Penelitian ini dilakukan pada Badan Kependudukan dan Keluarga Berencana Nasional (BKKBN) yang telah diberi wewenang untuk mengelola Penyuluh Keluarga Berencana (Penyuluh KB) sebagai konsekuensi dari pemberlakuan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Penyuluh KB yang dialihkan status kepegawaiannya dari PNS pemerintah kabupaten/kota menjadi PNS BKKBN ini jumlahnya mencapai 15.000an orang, tersebar di seluruh penjuru Indonesia dengan karakteristik geografis dan kapasitas SDM yang bervariasi serta unit pengelola terbawahnya ada di level provinsi. Kondisi yang demikian tersebut mendorong BKKBN untuk merumuskan infrastruktur kebijakan yang dapat dijadikan pedoman dalam pelaksanaan tata-kelola Penyuluh KB. Secara empiris, kerangka kelembagaan alih kelola Penyuluh KB tersebut dikaji dengan perspektif New Institutionalism yang lebih berfokus pada level organisasi.

Kata kunci: *pengelolaan penyuluh KB, BKKBN, new institutionalism, soft systems methodology*

Abstract

This research aims to determine the form of institutional framework of state policy and the collective action of work units in the implementing agencies. It was an effort to examine government organizations in an institutional framework using Soft Systems Methodology (SSM) with research interest orientation. The data was collected at the National Population and Family Planning Board (BKKBN), which is an institution that has been authorized to manage Family Planning (FP) field workers as a consequence of the enactment of a legislation about Regional Government. The number of FP field workers whose employment status was being transferred from district / city government civil servants to BKKBN civil servants has reached approximately 15,000. They were spread throughout Indonesia with varying geographical characteristics and HR capacity. Their lowest management unit was at the provincial level. This condition drove BKKBN to formulate a policy infrastructure that could be a guidance in the implementation of the governance of FP field workers. Empirically, this study was examined through the perspective of New Institutionalism which focuses more on organizational level

Keywords: *management of FP field workers, BKKBN, new institutionalism, soft systems methodology*

PENDAHULUAN

Dinamika pengelolaan pemerintahan di Indonesia telah melewati episode panjang, mulai dari sentralisasi sejak

awal kemerdekaan hingga era orde baru, kemudian berganti menjadi desentralisasi di era reformasi, hingga kini berlaku Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana

telah dua kali diubah dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 (UU Pemd) yang cenderung resentralisasi. Salah satu program yang terdampak pasang surut pengelolaan pemerintahan tersebut ialah bidang penyuluhan Keluarga Berencana (KB). Sejak terjadinya perubahan lingkungan strategis nasional yang ditandai dengan pergeseran sistem pemerintahan sentralistik menuju ke desentralistik sesuai Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2003 atau yang lebih dikenal dengan UU Otda, secara langsung maupun tidak langsung berdampak terhadap pengelolaan dan mekanisme operasional Penyuluh Keluarga Berencana dan Petugas Lapangan Keluarga Berencana (Penyuluh KB) serta kesinambungan Program Kependudukan dan Keluarga Berencana (KKB).

Selama program KKB ikut serta diotonomikan, angka merah kerap berbanjar mewarnai rapor Program KB pada semua indikator capaian pengendalian pertumbuhan penduduk. Hal tersebut juga nampak pada Evaluasi Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) 2010-2014. Dan yang menjadi faktor utama dari ketidak-tercapaian indikator pengendalian pertumbuhan penduduk tersebut ialah berkurangnya jumlah Penyuluh KB yang sejak dialihkan menjadi pegawai pemerintah kabupaten/kota, para kepala daerah begitu leluasa memindahkan mereka ke jabatan di luar Penyuluh KB. Apabila kondisi tersebut tetap dibiarkan tanpa ada upaya penanganan serius dari pemerintah, dikhawatirkan eksistensi program KKB di Indonesia tidak dapat dipertahankan lagi dan semakin bersumbangsih terhadap ancaman ledakan bayi (*baby boom*) kedua setelah sebelumnya terjadi di tahun 1950 (Mardiya, 2011).

Para eksekutif dan legislatif selaku representasi negara akhirnya merespon permasalahan tersebut dan menindaklanjutinya dengan membagi ulang urusan pemerintahan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah dalam bidang pengendalian penduduk dan keluarga

berencana melalui penetapan UU No.23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Ada dua poin penting dalam pembagian sub-urusan Penyuluh KB, *pertama* fungsi pengelolaan dan pendayagunaan Penyuluh KB yang awalnya dijalankan oleh pemerintah kabupaten/kota, kini wewenang tersebut dibagi dimana fungsi pengelolaan dijalankan oleh BKKBN sedangkan fungsi pendayagunaan oleh pemerintah kabupaten/kota; *kedua*, dari pembagian wewenang tersebut maka alih-kelola dari pemerintah kabupaten/kota ke BKKBN sebatas pada pengalihan personil tenaga lapangannya, yaitu penyuluh KB-nya saja, sementara instansi yang sebelumnya mewadahi penyuluh KB berikut perangkatnya tidak diikutsertakan. Kedua poin tersebut menjadi "Pekerjaan Rumah (PR)" yang cukup berat bagi BKKBN karena selaku pemerintah pusat yang menyelenggarakan urusan pemerintah konkuren, ia diberi kewenangan menetapkan norma, standar, prosedur dan kriteria yang berupa ketentuan peraturan perundang-undangan sebagai pedoman pelaksanaan pendayagunaan dan pengelolaan Penyuluh KB.

Beranjak dari dua konsekuensi konstitusi tersebut, penelitian ini berargumen bahwa UU Pemd tentang Pemerintahan Daerah sebagai representasi perubahan lingkungan institusi dalam implementasinya perlu didukung infrastruktur kebijakan yang kuat. Kuat lemahnya sebuah kebijakan bergantung pada relasi dan interaksi kooperatif para perumus kebijakan dalam melakukan tindakan kolektif dengan melobi, mempengaruhi struktur makro agar dapat menjembatani kepentingan organisasi. Menjadi hal menarik jika permasalahan tersebut dilihat dalam kerangka kelembagannya, bukan semata-mata dalam konteks organisasinya. Oleh karena itu, penelitian ini bermaksud mengajukan pertanyaan "Bagaimana bentuk kerangka institusional proses alih-kelola Penyuluh KB sebagai implementasi Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah?".

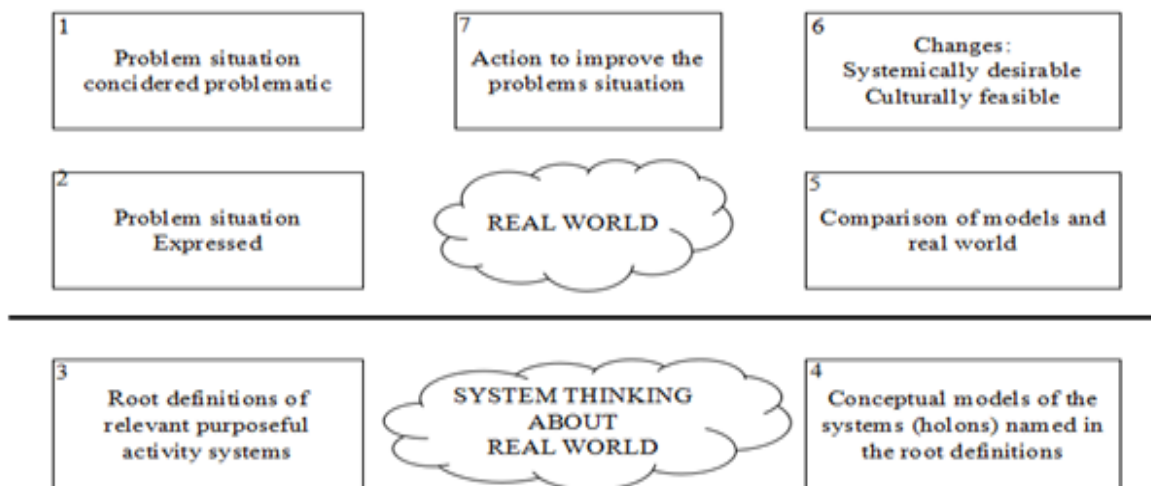
METODE PENELITIAN

Alih-kelola Penyuluh KB dengan kompleksitasnya lebih tepat dianalisis dengan menggunakan metode yang dapat menangkap kompleksitas tersebut. *Soft Systems Methodology* (SSM) menjadi satu metode kualitatif yang dapat menangkap kompleksitas sebuah fenomena sehingga digunakanlah *Soft Systems Methodology* dalam mengkaji permasalahan dalam alih-kelola Penyuluh KB ini.

Dalam penelitian ini pendekatan SSM didasari *Action Research* (AR) yang biasa digunakan untuk memfasilitasi sebuah siklus “*learning by doing*” dimana peneliti bertindak melakukan intervensi pada kondisi yang dianggap problematik dalam situasi nyata (*real world*) (Checkland dan Holwell, 2007). Maka dari itu, dalam model penelitian ini peneliti mengambil posisi sebagai subjek yang memperbaiki situasi nyata tersebut. AR merupakan jenis penelitian yang sangat dekat kaitannya dengan pendekatan sistem. Dalam AR, peneliti berada dalam posisi ketidaktahuannya tentang apakah sistem benar-benar ada dalam *real world* atau tidak. Karena yang paling penting bagi peneliti AR adalah bagaimana sistem dapat dikonstruksikan dalam proses penelitian dalam *real world* tersebut.

Secara teoritis, pendekatan SSM dalam *action research* dapat digunakan untuk kepentingan penelitian itu sendiri (*research interest*), pemecahan masalah yang dikaji (*problem solving interest*), atau bisa digunakan keduanya (*dual imperative*) (McKay & Marshall, 2001; Hardjosoekarto, 2012). Mengingat penelitian ini bersifat akademis dan bukan murni bertujuan untuk memecahkan masalah, maka penelitian ini lebih berfokus pada *research interest-cycle* karena bertujuan untuk membangun pengetahuan baru tentang teori kelembagaan baru dalam ranah ilmu sosiologi organisasi. Penelitian ini akan menjawab pertanyaan penelitian melalui penjelasan tentang bagaimana bentuk kerangka institusional kebijakan alih-kelola Penyuluh KB dengan merujuk pada situasi dunia nyata BKKBN dalam tata-kelola Penyuluh KB pasca-pengalihan dengan menggunakan perspektif *New Institutionalism in Economic Sociology* yang diperkenalkan oleh (Nee, 2003; Nee dan Swedberg, 2005). Serangkaian tahapan dalam siklus SSM digunakan dalam penelitian ini. Namun, untuk mendeskripsikan situasi permasalahan terkait pelaksanaan kebijakan alih kelola Penyuluh KB, tahap yang dijalankan sebatas pada tahap 1 (*problem situation concidered problematic*) dan tahap 2 (*problem situation expressed*).

Gambar 1. Tujuh tahapan SSM



Sumber: diolah dari Checkland dan Scholes (1990:27)

PEMBAHASAN

Untuk memahami situasi di dunia nyata tentang bagaimana kerangka institusi dalam proses alih kelola Penyuluh KB, tahapan ini meliputi 3 (tiga) jenis analisis yang terdiri dari:

1. Analisis Satu (Intervensi);
2. Analisis Dua (Sistem Sosial); dan
3. Analisis Tiga (Analisis Politik).

1. Analisis Satu (Intervensi)

Analisis satu atau analisis intervensi ini dilakukan dengan mengidentifikasi aktor-aktor yang terlibat dalam penelitian ini seperti siapa yang berperan sebagai *Client (C)*, *Practitioners/Problem Solver (P)*, dan *Problem Owner (O)* (Sudarsono, 2012). *Client* adalah individu atau sekelompok individu yang menyebabkan terjadinya intervensi terkait dengan situasi problematis yang sedang diteliti. Sementara itu *Practitioners* adalah pihak yang melakukan investigasi, dan *Problem Owner* merupakan

pihak yang berkepentingan atau terkena dampak dari situasi problematis dunia nyata.

- Client (C)* : Program Pascasarjana Sosiologi UI
- Problem Solver (P)* : Peneliti, Dosen Pembimbing
- Problem Owner (O)* : 1. Kementerian Dalam Negeri selaku pemrakarsa UU No.23 tahun 2014 (**Makro**)
 - a. BKKBN Pusat (Direktorat Bina Lini Lapangan (Ditbinlap), Biro Kepegawaian (Bipeg), dan Biro Hukum, Organisasi, dan Hubungan Masyarakat (Bihom) selaku perumus infrastruktur kebijakan internal pasca-pengalihan;
 - b. BKKBN Provinsi;
 - c. OPD-KB Kabupaten/ Kota (**Meso**)
- 2. Penyuluh KB (**Mikro**)

2. Analisis Dua (Sistem Sosial)

Tabel 1. Analisis Sistem Sosial

Aktor	Peran	Norma	Nilai
Makro			
Kemendagri	<ol style="list-style-type: none"> 1. Merumuskan rancangan UU tentang Pemerintahan Daerah 2. Mengkoordinasikan pelaksanaan alih-kelola Penyuluh KB agar berjalan sesuai dengan UU Pemda 3. Memfasilitasi, memonitor pelaksanaan pengalihan Penyuluh KB 4. Mengkonsepkan pola dan menetapkan kriteria urusan pemerintah mana yang dapat atau tidak dapat dibagi antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah 5. Mengkaji konten urusan yang diusulkan oleh K/L 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Sesuai dengan UUD 1945 (Bab Pemerintahan Daerah) 2. Tidak bertentangan dengan UU ASN dan peraturan perundang-undangan lain 3. Terlaksananya alih-kelola Penyuluh KB sebagaimana yang menjadi amanat undang-undang; 4. Memastikan pemerintah pusat melaksanakan fungsinya sebagai pengelola Penyuluh KB dan pemerintah kabupaten/kota juga mendayagunakan penyuluh KB sesuai aturan pendayagunaan yang ditetapkan melalui Perka BKKBN Nomor 12 tahun 2017 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Efektivitas 2. Objektivitas 3. Ketelitian 4. Keadilan 5. Saling menguntungkan

Meso			
BKKBN Pusat	Merumuskan kebijakan sekaligus pelaksana pengelolaan Penyuluh KB: <ol style="list-style-type: none"> 1. Menyusun Perka BKKBN Nomor 12 Tahun 2017 tentang Pendayagunaan Tenaga Penyuluh KKBPK, PERMENPAN No. 21 Tahun 2018 tentang Jabatan Fungsional Penyuluh KB dan Perka lain (Ditbinlap) 2. Menyusun Perka BKKBN Nomor 5 Tahun 2018 tentang Pengelolaan Penyuluh KB (Bipeg) 3. Melakukan koordinasi penelaahan dan penyusunan peraturan perundang-undangan (Bihom) 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Kepatuhan terhadap UU 23 tahun 2014 dan turunannya 2. Tidak bertentangan dengan dengan UU ASN No 5/2014 dan turunannya, serta peraturan lainnya 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Kerjasama, melayani 2. Koordinasi, satu pemahaman 3. Perhatian (<i>Concern</i>) 4. Inisiatif
BKKBN Provinsi	Melaksanakan kebijakan pengelolaan dengan melaksanakan tugas administrasi kepegawaian Penyuluh KB		
OPD-KB Kabupaten/ Kota	Mendayagunan tenaga Penyuluh KB (Perka 12/2017)		<ol style="list-style-type: none"> 1. Kejelasan aturan 2. Keikutsertaan 3. Jaminan ketersediaan PKB 4. Fleksibilitas
Mikro			
Penyuluh KB	<ol style="list-style-type: none"> 1. Melaksanakan UU Pemda beserta turunannya, dan peraturan lain terkait Penyuluh KB. 2. Melaksanakan kegiatan penyuluhan program KKBPK 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Mematuhi aturan yang telah ditetapkan berdasarkan UU Pemda, terutama Perka BKKBN Nomor 12 Tahun 2017 tentang Pendayagunaan Penyuluh KB dan Perka BKKBN Nomor 5 Tahun 2018 tentang Pengelolaan Penyuluh KB. 2. Taat pada aturan main yang diberlakukan pemerintah daerah 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Hak-hak kepegawaian terpenuhi 2. Kejelasan aturan 3. Aplikasi evisum yang aksesabel 4. Jaminan perlakuan baik oleh OPD-KB 5. Keadilan 6. Kebersamaan 7. Suasana kerja yang nyaman 8. Hubungan kerja yang baik 9. Transparansi 10. Solidaritas (kebersamaan, senasib sepenanggungan)

Sumber: Olahan data hasil wawancara, FGD dan data sekunder (2019)

3. Analisis Tiga (Sistem Politik)

Tabel 2. Analisis Tiga untuk Kerangka Institusi Alih Kelola Penyuluh KB

	<i>Disposition of Power</i>	<i>Nature of Power</i>
Makro	Kemendagri/UU No. 23 tahun 2014 dan Peraturan Presiden Nomor 11 tahun 2015 tentang Kementerian Dalam Negeri	<ol style="list-style-type: none"> 1. Kemampuan untuk menginstruksikan bupati/walikota untuk segera mengalihkan Penyuluh KB ke pemerintah pusat. 2. Kemampuan untuk mengkoordinir jalannya pengalihan Penyuluh KB dari pemerintah kabupaten/kota ke BKKBN.
Meso	BKKBN /selaku pengelola Penyuluh KB (UU No. 23 tahun 2014)	<ol style="list-style-type: none"> 1. Kemampuan menentukan langkah awal dalam menindaklanjuti proses pengalihan Penyuluh KB 2. Kemampuan menentukan untuk melakukan atau tidak melakukan restrukturisasi 3. Kemampuan untuk merumuskan kebijakan terkait pendayagunaan dan pengelolaan Penyuluh KB
Mikro	Penyuluh KB	<ol style="list-style-type: none"> 1. Kemampuan menentukan pilihan melaksanakan UU Pemda atau tidak, dengan konsekuensi yang ada.

Sumber: Olahan data hasil wawancara, FGD dan data sekunder (2019)

4. *Rich Picture*

Rich Picture adalah gambaran yang memuat struktur, proses, aktor dan unit kerja (entitas utama), titik pandang tentang konflik yang terjadi dan *issue* yang berkembang pada subyek penelitian yang akan diteliti. *Rich Picture* dilakukan peneliti dan pembimbing selaku *problem solver* sebagai langkah permulaan bagi peneliti dalam rangka menentukan *relevant system* bagi persoalan yang problematis tersebut. Dalam penelitian ini pendeskripsian *Rich Picture* dilakukan berdasarkan model *New Institutionalism in Economic Sociology* dengan meletakkan aktor-aktor yang terlibat dalam pelaksanaan kebijakan alih kelola Penyuluh KB secara bertingkat mulai dari makro, meso sampai mikro.

Pada tingkat makro, aktor utama yang bermain dalam perumusan kebijakan alih kelola melalui UU No. 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (UU Pemda) adalah

Kementerian Dalam Negeri (Kemendagri). Keberadaan Kemendagri selaku perumus rancangan UU (RUU) tentang Pemerintah Daerah sebagai pengganti Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 berkaitan dengan pelaksanaan tugas yang melekat padanya sebagaimana diatur dalam Peraturan Presiden Nomor 11 Tahun 2015 tentang Kementerian Dalam Negeri (Perpres Kemendagri), dimana dalam perpres tersebut disebutkan bahwa Kemendagri bertugas menyelenggarakan urusan di bidang pemerintahan dalam negeri (Pasal 2).

Dalam proses pengkajian terhadap persyaratan dasar kapasitas daerah, BKKBN selaku instansi pusat yang melaksanakan tugas pemerintahan di bidang pengendalian penduduk dan penyelenggaraan keluarga berencana dipanggil untuk menyampaikan penyebab tingginya laju pertumbuhan penduduk dan angka kelahiran di Indonesia sejak berakhirnya era orde baru. BKKBN

pun menyampaikan bahwa banyak faktor yang melatarbelakangi permasalahan tersebut. Dari hasil kajian tim independen, maka disimpulkan bahwa faktor utama yang menjadi penyebab tingginya laju pertumbuhan penduduk dan angka kelahiran anak adalah minimnya tenaga Penyuluh KB yang menggerakkan program KB di daerah. Selama program pengendalian penduduk diotonomikan, kepala daerah secara leluasa memutasi Penyuluh KB ke jabatan lainnya. Gayung bersambut, Penyuluh KB pun enggan untuk tetap dalam jabatannya karena ia menganggap bahwa Penyuluh KB bukanlah pekerjaan yang *prestigious*. Sehingga semakin lama jumlah Penyuluh KB semakin berkurang dan akhirnya program KB semakin terbengkalai karena kekurangan tenaga penggerakannya. Padahal segala bentuk upaya untuk mempertahankan Penyuluh KB agar tetap pada jabatannya sudah ditempuh.

Dari persoalan di atas, maka dalam hal ini pemerintah kabupaten kota dianggap gagal menjalankan fungsinya mengelola program pengendalian penduduk dan KB. Dan informan ahli menyampaikan bahwa dalam prinsip negara kesatuan, apabila satu urusan pemerintahan diserahkan kepada daerah namun ia gagal dalam menjalankan urusan tersebut maka negara mengambil alih kembali.

Beranjak dari simpulan ini, maka ketentuan pengalihan Penyuluh KB dari pemerintah kabupaten/kota ke pemerintah pusat (BKKBN) tercetus. Secara awam, banyak yang mempertanyakan mengapa yang dialihkan hanya personil Penyuluh KBnya saja, sementara fungsi pengelolaan program masih diberikan kepada pemerintah kabupaten/kota. Dari hasil kajian tim independen, disampaikan bahwa antara fungsi dan manajemen dari urusan pengendalian penduduk dan KB ditemukan bahwa unsur manajemennya yang bermasalah. Apabila urusan beserta fungsi dan manajemen semua ditarik ke BKKBN, sangat banyak pertimbangan yang akan memberatkan BKKBN. Ketika pengalihan Penyuluh KB telah diundangkan melalui UU

Pemda sebagai bentuk *market mechanism*, Kemendagri melanjutkan perannya dengan mengeluarkan surat edaran menteri dalam negeri yang ditujukan kepada gubernur dan bupati/walikota, serta surat yang ditujukan kepada 10 K/L salah satunya BKKBN, yang mendorong pelaksanaan alih kelola personil yang telah ditentukan.

Selanjutnya, tingkat meso ialah tingkatan yang paling banyak aktor di dalamnya dengan peran, norma dan nilainya masing-masing serta terdapat berbagai disharmoni relasi sosial antar komponen terkait. Disini ada BKKBN, yang terdiri dari BKKBN Pusat, BKKBN Provinsi dan OPD-KB kabupaten/kota. BKKBN sendiri ada tiga unit kerja yang berperan dalam pelaksanaan kebijakan alih kelola Penyuluh KB, yaitu Direktorat Bina Lini Lapangan (Ditbinlap), Biro Kepegawaian (Bipeg), Biro Hukum, Organisasi dan Hubungan Masyarakat (Bihom). Masing-masing unit tersebut, secara spontan melaksanakan tugas dan kewenangan yang kira-kira menjadi tanggung jawab unit kerjanya. Pada saat persiapan hingga proses pengalihan, Bipeg dan Bihom mengkoordinir pelaksanaan inventarisasi data Penyuluh KB, penentuan kelas jabatan Penyuluh KB, pelaksanaan penandatanganan berita acara serah terima, hingga penetapan SK penempatan Penyuluh KB pasca-dialihkan. Selanjutnya, Ditbinlap segera merumuskan peraturan Kepala BKKBN tentang Pendayagunaan Penyuluh KB yang mengatur kewenangan pendayagunaan OPD-KB pasca pengalihan Penyuluh KB. Hal tersebut dilaksanakan Ditbinlap atas arahan dari Sekretaris Utama BKKBN untuk mengedam *euforia* di lapangan. Sebelum adanya perka tersebut, baik Penyuluh KB maupun OPD-KB seperti kehilangan arah karena mereka belum memegang pedoman apapun sehingga mereka tidak mengetahui batasan-batasan apa yang menjadi kewenangan kedua belah pihak. Ditbinlap dengan menggandeng Kemendagri duduk bersama merumuskan hal-hal yang menjadi kewenangan OPD-KB dan akhirnya ditetapkanlah Perka BKKBN Nomor 12 Tahun 2017. Dalam perka

tersebut juga diatur mengenai beberapa mekanisme kepegawaian seperti penilaian kinerja dan mutasi wilayah kerja Penyuluh KB, yang nantinya juga diatur dalam perka lain yaitu perka pengelolaan dan perka penilaian prestasi kerja penyuluh KB yang digawangi Bipeg.

Pada saat Ditbinlap sibuk merumuskan perka pendayagunaan, di waktu yang sama Bipeg menyusun perka pengangkatan PNS dalam jabatan Penyuluh KB melalui penyesuaian/*inpassing* karena pada saat itu pula KemenPAN-RB menginstruksikan kepada instansi pembina jabatan fungsional untuk segera melaksanakan *inpassing* tersebut. Sementara itu, Perka pengelolaan jabatan fungsional ditunda pelaksanaannya menunggu proses *inpassing* selesai. Ketika Perka BKKBN Nomor 12 tahun 2017 tentang Pendayagunaan diundangkan, maka Perka tentang pengelolaan Penyuluh KB mulai dirumuskan. Dari kedua aturan formal ini diketahui adanya butir aturan yang tumpang tindih bahkan bertolak belakang yang memunculkan kebingungan pengelola teknis maupun pendayaguna Penyuluh KB dalam mengimplementasikannya.

Dari tindakan-tindakan yang diambil terkait tata-kelola Penyuluh KB, diketahui bahwa masing-masing baik Bipeg maupun Ditbinlap memiliki kepentingan yang berbeda namun diperjuangkan dalam bentuk tindakan kolektif. Mereka nampak menempuh jalan sendiri-sendiri untuk memenuhi kepentingan masing-masing. Bipeg berkepentingan kebijakan-kebijakan yang dirumuskan terkait pengelolaan kepegawaian Penyuluh KB harus sesuai dengan UU Nomor 5 Tahun 2014 tentang ASN dan aturan-aturan kepegawaian lain, sementara Ditbinlap berkepentingan mengakomodir seluruh persoalan yang dihadapi Penyuluh KB dan melakukan berbagai upaya penyelesaian melalui pembaharuan-pembaharuan sistem dan perumusan aturan-aturan.

Gap (perbedaan) yang terbentuk akibat sejarah pembagian tugas fungsi yang dilembagakan, akhirnya memenjarakan tindakan-tindakan mereka karena apa yang dilakukan mereka berpatokan harus sesuai

dengan fungsi unit kerja atau fungsi jabatan mereka. Dengan meminjam istilah yang kerap dibawakan DiMaggio dan Powell (1983), mereka seperti terjebak dalam *iron cage* birokrasi. Relasi antar-kelompok yang terjalin pun tampak kaku dan terbatas pada tugas dan fungsi unit kerja yang ada dan cenderung terjadi disharmoni pada relasi informal mereka. Temuan ini diperkuat pula pada analisis sosial dan politik, dimana peran yang dijalankan oleh Bipeg maupun Ditbinlap lebih pada atas kesadaran masing-masing dengan melihat tugas fungsi yang melekat pada unit kerja sebagaimana telah diatur dalam Perka BKKBN Nomor 72/PER/B5/2011.

Dengan ditetapkannya aturan formal mengenai pendayagunaan dan pengelolaan Penyuluh KB, BKKBN Provinsi selaku unit kerja yang melaksanakan sebagian tugas BKKBN di level terbawah dan sekaligus sebagai pengelolateknis Penyuluh KB dengan kondisi sumber daya manusia yang terbatas merasa *kewalahan* dengan bertambahnya fungsi jabatan dan beban kerja. Membentuk unit kerja baru di level kabupaten/kota untuk meminimalisir permasalahan administrasi kepegawaian Penyuluh KB pun bukan solusi yang mudah untuk dilaksanakan dan memang dikhawatirkan terjadi tumpang tindih fungsi dengan OPD-KB kabupaten/kota. Penyesuaian tata kelola Penyuluh KB dengan kondisi kelembagaan yang demikian ini membutuhkan waktu yang panjang untuk mencapai kata tertib. Modernisasi tata-kelola melalui digitalisasi sistem informasi kepegawaian dan monitoring kinerja menjadi satu-satunya keniscayaan yang menjadi harapan pelaksanaan pengelolaan Penyuluh KB dapat terkendali.

OPD-KB sebagai salah satu aktor pada tingkat meso yang melepaskan Penyuluh KB dari strukturnya untuk dikelola BKKBN, mereka mempunyai masalah *enforcement* sendiri yang lebih krusial terkait status Penyuluh KB sebagai pegawai pusat yang didayagunakan di daerah. Dalam Perka Pendayagunaan memang telah disebutkan bahwa mereka berwenang melakukan pembinaan disiplin Penyuluh KB. Namun,

aturan tersebut terkesan begitu normatif karena batasan pembinaan disiplinnya tidak dijelaskan secara teknis. OPD-KB ragu-ragu untuk memberlakukan disiplin PNS seperti jam masuk dan pulang kerja, pakaian dinas, apel pagi dan sebagainya kepada Penyuluh KB sesuai dengan aturan yang berlaku di daerahnya. Hal ini menyebabkan OPD merasa belum diberi kewenangan untuk memberi perintah kepada pada Penyuluh KB.

Sama halnya dengan pemberian kewenangan, *monitoring* kinerja Penyuluh KB juga tidak diatur secara jelas batasannya. Sebagaimana telah disampaikan bahwa pasca dialihkan sebagai pegawai BKKBN, laporan kinerja Penyuluh KB disampaikan oleh Penyuluh KB yang bersangkutan melalui aplikasi *e-visum* langsung kepada BKKBN. OPD-KB beranggapan jika mekanismenya demikian maka mereka tidak bisa menjalankan kewenangannya untuk mengontrol kinerja Penyuluh KB karena mereka tidak ditembusi laporan tersebut. Meskipun sebenarnya BKKBN sudah menyediakan media bagi OPD-KB untuk melihat rekapitulasi kegiatan Penyuluh KB yang telah dilaksanakan, namun nampaknya belum tersosialisasikan secara menyeluruh karena masih banyak OPD-KB yang belum mengetahui dirinya dapat mengakses rekapitulasi *e-visum* Penyuluh KB di daerahnya. Kedua persoalan terkait *enforcement* dan *monitoring* inilah yang menjadi efek dari pelaksanaan infrastruktur kebijakan yang belum matang.

Sementara pada tingkat mikro, terdapat kelompok Penyuluh KB sebagai aktor yang dialihkan dari pemerintah kabupaten/kota untuk dikelola oleh BKKBN. Mereka berperan sebagai pelaksana UU Pemda berikut peraturan yang ditetapkan oleh BKKBN terkait dengan pendayagunaan dan pengelolaan. Seperti yang disampaikan di atas, setelah Penyuluh KB dialihkan menjadi PNS pemerintah pusat, terutama di awal-awal masa pengalihan terdapat gejala disharmoni dalam relasi sosial Penyuluh KB dengan OPD-KB yang lagi-lagi berakar dari kurangnya pemahaman tentang arti

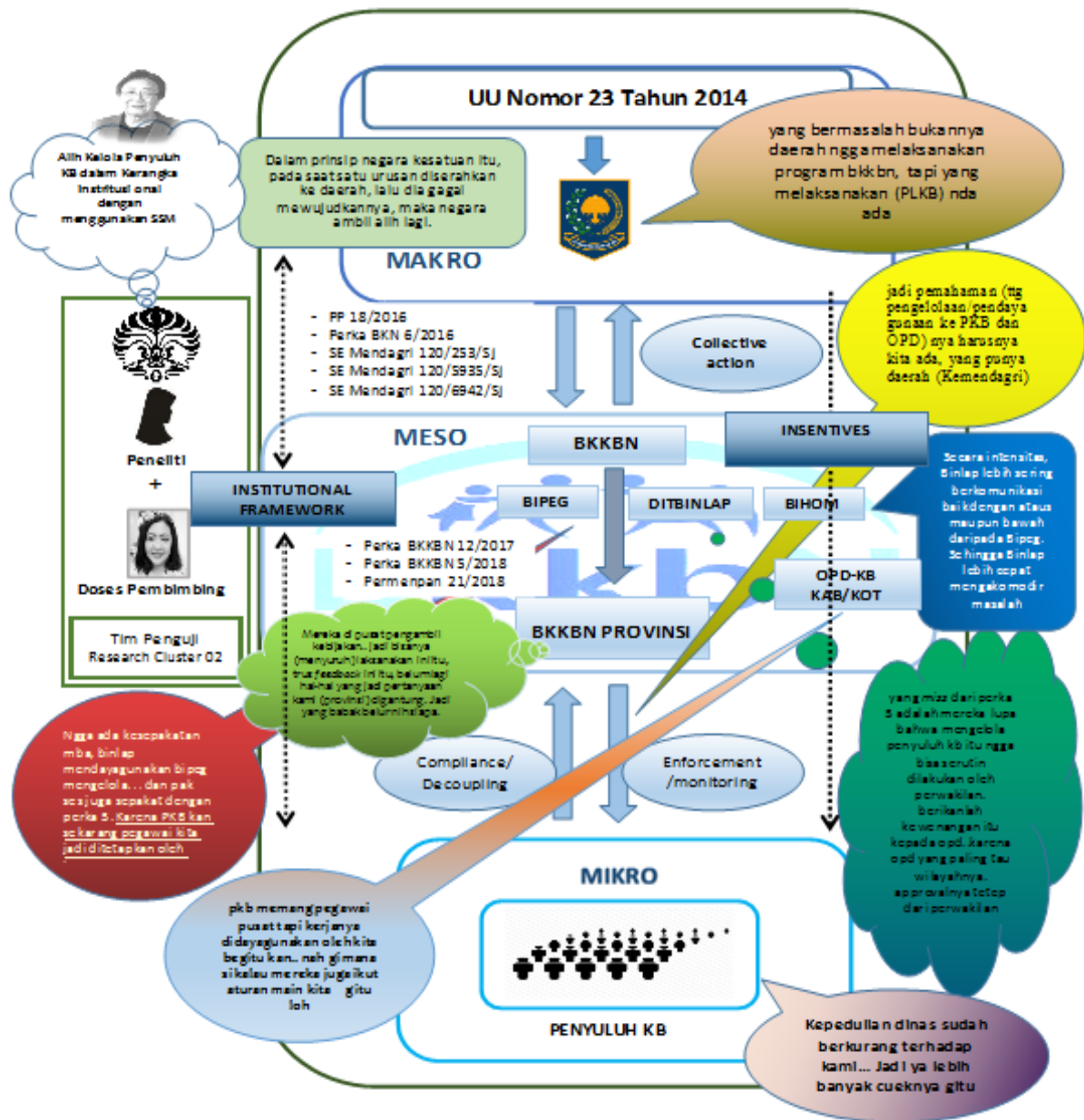
pengelolaan dan pendayagunaan. Dari sisi Penyuluh KB, mereka merasa sejak bukan menjadi pegawai daerah, kepedulian OPD-KB cenderung berkurang. Hal tersebut dicontohkan dengan tidak diikutsertakannya Penyuluh KB dalam rapat-rapat program yang sebelumnya selalu dilibatkan, kemudian pada saat perayaan hari jadi kota/kabupaten, mereka tidak diberi seragam kegiatan, atau pada saat mereka ingin mengusulkan cuti, atau kebutuhan administrasi kepegawaian, OPD-KB tidak memfasilitasi.

Hal ini tidak bisa digeneralisasikan. Ada juga OPD-KB dan Penyuluh KB yang tetap menjalin hubungan kerja dengan baik meskipun status hubungan mereka berubah. Namun, data hasil penelitian menunjukkan ada permasalahan-permasalahan yang menunjukkan adanya disharmoni dalam relasi sosial Penyuluh KB dengan pihak-pihak lain yang terkait.

Situasi permasalahan di atas digambarkan dalam *Rich Picture* (RP) yang tertera pada gambar 2. Potongan-potongan kalimat dalam RP merupakan cuplikan hasil wawancara dan FGD dari berbagai aktor yang terlibat dalam pelaksanaan alih kelola Penyuluh KB.

Dalam prosesnya, setelah membuat *Rich Picture* maka peneliti memilih sistem yang dianggap relevan untuk memperbaiki situasi permasalahan dalam alih kelola Penyuluh KB sebelum memasuki tahap perumusan model konseptual. Dalam merumuskan *conceptual model*, peneliti membandingkan model yang telah di-konsepkan dengan situasi dunia nyata dalam tata kelola BKKBN. Perbandingan dilakukan dengan melakukan refleksi per aktivitas dari model konseptual yang terbentuk dengan konsep dari teori NIES. Selanjutnya, dilakukanlah perubahan berupa implikasi teoritis yang menjelaskan bagaimana teori NIES diaplikasikan dalam tata kelola Penyuluh KB.

Gambar 2. Rich Picture Alih Kelola Penyuluh KB



Sumber: Olahan data primer wawancara dan FGD (2019)

PENUTUP

Kesimpulan

Alih kelola Penyuluh KB merupakan amanat UU Pemda yang ditetapkan guna memperbaiki kondisi capaian program kependudukan dan KB yang masih belum memenuhi target nasional sebagai dampak dari berkurangnya jumlah Penyuluh KB secara drastis karena sebagian besar dipindahkan ke jabatan lain sesuai kebutuhan jabatan

pada pemerintah kabupaten/kota. Dalam mekanisme alih kelola ini, baik BKKBN selaku pemerintah pusat yang membidangi program pengendalian penduduk dan KB maupun pemerintah kabupaten/kota masing-masing mempunyai kewenangan berbeda, dimana BKKBN melaksanakan fungsi pengelolaan sedangkan pemerintah kabupaten/kota mendayagunakan penyuluh KB untuk menggerakkan program kependudukan dan KB milik pemerintah kabupaten/kota.

Untuk mengatur pelaksanaan tata kelola Penyuluh KB pasca dialihkan, BKKBN pusat merumuskan infrastruktur kebijakan yang terdiri dari peraturan pen-dayagunaan, pengelolaan, penilaian prestasi kerja, organisasi profesi Penyuluh KB dan aturan-aturan lain untuk dipedomani para pengelola teknis penyuluh KB baik di BKKBN Pusat, Provinsi, Penyuluh KB maupun OPD-KB. Karena tidak ada pembagian tugas dan fungsi yang jelas terkait orang-orang yang bertanggung jawab atas perumusan aturan-aturan tersebut, maka dua unit kerja BKKBN yaitu Biro Kepegawaian (Bipeg) dan Direktorat Bina Lini Lapangan (Ditbinlap) berdasarkan arahan lisan dari pejabat yang berwenang dan atas kesadaran masing-masing mengambil tanggung jawab tersebut. Beranjak dari pemahaman yang berbeda tentang pen-dayagunaan dan pengelolaan pada UU Pemda, dan masing-masing berpegang pada keyakinan bahwa pemahaman mereka yang benar, maka hal tersebut berakibat pada melemahnya relasi sosial yang terjalin saat satu sama lain terlibat dalam proses perumusan kebijakan-kebijakan. Akhirnya, pada kebijakan-kebijakan yang final ditemukan adanya perbedaan dalam mengatur hal yang sama dan cenderung saling bertolak belakang, tumpang tindih dan ambigu. Hal tersebut memunculkan reaksi kebingungan dan ketidakpastian bagi para pelaksana regulasi mengenai aturan yang dapat dijadikan pedoman.

Saran

Untuk menyelesaikan permasalahan tersebut, maka perlu dibangun sistem untuk memperbaiki *collective action* dengan melakukan konformitas terhadap aturan main dan nilai yang berlaku di lingkungan organisasi dalam rangka tercapainya keselarasan aturan formal dan penerapannya. Sistem ini dipilih dan dianggap relevan untuk memperbaiki situasi permasalahan yang ada di level meso terutama bagi perumus kebijakan, namun sistem ini belum diujikan. Konformitas aturan main yang dimaksud dilakukan melalui *mimetic*

isomorphisme yaitu perubahan yang dilakukan organisasi dengan meniru praktik-praktik dari organisasi lain yang dinilai lebih berhasil (DiMaggio dan Powell, 1983). *Mimetic isomorphisme* yang dimaksud dapat dilakukan dengan membentuk Pusat Pembinaan Jabatan Penyuluh KB (Pusbijap) sebagaimana telah dibentuk oleh instansi pembina jabatan fungsional lain seperti Badan Kepegawaian Negara (BKN) dengan Pusat Pembinaan Jabatan Fungsional Kepegawaiannya, Lembaga Administrasi Negara (LAN) dengan Pusat Pembinaan Widyaiswaranya, Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan (BPKP) dengan Pusat Pembinaan Jabatan Fungsional Auditornya, dan lain sebagainya. Unit kerja Pusat Pembinaan Jabatan Fungsional Jabatan Penyuluh KB inilah yang akan menjadi unit kerja satu-satunya yang ditugasi merumuskan kebijakan apapun yang berkaitan dengan jabatan fungsional Penyuluh KB. Bipeg dan Ditbinlap sekalipun jika tidak disesuaikan nomenklaturnya apabila dibentuk pusat pembinaan ini, tidak diperkenankan menginisiasi perumusan kebijakan yang berkaitan dengan Penyuluh KB. Perumusan kebijakan ditetapkan secara satu pintu untuk menghindari adanya tumpang tindih aturan.

Sementara untuk meminimalisir penambahan fungsi dan beban kerja di BKKBN Provinsi sebagai konsekuensi alih-kelola Penyuluh KB yang tidak terhindarkan, perlu melakukan penambahan tenaga administrasi yang secara teknis mengelola administrasi kepegawaian Penyuluh KB seperti dalam proses penilaian usulan angka kredit, pembenahan arsip dan dokumentasi Penyuluh KB, dan inventarisasi daftar kehadiran kerja dan e-visum. Penambahan tenaga administrasi tersebut tidak perlu melalui pengadaan Pegawai Negeri Sipil (PNS) ataupun Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kontrak (PPPK), tapi bisa melalui pengadaan tenaga kerja lepas atau pegawai tidak lepas yang sistem rekrutmennya lebih sederhana, efisien secara anggaran dan sistem upahnya juga dapat dialokasikan masing-masing BKKBN Provinsi serta tidak bertentangan dengan ketentuan yang ada.

DAFTAR PUSTAKA

- Checkland, P.B. and Scholes, J. 1990 *Soft Systems Methodology in Action*. John Wiley & Sons, Inc., New York.
- Checkland P.B. and Holwell S. 2007 *Action Research*. In: Kock N. (eds) *Information Systems Action Research*. Integrated Series in Information Systems, vol 13. Springer, Boston, MA
- DiMaggio, P. J. dan Powell. W. W. 1983. *The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields*. *American Sociological Review* 48(2): 147- 160.
- DiMaggio, P. J. and W.W. Powell. 1991. *The New Institutionalism In Organizational Analysis*. Chicago: University of Chicago Press.
- Hardjosoekarto, S. 2012. *Soft Systems Methodology (Metode Serba Lunak)*. Jakarta: UI Press
- Mardiya. 2011. *Menjadi Kader IMP Di Era Otonomi*. <https://mardiya.wordpress.com/author/mardiya/page/11/>
- McKay, Judy and Peter Marshall. 2001. *The Dual Imperatives Of Action Research*. *Information Technology & People*, Vol. 14 Issue: 1, pp.46-59, <https://doi.org/10.1108/09593840110384771>
- Nee, Victor. 2003. *The New Institutionalism in Economics and Sociology*. Cornell University. (<http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/d?doi=10.1.1.133.5475&rep=rep1&type=pdf>) diunduh tanggal 3 Oktober 2018 Pukul 14.42)
- Nee, Victor & Swedberg. 2005. *Handbook of New Institutional Economics: Economic Sociology and New Institutional Economics*, 789-818. The Netherlands: Springer.
- Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara
- _____, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah dua kali diubah dengan UU Nomor 9 Tahun 2015
- _____, Peraturan Presiden Nomor 11 Tahun 2015 tentang Kementerian Dalam Negeri
- _____, Peraturan Kepala BKKBN Nomor 72/PER/B5/2011 tentang Organisasi dan Tata Kerja Badan Kependudukan dan Keluarga Berencana Nasional sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Kepala BKKBN Nomor 273/PER/B4/2014
- _____, Peraturan Kepala Badan Kependudukan dan Keluarga Berencana Nasional Nomor 12 Tahun 2017 Tentang Pendayagunaan Penyuluh Kependudukan, Keluarga Berencana dan Pembangunan Keluarga
- _____, Peraturan Kepala Badan Kependudukan dan Keluarga Berencana Nasional Nomor 5 Tahun 2018 tentang Pengelolaan Jabatan Fungsional Penyuluh Keluarga Berencana
- _____, Evaluasi Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) 2010 - 2014