

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Penelitian

Undang-Undang Nomor 52 Tahun 2009 pasal 1 ayat 1 menyebutkan bahwa penduduk adalah warga negara Indonesia dan orang asing yang bertempat tinggal di Indonesia. Pertumbuhan penduduk adalah perubahan jumlah penduduk disuatu wilayah tertentu pada waktu tertentu dibandingkan waktu sebelumnya. Indikator tingkat pertumbuhan penduduk sangat berguna untuk memprediksi jumlah penduduk disuatu wilayah pada masa yang akan datang. Dengan diketahuinya jumlah penduduk yang akan datang, diketahui pula kebutuhan dasar penduduk ini, tidak hanya dibidang sosial dan ekonomi tetapi juga dibidang politik.¹ Indonesia merupakan salah satu dari beberapa negara-negara berkembang yang ada di dunia. Persoalan paling mendasar yang terdapat dalam suatu negara berkembang adalah jumlah penduduk yang sangat besar. Indonesia menjadi salah satu negara dengan populasi pertumbuhan penduduk yang tinggi. Hal ini dapat dilihat dari hasil sensus penduduk yang semakin tahun semakin meningkat. Penduduk Indonesia sebagaimana sering dikemukakan menempati peringkat ke-4 di dunia setelah China, India dan Amerika Serikat dengan jumlah penduduk 268.074,6 juta jiwa.² lingkungan hidup yang harus segera diatasi dan mejadi fokus agar tidak menjadi kendala dalam pembangunan nasional.

Masalah yang dihadapi beberapa negara berkembang dewasa ini adalah mengurangi jumlah kemiskinan dengan menggunakan berbagai cara baik melalui peningkatan infrastruktur ekonomi seperti membangun jalan, jembatan, pasar, serta sarana lain, maupun membangun derajat dan partisipasi masyarakat melalui

¹ Rafidah Rizky Nasution, "Pengaruh Jumlah Penduduk Dan Pertumbuhan Ekonomi Terhadap Tingkat Kemiskinan Di Provinsi Sumatera Utara Tahun 1992-2021" (UIN Syekh Ali Hasan Ahmad Addary Padangsidempuan, 2023). Hlm 1

² Gerenaldi Muhammad, "TINJAUAN FIQH SIYASAH TERHADAP PERAN BKKBN PROVINSI LAMPUNG DALAM MELAKSANAKAN PROGRAM PENGENDALIAN PENDUDUK DAN KELUARGA BERENCANA BERDASARKAN UNDANG-UNDANG NOMOR 52 TAHUN 2009 (Studi Pada BKKBN Provinsi Lampung)" (UIN RADEN INTAN LAMPUNG, 2022). Hlm. 67

peningkatan pendidikan maupun kesehatan. Namun demikian kendala utama yang dihadapi hampir semuanya sama. Yang umumnya bersumber pada permasalahan kependudukan.³ Keprihatinan akan permasalahan kependudukan melahirkan sebuah konsep pembangunan berwawasan kependudukan, atau konsep pembangunan yang berkelanjutan. Pemerintah Indonesia telah membuat berbagai program dan kebijakan dengan tujuan untuk menekan angka pertumbuhan penduduk di Indonesia, yaitu melalui program Keluarga Berencana (KB). Sebagai bentuk tindak lanjut dari deklarasi diatas pada tahun 1970 pemerintah Indonesia mendirikan sebuah lembaga non Kementrian yaitu Badan Kependudukan dan Keluarga Berencana Nasional (BKKBN) yang mempunyai tugas dan tanggung jawab dalam bidang pengendalian penduduk.⁴

Penduduk Indonesia dengan jumlah yang besar dapat menjadi peluang sekaligus tantangan dalam pembangunan nasional, pada dasarnya peran penduduk adalah subjek sekaligus objek pembangunan. Sebagai subjek, penduduk merupakan sumber daya penggerak pembangunan. Sementara sebagai objek, penduduk adalah pihak yang dibangun sekaligus menikmati hasil pembangunan. Jumlah penduduk yang besar dengan laju pertumbuhan yang cepat, namun dengan kualitas rendah justru akan memperlambat. Sebaliknya, dengan penduduk yang berkualitas akan mempercepat tercapainya kondisi ideal antara kuantitas dan juga kualitas penduduk dengan daya dukung alam. Dengan demikian, penduduk adalah pelaku dan tujuan akhir dari pembangunan itu sendiri.

Pemerintah Indonesia telah membuat berbagai program dan kebijakan dengan tujuan untuk menekan angka pertumbuhan penduduk di Indonesia, yaitu melalui program Keluarga Berencana (KB). Sebagai bentuk tindak lanjut dari deklarasi diatas pada tahun 1970 pemerintah Indonesia mendirikan sebuah lembaga non Kementrian

³ Indra Muda and Beby Masito Batubara, "Peranan Dinas Pengendalian Penduduk Dan Keluarga Berencana Dalam Pengendalian Pertumbuhan Penduduk Di Kota Medan," 2018. Hlm. 5

⁴ Fauzan Maulana, "Kontribusi Badan Kependudukan Dan Keluarga Berencana Nasional (BKKBN) Dalam Meningkatkan Informasi Keluarga Berencana (KB) Di Kota Banda Aceh" (UIN Ar-Raniry Banda Aceh, 2018). Hlm. 89

yaitu Badan Kependudukan dan Keluarga Berencana Nasional (BKKBN) yang mempunyai tugas dan tanggung jawab dalam bidang pengendalian penduduk.⁵

Pembangunan sosial merupakan sebuah pembangunan yang mengarah ke arah perbaikan untuk umat manusia di dunia ini. Pembangunan sosial juga merupakan cerminan yang menunjukkan kualitas sumber daya manusia suatu bangsa atau suatu negara. Jika pembangunan sosialnya baik maka baik pula kualitas sumber daya manusia yang dimiliki oleh negara tersebut. Namun, pembangunan sosial bukan hanya tanggung jawab dari pemerintah saja melainkan tanggung jawab seluruh lapisan masyarakat yang hidup di negara itu, karena pembangunan sosial harus dilakukan secara merata oleh seluruh lapisan masyarakat.⁶

Kualitas sumber daya manusia menjadi salah satu faktor yang mempengaruhi pembangunan sosial di suatu negara. Sumber daya manusia merupakan suatu penggerak organisasi/lembaga, kemudian peran dan fungsinya sangatlah mendukung keberhasilan suatu organisasi/lembaga. Apabila sebuah organisasi mengalami kegagalan dalam mencapai tujuannya, maka faktor penyebabnya adalah sumber daya manusia yang ada di dalamnya. Oleh sebab itu penyuluh keluarga berencana (PKB) perlu mendapatkan suatu pendidikan dan pelatihan supaya mampu untuk memotivasi diri sendiri dan bekerja lebih baik lagi sehingga tercapai prestasi kerja yang baik. Melihat pentingnya manusia dalam mencapai tujuan organisasi, maka diperlukan adanya suatu manajemen yang bertugas mengelola Sumber Daya Manusia (SDM) tersebut.⁷

Salah satu faktor yang penting dalam meningkatkan SDM adalah dengan cara melaksanakan sebuah pelatihan dan pengembangan untuk karyawan demi

⁵ Lalu Adit Cahaya Maolana and Muchammad Zaenuri, "Implementasi Program Kampung Kb Dalam Menekan Pertumbuhan Penduduk Di Ntb Berdasarkan Pergub Nomor 6 Tahun 2019," *JISIP UNJA (Jurnal Ilmu Sosial Ilmu Politik Universitas Jambi)*, 2022, 51–63.

⁶ H Agus Irianto, *Pendidikan Sebagai Investasi Dalam Pembangunan Suatu Bangsa* (Kencana, 2017). Hlm. 79

⁷ Ani Apiyani et al., "Implementasi Pengembangan Keprofesian Berkelanjutan (PKB) Guru Madrasah Dalam Meningkatkan Keprofesian," *JHIP-Jurnal Ilmiah Ilmu Pendidikan* 5, no. 2 (2022): 499–504.

tercapainya sebuah tujuan perusahaan. Pelatihan (training) merupakan sebuah proses yang sistemik sebagai pengubah perilaku para karyawan guna meningkatkan tujuan sebuah organisasi, maka pelatihan ini diarahkan untuk membantu karyawan untuk menyelesaikan pekerjaan mereka pada saat ini dan kedepannya supaya lebih baik. Sedangkan pengembangan merupakan sebuah investasi yang memiliki orientasi ke depan dengan tujuan untuk menjadikan karyawan bekerja lebih baik. Pelatihan dan pengembangan sangatlah mempengaruhi produktifitas serta efisiensi kinerja dalam suatu organisasi/lembaga. Peranan pelatihan dan pengembangan dalam meningkatkan kualitas sumber daya manusia pada sektor pembangunan merupakan hal yang sangat penting, karena bukan saja mengefektifkan pengembangan sumber daya manusia, akan tetapi juga membantu tenaga-tenaga PKB yang terampil dan ahli sesuai dengan tuntutan nyata yang dibutuhkan di lapangan kerja.

Undang-undang Dasar 1945 pada alinea keempat telah mengamanatkan bahwa tujuan didirikannya Negara Republik Indonesia salah satunya adalah untuk memajukan kesejahteraan umum, untuk mewujudkannya pemerintah melakukan pembangunan nasional mulai dari era Orde lama, orde baru dan selanjutnya di era reformasi sekarang dengan konsep pembangunan di tuangkan ke dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) yang disusun per lima tahunan.⁸ Salah satu program kebijakan pemerintah untuk mewujudkan kesejahteraan umum dalam RPJMN adalah Program Kependudukan Keluarga Berencana dan Pembangunan Keluarga yang merupakan program untuk menekan laju pertumbuhan penduduk di Indonesia. Program Keluarga Berencana merupakan upaya perencanaan kependudukan yang sangat strategis, komprehensif, dan fundamental untuk mewujudkan masyarakat Indonesia yang sehat dan sejahtera. Di Indonesia yang

⁸ Jawade Hafids, "Karakteristik Kebijakan Pendidikan Tinggi Hukum Indonesia Berdasarkan Pancasila Dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945," *Kertha Wicaksana* 12, no. 1 (2018): 22–37.

merupakan negara dengan jumlah penduduk yang banyak sekitar 273,8 Juta Jiwa (2021) menempati urutan ke empat setelah amerika serikat, india dan china.⁹

Perkembangan zaman, Ilmu pengetahuan dan teknologi di masa sekarang, terlihat bahwa kemaslahatan manusia terus berubah dan berkembang mengikuti situasi kan kondisi masyarakat, dimana metode seperti itu tidak digunakan lagi melainkan dengan adanya program pemerintah yang membentuk suatu lembaga untuk mengatur dan mengendalikan jumlah penduduk. Undang-Undang Nomor 52 Tahun 2009 tentang perkembangan kependudukan dan pembangunan keluarga pada Pasal 18 dan 20 disebutkan bahwa pengendalian kuantitas penduduk dilakukan untuk mewujudkan keserasian, keselarasan, dan keseimbangan antara jumlah penduduk dengan lingkungan hidup yang dilakukan melalui pengendalian kelahiran, penurunan angka kematian dan pengarahan mobilitas penduduk.

Jumlah penduduk yang besar memang sangat potensial dalam pembangunan, namun apabila tidak diimbangi dengan kualitas Sumber Daya Manusia (SDM) yang mampu bersaing, maka akan menjadi persoalan serius bagi pelaksanaan pembangunan nasional itu sendiri. Indikasi permasalahan kependudukan di Indonesia antara lain :

- a. Persebaran penduduk yang tidak merata, lebih banyak berdomisili di pulau jawa untuk mengatasi masalah ini, pemerintah telah melaksanakan program transmigrasi.
- b. Tingkat pendidikan yang rendah, karena cukup tingginya angka putus sekolah hingga pemerintah menetapkan sekolah gratis hingga jenjang SMA/Sederajat
- c. Angka kelahiran yang masih cukup tinggi.

Program yang diterapkan oleh Pemerintah dalam hal mengatasi atau mengendalikan angka kelahiran dan laju pertumbuhan penduduk adalah melalui

⁹ Suryanto Muchlis and Aufarul Marom, "Evaluasi Program Kependudukan Keluarga Berencana Dan Pembangunan Keluarga (Kkbpk) Dalam Menekan Angka Kematian Ibu Di Kota Semarang," *Journal of Public Policy and Management Review* 7, no. 2 (2018): 323–35.

Program Keluarga Berencana Nasional yang resminya dimulai pada tahun 1970, yaitu dengan dibentuknya lembaga pemerintah sebagai pengelolanya yaitu BKKBN.

Pada tahun 1999 diundangkan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah. Terbitnya undang-undang ini menjadikan daerah melaksanakan sendiri urusan rumah tangganya (otonomi) yang luas, nyata dan bertanggungjawab. Dalam perjalanannya Undang-Undang mengenai pemerintah daerah telah mengalami dua kali perubahan yaitu Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 sebagai pengganti Undang- Undang Nomor 22 Tahun 1999 dan terakhir menjadi Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang pemerintah daerah. Adanya beberapa perubahan tersebut merupakan penyesuaian peraturan perundangan dengan perkembangan keadaan, ketatanegaraan dan tuntutan penyelenggaraan pemerintah di daerah sehingga perlu di ganti.

Dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 dijelaskan bahwa penyelenggaraan pemerintahan berdasarkan asas otonomi dan tugas pembantuan, dengan prinsip otonomi seluas-luasnya (Pasal 1 Angka 2). Hal ini berarti bahwa sebagian besar urusan pemerintah didelegasikan kepada daerah dan menjadi urusan rumah tangga daerah, termasuk dalam hal ini mengenai program keluarga berencana. Namun demikian pada kenyataannya, urusan yang diserahkan hanyalah untuk Kabupaten/kota, sedangkan pengelolaan program KB ditingkat provinsi masih tetap diselenggarakan oleh Perwakilan BKKBN provinsi selaku instansi vertikal, meskipun terdapat Dinas yang nomenklaturnya mengenai keluarga berencana seperti di Jawa barat terdapat Dinas Pemberdayaan Perempuan, Perlindungan anak dan Keluarga Berencana namun program utama urusan KB masih lebih banyak dilaksanakan oleh Perwakilan BKKBN Provinsi Jawa Barat.

Berdasarkan Latar belakang topik ini, maka dari itu penulis tertarik untuk mengangkat tema tersebut dan melakukan penelitian lebih lanjut dengan judul **“DUALISME KELEMBAGAAN ANTARA PEMERINTAH PROVINSI DAN PERWAKILAN BKKBN DALAM MENYELENGGARAKAN URUSAN**

PENGENDALIAN PENDUDUK DAN KELUARGA BERENCANA DI PROVINSI JAWA BARAT”.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang diatas, maka rumusan masalah yang akan dikaji lebih lanjut dalam usulan penelitian tesis ini adalah sebagai berikut:

1. Bagaimana Problematika Penyelenggara Urusan Pengendalian Penduduk dan Keluarga Berencana?
2. Bagaimana Kedudukan dan pembagian kewenangan antara DP3AKB Provinsi dan perwakilan BKKBN Provinsi dalam menyelenggarakan urusan pengendalian penduduk dan Keluarga Berencana?
3. Bagaimana Implikasi Dualisme kelembagaan dan kewenangan antara DP3AKB Provinsi dan Perwakilan BKKBN Provinsi dalam menyelenggarakan urusan pengendalian penduduk dan keluarga Berencana?

C. Tujuan Penelitian

Adapun yang menjadi tujuan penelitian ini sebagai berikut:

1. Mengetahui Problematika Penyelenggara Urusan Pengendalian Penduduk dan Keluarga Berencana
2. Mengetahui Kedudukan dan pembagian kewenangan antara DP3AKB Provinsi dan perwakilan BKKBN Provinsi dalam menyelenggarakan urusan pengendalian penduduk dan Keluarga Berencana.
3. Mengetahui Implikasi Dualisme kelembagaan dan kewenangan antara DP3AKB Provinsi dan Perwakilan BKKBN Provinsi dalam menyelenggarakan urusan pengendalian penduduk dan keluarga Berencana

D. Manfaat Penelitian

Hasil dari penelitian diharapkan dapat memberikan manfaat, baik secara teoritis maupun secara praktis sebagai berikut:

1. Manfaat Teoritis

Secara teoritis dalam Penelitian ini diharapkan dapat memberikan tambahan ilmu pengetahuan serta pemikiran yang bermanfaat pada umumnya, khususnya pengetahuan ilmu pada jurusan Ilmu Hukum khususnya dalam bidang Hukum Tata Negara mengenai kelembagaan Pemerintah Provinsi Dan Perwakilan Bkkbn Dalam Menyelenggarakan Urusan Pengendalian Penduduk Dan Keluarga Berencana Di Provinsi Jawa Barat.

2. Manfaat Praktis

Dari segi praktis diharapkan bahwa hasil penelitian ini dapat Dapat memberikan sumbangan pengetahuan dan gagasan kepada pihak yang berkepentingan mengenai dualisme kelembagaan di tingkat pemerintah daerah dan pemerintah pusat yang menyelenggarakan urusan pengendalian penduduk dan keluarga berencana dan Sebagai salah satu sumber referensi bagi pihak lain yang tertarik dengan materi ini atau yang sedang merencanakan atau melakukan penelitian yang sejenis.

E. Penelitian Terdahulu

Hasil penelitian terdahulu yang dimaksud yaitu peninjauan kembali pustaka-pustaka yang terkait yang berfungsi sebagai peninjauan kembali (review) pustaka, atas masalah yang identik atau yang berkaitan dengan permasalahan yang dihadapi. Tujuan dari tinjauan pustaka ini adalah untuk mengkaji sejarah permasalahan, membantu pemilihan prosedur penelitian, mendalami landasan teori yang berkaitan dengan permasalahan, mengkaji kelebihan dan kekurangan peneliti terdahulu, menghindari duplikasi dan menunjang perumusan masalah. Yang penulis ketahui penelitian masalah terjadinya Dualisme Kelembagaan Antara Pemerintah Provinsi Dan Perwakilan Bkkbn Dalam Menyelenggarakan Urusan Pengendalian Penduduk Dan Keluarga Berencana, akan tetapi ada beberapa Tesis dan Jurnal yang berkaitan atau berhubungan dengan masalah yang akan dikaji oleh peneliti diantaranya:

1. Sovia Wulandari, 2020 Program Studi Magister Ilmu hukum Universitas Andalas Padang dalam tesisnya yang berjudul, PERALIHAN KEWENANGAN PENGENDALIAN PENDUDUK DAN KELUARGA BERENCANA SETELAH BERLAKUNYA UNDANGUNDANG NOMOR 23 TAHUN 2014 TENTANG PEMERINTAH DAERAH DI PROVINSI SUMATERA BARAT, penelitian ini dilakukan oleh Sovia Wulandari Pada Universitas Andalas 2020 dengan fokus penelitian : Pelaksanaan Peralihan Kewenangan dan Dampak Peralihan Kewenangan Pengendalian Penduduk Dan Keluarga Berencana Setelah Berlakunya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemda di Provinsi Sumatera Barat.
2. Muhammad Gerenaldi, 2022 Program Studi Ilmu Hukum Universitas Islam Negeri Raden Intan Lampung dalam Tesis nya yang berjudul TINJAUAN FIQH SIYASAH TERHADAP PERAN BKKBN PROVINSI LAMPUNG DALAM MELAKSANAKAN PROGRAM PENGENDALIAN PENDUDUK DAN KELUARGA BERENCANA BERDASARKAN UNDANG-UNDANG NOMOR 52 TAHUN 2009 (Studi pada BKKBN Provinsi Lampung), Penelitian ini dilakukan oleh Muhammad Gerenaldi pada Universitas Islam Negeri Raden Intan Lampung dengan Fokus penelitian Analisis Peran Provinsi Lampung BKKBN Dalam Melaksanakan Program Pengendalian Penduduk dan Keluarga Berencana.
3. Raudatul Makfirah, 2020. Program Studi Ilmu Hukum Universitas Islam Negeri Ar Raniry dalam Tesisnya yang berjudul Tinjauan SiyasaH Syar'iyah Terhadap Peran DP3AP2KB Kota Banda Aceh Dalam Pengendalian Pertumbuhan Penduduk (Studi Kebijakan Program Keluarga Berencana Hasil penelitian menunjukkan bahwa bentuk pengendalian pertumbuhan penduduk melalui kebijakan program keluarga berencana dengan adanya sosialisasi, penyuluhan keluarga berencana dan pemasangan alat kontrasepsi. Faktor penghambatnya adalah faktor internal yaitu adanya

sumber daya manusia yang tidak mencukupi dan infrastruktur yang belum memadai, dan faktor eksternal yaitu adanya pernikahan dini, minimnya pengetahuan masyarakat dan banyaknya pendatang.

4. Vita Listiani, 2019. Pascasarjana Sosiologi di FISIP, Universitas Indonesia Kampus Baru Universitas Indonesia dalam Jurnalnya yang Berjudul ALIH KELOLA PENYULUH KB DALAM KERANGKA INSTITUSIONAL: DESKRIPSI SITUASI PERMASALAHAN IMPLEMENTASI UNDANG-UNDANG NOMOR 23 TAHUN 2014 TENTANG PEMERINTAHAN DAERAH DI BKKBN, penelitian ini dilakukan oleh Vita Lestari dengan Fokus penelitian Permasalahan Implementasi Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah Di Bkkbn.

F. Kerangka Berfikir

Di dalam sebuah penelitian hukum, suatu kerangka teori dapat diuraikan menjadi Grand Theory, Middle Theory, dan Applied Theory. Adapun teori-teori yang digunakan sebagai pisau dari Dualisme Kelembagaan Antara Pemerintah Provinsi Dan Perwakilan Bkkbn Dalam Menyelenggarakan Urusan Pengendalian Penduduk Dan Keluarga Berencana Di Provinsi Jawa Barat adalah Teori Lembaga Negara, Teori Kewenangan, Teori Otonomi daerah, Teori Pemerintahan Daerah dan Teori Kependudukan. Dari teori-teori tersebut, oleh penulis dikualifikasikan sebagai berikut: : **Pertama**, Teori yang berkualifikasi sebagai *Grand Theory*, yang merupakan setiap teori yang menjelaskan keseluruhan dari suatu sistem, yang dalam penelitian ini dimaknai dengan teori yang menjelaskan asas keseluruhan pada sistem hukum administrasi negara di Indonesia, adapun Grand theory yang berkaitan dengan thesis ini yaitu Teori Lembaga Negara dan Teori Kewenangan.

Lembaga negara dapat berada dirana legislatif, eksekutif, ataupun yang bersifat campuran. Konsepsi tentang lembaga negara ini dalam bahasa Belanda

bisa disebut staatsorgaan. Dalam bahasa Indonesia hal itu identik dengan Lembaga Negara. Dalam kamus besar bahasa Indonesia (KBBI 1997), kata lembaga diartikan sebagai; asal mula atau bakal (yang akan menjadi sesuatu), bentuk asli (rupa, wujud), acuan atau ikatan, badan atau organisasi bertujuan melakukan penyelidikan keilmuan atau melakukan suatu usaha, dan pola perilaku yang mapan yang terdiri atas interaksi sosial yang berstruktur.¹⁰

Menurut Gerry Stoker, *“both central and local government have encouraged experimentation with non-elected forms of government as a way encouraging the greater involvement of major private corporate sector companies, banks and building societies in dealing with problems of urban and economic decline.”*¹¹

Baik pemerintah pusat maupun pemerintah daerah (lokal) sama-sama terlibat dalam upaya eksperimentasi kelembagaan yang mendasar dengan aneka bentuk organisasi baru yang diharapkan lebih mendorong keterlibatan sektor swasta dalam mengambil tanggungjawab yang lebih besar dalam mengatasi persoalan ekonomi yang terus menurun. Masalah sosial, ekonomi dan budaya yang dihadapi juga semakin kompleks, sehingga kita tidak dapat lagi hanya mengandalkan bentuk-bentuk organisasi pemerintahan yang konvensional untuk mengatasinya.

Menurut R. Rhodes, lembaga-lembaga seperti ini mempunyai tiga peran utama, “Pertama, lembaga-lembaga tersebut mengelola tugas yang diberikan pemerintah pusat dengan mengkoordinasikan kegiatan-kegiatan berbagai lembaga lain (*coordinate the activities of the various other agencies*). Misalnya, Regional Department of the usaha *real-estate* di wilayahnya. Kedua, melakukan pemon-tauan (*monitoring*) dan memfasilitasi pelaksanaan berbagai

¹⁰ Jimly Asshiddiqie, “Perkembangan Dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi/Prof. Dr. Jimly Asshiddiqie, SH,” 2006. Hlm. 80

¹¹ Gerry Stoker, *The Politics of Local Government* (Macmillan Publishers Ltd, 1991). Hlm. 134

kebijakan atau *policies* pemerintah pusat. Ketiga, mewakili kepentingan daerah dalam berhadapan dengan pusat.” Corak dan struktur organisasi negara kita di Indonesia juga mengalami dinamika perkembangan yang sangat pesat. Setelah masa reformasi sejak tahun 1998, banyak sekali lembaga-lembaga dan komisi-komisi independen yang dibentuk. Banyak orang yang bingung dan tidak mengerti dengan pertumbuhan kelembagaan semacam ini.

Kedua, Kedua, teori yang berkualifikasi sebagai Middle Theory, merupakan teori yang diajukan sebagai Analisa hipotesis terhadap Grand Theory dengan Applied Theory yang bertujuan untuk menganalisa dan mengelaborasi teori asas dan teori terapan sehingga menghasilkan tesis baru. Adapun Middle Theory yang digunakan pada penelitian ini adalah Teori Kewenangan dan Teori Otonomi dan Pemerintah Daerah.

Istilah teori kewenangan berasal dari terjemahan bahasa Inggris, yaitu *authority of theory*, istilah yang digunakan dalam bahasa Belanda, yaitu *Theorie van het gezag*, sedangkan dalam bahasa Jermannya, yaitu *theorie der autorität*.¹² Teori kewenangan (*authority theory*) merupakan teori yang mengkaji dan menganalisis tentang kekuasaan dari organ pemerintah untuk melakukan kewenangannya baik dalam lapangan hukum publik maupun hukum privat. Unsur-unsur yang tercantum dalam teori kewenangan, meliputi:

1. Adanya kekuasaan;
2. Adanya organ pemerintah, adalah alat-alat pemerintah yang mempunyai tugas untuk menjalankan roda pemerintah; dan
3. Sifat hubungan hukumnya, merupakan hubungan yang menimbulkan akibat hukum. Akibat hukum adalah timbulnya hak dan kewajiban.¹³

¹² Ridwan Hr, “Hukum Admisistrasi Negara Jakarta: Raja Grafindo Persada,” 2008. Hlm. 110

¹³ H S Salim and N Erlies Septiana, “Penerapan Hukum Pada Penelitian Disertasi Dan Tesis,” *Buku Kedua, Raja Grafindo, Jakarta*, 2014. Hlm. 186

Menurut Ridwa HR., setiap penyelenggaraan kenegaraan dan pemerintahan harus memiliki legitimasi, yaitu kewenangan yang diberikan oleh undang-undang.¹⁴ Mengenai wewenang, H.D.Stout mengatakan bahwa, wewenang adalah pengertian yang berasal dari hukum organisasi pemerintahan, yang dapat dijelaskan sebagai keseluruhan aturan-aturan yang berkenaan dengan perolehan dan penggunaan wewenang pemerintahan oleh subjek hukum publik di dalam hubungan hukum publik.

Dalam definisi wewenang menurut Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintah Pasal 1 angka 5 bahwa Wewenang adalah hak yang dimiliki oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan atau penyelenggara negara lainnya untuk mengambil keputusan dan/atau tindakan dalam penyelenggaraan pemerintahan. Selanjutnya dalam Pasal 1 Ayat (6) dijelaskan bahwa “Pemerintahan yang selanjutnya disebut Kewenangan adalah kekuasaan Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan atau penyelenggara negara lainnya untuk bertindak dalam ranah hukum publik. Wewenang diartikan sebagai hak yang dimiliki oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan atau penyelenggara negara lainnya untuk mengambil keputusan dan/atau tindakan dalam penyelenggaraan pemerintahan”. Kewenangan Pemerintah dapat timbul melalui beberapa sumber kewenangan, baik yang diberikan oleh undang-undang maupun dari keputusan Kepala Daerah yang menimbulkan akibat Hukum. Dalam Pasal 11 Undang-undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, dijelaskan bahwa “Kewenangan diperoleh melalui Atribusi, Delegasi, dan/atau Mandat”. Kewenangan tersebut didapatkan atau diberikan berdasarkan undang-undang yang mengaturnya.

¹⁴ Nurfaika Ishak, “Sengketa Kepegawaian: Dalam Perspektif Hukum Administrasi Negara,” 2021. Hlm. 86

Philipus M. Hadjon membagi cara memperoleh wewenang atas dua cara, yaitu:¹⁵

1. Atribusi;
2. Delegasi;
3. Mandat.

Menurut Joeniarto, asas pemberian wewenang oleh Pemerintah Pusat (atau pemerintah lainnya) kepada alat-alat perlengkapan bawahan untuk menyelenggarakan urusan-urusannya yang terdapat di daerah, disebut dekonsentrasi. Kemudian Joeniarto merujuk kepada Danuredjo bahwa dekonsentrasi berarti pelimpahan wewenang dari organ-organ bawahan setempat dan administratif. Sebenarnya dekonsentrasi bukan hanya merupakan masalah pemberian wewenang saja, tetapi sekaligus merupakan masalah pembentukan (pendirian) alat-alat perlengkapan (pemerintah) setempat yang akan diberikan wewenang dan sekaligus pula merupakan masalah pembagian wilayah negara. Asas Dekonsentrasi dilawankan dengan asas konsentrasi, yaitu suatu asas yang menyelenggarakan segala macam urusan negara hanya oleh perlengkapan pemerintah pusat yang berkedudukan di pusat pemerintahan negara saja.¹⁶

Secara teoritis kewenangan yang bersumber dari peraturan perundangundangan diperoleh melalui 3 (tiga) cara yaitu, Atribusi (Attributie), Delegasi (Delegatie), dan Mandat (Mandaat), hal ini juga sesuai dengan pendapat H.D van Wijk/Willem Konijnenbelt. Menurut H.D van Wijk/Willem Konijnenbelt mendefinisikan sebagai berikut:

¹⁵ Steven Edoward Salasiwa, "IMPLEMENTASI PASAL 214 UNDANG-UNDANG NOMOR 23 TAHUN 2014 TENTANG PEMERINTAHAN DAERAH DALAM PENUNJUKAN PENJABAT SEKRETARIS DAERAH PROVINSI MALUKU," 2022. Hlm. 86

¹⁶ Lukman Santoso, "Problematika Pemekaran Daerah Pasca Reformasi Di Indonesia," *Jurnal Supremasi Hukum* 1, no. 2 (2012): 267–86.

- a) Atribusi adalah pemberian wewenang pemerintahan oleh pembuat undang-undang kepada organ pemerintahan.
- b) Delegasi adalah pelimpahan wewenang pemerintahan dari satu organ pemerintahan kepada organ pemerintahan lainnya.
- c) Mandat terjadi ketika organ pemerintahan mengizinkan kewenangannya dijalankan oleh organ lain atas namanya.

Kewenangan sebagaimana dikemukakan oleh Indroharto yaitu kewenangan dalam arti yuridis adalah suatu kemampuan yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan yang berlaku untuk menimbulkan akibat-akibat hukum.¹⁷ Indroharto mengemukakan, bahwa wewenang diperoleh secara atribusi, delegasi, dan mandat, yang masing-masing dijelaskan sebagai berikut; wewenang yang diperoleh secara atribusi, yaitu pemberian wewenang pemerintahan yang baru oleh suatu ketentuan dalam peraturan perundang-undangan. Jadi, disini dilahirkan/diciptakan suatu wewenang pemerintah yang baru. Pada delegasi terjadilah pelimpahan suatu wewenang yang telah ada oleh Badan atau Jabatan Tata Usaha Negara yang telah memperoleh suatu wewenang secara atributif kepada Badan atau Jabatan Tata Usaha Negara lainnya. Jadi, suatu delegasi didahului oleh adanya suatu atribusi wewenang. Pada mandat, disitu tidak terjadi suatu pemberian wewenang baru maupun pelimpahan wewenang dari Badan atau Jabatan Tata Usaha Negara yang satu kepada yang lain.¹⁸

Pengertian dari otonomi daerah secara harfiah adalah berasal dari kata “Otonomi dan daerah”. Dalam bahasa Yunani, “otoni” berasal dari kata “autos” yang berarti “sendiri” dan “nomos” yang berarti aturan dan undang-undang”.

¹⁷ Hadi Mahmud, “Relevansi Lembaga Dan Pranata Hukum Dengan Alasan-Alasan Mengajukan Gugatan Di Ptun,” *Serambi Hukum* 4, no. 02 (2010): 11–21.

¹⁸ S H Darda Syahrizal, *Hukum Administrasi Negara & Pengadilan Tata Usaha Negara* (MediaPressindo, 2013). Hlm. 24

Dengan demikian otonomi dapat diartikan sebagai kewenangan untuk mengatur dan mengurus sendiri atau kewenangan untuk membuat aturan guna untuk mengurus rumah tangga sendiri. Sedangkan daerah adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-batas wilayah.¹⁹

Pemerintah atau Government dalam bahasa Indonesia berarti pengarahan dan administrasi yang berwenang atas kegiatan orang-orang dalam sebuah negara, negara bagian, atau kota dan sebagainya. Bisa juga berarti lembaga atau badan yang menyelenggarakan pemerintahan negara, negara bagian, atau kota, dan sebagainya. Menurut W.S. Sayre (1960) pemerintah dalam definisi terbaiknya adalah sebagai organisasi dari negara yang memperlihatkan dan menjalankan kekuasaannya. Selanjutnya menurut David Apter (1977), pemerintah adalah satuan anggota yang paling umum yang memiliki tanggung jawab tertentu untuk mempertahankan sistem yang mencangkupnya dan monopoli praktis yang menyangkut kekuasaan paksaannya.²⁰

Ketiga, Teori yang berkualifikasi sebagai *Applied Theory*, merupakan kelanjutan dan sub-teori dari Grand Theory yang berlaku sebagai teori yang bersifat aplikatif dalam sistem hukum yang diteliti dalam hal ini adalah Teori Kependudukan.

Menurut Ussy dan Hammer, mengemukakan bahwa: “control is management’s systematic effort to achieve objectives by comparing performance to plan and taking appropriate action to correct important differences”, maksud dari Ussy and Hammer yaitu pengendalian merupakan usaha sistematis perusahaan untuk mencapai tujuan dengan cara

¹⁹ Suharizal and Muslim Chaniago, *Hukum Pemerintah Daerah: Setelah Perubahan UUD 1945* (Thafa Media, 2017). Hlm. 52

²⁰ Inu Kencana Syafie, “Pengantar Ilmu Pemerintahan,” 2013. Hlm. 11

membandingkan prestasi kerja dengan rencana dan membuat tindakan yang tepat untuk mengoreksi perbedaan yang penting.²¹ Sedangkan menurut Glen A. Welsch, Hilton, dan Gordon pengendalian adalah suatu proses untuk menjamin terciptanya kinerja yang efisien yang memungkinkan terciptanya tujuan perusahaan serta untuk membandingkan prestasi kerja, dengan rencana dan untuk mengoreksi perbedaan yang terjadi agar tujuan perusahaan dapat tercapai.

Penduduk merupakan unsur penting dalam usaha mengembangkan kegiatan ekonomi karena penduduk memegang peranan penting dalam menyediakan tenaga kerja, tenaga ahli, pimpinan perusahaan dan tenaga usahawan yang diperlukan untuk menciptakan kegiatan ekonomi. Di samping itu, penambahan jumlah penduduk mengakibatkan bertambah dan makin kompleksnya kebutuhan bangsa dan negara, sebagai suatu negara anggota Perserikatan Bangsa Bangsa (PBB) Indonesia diwajibkan untuk menyelenggarakan sensus nasional di pemerintah pusat maupun pemerintah daerah sekali tiap dasawarsa.

Pertumbuhan penduduk suatu daerah dipengaruhi oleh fertilitas (kelahiran), mortalitas (kematian) dan migrasi (perpindahan), apabila angka kelahiran lebih besar dari pada angka kematian maka pertumbuhan penduduk menjadi meningkat sehingga tidak terkontrol. Hal ini salah-satunya disebabkan yaitu laju tingkat pertumbuhan penduduknya mengalami peningkatan. Menurut Maltus ada 2 cara pengendalian penduduk, yaitu:²²

²¹ Priyono Tjiptoherijanto, *Kependudukan, Birokrasi, Dan Reformasi Ekonomi: Pemikiran Dan Gagasan Masa Depan Pembangunan* (Rineka Cipta, 2004). Hlm. 32

²² Raudatul Makfirah, "Tinjauan Siyasah Syar'iyah Terhadap Peran DP3AP2KB Kota Banda Aceh Dalam Pengendalian Pertumbuhan Penduduk (Studi Kebijakan Program Keluarga Berencana)" (UIN AR-RANIRY, 2020). Hlm. 5

- a. Positive check yaitu cara pengendalian yang tidak moralis dan tidak dapat dikontrol seperti perang, wabah, atau perlakuan manusia lainnya yang tidak berperikemanusiaan.
- b. Preventive check yaitu dengan pengekanan moral dalam membatasi kelahiran (birth control) dengan cara menunda atau pendewasaan usia perkawinan.

Apabila semakin tingginya tingkat laju pertumbuhan penduduk terus dibiarkan, maka akan terjadi berbagai masalah yang akan berpengaruh pada dampak sosial dan dampak ekonomi. Indonesia merupakan suatu negara tropika, selama setengah abad terakhir ini mengalami penambahan penduduk yang sangat pesat, hal tersebut disebabkan oleh angka kelahiran yang tinggi dan pelayanan kesehatan yang meningkat.²³

Menurut data penelitian di Indonesia, rata-rata wanita dalam masa reproduksi telah mengalami lebih dari 6 kali kelahiran, menurut perkiraan tingkat kelahiran di Indonesia antara 40 sampai 49 per seribu penduduk. Oleh karena itu perlunya suatu kebijakan pemerintah dalam menangani masalah kependudukan nasional, yang mencakup segala usaha pemerintah yang bertujuan merubah kuantitas, kualitas dan pemencaran penduduk sehingga terciptanya pertumbuhan penduduk yang ideal.

Kebijaksanaan kependudukan sebenarnya harus memenuhi tiga hal yang bersifat disengaja merubah proses dan berjalan kolektif. Yang menyangkut diantaranya yaitu:²⁴

- 1) Kelahiran, kematian, dan perpindahan penduduk

²³ Ana Diro and Arsiyah Arsiyah, "Implementasi Kebijakan Pengendalian Pertumbuhan Penduduk Di Kabupaten Sidoarjo," *JKMP (Jurnal Kebijakan Dan Manajemen Publik)* 2, no. 1 (2014): 15–28.

²⁴ D Darip, "TINJAUAN HUKUM ISLAM TERHADAP PERAN PEMERINTAH DAERAH KABUPATEN MESUJI DALAM PENGENDALIAN PERTUMBUHAN PENDUDUK (Studi Pada Dinas P2KBP3A Kabupaten Mesuji)" (UIN Raden Intan Lampung, 2017). Hlm. 11

- 2) Peramalan laju perkembangan penduduk dalam jangka waktu tertentu dalam masa depan.
- 3) Bertalian dengan diterimanya dan dijadikannya peraturan oleh otoritas konstitusional.

Dengan kondisi yang seperti ini atas pertumbuhan penduduk yang semakin meningkat, maka pemerintah Indonesia mengeluarkan kebijakan dengan membentuk Badan Kependudukan Keluarga Berencana Nasional (BKKBN) disetiap provinsi untuk mengatasi masalah kependudukan nasional yang disebut Keluarga Berencana (KB) yang diresmikan pada tahun 1970 menjadi program nasional.

Keluarga Berencana (KB) terjemahan dari “family planning” dijadikan suatu program nasional yang bertujuan mengendalikan pertumbuhan penduduk sejak tahun 1969, sehingga kemakmuran diharapkan dapat bertambah. Keluarga berencana atau Family Planning (Planned Parenthood) adalah pengaturan keturunan, yaitu pasangan suami isteri yang mempunyai perencanaan yang konkret mengenai kapan anak-anaknya diharapkan lahir. Karena itu pendekatan KB yang dipakai untuk membatasi penduduk (population limitation) bertalian erat dengan aneka usaha yang bertujuan menyelenggarakan kesehatan masyarakat secara luas.²⁵

Menurut Mahmud Saltut mendefenisikan bahwa keluarga berencana sebagai pengaturan dan penjarangan kelahiran atau usaha mencegah kehamilan sementara, sehubungan dengan situasi dan kondisi tertentu, baik bagi keluarga yang bersangkutan maupun untuk kepentingan masyarakat dan negaranya. Sedangkan menurut WHO (World Health Organisation), mendefenisikan bahwa untuk mengendalikan pertumbuhan penduduk maka perlu adanya kebijakan

²⁵ Aris Devi Puspita Sari, “Kebijakan Pemerintah Orde Baru Tentang Perkawinan Dini Di Jawa Timur Tahun 1974-1980 Sebagai Usaha Pengendalian Laju Pertumbuhan Penduduk,” *AVATARA, e-Journal Pendidikan Sejarah Universitas Negeri Surabaya* 2, no. 1 (2014).

keluarga berencana dengan tindakan yang membantu individu atau pasangan suami isteri untuk menghindari kelahiran yang tidak diinginkan, Mendapatkan kelahiran yang memang diinginkan, mengatur interval di antara kehamilan, mengontrol usia kehamilan, dan menentukan jumlah anak dalam keluarga.

