JMPKP: Jurnal Manajemen Publik dan Kebijakan Publik
Volume 8 Nomor 2, September 2026

Tersedia Online di http://jurnal.umb.ac.id/index.php/JMPKP
ISSN Print : 2685-7499 ISSN Online : 2745-8660

Implementasi Rencana Strategis Kependudukan di Kemendukbangga Perwakilan Provinsi Bengkulu

Jhonatan Ari Kristanto*, Achmad Aminudin, Jatmiko Yogopriyatno
Departemen Administrasi Publik, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Bengkulu, Jalan W.R. Supratman, Kelurahan Kandang Limun, Kecamatan Muara Bangkahulu, Kota Bengkulu 38371, Provinsi Bengkulu, Indonesia
*jhonatanari785@gmail.com, aaminudin@unib.ac.id, jyogop@unib.ac.id

Article History:	
Received	: 29/06/2026
Received in revised form	: 29/06/2026
Accepted	: 29/09/2026

Abstract: *The first year of Bengkulu Province's 2025-2029 Population and Family Development Strategic Plan (Renstra) shows mixed results. This study examines its implementation through Grindle's policy model to identify supporting and inhibiting factors. Using a descriptive qualitative design, it draws on in-depth interviews with five informants from the BKKBN/Kemendukbangga Representative Office, triangulated with the Strategic Plan and the 2025 Performance Accountability Report, and analysed via Miles, Huberman, and Saldana's (2014) interactive model. Core indicators were largely met: the Population-Aware Development Index reached 62.1 (106.1% of target), and the Total Fertility Rate fell to 2.27 from 2.35 in 2022, above the national average of 2.12. Yet stunting prevalence remained volatile (18.8-20.3%), the ratio of field officers (PKB) to villages stood at 1:5-6 against an ideal of 1:1-2, and the budget was cut through three revisions under a national efficiency policy. Three interlocking risks emerged: a design-context mismatch between uniform national indicators and local capacity, coordination exposure from district governments' fiscal-political autonomy, and structural capacity gaps amid the ongoing BKKBN-to-Kemendukbangga transition. Recalibrating indicators, binding fund-governance mechanisms, and differentiated incentives for remote-area officers are recommended.*

Keywords: *policy implementation; Grindle model; strategic plan; population development; Bengkulu Province; performance accountability*

Abstrak: Pelaksanaan Rencana Strategis (Renstra) Kependudukan dan Pembangunan Keluarga 2025-2029 di Provinsi Bengkulu menunjukkan hasil yang beragam pada tahun pertamanya. Penelitian ini mengkaji implementasinya melalui model Grindle untuk mengidentifikasi faktor pendukung dan penghambat. Penelitian menggunakan desain kualitatif deskriptif, bertumpu pada wawancara mendalam dengan lima informan dari lingkungan internal Perwakilan BKKBN/Kemendukbangga Provinsi Bengkulu, ditriangulasi dengan dokumen Renstra dan Laporan Kinerja (LAKIP) Tahun 2025, serta dianalisis mengikuti model interaktif Miles, Huberman, dan Saldana (2014). Sejumlah indikator inti tercapai baik: Indeks Pembangunan Berwawasan Kependudukan (IPBK) mencapai 62,1 (106,1 persen dari target), dan angka kelahiran total (*Total Fertility Rate*) turun menjadi 2,27 dari 2,35 pada 2022, di atas rata-rata nasional 2,12. Namun prevalensi *stunting* tetap berfluktuasi (18,8-20,3 persen), rasio Penyuluh KB (PKB) terhadap desa berada pada 1:5-6 dari standar ideal 1:1-2, dan anggaran terkontraksi setelah tiga kali revisi DIPA akibat kebijakan efisiensi nasional. Tiga lapisan risiko teridentifikasi: ketidaksesuaian antara indikator nasional yang seragam dengan kapasitas kelembagaan daerah, eksposur dari otonomi fiskal-politik pemerintah kabupaten/kota, serta kesenjangan kapasitas struktural di tengah transisi kelembagaan BKKBN menuju Kemendukbangga. Rekalibrasi indikator, tata

kelola dana yang mengikat, dan insentif diferensial bagi penyuluh di wilayah terpencil direkomendasikan.

Kata kunci: implementasi kebijakan; model Grindle; rencana strategis; pembangunan kependudukan; Provinsi Bengkulu; akuntabilitas kinerja

PENDAHULUAN

Pembangunan kependudukan merupakan pilar fundamental pencapaian Tujuan Pembangunan Berkelanjutan *(Sustainable Development Goals/SDGs)* 2030, khususnya Tujuan Nomor 3 tentang kesehatan dan kesejahteraan serta Tujuan Nomor 5 tentang kesetaraan gender, yang mensyaratkan penurunan angka fertilitas total, perluasan akses layanan kesehatan reproduksi, dan pemberdayaan perempuan secara terukur. Komitmen tersebut diperkuat oleh Program Aksi Konferensi Internasional Kependudukan dan Pembangunan (ICPD) 1994 di Kairo yang menempatkan kebijakan kependudukan yang efektif sebagai prasyarat pembangunan berkeadilan.

Kerangka tersebut dioperasionalkan di Indonesia melalui Undang-Undang Nomor 52 Tahun 2009 tentang Perkembangan Kependudukan dan Pembangunan Keluarga, yang mewajibkan penyusunan Grand Design Pembangunan Kependudukan (GDPK) sebagai kerangka makro kebijakan nasional. Pada tingkat kementerian/lembaga, arah kebijakan ini diturunkan lebih lanjut melalui Undang-Undang Nomor 59 Tahun 2024 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional 2025-2045 dan Peraturan Presiden Nomor 80 Tahun 2025 tentang Penyusunan Rencana Strategis dan Rencana Kerja Kementerian/Lembaga, yang mewajibkan setiap satuan kerja, termasuk perwakilan di daerah, menyusun Rencana Strategis (Renstra) lima tahunan sekaligus sebagai instrumen akuntabilitas kinerja.

Penyusunan Renstra ini berlangsung bersamaan dengan perubahan kelembagaan yang mendasar. Peraturan Presiden Nomor 180 Tahun 2024 menaikkan status Badan Kependudukan dan Keluarga Berencana Nasional (BKKBN) menjadi Kementerian Kependudukan dan Pembangunan Keluarga (Kemendukbangga). Perwakilan BKKBN Provinsi Bengkulu menuntaskan Renstra 2025-2029 pada akhir Desember 2025, tepat ketika transisi kelembagaan tersebut masih berjalan, sehingga tahun pertama pelaksanaannya sekaligus menjadi tahun adaptasi struktur organisasi dan tata kerja (SOTK) yang baru.

Laporan Kinerja (LAKIP) Perwakilan BKKBN Provinsi Bengkulu Tahun 2025 mencatat capaian tahun pertama dari lima tahun periode Renstra tersebut dengan pola yang tidak

seragam. Pada level makro, tiga indikator tujuan tercapai relatif baik: Indeks Pembangunan Berwawasan Kependudukan (IPBK) sebesar 62,1 (106,1 persen dari target 58,5, meski di bawah rata-rata nasional 63,7); angka kelahiran total (TFR) turun ke 2,27 dari 2,35 pada 2022 (masih di atas rata-rata nasional 2,12); dan Indeks Pembangunan Kualitas Keluarga (IPKK) sebesar 72,89 (98,07 persen dari target 74,32). Pada saat bersamaan, capaian pada tingkat pelaksanaan lapangan menunjukkan kerentanan yang belum tuntas: prevalensi stunting berfluktuasi 18,8-22,1 persen sepanjang 2021-2024, rasio Penyuluh KB (PKB/PLKB) terhadap desa sebesar 1:5-6 jauh dari standar ideal 1:1-2, dan pagu anggaran 2025 terkoreksi tiga kali menjadi Rp63,7 miliar akibat kebijakan efisiensi belanja nasional.

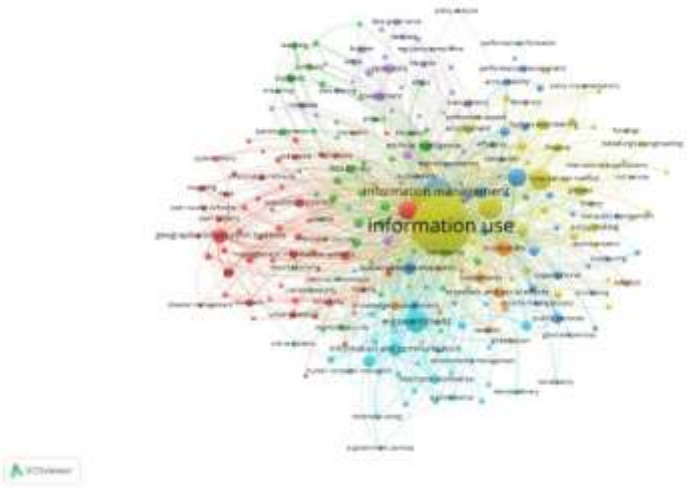
Kesenjangan antara capaian agregat yang relatif baik dan kerentanan pada level pelaksanaan inilah yang menjadi titik tolak penelitian ini. Pertanyaannya, faktor apa yang menjelaskan bahwa keberhasilan indikator tingkat provinsi tidak serta-merta tercermin pada kapasitas pelaksanaan di lini lapangan, terlebih di tengah transformasi kelembagaan yang berlangsung bersamaan?

Kajian implementasi kebijakan kependudukan di Indonesia dapat dikelompokkan ke dalam tiga arus. Arus pertama menyoal penerapan model implementasi klasik pada konteks Indonesia. Mubarok et al. (2020) membandingkan tiga kerangka implementasi Edwards III, Grindle, dan Mazmanian-Sabatier dan berkesimpulan bahwa model Grindle paling sesuai untuk negara berkembang karena mengikutsertakan dimensi politik dan institusional yang sering terlewatkan oleh model top-down. Nurva dan Maharani (2023) memakai model Grindle untuk mengkaji implementasi kebijakan penanggulangan stunting di Kabupaten Brebes, dan menemukan kecukupan sumber daya serta karakteristik institusional sebagai penentu utama.

Arus kedua menyoroti implementasi kebijakan stunting dan kependudukan pada skala nasional. Herawati dan Sunjaya (2022) meneliti hasil kebijakan aksi konvergensi nasional untuk percepatan penurunan stunting, dan menemukan keterbatasan kapasitas SDM serta lemahnya koordinasi antarprogram sebagai hambatan utama. Halfon et al. (2014) menunjukkan bahwa ketidakselarasan antara dokumen strategis dan praktik lapangan berulang ketika desain kebijakan terlampau tersentralisasi -- pola yang relevan dengan hubungan antara Renstra nasional dan pelaksanaannya di tingkat perwakilan provinsi.

Arus ketiga mencakup kajian spesifik Bengkulu. Kanedy dan Lutfi (2023) meneliti hubungan nilai publik dengan implementasi kebijakan stunting di Provinsi Bengkulu, dan mengidentifikasi lemahnya koordinasi lintas sektor sebagai hambatan utama. Pratiwi et al. (2023) mengkaji determinan fertilitas sosio-demografis pada perempuan usia subur di

Bengkulu menggunakan data SDKI 2017, yang mengonfirmasi persoalan fertilitas yang persisten namun belum menyentuh proses implementasi kebijakannya.



Gambar 1. Peta Konseptual Terintegrasi: Model Kegagalan Implementasi RAD Kependudukan Bengkulu Berdasarkan Grindle.

Tiga kesenjangan penelitian teridentifikasi dari tinjauan literatur ini. Pertama, tidak ada studi yang secara eksplisit menerapkan model Grindle pada implementasi RAD Kependudukan di tingkat provinsi di Indonesia. Kedua, literatur akademis tentang implementasi kebijakan kependudukan di Bengkulu sangat terbatas dan tidak menggunakan kerangka teori implementasi. Ketiga, belum ada studi yang menganalisis dampak transformasi kelembagaan BKKBN-ke-Kemendukbangga terhadap kapasitas implementasi RAD.

Berdasarkan latar belakang dan kesenjangan penelitian tersebut, penelitian ini mengajukan dua pertanyaan penelitian. Pertama, bagaimana implementasi Renstra Kependudukan di Provinsi Bengkulu ditinjau dari dimensi *content of policy* dan *context of implementation* dalam model Grindle? Kedua, faktor-faktor apa yang menjadi pendukung dan penghambat implementasi Renstra Kependudukan di Provinsi Bengkulu?

Penelitian ini menganalisis implementasi Renstra Kependudukan dan Pembangunan Keluarga di Perwakilan BKKBN/Kemendukbangga Provinsi Bengkulu pada tahun pertamanya, berdasarkan *dimensi content of policy dan context of implementation* dalam model Grindle (2017), untuk mengidentifikasi faktor pendukung dan penghambat di balik capaian indikator kinerja utama, serta merumuskan rekomendasi berbasis bukti bagi Perwakilan.

METODE

Desain Penelitian

Penelitian ini memakai pendekatan kualitatif deskriptif, karena tujuannya menuntut pemahaman mendalam atas proses implementasi Renstra dari perspektif pelaku yang terlibat langsung (Creswell, 2018). Pendekatan ini selaras secara epistemologis dengan model Grindle (2017), yang memuat variabel kontekstual, politis, dan institusional yang sulit dikuantifikasi dan menuntut pembacaan interpretatif (Mubarok et al., 2020).

Model Grindle (2017) menempatkan hasil implementasi sebagai fungsi dari konten program dan konteks pelaksanaannya. Dimensi content of policy meliputi enam elemen: kepentingan yang terpengaruh, jenis manfaat, derajat perubahan yang dikehendaki, lokus pengambilan keputusan, pelaksana program, dan sumber daya yang dikomitmenkan. Dimensi context of implementation meliputi tiga elemen: kekuasaan dan strategi aktor, karakteristik institusi, serta kepatuhan dan responsivitas.

Lokasi, Informan, dan Teknik Pengumpulan Data

Penelitian dilaksanakan di Kemendukbangga/BKKBN Perwakilan Provinsi Bengkulu, dengan penelusuran lapangan pada wilayah kerja Kota Bengkulu, Kabupaten Rejang Lebong, dan Pulau Enggano. Pengumpulan data dilaksanakan pada bulan Oktober–Desember 2025. Informan ditentukan secara purposif dan berjumlah 10 orang, terdiri atas 2 informan kunci (W-001 dan W-002) dari Perwakilan Kemendukbangga/BKKBN Provinsi Bengkulu serta 8 informan pendukung (P-001–P-008) yang mencakup koordinator Penyuluh KB, pejabat Bappeda Provinsi, DPPKB kabupaten/kota, dan anggota DPRD Provinsi Bengkulu. Teknik pengumpulan data mencakup wawancara mendalam semiterstruktur, observasi lapangan, dan studi dokumen atas LKjIP 2024, RKAKL 2024–2026, serta Renstra 2025–2029.

Prosedur Analisis

Analisis data mengikuti model interaktif (Miles dkk., 2019), yang terdiri dari tiga alur aktivitas yang berlangsung secara bersamaan. Reduksi data melibatkan pemilihan, penyederhanaan, dan pengkodean sistematis data mentah menggunakan pengkodean terbuka *(open coding),* dengan kode yang dipetakan ke sembilan elemen analitis Grindle (kode dimensional D1–D5 untuk data wawancara, disilangkan dengan bukti dokumenter). Penyajian data melibatkan pengorganisasian data yang telah direduksi ke dalam narasi deskriptif, matriks analitis, dan tabel yang menyajikan pola implementasi pada seluruh dimensi Grindle. Penarikan kesimpulan melibatkan verifikasi pola terhadap berbagai sumber data dan perumusan temuan yang berakar pada teori.

Validitas dan Kredibilitas

Kredibilitas data dibangun melalui tiga strategi triangulasi. Triangulasi sumber menyilangkan pernyataan informan dengan bukti dokumenter. Triangulasi teknis membandingkan data wawancara dengan temuan observasional dan dokumenter. Member checking melibatkan pengembalian temuan kunci kepada informan untuk konfirmasi ketepatan representasi. Langkah-langkah ini mengikuti standar validitas penelitian kualitatif (Moleong, 2009). Karena seluruh informan berasal dari internal Perwakilan, satu keterbatasan perlu digarisbawahi: perspektif mitra pelaksana di luar BKKBN, misalnya pemerintah kabupaten/kota, tidak tercakup dalam triangulasi sumber penelitian ini, dan temuan terkait perilaku aktor daerah pada bagian hasil sepenuhnya merupakan persepsi informan internal yang memerlukan konfirmasi lebih lanjut dari pihak terkait.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Arsitektur Perwakilan BKKBN Provinsi Bengkulu

Renstra Perwakilan BKKBN Provinsi Bengkulu 2025-2029 disusun sebagai turunan dari visi, misi, dan prioritas RPJMN 2025-2029 serta Grand Design Pembangunan Kependudukan. Dokumen ini menetapkan satu tujuan terwujudnya penyelenggaraan program pembangunan keluarga, kependudukan, dan keluarga berencana yang berkualitas yang diukur melalui tiga indikator (IPBK, IPKK, dan TFR), serta enam sasaran strategis: meningkatnya keberhasilan pembangunan keluarga; menurunnya fertilitas remaja usia 15-19 tahun; meningkatnya kualitas pengelolaan kebijakan kependudukan; meningkatnya efektivitas penyelenggaraan program KB dan kesehatan reproduksi; meningkatnya partisipasi masyarakat dalam Program Bangga Kencana; dan terwujudnya kelembagaan yang kolaboratif, kapabel, dan berintegritas.

Arah kebijakan Renstra diselaraskan dengan tiga Prioritas Nasional RPJMN 2025-2029, dengan kontribusi paling langsung pada Prioritas Nasional 4 melalui empat program: peningkatan kesehatan dan gizi masyarakat termasuk pencegahan dan penurunan stunting, peningkatan ketangguhan keluarga, peningkatan kualitas pemuda, dan peningkatan kesetaraan bagi penyandang disabilitas dan lanjut usia. Operasionalisasi tahunannya dituangkan ke dalam Perjanjian Kinerja Kepala Perwakilan, yang menjadi basis penyusunan LAKIP setiap akhir tahun anggaran.

Sebagai instansi vertikal pemerintah pusat, Perwakilan menjalankan Renstra dan Rencana Kerja Pemerintah (RKP)-nya sendiri, berbeda dari Rencana Aksi Daerah (RAD)

Kependudukan yang menjadi tanggung jawab pemerintah provinsi dan kabupaten/kota melalui RPJMD. Informan W-001 menegaskan distinksi ini (D1/W-001/01): instrumen Perwakilan adalah Renstra/RKP, sedangkan RAD berada di ranah pemerintah daerah. Konsekuensinya, sejumlah sasaran Renstra yang beririsan dengan program lintas-instansi stunting, misalnya tetap membutuhkan sinkronisasi dengan RAD dan RPJMD di tingkat kabupaten/kota, sebuah kebutuhan koordinasi yang menjadi tema sentral pada bagian context of implementation di bawah ini.

Capaian Indikator Kinerja Utama Tahun 2025

Tabel 1 merangkum capaian ketiga indikator kinerja utama pada level tujuan Renstra. Data menunjukkan bahwa capaian tahun pertama tergolong baik pada dua dari tiga indikator, dengan TFR menunjukkan perbaikan meski belum menyamai rata-rata nasional.

Tabel 1. Capaian Indikator Kinerja Utama Perwakilan BKKBN Provinsi Bengkulu Tahun 2025

Indikator	Target 2025	Realisasi 2025	Capaian	Rata-rata Nasional
Indeks Pembangunan Berwawasan Kependudukan (IPBK)	58,5	62,1	106,1%	63,7
Indeks Pembangunan Kualitas Keluarga (IPKK)	74,32	72,89	98,07%	72,47
Total Fertility Rate (TFR) per wanita usia subur 15-49 tahun	–	2,27	turun dari 2,35 (2022)	2,12

Sumber: Perjanjian Kinerja dan LAKIP Perwakilan BKKBN Provinsi Bengkulu Tahun 2025.

IPBK Bengkulu meningkat konsisten dari 53,50 pada 2021 menjadi 62,10 pada 2025, mengindikasikan pembangunan yang berangsur lebih peka terhadap dimensi kependudukan, walau masih tertinggal dari rata-rata nasional. TFR justru berada di atas rata-rata nasional 2,12, sehingga meski trennya membaik dibanding tahun-tahun sebelumnya, pengendalian kelahiran di Bengkulu belum menyamai capaian provinsi lain yang lebih unggul. IPKK sedikit turun 0,25 poin dari tahun sebelumnya, meski masih di atas rata-rata nasional. Ketiga angka pada Tabel 1 ini penting dibaca bersama: mereka mengoreksi anggapan bahwa implementasi Renstra Kependudukan di Bengkulu bermasalah secara menyeluruh. Sebagaimana diuraikan pada bagian berikut, kerentanan yang ditemukan penelitian ini justru berada pada lapisan yang berbeda bukan pada pencapaian target agregat, melainkan pada kapasitas struktural dan mekanisme koordinasi yang menopang keberlanjutannya.

Jenis Manfaat: Difusitas Program Penurunan Stunting

Renstra Kependudukan menghasilkan manfaat yang cenderung difus: penurunan fertilitas, akses kontrasepsi, dan ketahanan keluarga terakumulasi pada populasi luas dalam jangka panjang, bukan manfaat yang terkonsentrasi dan berjangka pendek bagi konstituen politik tertentu di kabupaten/kota mitra. Karakteristik ini, yang oleh Grindle (1980)

digolongkan sebagai dimensi konten yang memengaruhi keterlaksanaan kebijakan, melemahkan insentif politik daerah mitra untuk berkomitmen secara berkelanjutan meski Perwakilan sendiri mencatatkan capaian IKU internal yang relatif baik.

Data LAKIP memperlihatkan prevalensi stunting yang berfluktuasi: 22,1 persen (2021), turun ke 19,8 persen (2022), naik lagi ke 20,3 persen (2023), lalu turun ke 18,8 persen (2024) pola yang belum menunjukkan tren penurunan stabil dan tetap di atas ambang nasional 14 persen. Informan W-001 menyampaikan bahwa dalam beberapa tahun evaluasi program, nilai terendah selalu muncul pada dimensi lingkungan: pengelolaan sampah, perilaku hidup bersih dan sehat, sanitasi, dan drainase air (D5/W-001/24).

Informan P-001, koordinator PKB Kota Bengkulu, menambahkan: “Program stunting kami lebih banyak menyentuh pembagian makanan bergizi, padahal dari evaluasi yang kami ikuti, masalah utamanya adalah sanitasi dan air bersih yang belum terjangkau. Sudah beberapa tahun kami sampaikan ini, tetapi desain program belum banyak berubah” (D5/P-001/07). Kesaksian ini mengarah pada satu simpulan: fluktuasi capaian stunting bukan soal kurangnya informasi, melainkan soal keterbatasan wewenang Perwakilan untuk mengubah desain program lintas sektor yang berada di luar kendalinya.

Derajat Perubahan yang Diinginkan: Ketidaksesuaian Regulatif

Elemen derajat perubahan menyoal seberapa jauh perilaku dan tata kelola yang dituntut kebijakan sesuai dengan kewenangan pelaksananya. Perpres Nomor 153 Tahun 2014 tentang GDPK menetapkan indikator yang harus diintegrasikan pemerintah provinsi dan kabupaten/kota ke dalam RAD/RPJMD sebagai pelengkap capaian Renstra Perwakilan. Sebagian indikator ini berada di luar kompetensi hukum pemerintah subnasional.

Informan W-002 memberi ilustrasi konkret: “Contohnya, jumlah warga yang memiliki NPWP. Kewenangan ini tidak tertulis untuk pemerintah daerah, mereka tidak memiliki target untuk jumlah warga yang ber-NPWP. Ini akan sulit diterjemahkan ke dalam dokumen perencanaan daerah” (D1/W-002/03). NPWP berada dalam kewenangan Direktorat Jenderal Pajak di bawah Kementerian Keuangan, di luar jangkauan koordinasi Perwakilan. Kesenjangan antara target yang bersifat formal dan kemampuan operasional pelaksananya inilah yang oleh Halfon et al. (2014) disebut ketidakselarasan sistemik antara dokumen strategis dan praktik lapangan.

Pelaksana Program: Defisit Kapasitas Struktural

Kapasitas pelaksana menjadi kendala operasional paling akut yang ditemukan penelitian ini. Data kepegawaian Perwakilan Tahun 2025 mencatat 302 Penyuluh KB

(PKB/PLKB) yang melayani seluruh wilayah Provinsi Bengkulu, menghasilkan rasio rata-rata 1 PKB per 5-6 desa jauh dari standar ideal 1 PKB per 1-2 desa dalam PP Nomor 87 Tahun 2014. LAKIP 2025 turut mengakui kondisi ini sebagai kendala yang belum tertangani, di luar jumlah aparatur sipil negara yang terus menyusut karena pensiun tidak seimbang dengan rekrutmen baru.

Informan W-001 menggambarkan beban kerja lapangan secara ringkas: “Beban kerjanya luar biasa, karena sekarang mereka mengurus banyak aplikasi” (D4/W-001/18). Beban ini bertambah berat karena PKB harus mengoperasikan beberapa aplikasi pelaporan digital sekaligus Siperindu, SIGA, dan berbagai platform pemantauan lain masing-masing dengan ketentuan entri data tersendiri. Informan P-002, koordinator PKB Kabupaten Rejang Lebong, memberi gambaran lebih spesifik: “Di wilayah kami, satu PKB bisa memegang 7-8 desa. Tambah lagi sekarang harus ikut mengawasi distribusi Makan Bergizi Gratis, padahal tidak ada tambahan anggaran operasional sama sekali. Teman-teman sudah kelelahan” (D4/P-002/09). Informan P-003, koordinator PKB di Pulau Enggano, menyampaikan kondisi yang lebih berat lagi: “Kami di Enggano tetap mendampingi distribusi Makan Bergizi Gratis tanpa biaya perjalanan. Kalau tidak ada yang mau ditempatkan di sini, program tidak akan berjalan sama sekali. Ini benar-benar mengandalkan kerelaan pribadi” (D4/P-003/11).

Temuan ini memperluas kesimpulan Nurva dan Maharani (2023) bahwa kapasitas SDM adalah variabel paling menentukan dalam implementasi kebijakan stunting. Kasus Bengkulu memperjelas mekanismenya: persoalannya bukan sekadar kekurangan jumlah personel, melainkan beban berlapis yang tercipta dari perpaduan rasio wilayah kerja yang tinggi, banyaknya tuntutan pelaporan digital, dan penambahan tugas tanpa anggaran tambahan sekalipun capaian IKU tingkat provinsi tetap tercatat baik. Tabel 2 menyajikan tren prevalensi stunting dan indikator kapasitas pelaksana selama periode 2021-2025 sebagai rangkuman kondisi yang diuraikan di atas.

Tabel 2. Prevalensi Stunting dan Kapasitas Pelaksana Bengkulu, 2021-2025

Indikator	2021	2022	2023	2024/2025	Standar/Target Ideal
Prevalensi stunting (SSGI, %)	22,1	19,8	20,3	18,8 (2024)	≤14%
Rasio PKB : desa	–	–	–	1:5-6 (2025)	1:1-2 (PP No. 87/2014)
Jumlah PKB/PLKB (orang)	–	–	–	302 (2025)	–

Sumber: LAKIP Perwakilan BKKBN Provinsi Bengkulu Tahun 2025; SSGI 2022-2024, Kemenkes RI.

Sumber Daya yang Dikomitmenkan: Kontraksi Anggaran

Pagu anggaran Perwakilan Tahun Anggaran 2025 mengalami tiga kali revisi DIPA sepanjang tahun berjalan, dengan alokasi akhir pada revisi terakhir (Oktober 2025) sebesar Rp63.746.464.000, turun dari alokasi awal sejalan dengan Instruksi Presiden Nomor 1 Tahun

2025 tentang Efisiensi Belanja dan Pelaksanaan APBN dan APBD, yang menekankan pengurangan atau penundaan belanja Barang yang dinilai kurang mendesak. Realisasi anggaran tahun 2025 tercatat Rp62.976.642.568, atau 98,79 persen dari pagu akhir tersebut sedikit menurun dibanding realisasi 2024 sebesar 99,27 persen, meski LAKIP mencatat selisihnya tidak signifikan.

Koreksi pagu di tengah tahun anggaran ini berimplikasi langsung pada keberlanjutan program: revisi berulang menuntut fleksibilitas perencanaan operasional yang tinggi, sementara kebutuhan lapangan misalnya insentif PKB di wilayah terpencil atau perluasan intervensi lingkungan untuk stunting bersifat tetap, bahkan cenderung meningkat.

Konteks Kekuasaan dan Institusi: Eksposur Koordinasi dan Transisi Kelembagaan

Temuan penting pada dimensi context of implementation adalah eksposur koordinasi otonomi-ketergantungan fiskal: keberhasilan sejumlah sasaran Renstra bergantung pada kesediaan pemerintah kabupaten/kota mitra menyelaraskan RAD/RPJMD mereka dengan target nasional, sementara pemerintah daerah tersebut berpegang pada otonomi daerah untuk menentukan prioritas anggarannya sendiri, termasuk Dana Alokasi Khusus (DAK) yang sumber dananya berasal dari pemerintah pusat.

Informan W-001 menguraikan eksposur ini secara langsung: “Otonomi daerah seolah-olah memberikan kekuasaan penuh kepada pemerintah daerah. Ini menjadi masalah ketika kami dianggap sebagai kementerian. Ketika kami berkomunikasi, pemerintah daerah menyatakan bahwa ini adalah otonomi” (D5/W-001/25). Informan yang sama menyebutkan adanya kasus dana DAK yang semula diperuntukkan bagi program Keluarga Berencana namun dialihkan atas instruksi pejabat daerah untuk kegiatan lain di luar program KB (D5/W-001/22).

Temuan realokasi DAK ini bertumpu pada kesaksian satu informan internal (W-001) dan belum dapat ditriangulasi dengan sumber di luar Perwakilan atau dokumen anggaran pihak ketiga, karena cakupan data penelitian ini dibatasi pada informan internal BKKBN. Temuan tersebut disajikan sebagai persepsi kualitatif yang memerlukan verifikasi lebih lanjut, bukan sebagai fakta yang telah terkonfirmasi silang.

Transformasi kelembagaan dari BKKBN ke Kemendukbangga turut menghasilkan kerentanan tersendiri pada tahun pertama implementasi Renstra. Informan W-001 menggambarkan pergeseran frekuensi rapat pengendalian program dari bulanan ke triwulanan akibat beban kegiatan lapangan yang bersaing: “Untuk rapat pengendalian program tingkat provinsi, kami juga melaksanakannya bulanan. Tetapi kadang juga

triwulanan. Itu tergantung kapan banyak kegiatan di setiap bidang" (D3/W-001/12). Pergeseran ini mengurangi frekuensi koordinasi formal pada periode ketika panduan teknis operasional pascatransformasi kelembagaan masih dalam penyusunan, sebuah kondisi yang menuntut kehati-hatian ekstra dalam menjaga konsistensi pelaksanaan program di lapangan.

Sintesis: Tiga Lapisan Risiko bagi Keberlanjutan Implementasi Renstra

Sembilan elemen model Grindle, diterapkan pada tahun pertama Renstra Kependudukan Bengkulu, mengerucut pada tiga lapisan risiko yang berbeda secara analitis namun saling terhubung risiko yang belum tercermin pada capaian IKU 2025 yang secara umum positif, namun berpotensi mengikis keberlanjutannya di tahun-tahun mendatang.

Lapisan pertama adalah ketidaksesuaian desain-konteks: sebagian indikator GDPK yang wajib diintegrasikan pemerintah daerah dirancang di tingkat nasional tanpa mempertimbangkan variasi kewenangan pemerintahan lokal. Lapisan kedua adalah eksposur koordinasi: keberhasilan Renstra pada sasaran yang beririsan dengan RAD/RPJMD, seperti stunting, bergantung pada mitra pemerintah daerah yang memiliki otonomi fiskal dan politiknya sendiri. Lapisan ketiga adalah defisit kapasitas struktural: aparatur lapangan kekurangan personel dan frekuensi koordinasi yang memadai, di tengah kontraksi anggaran dan transisi kelembagaan yang belum tuntas.

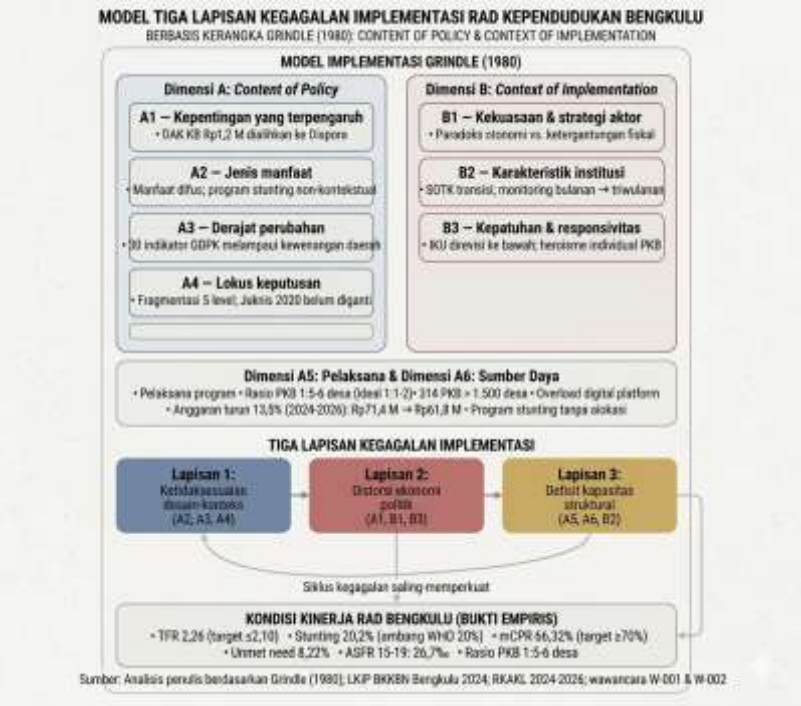
Tabel 3. Matriks Risiko Implementasi Renstra Berdasarkan Dimensi Grindle (1980)

Dimensi Grindle	Elemen Spesifik	Temuan Empiris di Bengkulu	Lapisan Risiko
Konten: jenis manfaat	Difusitas manfaat	Prevalensi stunting fluktuatif (18,8-22,1%, 2021-2024); intervensi belum menjangkau sanitasi/lingkungan	Desain-Konteks
Konten: derajat perubahan	Ketidaksesuaian regulatif	Sebagian indikator GDPK (misalnya NPWP) di luar kewenangan daerah	Desain-Konteks
Konten: pelaksana	Kapasitas pelaksana	Rasio PKB 1:5-6 desa; beban pelaporan digital; penambahan tugas tanpa anggaran	Kapasitas Struktural
Konten: sumber daya	Kecukupan sumber daya	Pagu 2025 direvisi tiga kali menjadi Rp63,7 miliar akibat kebijakan efisiensi	Kapasitas Struktural
Konteks: kekuasaan	Dinamika kepentingan aktor daerah	Persepsi informan internal: realokasi DAK KB oleh pejabat daerah (memerlukan verifikasi dokumenter)	Eksposur Koordinasi
Konteks: institusi	Karakteristik institusional	Transisi BKKBN ke Kemendukbangga; rapat pengendalian bergeser dari bulanan ke triwulanan	Eksposur Koordinasi

Sumber: analisis penulis dari transkrip wawancara (W-001, W-002, P-001, P-002, P-003); Renstra Perwakilan BKKBN Provinsi Bengkulu 2025-2029; LAKIP Tahun 2025.

Tabel 3 memetakan temuan pada setiap dimensi Grindle beserta lapisan risiko yang bersesuaian.Ketiga lapisan ini saling memperkuat. Ketidaksesuaian desain-konteks mengurangi rasa memiliki pemerintah daerah mitra, yang memperbesar eksposur koordinasi; eksposur koordinasi mengalihkan sumber daya dari sasaran bersama, yang memperdalam defisit kapasitas struktural di lapangan; dan defisit kapasitas struktural menurunkan kualitas

data lapangan yang dibutuhkan untuk mengevaluasi dan memperbaiki desain indikator, sehingga melanggengkan ketidaksesuaian desain-konteks. Kerangka ini menjelaskan mengapa capaian agregat Renstra tampak baik pada tahun pertama sekalipun risiko struktural di baliknya terus terakumulasi.



Gambar 2. Model Tiga Lapisan Risiko Implementasi Renstra Kependudukan Bengkulu

Pembahasan: Posisi Temuan terhadap Kajian Terdahulu

Temuan penelitian ini menguatkan sekaligus memperluas kajian terdahulu dalam tiga hal. Pertama, temuan ini menguatkan proposisi Grindle (1980) bahwa ketidakselarasan konten-konteks adalah hambatan mendasar dalam implementasi, sambil menambahkan satu catatan: kasus Bengkulu memperlihatkan bahwa ketidakselarasan tersebut dapat bersanding dengan capaian indikator agregat yang baik. Artinya, metrik keberhasilan pada level makro saja tidak cukup untuk menilai kesehatan implementasi secara struktural.

Kedua, penelitian ini memperluas temuan Herawati dan Sunjaya (2022) tentang hambatan kapasitas SDM dengan menunjukkan mekanisme yang lebih spesifik: defisit kapasitas di Bengkulu terbentuk dari penambahan tugas tanpa anggaran, banyaknya platform pelaporan digital, dan absennya insentif berbeda bagi penempatan di wilayah terpencil ketiganya berlangsung justru ketika capaian agregat tahun pertama Renstra tercatat baik.

Ketiga, penelitian ini berbeda dari Kanedy dan Lutfi (2023), yang menempatkan lemahnya koordinasi lintas sektor sebagai persoalan inti. Analisis pada penelitian ini menunjukkan bahwa lemahnya koordinasi tersebut lebih tepat dipahami sebagai gejala dari eksposur ketergantungan Renstra terhadap otonomi fiskal-politik pemerintah daerah mitra, bukan sebagai penyebab yang berdiri sendiri. Perbedaan cara pandang ini penting bagi desain intervensi ke depan: penguatan koordinasi semata tidak akan memadai tanpa mekanisme yang mengikat secara formal.

SIMPULAN DAN SARAN

Implementasi Renstra Kependudukan di Perwakilan BKKBN Provinsi Bengkulu pada tahun pertamanya menunjukkan gambaran beragam: indikator kinerja utama (IPBK, IPKK, TFR) tercapai relatif baik, namun tiga lapisan risiko struktural ketidaksesuaian desain-konteks, eksposur koordinasi otonomi-ketergantungan fiskal, dan defisit kapasitas struktural terus terakumulasi di baliknya, menuntut penanganan yang berjalan bersamaan sepanjang periode Renstra 2025-2029.

Kontribusi teoretis penelitian ini adalah konsep eksposur koordinasi otonomi-ketergantungan fiskal: capaian agregat Renstra sebuah unit vertikal pemerintah pusat dapat tampak baik pada tahun pertama, sekalipun keberhasilan sasaran lintas sektor tetap bergantung pada mitra pemerintah daerah yang otonom secara fiskal dan politik, sehingga evaluasi berbasis indikator agregat semata berisiko meleset dalam menilai kesehatan implementasi.

Implikasi praktis mencakup tiga hal sesuai lapisan risiko: merumuskan ulang indikator GDPK yang berada di luar kewenangan daerah, memperkuat tata kelola DAK dengan klausul akuntabilitas dan kewenangan pemantauan yang mengikat, serta merasionalisasi rasio PKB menuju standar ideal disertai insentif diferensial bagi penempatan di wilayah terpencil dan konsolidasi platform pelaporan digital.

Penelitian ini memiliki tiga keterbatasan: seluruh informan berasal dari internal Perwakilan sehingga perspektif mitra pemerintah daerah tidak tercakup dalam triangulasi; temuan realokasi DAK belum terverifikasi melalui dokumen resmi; dan lingkup temporal penelitian terbatas pada tahun pertama Renstra. Penelitian lanjutan perlu melibatkan informan pemerintah daerah mitra dan mengkaji capaian pada tahun-tahun berikutnya.

DAFTAR RUJUKAN

Creswell, J. W., & Creswell, J. D. (2018). *Research design: Qualitative, quantitative, and*

mixed methods approaches (5th ed.). SAGE Publications.
Fadhilah, M. H., Muchtar, M., & Sihombing, P. R. (2023). Pengaruh jumlah penduduk, tingkat pengangguran terbuka, dan pendidikan terhadap kemiskinan di Indonesia. *Jurnal Manajemen Publik dan Kebijakan Publik (JMPKP), 5*(1), 1–18. https://doi.org/10.36085/jmpkp.v5i1.4782
Grindle, M. S. (Ed.). (1980). *Politics and policy implementation in the Third World*. Princeton University Press. https://doi.org/10.2307/2619175
Halfon, N., Long, P., Chang, D. I., Hester, J., Inkelas, M., & Rodgers, A. (2014). Applying a 3.0 transformation framework to guide large-scale health system reform. *Health Affairs, 33*(11), 2003–2011. https://doi.org/10.1377/hlthaff.2014.0485
Herawati, D. M. D., & Sunjaya, D. K. (2022). Implementation outcomes of national convergence action policy to accelerate stunting prevention and reduction at the local level in Indonesia: A qualitative study. *International Journal of Environmental Research and Public Health, 19*(20), 13591. https://doi.org/10.3390/ijerph192013591
Kanedy, M., & Lutfi, A. (2023). Relationship of public value to the implementation of stunting policy in Bengkulu Province. *Jurnal Administrasi Publik: Public Administration Journal, 13*(1), 23–30. https://doi.org/10.31289/jap.v13i1.8345
Lipsky, M. (2010). *Street-level bureaucracy: Dilemmas of the individual in public services* (30th anniversary ed.). Russell Sage Foundation. https://www.jstor.org/stable/10.7758/9781610446631
Miles, M. B., Huberman, A. M., & Saldaña, J. (2019). *Qualitative data analysis: A methods sourcebook* (4th ed.). SAGE Publications.
Moleong, L. J. (2009). *Metodologi penelitian kualitatif*. Remaja Rosdakarya.
Mubarok, S., Zauhar, S., Setyowati, E., & Suryadi, S. (2020). Policy implementation analysis: Exploration of George Edward III, Marilee S. Grindle, and Mazmanian and Sabatier theories in the policy analysis triangle framework. *Journal of Public Administration Studies, 5*(1), 33–38. https://doi.org/10.21776/ub.jpas.2020.005.01.7
Nurva, L., & Maharani, C. (2023). Analisis pelaksanaan kebijakan penanggulangan stunting: Studi kasus di Kabupaten Brebes. *Jurnal Kebijakan Kesehatan Indonesia, 12*(2), 74–80. https://doi.org/10.22146/jkki.81342
Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 153 Tahun 2014 tentang Grand Design Pembangunan Kependudukan. (2014).
Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 180 Tahun 2024 tentang Kementerian Kependudukan dan Pembangunan Keluarga. (2024).
Pratiwi, B. A., Wati, N., Oktarianita, O., Angraini, W., & Raharja, M. B. (2023). Fertility based on demographic and social economic factors in women of reproductive age in Bengkulu Province (Secondary data analysis 2017 IDHS). *Jurnal Biometrika dan Kependudukan, 12*(1), 41–51. https://doi.org/10.20473/jbk.v12i1.2023.41-51
Rahayu, R., Anwar, F., & Darmi, T. (2023). Implementasi kebijakan pengelolaan dana desa. *Jurnal Manajemen Publik dan Kebijakan Publik (JMPKP), 5*(1). https://jurnal.umb.ac.id/index.php/JMPKP
Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 52 Tahun 2009 tentang Perkembangan Kependudukan dan Pembangunan Keluarga. (2009). Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 161.
Wirasanti, N., & Darmi, T. (2024). Upaya kepala desa dalam mewujudkan tata kelola pemerintahan yang baik di Desa Tambak Rejo, Kabupaten Bengkulu Utara. *Jurnal Manajemen Publik dan Kebijakan Publik (JMPKP), 6*(2), 104–115. https://doi.org/10.36085/jmpkp.v6i2.5111