

**PENYELENGGARAAN KEWENANGAN BIDANG
PENGENDALIAN PENDUDUK DAN KELUARGA
BERENCANA DI KOTA MEDAN SETELAH BERLAKUNYA
UNDANG-UNDANG NO. 23 TAHUN 2014 TENTANG
PEMERINTAHAN DAERAH**

TESIS

OLEH

SYAMSU RIZAL LUBIS

NPM : 151803002



**PROGRAM PASCASARJANA
MAGISTER ILMU HUKUM
UNIVERSITAS MEDAN AREA
M E D A N
2 0 1 9**

**UNIVERSITAS MEDAN AREA
PROGRAM PASCASARJANA
MAGISTER ILMU HUKUM**

LEMBAR PENGESAHAN

Tesis ini telah disetujui untuk diseminarkan hasilkan

Oleh :

NAMA : SYAMSU RIZAL LUBIS
N P M : 151803002
PROGRAM STUDI : Magister Ilmu Hukum
**JUDUL : PENYELENGGARAAN KEWENANGAN
BIDANG PENGENDALIAN PENDUDUK DAN
KELUARGA BERENCANA DI KOTA MEDAN
SETELAH BERLAKUNYA UNDANG-UNDANG
NO. 23 TAHUN 2014 TENTANG
PEMERINTAHAN DAERAH**

KOMISI PEMBIMBING

PEMBIMBING I

PEMBIMBING II

Dr. Marlina, SH., M.Hum

Dr. Mirza Nasution, SH, M.Hum

**DIKETAHUI OLEH
KETUA PROGRAM STUDI**

Dr. Marlina, SH., M.Hum

**UNIVERSITAS MEDAN AREA
PROGRAM PASCASARJANA
MAGISTER ILMU HUKUM**

HALAMAN PERSETUJUAN

**JUDUL : PENYELENGGARAAN KEWENANGAN
BIDANG PENGENDALIAN PENDUDUK DAN
KELUARGA BERENCANA DI KOTA MEDAN
SETELAH BERLAKUNYA UNDANG-UNDANG
NO. 23 TAHUN 2014 TENTANG
PEMERINTAHAN DAERAH**

NAMA : SYAMSU RIZAL LUBIS

N P M : 151803002

Pembimbing I

Pembimbing II

Dr. Marlina, SH., M.Hum

Dr. Mirza Nasution, SH, M.Hum

**Ketua Program Studi
Magister Ilmu Hukum**

Direktur

Dr. Marlina, SH., M.Hum

Prof. Dr. Ir. Retna Astuti Kuswardani, MS



ABSTRAK

PENYELENGGARAAN KEWENANGAN BIDANG PENGENDALIAN PENDUDUK DAN KELUARGA BERENCANA DI KOTA MEDAN SETELAH BERLAKUNYA UNDANG-UNDANG NO. 23 TAHUN 2014 TENTANG PEMERINTAHAN DAERAH

SYAMSU RIZAL LUBIS

Pelaksanaan di bidang pengendalian penduduk dan keluarga amat sangat penting dalam upaya pemerintah untuk mensejahterakan rakyat. Konsep pengendalian penduduk dan keluarga berencana adalah merupakan kewenangan pemerintah pusat yang dilimpahkan ke daerah baik provinsi maupun kabupaten/Kota. Penelitian ini mengajukan permasalahan tentang: bagaimana pengaturan hukum tentang pelaksanaan pengendalian penduduk dan Keluarga Berencana, bagaimana penyelenggaraan kewenangan bidang pengendalian penduduk dan keluarga berencana di Kota Medan dan bagaimana kendala dan upaya penanggulangan pengendalian dan keluarga berencana di Kota Medan.

Penelitian ini diarahkan kepada penelitian hukum yuridis normatif, atau doktriner yang juga disebut sebagai penelitian perpustakaan atau studi dokumen, karena lebih banyak dilakukan terhadap data yang bersifat sekunder yang ada di perpustakaan.

Hasil penelitian dan pembahasan menjelaskan pengaturan hukum tentang pelaksanaan pengendalian penduduk dan Keluarga Berencana terdapat di dalam Undang Undang Nomor 52 Tahun 2009 Tentang Perkembangan Kependudukan dan Pembangunan Keluarga, PP Nomor 87 Tahun 2014 Tentang Perkembangan Kependudukan Dan Pembangunan Keluarga, Keluarga Berencana, Dan Sistem Informasi Keluarga, Peraturan Presiden Nomor 153 Tahun 2014 Tentang Grand Design Pembangunan Kependudukan serta Peraturan Presiden Nomor 62 Tahun 2010 Tentang Badan Kependudukan dan Keluarga Berencana Nasional. Penyelenggaraan kewenangan bidang pengendalian penduduk dan keluarga berencana di Kota Medan merupakan kewenangan yang diberikan oleh undang-undang. Kewenangan tersebut merupakan pendelegasian tugas dari walikota Medan kepada Badan Pemberdayaan Perempuan Dan Keluarga Berencana Kota Medan yang didasarkan pada Peraturan Walikota Medan No. 4 tahun 2010 yaitu Badan Pemberdayaan Perempuan dan Keluarga Berencana Kota Medan merupakan unsur pendukung tugas Kepala Daerah, yang dipimpin oleh Kepala Badan. Kendala pengendalian dan keluarga berencana di Kota Medan adalah Perubahan Kewenangan dan Struktur Organisasi Pengelola Keluarga Berencana, Berkurangnya Sumber Daya Man usia dan Dukungan Anggaran, Menurunnya Capaian Indikator Kependudukan, Komitmen Politis dalam Jaminan Ketersediaan Kontrasepsi, Kualitas dan Aksesibilitas terhadap Pelayanan Keluarga Berencana, Capaian Akseptor KB yang Tidak Optimal. Upaya yang dapat dilakukan: Penyuluhan langsung kepada masyarakat berkaitan dengan program KB, Advokasi, komunikasi, informasi dan edukasi dan Pemberian kemudahan kepada PUS yang ingin mengatur jumlah kelahirannya melalui program KB.

Kata Kunci: Kewenangan, Pengendalian, Penduduk, Keluarga Berencana

ABSTRACT

MANAGEMENT OF POPULATION CONTROL AND FAMILY PLANNING AUTHORITY IN MEDAN CITY AFTER APPLICATION OF LAW NO. 23 OF 2014 REGARDING REGIONAL GOVERNMENT

SYAMSU RIZAL LUBIS

Implementation in the field of controlling population and family is very very important in the government's efforts to prosper the people. The concept of population control and family planning is the authority of the central government which is delegated to the regions both provincial and district / city. This research raises the problem of: how is the legal regulation regarding the implementation of population and family planning control, how to carry out the authority of the field of population control and family planning in Medan City and how the constraints and efforts to overcome control and family planning in Medan City.

This research is directed to normative juridical legal research, or doctrinaire which is also referred to as library research or document study, because more is done on secondary data in the library. The normative or doctrinal legal research proposed in this study is a study of legal principles.

The results of the study and discussion explaining the legal arrangements regarding the implementation of population control and family planning are contained in Law Number 52 of 2009 concerning the Development of Population and Family Development, Government Regulation Number 87 of 2014 concerning the Development of Population and Family Development, Family Planning, and Family Information Systems, Presidential Regulation No. 153 of 2014 concerning the Grand Design of Population Development and Presidential Regulation Number 62 of 2010 concerning the National Population and Family Planning Board. The implementation of authority in the field of population control and family planning in Medan City is the authority given by law. This authority is the delegation of duties from the mayor of Medan to the Medan Women's Empowerment and Family Planning Agency which is based on Medan Mayor Regulation No. 4 of 2010 namely the Medan Women's Empowerment and Family Planning Agency is a supporting element of the task of the Regional Head, led by the Head of the Agency. Control and family planning constraints in Medan City are Changes in the Authority and Structure of Family Planning Management Organizations, Reduced Age Man Resources and Budget Support, Decreased Achievement of Population Indicators, Political Commitments in Guaranteed Availability of Contraception, Quality and Accessibility to Family Planning Services, Achievement of KB Acceptor which is not optimal. Efforts can be made: Direct counseling to the community relating to family planning programs, advocacy, communication, information and education and providing facilities to PUS who want to regulate the number of births through the family planning program.

Keywords: Authority, Control, Population, Family Planning

KATA PENGANTAR

Puji Syukur penulis ucapkan kehadiran Tuhan Yang Maha Esa, karena atas berkah dan rahmatnya penulis dapat menyelesaikan karya ilmiah dalam bentuk tesis ini.

Tesis ini berjudul “Penyelenggaraan Kewenangan Bidang Pengendalian Penduduk dan Keluarga Berencana di Kota Medan Setelah Berlakunya Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah”, yang disusun untuk memenuhi salah satu syarat ujian guna memperoleh Gelar Magister Hukum pada Program Pasca Sarjana di Universitas Medan Area.

Dalam penyusunan tesis ini penulis telah banyak mendapatkan bantuan dan bimbingan dari berbagai pihak terutama yang terhormat Ibu **Dr. Marlina, SH, M.Hum** selaku Dosen Pembimbing I, dan Bapak **Dr. Mirza Nasution, SH, M.Hum** selaku Dosen Pembimbing II, yang telah memberikan curahan ilmu yang tak bernilai harganya selama penulisan tesis ini.

Selanjutnya penulis juga menyampaikan rasa terima kasih dan penghargaan yang setulus-tulusnya kepada :

1. Bapak Prof. Dr. Dadan Ramdan, M.Eng, M.Sc., selaku Rektor Universitas Medan Area.
2. Ibu Prof. Dr. Ir. Hj. Retna Astuti K, MS, selaku Direktur Program Pasca Sarjana Universitas Medan Area.
3. Ibu Dr. Marlina, SH., M.Hum selaku Ketua program Studi Magister Hukum Universitas Medan Area.
4. Para staf pengajar dan Pegawai Administrasi Program Pasca Sarjana Magister

Hukum Universitas Medan Area.

5. Para sahabat senasib sepenanggungan angkatan pertama Program Pasca Sarjana Magister Hukum Universitas Medan Area.

Pada kesempatan ini penulis juga menyampaikan rasa hormat dan perasaan penuh penghargaan dan terima-kasih yang tidak terhingga penulis sampaikan kepada Ibunda terkasih dan almarhum Ayahanda serta Istri tercinta yang selalu setia mendampingi hingga selesainya tesis ini.

Demikian juga buat semua pihak yang selalu memberikan dorongan semangat bagi penulis hingga dapat menyelesaikan penyusunan tesis ini.

Semoga tulisan ilmiah ini dapat memberikan manfaat bagi kita semua.

Medan, April 2019

Penulis



Syamsu Rizal Lubis
NPM : 151803002

DAFTAR ISI

Halaman

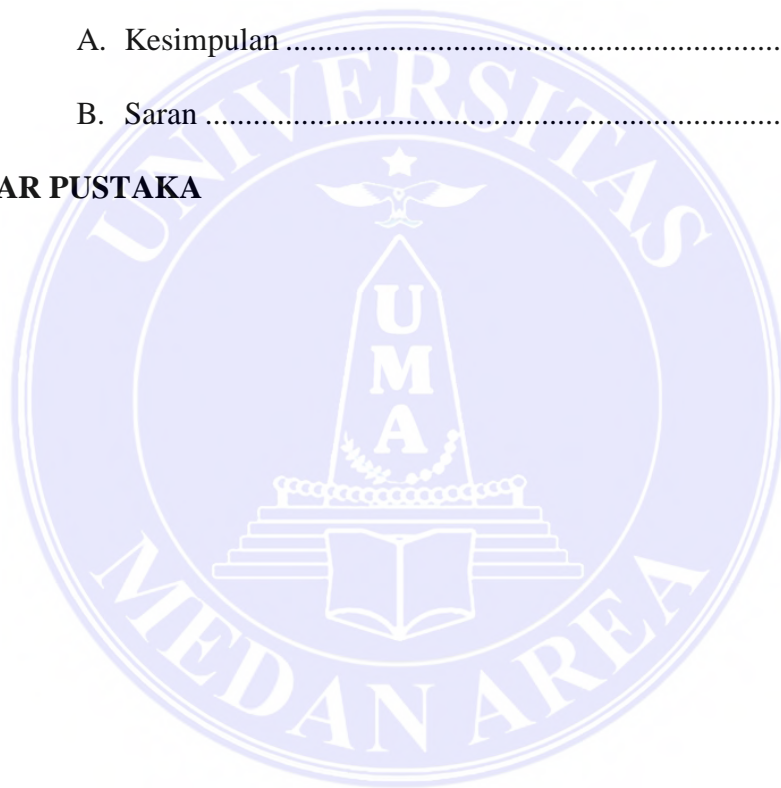
HALAMAN PERSETUJUAN

HALAMAN PENGESAHAN

ABSTRAK	i
ABSTRACT	ii
KATA PENGANTAR	iii
DAFTAR ISI	v
BAB I PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang Masalah	1
B. Perumusan Masalah	10
C. Tujuan Penelitian	11
D. Manfaat Penelitian	11
E. Keaslian Penelitian	12
F. Kerangka Teori dan Konsep	13
1. Kerangka Teori	13
2. Kerangka Konsep	21
G. Metode Penelitian	23
1. Tempat dan Waktu Penelitian	23
2. Tipe dan Jenis Penelitian	24
3. Data dan Sumber Data	25
4. Metode Pendekatan	26
5. Alat Pengumpulan Data	28

6. Analisa Data.....	28
BAB II. PENGATURAN HUKUM TENTANG PELAKSANAAN PENGENDALIAN PENDUDUK DAN KELUARGA BERENCANA.....	30
A. Undang Undang Nomor 52 Tahun 2009 Tentang Perkembangan Kependudukan dan Pembangunan Keluarga.....	30
B. Peraturan Pemerintah Nomor 87 Tahun 2014 Tentang Perkembangan Kependudukan Dan Pembangunan Keluarga, Keluarga Berencana, Dan Sistem Informasi Keluarga.....	33
C. Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 153 Tahun 2014 Tentang Grand Design Pembangunan Kependudukan	35
D. Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 62 Tahun 2010 Tentang Badan Kependudukan dan Keluarga Berencana Nasional.....	37
BAB III. PENYELENGGARAAN KEWENANGAN BIDANG PENGENDALIAN PENDUDUK DAN KELUARGA BERENCANA DI KOTA MEDAN.....	38
A. Teori Kewenangan.....	38
B. Gambaran Umum Badan Pemberdayaan Perempuan Dan Keluarga Berencana Kota Medan	50
1. Tugas dan Fungsi Badan Pemberdayaan Perempuan Dan Keluarga Berencana Kota Medan.....	50
2. Struktur Organisasi	51
3. Peranan Badan Pemberdayaan Perempuan Dan Keluarga Berencana Kota Medan Dalam Pengaturan Kependudukan dan Program Keluarga Berencana	56
B. Konsep Hubungan Kewenangan Pusat dan Daerah dalam UU N0.23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah	59
C. Kewenangan Pemerintah Kota Medan dalam	

	Pengendalian Penduduk dan Keluarga Berencana.....	71
BAB IV.	KENDALA DAN UPAYA PENANGGULANGAN PENGENDALIAN DAN KELUARGA BERENCANA DI KOTA MEDAN.....	83
	A. Kendala	83
	B. Upaya Penanggulangan.....	100
BAB V.	KESIMPULAN DAN SARAN.....	107
	A. Kesimpulan	107
	B. Saran	109
DAFTAR PUSTAKA		



BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Pertumbuhan penduduk saat ini merupakan isu yang sangat populer dan mencemaskan negara-negara di dunia. Hal ini dikarenakan pertumbuhan penduduk sangat berkaitan dan mempengaruhi berbagai aspek kehidupan terutama peningkatan mutu kehidupan atau kualitas sumberdaya manusia. Fenomena ini diistilahkan oleh para ahli dengan istilah lonjakan penduduk (*population explosion* atau *population bomb*).¹

Seperti diketahui masalah penduduk sudah menjadi perhatian manusia sejak dahulu kala para negarawan maupun kelompok ahli sudah sering memperbincangkan tentang besarnya jumlah penduduk yang dikehendaki dan usaha yang bagaimana untuk merangsang maupun memperlambat pertumbuhan penduduk. Pertimbangan tersebut layak dilandasi dari beberapa pertimbangan politik, militer, dan faktor sosial ekonomi sementara gagasan tersebut di formulasikan para ahli dalam suatu bentuk kebijakan umum.

Adanya jangkauan spekulasi yang bersifat insidental, adalah pikiran pikiran yang ekspresikan kemudian ternyata telah menimbulkan banyak permasalahan sehingga membuka kesempatan untuk muncul kembali dalam bentuk teori kependudukan modern, dan dari pihak lain diakui juga bahwa sebelum periode modern pada hakikatnya tidak pernah disusun menjadi teori

¹ Sri Murtiningsih, *Materi KIE Keluarga Berencana Bagi Penyuluh KB*, (Jakarta: Direktorat Advokasi dan KIE BKKBN. 2007), hal. 66.

kependudukan yang konsisten.

Pada zaman dahulu para ahli dapat dihargai karena memang sudah mengetahui terlebih dahulu tentang kependudukan yang lebih formal, tetapi sebenarnya teori kependudukan modern dianggap mulai disusun pada akhir abad ke 19, dengan adanya pemikiran Malthus yang telah mendorong para ahli yang lain untuk mengarahkan perhatian kepada masyarakat mengenai masalah kependudukan maupun kepada masalah ekonomi sosial yang ada kaitannya dengan kependudukan dan menjadi subjek dan menjadi topik yang lebih serius.²

Hasil karya dari ilmuwan Malthus menjadi banyak memancing perdebatan dan berbagai kalangan dan perselisihan pendapat itu sendiri menjadi dorongan untuk menyelidiki masalah mengenai kependudukan serta merangsang para ahli untuk senantiasa mengembangkan metode observasi maupun analisis literatur yang berisi uraian mengenai teori kependudukan sejak zaman Malthus memang sudah cukup banyak.³

Dilain pihak pada zaman romawi kuno yang biasanya cenderung menitikberatkan kepada masalah kependudukan yang secara relatif memang begitu rumit, pada zaman kekaisaran romawi kuno dari ide para ahli mengenai teori kependudukan mencerminkan pandangan bahwa penduduk di dalam suatu masyarakat merupakan suatu sumber kekuatan yang penting. Dan pada masa era modern, munculnya para rakyat maupun kekuatan yang ada kaitannya dengan itu

² Budi Priatna, dkk. *Buku Saku Pemantauan Akseptor Pasca Pelayanan Kontrasepsi Bagi PKB/PLKB dan IMP*, (Jakarta: BKKBN. 2014), hal. 21.

³ Rozi Munir, *Teori–Teori Kependudukan*, (Jakarta: PT. Bina Aksara, 2008), hal. 2.

telah mendorong para penulis berhaluan mekanisme untuk menekan kembali betapa pentingnya mekanisme kependudukan dalam suatu negara.

Dalam teori kependudukan dapat dikembangkan kemudian dipengaruhi dalam dua faktor yang sangat dominan, pertama ialah meningkatkan pertumbuhan penduduk di negara negara yang sedang berkembang, dan ini meyebabkan tantangan dari beberapa para ahli dalam mempengaruhi pertumbuhan penduduk. Dan faktor kedua adalah masalah masalah yang sifatnya universal yang meyebabkan para ahli harus lebih banyak mengembangkan dan menguasai kerangka teori untuk lebih lanjut sampai sejauh mana hubungan antara penduduk dengan perkembangan ekonomi dan sosial dalam kependudukan agar dapat diterima.⁴

Hal ini tidak disebabkan karena teori-teori itu sendiri dapat menjadikan gagasan gagasan yang lebih mendalam tentang proses perkembangan lebih lanjut, tetapi karena juga teori seperti itu dapat mencerminkan suatu elemen dasar yang penting didalam penyusunan kebijaksanaan maupun dibidang perencanaan pada masa-masa yang akan datang.

Perkembangan penduduk yang cepat sedang terjadi di negara negara berkembang. Rating perkembangan tertinggi terdapat di negara Amerika Latin yaitu 2,7% pertahun dan kemudian menyusul benua Afrika 2,6% per tahun dan Asia Selatan 2,5% pertahun di kawasan kawasan berkembang tidak saja menonjol ciri ciri perkembangan penduduk yang cepat tetapi juga di kawasan ini dijumpai sejumlah negara-negara raksasa seperti Amerika Serikat dan Cina yang di tinjau

⁴ *Ibid*, hal. 23.

dari segi jumlah penduduk tersebut.⁵

Sekitar 71% penduduk berkembang tidak saja bertempat tinggal di negara negara berkembang. Persentase ini meningkat menjadi 78% pertahun 2000, pada tahun 1975 jumlah penduduk di Cina 838 juta dan India 613 juta dan Indonesia 136 juta Brazil 109 juta. Dan bila dibandingkan dengan negara negara Eropa kecuali rusia pada permulaan abad ke 19, pada saat saat negara yang bersangkutan sedang mengalami perkembangan penduduk relatif sangat cepat, contohnya saja Prancis hanya berpenduduk sekitar 28 juta dan negara Jerman 17 juta. Negara lain seperti Inggris saat itu bahkan berpenduduk kurang dari 9 juta.⁶

Isu lonjakan penduduk juga menjadi perhatian Indonesia sebagai salah satu negara yang memiliki jumlah penduduk terbanyak keempat di dunia setelah Cina, India, dan Amerika Serikat. Berdasarkan data Badan Pusat Statistik, jumlah penduduk di Indonesia tahun 2010 yaitu 237.641.326 jiwa, dimana angka pertumbuhan sebesar 3,5 juta jiwa setiap tahunnya jumlah penduduk yang semakin besar ini tentu membawa tantangan dalam meningkatkan kesejahteraan rakyat, menciptakan adanya kesempatan kerja, menghilangkan kemiskinan, meningkatkan mutu pendidikan dan kesehatan, meningkatkan infrastruktur, dan pelayanan publik.⁷

Badan Pusat Statistik (BPS) melaporkan berdasarkan data Susenas 2014 dan 2015, jumlah penduduk Indonesia mencapai 254,9 juta jiwa. Data BPS

⁵ Adi Kurnianto, *Penduduk dan Tenaga Kerja*, Diakses Melalui <https://superkurnia.wordpress.com/2014/10/04/pendudu-dan-tenaga-kerja/>, tanggal 2 Desember 2016.

⁶ Said Rusli, *Pengantar Ilmu Kependudukan*, (Jakarta : LP3ES, 1998), hal. 19.

⁷ *Ibid.*

menunjukkan, dari total tersebut, penduduk laki-laki mencapai 128,1 juta jiwa sementara perempuan sebanyak 126,8 juta jiwa. Jumlah tersebut naik dari 2014 yang berjumlah 252 juta jiwa. Selain itu, BPS menunjukkan, rasio jenis kelamin penduduk Indonesia pada 2014 dan 2015 relatif sama, yaitu sebesar 101,02 dan 101. Rasio jenis kelamin, BPS menuliskan, menunjukkan bahwa dari 100 penduduk perempuan terdapat 101 penduduk laki-laki.⁸

Maka dari data ini pemerintahan Indonesia harus melakukan tindakan agar dapat meminimalisir jumlah pertumbuhan penduduk yang sangat tinggi, dan salah satu upaya yang dapat dilakukan adalah dengan memaksimalkan peranan badan atau instansi yang berkompeten dalam menangani pertumbuhan penduduk.

Dalam proses meminimalisir pertumbuhan penduduk harus dilakukan dengan beberapa tahap-tahap yang sudah di bentuk dengan sedemikian baiknya agar dapat terlaksana dan berjalan dengan baik, karena di setiap saat pertumbuhan penduduk dapat berubah-ubah, maka dari itu pertumbuhan penduduk adalah perubahan jumlah penduduk di suatu wilayah tertentu pada waktu tertentu dibandingkan waktu sebelumnya atau perbandingan populasi yang dapat dihitung sebagai perubahan jumlah individu dalam suatu populasi.

Salah satu hal yang dapat dilakukan pemerintah ialah memberikan sosialisasi langsung kepada masyarakat tentang perlunya meminimalisir jumlah penduduk, untuk menunjang keberhasilan proses ini dalam peran aktif masyarakat juga sangat di perlukan, karena apabila masyarakat hanya menjadi pendengar dan

⁸ Anton R. Jumlah Penduduk Indonesia Sudah 254,9 Juta, Laki-laki Lebih Banyak Dari Perempuan, Diakses Melalui <http://www.hidayatullah.com/berita/nasional/read/2015/11/20/83632/jumlah-pendudukdari-perempuan.html>, tanggal 2 Desember 2016.

tidak ada respon yang dilakukan semuanya hanya akan menjadi suatu yang tidak berarti dan bisa dikatakan tidak bermanfaat yang dapat diperoleh untuk masyarakat.

Namun pada pelaksanaannya masih sering terjadi hambatan-hambatan dalam melaksanakan program ini. Hal ini disebabkan oleh adanya hal-hal teknis dan non teknis yang dapat mempengaruhi misalnya, kurangnya kemampuan dalam mengembangkan dan menjalankan tugasnya serta dengan proses untuk meminimalisir pertumbuhan penduduk yang ada di negara Indonesia baik dalam skala nasional maupun di tingkat daerah, bertolak dalam hal ini dapat dijadikan suatu tantangan tersendiri bagi penyelenggaraan pemerintahan yang berkaitan dengan proses pertumbuhan.

Jumlah penduduk yang sangat besar angka pertumbuhan penduduk yang tidak merata serta arus urbanisasi yang tinggi merupakan permasalahan permasalahan yang dihadapi oleh negara Indonesia yang menuntut perhatian yang serius, untuk mengatasi perbedaan kepadatan kependudukan yang tidak seimbang dilakukan dengan program transmigrasi selain untuk penyebaran penduduk agar lebih merata di setiap wilayah juga program ini dapat mendorong dan mengembangkan pembangunan daerah yang karena kurangnya penduduk di daerah tersebut sehingga tidak dapat mengelolah kekayaan alam yang tersedia.

Di samping itu dalam membentuk suatu dinamika penduduk dalam upaya memperluas lapangan kerja yang akan membantu dalam peningkatan produksi dan sekaligus peningkatan kemakmuran bangsa dan dalam jangka panjang program ini dapat meningkatkan integrasi nasional dalam bidang ekonomi sosial budaya dan

ketahanan sosial.

Program kependudukan keluarga berencana juga merupakan sarana untuk mencapai suatu keadaan masyarakat yang adil dan makmur serta sejahtera. Yang sesuai dengan kerangka dan cita-cita bangsa Indonesia yang tercantum dalam pembukaan Undang-Undang dasar 1945. Untuk mencapai cita-cita tersebut disusunlah suatu kerangka pembangunan termasuk program kependudukan keluarga berencana.

Upaya nyata tersebut diwujudkan dengan ditetapkan suatu peraturan perundang-undangan dalam bentuk Peraturan Presiden Nomor 62 Tahun 2010 tentang Badan Kependudukan dan Keluarga Berencana Nasional (BKKBN). Melalui lembaga tersebut, diharapkan mejadi salah satu alat untuk mengatasi kekhawatiran atas tingkat pertumbuhan penduduk di Indonesia.

BKKBN merupakan lembaga yang berstatus sebagai lembaga pemerintahan non kementerian yang berada di bawah dan bertanggung jawab kepada presiden melalui menteri yang bertanggung jawab di bidang kesehatan. Maka jelas bahwa terwujudnya cita-cita bangsa Indonesia merupakan tanggung jawab semua warga negara Indonesia dan untuk itu semua warga negara Indonesia dan seluruh warga negara perlu mengerti hakekat pembagunan umumnya, dan kebenaran program kependudukan keluarga berencana khususnya, yang dapat diterima dan melembaga keluarga kecil yang bahagia dan sejahtera sehingga tercipta suatu nuansa keluarga bahagia dan sejahtera. Dan sebaliknya dapat diperhitungkan apabila program keluarga berencana tidak berhasil, maka tujuan masyarakat bahagia dan sejahtera akan gagal, maka dari itu untuk seluruh warga

negara Indonesia sangat perlu mengetahui latar belakang dan perkembangan sejarah program kependudukan keluarga berencana dalam mencapai sebuah usaha cita cita bangsa yang luhur dan sejahtera.

Pasal 12 ayat (2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, berbunyi:

Urusan Pemerintahan Wajib yang tidak berkaitan dengan Pelayanan Dasar sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11 ayat (2) meliputi:

- a. Tenaga kerja;
- b. Pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak;
- c. Pangan;
- d. Pertanahan;
- e. Lingkungan hidup;
- f. Administrasi kependudukan dan pencatatan sipil;
- g. Pemberdayaan masyarakat dan Desa;
- h. Pengendalian penduduk dan keluarga berencana;
- i. Perhubungan;
- j. Komunikasi dan informatika;
- k. Koperasi, usaha kecil, dan menengah;
- l. Penanaman modal;
- m. Kepemudaan dan olah raga;
- n. Statistik;
- o. Persandian;
- p. Kebudayaan;
- q. Perpustakaan; dan
- r. Kearsipan.

Urusan pemerintahan wajib yang disebutkan di atas adalah urusan pemerintahan konkuren⁹ sebagaimana di maksud dalam Pasal 9 ayat (3) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah yang menjadi

⁹ Urusan pemerintahan konkuren. Definisinya adalah Urusan Pemerintahan yang dibagi antara Pemerintah Pusat dan Daerah provinsi dan Daerah kabupaten/kota, urusan yang diserahkan kepada daerah menjadi dasar pelaksana otonomi daerah. Pembagian itu mencakup berbagai bidang, mulai dari pertanian, perdagangan, pertambangan, perikanan dan lain-lain. Tapi prinsip utama dalam pembagian urusan pemerintahan konkuren adalah harus didasarkan pada akuntabilitas, efisiensi, eksternalitas serta harus berkepentingan nasional. Totoh W. Tohari, Pembagian Urusan Pemerintahan menurut Undang-Undang No. 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Diakses Melalui <http://www.hukumpedia.com/twtoha/pembagian-urusan-pemerintahan-menurut-undang-undang-no-23-tahun-2014-tentang-pemerintahan-daerah>, tanggal 1 Desember 2016.

kewenangan Daerah terdiri atas Urusan Pemerintahan Wajib dan Urusan Pemerintahan Pilihan.

Kenyataan ini menggambarkan bahwa perihal pengendalian penduduk dan keluarga adalah merupakan salah satu kewenangan pemerintahan daerah yang masuk urusan pemerintahan wajib.

Pemerintahan pusat dalam urusan pemerintahan konkuren, menetapkan norma, standar, prosedur, dan kriteria atau biasa disingkat NSPK, kewenangan diatas dalam rangka penyelenggaraan Urusan Pemerintahan. NSPK ini kemudian menjadi pedoman bagi bagi daerah dalam rangka menyelenggarakan kebijakan daerah yang akan disusunnya. NSPK ini berbentuk peraturan perundang-undangan, dan ini 2 tahun setelah peraturan pemerintah tentang mengenai pelaksanaan urusan pemerintahan konkuren diundangkan. Kebijakan daerah sebagai bagian dari kewenangan daerah yang diserahkan oleh pusat, tetap harus berpedoman pada NSPK yang dibuat oleh Pusat.¹⁰

Kebijakan daerah yang tidak berpedoman pada NSPK, maka pemerintah pusat membatalkan kebijakan daerah itu. Tapi disini ada pengecualian, jika 2 tahun NSPK belum dibuat berdasarkan peraturan pemerintah pelaksanaan konkuren, maka daerah bisa mengeluarkan kebijakan daerah tanpa harus ada NSPK.

Hubungan antara pusat dengan daerah ini tentunya melahirkan permasalahan. Permasalahan hubungan pusat dan daerah tidak mungkin diatasi hanya dengan regulasi peraturan perundangan tapi memerlukan ujud konkret

¹⁰ *Ibid.*

political will dan *political commitment* dari semua pihak terkait untuk konsisten menjalankannya urusan pemerintahan termasuk di bidang pengendalian penduduk dan keluarga berencana. Masih sering terjadi resistensi daerah terhadap kebijakan pusat dan tanpa dibangun pola komunikasi, sinergitas, dan koordinasi yang lebih baik. Memang diakui oleh semua pihak bahwa pembinaan dan pengawasan tidak maksimal hasilnya dan cenderung menggunakan pendekatan relatif sesuai kebijakan daerah masing-masing yang sulit dikendalikan. Dalam hal penyelenggaraan urusan pemerintah telah menetapkan norma, standar, prosedur, dan kriteria (NSPK) tetapi hanya sebagian kecil yang konsisten menjalankan program berdasarkan NSPK karena berbagai alasan. Bagaimanapun juga seluruh daerah harus konsisten menjalankan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya berdasarkan aturan yang telah ditetapkan oleh Pemerintah

Berdasarkan uraian di atas maka penelitian tesis ini mengambil judul tentang "Penyelenggaraan Kewenangan Bidang Pengendalian Penduduk dan Keluarga Berencana di Kota Medan Setelah Berlakunya Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah".

B. Perumusan Masalah

Dari latar belakang tersebut maka terdapat beberapa masalah yang menjadi tema pembahasan tesis ini yaitu sebagai berikut:

1. Bagaimana pengaturan hukum tentang pelaksanaan Pengendalian Penduduk dan Keluarga Berencana?

2. Bagaimana penyelenggaraan kewenangan bidang Pengendalian Penduduk dan Keluarga Berencana di Kota Medan?
3. Bagaimana kendala dan upaya penanggulangan Pengendalian Penduduk dan Keluarga Berencana di Kota Medan?

C. Tujuan Penelitian

Bertitik tolak dari permasalahan yang telah dilakukan di atas, maka tujuan yang hendak dicapai dalam penulisan tesis ini adalah:

1. Untuk mengkaji dan menganalisis pengaturan hukum tentang pelaksanaan Pengendalian Penduduk dan Keluarga Berencana.
2. Untuk mengkaji dan menganalisis penyelenggaraan kewenangan bidang Pengendalian Penduduk dan Keluarga Berencana di Kota Medan.
3. Untuk mengkaji dan menganalisis kendala dan upaya penanggulangan Pengendalian Penduduk dan Keluarga Berencana di Kota Medan.

D. Manfaat Penelitian

Dari hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat sebagai berikut:

1. Secara Teoritis

Bahasan hasil penelitian ini diharapkan dapat menambah khasanah keilmuan terutama dalam bidang hukum yang kelak dapat mengembangkan disiplin ilmu hukum khususnya disiplin ilmu hukum administrasi negara dalam kaitannya kewenangan Pemerintah Kota Medan di bidang Pengendalian Penduduk

dan Keluarga Berencana.

2. Secara praktis

Bahwa secara praktis hasil penelitian ini diharapkan bermanfaat bagi masyarakat pada umumnya dan lembaga terkait yang berwenang di bidang Pengendalian Penduduk dan Keluarga Berencana terutama dalam upaya melahirkan kebijakan-kebijakan tepat guna dan hasil guna di bidang Pengendalian Penduduk dan Keluarga Berencana.

E. Keaslian Penelitian

Berdasarkan informasi yang ada, penelusuran kepustakaan di lingkungan Universitas Medan Area, khususnya di lingkungan Magister Ilmu Hukum Universitas Medan Area belum ada penelitian yang membicarakan masalah tentang "Penyelenggaraan Kewenangan Bidang Pengendalian Penduduk dan Keluarga Berencana di Kota Medan Setelah Berlakunya Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah", oleh karena itu penelitian ini baik dari segi objek permasalahan dan substansi adalah asli serta dapat dipertanggung jawabkan secara akademis dan ilmiah.

Beberapa penelitian dalam bentuk tesis yang pada dasarnya mengetengahkan pembahasan tentang keluarga berencana dapat dilihat berikut ini:

1. Simbolon, Marlina L. Faktor-Faktor Yang Memengaruhi Akseptor KB Dalam Pemakaian Alat Kontrasepsi Dalam Rahim (AKDR) di Puskesmas Tegal Sari III Medan Sumatera Utara Tahun 2017, Tesis, Program Studi S2 Ilmu

Kesehatan Masyarakat Fakultas Kesehatan Masyarakat Universitas Sumatera Utara, Medan, 2018.

Penelitian tesis ini mengetengahkan permasalahan tentang: masih rendahnya akseptor KB yang menggunakan AKDR di Puskesmas Tegal Sari III Medan.

2. Hany Adhy Astuti, *Perlindungan Hukum Bagi Akseptor Keluarga Berencana Melalui Informed Consent Sebelum Pemasangan Alat Kontrasepsi*, Tesis, Universitas Islam Indonesia Fakultas Hukum, Yogyakarta, 2012.

Permasalahan yang diangkat dalam penelitian ini adalah:

- a. Bagaimanakah hak atas informasi diberikan kepada akseptor Keluarga Berencana melalui *informed consent* sebelum pemasangan alat kontrasepsi?
- b. Apa perlindungan hukum yang diberikan melalui *informed consent* agar akseptor Keluarga Berencana dapat terhindar dari dampak negatif dalam penggunaan alat kontrasepsi?

F. Kerangka Teori dan Konsep

1. Kerangka Teori

Kerangka teori merupakan "kerangka pemikiran atau butir-butir pendapat, teori, thesis mengenai sesuatu kasus atau permasalahan (*problem*), yang menjadi bahan perbandingan, pegangan teoritis yang mungkin disetujui ataupun tidak disetujui."¹¹

¹¹ M. Solly Lubis, *Filsafat Ilmu dan Penelitian*, (Bandung: Mandar Maju, 1994), hal. 80. Kemudian juga disebutkan teori yang dimaksud disini adalah penjelasan mengenai gejala yang terdapat dalam dunia fisik tersebut tetapi merupakan suatu abstraksi intelektual dimana

Kerangka teori¹² adalah penentuan tujuan dan arah penelitian dalam memilih konsep-konsep yang tepat guna pembentukan hipotesa-hipotesanya. Teori itu bukanlah pengetahuan yang sudah pasti tetapi harus dianggap petunjuk analisis dari hasil penelitian yang dilakukan sehingga merupakan masukan eksternal bagi penelitian ini.

Pada ilmu hukum kelangsungan perkembangan suatu ilmu senantiasa tergantung pada metodologi, aktivitas penelitian, imajinasi sosial dan teori.¹³ Teori adalah menerangkan atau menjelaskan mengapa gejala spesifik atau proses tertentu terjadi. Suatu teori harus diuji dengan menghadapkannya pada fakta-fakta yang dapat menunjukkan ketidakbenarannya. Fungsi teori dalam penelitian ini adalah untuk memberikan arahan atau petunjuk dan meramalkan serta menjelaskan gejala yang diamati.¹⁴

Berdasarkan uraian di atas maka dapat dikemukakan bahwa teori yang dipergunakan dalam penelitian tesis adalah teori kewenangan. Philipus M.

pendekatan secara rasional digabungkan dengan pengalaman empiris. Artinya teori ilmu merupakan suatu penjelasan rasional yang didukung oleh fakta empiris untuk dapat dinyatakan benar. Oleh karena itu, Soerjono Soekanto menyebutkan lima macam kegunaan dari teori yaitu: *pertama*, teori berguna untuk lebih mempertajam atau lebih mengkhususkan fakta yang hendak diteliti atau diuji kebenarannya. *Kedua*, teori sangat berguna dalam mengembangkan sistem klasifikasi fakta, membina struktur konsep-konsep serta memperkembangkan defenisi-defenisi. *Ketiga*, teori biasanya merupakan suatu ikhtisar dari hal-hal yang telah diketahui serta diuji kebenarannya yang menyangkut objek yang diteliti. *Keempat*, teori memberikan kemungkinan pada prediksi fakta mendatang oleh karena telah diketahui sebab-sebab terjadinya fakta tersebut dan kemungkinan faktor-faktor tersebut akan timbul lagi pada masa yang akan datang. *Kelima*, teori memberikan petunjuk terhadap kekurangan-kekurangan pada pengetahuan penelitian. Soerjono Soekanto, *Beberapa Aspek Sosial Yuridis dan Masyarakat*, (Bandung: Alumni, 1983), hal. 111-112.

¹² *Ibid*, hal. 129. Soerjono Soekanto menyebutkan bahwa didalam penelitian hukum juga dapat disusun dengan menerangkan metode klasifikasi dan memilih ruang lingkup yang akan diteliti.

¹³ Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, (Jakarta : UI Press, 1986), hal. 6.

¹⁴ JJ. Wuisman, Penyunting M. Hisyam, *Penelitian Ilmu-Ilmu Sosial*, (Jakarta: UI Press, 1996), hal. 203.

Hadjon,¹⁵ dalam tulisannya tentang wewenang mengemukakan bahwa "Istilah wewenang disejajarkan dengan istilah "*bevoegdheid*" dalam istilah hukum Belanda. Kedua istilah ini terdapat sedikit perbedaan yang teletak pada karakter hukumnya, yaitu istilah "*bevoegdheid*" digunakan baik dalam konsep hukum publik maupun dalam konsep hukum privat, sementara istilah wewenang atau kewenangan selalu digunakan dalam konsep hukum publik.

Selanjutnya H. D Stout, sebagaimana dikonstantir oleh Ridwan H.R,¹⁶ menyebutkan bahwa:

"Bevoedheid is een begrip uit bestuurlijke organisatierecht, watkan worden omschreven als het geheel van regels dat betrekking heeft op de verkrijging en uitoefening van bestuursrechtelijke bevoegheden door publiekrechtelijke rechtssubjecten in hetbestuursrechtelijke rechtsverkeer". (Wewenang merupakan pengertian yang berasal dari hukum organisasi pemerintahan, yang dapat dijelaskan sebagai keseluruhan atura-aturan yang berkenaan dengan perolehan dan penggunaan wewenang pemerintahan oleh subjek hukum publik di dalam hubungan hukum publik)

Sebagai konsep hukum publik, wewenang (*bevoegdheid*) dideskripsikan sebagai kekuasaan hukum (*rechsmacht*), dimana konsep tersebut diatas, berhubungan pula dalam pembentukan besluit (keputusan pemerintahan) yang harus didasarkan atas suatu wewenang.¹⁷

Dengan kata lain, keputusan pemerintahan oleh organ yang berwenang harus didasarkan pada wewenang yang secara jelas telah diatur, dimana

¹⁵ Philipus M. Hadjon, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia_Introduction to Indonesian Administrative Law*, (Yogyakarta: Gadjadarda University Press, 2002), hal. 1.

¹⁶ Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2002), hal.101.

¹⁷ Philipus M Hadjon, *Loc. Cit.*

wewenang tersebut telah ditetapkan dalam aturan hukum yang terlebih dulu ada.¹⁸

Sejalan dengan pendapat diatas, F.P.C.L. Tonnaer, menyatakan bahwa:

”Overheidsbevoegdheid wordt in dit verband opgevat als het vermogen om positiefrecht vast te stellen n aldus rechtsbetrekking tussen burgers onderling en tussen overheid en te scheppen”. (Kewenangan pemerintah dalam kaitan ini dianggap sebagai kemampuan untuk melaksanakan hukum positif, dan dengan begitu, dapat dirincikan hubungan hukum antara pemerintah dengan warga negara).¹⁹

Berbagai pengertian mengenai wewenang sebagaimana dikemukakan diatas, walaupun dirumuskan dalam bahasa yang berbeda, namun mengandung pengertian bahwa wewenang itu memberikan dasar hukum untuk bertindak dan mengambil keputusan tertentu berdasarkan wewenang yang diberikan atau melekat padanya berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Dengan kata lain dapat dikatakan bahwa kewenangan itu haruslah jelas diatur secara jelas dan ditetapkan dalam peraturan perundangan-undangan yang berlaku. Hal ini berarti bahwa, perolehan dan penggunaan wewenang daerah dalam pengaturan tata ruang laut pada wilayah kepulauan hanya dapat dilakukan apabila daerah berdasarkan ketentuan perundang-undangan memiliki kewenangan untuk itu, sebagaimana dikemukakan oleh Philipus M. Hadjon yakni, bahwa :

”...minimal dasar kewenangan harus ditemukan dalam suatu undang-undang, apabila penguasa ingin meletakkan kewajiban-kewajiban di atas para warga masyarakat. Dengan demikian di dalamnya terdapat suatu legitimasi yang demokratis. Melalui undang-undang, parlemen sebagai pembentuk undang-undang yang mewakili rakyat pemilihnya ikut menentukan kewajiban-kewajiban apa yang pantas bagi warga masyarakat. Dari sini, atribusi dan delegasi kewenangan harus didasarkan undang-undang formal, setidaknya apabila keputusan itu meletakkan

¹⁸ Sutarman, *Kerjasama Antar Daerah Dalam Pelayanan Perizinan Dan Penegakan Hukum Penangkapan Ikan Di Wilayah Laut*, (Surabaya: Disertasi, Program Pascasarjana Universitas Airlangga, 2007), hal. 110.

¹⁹ Ridwan HR, *Op.Cit.*

kewajiban-kewajiban pada masyarakat”.²⁰

Dalam kajian hukum administrasi, mengetahui sumber dan cara memperoleh wewenang organ pemerintahan ini penting, karena berkenaan dengan pertanggungjawaban hukum (*rechtelijke verantwoording*) dalam penggunaan wewenang tersebut, seiring dengan salah satu prinsip dalam negara hukum; ”*geen bevoegheid zonder verantwoordelijkheid* atau *there is no authority without responsibility*” (tidak ada kewenangan tanpa pertanggungjawaban).²¹

Sumber kewenangan dapat dilihat pada konstitusi setiap negara yang memberi suatu legitimasi kepada badan-badan publik untuk dapat melakukan fungsinya.²² Perwujudan dari fungsi pemerintahan sebagaimana dikemukakan diatas, itu nampak pada tindakan pemerintahan (*bestuurshandelingen*) yang dalam banyak hal merupakan wujud dari tindakan yang dilakukan oleh organ-organ maupun badan pemerintahan.

Dalam melaksanakan fungsinya (terutama berkaitan dengan wewenang pemerintahan), Pemerintah mendapatkan kekuasaan atau kewenangan itu bersumber dari kekuasaan yang diberikan oleh undang-undang. Sutarman mengutip pendapat dari H.D. van Wijk/Willem Konijnenbelt, menyatakan bahwa:

“*Wetmatigheid van bestuur: de uitvoerende mach bezit uitsluitend die bevoegdheden welke haar uitdrukkelijk door de Grondwet of door een andere wet zijn toegekend*”. (Pemerintahan menurut undang-undang: pemerintah mendapatkan kekuasaan yang diberikan kepadanya oleh undang-undang atau undang-undang dasar.)²³

²⁰ Philipus M Hadjon, *Op.Cit*, hal. 130.

²¹ Ridwan HR, *Op.Cit*, hal. 108.

²² Tatiek Sri Djatmiati, *Prinsip Izin Usaha Industri di Indonesia*, (Surabaya: Disertasi, Program Pascasarjana Universitas Airlangga, 2004), hal. 60.

²³ Sutarman, *Op.Cit*, hal. 112.

Dalam kepustakaan hukum administrasi terdapat dua cara utama memperoleh wewenang pemerintahan, yaitu atribusi delegasi dan mandat.²⁴

Mengenai atribusi, delegasi, dan mandat dapat dijelaskan sebagai berikut :

1. Atribusi

Attributie; toekenning van en bestuursbevoegheid door een wetgever aan een bestuursorgaan, (atribusi adalah pemberian wewenang pemerintahan oleh pembuat undang-undang kepada organ pemerintahan).²⁵

Atribusi dikatakan sebagai cara normal untuk memperoleh wewenang pemerintahan. Juga dikatakan bahwa atribusi juga merupakan wewenang untuk membuat keputusan (*besluit*). Rumusan lain mengatakan bahwa atribusi merupakan pembentukan wewenang tertentu dan pemberiannya kepada organ tertentu. Yang dapat membentuk wewenang dalam organ yang berwenang berdasarkan peraturan perundang-undangan. Pembentukan wewenang dan distribusi wewenang utamanya ditetapkan dalam Undang-Undang Dasar. Pembentukan wewenang pemerintahan didasarkan pada wewenang yang ditetapkan oleh peraturan perundang-undangan.²⁶

b. Delegasi

Delegatie; overdracht van een bevoegheid van het ene bestuursorgaan aan een ander, (delegasi adalah pelimpahan wewenang pemerintahan dari suatu organ pemerintahan kepada organ pemerintahan lainnya)²⁷ Delegasi diartikan sebagai penyerahan wewenang (untuk membuat "*besluit*") oleh pejabat

²⁴ Philipus M Hadjon, *Op.Cit*, hal. 2

²⁵ Ridwan HR, *Op.Cit*, hal. 104-105

²⁶ Philipus M Hadjon, *Loc.Cit*.

²⁷ Ridwan HR, *Op.Cit*, hal. 105.

pemerintahan (pejabat tun) kepada pihak lain dan wewenang tersebut menjadi tanggung jawab pihak lain tersebut.²⁸

3. Mandat

Mandaat; een bestuursorgaan laat zinj bevoegheid names hem uitoefeen door een ander, (mandat terjadi ketika organ pemerintahan mengizinkan kewenangannya dijalankan oleh organ lain atas namanya) Mandat merupakan suatu pelimpahan wewenang kepada bawahan. Pelimpahan itu bermaksud memberi wewenang kepada bawahan untuk membuat keputusan a.n pejabat tun yang memberi mandat. Keputusan itu merupakan keputusan pejabat tun yang memberi mandat. Dengan demikian tanggung gugat dan tanggung jawab tetap pada pemberi mandat. Untuk mandat tidak perlu ada ketentuan perundang-undangan.²⁹

J.G. Brouwer berpendapat bahwa atribusi merupakan kewenangan yang diberikan kepada suatu organ (institusi) pemerintahan atau lembaga Negara oleh suatu badan legislatif yang independen. Kewenangan ini adalah asli, yang tidak diambil dari kewenangan yang ada sebelumnya. Badan legislatif menciptakan kewenangan mandiri dan bukan perluasan kewenangan sebelumnya dan memberikan kepada organ yang berkompeten.³⁰

Delegasi adalah kewenangan yang dialihkan dari kewenangan atribusi dari suatu organ (institusi) pemerintahan kepada organ lainnya sehingga delegator

²⁸ Philipus M Hadjon, *Loc. Cit.*

²⁹ *Ibid.*

³⁰ Ateng Syafrudin, *Menuju Penyelenggaraan Pemerintahan Negara yang Bersih dan Bertanggung Jawab*, Jurnal Pro Justisia Edisi IV, (Bandung, Universitas Parahyangan, 2000), hal. 22

(organ yang telah memberi kewenangan) dapat menguji kewenangan tersebut atas namanya, sedangkan pada Mandat, tidak terdapat suatu pemindahan kewenangan tetapi pemberi mandat (mandator) memberikan kewenangan kepada organ lain (mandataris) untuk membuat keputusan atau mengambil suatu tindakan atas namanya.

Ada perbedaan mendasar antara kewenangan atribusi dan delegasi. Pada atribusi, kewenangan yang ada siap dilimpahkan, tetapi tidak demikian pada delegasi. Berkaitan dengan asas legalitas, kewenangan tidak dapat didelegasikan secara besar-besaran, tetapi hanya mungkin dibawah kondisi bahwa peraturan hukum menentukan mengenai kemungkinan delegasi tersebut.

Delegasi harus memenuhi syarat-syarat sebagai berikut:

- a. Delegasi harus definitif, artinya delegasi tidak dapat lagi menggunakan sendiri wewenang yang telah dilimpahkan itu.
- b. Delegasi harus berdasarkan ketentuan perundang-undangan, artinya delegasi hanya dimungkinkan jika ada ketentuan yang memungkinkan untuk itu dalam peraturan perundang-undangan.
- c. Delegasi tidak kepada bawahan, artinya dalam hierarki kepegawaian tidak diperkenankan adanya delegasi.
- d. Kewajiban memberi keterangan (penjelasan), artinya delegasi berwenang untuk meminta penjelasan tentang pelaksanaan wewenang tersebut.
- e. Peraturan kebijakan (*beleidsregel*), artinya delegasi memberikan instruksi (petunjuk) tentang penggunaan wewenang tersebut.³¹

Kewenangan harus dilandasi oleh ketentuan hukum yang ada (konstitusi), sehingga kewenangan tersebut merupakan kewenangan yang sah. Dengan demikian, pejabat (organ) dalam mengeluarkan keputusan didukung oleh sumber kewenangan tersebut. Stroink menjelaskan bahwa sumber kewenangan dapat

³¹ Philipus M. Hadjon, *Tentang Wewenang*, (Makalah, Universitas Airlangga, Surabaya, tanpa tahun), hal. 1.

diperoleh bagi pejabat atau organ (institusi) pemerintahan dengan cara atribusi, delegasi dan mandat. Kewenangan organ (institusi) pemerintah adalah suatu kewenangan yang dikuatkan oleh hukum positif guna mengatur dan mempertahankannya. Tanpa kewenangan tidak dapat dikeluarkan suatu keputusan yuridis yang benar.³²

2. Kerangka Konsep

Kerangka konseptual ini penting dirumuskan agar tidak tersesat pemahaman lain, diluar maksud penulis. Konseptual ini merupakan alat yang dipakai oleh hukum disamping unsur lainnya seperti asas dan standar. Oleh karena itu, kebutuhan untuk membentuk konseptual merupakan salah satu sari hal-hal yang dirasakan penting dalam hukum. Konseptual adalah suatu konstruksi mental yaitu sesuatu yang dihasilkan oleh suatu proses yang berjalan dalam pikiran penelitian untuk keperluan analisis.³³

Dalam bahasa Latin, kata *conceptus* (dalam bahasa Belanda, *begrip*) atau pengertian merupakan hal yang dimengerti. Pengertian bukanlah merupakan *defenisi* yang dalam bahasa Latin adalah *defenitio*. Defenisi tersebut berarti perumusan (dalam bahasa Belanda *onschrijving*) yang pada hakekatnya merupakan suatu bentuk ungkapan pengertian disamping aneka bentuk lain yang

³² Abdul Rasyid Thalib, *Wewenang Mahkamah Konstitusi dan Aplikasinya dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia*, (Bandung: Citra Aditya Bakti, 2006), hal. 219

³³ Satjipto Raharjo, *Ilmu Hukum*, (Bandung: Citra Aditya Bakti, 2005), hal. 32 dan Aminuddin dan H. Zainal Asikin, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2008), hal. 48-49.

dikenal didalam epistemologi atau teori ilmu pengetahuan.³⁴ Dalam kerangka konseptual diungkapkan beberapa konseptual atau pengetahuan yang akan dipergunakan sebagai dasar penelitian hukum.³⁵

Di sini terlihat dengan jelas bahwa suatu konseptual atau suatu kerangka konseptual pada hakikatnya merupakan suatu pengarah atau pedoman yang lebih konkrit dari kerangka teoritis (tinjauan pustaka) yang sering kali masih bersifat abstrak. Namun, suatu kerangka konseptual terkadang dirasakan masih juga abstrak sehingga diperlukan definisi operasional yang akan menjadi pegangan konkrit didalam proses penelitian.³⁶ Maka konseptual merupakan definisi dari apa yang perlu diamati, konseptual terdiri dari variabel-variabel yang ingin menentukan adanya hubungan empiris.³⁷

Dari uraian kerangka teori di atas penulis akan menjelaskan beberapa konsep³⁸ dasar yang akan digunakan dalam tesis ini antara lain :

1. Penyelenggaraan kewenangan adalah dilaksanakan suatu kewenangan dalam sistem pemerintahan daerah. Kewenangan adalah apa yang disebut kekuasaan formal, kekuasaan yang berasal dari kekuasaan legislatif (diberi oleh Undang-

³⁴ Konsep berbeda dengan teori, dimana teori biasanya terdiri dari pernyataan yang menjelaskan hubungan kausal antara dua variable atau lebih. Noeng Muhadjir, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, (Yogyakarta: Roke Sarasni, 1996), hal. 22-23 dan 58-59, Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, *Ibid* dan Aminuddin dan H. Zainal Asikin, *Ibid*.

³⁵ Soerjono Soekanto, *Op.Cit*, hal. 21.

³⁶ Satjipto Rahardjo, *Op.Cit*, hal. 30 dan Aminuddin dan H. Zainal Asikin, *Op.Cit*, hal. 48.

³⁷ Koentjaraningrat, et-al, *Metode-metode Penelitian Masyarakat*, (Jakarta: Gramedia, 1980), hal. 21.

³⁸ Bandingkan Syafruddin Kalo, dalam mengemukakan konsepsi ini, ditegaskannya adalah untuk menghindarkan perbedaan pengertian mengenai istilah-istilah yang akan dipakai dalam penulisan disertai ini, definisi operasional dari istilah-istilah tersebut dikemukakannya dalam bagian konsepsi ini. Syafruddin Kalo, *Masyarakat dan Perkebunan: Studi Mengenai Sengketa Pertanahan Antara Masyarakat Versus PTPN-II dan PTPN-III di Sumatera Utara*, Disertasi, (Medan: Program Pascasarjana Universitas Sumatera Utara, 2003), hal. 17.

Undang) atau dari kekuasaan eksekutif/administratif. Kewenangan merupakan kekuasaan terhadap segolongan orang-orang tertentu atau kekuasaan terhadap suatu bidang pemerintahan tertentu yang bulat. Sedangkan wewenang hanya mengenai sesuatu onderdil tertentu saja. Di dalam kewenangan terdapat wewenang-wewenang. Wewenang adalah kekuasaan untuk melakukan sesuatu tindak hukum publik.³⁹

2. Bidang adalah merupakan suatu bagian. Bidang dalam kaitan ini adalah wilayah kewenangan dari pemerintah daerah.
3. Pengendalian Penduduk adalah suatu usaha mempengaruhi pertumbuhan penduduk ke arah suatu angka pertumbuhan penduduk yang diinginkan.
4. Keluarga berencana adalah upaya peningkatan kepedulian dan peran serta masyarakat melalui pendewasaan usia perkawinan, pengaturan kelahiran, pembinaan ketahanan keluarga, peningkatan kesejahteraan keluarga untuk mewujudkan keluarga kecil bahagia dan sejahtera.⁴⁰

G. Metode Penelitian

1. Tempat dan Waktu Penelitian

Berdasarkan judul penelitian yaitu "Penyelenggaraan Kewenangan Bidang Pengendalian Penduduk dan Keluarga Berencana di Kota Medan Setelah Berlakunya Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah ", maka penelitian ini akan dilakukan Badan Pemberdayaan Perempuan dan

³⁹ Prajudi Atmosudirdjo, *Hukum Administrasi Negara*, (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1991), hal. 42.

⁴⁰ Juliantoro, *Manajemen Pengendalian Penduduk*, (Jakarta: Ghalia Indonesia, 2000). hal. 41.

Keluarga Berencana Kota Medan.

Waktu penelitian direncanakan pada Bulan Maret 2017 sampai dengan Mei 2017.

2. Tipe dan Jenis Penelitian

Penelitian ini diarahkan kepada penelitian hukum yuridis normatif,⁴¹ atau doktriner yang juga disebut sebagai penelitian perpustakaan atau studi dokumen, karena lebih banyak dilakukan terhadap data yang bersifat sekunder yang ada di perpustakaan.⁴² Penelitian hukum normatif atau doktriner yang diajukan dalam kajian ini adalah penelitian terhadap asas-asas hukum.

Pelaksanaan penelitian normatif secara garis besar ditujukan kepada:

- a. Penelitian terhadap asas-asas hukum.
- b. Penelitian terhadap sistematika hukum
- c. Penelitian terhadap sinkronisasi hukum.
- d. Penelitian terhadap sejarah hukum.
- e. Penelitian terhadap perbandingan hukum.⁴³

Penelitian ini bukan saja menggambarkan suatu keadaan atau gejala, baik

⁴¹ Bandingkan, bahwa dalam penelitian kualitatif dikenal ada dua strategi analisis data yang sering digunakan bersama-sama secara terpisah yaitu model strategi analisis deskriptif kualitatif dan atau model strategi analisis verifikatif kualitatif. Kedua model analisis itu memberi gambaran bagaimana alur logika analisis data pada penelitian kualitatif sekaligus memberi masukan terhadap bagaimana teknis analisis data kualitatif digunakan. Dalam analisis data kualitatif, sebenarnya peneliti tidak harus menutup diri terhadap kemungkinan penggunaan data kuantitatif. Karena data ini sebenarnya bermanfaat bagi pengembangan analisis data kualitatif itu sendiri. Burhan Bungin, *Analisis Data Penelitian Kualitatif, Pemahaman Filosofis dan Metodologis ke Arah Penguasaan Model Aplikasi*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2003), hal. 83.

⁴² Ediwarman, *Monograf Metodologi Penelitian Hukum (Panduan Penelitian Tesis dan Disertasi)*, (Medan: Program Pascasarjana Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara, 2010), hal. 94.

⁴³ *Ibid.*

pada tataran hukum positif maupun empiris tetapi juga ingin memberikan pengaturan yang seharusnya (*das Sollen*) dan memecahkan permasalahan hukum yang berkaitan dengan penyelenggaraan kewenangan bidang pengendalian penduduk dan keluarga berencana di kota Medan setelah berlakunya Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

3. Data dan Sumber Data

Adapun jenis data yang dibutuhkan dalam penelitian ini adalah data sekunder yaitu bahan-bahan pustaka. Dengan demikian, data ini bersumber dari kepustakaan, yaitu bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tersier. Berdasarkan jenis dan sumber data tersebut, maka penelitian ini lazim disebut penelitian kepustakaan (*library research*).

Sebagai penunjang bagi data sekunder tersebut, penelitian ini juga membutuhkan data primer, yakni data yang diperoleh secara langsung dari lapangan, masyarakat dan pemerintah.⁴⁴ Data-data yang dimaksud adalah hasil survey dan wawancara yang dilakukan di lingkungan Badan Pemberdayaan Perempuan dan Keluarga Berencana Kota Medan.

Adapun data sekunder dalam penelitian tesis ini terdiri dari bahan hukum primer, sekunder dan tersier.

a. Bahan Hukum Primer.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah,
Undang-Undang Nomor 52 Tahun 2009 Tentang Perkembangan

⁴⁴ Soerjono Soekanto dan Sri Marmudji, *Penulisan Hukum Normatif*, (Jakarta: Rajawali, 1986), hal. 41.

Kependudukan Dan Pembangunan Keluarga, Peraturan Presiden Nomor 62 Tahun 2010 tentang Badan Kependudukan dan Keluarga Berencana Nasional (BKKBN) dan lain-lain.

b. Bahan Hukum Sekunder

Bahan yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer, seperti misalnya buku-buku yang relevan dengan penelitian, pidato pengukuhan guru-guru besar, hasil-hasil penelitian serta penelitian yang relevan dengan penelitian ini.

c. Bahan Hukum Tersier.

Bahan yang memberikan petunjuk dan penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder yang berupa kamus umum, kamus hukum, majalah, surat kabar dan jurnal-jurnal hukum, koran ilmiah.

4. Metode Pendekatan

Bila dilihat dari sudut tujuan penelitian hukum, penelitian ini dikategorikan sebagai penelitian hukum bersifat yuridis empiris (penelitian hukum kepustakaan), yaitu dengan cara meneliti bahan pustaka atau data sekunder belaka, yang mencakup penelitian terhadap asas-asas hukum, sistematika hukum, sinkronisasi hukum, sejarah hukum, perbandingan hukum,⁴⁵ serta hukum yang akan datang (futuristik).⁴⁶ Di samping penelitian hukum normatif, penelitian ini juga berupaya untuk meneliti data primer, yang dikenal sebagai penelitian hukum

⁴⁵ Bambang Sunggono, *Metodologi Penelitian Hukum*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2003), hal. 50-51.

⁴⁶ C.F.G. Sunaryati Hartono, *Penelitian Hukum di Indonesia pada akhir Abad ke-20*, (Bandung: Alumni, 1994), hal. 144.

yuridis empiris.⁴⁷

Di dalam penelitian hukum normatif, maka penelitian terhadap azas-azas hukum dilakukan terhadap kaidah-kaidah hukum, yang merupakan patokan-patokan berperilaku atau bersikap tidak pantas. Penelitian tersebut dapat dilakukan terutama bahan hukum primer dan sekunder yang mengandung kaidah-kaidah hukum. Penelitian terhadap sistematik hukum adalah khusus terhadap bahan-bahan hukum primer dan sekunder. Kerangka acuan yang dipergunakan adalah pengertian dasar dalam sistem hukum.

Penelitian terhadap taraf sinkronisasi vertikal dan horizontal bertujuan untuk mengungkapkan kenyataan, sampai sejauhmana perundang-undangan tertentu serasi secara vertikal, atau mempunyai keserasian secara horizontal dengan perundang-undangan yang sederajat mengenai bidang yang sama. Sedangkan penelitian hukum terhadap perbandingan hukum, biasanya merupakan penelitian sosiologi hukum, antropologi hukum, psikologi hukum, dan seterusnya. Sebagaimana halnya dengan perbandingan hukum, maka sejarah hukum berusaha untuk mengadakan identifikasi terhadap tahap-tahap perkembangan hukum, yang dapat dipersempit ruang lingkungannya menjadi sejarah perundang-undangan.

Penelitian hukum yang akan datang (futuristik) adalah tentang penelitian mengenai hukum apa yang sebaiknya diciptakan untuk masa yang akan datang, misalnya, penelitian untuk, menyusun kebijaksanaan baru di bidang hukum, atau untuk menyusun suatu rencana pembangunan hukum, selalu harus menggunakan

⁴⁷ Soerjono Soekanto dan Sri Marmudji, *Op.Cit*, hal. 15.

metode penelitian interdisipliner.⁴⁸

5. Alat Pengumpul Data

Bahan atau materi yang dipakai dalam tesis ini diperoleh melalui penelitian data berupa:

1. Studi kepustakaan/Studi dokumen.
2. Wawancara (Interview) yaitu tanya jawab langsung dengan sampel yang dijadikan responden.

6. Analisis Data

Analisis data dalam penelitian ini hukum mempergunakan metode pendekatan kualitatif bukan kuantitatif, karena tanpa menggunakan rumusan statistik, sedangkan penggunaan angka-angka hanya sebatas angka persentase sehingga diperoleh gambaran yang jelas dan menyeluruh mengenai masalah yang diteliti.⁴⁹

Analisa data dalam penelitian menurut Moleong adalah proses pengorganisasian dan mengurut data ke dalam pola, kategori dan satuan uraian dasar sehingga dapat diketemukan tema serta sesuai dengan yang disarankan oleh data. Data yang diperoleh baik saat pengumpulan data di lapangan maupun setelah data terkumpul, kemudian data yang terkumpul diolah agar sistematis. Data tersebut akan diolah mulai dari mengedit data, mengklasifikasikan, mereduksi,

⁴⁸ *Ibid.*, hal. 146.

⁴⁹ *Ibid.*, hal. 123.

menyajikan dan menyimpulkan.⁵⁰ Dalam penelitian ini menggunakan metode kualitatif yaitu dengan mendeskripsikan serta menjelaskan data yang diperoleh selama penelitian diproses dengan analisa dan teknik yang digunakan sesuai tahapan yang dikemukakan oleh Miles dan Humbermen dalam Moleong dengan model interaktif yang merupakan siklus pengumpulan data, reduksi data dan sajian serta kesimpulan.⁵¹



⁵⁰ Lexy J. Moleong, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, (Bandung: Remaja Rosda Karya, 2006), hal. 109.

⁵¹ *Ibid.*, hal. 110.

BAB II

PENGATURAN HUKUM TENTANG PELAKSANAAN PENGENDALIAN PENDUDUK DAN KELUARGA BERENCANA

Beberapa peraturan dasar dalam kaitannya dengan pelaksanaan pengendalian penduduk dan keluarga berencana ditemukan pada:

A. Undang Undang Nomor 52 Tahun 2009 Tentang Perkembangan Kependudukan dan Pembangunan Keluarga

Untuk menindak lanjuti penafsiran Undang Undang Dasar 1945 terutama Pasal 28 ayat (1) di atas, negara memberikan kewenangan kepada penyelenggara pemerintah (terutama bidang kependudukan) untuk mengundangkan Undang-Undang Nomor 52 Tahun 2009 tentang Perkembangan Kependudukan dan Pembangunan Keluarga pada tanggal 29 Oktober 2009, menggantikan Undang Undang sebelumnya Nomor 10 Tahun 1992. Dalam Undang Undang ini dapat terlihat jelas peraturan yang mengatur masalah kependudukan dan suatu landasan yang digunakan untuk membuat program kerja dalam usaha untuk menanggulangi masalah laju pertumbuhan penduduk/ledakan jumlah pertumbuhan penduduk yang merupakan “pekerjaan rumah” bagi pemerintah dari tahun ke tahun.

Pada Pasal 20 UU Nomor 52 tahun 2009 mengatakan: Untuk mewujudkan penduduk tumbuh seimbang dan keluarga berkualitas, Pemerintah menetapkan kebijakan keluarga berencana melalui penyelenggaraan program keluarga berencana.

Pasal ini menunjukkan komitmen awal pemerintah dalam mengatasi masalah kependudukan yang ada di negara kita khususnya di daerah-daerah yang masih besar laju pertumbuhan penduduknya.

Untuk masalah kebijakan keluarga pemerintah juga diatur dalam Undang-Undang ini yaitu pada Pasal 21 dan Pasal 22. Undang-Undang Nomor 52 Tahun 2009 tentang Perkembangan Kependudukan dan Pembangunan Keluarga mengatakan:

Kebijakan keluarga berencana dilaksanakan untuk membantu calon atau pasangan suami istri dalam mengambil keputusan dan mewujudkan hak reproduksi secara bertanggung jawab tentang:

- a. Usia ideal perkawinan
- b. Usia ideal untuk melahirkan
- c. Jumlah ideal anak
- d. Jarak ideal kelahiran anak
- e. Penyuluhan kesehatan reproduksi.⁵²

Selanjutnya dijelaskan:

Kebijakan keluarga berencana sebagaimana dimaksud dalam Pasal 21 dilakukan upaya :

- a. Peningkatan keterpaduan dan peran serta masyarakat
- b. Pembinaan keluarga
- c. Pengaturan kehamilan dengan memperhatikan agama, kondisi perkembangan sosial ekonomi dan budaya, serta tata nilai yang hidup dalam masyarakat.⁵³

Pada Pasal ini sudah sangat jelas perlunya kesadaran masyarakat dalam menjalankan program pemerintah.

Kemudian ditentukan dalam perundang-undangan tersebut:

Pemerintah dan pemerintah daerah wajib meningkatkan akses dan kualitas informasi, pendidikan, konseling, dan pelayanan kontrasepsi dengan cara:

- a. menyediakan metode kontrasepsi sesuai dengan pilihan pasangan suami istri dengan mempertimbangkan usia, paritas, jumlah anak, kondisi kesehatan, dan norma agama
- b. menyeimbangkan kebutuhan laki-laki dan perempuan\
- c. menyediakan informasi yang lengkap, akurat, dan mudah diperoleh tentang efek samping, komplikasi, dan kegagalan kontrasepsi,

⁵² Pasal 21 ayat (1) Undang-Undang Nomor 52 Tahun 2009 tentang Perkembangan Kependudukan dan Pembangunan Keluarga

⁵³ Pasal 22 ayat (1) Undang-Undang Nomor 52 Tahun 2009 tentang Perkembangan Kependudukan dan Pembangunan Keluarga

termasuk manfaatnya dalam pencegahan penyebaran virus penyebab penyakit penurunan daya tahan tubuh dan infeksi menular karena hubungan seksual.

- d. Meningkatkan keamanan, keterjangkauan, jaminan kesehatan, serta ketersediaan alat, obat dan cara kontrasepsi yang bermutu tinggi
- e. Meningkatkan kualitas sumber daya manusia petugas keluarga berencana
- f. Menyediakan pelayanan ulang dan penanganan efek samping dan komplikasi pemakaian alat kontrasepsi
- g. Menyediakan pelayanan kesehatan reproduksi esensial di tingkat primer dan komprehensif pada tingkat rujukan
- h. Melakukan promosi pentingnya ASI serta menyusui secara eksklusif untuk mencegah kehamilan 6 bulan pasca kelahiran, meningkatkan derajat kesehatan ibu, bayi dan anak
- i. Melalui pemberian informasi tentang pencegahan terjadinya ketidakmampuan pasangan untuk mempunyai anak setelah 12 bulan tanpa menggunakan alat pengaturan kehamilan bagi pasangan suami istri.⁵⁴

Sementara untuk Pasal 24 sendiri khususnya ayat (3) mengatakan Penyelenggaraan pelayanan kontrasepsi dilakukan dengan cara yang dapat dipertanggung jawabkan dari segi agama, norma budaya, etika, serta segi kesehatan.

Menyikapi pasal 23 tadi pada Pasal 25 ayat (1) menindaklanjutinya dengan cara sesuai dengan isinya yaitu: Suami dan/atau istri mempunyai kedudukan hak, dan kewajiban yang sama dalam melaksanakan keluarga berencana.

Hal diatas juga sesuai dengan Pasal 5 dan 6 mengenai Hak dan kewajiban penduduk. Isi dari pasal tersebut diperkuat dengan adanya Pasal 26 ayat (1) yang menyatakan: Penggunaan alat, obat, dan cara kontrasepsi yang menimbulkan risiko terhadap kesehatan dilakukan atas persetujuan suami istri setelah

⁵⁴ Pasal 23 ayat (1) Undang-Undang Nomor 52 Tahun 2009 tentang Perkembangan Kependudukan dan Pembangunan Keluarga

mendapatkan informasi dari tenaga kesehatan yang memiliki dan kewenangan untuk itu.

Sementara untuk Pasal 27 sendiri mengatakan Setiap orang dilarang memalsukan dan menyalahgunakan alat, obat, dan cara kontrasepsi di luar tujuan dan prosedur yang ditetapkan.

Dari Pasal 27 tadi kita perlu mendapatkan informasi yang lebih akurat mengenai alat kontrasepsi itu sendiri sesuai bunyi dari **Pasal 28** yaitu. Penyempaaian informasi dan/atau peragaan alat, obat, dan cara kontrasepsi hanya dapat dilakukan oleh tenaga kesehatan dan tenaga lain yang terlatih serta dilaksanakan di tempat dan dengan cara yang layak.

Untuk peredaran alat dan obat mengenai kontrasepsi pemerintah wajib untuk mengatur guna menghindari penyalahgunaannya. Hal tersebut sebagaimana diatur dalam Pasal 29 ayat (1) berbunyi: Pemerintah dan pemerintah daerah mengatur pengadaan dan penyebaran alat dan obat kontrasepsi berdasarkan keseimbangan antara kenutuhan, penyediaan, dan pemerataan pelayanan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

B. Peraturan Pemerintah Nomor 87 Tahun 2014 Tentang Perkembangan Kependudukan Dan Pembangunan Keluarga, Keluarga Berencana, Dan Sistem Informasi Keluarga

Hakikat pembangunan nasional sebagai pengamalan Pancasila dan UUD`1945 adalah pembangunan manusia seutuhnya. Pembangunan nasional mencakup semua dimensi dan aspek kehidupan termasuk perkembangan kependudukan dan pembangunan keluarga.

Perkembangan kependudukan masih menjadi masalah utama di Indonesia, dengan fakta-fakta laju pertumbuhan penduduk tetap tinggi, kematian anak dan ibu tetap tinggi, akses terhadap pelayanan kesehatan dan keluarga berencana yang masih kurang ditambah lagi dengan kualitas penduduk Indonesia yang semakin menurun dan sangat memprihatinkan.

Untuk melaksanakan ketentuan Pasal 12 ayat (2), Pasal 22 ayat (3), dan Pasal 50 ayat (4) Undang-Undang Nomor 52 Tahun 2009 tentang Perkembangan Kependudukan dan Pembangunan Keluarga perlu ditetapkan Peraturan Pemerintah tentang Perkembangan Kependudukan dan Pembangunan Keluarga, Keluarga Berencana, dan Sistem Informasi Keluarga.⁵⁵

Peraturan Pemerintah Nomor 87 Tahun 2014 Tentang Perkembangan Kependudukan Dan Pembangunan Keluarga, Keluarga Berencana, Dan Sistem Informasi Keluarga terdiri dari 9 (sembilan) bab dan 78 pasal.

Dijelaskan dalam peraturan pemerintah tersebut: Pemerintah menetapkan kebijakan nasional perkembangan kependudukan dan pembangunan keluarga sebagai bagian dari rencana pembangunan jangka panjang, rencana pembangunan jangka menengah, dan rencana kerja pemerintah.⁵⁶

Hal yang dapat dijelaskan bahwa keseriusan pemerintah dalam mengatasi masalah kependudukan yang ada dari tahun ke tahun. Perkembangan Kependudukan dan Pembangunan Keluarga harus mendapatkan perhatian khusus

⁵⁵ Perihal Menimbang Peraturan Pemerintah Nomor 87 Tahun 2014 Tentang Perkembangan Kependudukan Dan Pembangunan Keluarga, Keluarga Berencana, Dan Sistem Informasi Keluarga

⁵⁶ Pasal 4 Peraturan Pemerintah Nomor 87 Tahun 2014 Tentang Perkembangan Kependudukan Dan Pembangunan Keluarga, Keluarga Berencana, Dan Sistem Informasi Keluarga

dalam rangka pembangunan nasional yang berkelanjutan, penduduk harus menjadi titik sentral pembangunan agar setiap penduduk dan generasinya mendatang dapat hidup sehat, sejahtera, produktif dan harmonis dengan lingkungannya serta menjadi sumber daya manusia yang berkualitas bagi pembangunan.

C. Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 153 Tahun 2014 Tentang Grand Design Pembangunan Kependudukan

Grand Design Pembangunan Kependudukan yang selanjutnya disingkat GDPK adalah arahan kebijakan yang dituangkan dalam program lima tahunan Pembangunan Kependudukan Indonesia untuk mewujudkan target pembangunan kependudukan.⁵⁷

Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 153 Tahun 2014 Tentang Grand Design Pembangunan Kependudukan diterbitkan karena:

- a. sampai dengan saat ini laju pertumbuhan penduduk masih tinggi, kualitas penduduk masih rendah, pembangunan keluarga belum optimal, persebaran penduduk belum proporsional, dan administrasi kependudukan belum tertib;
- b. bahwa untuk menyelesaikan permasalahan tersebut memerlukan koordinasi dan sinergi yang erat antar Pemerintah, Pemerintah Daerah, dan masyarakat;
- c. bahwa berdasarkan pertimbangan sebagaimana dimaksud pada huruf a dan huruf b, perlu menetapkan Peraturan Presiden tentang Grand Design Pembangunan Kependudukan.⁵⁸

Arah kebijakan dari Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 153 Tahun 2014 Tentang Grand Design Pembangunan Kependudukan meliputi:

- (1) Pembangunan Kependudukan menggunakan pendekatan hak asasi sebagai prinsip utama untuk mencapai kaidah berkeadilan.

⁵⁷ Pasal 1 Butir 1 Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 153 Tahun 2014 Tentang Grand Design Pembangunan Kependudukan

⁵⁸ Perihal menimbang Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 153 Tahun 2014 Tentang Grand Design Pembangunan Kependudukan

- (2) Pembangunan Kependudukan mengakomodasi partisipasi semua pemangku kepentingan, baik di tingkat pusat, daerah, maupun masyarakat.
- (3) Pembangunan Kependudukan menitikberatkan penduduk sebagai pelaku dan penikmat pembangunan.
- (4) Pembangunan Kependudukan diarahkan untuk mencapai pembangunan berkelanjutan.
- (5) Pembangunan Kependudukan berpedoman pada rencana pembangunan jangka menengah dan rencana⁵⁹

Untuk mengendalikan kuantitas penduduk dan pencapaian penduduk

tumbuh seimbang, dan keluarga berkualitas, Pemerintah dan Pemerintah Daerah melakukan:

- a. pengaturan fertilitas; dan
- b. penurunan mortalitas.

Pengaturan fertilitas dilakukan melalui program keluarga berencana.

Program keluarga berencana meliputi:

- a. pendewasaan usia perkawinan;
- b. pengaturan kehamilan yang diinginkan;
- c. pembinaan kesertaan keluarga berencana;
- d. peningkatan kesejahteraan keluarga;
- e. penggunaan alat, obat, dan atau cara pengaturan kehamilan;
- f. peningkatan akses pelayanan keluarga berencana; dan
- g. peningkatan pendidikan dan peran wanita.⁶⁰

Pengaturan fertilitas dilaksanakan melalui upaya pembudayaan norma keluarga kecil, bahagia, dan sejahtera. Penurunan mortalitas dilakukan melalui:

- a. penurunan angka kematian ibu hamil;
- b. penurunan angka kematian ibu melahirkan;
- c. penurunan angka kematian pasca melahirkan; dan

⁵⁹ Pasal 2 Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 153 Tahun 2014 Tentang Grand Design Pembangunan Kependudukan

⁶⁰ Pasal 5 ayat (3) Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 153 Tahun 2014 Tentang Grand Design Pembangunan Kependudukan

d. penurunan angka kematian bayi dan anak.⁶¹

D. Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 62 Tahun 2010 Tentang Badan Kependudukan dan Keluarga Berencana Nasional

Pada peraturan presiden ini menjelaskan Tujuan dan Fungsi utama dari BKKBN sesuai dengan yang tertera pada pasal 2 dan pasal 3 ayat (1) dan ayat (2). Untuk lebih rincinnya tugas BKKBN diatur oleh perpres ini yang terdapat pada pasal 2 yang berbunyi: BKKBN mempunyai tugas melaksanakan tugas pemerintah dibidang pengendalian penduduk dan penyelenggaraan keluarga berencana.

Sedangkan untuk fungsinya sendiri tertera pada Pasal 3 ayat (1), yang berbunyi

- a. Perumusan kebijakan nasional di bidang pengendalian penduduk dan penyelenggaraan keluarga berencana
- b. Penetapan norma, standar, prosedur, dan kriteria di bidang pengendalian penduduk dan penyelenggaraan keluarga berencana
- c. Pelaksanaan advokasi dan koordinasi di bidang pengendalian penduduk dan penyelenggaraan keluarga berencana
- d. Penyelenggaraan komunikasi, informasi, dan edukasi di bidang pengendalian penduduk dan penyelenggaraan keluarga berencana
- e. Penyelenggaraan pemantauan dan evaluasi di bidang pengendalian, Pembinaan, pembimbingan, dan fasilitasi di bidang pengendalian pertumbuhan penduduk dan penyelenggaraan

⁶¹ Pasal 5 ayat (5) Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 153 Tahun 2014 Tentang Grand Design Pembangunan Kependudukan

BAB III

PENYELENGGARAAN KEWENANGAN BIDANG PENGENDALIAN PENDUDUK DAN KELUARGA BERENCANA DI KOTA MEDAN

A. Teori Kewenangan

1. Pengertian dan Sumber Kewenangan

Kewenangan amat sangat penting bagi suatu lembaga maupun badan dalam menjalankan fungsi dan tugasnya. Tetapi meskipun demikian kewenangan juga memiliki batasan tertentu sehingga suatu badan mengetahui secara pasti mana yang dapat dilakukannya dan mana yang tidak. Pengertian kewenangan menurut kamus besar bahasa Indonesia (KBBI) adalah kekuasaan membuat keputusan memerintah dan melimpahkan tanggung jawab kepada orang lain. Berbicara kewenangan memang menarik, karena secara alamiah manusia sebagai makhluk sosial memiliki keinginan untuk diakui ekstensinya sekecil apapun dalam suatu komunitasnya, dan salah satu faktor yang mendukung keberadaan ekstensi tersebut adalah memiliki kewenangan.⁶²

Menurut Ateng Syafrudin ada perbedaan antara pengertian kewenangan dengan wewenang, kewenangan (*authority gezag*) adalah apa yang disebut kekuasaan formal, kekuasaan yang berasal dari kekuasaan yang diberikan oleh Undang-Undang, sedangkan wewenang (*competence bevoegheid*) hanya mengenai suatu "*onderdeel*" (bagian) tertentu saja dari kewenangan. Didalam

⁶² Departemen Pendidikan Nasional, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Jakarta: PN. Balai Pustaka, hal. 1471.

kewenangan terdapat wewenang-wewenang (*rechtsbe voegdheden*).⁶³ Wewenang merupakan lingkup tindakan hukum publik, lingkup wewenang pemerintahan, tidak hanya meliputi wewenang membuat keputusan pemerintah (*bestuur*), tetapi meliputi wewenang dalam rangka pelaksanaan tugas, dan memberikan wewenang serta distribusi wewenang utamanya ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan.

Secara yuridis pengertian wewenang adalah kemampuan yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan untuk menimbulkan akibat-akibat hukum⁶⁴. Sedangkan pengertian wewenang menurut H.D.Stoud adalah bahwa wewenang dapat dijelaskan sebagai keseluruhan aturan-aturan yang berkenaan dengan perolehan dan penggunaan wewenang pemerintah oleh subjek hukum publik dalam hukum publik.⁶⁵

Dalam literatur ilmu politik, ilmu pemerintahan, dan ilmu hukum sering ditemukan istilah kekuasaan, kewenangan, dan wewenang. Kekuasaan sering disamakan begitu saja dengan kewenangan, dan kekuasaan sering dipertukarkan dengan istilah kewenangan, demikian pula sebaliknya. Bahkan kewenangan sering disamakan juga dengan wewenang. Kekuasaan biasanya berbentuk hubungan dalam arti bahwa “ada satu pihak yang memerintah dan pihak lain yang

⁶³ Ateng Syafrudin, “Menuju Penyelenggaraan Pemerintahan Negara yang Bersih dan Bertanggungjawab”, Jurnal Pro Justisia Edisi IV, Universitas Parahyangan, Bandung, 2000, hal.22.

⁶⁴ *Ibid.*

⁶⁵ Indrohato, Asas-Asas Umum Pemerintahan yang baik, dalam Paulus Efindie Lotulung, Himpunan Makalah Asas-Asas Umum Pemerintahan yang baik, Bandung: Citra Aditya Bakti, 1994, hal.65.

diperintah” (*the rule and the ruled*).⁶⁶

Berdasarkan pengertian tersebut di atas, dapat terjadi kekuasaan yang tidak berkaitan dengan hukum. Kekuasaan yang tidak berkaitan dengan hukum oleh Henc van Maarseven disebut sebagai “*blote match*”,⁶⁷ sedangkan kekuasaan yang berkaitan dengan hukum oleh Max Weber disebut sebagai wewenang rasional atau legal, yakni wewenang yang berdasarkan suatu sistem hukum ini dipahami sebagai suatu kaidah-kaidah yang telah diakui serta dipatuhi oleh masyarakat dan bahkan yang diperkuat oleh negara.⁶⁸

Dalam hukum publik, wewenang berkaitan dengan kekuasaan. Kekuasaan memiliki makna yang sama dengan wewenang karena kekuasaan yang dimiliki oleh Eksekutif, Legislatif dan Yudikatif adalah kekuasaan formal. Kekuasaan merupakan unsur esensial dari suatu negara dalam proses penyelenggaraan pemerintahan di samping unsur-unsur lainnya, yaitu:

1. hukum;
2. kewenangan (wewenang);
3. keadilan;
4. kejujuran;
5. kebijakbestarian; dan
6. kebajikan.⁶⁹

Kekuasaan merupakan inti dari penyelenggaraan negara agar negara dalam keadaan bergerak (*de staat in beweging*) sehingga negara itu dapat berkiprah,

⁶⁶ Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 1998, hal.35-36.

⁶⁷ Suwoto Mulyosudarmo, *Kekuasaan dan Tanggung Jawab Presiden Republik Indonesia, Suatu Penelitian Segi-Segi Teoritik dan Yuridis Pertanggungjawaban Kekuasaan*, Jakarta: Universitas Airlangga, 1990, hal.30.

⁶⁸ A. Gunawan Setiardja, *Dialektika Hukum dan Moral dalam Pembangunan Masyarakat Indonesia*, Yogyakarta: Kanisius, 1990, hal.52.

⁶⁹ Rusadi Kantaprawira, “*Hukum dan Kekuasaan*”, Makalah, Yogyakarta: Universitas Islam Indonesia, 1998, hal.37-38.

bekerja, berkapasitas, berprestasi, dan berkinerja melayani warganya. Oleh karena itu negara harus diberi kekuasaan. Kekuasaan menurut Miriam Budiardjo adalah kemampuan seseorang atau sekelompok orang manusia untuk mempengaruhi tingkah laku seseorang atau kelompok lain sedemikian rupa sehingga tingkah laku itu sesuai dengan keinginan dan tujuan dari orang atau negara.⁷⁰

Agar kekuasaan dapat dijalankan maka dibutuhkan penguasa atau organ sehingga negara itu dikonsepsikan sebagai himpunan jabatan-jabatan (*een ambten complex*) di mana jabatan-jabatan itu diisi oleh sejumlah pejabat yang mendukung hak dan kewajiban tertentu berdasarkan konstruksi subyek-kewajiban⁷¹. Dengan demikian kekuasaan mempunyai dua aspek, yaitu aspek politik dan aspek hukum, sedangkan kewenangan hanya beraspek hukum semata. Artinya, kekuasaan itu dapat bersumber dari konstitusi, juga dapat bersumber dari luar konstitusi (*inkonstitusional*), misalnya melalui kudeta atau perang, sedangkan kewenangan jelas bersumber dari konstitusi.

Ateng Syafrudin berpendapat ada perbedaan antara pengertian kewenangan dan wewenang.⁷² Kita harus membedakan antara kewenangan (*authority, gezag*) dengan wewenang (*competence, bevoegheid*). Kewenangan adalah apa yang disebut kekuasaan formal, kekuasaan yang berasal dari kekuasaan yang diberikan oleh undang-undang, sedangkan wewenang hanya mengenai suatu “*onderdeel*” (bagian) tertentu saja dari kewenangan. Di dalam kewenangan

⁷⁰ Miriam Budiardjo, *Op Cit*, hal.35.

⁷¹ Rusadi Kantaprawira, *Op Cit*, hal.39.

⁷² Ateng Syafrudin, *Menuju Penyelenggaraan Pemerintahan Negara yang Bersih dan Bertanggung Jawab*, Jurnal Pro Justisia Edisi IV, (Bandung, Universitas Parahyangan, 2000), hal. 22

terdapat wewenang-wewenang (*rechtsbe voegdheden*). Wewenang merupakan lingkup tindakan hukum publik, lingkup wewenang pemerintahan, tidak hanya meliputi wewenang membuat keputusan pemerintah (*bestuur*), tetapi meliputi wewenang dalam rangka pelaksanaan tugas, dan memberikan wewenang serta distribusi wewenang utamanya ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan.

Kewenangan yang dimiliki oleh organ (institusi) pemerintahan dalam melakukan perbuatan nyata (*riil*), mengadakan pengaturan atau mengeluarkan keputusan selalu dilandasi oleh kewenangan yang diperoleh dari konstitusi secara atribusi, delegasi, maupun mandat. Suatu atribusi menunjuk pada kewenangan yang asli atas dasar konstitusi (UUD). Pada kewenangan delegasi, harus ditegaskan suatu pelimpahan wewenang kepada organ pemerintahan yang lain. Pada mandat tidak terjadi pelimpahan apapun dalam arti pemberian wewenang, akan tetapi, yang diberi mandat bertindak atas nama pemberi mandat. Dalam pemberian mandat, pejabat yang diberi mandat menunjuk pejabat lain untuk bertindak atas nama mandator (pemberi mandat).

Bagir Manan mengemukakan bahwa wewenang dalam bahasa hukum tidak sama dengan kekuasaan (*match*). Kekuasaan hanya menggambarkan hak untuk berbuat atau tidak berbuat. Di dalam hukum, wewenang sekaligus berarti hak dan kewajiban (*rechten en plichten*). Di dalam kaitan dengan otonomi daerah, hak mengandung pengertian kekuasaan untuk mengatur sendiri (*zelfregelen*), sedangkan kewajiban secara horizontal berarti kekuasaan untuk menyelenggarakan pemerintahan sebagaimana mestinya. Vertikal berarti kekuasaan untuk menjalankan pemerintahan dalam suatu tertib ikatan

pemerintahan negara secara keseluruhan.⁷³

Dari berbagai pengertian kewenangan sebagaimana tersebut di atas, dapat disimpulkan bahwa kewenangan (*authority*) memiliki pengertian yang berbeda dengan wewenang (*competence*). Kewenangan merupakan kekuasaan formal yang berasal dari undang-undang, sedangkan wewenang adalah suatu spesifikasi dari kewenangan, artinya barang siapa (subyek hukum) yang diberikan kewenangan oleh undang-undang, maka ia berwenang untuk melakukan sesuatu yang tersebut dalam kewenangan itu.

Didalam hukum dikenal asas legalitas yang menjadi pilar utamanya dan merupakan salah satu prinsip utama yang dijadikan dasar dalam setiap penyelenggaraan pemerintahan dan kenegaraan di setiap negara hukum terutama bagi negara-negara hukum dan kontinental.⁷⁴

Menurut Indroharto bahwa wewenang diperoleh secara atribusi, delegasi, dan mandat, kewenangan atribusi lazimnya digariskan melalui pembagian kekuasaan negara oleh Undang-Undang Dasar, kewenangan delegasi dan mandat adalah kewenangan yang berasal dari pelimpahan.

Pada kewenangan delegasi, harus ditegaskan suatu pelimpahan wewenang kepada organ pemerintahan yang lain. Pada mandat tidak terjadi pelimpahan apapun dalam arti pemberian wewenang, akan tetapi, yang diberi mandat bertindak atas nama pemberi mandat. Dalam pemberian mandat, pejabat yang

⁷³ Bagir manan, *Wewenang Provinsi, Kabupaten dan Kota dalam Rangka Otonomi Daerah*. (Jakarta: Erlangga, 2008), hal. 1-2

⁷⁴ Tubagus Ronny Rahman Nitibaskara, *Paradoksial Konflik dan Otonomi Daerah, Sketsa Bayang-Bayang Konflik dalam Prospek Masa Depan Otonomi Daerah*, Jakarta: Sinar Mulia, 2002, hal. 65.

diberi mandat menunjuk pejabat lain untuk bertindak atas nama mandator (pemberi mandat).

J.G. Brouwer berpendapat bahwa atribusi merupakan kewenangan yang diberikan kepada suatu organ (institusi) pemerintahan atau lembaga negara oleh suatu badan legislatif yang independen. Kewenangan ini adalah asli, yang tidak diambil dari kewenangan yang ada sebelumnya. Badan legislatif menciptakan kewenangan mandiri dan bukan perluasan kewenangan sebelumnya dan memberikan kepada organ yang berkompeten.

Delegasi adalah kewenangan yang dialihkan dari kewenangan atribusi dari suatu organ (institusi) pemerintahan kepada organ lainnya sehingga delegator (organ yang telah memberi kewenangan) dapat menguji kewenangan tersebut atas namanya, sedangkan pada Mandat, tidak terdapat suatu pemindahan kewenangan tetapi pemberi mandat (mandator) memberikan kewenangan kepada organ lain (mandataris) untuk membuat keputusan atau mengambil suatu tindakan atas namanya.

Ada perbedaan mendasar antara kewenangan atribusi dan delegasi. Pada atribusi, kewenangan yang ada siap dilimpahkan, tetapi tidak demikian pada delegasi. Berkaitan dengan asas legalitas, kewenangan tidak dapat didelegasikan secara besar-besaran, tetapi hanya mungkin dibawah kondisi bahwa peraturan hukum menentukan mengenai kemungkinan delegasi tersebut.

Delegasi harus memenuhi syarat-syarat sebagai berikut⁷⁵:

- a. delegasi harus definitif, artinya delegasi tidak dapat lagi menggunakan sendiri wewenang yang telah dilimpahkan itu;

⁷⁵ Philipus M. Hadjon, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Yogyakarta: Gajah Mada University Press, 1994, hal. 5.

- b. delegasi harus berdasarkan ketentuan perundang-undangan, artinya delegasi hanya dimungkinkan jika ada ketentuan yang memungkinkan untuk itu dalam peraturan perundang-undangan;
- c. delegasi tidak kepada bawahan, artinya dalam hierarki kepegawaian tidak diperkenankan adanya delegasi;

Bagir Manan, menyatakan dalam Hukum Tata Negara, kekuasaan menggambarkan hak untuk berbuat atau tidak berbuat. Wewenang mengandung arti hak dan kewajiban. Hak berisi kebebasan untuk melakukan tindakan tertentu. Dalam hukum administrasi negara wewenang pemerintahan yang bersumber dari peraturan perundang-undangan diperoleh melalui cara-cara yaitu atribusi, delegasi, dan mandat.⁷⁶

Philipus M. Hadjon, mengatakan bahwa setiap tindakan pemerintahan disyaratkan harus bertumpu atas kewenangan yang sah. Kewenangan itu diperoleh melalui tiga sumber, yaitu atribusi, delegasi, dan mandat. Kewenangan atribusi lazimnya digariskan melalui pembagian kekuasaan negara oleh undang-undang dasar, sedangkan kewenangan delegasi dan mandat adalah kewenangan yang berasal dari pelimpahan. Kemudian Philipus M Hadjon pada dasarnya membuat perbedaan antara delegasi dan mandat. Dalam hal delegasi mengenai prosedur pelimpahannya berasal dari suatu organ pemerintahan kepada organ pemerintahan yang lainnya dengan peraturan perundang-undangan, dengan tanggung jawab dan tanggung gugat beralih ke delegataris. Pemberi delegasi tidak dapat menggunakan wewenang itu lagi, kecuali setelah ada pencabutan dengan berpegang dengan asas "*contrarius actus*".⁷⁷

⁷⁶ Bagir Manan, *Wewenang Provinsi, Kabupaten, dan Kota dalam rangka Otonomi Daerah*, Bandung: Fakultas Hukum Unpad, 2000, hal. 1-2

⁷⁷ Philipus M. Hadjon, *Op.Cit*, hal. 8.

Artinya, setiap perubahan, pencabutan suatu peraturan pelaksanaan perundang-undangan, dilakukan oleh pejabat yang menetapkan peraturan dimaksud, dan dilakukan dengan peraturan yang setaraf atau yang lebih tinggi. Dalam hal mandat, prosedur pelimpahan dalam rangka hubungan atasan bawahan yang bersifat rutin. Adapun tanggung jawab dan tanggung gugat tetap pada pemberi mandat. Setiap saat pemberi mandat dapat menggunakan sendiri wewenang yang dilimpahkan itu.⁷⁸

Atribusi terjadinya pemberian wewenang pemerintahan yang baru oleh suatu ketentuan dalam peraturan perundang-undangan. Atribusi kewenangan dalam peraturan perundang-undangan adalah pemberian kewenangan membentuk peraturan perundang-undangan yang pada puncaknya diberikan oleh UUD 1945 atau UU kepada suatu lembaga negara atau pemerintah. Kewenangan tersebut melekat terus menerus dan dapat dilaksanakan atas prakarsa sendiri setiap diperlukan. Disini dilahirkan atau diciptakan suatu wewenang baru.⁷⁹ Legislator yang kompeten untuk memberikan atribusi wewenang pemerintahan dibedakan : *Original legislator*, dalam hal ini di tingkat pusat adalah MPR sebagai pembentuk Undang-undang Dasar dan DPR bersama Pemerintah sebagai yang melahirkan suatu undang-undang. Dalam kaitannya dengan kepentingan daerah, oleh konstitusi diatur dengan melibatkan DPD. Di tingkat daerah yaitu DPRD dan pemerintah daerah yang menghasilkan Peraturan Daerah. Dalam Pasal 22 ayat (1), UUD 1945 memberikan kewenangan kepada Presiden untuk membentuk

⁷⁸ Ridwan HR. *Hukum Administrasi Negara*. Jakarta: PT Raja Grafindo Persada. 2013, hal. 108-109.

⁷⁹ *Ibid*, hal. 104.

Peraturan Pemerintah Pengganti UU jika terjadi kepentingan yang memaksa. *Delegated legislator*, dalam hal ini seperti presiden yang berdasarkan suatu undang-undang mengeluarkan peraturan pemerintah, yaitu diciptakan wewenang-wewenang pemerintahan kepada badan atau jabatan tata usaha negara tertentu.

Pada delegasi, terjadilah pelimpahan suatu wewenang yang telah ada oleh badan atau jabatan tata usaha negara yang telah memperoleh wewenang pemerintahan secara atributif kepada badan atau jabatan tata usaha negara lainnya. Jadi suatu delegasi selalu didahului oleh adanya suatu atribusi wewenang.⁸⁰ Misal, dalam Peraturan Presiden Nomor 47 Tahun 2009 Tentang Pembentukan dan Organisasi Kementerian Negara Pasal 93 (1) Pejabat struktural eselon I diangkat dan diberhentikan oleh Presiden atas usul Menteri yang bersangkutan (2) Pejabat struktural eselon II ke bawah diangkat dan diberhentikan oleh Menteri yang bersangkutan. (3) Pejabat struktural eselon III ke bawah dapat diangkat dan diberhentikan oleh Pejabat yang diberi pelimpahan wewenang oleh Menteri yang bersangkutan.⁸¹

Pengertian mandat dalam asas-asas Hukum Administrasi Negara, berbeda dengan pengertian mandataris dalam konstruksi mandataris menurut penjelasan UUD 1945 sebelum perubahan. Dalam Hukum Administrasi Negara mandat diartikan sebagai perintah untuk melaksanakan atasan, kewenangan dapat sewaktu-waktu dilaksanakan oleh pemberi mandat, dan tidak terjadi peralihan tanggung jawab. Berdasarkan uraian tersebut, apabila wewenang yang diperoleh organ pemerintahan secara atribusi itu bersifat asli yang berasal dari peraturan

⁸⁰ *Ibid.* hal. 104-105.

⁸¹ *Ibid.*

perundang-undangan, yaitu dari redaksi pasal-pasal tertentu dalam peraturan perundang-undangan. Penerima dapat menciptakan wewenang baru atau memperluas wewenang yang sudah ada dengan tanggung jawab intern dan ekstern pelaksanaan wewenang yang diatribusikan sepenuhnya berada pada penerima wewenang (atributaris).⁸²

2. Sifat dan Batasan Kewenangan

Sebagaimana disebutkan sebelumnya bahwa suatu kewenangan tersebut harus diterbitkan berdasarkan sifat dan batasan kewenangan. Dengan sifat dan batasan tersebut maka kewenangan dapat berjalan pada koridor pengawasan yang baik dari pemberi kewenangan.

Sifat kewenangan secara umum dibagi atas 3 (tiga) macam, yaitu yang bersifat terikat, yang bersifat fakultatif (pilihan) dan yang bersifat bebas. Hal tersebut sangat berkaitan dengan kewenangan pembuatan dan penerbitan keputusan-keputusan (*besluiten*) dan ketetapan-ketetapan (*beschikingen*) oleh organ pemerintahan sehingga dikenal adanya keputusan yang bersifat terikat dan bebas.

Menurut Indroharto, kewenangan yang bersifat terikat terjadi apabila peraturan dasarnya menentukan kapan dan dalam keadaan yang bagaimana kewenangan tersebut dapat digunakan atau peraturan dasarnya sedikit banyak menentukan tentang isi dan keputusan yang harus diambil. Pada kewenangan fakultatif apabila dalam hal badan atau pejabat tata usaha negara yang bersangkutan tidak wajib menerapkan kewenangannya atau sedikit banyak masih

⁸² *Ibid*, hal. 109.

ada pilihan, sekalipun pilihan itu hanya dapat dilakukan dalam hal-hal tertentu atau keadaan tertentu sebagaimana ditentukan oleh peraturan dasarnya. Dan yang ketiga yaitu kewenangan bebas yakni terjadi apabila peraturan dasarnya memberikan kebebasan kepada badan atau pejabat tata usaha negara untuk menentukan sendiri isi dari keputusan yang akan dikeluarkannya. Philipus M Hadjon membagi kewenangan bebas dalam dua kategori yaitu kebebasan kebijaksanaan dan kebebasan penilaian yang selanjutnya disimpulkan bahwa ada dua jenis kekuasaan bebas yaitu kewenangan untuk memutuskan mandiri dan kewenangan interpretasi terhadap norma-norma tersamar (*verge norm*).

Di dalam negara hukum dikenal asas legalitas yang menjadi pilar utama dan merupakan salah satu prinsip utama yang dijadikan dasar dalam setiap penyelenggaraan pemerintahan dan kenegaraan di setiap negara hukum terutama bagi negara-negara hukum dan sistem kontinental⁸³. Philipus M Hadjon mengemukakan bahwa kewenangan diperoleh melalui tiga sumber yaitu atribus, delegasi, mandat. Kewenangan atribus lazimnya digariskan melalui pembagian kekuasaan negara oleh Undang-Undang Dasar, kewenangan delegasi dan mandat adalah kewenangan yang berasal dari pelimpahan. Setiap kewenangan dibatasi oleh isi atau materi wilayah dan waktu. Cacat dalam aspek-aspek tersebut dapat menimbulkan cacat kewenangan.

⁸³ Tubagus Ronny Rahman Nitibaskara, *Op. Cit*, hal. 65.

B. Gambaran Umum Badan Pemberdayaan Perempuan Dan Keluarga Berencana Kota Medan

1. Tugas dan Fungsi Badan Pemberdayaan Perempuan Dan Keluarga Berencana Kota Medan

Badan Pemberdayaan Perempuan Dan Keluarga Berencana Kota Medan (BPPKB Kota Medan) dibentuk atas dasar hukum Peraturan Pemerintah nomor 41 tahun 2007 tentang Organisasi Perangkat dan Peraturan Daerah Kota Medan nomor : 3 tahun 2009 tentang Pembentukan Organisasi dan Tata Kerja Perangkat Daerah Kota Medan.

Badan Pemberdayaan Perempuan Dan Keluarga Berencana Kota Medan merupakan unsur pendukung dari tugas Kepala Daerah yang dipimpin oleh Kepala Badan dan berkedudukan dibawah dan bertanggung jawab kepada Walikota melalui Sekretaris Daerah. Badan Pemberdayaan Perempuan Dan Keluarga Berencana mempunyai tugas melaksanakan penyusunan dan pelaksanaan kebijakan urusan pemerintah daerah di bidang Pemberdayaan Perempuan, Perlindungan Anak dan Keluarga Berencana.

Dalam melaksanakan tugasnya Badan Pemberdayaan Perempuan Dan Keluarga Berencana mempunyai fungsi:

- a. Perumusan Kebijakan teknis dibidang pemberdayaan perempuan, perlindungan anak dan keluarga berencana.
- b. Pemberian dukungan atas penyelenggaraan pemerintah daerah dibidang pemberdayaan perempuan, perlindungan anak dan keluarga berencana.
- c. Pembinaan dan pelaksanaan tugas dibidang pemberdayaan perempuan, perlindungan anak dan keluarga berencana.

- d. Pelaksanaan tugas lain yang diberikan oleh Walikota sesuai dengan tugas dan fungsinya.

2. Struktur Organisasi

Badan Pemberdayaan Perempuan Dan Keluarga Berencana Kota Medan dipimpin oleh Kepala Badan dengan membawahi:

- a. Sekretariat mempunyai tugas pokok melaksanakan sebagian tugas badan lingkup sekretariat yang meliputi pengelolaan administrasi umum, keuangan dan penyusunan program membawahi:

1. Sub Bagian Umum
2. Sub Bagian Keuangan
3. Sub Bagian Penyusunan Program

Dalam melaksanakan tugas pokok, Sekretariat menyelenggarakan fungsi:

1. Penyusun rencana, program dan kegiatan kesekretariatan
2. Pengkoordinasian penyusun perencanaan program
3. Pelaksanaan dan penyelenggaraan pelayanan administrasi kesekretariatan Badan yang meliputi administrasi umum, kepegawaian, keuangan dan kerumahtanggaan Badan.
4. Pengelolaan dan pemberdayaan sumber daya manusia, pengembangan organisasi dan ketatalaksanaan
5. Pelaksanaan koordinasi penyelenggaraan tugas-tugas Badan
6. Pelaksanaan pembinaan, pengawasan dan pengendalian bidang kesekretariatan Pelaksanaan monitoring, evaluasi dan pelaporan kesekretariatan

7. Pelaksanaan tugas lain yang diberikan oleh Walikota sesuai dengan tugas dan fungsinya

b. Bidang Pemberdayaan Perempuan

Bidang Pemberdayaan Perempuan mempunyai tugas pokok melaksanakan sebagian tugas badan lingkup pengarusutamaan gender, kualitas hidup, perlindungan perempuan dan anak. Kepala Bidang Pemberdayaan Perempuan.

Dan Membawahi:

1. Sub Bidang Pengarusutamaan Gender
2. Sub Bidang Kualitas Hidup dan Perlindungan Perempuan dan Anak

Dalam melaksanakan tugas pokok, Pemberdayaan Perempuan menyelenggarakan fungsi:

1. Penyusunan rencana, program dan kegiatan Pemberdayaan Perempuan
2. Pelaksanaan kebijakan pengarusutamaan gender
3. Penyiapan kelembagaan pengarusutamaan gender
4. Pelaksanaan pengarusutamaan gender
5. Penyiapan kebijakan kualitas hidup perempuan
6. Pengintegrasian kebijakan kualitas hidup perempuan
7. Pengorganisasian pelaksanaan kebijakan kualitas hidup perempuan
8. Penyiapan kebijakan perlindungan perempuan
9. Pengintegrasian kebijakan perlindungan perempuan
10. Pengorganisasian pelaksanaan kebijakan perlindungan perempuan
11. Penyiapan kebijakan kesejahteraan dan perlindungan anak
12. Pengintegrasian hak-hak anak dalam kebijakan dan program pembangunan
13. Pengorganisasian pelaksanaan kesejahteraan dan perlindungan anak

14. Penguatan kelembagana dan organisasi masyarakat dan dunia usaha untuk melaksanakan pengarusutamaan gender dan peningkatan kesejahteraan dan perlindungan anak
 15. Pengembangan dan penguatan jaringan kerja lembaga masyarakat dan dunia usaha untuk melaksanakan pengarusutamaan gender dan peningkatan kesejahteraan dan perlindungan anak
 16. Penyiapan data terpilih menurut jenis kelamin dari setiap bidang terkait
 17. Penyiapan data dan informasi dan edukasi (KIE)
 18. Pelaksanaan monitoring, evaluasi dan pelaporan lingkup bidang pemberdayaan perempuan
 19. Pelaksanaan tugas lain yang diberikan oleh Walikota sesuai dengan tugas dan fungsinya
- c. Bidang Keluarga Berencana dan Kesehatan Reproduksi
- Bidang Keluarga Berencana dan Kesehatan Reproduksi mempunyai tugas pokok melaksanakan sebagian tugas badan lingkup pengembangan pelayanan Keluarga Berencana dan Kesehatan Reproduksi. Bidang Keluarga Berencana dan Kesehatan Reproduksi membawahi:
1. Sub Bidang Pengembangan Pelayanan Keluarga Berencana
 2. Sub Bidang Kesehatan Reproduksi
- Dalam melaksanakan tugas pokok, Keluarga Berencana dan Kesehatan Reproduksi menyelenggarakan fungsi:
1. Penyusunan rencana, program dan kegiatan Bidang Keluarga Berencana dan Kesehatan Reproduksi

2. Penetapan kebijakan dan pelaksanaan jaminan dan pelayanan keluarga berencana, peningkatan partisipasi pria, penanggulangan masalah kesehatan reproduksi serta kelangsungan hidup ibu, bayi dan anak.
 3. Penetapan kebijakan dan pelaksanaan kesehatan reproduksi remaja dan perlindungan hak-hak reproduksi
 4. Pelaksanaan monitoring, evaluasi dan pelaporan lingkup Bidang Keluarga Berencana dan Kesehatan Reproduksi
 5. Pelaksanaan tugas lain yang diberikan oleh Walikota sesuai dengan tugas dan fungsinya
- d. Bidang Ketahanan dan Pemberdayaan Keluarga

Bidang Ketahanan dan Pemberdayaan Keluarga mempunyai tugas pokok melaksanakan sebagian tugas badan lingkup pengembangan Ketahanan dan Pemberdayaan Keluarga. Bidang Ketahanan dan Pemberdayaan Keluarga membawahi:

1. Sub Bidang Ketahanan Keluarga
2. Sub Bidang Pemberdayaan Keluarga

Dalam melaksanakan tugas pokok, Bidang Ketahanan dan Pemberdayaan Keluarga menyelenggarakan fungsi:

1. Penyusunan rencana, program dan kegiatan Bidang Ketahanan dan Pemberdayaan Keluarga
2. Penyiapan kebijakan dan pelaksanaan pengembangan Ketahanan dan Pemberdayaan Keluarga
3. Penyiapan kebijakan dan pelaksanaan penguatan kelembagaan keluarga kecil berkualitas dan jejaring program

4. Pelaksanaan monitoring, evaluasi dan pelaporan lingkup Bidang Ketahanan dan Pemberdayaan Keluarga
 5. Pelaksanaan tugas lain yang diberikan oleh Walikota sesuai dengan tugas dan fungsinya
- e. Bidang Data dan Informasi

Bidang Data dan Informasi mempunyai tugas pokok melaksanakan sebagian tugas Bidang Data dan Informasi. Bidang Data dan Informasi membawahi:

1. Sub Bidang Data
2. Sub Bidang Informasi

Dalam melaksanakan tugas pokok, Bidang Data dan Informasi menyelenggarakan fungsi:

1. Penyusunan rencana, program dan kegiatan Bidang Data dan Informasi
 2. Penyiapan kebijakan dan pelaksanaan data mikro kependudukan dan keluarga
 3. Penyiapan kebijakan dan pelaksanaan advokasi dan KIE
 4. Pelaksanaan monitoring, evaluasi dan pelaporan lingkup Bidang Data dan Informasi
 5. Pelaksanaan tugas lain yang diberikan oleh Walikota sesuai dengan tugas dan fungsinya.
- f. Kelompok Jabatan Fungsional

Kelompok Jabatan Fungsional mempunyai tugas pokok melaksanakan sebagian tugas Badan sesuai dengan kebutuhan dan keahlian.

1. Kelompok Jabatan Fungsional terdiri dari sejumlah tenaga fungsional yang diatur dan ditetapkan didalam peraturan perundang-undangan
2. Setiap Kelompok Jabatan Fungsional dipimpin oleh tenaga fungsional senior

3. Jumlah tenaga fungsional ditentukan berdasarkan ketentuan dan beban kerja
4. Jenis dan jenjang jabatan fungsional diatur didalam peraturan perundang-undangan

3. Peranan Badan Pemberdayaan Perempuan Dan Keluarga Berencana Kota Medan Dalam Pengaturan Kependudukan dan Program Keluarga Berencana

Program keluarga berencana dilaksanakan melalui beberapa kebijakan yang telah ditetapkan oleh

1. Pelayanan Komunikasi Informasi Dan Edukasi (KIE)

Komunikasi adalah penyampaian pesan secara langsung ataupun tidak langsung melalui saluran komunikasi kepada penerima pesan, untuk mendapatkan suatu efek, Komunikasi adalah pertukaran pikiran atau keterangan dalam rangka menciptakan rasa saling mengerti dan saling percaya, demi terwujudnya hubungan yang baik antara seseorang dengan orang lain

2. Pelayanan Kontrasepsi dan pengayoman peserta KB

Kontrasepsi dalam pelayanan KB yang kini diakui baru pil, spiral dan kondom tetapi diakui oleh tidak ternyata telah banyak yang telah melaksanakan program keluarga berencana dengan menggunakan diluar ketiga cara kontrasepsi tersebut misalnya Sterilisasi dan Injeksi, Sterilisasi dilakukan terhadap pria yang dinamakan Vasektomi dan terhadap wanita yaitu Tubektomi.⁸⁴

3. Peran Serta Masyarakat Dan Instuisi Pemerintah

⁸⁴ Daldjoeni, *masalah penduduk dalam fakta dan angka*, Jokjakarta: UGM 1977, Hal 91

Pendekatan kemasyarakatan Diarahkan untuk meningkatkan dan menggalakkan peran masyarakat (kepedulian) yang dibina dan dikembangkan secara berkelanjutan sehingga Mengkoordinasikan berbagai pelaksanaan program KB dan pembangunan keluarga sejahtera sehingga dapat saling menunjang dan mempunyai kekuatan yang sinergik dalam mencapai tujuan dengan menerapkan kemitraan sejajar. Pendekatan masyarakat ini di tonjolkan dengan kerja sama intuisi pemerintah yaitu Dinas kesehatan, BPPKB dan Puskesmas.

4. Pendidikan KB

Melalui jalur pendidikan (sekolah) dan pelatihan, baik petugas KB, Bidan, dokter berupa pelatihan konseling dan keterampilan Pendidikan kependudukan belum memasyarakat dan tidak mendapat perhatian pemerintah. Akibatnya, sampai sekarang bentuk pelaksanaan pendidikan kependudukan belum jelas sehingga Implementasi pendidikan kependudukan dan KB diusulkan masuk kurikulum pendidikan dan kegiatan ekstrakurikuler mulai tahun ajaran baru mendatang. Harapannya, akan bisa mengubah pola pikir generasi muda.

Dalam kegiatan program Keluarga Berencana sosialisasi strategi pendekatan yang dilakukan kepada masyarakat dapat dilalui dengan beberapa cara sebagai berikut :

1. Pendekatan Melalui Sarana Klinik

Program keluarga berencana dapat dimulai melalui pendekatan medis, dengan sebutan "*birth control*" permulaan program ini terbatas hanya antara hubungan dokter dan bidan dengan pasien dan kemudian keputusan ini harus

dapat diterima oleh masyarakat umum namun tidak terlepas dari norma-norma dan nilai budaya.

Sarana utama untuk melayani pelaksanaan keluarga berencana adalah tersedianya klinik - klinik Keluarga Berencana yang dengan mudah dapat dicapai oleh masyarakat banyak, Di samping memberikan pelayanan untuk pelaksanaan Keluarga Berencana, klinik - klinik tersebut sekaligus memberikan pelayanan pula untuk meningkatkan kesehatan, khususnya bagi ibu dan anak

2. Pendekatan Media Televisi Dan Radio

Televisi merupakan salah satu dari sejumlah media massa yang ada sekarang ini. Media massa yang satu ini memiliki daya tarik yang cukup kuat dibandingkan dengan media yang lainnya. Hal ini disebabkan oleh adanya unsur kata-kata, music, serta *sound effect* sehingga televisi mampu menarik perhatian khalayak lebih baik. Selain itu televisi juga mempunyai keunggulan lain yaitu unsure visual berupa gambar hidup yang dapat menimbulkan kesan yang mendalam bagi pemirsanya. Dalam usaha memepengaruhi khalayak dengan mengubah emosi dan pikiran pemirsanya, maka televisi memiliki kemampuan yang lebih dibandingkan dengan media massa lainnya.

3. Pelayanan Metode Kontrasepsi

Dalam memahami akan pentingnya keluarga berencana yang terjadi dalam setiap keluarga dan dapat dicegah segini mungkin dengan melakukan tindakan berupa penggunaan pil KB maupun suntik KB, dan lain-lain serta menghindari hal-hal yang dapat memicu meningkatnya angka kelahiran anak dan resiko

kematian ibu dan anak ada pun beberapa alat yang dapat digunakan adalah :
Kondom, Susuk Kb, dan Suntik Kb.

4. Pendekatan Puyuluhan Sistem KB Kalender

Wanita harus mengetahui masa subur wanita dalam siklus haidnya. Yang dimaksudkan dengan sistem kalender adalah mengatur jadwal berhubungan seksual dimana hubungan seksual tidak dilakukan pada masa subur (masa subur diperkirakan dengan indicator jadwal menstruasi). Namun pada kenyataannya cara ini sering kurang efektif dan diperlukan kerjasama yang baik dengan pasangan, karena sulit untuk menghindari hubungan seksual untuk waktu yang lama, Tidak ada efek samping fisik dan cara ini dianjurkan apabila cara KB lain sulit dipergunakan pada waktu menderita demam, infeksi vagina, setelah melahirkan atau pada waktu menyusui.

C. Konsep Hubungan Kewenangan Pusat dan Daerah dalam UU N0.23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

Secara yuridis kewenangan adalah hak dan kekuasaan pemerintah yang sah secara hukum, maka dalam konsep Negara hukum (*rechstaat*) segala tindakan pemerintah yang bersumber dari kewenangannya haruslah bersandarkan pada asas legalitas.

Pasal 18A UUD NRI 1945 memberikan dasar konstitusional bagi pengaturan hubungan wewenang antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah sebagai berikut:

- (1) Hubungan wewenang antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota, atau antara provinsi dan kabupaten dan kota, diatur dengan undang-undang dengan memperhatikan

kekhususan dan keragaman daerah.

- (2) Hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah diatur dan dilaksanakan secara adil dan selaras berdasarkan undang-undang.

Berdasarkan ketentuan tersebut, untuk mengatur hubungan kewenangan pusat dan daerah yang diamanatkan UUD NRI 1945 dapat dilakukan melalui berbagai peraturan perundang-undangan, baik yang secara khusus mengatur otonomi daerah, atau tersebar di berbagai peraturan perundang-undangan. Hal ini didasarkan pada kenyataan empiris dan yuridis yang menggambarkan bahwa materi dan cakupan pengaturan tentang hubungan pusat dan daerah tidak dapat diatur oleh satu undang-undang.

Hubungan keuangan, pelayanan umum, serta pemanfaatan sumber daya terkait dengan berbagai sektor lain yang tidak dapat diperlakukan secara sama. Oleh karena itu, diperlukan adanya undang-undang yang khusus mengatur hubungan kewenangan pusat dan daerah secara umum serta dibutuhkan pula berbagai undang-undang lainnya yang berkaitan dengan otonomi daerah.

Sebagaimana yang telah dikemukakan dalam pembahasan sebelumnya, membicarakan hubungan kewenangan antara pusat dan daerah bertalian dengan pembagian urusan pemerintahan. Secara khusus, pembagian kewenangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah saat ini mengacu pada ketentuan di dalam UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagai revisi dari undang-undang sebelumnya yakni UU No. 32 Tahun 2004. Dalam naskah akademik RUU Pemda tahun 2011, revisi UU No. 32 Tahun 2004 dilakukan dengan tujuan untuk memperbaiki berbagai kelemahan dari UU No. 32 Tahun

2004 terkait dengan konsep kebijakan desentralisasi dalam negara kesatuan, ketidakjelasan pengaturan dalam berbagai aspek penyelenggaraan pemerintahan daerah, dan hubungan antara pemerintah dengan warga dan kelompok madani. Praktik penyelenggaraan pemerintahan daerah di Indonesia menurut UU No. 32 Tahun 2004 belum sepenuhnya menjamin terwujudnya NKRI yang desentralistis dan mampu menjamin adanya hubungan yang harmonis dan sinergik antar tingkatan dan susunan pemerintahan.⁸⁵

Salah satu unsur penting di dalam hubungan pusat-daerah adalah pembagian kewenangan. Secara yuridis pembagian kewenangan ini oleh undang-undang diatur sebagai urusan pemerintahan. Klasifikasi urusan pemerintahan secara khusus diatur dalam Pasal 9 yang meliputi urusan pemerintahan absolut, urusan pemerintahan konkuren dan urusan pemerintahan umum. Ketentuan tersebut secara rinci diatur sebagai berikut:

1. Urusan Pemerintahan Absolut

Urusan pemerintahan absolut dimaksudkan sebagai urusan pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan pusat⁸⁶ dan oleh karena itu tidak berhubungan dengan asas desentralisasi atau otonomi. Urusan Pemerintahan absolut yang sepenuhnya menjadi kewenangan Pemerintah Pusat dalam Pasal 10 ayat (1) antara lain:

⁸⁵ Abdul Rauf Alauddin Said, Pembagian Kewenangan Pemerintah Pusat-Pemerintah Daerah Dalam Otonomi, *Fiat Justisia Jurnal Ilmu Hukum Volume 9 No. 4, Oktober-Desember 2015*. Hal. 508.

⁸⁶ Pasal 9 ayat (2) UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

- 1) politik luar negeri;
- 2) keamanan;
- 3) yustisi;
- 4) moneter dan fiskal nasional; dan
- 5) agama.

Dalam ketentuan selanjutnya, diatur bahwa Pemerintah Pusat dalam melaksanakan kewenangan absolut ini dapat melaksanakan sendiri atau melimpahkannya kepada Pemerintah daerah berdasarkan asas dekonsentrasi.⁸⁷

2. Urusan Pemerintahan Konkuren

Sebagaimana bunyi Pasal 9 ayat (3) UU No. 23 Tahun 2014, urusan pemerintahan konkuren dimaksudkan sebagai urusan pemerintahan yang dibagi antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah yaitu provinsi dan kabupaten/kota. Selanjutnya di ayat (4), menyatakan bahwa urusan konkuren yang diserahkan kepada daerah menjadi dasar bagi pelaksanaan Otonomi Daerah. Urusan konkuren tersebut kemudian dibagi menjadi urusan wajib dan urusan pilihan. Urusan pemerintahan wajib tersebut kemudian dibagi lagi menjadi urusan wajib yang berkaitan dengan pelayanan dasar dan urusan yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar sebagaimana kemudian diperinci berdasarkan Pasal 12 ayat (1), (2) dan (3) UU No. 23 Tahun 2014, yaitu:

- 1) urusan wajib yang berkaitan dengan pelayanan dasar, antara lain:
 - a) pendidikan;
 - b) kesehatan;
 - c) pekerjaan umum dan penataan ruang;
 - d) perumahan rakyat dan kawasan pemukiman;

⁸⁷ Pasal 10 ayat (2) UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

- e) ketentraman, ketertiban umum, dan perlindungan masyarakat; dan
 - f) sosial.
- 2) urusan pemerintahan wajib yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar, antara lain:
- a) tenaga kerja;
 - b) pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak;
 - c) pangan;
 - d) pertanahan;
 - e) lingkungan hidup;
 - f) administrasi kependudukan dan pencatatan sipil;
 - g) pemberdayaan masyarakat dan desa;
 - h) pengendalian penduduk dan keluarga berencana;
 - i) perhubungan;
 - j) komunikasi dan informatika;
 - k) koperasi, usaha kecil, dan menengah;
 - l) penanaman modal;
 - m) kepemudaan dan olah raga;
 - n) statistik;
 - o) persandian;
 - p) kebudayaan;
 - q) perpustakaan; dan
 - r) kearsipan.
- 3) urusan Pemerintahan Pilihan antara lain:
- a. kelautan dan perikanan;
 - b. pariwisata;
 - c. pertanian;
 - d. kehutanan;
 - e. energi dan sumber daya mineral;
 - f. perdagangan;
 - g. perindustrian; dan
 - h. transmigrasi.

Pembagian urusan pemerintahan konkuren antara pemerintah pusat dan daerah provinsi serta daerah kabupaten/kota sebagaimana dimaksud di dasarkan pada prinsip akuntabilitas, efisiensi, dan eksternalitas, serta kepentingan strategis nasional.

Kemudian, berdasarkan Pasal 14 ayat (1) mengatakan penyelenggaraan urusan pemerintahan bidang kehutanan, kelautan, serta energi dan sumber daya

mineral dibagi antara Pemerintah Pusat dan Daerah provinsi, tetapi untuk minyak dan gas bumi, Berdasarkan pasal 14 ayat (3) kewenangannya berada di Pemerintah Pusat. Hal ini sudah sesuai sebagaimana yang diamanatkan oleh UUD NRI 1945 bahwasannya penguasaannya haruslah oleh negara untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Di sisi lain, hal tersebut menurut penulis merupakan upaya negara untuk meminimalisasi ketimpangan pendapatan antara daerah yang kaya dan yang miskin dalam hal Sumber Daya Alam (SDA).

3. Urusan Pemerintahan Umum

Pemerintah pusat juga diberikan kewenangan dalam urusan pemerintahan umum yang diatur dalam Pasal 25 ayat (1) yang antara lain:

- 1) pembinaan wawasan kebangsaan dan ketahanan nasional dalam rangka memantapkan pengamalan Pancasila, pelaksanaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, pelestarian Bhinneka Tunggal Ika serta pemertahanan dan pemeliharaan keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia;
- 2) pembinaan persatuan dan kesatuan bangsa;
- 3) pembinaan kerukunan antar suku dan intrasuku, umat beragama, ras, dan golongan lainnya guna mewujudkan stabilitas keamanan lokal, regional, dan nasional;
- 4) penanganan konflik sosial sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan.
- 5) koordinasi pelaksanaan tugas antar instansi pemerintahan yang ada di wilayah daerah provinsi dan daerah kabupaten/kota untuk menyelesaikan permasalahan yang timbul dengan memperhatikan prinsip demokrasi, hak asasi manusia, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan, potensi serta keanekaragaman daerah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
- 6) pengembangan kehidupan demokrasi berdasarkan Pancasila; dan
- 7) pelaksanaan semua urusan pemerintahan yang bukan merupakan kewenangan daerah dan tidak dilaksanakan oleh instansi vertikal.

Selanjutnya marilah kita melihat bagaimana konsep hubungan kewenangan antara pusat dan daerah yang tercermin dalam pembagian

kewenangan tersebut. Sebelumnya telah dikemukakan bahwa Model hubungan antara pemerintah pusat dan daerah secara teoretis menurut Clarke dan Stewart dapat dibedakan menjadi tiga, yakni;

- 1) *The Relative Autonomy Model*, yaitu pola hubungan yang memberikan kebebasan yang relatif besar kepada pemerintah daerah dengan tetap menghormati eksistensi pemerintah pusat.
- 2) *The Agency Model*, model di mana pemerintah daerah tidak mempunyai kekuasaan yang cukup berarti sehingga keberadaannya terlihat lebih sebagai agen pemerintah pusat yang bertugas untuk menjalankan kebijaksanaan pemerintah pusatnya. Karenanya pada model ini berbagai petunjuk rinci dalam peraturan perundang-undangan sebagai mekanisme kontrol sangat menonjol.
- 3) *The Interaction Model*, merupakan suatu bentuk model di mana keberadaan dan peran pemerintah daerah ditentukan oleh interaksi yang terjadi antara pemerintahan pusat dan pemerintah daerah.⁸⁸

Berdasarkan deskripsi ketiga model hubungan tersebut, jika dikorelasikan dengan model pembagian urusan pemerintahan di dalam UU No. 23 Tahun 2014, maka cenderung relevan dengan teori *The Agency Model*. Sebagaimana teori hubungan pusat daerah menurut *the agency model*, pembagian urusan pemerintahan dalam UU No. 23 Tahun 2014 diatur sedemikian rupa secara definitif dan rinci. Hal ini tentu berimplikasi pada kewenangan pemerintah daerah yang sifatnya jelas dan terbatas hanya pada urusan-urusan yang secara eksplisit diatur di dalam undang-undang. Selain urusan pemerintahan absolut yang sepenuhnya sudah menjadi kewenangan pusat, urusan konkuren yang menjadi kewenangan daerah pun pada akhirnya harus mengalami reduksi dari segi kebebasan berotonomi. Hal ini disebabkan Pemerintah Pusat mempunyai kewenangan untuk membuat pengaturan dalam bentuk Norma, Standar, Prosedur,

⁸⁸ Abdul Rauf Alauddin Said, *Op.Cit*, hal. 511.

dan Kriteria (NSPK) yang dijadikan acuan bagi pemerintahan daerah provinsi, kabupaten/kota untuk melaksanakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah tersebut; berwenang melakukan monitoring, evaluasi dan supervisi terhadap pemerintahan daerah, dan berwenang untuk melakukan urusan pemerintahan yang berskala nasional (lintas provinsi) atau internasional (lintas negara).⁸⁹ Di dalam undang-undang yang bersangkutan hal ini termaktub dalam Pasal 16 UU No. 23 Tahun 2014 dalam ayat (1) dan (2) sebagai berikut;

- (1) Pemerintah Pusat dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan konkuren sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (3) berwenang untuk:
 - a. menetapkan norma, standar, prosedur, dan kriteria dalam rangka penyelenggaraan Urusan Pemerintahan; dan
 - b. melaksanakan pembinaan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah.
- (2) Norma, standar, prosedur, dan kriteria sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a berupa ketentuan peraturan perundang-undangan yang ditetapkan oleh Pemerintah Pusat sebagai pedoman dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan konkuren yang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat dan yang menjadi kewenangan Daerah.

Dalam pasal selanjutnya yakni pasal 17 ayat (3) terdapat ketentuan mengenai konsekuensi jika pemerintah daerah tidak berpedoman pada ketentuan NPSK yang ditetapkan oleh pemerintah pusat:

- (3) Dalam hal kebijakan daerah yang dibuat dalam rangka penyelenggaraan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah tidak mempedomani norma, standar, prosedur, dan kriteria sebagaimana dimaksud pada ayat (2), Pemerintah Pusat membatalkan kebijakan Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1).

Kewenangan pemerintah dalam hal Norma, Standar, Prosedur Dan Kriteria

⁸⁹ Naskah Akademik RUU tentang Pemerintahan Daerah, Kementerian Dalam Negeri Republik Indonesia, 2019, dikutip dari www.rumahpemilu.com, diakses tanggal 30 Januari 2019.

(NPSK) tentu akan membuat urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah semakin rigid dan terbatas, bukan hanya dari segi lingkup kewenangannya tapi juga dalam hal tata cara pelaksanaannya. Seluruh NPSK yang sifatnya sangat detail dan teknis tersebut juga disusun dan ditentukan oleh pemerintah pusat secara sepihak tanpa melibatkan pemerintah daerah akan tetapi wajib hukumnya untuk ditaati dan dipedomani oleh pemerintah daerah. Ketentuan ini jelas akan mengurangi bahkan meniadakan kebebasan pemerintah daerah dalam mengatur urusan rumah tangganya secara mandiri. Hal ini sangat relevan dengan ciri pokok dari konsep *agency model* sebagaimana yang dinyatakan oleh Dennis Kavanagh, bahwa dalam model *agency* (pelaksana) ini, tujuan nasional dari sebuah kebijakan ditetapkan oleh pemerintah pusat. Sedangkan pemerintah daerah hanya melaksanakannya dengan lingkup diskresi dan kemungkinan perubahan yang sangat kecil. Di sisi lain, ketentuan mengenai pembatalan kebijakan daerah yang tidak sesuai dengan NPSK oleh pemerintah pusat juga berpotensi mengebiri esensi dari otonomi daerah yang seluas-luasnya sebagaimana yang diamanatkan oleh konstitusi.

Dalam hubungan kewenangan antara pusat dan daerah sebagaimana yang diatur dalam UU No. 23 Tahun 2014, dapat pula tercermin konsep otonomi seperti apa yang dianut. Sebagaimana yang telah dikemukakan oleh Bagir Manan, setidaknya ada dua konsep otonomi yang tercermin di dalam pola hubungan kewenangan pusat dan daerah, yakni otonomi luas dan otonomi sempit. Otonomi luas lebih di dasarkan pada prinsip *residual function* atau teori sisa yang fokusnya ada di pemerintah daerah. Artinya, otonomi luas berlaku bila segala urusan

pemerintahan menjadi kewenangan daerah selain yang ditentukan oleh pusat, sedangkan otonomi dikatakan terbatas bila urusan-urusan rumah tangga ditentukan secara kategoris dan pengembangannya diatur dengan cara-cara tertentu pula. Sistem supervisi dan pengawasan dilakukan sedemikian rupa, sehingga daerah otonom kehilangan kemandirian untuk menentukan secara bebas cara-cara mengatur dan mengurus rumah tangga daerahnya. Selain itu, sistem hubungan keuangan antara pusat dan daerah yang menimbulkan hal-hal seperti keterbatasan kemampuan keuangan asli daerah yang akan membatasi ruang gerak otonomi daerah.

Hubungan kewenangan antara pemerintah Pusat dan Daerah sebagaimana yang diatur dalam UU No. 23 Tahun 2014 jelas tidak mencerminkan otonomi luas. Hal ini disebabkan UU pemda yang baru tidak menerapkan *residual function* atau prinsip sisa yang benar-benar memberikan kewenangan otonomi yang sangat luas (*general competence*). *Residual function* adalah sistem pembagian kewenangan yang dianut dalam regulasi terdahulu yakni UU No. 22 Tahun 1999. Sejak UU No. 32 Tahun 2004 sistem *residual function* mulai ditinggalkan dan berganti menjadi *concurrency function*, di mana selain urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pusat, juga terdapat urusan konkuren yang di-*share* secara berimbang antara pemerintah pusat, pemerintah provinsi, dan pemerintah kabupaten/kota. Sistem ini dianut kembali di dalam UU No. 23 Tahun 2014, bahkan dari rumusan yang ada, pengaturannya jauh lebih rinci daripada undang-undang sebelumnya. Selain itu, terdapat pula ketentuan agar setiap kebijakan konkuren daerah mesti mengikuti norma, pedoman, standar, dan kriteria yang

ditentukan pusat. Hal ini tentu merupakan bentuk pembatasan otonomi. Maka dapatlah kita katakan bahwa konsep hubungan kewenangan pusat dan daerah di dalam UU No. 23 Tahun 2014 menganut prinsip otonomi terbatas.

Konsep ketiga yang dapat kita lihat dalam format pembagian urusan pemerintahan antara pusat dan daerah menurut UU No. 23 Tahun 2014 adalah mengenai ajaran atau sistem rumah tangga yang dianut. Sebelumnya telah dikemukakan bahwa secara umum dikenal tiga sistem rumah tangga yakni sistem rumah tangga formal, sistem rumah tangga material, dan sistem rumah tangga nyata (riil). Berdasarkan pada klasifikasi urusan pemerintahan yang diatur secara rinci mengenai apa-apa yang termasuk dalam urusan pemerintahan absolut, urusan pemerintahan konkuren dan urusan pemerintahan umum, maka hal ini tentu tidak sesuai dengan ajaran dalam sistem rumah tangga formal yang pembagian wewenang, tugas, dan tanggung jawab antara pusat dan daerah untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan tertentu tidak ditetapkan secara rinci. Selain itu, prinsip *concurrency function* yang membagi secara tegas urusan pemerintah pusat, daerah provinsi, dan daerah kabupaten juga tidak sejalan dengan ajaran formal. Sistem rumah tangga formal berpangkal tolak dari prinsip bahwa tidak ada perbedaan sifat antara urusan yang diselenggarakan pusat dan yang diselenggarakan daerah. Apa saja yang dapat diselenggarakan oleh pusat pada dasarnya dapat pula diselenggarakan oleh daerah. Dalam sistem rumah tangga formal juga tidak secara *apriori* ditetapkan apa yang termasuk rumah tangga daerah itu. Tugas dari daerah-daerah tidak dirinci secara nominatif di dalam undang-undang pembentukannya.

Pembagian urusan pemerintahan sebagaimana yang diatur di dalam UU No. 23 Tahun 2014 lebih cenderung kepada ajaran sistem rumah tangga material dan sistem rumah tangga riil. Di satu sisi terdapat pembagian urusan pemerintahan yang rinci antara urusan pemerintahan absolut, konkuren, dan umum, dengan pembedaan yang tegas antara tiap tingkatan pemerintah yang merupakan ciri dari sistem rumah tangga material. Sistem rumah tangga material juga berpangkal tolak pada pemikiran bahwa memang ada perbedaan mendasar antara urusan pemerintahan pusat dan daerah. Daerah dianggap memang memiliki ruang lingkup urusan pemerintahan tersendiri yang secara material berbeda dengan urusan pemerintahan yang diatur dan diurus oleh pusat. Lebih lanjut sistem ini berangkat dari pemikiran bahwa urusan-urusan pemerintahan itu dapat dipilah-pilah dalam berbagai lingkungan satuan pemerintahan.

Sedangkan konsep sistem rumah tangga nyata mislanya tercemin dalam ketentuan mengenai urusan pilihan. Di mana urusan pilihan ini memberikan kewenangan kepada setiap pemerintah daerah untuk mengelola dan mengembangkan secara mandiri keunggulan yang dimiliki oleh daerahnya masing-masing. Hal ini sejalan dengan ajaran rumah tangga nyata di mana isi rumah tangga daerah di dasarkan kepada keadaan dan faktor-faktor yang nyata. Dalam sistem ini, penyerahan urusan atau tugas dan kewenangan kepada daerah di dasarkan pada faktor yang nyata atau riil, sesuai dengan kebutuhan dan kemampuan yang sebenarnya.

D. Kewenangan Pemerintah Kota Medan dalam Pengendalian Penduduk dan Keluarga Berencana

Keluarga Berencana dan Pembangunan Keluarga sebelumnya telah diatur pembagiannya dalam PP No 38 Tahun 2007 tentang pembagian urusan pemerintahan antara pemerintah, pemerintahan daerah provinsi dan pemerintahan kabupaten kota sebagai penjabaran dari UU No. 32 tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah.

Berikut ini akan diberikan dasar kewenangan Pemerintah Daerah termasuk Kota Medan dalam penyelenggaraan kewenangan bidang pengendalian penduduk dan keluarga berencana. Perihal urusan pengendalian penduduk dan keluarga berencana menjadi urusan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota berdasarkan ketentuan Pasal 7 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 Tentang Pembagian Urusan Pemerintahan Antara Pemerintah, Pemerintahan Daerah Provinsi, Dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota, yang berbunyi:

- (1) Urusan wajib sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6 ayat (2) adalah urusan pemerintahan yang wajib diselenggarakan oleh pemerintahan daerah provinsi dan pemerintahan daerah kabupaten/kota, berkaitan dengan pelayanan dasar.
- (2) Urusan wajib sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi:
 - a. pendidikan;
 - b. kesehatan;
 - c. lingkungan hidup;
 - d. pekerjaan umum;
 - e. penataan ruang;
 - f. perencanaan pembangunan;
 - g. perumahan;
 - h. kepemudaan dan olahraga;
 - i. penanaman modal;
 - j. koperasi dan usaha kecil dan menengah;
 - k. kependudukan dan catatan sipil;
 - l. ketenagakerjaan;
 - m. ketahanan pangan
 - n. pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak;

- o. keluarga berencana dan keluarga sejahtera;
- p. perhubungan;
- q. komunikasi dan informatika;
- r. pertanahan;
- s. kesatuan bangsa dan politik dalam negeri;
- t. otonomi daerah, pemerintahan umum, administrasi keuangan daerah, perangkat daerah, kepegawaian, dan persandian;
- u. pemberdayaan masyarakat dan desa;
- v. sosial;
- w. kebudayaan;
- x. statistik;
- y. kearsipan; dan
- z. perpustakaan.

Selanjutnya ketentuan tersebut diperkuat pula oleh Undang-Undang Nomor 52 Tahun 2009 Tentang Perkembangan Kependudukan Dan Pembangunan Keluarga, dalam kaitannya dengan kewenangan Pemerintah Kabupaten/Kota di bidang pengendalian penduduk dan keluarga berencana. Dalam undang-undang tersebut dijelaskan tentang tanggung jawab pemerintah kabupaten/kota yaitu:

- a. menetapkan pelaksanaan perkembangan kependudukan dan pembangunan keluarga di kabupaten/kota; dan
- b. sosialisasi, advokasi, dan koordinasi pelaksanaan perkembangan kependudukan dan pembangunan keluarga sesuai dengan kebutuhan, aspirasi, dan kemampuan masyarakat setempat.⁹⁰

Apabila dikaitkan dengan penyelenggaraan kewenangan bidang pengendalian penduduk dan keluarga berencana di Kota Medan maka ketentuan tersebut terdapat di dalam huruf k, n dan o Pasal 7 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 Tentang Pembagian Urusan Pemerintahan Antara Pemerintah, Pemerintahan Daerah Provinsi, Dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota. Berdasarkan uraian tersebut maka jelaslah urusan pengendalian penduduk dan keluarga berencana merupakan kewenangan dan urusan

⁹⁰ Pasal 14 Undang-Undang Nomor 52 Tahun 2009 Tentang Perkembangan Kependudukan Dan Pembangunan Keluarga

Pemerintah Kabupaten/Kota termasuk Pemerintah Kota Medan.

Selanjutnya Oleh Walikota selaku kepala daerah Pemerintah Kota Medan mendelegasikan tugas perihal urusan pengendalian penduduk dan keluarga berencana ke Badan Pemberdayaan Perempuan dan Keluarga Berencana Kota Medan.

Delegasi dapat diartikan sebagai pelimpahan kewenangan dan tanggung jawab formal dari atasan kepada orang lain untuk melaksanakan tugas tertentu. Delegasi kewenangan adalah proses pengalihan kewenangan dari atasan kepada orang yang ditunjuk.

Secara definitif menurut Handoko dalam Sedarmayanti “Wewenang dapat diartikan sebagai hak untuk melakukan sesuatu/memerintah orang lain untuk melanjutkan sesuatu atau untuk tidak melakukan sesuatu agar tercapai tujuan tertentu”.⁹¹

Kewenangan merupakan kunci pekerjaan seorang pemimpin. Arti sebenarnya dari seorang pemimpin dalam sebuah organisasi dan hubungannya dengan orang lain pada organisasi tersebut melihat pada kewenangan yang dimilikinya. Hal yang mengikat bagian-bagian suatu struktur organisasi adalah hubungan wewenang. Wewenang adalah hak untuk melakukan sesuatu dengan menggunakan sumber daya untuk mencapai tujuan organisasi.

Menurut Umam wewenang bersumber dari dua pendapat :⁹²

- *Institutional approach*
Disini status pelaksana aktivitas manajemen didasarkan atas kekuasaan

⁹¹ Sedarmayanti. *Manajemen dan Komponen Terkait Lainnya*. Bandung : PT. Refika Aditama. 2012. Hal. 313.

⁹² Khaerul Umam, *Perilaku Organisasi*. Bandung : CV. Pustaka Setia. 2010, hal. 313.

yang berkaitan dengan hak milik. Kekuasaan tersebut kemudian didelegasikan/dilimpahkan kepada manajer.

- *Subordinate acceptance approach*
Seorang manajer tidak mempunyai wewenang sebelum wewenang tersebut diberikan oleh bawahan kepadanya (*bottom up management*).

Pelimpahan kewenangan (*delegation of authority*) dapat dilihat dari beberapa aspek, yakni aspek tugas, tanggung jawab dan wewenang. Pada prinsipnya, pelimpahan atau pelimpahan sama dengan penyerahan, jadi pelimpahan atau pelimpahan kewenangan berarti penyerahan sebagian hak untuk mengambil tindakan yang diperlukan agar tugas dan tanggung jawabnya dapat dilaksanakan dengan baik dari pejabat satu kepada pejabat lainnya.

Pelimpahan dapat diartikan sebagai (*responsibility* dan *authority*). Penjelasan tersebut menggambarkan bahwa bentuk pelimpahan kewenangan adalah pemberian tugas dan pemberian hak berupa tanggung jawab dan kewenangan. Sedangkan menurut Sutarto⁹³ mengatakan bahwa pelimpahan kewenangan itu bukan penyerahan hak dari atasan kepada bawahan, melainkan penyerahan hak dari pejabat kepada pejabat.

Agar pelimpahan kewenangan dapat efektif, maka perlu memperhatikan prinsip-prinsip sebagaimana dikemukakan oleh Koontz, Donnel dan Weihrich d dalam Syafiie, bahwa prinsip-prinsip pelimpahan meliputi :⁹⁴

- *Principle of delegation by result expected*
- *Authority level principle*
- *Authority of unity of command*
- *Principle of absoluteness of responsibility*
- *Principle of functional definition*
- *Scalar Principle*

⁹³ Sutarto. *Dasar-Dasar Organisasi*, Gadjah University Press : Yogyakarta. 2002, hal. 95.

⁹⁴ Inu Kencana Syafiie, *Ilmu Administrasi Publik*. Cetakan Pertama. Jakarta: Rineka Cipta. 2003, Hal. 217.

- *Principle of parity of authority of responsibility*

Bedasarkan prinsip-prinsip tersebut menyatakan bahwa pelimpahan didasarkan pada hasil yang dapat diharapkan, maksudnya adalah pelimpahan diberikan berdasarkan tujuan dan rencana yang telah disiapkan sebelumnya. Kemudian, Prinsip jenjang kewenangan, dimana prinsip ini mengharapkan adanya pelimpahan secara bertahap berdasarkan tingkat kewenangan yang dimiliki pejabat atau satu unit organisasi tertentu. Selanjutnya, prinsip kesatuan komando. Prinsip ini menekankan akan pentingnya satu kesatuan komando dalam pelimpahan wewenang agar perintah yang diberikan menyamakan persepsi bagi yang diberi perintah atau wewenang. Berikutnya kemutlakan tanggungjawab mengharapkan pelimpahan wewenang diimbangi dengan pemberian tanggung jawab yang penuh kepada pihak yang diberi delegasi kewenangan, sehingga pihak yang mendelegasikan tidak seharusnya terlalu campur tangan terhadap urusan yang sudah didelegasikannya. Pelimpahan berdasarkan prinsip defenisi fungsional. Berdasarkan prinsip ini dimaksudkan bahwa pelimpahan kewenangan hendaknya didasarkan pertimbangan-pertimbangan fungsional agar pekerjaan atau tugas tertentu dapat dilaksanakan secara lebih efektif dan efisien. Sedangkan prinsip berurutan berdasarkan hierarki jabatan. Maksudnya adalah bahwa kewenangan yang diberikan hendaknya didelegasikan secara berurutan dari jabatan tertinggi hingga jabatan dibawahnya. Dan prinsip keseimbangan dan tanggung jawab, artinya bahwa kewenangan yang didelegasikan harus dibarengi tanggung jawab yang seimbang.

Dalam organisasi, pelimpahan wewenang menurut Sedarmayanti perlu

dilaksanakan karena alasan yang bersifat timbal balik :⁹⁵

- Pelimpahan memungkinkan manajer dapat mencapai kinerja lebih baik dibandingkan ketika mereka menangani sendiri setiap tugasnya. Dengan adanya delegasi wewenang, manajer dapat memusatkan tenaganya pada tugas prioritas lebih penting. Dalam rangka organisasional, delegasi wewenang dari atasan ke bawahan merupakan proses yang diperlukan agar organisasi berfungsi lebih efisien.
- Pelimpahan memungkinkan bawahan tumbuh dan berkembang, bahkan dapat digunakan sebagai alat untuk belajar dari kesalahan.

Selanjutnya, menurut Umam⁹⁶ agar pelimpahan wewenang dapat berjalan

dengan lancar seorang pemimpin harus mempunyai sikap sebagai berikut :

- *Personal receptiveness*. Pemimpin harus bersedia memberikan kesempatan kepada bawahannya untuk mengemukakan gagasan dan pendapat-pendapatnya.
- *Willingness to let go*. Pemimpin harus bersedia dan sepenuh hati melepaskan wewenang kepada bawahannya.
- *Willingness to let other make mistake*. Kurang bijaksana apabila seorang pemimpin yang telah mendelegasikan wewenangnya terus menerus mengawasi bawahan yang telah menerima wewenang karena khawatir si bawahan membuat kesalahan. Jika hal tersebut dilakukan, pelimpahan wewenang tidak murni lagi.
- *Willingness to trust subordinate*. Delegasi yang efektif menegaskan bahwa pemimpin telah mempercayai bawahannya dan menganggap bawahannya telah matang dan mampu melaksanakan aktivitas yang dipercayakan kepadanya.
- *Willingness to establish and exercise broad control*. Pemimpin harus bersedia melatih dan mengawasi bawahannya secara luas. Dengan demikian, pemberian pendidikan dalam bentuk pelatihan dan sistem pengawasan dapat dipergunakan sebagai alat untuk melaksanakan pelimpahan wewenang yang efektif.

Walaupun pelimpahan kewenangan merupakan hal yang penting dalam sebuah organisasi, sering terjadi keengganan dari pemimpin dalam melimpahkan kewenangnya. Hal ini menurut Umam⁹⁷ keengganan pemimpin dalam

⁹⁵ Sedarmayanti, *Op.Cit*, hal. 315.

⁹⁶ Khaerul Umam, *Op.Cit*, hal. 311.

⁹⁷ *Ibid*, hal. 314.

mendelegasikan kewenangannya disebabkan oleh dua faktor yaitu :

- *Rintangan Psychologis*
 - Pemimpin menganggap bahwa ia adalah manusia super yang tidak dapat diganti. Tanpa dia, organisasi akan macet.
 - Pemimpin berhasrat mendominasi segala aktivitas organisasi. Jadi, pemimpin ingin berkuasa
 - Pemimpin tidak bersedia menanggung resiko apabila bawahan membuat kesalahan
 - Perasaan takut dalam diri pemimpin bahwa dalam mendelegasikan wewenang, ternyata bawahan lebih mampu dari dirinya.
- *Rintangan Organisatoris*
 - Sulit membuat batas tentang tanggung jawab
 - Pemimpin kadang-kadang kurang mengetahui sampai dimana delegasi wewenang dilaksanakan.

Dari pendapat tersebut maka dapat di jelaskan lebih rinci lagi hal utama yang menghambat proses pelimpahan yaitu keengganan dari seorang pimpinan dalam mendelegasikan kewenangan dikarenakan :

- Pemimpin kurang yakin akan kemampuan bawahan
- Pemimpin merasa mampu untuk mengerjakan sendiri
- Takut wewengannya sebagai pemimpin akan berkurang
- Tidak mau menanggung resiko
- Perasaan tidak aman
- Ketidakpercayaan kepada bawahan.

Selanjutnya untuk mendukung teori Umam, dari kedua faktor yaitu *Psychologis* dan *Organisatoris*. Menurutnya Yukl, yang membuat pemimpin enggan atau tidak mau mendelegasikan kewenangannya juga dipengaruhi oleh faktor politis dari pemimpin yaitu *Koalisi*. Menurut Pfeffer (Yukl, 1998: 179), Proses politis menyangkut usaha-usaha para anggota organisasi untuk

meningkatkan kekuasaan mereka atau melindungi sumber-sumber kekuasaan yang ada seperti kewenangan dan control-control terhadap sumber daya itu. Kekuasaan politis menyangkut proses mempengaruhi yang mengubah basis awal kekuasaan dengan cara yang unik. Proses-proses politis yang umum dalam organisasi termasuk membentuk koalisi, memperoleh control terhadap proses-proses keputusan penting dan melakukan persaingan. Proses-proses politis ini menjelaskan mengapa beberapa pihak mampu untuk mempertahankan kekuasaan bahkan setelah keahlian mereka tidak lagi kritis bagi organisasi.

Proses politis yang umumnya dalam organisasi adalah membentuk sebuah koalisi atau aliansi untuk mendukung atau menentang sebuah kebijakan, program, atau perubahan tertentu. Dalam sebuah koalisi tiap pihak membantu lainnya dalam perolehan apa yang mereka inginkan. Koalisi tidak terbatas pada pihak-pihak dalam sebuah organisasi, kadang-kadang mereka dibentuk dengan pihak luar (Yukl, 1998:180). Sehingga proses politis yang membentuk suatu koalisi sangat memungkinkan terjadinya keengganan pemimpin dalam mendelegasiakan kewenangannya karena memungkinkan adanya unsur-unsur kepentingan anggota atau pribadi didalamnya.

Format pelimpahan kewenangan dapat dilakukan oleh pejabat yang berkedudukan lebih tinggi (*superior*) kepada pejabat yang berkedudukan rendah (*subordinate*) atau pejabat atasan kepada pejabat bawahan, di samping itu pelimpahan kewenangan dapat pula dilakukan di antara pejabat yang berkedudukan pada jenjang yang sama atau antara pejabat yang sederajat. pelimpahan wewenang menegak atau vertikal, sedangkan pelimpahan wewenang

yang kedua diartikan pelimpahan kewenangan mendatar atau horizontal.

Masing-masing pejabat diberikan tugas melekat sebagai bentuk tanggung jawab agar tugas yang diberikan itu dapat dilaksanakan dengan baik. Tanggung jawab merupakan keharusan pada seseorang pejabat untuk melaksanakan secara layak segala sesuatu yang telah dibebankan kepadanya. Tanggung jawab hanya dapat dipenuhi bila pejabat yang bersangkutan disertai dengan wewenang tertentu dalam bidang dan tugasnya. Dengan tiadanya otoritas itu, tanggung jawab tidak dapat dilaksanakan dengan sebaik-baiknya. Jadi ada korelasi antara tugas, tanggung jawab dan wewenang.

Kewenangan adalah hak seseorang pejabat untuk mengambil tindakan yang diperlukan agar tugas serta tanggung jawabnya dapat dilaksanakan dengan berhasil, atau kekuasaan bagi pemilik jabatan tertentu untuk melakukan sesuatu yang diinginkannya sesuai dengan tujuan organisasi. Berbicara mengenai pelimpahan kewenangan berarti berbicara mengenai desentralisasi. Desentralisasi merupakan suatu prinsip pendelegasian wewenang dari pusat ke bagian-bagiannya, baik bersifat kewilayahan maupun ke fungsian. Prinsip ini mengacu kepada fakta adanya *span of control* dari setiap organisasi sehingga organisasi perlu diselenggarakan secara bersamaan.

Menurut Dwidjowijoto⁹⁸ Pelimpahan kewenangan atau konsep desentralisasi lebih dekat dengan otonomi daerah. Konsep desentralisasi dengan demikian mempunyai “cetakan” pemahaman yang sama dengan otonomi daerah. Selanjutnya secara umum desentralisasi terbagi menjadi dua : desentralisasi

⁹⁸ Dwidjowijoto. *Otonomi Daerah Desentralisasi tanpa Revolusi*. Jakarta : PT. Gramedia. 2000, Hal. 47.

territorial atau kewilayahan dan desentralisasi fungsional. Desentralisasi kewilayahan berarti pelimpahan kewenangan dari pemerintah pusat kepada wilayah di dalam Negara. Desentralisasi fungsional berarti pelimpahan wewenang kepada organisasi fungsional (teknis) yang secara langsung berhubungan dengan masyarakat.

Desentralisasi dalam arti fungsional sebenarnya telah dilakukan oleh pemerintah di setiap Negara manapun. Adanya departemen, kementrian, dan badan-badan pemerintah merupakan bukti nyata desentralisasi. Dalam berbagai tingkatan, organisasi yang menerima pelimpahan fungsional tersebut memiliki jaringan kerja langsung kemasyarakat. Menurut Rondinelli dalam Nurcholis,⁹⁹ merumuskan :

“Decentralization is the transfer of planning, decision making, or administrative authority from the central government to its organization, local administrative unit, semi-autonomous and parastatal organization, local government, or nongovernment organization”. (Desentralisasi adalah penyerahan perencanaan, pembuatan keputusan, atau kewenangan administratif dari pemerintah pusat kepada organisasi wilayah, satuan administratif daerah, organisasi semi otonom, pemerintah daerah, atau organisasi nonpemerintah/lembaga swadaya masyarakat).

Desentralisasi menurut Rondinelli mencakup dekonsentrasi, devolusi, pelimpahan pada lembaga semi otonom (delegasi), dan pelimpahan pada lembaga nonpemerintah. Dekonsentrasi adalah penyerahan beban kerja dari kementrian pusat kepada pejabat-pejabatnya yang berada di wilayah. Penyerahan tidak diikuti oleh kewenangan keputusan untuk melaksanakannya. Devolusi merupakan pelepasan fungsi-fungsi tertentu dari pemerintah pusat untuk membuat satuan

⁹⁹ Hanif Nurcholis, *Teori dan Praktik Pemerintahan dan Otonomi Daerah*. Jakarta : Grasindo, 2007, hal. 11.

pemerintah baru yang tidak dikontrol secara langsung dengan tujuan memperkuat pemerintahan dibawah pemerintah pusat dengan cara mendelegasikan fungsi dan kewenangan. Pelimpahan wewenang pada lembaga semi otonom (delegasi) yaitu pemberian kewenangan administratif kepada organisasi-organisasi yang melakukan fungsi-fungsi tertentu yang tidak dibawah pengawasan pemerintah pusat. Selanjutnya penyerahan fungsi pemerintah pusat kepada lembaga nonpemerintah adalah tindakan pemberian wewenang dari pemerintah kepada badan-badan milik swasta.

Adapun dasar hukum dari pelaksanaan pelimpahan wewenang di bidang pengendalian penduduk dan keluarga berencana dari Walikota Medan kepada Badan Pemberdayaan Perempuan dan Keluarga Berencana Kota Medan. Adalah:

1. Peraturan Pemerintah nomor 41 tahun 2007 tentang Organisasi Perangkat Daerah.
2. Peraturan Daerah Kota Medan nomor : 3 tahun 2009 tentang Pembentukan Organisasi dan Tata Kerja Perangkat Daerah Kota Medan

Prosedur kerja mengacu kepada Peraturan Walikota Medan nomor 4 tahun 2010 yaitu Badan Pemberdayaan Perempuan dan Keluarga Berencana Kota Medan merupakan unsur pendukung tugas Kepala Daerah, yang dipimpin oleh Kepala Badan yang berkedudukan dibawah dan bertanggung jawab kepada Walikota melalui Sekretaris Daerah.

Badan Pemberdayaan Perempuan dan KB Kota Medan mempunyai tugas pokok melaksanakan, menyusun dan pelaksanaan kebijakan urusan Pemerintahan daerah di bidang Pemberdayaan Perempuan, perlindungan anak dan Keluarga

Berencana. Dalam melaksanakan tugas, Badan Pemberdayaan Perempuan dan KB Kota Medan, menyelenggarakan fungsi perumusan kebijakan teknis di bidang pemberdayaan perempuan, perlindungan anak dan keluarga berencana dan melaksanakan tugas lain yang diberikan oleh Walikota Medan sesuai dengan tugas dan fungsinya



BAB V

KESIMPULAN DAN SARAN

A. Kesimpulan

1. Pengaturan hukum tentang pelaksanaan Pengendalian Penduduk dan Keluarga Berencana terdapat di dalam Undang Undang Nomor 52 Tahun 2009 Tentang Perkembangan Kependudukan dan Pembangunan Keluarga; Peraturan Pemerintah Nomor 87 Tahun 2014 Tentang Perkembangan Kependudukan dan Pembangunan Keluarga, Keluarga Berencana, dan Sistem Informasi Keluarga; Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 153 Tahun 2014 Tentang Grand Design Pembangunan Kependudukan; serta Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 62 Tahun 2010 Tentang Badan Kependudukan dan Keluarga Berencana Nasional.
2. Penyelenggaraan kewenangan bidang Pengendalian Penduduk dan Keluarga Berencana di Kota Medan merupakan kewenangan yang diberikan oleh undang-undang. Kewenangan tersebut merupakan pendelegasian tugas dari walikota Medan kepada Badan Pemberdayaan Perempuan Dan Keluarga Berencana Kota Medan yang didasarkan pada Peraturan Walikota Medan No. 4 tahun 2010 yaitu Badan Pemberdayaan Perempuan dan Keluarga Berencana Kota Medan merupakan unsur pendukung tugas Kepala Daerah, yang dipimpin oleh Kepala Badan yang berkedudukan dibawah dan bertanggung jawab kepada Walikota melalui Sekretaris Daerah
3. Kendala penyelenggaraan kewenangan bidang Pengendalian Penduduk dan Keluarga Berencana di Kota Medan adalah dikarenakan terjadinya Perubahan

Kewenangan dan Struktur Organisasi Pengelola program Keluarga Berencana, Berkurangnya Sumber Daya Manusia dan Dukungan Anggaran, Menurunnya Capaian Indikator Kependudukan, Komitmen Politis dalam Jaminan Ketersediaan Kontrasepsi, Kualitas dan Aksesibilitas terhadap Pelayanan Keluarga Berencana, Capaian Akseptor KB yang Tidak Optimal.

4. Upaya yang dapat dilakukan adalah :
 - a. Melaksanakan tugas pokok dan tugas pembantuan di bidang Pengendalian Penduduk dan Keluarga Berencana sesuai amanat Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014, melalui perumusan dan penetapan kebijakan daerah di bidang Pengendalian Penduduk dan Keluarga Berencana;
 - b. Menyelenggarakan pengaturan terkait Perkembangan Kependudukan dan Pembangunan Keluarga, Keluarga Berencana, dan Sistem Informasi Keluarga untuk mewujudkan konsistensi kebijakan nasional, provinsi dan kabupaten/kota;
 - c. Melaksanakan kebijakan terkait penyelenggaraan program Pengendalian Penduduk dan Keluarga Berencana melalui peningkatan keterpaduan dan peran serta masyarakat, pembinaan keluarga, pengaturan kehamilan dengan memperhatikan norma-norma agama, kondisi perkembangan sosial, ekonomi dan budaya, serta tata nilai yang hidup dalam masyarakat yang disertai dengan pelaksanaan komunikasi, informasi dan edukasi (KIE) untuk mewujudkan Penduduk Tumbuh Seimbang dan mengembangkan kualitas penduduk pada seluruh dimensi penduduk, melalui Penyuluhan langsung kepada masyarakat yang berkaitan dengan

program Keluarga Berencana (KB). Advokasi, komunikasi, informasi dan edukasi (KIE) berkaitan dengan pengakuan hak reproduksi dan seksual individu dan pemberian kemudahan kepada pasangan usia subur (PUS) yang ingin mengatur kelahirannya melalui program Keluarga Berencana (KB).

B. Saran

1. Perlu dibuat standarisasi yang lebih rinci dan jelas terkait pelaksanaan program KB yang nantinya dapat menjadi pedoman pelaksanaannya agar tidak terjadi multiinterpretasi pada program ini.
2. Perlu adanya peningkatan kerjasama (*team work*) antara Petugas Lapangan Keluarga Berencana dengan Kader KB untuk saling memantau hasil capaian Program KB dengan melihat berbagai aspek kehidupan dan kepentingan bersama.
3. Perlu adanya peningkatan sumber daya finansial yang dapat menunjang keberhasilan program KB serta tercapainya sarana prasarana yang memadai dengan cara meningkatkan anggaran untuk melaksanakan program ini.

DAFTAR PUSTAKA

A. Buku:

- Atmosudirdjo, Prajudi *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta: Ghalia Indonesia, 1991.
- Aminuddin dan H. Zainal Asikin, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2008.
- Brouwer J.G. dan Schilder, *A Survey of Dutch Administrative Law*, Ars Aequilibrum Nijmegen, 1998.
- Budiardjo, Miriam *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 1998.
- Bungin, Burhan *Analisis Data Penelitian Kualitatif, Pemahaman Filosofis dan Metodologis ke Arah Penguasaan Model Aplikasi*, Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2003.
- Daldjoeni, *masalah penduduk dalam fakta dan angka*, Jokjakarta: UGM 1977.
- Djatmiati, Tatiek Sri, *Prinsip Izin Usaha Industri di Indonesia*, Surabaya: Disertasi, Program Pascasarjana Universitas Airlangga, 2004.
- Departemen Pendidikan Nasional, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Jakarta: PN. Balai Pustaka.
- Dwidjowijoto. *Otonomi Daerah Desentralisasi tanpa Revolusi*. Jakarta : PT. Gramedia. 2000.
- Ediwarman, *Monograf Metodologi Penelitian Hukum (Panduan Penelitian Tesis dan Disertasi)*, Medan: Program Pascasarjana Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara, 2010.
- Hadjon, Philipus M. *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia Introduction to Indonesian Administrative Law*, Yogyakarta: Gadjja Mada University Press, 2002.
- _____, *Tentang Wewenang*, Makalah, Universitas Airlangga, Surabaya, tanpa tahun.
- Hartono, C.F.G. Sunaryati, *Penelitian Hukum di Indonesia pada akhir Abad ke-20*, Bandung: Alumni, 1994.

- Hartono, D., Widayatun, S.S. Purwaningsih, T. Handayani, A. Latifa, Z. Fatoni. 2005. *System Analysis of BK.KBN's New Roles, Functions and Structure under the Decentralized System*. Jakarta: PPK-LIPI, BKKBN dan UNFPA-Indonesia.
- Hisyam, M. *Penelitian Ilmu-Ilmu Sosial*, Jakarta: UI Press, 1996.
- HR, Ridwan, *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2002.
- Hugo, G.J., *et al.* 1987. *The Demographic Dimension in Indonesian Development*, Singapore: Oxford University Press.
- Indrohato, Asas-Asas Umum Pemerintahan yang baik, dalam Paulus Efendie Lotulung, *Himpunan Makalah Asas-Asas Umum Pemerintahan yang baik*, Bandung: Citra Aditya Bakti, 1994.
- Juliantoro, *Manajemen Pengendalian Penduduk*, Jakarta: Ghalia Indonesia, 2000.
- Kantaprawira, Rusadi, "*Hukum dan Kekuasaan*", Makalah, Yogyakarta: Universitas Islam Indonesia, 1998.
- Kalo, Syafruddin, *Masyarakat dan Perkebunan: Studi Mengenai Sengketa Pertanahan Antara Masyarakat Versus PTPN-II dan PTPN-III di Sumatera Utara*, Disertasi, Medan: Program Pascasarjana Universitas Sumatera Utara, 2003.
- Koentjaraningrat, *et-al.*, *Metode-metode Penelitian Masyarakat*, Jakarta: Gramedia, 1980.
- Lubis, M. Solly, *Filsafat Ilmu dan Penelitian*, Bandung: Mandar Maju, 1994.
- Manan, Bagir *Wewenang Provinsi, Kabupaten dan Kota dalam Rangka Otonomi Daerah*. Jakarta: Erlangga, 2008.
- Moleong, Lexy J. *Metodologi Penelitian Kualitatif*, Bandung: Remaja Rosda Karya, 2006.
- Muhadjir, Noeng, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, Yogyakarta: Roke Sarasni, 1996.
- Mulyosudarmo, Suwoto, *Kekuasaan dan Tanggung Jawab Presiden Republik Indonesia, Suatu Penelitian Segi-Segi Teoritik dan Yuridis Pertanggungjawaban Kekuasaan*, Jakarta: Universitas Airlangga, 1990.
- Munir, Rozi, *Teori-Teori Kependudukan*, Jakarta: PT. Bina Aksara, 2008.

- Murtiningsih, Sri, *Materi KIE Keluarga Berencana Bagi Penyluh KB*, Jakarta: Direktorat Advokasi dan KIE BKKBN. 2007.
- Nitibaskara, Tubagus Ronny Rahman, *Paradoksal Konflik dan Otonomi Daerah, Sketsa Bayang-Bayang Konflik dalam Prospek Masa Depan Otonomi Daerah*, Jakarta: Sinar Mulia, 2002.
- Nurcholis, Hanif, *Teori dan Praktik Pemerintahan dan Otonomi Daerah*. Jakarta : Grasindo, 2007.
- Priatna, Budi, dkk. *Buku Saku Pemantauan Akseptor Pasca Pelayanan Kontrasepsi Bagi PKB/PLKB dan IMP*, Jakarta: BKKBN. 2014.
- Raharjo, Satjipto, *Ilmu Hukum*, Bandung: Citra Aditya Bakti, 2005.
- Rusli, Said, *Pengantar Ilmu Kependudukan*, Jakarta : LP3ES, 1998.
- Said, Abdul Rauf Alauddin *Pembagian Kewenangan Pemerintah Pusat-Pemerintah Daerah Dalam*
- Sedarmayanti. *Manajemen dan Komponen Terkait Lainnya*. Bandung : PT. Refika Aditama. 2012.
- Setiardja, A. Gunawan, *Dialektika Hukum dan Moral dalam Pembangunan Masyarakat Indonesia*, Yogyakarta: Kanisius, 1990.
- Soekanto, Soerjono, *Beberapa Aspek Sosial Yuridis dan Masyarakat*, Bandung: Alumni, 1983.
- _____, *Pengantar Penelitian Hukum*, Jakarta : UI Press, 1986.
- Soekanto, Soerjono dan Marmudji, Sri, *Penulisan Hukum Normatif*, Jakarta: Rajawali, 1986.
- Sunggono, Bambang, *Metodologi Penelitian Hukum*, Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2003.
- Sutarman, *Kerjasama Antar Daerah Dalam Pelayanan Perizinan Dan Penegakan Hukum Penangkapan Ikan Di Wilayah Laut*, Surabaya: Disertasi, Program Pascasarjana Universitas Airlangga, 2007.
- Sutarto. *Dasar-Dasar Organisasi*, Gadjah University Press : Yogyakarta. 2002.
- Syafiie, Inu Kencana *Ilmu Administrasi Publik*. Cetakan Pertama. Jakarta: Rineka Cipta. 2003.

Syafrudin, Ateng, *Menuju Penyelenggaraan Pemerintahan Negara yang Bersih dan Bertanggung Jawab*, Jurnal Pro Justisia Edisi IV, Bandung, Universitas Parahyangan, 2000.

Thalib, Abdul Rasyid, *Wewenang Mahkamah Konstitusi dan Aplikasinya dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia*, Bandung: Citra Aditya Bakti, 2006.

Umam, Khaerul *Perilaku Organisasi*. Bandung : CV. Pustaka Setia. 2010.

B. Peraturan Perundang-Undangan:

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah

Undang-Undang Nomor 52 Tahun 2009 Tentang Perkembangan Kependudukan Dan Pembangunan Keluarga

Peraturan Presiden Nomor 62 Tahun 2010 tentang Badan Kependudukan dan Keluarga Berencana Nasional (BKKBN)

C. Internet:

Adi Kurnianto, Penduduk dan Tenaga Kerja, Diakses Melalui <https://superkurnia.wordpress.com/2014/10/04/pendudu-dan-tenaga-kerja/>.

Anton R. Jumlah Penduduk Indonesia Sudah 254,9 Juta, Laki-laki Lebih Banyak Dari Perempuan, Diakses Melalui <http://www.hidayatullah.com/berita/nasional/read/2015/11/20/83632/jumlah-pendududari-perempuan.html>.

Totoh W. Tohari, Pembagian Urusan Pemerintahan menurut Undang-Undang No. 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Diakses Melalui <http://www.hukumpedia.com/twtho/pembagian-urusan-pemerintahan-menurut-undang-undang-no-23-tahun-2014-tentang-pemerintahan-daerah>.