

**IMPLEMENTASI PROGRAM KELUARGA BERENCANA
NASIONAL ERA DESENTRALISASI DI PROVINSI
SUMATERA UTARA**

TESIS



Oleh

**AHMAD SOFIAN RANGKUTI
NPM. 051801013**

**PROGRAM PASCASARJANA
MAGISTER ADMINISTRASI PUBLIK
UNIVERSITAS MEDAN AREA
M E D A N
2007**

**IMPLEMENTASI PROGRAM KELUARGA BERENCANA
NASIONAL ERA DESENTRALISASI DI PROVINSI
SUMATERA UTARA**

TESIS

Untuk Memperoleh Gelar Magister Administrasi Publik (MAP)
Pada Program Pascasarjana Universitas Medan Area



Oleh

AHMAD SOFIAN RANGKUTI
NPM. 051801013

**PROGRAM PASCASARJANA
MAGISTER ADMINISTRASI PUBLIK
UNIVERSITAS MEDAN AREA
M E D A N
2007**

**UNIVERSITAS MEDAN AREA
PROGRAM PASCASARJANA
MAGISTER ADMINISTRASI PUBLIK**

HALAMAN PERSETUJUAN

**Judul : IMPLEMENTASI PROGRAM KELUARGA BERENCANA
NASIONAL ERA DESENTRALISASI DI PROVINSI
SUMATERA UTARA**

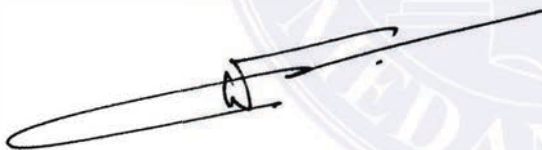
N a m a : Ahmad Sofian Rangkuti

N I M : 051801013


Menyetujui

Pembimbing I

Pembimbing II



Drs. Burhanuddin Harahap, MA



Drs. Kariono, MA

**Ketua Program Studi
Magister Administrasi Publik**

Direktur



Drs. Kariono, MA



Drs. Heri Kusmanto, MA

A B S T R A K
IMPLEMENTASI PROGRAM KELUARGA BERENCANA NASIONAL
ERA DESENTRALISASI
DI PROVINSI SUMATERA UTARA

N A M A : Ahmad Sofian Rangkuti
N I M : 051801013
Program Studi : Magister Administrasi Publik
Pembimbing I : Drs. Burhanuddin Harahap, MA
Pembimbing II : Drs. Kariono, MA

Kebijakan desentralisasi telah membawa perubahan dalam pengelolaan program KB Nasional dari Pemerintah Pusat kepada Pemerintah Daerah. Keberhasilan program KB Nasional sangat ditentukan oleh dukungan politis dan operasional dari para pengambil kebijakan, baik di pusat maupun di daerah. Akhir-akhir ini, dukungan tersebut mulai menurun dan perlu ditingkatkan kembali di semua tingkat wilayah dengan advokasi, yang meliputi kegiatan pertemuan serta rapat koordinasi yang merupakan kekuatan dalam penggalangan kesepakatan baik politis maupun operasional serta pendekatan kepada tokoh agama dan tokoh masyarakat.

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui bagaimana implementasi program KB Nasional di Propinsi Sumatera Utara serta faktor-faktor yang mempengaruhi implementasi program KB tersebut. Sampel diambil secara *purposive* sampling, sebanyak 55 orang. Analisis data dilakukan dengan menggunakan metode deskriptif.

Implementasi program KB Nasional di Propinsi Sumatera Utara dilihat dari komunikasi, sumber-sumber, wewenang dan struktur birokrasi, secara umum belum berjalan dengan baik, namun apabila dilihat dari masing-masing variabel kebijakan menunjukkan adanya perbedaan dalam keberhasilan implementasi program KB tersebut. Dilihat dari Komunikasi, yaitu berkaitan dengan kejelasan konsep kebijakan dan kejelasan tujuan dan sasaran kebijakan KB, telah dapat dipahami dengan baik oleh para pelaksana program, namun sumber daya yang digunakan (SDM, teknologi, keuangan, sarana dan prasarana) sebagai ujung tombak dalam proses administrasi maupun organisasi pelaksana belum memadai. Wewenang yang dimiliki oleh pelaksana program KB, menunjukkan masih rendahnya dukungan komitmen Pemerintah Kabupaten / Kota baik secara politis maupun operasional, dan masih kurangnya koordinasi dan komunikasi antara aktor kebijakan yakni terutama antar instansi terkait sebagai pelaksana dengan seluruh stakeholders yang ada. Faktor-faktor yang mempengaruhi dalam implementasi Kebijakan Program KB di Propinsi Sumatera Utara adalah faktor masih rendahnya dukungan komitmen politis dan operasional Pemerintah Kabupaten / Kota terhadap Program KB di daerahnya.

Untuk lebih meningkatkan tingkat keberhasilan Implementasi program KB di Propinsi Sumatera Utara, maka perlu adanya komitmen dan dukungan Pemerintah Kabupaten/Kota dalam bentuk dukungan dana operasional melalui APBD, penyediaan tenaga yang terlatih serta sarana yang memadai dalam Implementasi program KB di Sumatera Utara.

Key words : *implementasi kebijakan, desentralisasi, program KB.*

KATA PENGANTAR

Puji syukur Penulis panjatkan kehadiran Allah SWT yang telah melimpahkan rahmat dan karunianya sehingga penulis dapat menyelesaikan Tesis ini sebagai suatu syarat untuk memperoleh gelar Magister Administrasi Publik pada Program Pascasarjana Universitas Medan Area. Adapun judul Tesis ini adalah "Implementasi Program Keluarga Berencana Nasional di Propinsi Sumatera Utara".

Penulis menyadari bahwa dalam penulisan tesis ini banyak pihak yang telah membantu baik secara langsung maupun tidak langsung, sehingga penulis dapat menyelesaikannya tepat waktu. Dalam kesempatan ini penulis ingin mengucapkan terima kasih kepada :

1. Bapak Prof.Dr. H.M. Yakob Mantondang, MA, Rektor Universitas Medan Area
2. Bapak Drs. Heri Kusmanto, MA, Direktur PPs Magister Admiistrasi Publik,
3. Bapak Drs. Burhanuddin Harahap, MA, sebagai pembimbing I, yang telah banyak memberikan bimbingan dan pengarahan kepada penulis .
4. Bapak Drs. Kariono, MA, Ketua Program Studi Magister Administrasi Publik, sekaligus sebagai pembimbing II, yang telah banyak memberikan bimbingan dan pengarahan kepada penulis .
5. Bapak Drs. H. Bunyamin, M.Si, Kepala BKKBN Provinsi Sumatera Utara atas Izin Belajar yang diberikan serta dorongan moril demi kelancaran dalam proses penyusunan dan penyelesaian Tesis ini.
6. Teristimewa kepada istri-ku tercinta Lily Ernawaty Siregar serta kedua anak-ku tersayang Deswita Ariyanti Rangkuti dan Muhammad Dian Nugraha Rangkuti, yang penuh kesabaran dan tidak henti-hentinya memberikan dorongan serta semangat juang dalam mengikuti pendidikan pasca sarjana di Universitas Medan Area. Disamping itu juga sekaligus keberhasilan ini saya persembahkan kepada Istri dan anak-anak-ku dengan harapan kiranya dapat memberikan dorongan dan motivasi dalam rangka meraih cic-cita masa depan yang lebih baik.

Terimakasih pula kepada kedua orang tua, istri dan anak-anak serta seluruh keluarga yang telah memberikan semangat dan do'a demi keberhasilan dan kesuksesan penulis.

Semoga bantuan dan amal sholeh mereka semua mendapat taufik dan rahmat dari Allah Subhanahu wataala, Amin Ya Rabbal Alamin.

Medan, Mei 2007

Penulis

Ahmad Sofian Rangkuti

DAFTAR ISI

	Halaman
HALAMAN PERSETUJUAN	i
HALAMAN PENGESAHAN	ii
ABSTRAKSI	iii
KATA PENGANTAR	iv
DAFTAR ISI	v
DAFTAR TABEL	vii
DAFTAR GAMBAR	xii
BAB I : PENDAHULUAN	
1.1. Latar Belakang	1
1.2. Perumusan Masalah	6
1.3. Tujuan Penelitian	6
1.4. Manfaat Hasil Penelitian	6
BAB II : TINJAUAN PUSTAKA	
2.1. Desentralisasi	7
2.1.1. Perspektif Desentralisasi	7
2.1.2. Cakupan Desentralisasi	9
2.1.3. Elemen Desentralisasi	12
2.2. Implementasi Kebijakan	16
2.3. Program KB Nasional	23
2.3.1. Visi dan Misi Program KB Nasional	23

BAB III : METODE PENELITIAN

3.1. Bentuk Penelitian.....	27
3.2. Lokasi Penelitian	27
3.3. Populasi dan sampel	27
3.4. Rencana Sampling	28
3.5. Teknik Pengumpulan Data dan Pengukurannya	28
3.6. Operasionalisasi Variabel	29
3.7. Teknik Analisis Data.....	30

BAB IV : GAMBARAN UMUM SUMATERA UTARA

4.1. Sejarah Provinsi Sumatera Utara.....	31
4.2. Letak Geografis Provinsi Sumatera Utara	35
4.3. Keadaan kependudukan	38
4.3.1. Jumlah dan Komposisi Penduduk	38
4.3.2. Rasio Jenis kelamin	40
4.3.3. Persebaran Penduduk	43
4.4. Indeks Pembangunan Manusia (IPM).....	49
4.5. Perekonomian.....	57
4.6. Ketenagakerjaan	65
4.6.1. Angkatan Kerja.....	66
4.6.2. Tingkat Partisipasi Angkatan Kerja (TPAK)....	74
4.6.3. Tingkat Pengangguran	78
4.7. Administrasi Pemerintahan	82
4.8. Profil Keluarga Berencana Sumatera Utara.....	85
4.8.1. Pasangan Usia Subur Menurut Umur Isteri... 86	
4.8.2. Jumlah Wanita Usia Subur	90
4.8.3. Peserta KB	92

4.8.4. Jalur Pelayanan KB	94
4.8.5. Pasangan Usia Subur Bukan Peserta KB.....	95
4.9 Tahapan Keluarga Sejahtera	98
4.10. Perkembangan Keluarga Miskin.....	103

BAB V : HASIL PENELITIAN DAN ANALISA DATA

5.1. Hasil Penelitian.....	109
5.2. Karakteristik Responden	109
5.3. Variabel Penelitian	111
5.3.1. Komunikasi Kebijakan Program KB Nasional	111
5.3.2. Sumber-Sumber Kebijakan Program KB Nasional.....	116
5.3.3. Kecenderungan Kebijakan Program KB	123
5.3.4. Struktur Birokrasi Kebijakan Program KB Nasional	126
5.4. Faktor Yang Mempengaruhi Implementasi Program KB di Sumatera Utara.....	128
5.4.1. Dukungan Politik dan Operasional Kabupaten/Kota	128
5.4.2. Faktor Kelembagaan.....	123

BAB VI : KESIMPULAN DAN SARAN

6.1. Kesimpulan	135
6.2. Saran-Saran.....	136

DAFTAR PUSTAKA.....	138
----------------------------	------------

LAMPIRAN

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang Masalah

Dengan telah dilaksanakannya otonomi secara utuh sejak tahun 2001, maka berdasarkan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 Tentang pemerintah Daerah sebagai mana telah dirubah dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 kepada Daerah diberikan keleluasaan untuk menyelenggarakan pemerintahan yang mencakup seluruh bidang pemerintahan, kecuali bidang-bidang yang berdasar Undang-Undang telah ditetapkan sebagai kewenangan Pusat. Keleluasaan otonomi ini mencakup pula kewenangan yang utuh dan bulat dalam penyelenggaraan pemerintahan, mulai dari perencanaan, pelaksanaan, pengawasan, pengendalian, dan evaluasi.

Pembagian kewenangan diatur dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, di mana pada dasarnya seluruh kewenangan ada di Daerah, kecuali kewenangan di bidang politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter dan fiskal, agama, serta kewenangan bidang lain. Secara rinci pembagian kewenangan antara Pusat dan Provinsi diatur dalam PP 25/2000, sedangkan kewenangan Kabupaten/Kota adalah seluruh kewenangan di luar yang telah menjadi kewenangan Pusat dan Provinsi. Kewenangan Pusat di luar 5 kewenangan yang tidak diserahkan adalah kewenangan yang bersifat perencanaan makro, penetapan pedoman, norma, kriteria, dan standar. Sementara kewenangan Provinsi adalah yang bersifat lintas Kabupaten/Kota dalam Provinsi yang bersangkutan.

Dengan desentralisasi ini, maka secara umum hal-hal yang berkait dengan stabilisasi dan distribusi dilakukan oleh Pemerintah yang tingkatannya lebih tinggi (Pemerintah Pusat), sementara fungsi alokasi akan lebih banyak dilaksanakan oleh Daerah, karena Daerah lebih dekat kepada masyarakat sehingga dapat diketahui prioritas dan kebutuhan masyarakat setempat.

Terkait dengan penyelenggaraan Keluarga Berencana Nasional, maka berdasarkan PP 25 Tahun 2000, pemerintah pusat mempunyai kewenangan untuk melakukan penetapan kebijakan pengendalian angka kelahiran dan penurunan angka kematian ibu, bayi, dan anak, serta kewenangan untuk menetapkan pedoman pengembangan kualitas keluarga. Terlihat jelas di sini bahwa yang masih termasuk sebagai kewenangan Pusat (yang akan dilaksanakan oleh BKKBN secara langsung) adalah kewenangan yang sifatnya makro seperti perencanaan, penetapan kebijakan nasional, dan pedoman. Sementara kewenangan selain yang diatur PP 25/2000 merupakan kewenangan Daerah. Berdasarkan Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 103 Tahun 2001 Pasal 43 disebutkan bahwa BKKBN mempunyai tugas melaksanakan tugas pemerintahan di bidang keluarga berencana dan keluarga sejahtera sesuai dengan ketentuan peraturan perUndang-Undangan yang berlaku. Dalam melaksanakan tugas tersebut, BKKBN menyelenggarakan fungsi :

- a. pengkajian dan penyusunan kebijakan nasional di bidang keluarga berencana dan keluarga sejahtera;
- b. koordinasi kegiatan fungsional dalam pelaksanaan tugas BKKBN;

DAFTAR PUSTAKA

- Alderfer, H.F. 1964. *Local government in developmg countries*. New york : Mc.Graw Hill.
- Burns, D., Hambleton, R, & Hogget, P. 1994. *The politics of decentralization revitalizmng local democracy*. London : Macmillan.
- Badan Koordinasi Keluarga Berencana Nasional Provinsi Sumatera Utara, 2004. *Profil Perkembangan Kependudukan dan Keluarga Berencana 1994-2004 Provinsi Sumatera Utara*. Medan : Kerja sama Pemropsu dengan BKKBN
- Badan Koordinasi keluarga Berencana Nasional Provinsi Sumatera Utara, 2007. *Hasil Pendataan keluarga 2006 Provinsi Sumatera Utara*. BKKBN
- Biro Pusat Statistik. 2001. *Indonesia Laporan Pembangunan Manusia 2001. Menuju Konsensus Baru: Demokrasi dan Pembangunan Manusia di Indonesia*. Jakarta : bekerja sama dengan Bappenas dan UNDP Indonesia.
- Biro Pusat Statistik : “ *Penduduk Miskin dan Desa Tertinggal 1993 : Metodologi dan Analisis*” , Jakarta, 1994.
- Badan Pusat Statistik Provinsi Sumatera Utara, 2004. *Sumatera Utara Dalam Angka 2004*. Medan.
- Badan Pusat Statistik Provinsi Sumatera Utara, 2006 *Sumatera Utara Dalam Angka 2006*. Medan.
- Breman, Jan. 2001. *A Question of Poverty. Valedictory Address as Professor of Development Sociology at the Institute of Social Studies*, The Hague, The Netherlands. Amsterdam, October, 25.
- Cohen, J.M. & Peterson, S. B. 1999. *Administrative Decentralization : Strategies for Developing Countries Connecticut*. Kumahan Press.
- Conyers, D. 1983. “*Decentralization : the latest fashion in development administration ?.*” *Public Adminstration and Development*, Vol. 3, 97-109.
- Conyers, D. 1986. “Decentralization and development : a framelwork for analysis”. *Commumty Development Journal*, Vol. 21, number 2, April, 88100.
- Dunn, William N., 1999, *Analisis Kebijakan Publik*, Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
- Dye, Thomas R., 1995, *Understanding Public Policy*, New Jersey: Prentice Hall.
- Edward III, 1980. *Implementation Public Policy*. Washington DC : Congressional

- Gibson, James L. *Organisasi dan Manajemen*, Penerbit Erlangga. Jakarta. 1990
- Grindle, Merilee S., (ed), 1980, *Politics and Apolicy Implementation in the Third World*, new jersey: Princetown University Press.
- Hoessein, B. 1999. "Pergeseran paradigma otonomi daerah dalam rangka reformasi administrasi publik di Indonesia". Makalah dalam Seminar *Reformasi Hubungan Pusat-Daerah Menuju Indonesia Baru* : Beberapa Masukan Kritis untuk Pembahasan Undang-Undang Otonomi Daerah dan Proses Transisi Implementasinya yang diselenggarakan ASPRODIA-UI. Jakarta: 27 Maret.
- ,B. 2000. "Hubungan penyelenggaraan pemermtahan pusat dengan pemerintahan daerah" dalam *Bisnis & Birokrasi*, No. 1.Vol, Juli.
- Islam, Iyanatul. 2001. *Identifying the Poorest of the Poor in Indonesia: Towards A Conceptual Framework*. Working Paper: 02/02 Jakarta: UNSFIR.
- Islamy, M. Irfan, 2000, *Prinsip-Prinsip Perumusan Kebijakan Negara*, Jakarta: Sinar Grafika..
- Irfan, 2000. "Beberapa basis pengembangar wwilayah : telaah awal ke arah pencarian model" dalam *Bisnis & Birokrasi*, No. 1, Vol. I, Juli.
- Jones, Charles O., 1991. *Pengantar Kebijakan Publik*. Jakarta: Rajawali Pers.
- Manila, I GK, 1996. *Praktek Manajemn Pemerintahan Dalam Negeri*, Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama.
- Mazmanian, Daniel H., dan Paul A. Sabatier, 1983, *Implementation and Public Policy*, New York: HarperCollins.
- Muluk, M.R. Khairul, 2002. "Desentralisasi : Teori Cakupan & Elemen" *Jurnal Administrasi Negara*, Vol II No. 02. Maret 2002.
- Meter, Donald Van, dan Carl Van Horn, 1975, "*The Policy Implementation Process: A Conceptual Framework* dalam *Administration and Society* 6, 1975, London: Sage.
- Meenakshisundaram, S. S. 1999. "Decentralization in Developing Countries" dalam Jha, S. N. & Mathur, P. C. *Decentralization and Local Politics*. New Delhi : Sage Publications.
- Norton; A. reprinted 1997. *International Handbook of local and regional government : comparative analysis of advanced democracies*. Cheltenham : Edwar Elgar.
- Nugroho D, Riant, 2004. *Kebijakan Publik : Formulasi, Implementasi dan Evaluasi*. Jakarta : PT. Elex Media Komputindo
- Osborne, David, dan Ted Gaebler, 1993, *Reinventing Government: How the Enterpreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*, New York: Plume Book.

- Republk Indonesia, 2004. *Undang Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah*. Jakarta : CV. Tamita Utama.
- Rohdewohld, R. 1995. *Public administration in Indonesia*. Melbourne : Montech Pty. Ud.
- Rondinelli, D. A. McCullough, J. S., & Johnson, R.W. 1989. *Analysing decentralization policies in developing countries : a political-economy framework dalam Development and Change*, Vol. 20, No. 1, January.
- Smith, B. C. 1985. *Decentralization : The Territorial Dimension of the State*. London : George Allen & Unwin.
- Sugiyono, 1998. *Metode Penelitian Administrasi*, Bandung : Alfabeta.
- Tangkilisan, Hesel Nogi S, 2003. *Kebijakan Publik Yang Membumi : Konsep, Srtrategi dan Kasus*. Yogyakarta : Lukman Offset.
- _____, 2003. *Analisis Kebijakan Publik*. Yogyakarta : Balairung.
- Tjokroamidjojo, Bintoro, "*Good Governance: Paradigma Baru Manajemen Pembangunan*", Jakarta, 20 Juni 2000, *kertas kerja*.
- Toha, Miftah, 1991 (1987), *Perspektif Perilaku Birokrasi*, Jakarta: Rajawali.
- Turner, Mark, dan David Hulme, 1997, *Governance, Administration, and Development*, London: MacMillan Press, 1997.
- Wahab, Solichin Abdul, 2002, *Analisis Kebijaksanaan: dari Formulasi ke Implementasi Kebijaksanaan Negara*, Jakarta: Sinar Grafika.
- Wibawa, Samudra, 1994. *Evaluasi Kebijakan Publik*. Jakarta : Raja Grafindo Persada,
- William N.Dunn, *Pengantar Analisis Kebijakan Publik*, Edisi Kedua: Gajah Mada University Press., 1999.