



INNOVATIVE: Journal Of Social Science Research

Volume 5 Nomor 4 Tahun 2025 Page 8742-8749

E-ISSN 2807-4238 and P-ISSN 2807-4246

Website: <https://j-innovative.org/index.php/Innovative>

Strategi Dinas Kesehatan Pengendalian Penduduk Dan Keluarga Berencana Dalam Menurunkan Angka Kelahiran Di Kabupaten Humbang Hasundutan

Putri K Simanullang^{1✉}, Franklin Asido Rossevelt²

Universitas Sumatera Utara

Email: putrisimanullang170803@gmail.com^{1✉}

Abstrak

Tingginya angka kelahiran di Kabupaten Humbang Hasundutan dengan TFR 3,17 menunjukkan bahwa strategi Dinas Kesehatan PPKB belum sepenuhnya efektif. Penelitian ini bertujuan menganalisis strategi yang diterapkan dalam menurunkan angka kelahiran menggunakan pendekatan kualitatif. Analisis mengacu pada teori Koteen dalam Salusu (2004) yang mencakup empat strategi: organisasi, program, pendukung sumber daya, dan kelembagaan. Hasil menunjukkan bahwa strategi organisasi dilakukan melalui perluasan layanan dan kemitraan lintas sektor; strategi program melalui distribusi alat kontrasepsi, layanan gratis, dan penyuluhan; strategi pendukung dengan pemanfaatan dana BOKB, PLKB, dan sarana; serta strategi kelembagaan melalui kerja sama dengan BKKBN dan instansi terkait. Strategi tergolong komprehensif dan adaptif, namun pelaksanaannya masih terkendala anggaran, fasilitas, dan rendahnya kesadaran Masyarakat.

Kata Kunci: *Angka Kelahiran, Keluarga Berencana, Pengendalian, Strategi*

Abstract

The high birth rate in Humbang Hasundutan Regency, with a TFR of 3.17, indicates that the strategy of the Health, Population Control, and Family Planning Agency has not been fully effective. This study aims to analyze the strategies used to reduce the birth rate through a qualitative approach. The analysis refers to Koteen's theory in Salusu (2004), which includes four strategy types: organizational, programmatic, resource support, and institutional. Results show that organizational strategy involves expanding services and cross-sector partnerships; program strategy includes contraceptive distribution, free services, and counseling; resource support covers BOKB fund use, PLKB deployment, and facilities; institutional strategy involves collaboration with BKKBN and related agencies. While the strategies are comprehensive and locally adaptive, implementation faces challenges such as limited funding, inadequate facilities, and low public awareness. Strengthening these strategies is essential for achieving sustainable birth rate reduction.

Keyword: *Birth Rate, Control, Family Planning, Strategy*

PENDAHULUAN

Angka kelahiran yang tinggi masih menjadi tantangan besar dalam pembangunan daerah, terutama di Kabupaten Humbang Hasundutan, Provinsi Sumatera Utara. Berdasarkan data Badan Pusat Statistik (BPS) tahun 2023, Total Fertility Rate (TFR) di Kabupaten Humbang Hasundutan mencapai 3,17, jauh di atas rata-rata TFR Provinsi Sumatera Utara yang berada pada angka 2,48. Kondisi ini mencerminkan bahwa upaya pengendalian pertumbuhan penduduk melalui kebijakan nasional dan daerah belum sepenuhnya efektif. Padahal, pemerintah telah mengatur pengendalian penduduk melalui berbagai regulasi, seperti Undang-Undang Nomor 52 Tahun 2009 tentang Perkembangan Kependudukan dan Pembangunan Keluarga, Peraturan Pemerintah Nomor 87 Tahun 2014, serta Peraturan Gubernur Sumatera Utara Nomor 36 Tahun 2017.

Tingginya angka kelahiran bukan sekadar isu demografis, tetapi berkaitan erat dengan masalah sosial dan ekonomi (Indana et al., 2022). Berbagai penelitian menunjukkan bahwa tingginya fertilitas dapat memperburuk kondisi gizi anak dan meningkatkan risiko stunting (Hulu et al., 2022). dan memperkuat siklus kemiskinan (Pulungan et al., 2024) Salah satu indikator penting yang menunjukkan lemahnya pengendalian kelahiran adalah tingginya tingkat *unmet need* atau kebutuhan ber-KB yang tidak terpenuhi. Pada tahun 2022, tingkat *unmet need* di Kabupaten Humbang Hasundutan mencapai 29,39% (BPS, 2023). Artinya, hampir sepertiga dari perempuan usia subur yang ingin menjarangkan atau menghentikan kehamilan tidak menggunakan alat kontrasepsi, baik karena keterbatasan akses, ketersediaan alat, maupun faktor sosial budaya

Pemerintah Kabupaten Humbang Hasundutan melalui Dinas Kesehatan PPKB telah merancang berbagai strategi untuk menekan angka kelahiran, di antaranya peningkatan jumlah akseptor KB serta penggerakan mitra dan stakeholder dalam mendukung pelaksanaan program Bangga Kencana. Meskipun jumlah peserta KB aktif menunjukkan tren peningkatan sejak 2018 hingga 2022, efektivitas program KB masih menghadapi tantangan, terutama dalam menjangkau masyarakat yang tinggal di wilayah terpencil serta dalam menghadapi resistensi budaya terhadap penggunaan kontrasepsi.

Berbagai studi sebelumnya menunjukkan bahwa tantangan dalam menurunkan angka kelahiran tidak hanya berkaitan dengan aspek teknis program, tetapi juga mencakup dinamika kelembagaan, sosial budaya, serta ketersediaan sumber daya. Penelitian oleh Yulinda (2021.) di Kabupaten Lombok Tengah mengungkap bahwa keterbatasan tenaga lapangan dan distribusi kontrasepsi menjadi hambatan utama dalam implementasi strategi KB. Sementara itu, studi oleh Abdurrahman et al. (Abdurrahman et al., 2019) di Kota Mataram menyoroti pentingnya pendekatan pemberdayaan masyarakat melalui integrasi layanan dan kaderisasi. Di sisi lain, penelitian Tawalujan (Tawajulan, 2024) di Kabupaten Minahasa Utara menunjukkan bahwa rendahnya partisipasi laki-laki dan keterbatasan infrastruktur menjadi kendala utama dalam pelayanan KB.

Berangkat dari studi-studi tersebut, penelitian ini hadir untuk mengisi kekosongan kajian strategi pengendalian angka kelahiran di wilayah yang memiliki karakteristik sosial budaya khas, yaitu Kabupaten Humbang Hasundutan dengan mayoritas Masyarakat etnis Batak Toba (Siregar, Anggun L., et al., 2024). Masyarakat di daerah ini masih menjunjung tinggi nilai-nilai adat Batak seperti *hagabeon*, Hagabeon adalah pandangan bahwa memiliki banyak anak adalah simbol keberkahan dan kehormatan dalam keluarga (Harahap & Siahaan, 2009). Nilai ini menjadi tantangan tersendiri dalam upaya perubahan perilaku masyarakat terhadap program KB.

Untuk menganalisis strategi yang dijalankan Dinas Kesehatan PPKB dalam konteks ini, penelitian ini menggunakan kerangka teori strategi menurut Koteen dalam Salusu (2004), yang membagi strategi menjadi empat dimensi: strategi organisasi, strategi program, strategi pendukung sumber daya, dan strategi kelembagaan. Pendekatan ini dinilai relevan untuk mengevaluasi kinerja organisasi sektor publik, karena mencakup dimensi struktural, kultural, dan kelembagaan yang saling berkaitan.

Dengan demikian, tujuan dari penelitian ini adalah untuk menganalisis strategi Dinas Kesehatan Pengendalian Penduduk dan Keluarga Berencana dalam menurunkan angka kelahiran di Kabupaten Humbang Hasundutan. Penelitian ini juga bertujuan untuk mengidentifikasi tantangan utama yang dihadapi serta memberikan masukan yang relevan

bagi penguatan kebijakan dan pelaksanaan program pengendalian penduduk, terutama dalam konteks masyarakat yang memiliki nilai-nilai budaya yang kuat.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif dengan metode deskriptif untuk menggambarkan dan memahami strategi Dinas Kesehatan Pengendalian Penduduk dan Keluarga Berencana (PPKB) dalam menurunkan angka kelahiran di Kabupaten Humbang Hasundutan. Lokasi penelitian berada di Kantor Dinas Kesehatan PPKB Kabupaten Humbang Hasundutan karena instansi ini merupakan pelaksana utama program pengendalian penduduk di daerah Humbang Hasundutan. Teknik pengumpulan data dilakukan melalui wawancara dengan informan kunci, utama dan pendukung, observasi langsung, studi dokumentasi terhadap dokumen internal dinas, serta telaah data sekunder dari publikasi dan laporan resmi yang relevan.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Penulis menganalisis menggunakan teori Strategi menurut Koteen dalam buku Salusu (2004:105). Teori ini didukung dengan empat variabel yang menjadi pusat perhatian yaitu strategi organisasi, strategi program, strategi pendukung sumber daya, dan strategi kelembagaan.

1. Strategi Organisasi

Dalam konteks teori Koteen, strategi organisasi merupakan strategi tingkat tertinggi dalam struktur organisasi publik, yang berfokus pada arah jangka panjang, visi, misi, dan respons organisasi terhadap lingkungan. Dinas Kesehatan PPKB Kabupaten Humbang Hasundutan telah memiliki dokumen perencanaan strategis berupa *Renstra* yang secara eksplisit memuat tujuan menurunkan angka kelahiran dan meningkatkan kualitas keluarga. Dokumen ini menjadi dasar bagi semua kebijakan dan program teknis di lapangan. Hal ini menunjukkan bahwa strategi organisasi telah dijalankan dengan baik dan selaras dengan kerangka teori Koteen, di mana strategi organisasi harus menjadi pedoman arah keseluruhan gerak institusi. Selain itu, adanya upaya penyesuaian terhadap dinamika sosial dan kebijakan pusat, seperti melalui kolaborasi lintas sektor (misalnya dengan Dinas Pendidikan dan pemerintah desa), mengindikasikan bahwa organisasi mampu bersikap adaptif.

Temuan ini memiliki kesamaan dengan penelitian Rahma Yulinda (2021) di Lombok Tengah, yang juga menggunakan teori Koteen. Dalam penelitiannya, DP3APPKB telah menyusun strategi organisasi, namun belum sepenuhnya berhasil karena lemahnya

implementasi dan masih minimnya koordinasi antarlembaga. Dibandingkan dengan itu, strategi organisasi di Humbang Hasundutan tampak lebih terstruktur dan terintegrasi antara kebijakan pusat, provinsi, dan kabupaten.

2. Strategi Program

Strategi program mencerminkan realisasi langsung dari visi organisasi melalui kegiatan teknis yang dirasakan oleh masyarakat. Dinas Kesehatan PPKB fokus pada peningkatan akseptor KB dan penguatan peran mitra/stakeholder. Pelayanan kontrasepsi gratis hingga ke daerah terpencil, program pelayanan MOW dan MOP, serta penyuluhan berbasis kearifan lokal seperti menghadapi nilai budaya *Hamoraon*, *Hagabeon*, *Hasangapon* merupakan contoh nyata strategi program berbasis konteks lokal. Namun demikian, pelaksanaan program ini masih menghadapi beberapa kendala, terutama distribusi alat kontrasepsi dan ketersediaan layanan MOW-MOP yang terbatas hanya pada momen-momen tertentu. Penyuluhan pun belum sepenuhnya mampu menembus resistensi budaya yang kuat di masyarakat.

Strategi ini sejalan dengan hasil penelitian Abdurrahman et al. (2019) di Kota Mataram, yang menunjukkan bahwa pendekatan program seperti penyuluhan dan pembentukan Kampung KB penting untuk menjangkau masyarakat. Namun, seperti juga yang ditemukan di Humbang Hasundutan, strategi program tetap terbentur kendala logistik dan budaya. Hal serupa juga disampaikan oleh Rahma Yulinda (2021), yang menemukan bahwa meskipun DP3APKB telah melakukan pelayanan keliling dan sosialisasi, hasilnya masih belum maksimal karena keterbatasan distribusi alat kontrasepsi dan kurangnya penyuluhan yang berkelanjutan.

Dengan demikian, strategi program di Humbang Hasundutan telah berada di jalur yang tepat, namun tetap memerlukan penguatan, baik dari sisi keberlanjutan jadwal layanan maupun pendekatan komunikasi yang lebih sensitif terhadap budaya lokal.

3. Strategi Pendukung Sumber Daya

Strategi pendukung sumber daya mencakup pemanfaatan tenaga pelaksana, sarana-prasarana, dan pembiayaan untuk mendukung keberhasilan program. Di Humbang Hasundutan, keterbatasan jumlah PLKB diatasi dengan pemberdayaan kader KB desa, yang bertugas memberikan penyuluhan, mendampingi pelayanan, hingga mendata calon akseptor. Dinas juga telah memanfaatkan fasilitas layanan seperti puskesmas dan balai penyuluhan. Namun, keterbatasan kendaraan operasional serta ketergantungan pada dana BOKB dari pusat menjadi kendala nyata di lapangan. Jika dikaitkan dengan teori Koteen,

strategi ini menunjukkan bentuk adaptasi terhadap keterbatasan. Dinas telah berupaya mengoptimalkan potensi lokal untuk menutupi kekurangan, meski penguatan kapasitas kader dan penyediaan sarana masih menjadi pekerjaan rumah.

Penelitian Felia De Laura Tawalujan (2024) di Kabupaten Minahasa Utara juga menunjukkan kondisi serupa. Di sana, distribusi alat kontrasepsi terkendala oleh akses geografis dan kurangnya sarana transportasi. Ketergantungan pada dana pusat juga menjadi hambatan dalam menjalankan program secara merata. Hal ini menunjukkan bahwa hambatan sumber daya merupakan masalah umum yang dihadapi oleh banyak daerah, dan menuntut inovasi serta kerja sama multisektor sebagai solusi.

Oleh karena itu, strategi pendukung sumber daya di Humbang Hasundutan telah menunjukkan arah yang tepat, namun masih perlu penguatan dari sisi pembiayaan alternatif, peningkatan pelatihan kader, serta perbaikan infrastruktur operasional agar strategi program dapat berjalan lebih efektif.

4. Strategi Kelembagaan

Strategi kelembagaan berkaitan dengan penguatan sistem kerja dan hubungan antar institusi. Di Humbang Hasundutan, struktur organisasi Dinas Kesehatan PPKB telah dibagi ke dalam bidang-bidang teknis yang jelas, seperti bidang pengendalian penduduk dan keluarga berencana. Pembagian ini memudahkan koordinasi dan mempercepat pengambilan keputusan. Selain itu, Dinas aktif menjalin kerja sama dengan BKKBN, Dinas Pendidikan, camat, kepala desa, serta kader KB. Strategi ini menunjukkan bahwa organisasi tidak hanya bekerja secara internal, tetapi juga membangun jaringan eksternal untuk memperkuat implementasi program. Hal ini selaras dengan gagasan Koteen bahwa strategi kelembagaan harus mampu membangun legitimasi dan kolaborasi lintas sektor guna menjamin keberlanjutan program.

Penelitian Rahma Yulinda (2021) juga menyoroti pentingnya kerja sama kelembagaan, tetapi menemukan bahwa kurangnya koordinasi menjadi salah satu penyebab tidak optimalnya strategi di Lombok Tengah. Dalam hal ini, Humbang Hasundutan menunjukkan kelebihan karena memiliki komunikasi lintas sektor yang lebih aktif dan sistemik. Namun demikian, seperti juga temuan Tawalujan (2024), keberhasilan strategi kelembagaan tetap memerlukan penguatan kapasitas kelembagaan, peningkatan anggaran, serta distribusi SDM yang merata. Tanpa itu, sinergi antar lembaga bisa saja bersifat semu dan tidak menghasilkan dampak yang nyata di lapangan.

SIMPULAN

Berdasarkan hasil penelitian, dapat disimpulkan bahwa Dinas Kesehatan PPKB Kabupaten Humbang Hasundutan telah menerapkan strategi organisasi, program, pendukung sumber daya, dan kelembagaan sesuai teori Koteen. Strategi tersebut mendukung penurunan angka kelahiran, meskipun masih menghadapi kendala seperti terbatasnya tenaga lapangan, distribusi alat kontrasepsi yang belum merata, serta hambatan budaya lokal. Upaya kolaboratif dan adaptif telah dilakukan, namun perlu penguatan sumber daya dan pendekatan yang lebih sensitif terhadap kondisi masyarakat agar program KB dapat berjalan lebih optimal dan berkelanjutan di masa mendatang.

DAFTAR PUSTAKA

- Abdurrahman, M. Taufik Rachman, & Dara Puspita Ayu. (2019). Strategi Dinas Pengendalian Penduduk Dan Keluarga Berencana Dalam Pelaksanaan Pengendalian Laju Pertumbuhan Penduduk Kota Mataram. *Jurnal Ilmu Administrasi Publik*, Vol. 7.
- Anggun Luthvita Siregar, Dinda Nur Maulida, Gresia Krisanta Manalu, Rosliana Marbun, Sonia Manihuruk, & Lasenna Siallagan. (2024). Pandangan Masyarakat Etnis Batak Toba terhadap Poligami Akibat Tidak Memiliki Anak Laki-Laki. *Indo-MathEdu Intellectuals Journal*, 5(6), 6977–6989. <https://doi.org/10.54373/imeij.v5i6.1980>
- Badan Pusat Statistik Indonesia. (27 Maret 2023). *Angka Kelahiran Total / Total Fertility Rate (TFR) Menurut Provinsi, 1971-2020*. Diakses pada 13 November 2024, dari <https://www.bps.go.id/id/statistics-table/1/MjlxMCMx/angka-kelahiran-total---total-fertility-rate--tfr--menurut-provinsi--1971-2020.html>
- Badan Pusat Statistik Indonesia. *Meta Data Indikator Statistik*. Diakses pada 13 November 2024, dari <https://sirusa.web.bps.go.id/metadata/indikator/20506>
- Badan Pusat Statistik Kabupaten Humbang Hasundutan. (13 Oktober 2023). *Jumlah Peserta KB Aktif*. Diakses pada 7 November 2024, dari <https://humbanghasundutankab.bps.go.id/id/statistics-table/2/MjA2lzl%3D/jumlah-peserta-kb-aktif.html>
- Harahap, Basyral Hamidy dan Siahaan, Hotman, Orientasi Nilai-nilai Budaya Batak: Suatu Pendekatan terhadap Perilaku Batak Toba di Angkola-Mandailing. Jakarta: Sanggar Willem Iskandar, 1987
- Hulu, V. T., Manalu, P., Ripta, F., Sijabat, V. H. L., Hutajulu, P. M. M., & Sinaga, E. A. (2022). Tinjauan Naratif: Faktor-faktor yang berhubungan dengan status gizi anak balita. *AcTion: Aceh Nutrition Journal*, 7(2), 250. <https://doi.org/10.30867/action.v7i2.632>

- Indana, I., I Made Sarmita, & A Sedyo Adi Nugraha. (2022). Pengaruh Kondisi Ekonomi, Sosial dan Demografi Terhadap Karakteristik Fertilitas Tenaga Kerja Wanita di Kecamatan Gerokgak. *Jurnal Pendidikan Geografi Undiksha*, 10(2), 126–133. <https://doi.org/10.23887/jjpg.v10i2.37063>
- Pulungan, F. A., Tri, R., Panggabean, T., Sugara, W. H., Purba, B., & Ekonomi, J. (2024). Pengaruh Tingkat Fertilitas dan Jumlah Pengangguran Terhadap Tingkat Penduduk Miskin di Indonesia. *Journal of Management Education Social Sciences Information and Religion*, 1(2).
- Salusu, J. (2004). Pengambilan Keputusan Strategik untuk Organisasi Publik dan Organisasi Nonprofit. Grasindo.
- Tawajulan, F. (2024). Strategi Dinas Pengendalian Penduduk Dan Keluarga Berencana Dalam Menekan Laju Pertumbuhan Penduduk Di Kabupaten Minahasa Utara Provinsi Sulawesi Utara. Skripsi. Institut Pemerintahan dalam Negeri
- Yulinda, R., Kabupaten, A., Tengah, L., Tenggara, N., Program, B., Kependudukan, S. S., Sipil, P., Yana Sahyana, H., & Si, M. (2021). Strategi DP3AP2KB Dalam Menurunkan Angka Fertilitas Di Kabupaten Lombok Tengah Provinsi Nusa Tenggara Barat. Skripsi. Institut Pemerintahan dalam Negeri