

## BAB I

### P E N D A H U L U A N

#### 1. Latar Belakang Masalah

Masalah kependudukan merupakan salah satu masalah pokok bagi masyarakat dan negara Indonesia. Sebab penduduk yang jumlahnya besar bukan merupakan jaminan bagi berhasilnya pembangunan. Juga peningkatan jumlah penduduk yang besar tanpa adanya peningkatan kesejahteraan dapat menyulitkan generasi yang akan datang. Begitu pula perkembangan penduduk tanpa disertai pengaturan jumlah penduduk yang diinginkan akan menimbulkan masalah sosial dan ekonomi dengan akibat-akibatnya.

Sehubungan dengan masalah kependudukan tersebut di atas, maka penduduk Indonesia menurut laporan dari The World Bank, menduduki tangga ke lima setelah negara-negara lain, yaitu : Republik Rakyat Cina ( 1.239 juta); India ( 975 juta ); Rusia ( 314 juta ); Amerika (259 juta); dan Indonesia ( 220 juta ) pada tahun 2000 nanti. ( The World Bank, 1981, halaman 166 dan 167 ).

Angka-angka yang diproyeksikan oleh The World Bank itu tidak berapa jauh berbeda dengan angka-angka statistik yang dikeluarkan oleh Pemerintah Indonesia, dalam hal ini ialah angka-angka yang diterbitkan oleh Biro Pusat Statistik Indonesia sebagai berikut :

Untuk tahun 1976 (131.304,3 juta); 1980 (142.178,8

juta); 1985 (157.009,5 juta) dan tahun 2000 (210.233,7 juta). (BPS-LUY-80.04 Statistik Indonesia tahun 1979 - ISSN - 0126-2912). Sedangkan angka laju pertumbuhan penduduk Indonesia untuk tahun-tahun 1971-1981 sebesar 2,3 % (Penduduk Indonesia menurut Propinsi. Hasil pencacahan Lengkap Sensus Penduduk 1980. SPS - Mei 1981 Seri L No. 30).

Dari data kependudukan tersebut dapat diperkirakan bahwa seandainya tingkat pertumbuhan penduduk itu berada pada taraf yang tinggi (di atas 2 % per tahun), dan jika tidak diambil langkah-langkah untuk memperlambat laju pertumbuhan penduduk ini, maka tahun 2000 itu penduduk Indonesia akan berjumlah 282 juta atau kurang lebih 3 kali lipat dari jumlah penduduk pada tahun 1961.

Dengan jumlah penduduk yang sedemikian banyaknya, tentu diperlukan sarana-sarana pengadaan pangan, sandang dan bahan-bahan yang berlipat pula yang seandainya kebutuhan pokok ini tidak terpenuhi akan menimbulkan permasalahan sosial dan permasalahan ekonomi.

Tetapi seandainya angka kematian kasar dan angka kelahiran kasar menurun sebesar 50 % dan seandainya Keluarga Berencana berjalan dengan lancar, maka jumlah penduduk Indonesia pada tahun 2000 nanti akan berkisar pada 220 juta jiwa.

Oleh karena itu Pemerintah Indonesia mengambil

langkah melalui Program Keluarga Berencana yang bertujuan untuk menurunkan angka kelahiran kasar menjadi 22 perseribu penduduk pada tahun 1990 atau 50 % dari 44 perseribu penduduk pada tahun 1971. Dan ketegasan ini telah dituangkan ke dalam Ketetapan MPR No. IV/MPR/78 tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara sebagai berikut :

Agar pembangunan ekonomi dan peningkatan kesejahteraan rakyat terlaksana dengan cepat, harus dibarengi dengan pengaturan pertumbuhan jumlah penduduk melalui Program Keluarga Berencana, yang mutlak harus dilaksanakan dengan berhasil, karena kegagalan pelaksanaan Keluarga Berencana akan mengakibatkan hasil usaha pembangunan menjadi tidak berarti dan dapat membahayakan generasi yang akan datang (Team Pembinaan Penatar dan bahan-bahan Penataran Pegawai Republik Indonesia, halaman 48).

Melalui Program Keluarga Berencana di atas, Pemerintah Indonesia mengharapkan bahwa jumlah penduduk Indonesia dapat diatur dan dikendalikan. Juga melalui Program Keluarga Berencana tersebut kita kenal apa yang disebut Petugas Lapangan Keluarga Berencana (PLKB). Petugas ini merupakan tenaga pelaksana keluarga berencana yang memberikan penerangan secara perorangan dari hati ke hati kepada anggota masyarakat. Mereka bergerak untuk menghubungi, mengajak dan membina anggota masyarakat agar mereka ikut serta secara nyata dalam program keluarga berencana. Dengan demikian PLKB mempunyai peranan yang penting karena ia langsung berhadapan dengan masyarakat atau akseptor. PLKB merupakan petugas yang

paling depan dalam rentetan petugas-petugas lainnya. Berhasil atau tidaknya Program Keluarga Berencana akan banyak ditentukan antara lain oleh penampilannya, bentuk penerangan dan kelestarian para peserta keluarga berencana itu sendiri.

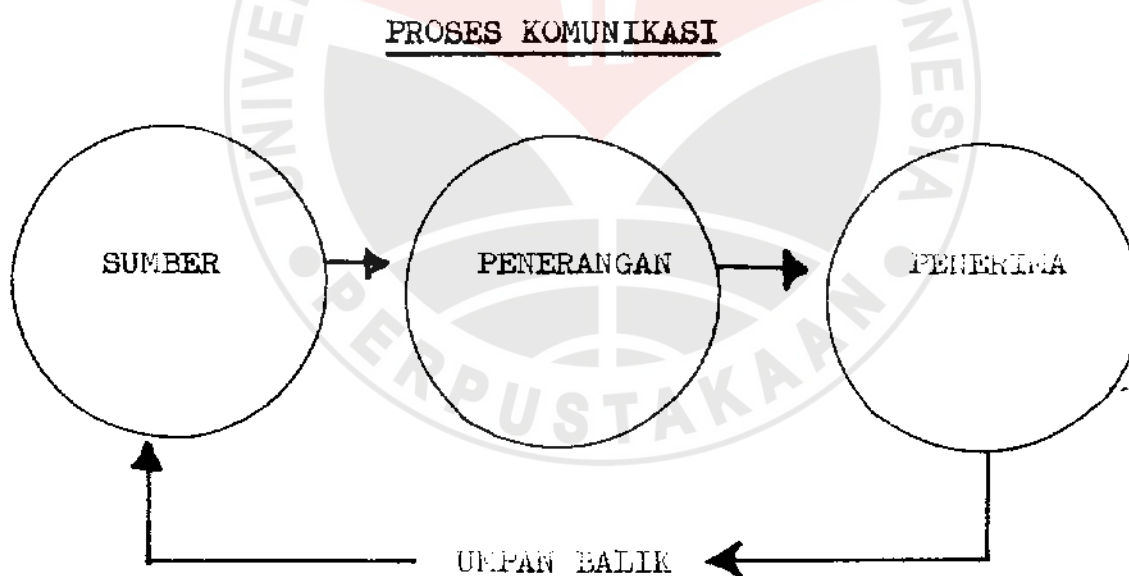
Oleh karena itu kita perlu mengetahui lebih dalam lagi tentang Petugas Lapangan Keluarga Berencana (PLKB) tentang penerangan-penerangan KB, materi penerangan dan sarana-sarana penunjangnya, agar kelebihan atau kekurangannya dapat kita ambil sebagai pelajaran untuk meningkatkan usaha-usaha keluarga berencana pada umumnya.

## 2. Masalah yang diteliti dan perumusan masalah

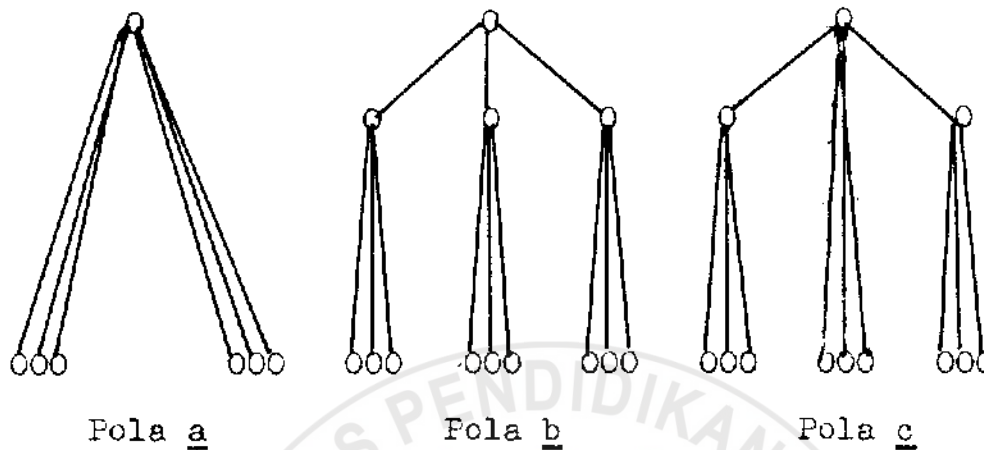
Penampilan PLKB di dalam melaksanakan tugasnya, yaitu memberikan penerangan-penerangan dan motivasi untuk mengajak anggota masyarakat melaksanakan Keluarga Berencana kemudian membimbing serta membina mereka agar menjadi peserta KB yang lestari dan berusaha menciptakan suatu situasi di mana KB merupakan kebutuhan dan menjadi milik masyarakat, pada hakekatnya adalah suatu proses komunikasi yang pada garis besarnya terjadi sebagai berikut :

SUMBER atau KOMUNIKATOR, dalam hal ini Petugas Lapangan Keluarga Berencana (PLKB) menyampaikan penerangan tentang keluarga berencana kepada PENERIMA atau

KOMUNIKAN, dalam hal ini Akseptor Keluarga Berencana (AKB) dengan tujuan agar akseptor tersebut menjadi akseptor lestari. Satu hal yang pokok dalam proses ini ialah apakah penerangan-penerangan itu mempunyai makna baginya. Seandainya penerangan-penerangan itu ada maknanya, maka para akseptor itu dengan kesadarannya akan tetap menjadi akseptor yang lestari. Sebaliknya, apabila penerangan-penerangan itu tidak ada maknanya, maka akseptor akan menolak penerangan-penerangan KB yang disampaikan oleh PLKB. Penolakan ini disebut umpan balik (feed back) dari akseptor kepada PLKB. Adapun proses komunikasi tersebut dapat digambarkan sebagai berikut :



Dengan skema yang hampir serupa maka proses penerangan keluarga berencana dilaksanakan sebagai berikut :



Gambar 2

Pada pola a kegiatan PLKB dalam melakukan tugasnya secara murni, yaitu masih melakukan kontak langsung kepada pasangan usia subur (PUS) untuk memberikan penerangan dan motivasi.

Pada pola b kegiatan PLKB dalam melakukan tugasnya sudah tidak murni lagi, yaitu dengan kontak tidak langsung. Dengan cara mempengaruhi orang lain sebagai motivator, maka orang inilah yang melakukan kontak kepada pasangan usia subur untuk dimotivasi dan diberi penerangan-penerangan keluarga berencana.

Sedangkan pada pola c kegiatan PLKB menggabungkan pola penerangan gambar a dan gambar b atau pola gabungan. Jadi kegiatan PLKB pada pola terakhir ini secara

ra langsung PLKB terjun menangani penerangan-penerangan dan motivasi KB juga secara tidak langsung melalui orang lain yang telah dimotivasi melaksanakan kegiatan penerangan-penerangan KB, gambar 2.

Dengan pola penerangan Keluarga Berencana tersebut di atas, Program Keluarga Berencana di Indonesia sampai dengan triwulan IV tahun 1980/1981 telah berhasil membina secara komulatif dari jumlah peserta KB aktif secara nasional sebanyak 7.791.537 orang peserta yang tetap setia mempergunakan alat kontrasepsi. Hal ini berarti, bahwa rata-rata sekitar 36,07 % dari pasangan usia subur diseluruh Indonesia telah terhindar dari kemungkinan kehamilan.

Tetapi dengan tidak menutup kenyataan, dibalik keberhasilan Program Keluarga Berencana tersebut banyak pula usaha-usaha penerangan Keluarga Berencana yang belum berhasil mengajak dan membina anggota masyarakat agar ikut serta secara nyata dalam program keluarga berencana.

Sehubungan dengan uraian tersebut di atas, juga terdorong oleh niat untuk turut serta mensukseskan Program Keluarga Berencana, maka penulis tertarik untuk mengadakan studi tersendiri dalam masalah penerangan Keluarga Berencana dengan thesis berjudul " BEBERAPA FAKTOR PENUNJANG DALAM PENERANGAN KELUARGA BERENCANA DAN PENAMPILAN PETUGAS LAPANGAN KELUARGA BERENCANA (PLKB) YANG MEMPENGARUHI KELESTARIAN BERKELUARGA BERENCANA ".

Dalam thesis ini penulis membatasi masalah-masalah yang diteliti yaitu :

(1). Apakah materi penerangan KB di dalam rangka penerangan-penerangan KB itu mempunyai pengaruh dan sejauh manakah pengaruh itu mempengaruhi kelestarian ber-keluarga berencana ?.

(2). Apakah penampilan Petugas Lapangan Keluarga Berencana (PLKB) di dalam rangka memberikan penerangan-penerangan KB itu mempunyai pengaruh dan sejauh manakah pengaruh itu mempengaruhi kelestarian ber-keluarga berencana ?.

(3). Apakah faktor-faktor penunjang lainnya di dalam rangka memberikan penerangan-penerangan KB itu mempunyai pengaruh dan sejauh manakah pengaruh itu mempengaruhi kelestarian ber-keluarga berencana ?.

Sehubungan dengan permasalahan yang penulis teliti tersebut di atas, maka penulis perlu merumuskan masalah-masalah itu dengan uraian lebih lanjut mengenai

- (a). penerangan Keluarga Berencana;
- (b). penampilan Petugas Lapangan Keluarga Berencana atau PLKB.
- (c). faktor-faktor penunjang dalam rangka penerangan Keluarga Berencana;

dengan uraiannya sebagai berikut :



(a). Penerangan Keluarga Berencana

David Krech (1962, halaman.246) mengemukakan bahwa penerangan (information) yang baru akan mempengaruhi atau merubah sikap seseorang atau kelompok pendengar. Pada umumnya pendengar yang berkelompok akan lebih cepat menerima hal-hal yang baru dari pada pendengar perorangan. Juga penerangan yang baru ini masih tergantung dari pada penampilan sipemberi penerangan atau petugas penerangan. Petugas penerangan yang disukai kelompok pendengar akan lebih berkesan dari pada petugas yang kurang disenangi. SIAPA yang mengatakan, kadang-kadang lebih penting dan lebih berhasil dalam mempengaruhi dan mengubah sikap pendengar dari pada atau ISI penerangan itu sendiri. Agar supaya petugas ini lebih berhasil lagi, ia harus dipandang sebagai " orang dalam " yang menarik dan dapat dipercaya. Penerangan ini juga masih tergantung dari pada MEDIA yang dipergunakan petugas.

Pada umumnya penerangan-penerangan yang dibicarakan dalam kelompok akan lebih berhasil dari pada penerangan-penerangan yang diterima oleh perorangan. Penerangan-penerangan yang hanya diceramahkan kurang berhasil dalam usaha mempengaruhi dan merubah sikap kelompok. PESAN atau ISI penerangan itu akan lebih berhasil lagi, jika kemudian disampaikan secara mulut ke mulut. Oleh karena itu penerangan yang tujuannya untuk mengadakan perubahan sosial atau mempengaruhi kelompok pendengar akan lebih baik lagi apabila penerangan dari mulut ke

mulut juga disampaikan kepada para pemimpin dan tokoh-tokoh yang ada di masyarakat. Ketergantungan yang terakhir ialah apabila ISI atau pesan itu tidak menyentuh atau malahan menakutkan si pendengar.

Sehubungan dengan uraian tersebut di atas, maka usaha-usaha penerangan keluarga berencana sebaiknya ditujukan kepada pendengar secara kelompok maupun secara perorangan dengan mempergunakan media massa, seperti film, radio, TV dan sebagainya. Juga dipergunakan media kelompok, seperti pertemuan resmi dan tidak resmi, pameran, diskusi, dan sebagainya. Dan terakhir dipergunakan juga media individual seperti kunjungan rumah, bimbingan dan penyuluhan, ceramah, demonstrasi dan sebagainya.

Dari uraian tersebut di atas permasalahannya dapat dirumuskan sebagai berikut : Materi penerangan dan cara-cara memberikan penerangan-penerangan KB mempengaruhi akseptor untuk berkeluarga berencana. Dan apakah pengaruh itu disebabkan karena akseptor memilih dan mengerti tentang materi-materi penerangan tersebut akan penulis uraikan lebih lanjut pada bab hasil-hasil penelitian.

(b). Penampilan Petugas Lapangan Keluarga Berencana

Penampilan PLKB yang tugasnya memberikan penerangan kepada akseptor keluarga berencana kedudukannya amatlah penting. Selanjutnya, David Krech (1962, halaman 247), berpendapat, bahwa seorang petugas lapangan harus

berasal dari dalam kelompok itu sendiri. Ia harus terlihat sebagai orang yang dapat dipercaya dan menarik. Tentu saja informasi-informasi yang akan mempengaruhi akseptor keluarga berencana itu masih tergantung dari pada beberapa faktor lainnya lagi, seperti situasi di mana komunikasi itu berlangsung, sifat dan penampilan PLKB, media yang dipergunakan dan isi dari pada pesan itu sendiri.

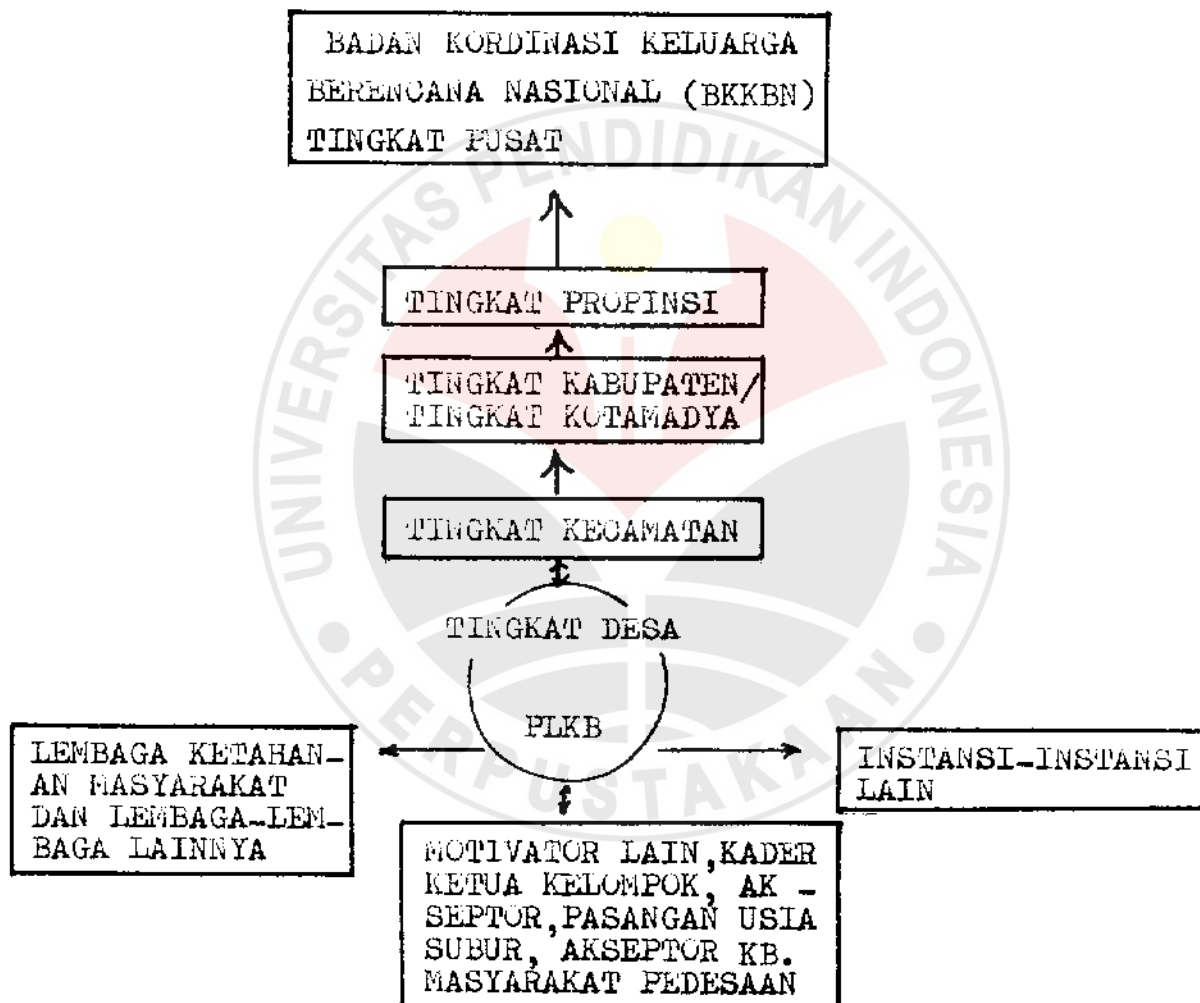
K. Subrata dan Sutaryat T. (1980) mengemukakan bahwa penampilan PLKB di Jawa dan Bali masih dibedakan atas dasar status perkawinan. PLKB yang telah berkeuarga pada umumnya lebih bisa diterima oleh masyarakat. Selain dari pada itu terdapat pula penampilan yang dibedakan berdasarkan latar belakang daerah asal. Yang berasal dari daerah di mana PLKB itu bertugas pada umumnya mereka lebih bisa diterima oleh masyarakat.

Mengenai penampilan PLKB ini, selanjutnya berdasarkan Pedoman Tata Cara Kerja PLKB (1980). PLKB mempunyai hubungan kerja secara vertikal dan horisontal. Hubungan kerja secara vertikal artinya PLKB mempunyai hubungan kerja dengan atasannya yaitu Pimpinan Kelompok serta Instansi/jawatan di tingkat Kecamatan. Secara horisontal PLKB mempunyai hubungan kerja dengan Kepala Desa, Lembaga Masyarakat di tingkat pedesaan serta para petugas instansi lain pada tingkat Desa. Selain hubungan kerja yang sifatnya vertikal dan horisontal ini PLKB

masih mempunyai hubungan kerja lain dengan para motivator atau para kader, para Ketua Kelompok Akseptor, Pimpinan dan tokoh-tokoh di tingkat pedukuhan atau kampung-kampung.

Secara skematis PLKB sebagai SUMBER digambarkan dalam gambar 3.

HUBUNGAN KERJA SEORANG PLKB PADA TINGKAT DESA



(Sumber : BKKBN, Jakarta, 1980).

Gambar 3

Dari uraian tersebut di atas permasalahannya dapat dirumuskan sebagai berikut : Penampilan PLKB di dalam rangka memberikan penerangan-penerangan KB mempengaruhi akseptor untuk berkeluarga berencana. Dan apakah pengaruh itu disebabkan PLKB telah melaksanakan tugas-tugasnya dengan baik, mempunyai cara-cara tertentu di dalam memberikan penerangan, memperoleh bantuan dan dorongan semangat dari pihak-pihak lainnya dan melaksanakan kunjungan rumah akan penulis uraikan lebih lanjut pada bab hasil-hasil penelitian.

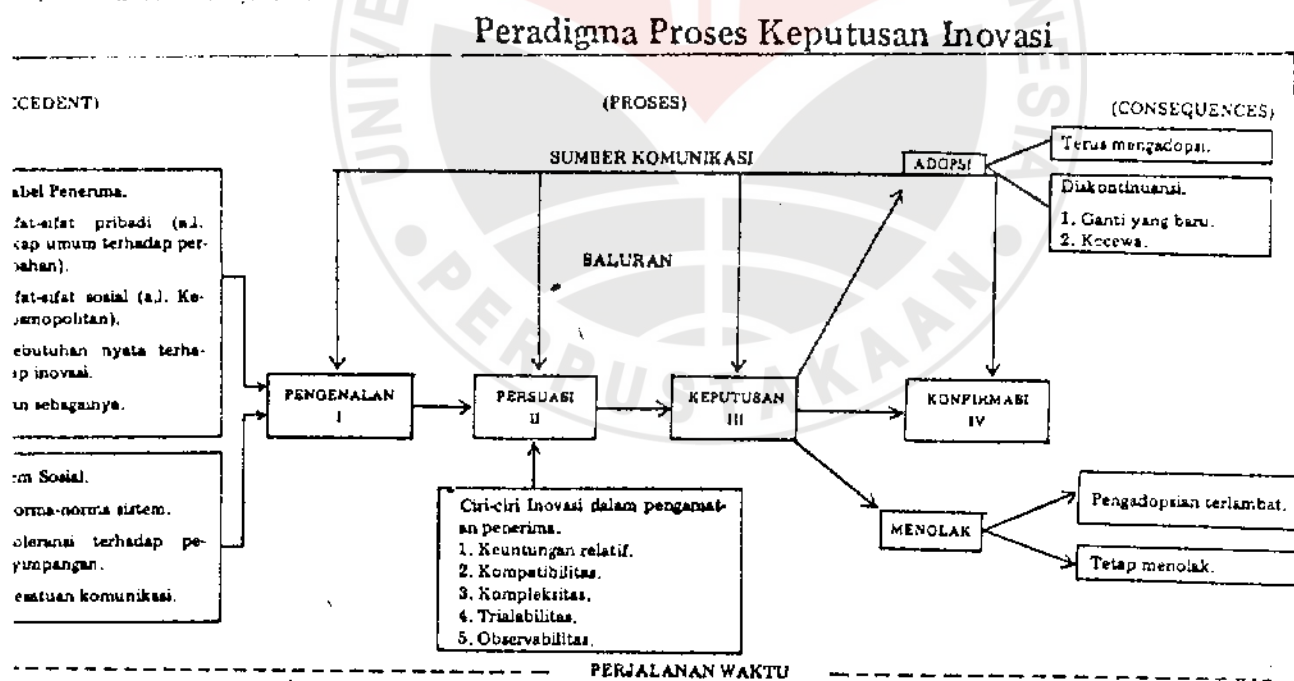
(c). Faktor-faktor penunjang dalam rangka penerangan KB

Suatu kenyataan, bahwa keberhasilan Program Nasional Keluarga Berencana di Indonesia ternyata secara langsung atau tidak langsung ditentukan oleh pelbagai faktor. Faktor-faktor itu antara lain adanya penunjang secara fisik berupa Organisasi BKKBN dari taraf nasional sampai ke daerah. Adanya sarana-sarana Puskesmas BKIA, Poliklinik, Pos KB Desa, mobil Unit Penerangan, Pelayanan Medis, dana dan lain sebagainya juga ditentukan oleh sarana penunjang non fisik, seperti sifat dan atau sikap mental akseptor itu sendiri. Sikap dan atau sifat ini disebut kelestarian.

Penerangan istilah lestari pada akseptor KB ialah peserta menjadi lestari karena secara mantap dan

terus menerus mempergunakan salah satu alat kontrasepsi keluarga berencana untuk menghindari dari kehamilan. Hal ini disebut juga penerimaan atau adopsi pembaharuan yang terus menerus.

Rogers (1971, hal. 100) menamakan adopsi yang terus menerus ini sebagai suatu proses dari pada suatu keputusan inovasi (Innovation-Decision Process). Rogers selanjutnya mengemukakan, bahwa seseorang atau kelompok orang yang telah berubah sikap untuk menerima sesuatu pembaharuan atau mengadopsi suatu pembaharuan ternyata memerlukan suatu proses yang memakan waktu. Paradigma Proses Keputusan Inovasi itu dapat digambarkan pada gambar 4 sebagai berikut :



Gambar 4

Proses Keputusan yang memerlukan waktu tersebut :

I. Tahap pengenalan :

Tahap pengenalan bermula ketika seseorang mengetahui adanya inovasi dan memperoleh beberapa pengertian mengenai bagaimana inovasi itu.

II. Tahap persuasi :

Pada tahap persuasi, seseorang membentuk sikap berkenan atau tidak berkenan terhadap inovasi. Jika aktivitas mental pada tahap pengenalan terutama adalah berlangsungnya fungsi kognitif, aktivitas mental, sedangkan pada tahap persuasi yang diutamakan adalah afektif (perasaan).

III. Tahap keputusan :

Pada tahap keputusan ini seseorang harus memilih diantara dua alternatif yaitu pertama ia akan menerima inovasi atau kedua, ia akan menolak inovasi tersebut.

IV. Tahap konfirmasi :

Tahap terakhir, yaitu tahap konfirmasi dimana seseorang akan mencari penguatan atas keputusan yang telah diambilnya. Pada tahap ini besar kemungkinan keputusan yang telah diambilnya itu akan ditarik kembali seandainya penerangan-penerangan yang kemudian ia terima merisaukan hatinya dan menggoyahkan kemantapan pendiriannya.

Dari uraian tersebut di atas permasalahannya dapat dirumuskan sebagai berikut : faktor- faktor penunjang lainnya di dalam rangka penerangan-penerangan KB mempengaruhi akseptor untuk berkeluarga berencana. Dan apakah pengaruh itu disebabkan faktor-faktor penunjang antara lain cara-cara memberikan penerangan KB yang dianggap baik, kehadiran akseptor, tindak lanjut akseptor, pengertian akseptor tentang materi penerangan dan sebagainya , akan penulis uraikan lebih lanjut pada bab hasil - hasil penelitian.

### 3. Perumusan Istilah

Ada beberapa istilah yang dianggap perlu dirumuskan lebih lanjut. Istilah-istilah tersebut ialah :

- a. Penampilan Petugas Lapangan Keluarga Berencana (PLKB) ialah : pekerja PLKB memberikan penerangan untuk melaksanakan program Keluarga Berencana terhadap anggota masyarakat dengan cara mendatangi orang, baik secara perorangan maupun secara berkelompok yang dilaksanakan melalui kunjungan rumah ke rumah,ceramah atau diskusi perorangan atau kelompok dan ditunjang dengan penerangan-penerangan mobil unit.
- b. Penerangan ialah : penjelasan atau informasi tentang cara-cara berkeluarga berencana dengan tujuan agar calon peserta itu melaksanakan program penjarangan



kelahiran anak dan menjadi anggota Program Keluarga Berencana secara lestari.

- c. Kelestarian ialah sipat suatu perbuatan yang terus menerus mantap dan kukuh dalam pendirian. Dalam kontak ini peserta Keluarga Berencana menjadi lestari karena secara mantap dan terus menerus mempergunakan salah satu alat kontrasepsi keluarga berencana.

BKKBN (1982) menentukan akseptor keluarga berencana yang lestari, ialah : peserta KB dari Pasangan Usia Subur (PUS) berumur 16 - 45 tahun, mempunyai dua orang anak, pada waktu menikah sedikitnya umur isteri 20 tahun dan suami 25 tahun, anak terkecil sedikitnya duduk di kelas tiga SD, memakai alat kontrasepsi sedikitnya 10 tahun, tercatat sebagai peserta KB di salah satu Klinik KB, diakui sebagai penggerak KB di lingkungannya dan bukan pejabat.