

B A B I

P E N D A H U L U A N

A. Latar Belakang Masalah

Dalam perkembangannya sampai dengan saat ini program Keluarga Berencana (KB) telah diyakini dan dilaksanakan sebagai salah satu usaha pemerintah dan masyarakat untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat melalui pengaturan pertumbuhan penduduk. Usaha ini secara mikro diduga akan dapat menaikkan taraf kesejahteraan keluarga dan secara makro dapat mendukung pembangunan ekonomi masyarakat negara. Usaha ini merupakan salah satu cara meningkatkan kesejahteraan umum dan mencerdaskan kehidupan bangsa (seperti digariskan dalam Pembukaan Undang-undang Dasar tahun 1945). Oleh karena itu program Keluarga Berencana merupakan program yang penting.

Program Keluarga Berencana dianggap penting, sehingga secara eksplisit hal itu telah dituangkan dalam Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia nomor IV/MPR/1973 seperti dikutip berikut ini :

... agar pembangunan ekonomi dan peningkatan kesejahteraan rakyat terlaksana dengan cepat harus di barengi dengan pengaturan pertumbuhan penduduk melalui program Keluarga Berencana yang mutlak harus dilaksanakan dengan berhasil, karena kegagalan KB akan mengakibatkan hasil usaha pembangunan menjadi tidak berarti dan dapat membahayakan generasi yang akan datang. (Departemen Penerangan R.I. 1973 : 25).

Disamping itu pada bagian lain bahan penataran GBHN dikemukakan bahwa perluasan program KB dilakukan keseluruh wilayah dan masyarakat termasuk daerah pemukiman baru dan peningkatan jumlah dan pemeliharaan kelestarian Keluarga Berencana.

Konsisten dengan Ketetapan MPR tersebut telah dikeluarkan Instruksi Menteri Dalam Negeri nomor 13 tahun 1982 yang berbunyi antara lain :

Mengusahakan agar pada akhir Pelita III tiap-tiap Desa/Kelurahan dan Dusun/Lingkungan secara merata telah mencapai 65 % untuk wilayah Jawa dan Bali ... dari jumlah pasangan usia subur menjadi peserta KB aktif.

Instruksi tersebut memberi petunjuk bahwa peningkatan keberhasilan Keluarga Berencana harus dilakukan terus agar taraf kesejahteraan masyarakat makin lama makin menjadi lebih baik.

Pada akhir Pelita III, seperti dikemukakan oleh Kepala BKKBN pada Konsultasi Bidang Pembinaan Operasional Program KB Nasional 1984, pelaksanaan program KB secara nasional telah mencapai posisi baru sebagaimana dikutip berikut ini :

1. Pada akhir Pelita III ini untuk pertama kalinya tingkat kesertaan KB melampaui angka 50 %. Ini berarti bahwa sejak saat ini peserta KB telah menjadi mayoritas dalam masyarakat. Posisi mayoritas ini dapat menjadi tumpuan yang sangat penting dalam mempercepat proses pelembagaan norma.
2. Sebagai akibat dari tingkat kesertaan yang telah dicapai tersebut diperkirakan tingkat pertumbuhan penduduk secara nasional sedang menuju tingkat

yang lebih rendah dari 2 %, sehingga citra bahwa kita adalah tergolong penduduk dengan tingkat pertumbuhan yang tinggi secara bertahap diperbaiki.

3. Telah bangkitnya kesadaran kependudukan dari segenap lapisan masyarakat. Kesadaran kependudukan ini diartikan sebagai berikut :
 - a. kesadaran segenap masyarakat bahwa masalah kependudukan memang benar-benar ada dan perlu ditanggulangi dengan sungguh-sungguh
 - b. kesadaran bahwa segenap anggota masyarakat mempunyai tanggung jawab atas suksesnya usaha penanggulangan dengan masalah kependudukan tersebut.

Diakui bahwa kesadaran yang kedua memang belum merata dan intensitasnya masih sangat bervariasi antara berbagai lapisan, golongan dan kelompok penduduk.

Lebih memantapkan kesadaran akan perlunya partisipasi segenap lapisan masyarakat ini merupakan tantangan yang cukup menarik dan menentukan dalam Pelita IV. (Kepala BKKBN, 1984 : 1).

Posisi di atas memberikan informasi bahwa sejauh itu program KB dapat dikatakan telah mencatat kemajuan, baik dilihat dari segi perkiraan kuantitatif misalnya persentase kesertaan KB, tingkat pertumbuhan penduduk, maupun dari segi kualitatif misalnya tingkat kesadaran penduduk mengenai KB, walau disadari masih belum merata di berbagai lapisan masyarakat. Kenyataan ini memberi dasar yang kuat bagi peningkatan program KB pada Pelita IV.

Dari sebab itu amat beralasan bila pada Pelita IV usaha peningkatan pelaksanaan program KB itu lebih diarahkan pada "melembaganya norma keluarga kecil bahagia dan sejahtera" (Kepala BKKBN, 1984 : 1).

Terhadap adanya kenyataan-kenyataan pencapaian KB tersebut, tidak sedikit masalah yang dapat dan perlu dipertanyakan, terutama bagaimana posisi yang baik itu telah dicapai. Kontribusi apa yang telah diberikan oleh berbagai pihak yang terlibat dalam pelaksanaan program KB untuk mencapai posisi itu. Untuk itu perlu kiranya dibahas lebih lanjut dan lebih terarah mengenai jawaban terhadap pertanyaan di atas.

Dalam kerangka itulah penulis mencoba melihat secara khusus pada peranan Petugas Lapangan Keluarga Berencana (PLKB), yang justeru berposisi paling depan. Uraian yang ekstensif mengenai PLKB ini selanjutnya dapat dilihat dalam uraian Deskripsi PLKB pada Bab IV.

Yang perlu dikemukakan dalam bagian ini ialah yang berkenaan dengan pelaksanaan Instruksi Gubernur Jawa Barat dalam rangka melaksanakan Instruksi Menteri Dalam Negeri seperti diuraikan di muka.

Gubernur Jawa Barat telah mengeluarkan Instruksi Gubernur nomor 476 tahun 1982 yang di dalamnya dikemukakan perwujudan ide membangun sistem pelayanan Kependudukan dan Keluarga Berencana bersama-sama masyarakat sampai pada target terendah tingkat RT.

Salah satu sarana untuk memperluas dan mengefektifkan pelayanan KB tersebut telah diangkat Petugas Lapangan Keluarga Berencana (PLKB) untuk tiap Kelurahan

minimal seorang yang pada tingkat Kecamatan diawasi oleh seorang Pengawas Petugas Lapangan Keluarga Berencana (PPLKB).

PLKB "bertanggung jawab untuk memberi penerangan kepada individu maupun keluarga mengenai maksud, tujuan dan manfaat Keluarga Berencana dan juga mengenai pembatasan jumlah keluarga mereka" (BKKBN, 1980 : 11).

Dilihat dari kedudukan dan tanggung jawabnya, PLKB merupakan petugas terdepan yang langsung berhadapan dengan masyarakat dan berposisi menentukan berhasil tidaknya pelayanan KB itu. Ia adalah komunikator ide KB, motivator bagi Pasangan Usia Subur untuk ikut KB dan pelayanan umum serta pembina akseptor KB. Secara pedagogis PLKB dapat dianggap sebagai fasilitator perubahan sikap dan pandangan masyarakat, karenanya berfungsi sebagai pendidik orang dewasa.

Dalam melaksanakan tugas dengan peranan yang banyak itu PLKB diduga telah mencapai keberhasilan dan mengalami kesulitan dan kemudahan. Pengalaman PLKB inilah yang menarik penulis untuk diteliti.

Mengapa hal itu menarik bagi penulis ? Betapapun kecilnya sumbangan PLKB, posisi program Nasional KB seperti dikutip di muka, juga termasuk hasil jerih payah PLKB yang justru berada paling depan dalam penyebar luasan ide KB terhadap masyarakat. Dalam hal ini PLKB berfungsi

sebagai komunikator ide KB. Harus diakui bahwa perubahan sikap masyarakat dalam ber-KB tidak akan terjadi bila antara lain tidak ada proses komunikasi, di mana PLKB termasuk salah satu komunikator utama.

Bidang masalah dari PLKB sebagai komunikator ide KB ini lingkungannya amat luas. Oleh sebab itu penulis perlu merumuskan dan membatasi permasalahan sehusus mungkin, sehingga hasil penelitian akan lebih terarah dan spesifik pula.

B. Masalah Penelitian

Untuk menentukan masalah yang akan diteliti ada beberapa hal yang penulis pertimbangkan :

Pertama adalah pertimbangan yang bersifat pribadi dan kedua pertimbangan yang berkenaan dengan masalah itu sendiri sebagaimana yang dikemukakan oleh Stephan dan William (1977 : 3).

Pertimbangan yang bersifat pribadi berkaitan dengan pertanyaan, apakah peneliti tertarik dan mempunyai kemampuan untuk mengkaji masalah tersebut.

Kedua pertimbangan yang berkaitan dengan masalah yang akan diteliti, apakah penelitian tersebut mempunyai nilai praktis serta akan mengembangkan bidang mengenai pengalaman PLKB yang akan diteliti itu.

Maka atas dasar kedua pertimbangan tersebut, penulis dalam

penelitian ini mengajukan suatu masalah secara umum, yaitu : "Pengalaman apakah yang telah diperoleh PLKB dalam melaksanakan tugasnya sebagai komunikator ide KB" ?

Relevan dengan masalah tersebut, maka judul penelitian penulisan ini dapat dirumuskan sebagai berikut : "PENGALAMAN PLKB DALAM MELAKSANAKAN TUGASNYA SEBAGAI KOMUNIKATOR IDE KB".

Untuk lebih mengarahkan penelitian, masalah umum di muka dijabarkan ke dalam masalah-masalah khusus sebagai berikut :

1. Sejauh mana pertambahan jumlah akseptor yang telah dicapai di daerah kerja PLKB sampai saat penelitian ?
2. Dengan cara bagaimana PLKB sebagai komunikator ide KB mencapai target tersebut ?
3. Faktor-faktor apa yang telah memberi kemudahan bagi PLKB dalam mengkomunikasikan ide KB, dan bagaimana cara memperoleh kemudahan itu ?
4. Faktor-faktor apa yang telah memberi hambatan bagi PLKB dalam mengkomunikasikan ide KB, dan bagaimanakah cara mengatasinya ?
5. Bagaimana PLKB melihat tugas-tugas dan pengalamannya sendiri ?
6. Perubahan-perubahan apa yang telah terjadi dalam masyarakat sebagai hasil dari pelaksanaan tugas

PLKB sebagai komunikator ide KB ?

Berkenaan dengan judul penelitian dan penjabaran masalah tersebut, beberapa istilah yang mungkin mempunyai tafsiran yang berbeda perlu dijelaskan secara operasional :

1. Pengalaman diartikan sebagai segala hal yang dialami dalam kegiatan pelaksanaan tugas yang telah atau diduga telah merubah sikap dirinya.
2. PLKB adalah Petugas Lapangan Keluarga Berencana ditingkat desa yang telah bertugas sampai dengan pada saat penelitian berlangsung di daerah yang dipilih sebagai sampel kasus.
3. Melaksanakan tugas didefinisikan sebagai perbuatan mengerjakan hal-hal yang seharusnya dilakukan karena fungsinya.
4. Komunikator diartikan sebagai penyampai pesan terhadap sejumlah penerima yang memungkinkan terjadinya perubahan sikap dan perbuatan pada diri penerima pesan itu.
5. Pertambahan jumlah akseptor diartikan sebagai tambah naiknya angka peserta Keluarga Berencana dan tambah naiknya persentase CU/PUS.
6. Kemudahan didefinisikan sebagai hal-hal yang membantu dan memperlancar terlaksananya tugas-tugas PLKB secara praktis.

7. Hambatan diartikan sebagai hal-hal yang kurang atau tidak membantu dan tidak memperlancar pelaksanaan tugas PLKB secara praktis.
8. Perubahan diartikan sebagai kondisi nyata yang secara kuantitatif dan atau secara kualitatif berbeda dari kondisi sebelumnya, baik ke arah positif maupun ke arah negatif, namun dalam tesis ini dimaksudkan berubah ke kondisi yang lebih baik. Pengertian lain yang bersifat konseptual seperti komunikasi dan sikap masyarakat akan dijelaskan pada Bab II mengenai Tinjauan Kepustakaan.

C. Ruang Lingkup Penelitian

Adapun yang diteliti dalam studi ini, terbatas pada indikator permasalahan atau variabel sebagai berikut :

1. Jumlah akseptor KB dan persentase CU/FUS di daerah studi kasus sampai saat penelitian.
2. Pelaksanaan tugas PLKB yang meliputi :
 - a. penghayatan tugas PLKB
 - b. pemahaman tugas
 - c. perencanaan pelaksanaan tugas
 - d. kerja sama dengan pejabat formal setempat
 - e. kerja sama dengan tokoh masyarakat
 - f. pendekatan terhadap masyarakat
 - g. komunikasi dengan Pengawas PLKB dan pihak lain.

3. Faktor-faktor pemberi kemudahan dan cara memperolehnya yang meliputi :

a. Kemudahan dari diri sendiri :

- 1). kesediaan melaksanakan tugas
- 2). kesungguhan dalam melaksanakan tugas
- 3). keluwesan bergaul
- 4). kepercayaan pada diri
- 5). kerelaan berkorban
- 6). kesediaan bekerja sama
- 7). kebutuhan untuk berprestasi lebih baik.

b. Kemudahan dari luar diri :

- 1). penerimaan oleh masyarakat
- 2). penghargaan dari masyarakat
- 3). penghargaan dari atasan
- 4). penghargaan dari pejabat setempat
- 5). dukungan dari anggota masyarakat
- 6). dukungan dari atasan
- 7). dukungan dari pejabat setempat
- 8). ketersediaan fasilitas.

c. Cara memperoleh kemudahan berupa usaha sendiri atau datang spontan dari orang lain

4. Faktor-faktor penghambat dan cara menatasinya :

a. Kesulitan dari dalam diri :

- 1). kurangnya kepehaman akan tugas
- 2). kurangnya penghayatan terhadap tugas

- 3). kurangnya keterampilan dalam bertugas
- 4). rasa rendah diri
- 5). kurangnya keterbukaan
- 6). kurangnya keluwesan bergaul
- 7). keterbatasan pengalaman pendidikan
- 8). gangguan kesehatan
- 9). keterbatasan karena jenis kelamin.

b. Kesulitan dari luar diri :

- 1). beban keluarga sendiri
- 2). kurang dukungan suami atau isteri
- 3). kurang dukungan atasan
- 4). kurang dukungan pejabat setempat
- 5). kurang insentif materil
- 6). kebiasaan masyarakat setempat
- 7). kekurangan fasilitas
- 8). beban kerja di tempat lain
- 9). ketiadaan bimbingan atasan.

c. Cara mengatasi kesulitan berupa, diatasi sendiri dan atau diatasi bersama PLKB lain dan atau pejabat serta pemuka masyarakat setempat

5. Penilaian PLKB terhadap tugas-tugas dan pengalamannya sendiri yang meliputi :

- a. Penilaian umum
- b. Tarap kepuasan
- c. Penilaian terhadap PLKB lain

d. Hal-hal yang bisa dilanjutkan.

6. Perubahan-perubahan dan cara hidup masyarakat setelah menjadi akseptor KB.

Indikator-indikator tersebut terbatas pada kasus PLKB yang bertugas di Kecamatan Cobleng Kotamadya Bandung pada saat penelitian dilakukan, yang meliputi enam Kelurahan, yaitu :

1. Kelurahan Dago
2. Kelurahan Cipaganti
3. Kelurahan Lebak Gede
4. Kelurahan Sadangserang
5. Kelurahan Sekeloa
6. Kelurahan Lebak Siliwangi.

Pengambilan daerah Kecamatan Cobleng sebagai daerah penelitian, didasarkan atas saran pejabat BKKB Kotamadya Bandung dengan pertimbangan bahwa :

1. Khusus di Kecamatan Cobleng belum ada penelitian mengenai pelaksanaan tugas PLKB sebagai komunikator ide KB
2. Masyarakat Cobleng sangat heterogen (beraneka ragam) baik dalam tingkat pendidikan maupun dalam tingkat sosial ekonominya
3. Dalam rangka mensukseskan program KB, masyarakat Cobleng masih memerlukan peningkatan pelayanan KB agar program KB lebih berhasil

4. Memungkinkan dilakukan pengumpulan datanya.

D. Tujuan dan Kegunaan Penelitian

1. Tujuan Penelitian

PLKB adalah merupakan salah satu unit yang melaksanakan program KB langsung kepada khalayak, yang merupakan ujung tombak dari BKKBN dalam pelaksanaan program KB tersebut.

Dalam hubungannya dengan masalah yang diteliti, maka secara umum tujuan penelitian ini adalah untuk memperoleh informasi mengenai pengalaman PLKB dalam melaksanakan tugasnya sebagai komunikator ide KB.

Secara khusus tujuan penelitian ini dapat dijabarkan sebagai berikut :

- a. Mengungkapkan dan menganalisis data pertambahan jumlah akseptor KB yang telah dicapai di daerah kerja PLKB di Kecamatan Coblong sampai saat penelitian.
- b. Memaparkan dan menganalisis cara-cara yang telah ditempuh oleh PLKB sebagai komunikator ide KB dalam mencapai target tersebut.
- c. Memaparkan dan menganalisis faktor-faktor yang memberi kemudahan bagi PLKB dalam mengkomunikasikan ide KB dan cara-cara memperoleh kemudahan itu.
- d. Memaparkan dan menganalisis faktor-faktor yang memberi hambatan bagi PLKB dalam mengkomunikasikan ide KB

dan cara-cara mengatasinya.

- e. Memaparkan dan menganalisis bagaimana para PLKB melihat tugas-tugas dan pengalamannya sendiri.
- f. Memaparkan dan menganalisis perubahan sikap dan cara hidup masyarakat setelah menjadi akseptor KB.

2. Kegunaan Penelitian

Khusus di Kecamatan Cobleng, penelitian tentang pengalaman PLKB dalam melaksanakan tugasnya sebagai komunikator ide KB, dengan pendekatan kasus ini belum pernah diadakan, sehingga secara relatif penelitian ini merupakan penelitian yang baru dalam rangka mensukseskan program KB, maka penelitian ini menunjukkan tingkat kepentingan yang mendesak untuk dilaksanakan.

Hasil penelitian terhadap masalah di muka memiliki beberapa manfaat yang dapat memberikan informasi berharga yang dapat dijadikan masukan baru dalam :

- a. penyempurnaan tugas PLKB sebagai komunikator ide KB,
- b. penyempurnaan cara-cara menyeleksi calon-calon PLKB,
- c. penyempurnaan tujuan, isi, metode dan evaluasi latihan PLKB,
- d. penyempurnaan cara-cara pembinaan PLKB dalam bertugas.

Di lain pihak juga dapat memberikan data empiris, yang berguna dalam :

- a. perumusan asumsi dan hipotesis mengenai proses komunikasi dan perubahan sikap yang berkenaan dengan pelaksanaan program KB,
- b. perancangan model penelitian kasus yang cocok dalam mengkaji intensitas proses komunikasi dan perubahan sikap khususnya dalam rangka program KB.

