

# TESIS

## PENYULUHAN KELUARGA BERENCANA DALAM KAITANNYA DENGAN PERUBAHAN PERILAKU WARGA MASYARAKAT TERHADAP KELUARGA KECIL BAHAGIA SEJAHTERA

( Studi Tentang Sikap Dan Perilaku Wanita Dalam Rangka  
Menuju Pada Keluarga Kecil Bahagia Sejahtera Menurut  
Pasal 23 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1992 )



KK  
TH. 214/96  
Wid  
p

MILIK  
PERPUSTAKAAN  
UNIVERSITAS AIRLANGGA  
SURABAYA

AGUSTIN WIDJIASTUTI, S.H.

PROGRAM PASCASARJANA  
UNIVERSITAS AIRLANGGA  
SURABAYA  
1996

**PENYULUHAN KELUARGA BERENCANA DALAM  
KAITANNYA DENGAN PERUBAHAN PERILAKU  
WARGA MASYARAKAT TERHADAP KELUARGA  
KECIL BAHAGIA SEJAHTERA**

**( Studi Tentang Sikap Dan Perilaku Wanita Dalam Rangka  
Menuju Pada Keluarga Kecil Bahagia Sejahtera Menurut  
Pasal 23 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1992 )**

**T E S I S**

**Untuk memperoleh Gelar Magister  
Dalam Program Studi Ilmu Hukum  
pada Program Pascasarjana Universitas Airlangga**

**Oleh :**

**AGUSTIN WIDJIASTUTI, S.H.  
NIM. 099311385M**

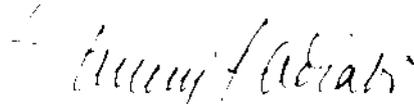
**PROGRAM PASCASARJANA  
UNIVERSITAS AIRLANGGA  
SURABAYA  
1996**

**Lembar Pengesahan**

**TESIS INI TELAH DISETUJUI  
TANGGAL : 4 MARET 1996**

Oleh :

**Pembimbing Ketua**



**Prof. HERMIEN HADIATI KOESWADI, S.H.**  
NIP. 130 178 041

Mengetahui :

**Ketua Program Studi Ilmu Hukum  
Program Pascasarjana Universitas Airlangga**



**Prof. Dr. SITI SUNDARI RANGKUTI, S.H.**  
NIP. 130 220 516

Telah diuji pada  
Tanggal 31 Januari 1996

---

**PANITIA PENGUJI TESIS**

**KETUA : Dr. ABDUL RASJID, S.H. LLM**

**ANGGOTA : 1. Prof. HERMIEN HADIATI KOESWADJI, S.H.**

**2. Dr. HARYONO, S.H. MCL.**

**3. Dr. SOEWOTO, S.H. MS**

**4. RS. HUTABARAT, S.H. LLM**

## UCAPAN TERIMA KASIH

Pertama-tama saya panjatkan puji syukur ke hadirat Tuhan Yang Maha Esa atas segala rahmat dan karuniaNya sehingga tesis ini dapat diselesaikan, guna melengkapi persyaratan pendidikan Program Studi Ilmu Hukum Program Pascasarjana Universitas Airlangga. Disadari sepenuhnya bahwa penyusunan tesis ini membutuhkan ketekunan dan keuletan dalam mengatasi berbagai kesulitan yang timbul pada saat pelaksanaan penelitian. Namun, berkat karuniaNya serta dukungan moril dari berbagai pihak akhirnya terselesaikan juga tugas ini.

Tesis ini merupakan hasil penelitian tentang Penyuluhan Keluarga Berencana Dalam Kaitannya Dengan Perubahan Perilaku Warga Masyarakat Terhadap Keluarga Kecil Bahagia dan Sejahtera, yang masih jauh dari sempurna. Kritik dan saran serta bimbingan dari manapun akan diterima dengan senang hati guna penyempurnaan atau peningkatan kemampuan penulis.

Pada kesempatan ini, disampaikan ucapan terima kasih kepada semua pihak yang telah membantu dalam proses penulisan tesis ini terutama kepada :

- (1). Ibu Prof. Hermien Hadiati Koeswadji, S.H. selaku pembimbing, yang telah banyak memberikan arahan dan bimbingan sampai terselesainya tesis ini;
- (2). Ibu Prof. Dr. Siti Sundari Rangkuti, S.H. selaku Ketua Program Studi Ilmu Hukum, Program Pascasarjana;
- (3). Bapak Prof. Dr. H. Soedijono, beserta staf dan karyawan Program Pascasarjana Universitas Airlangga, yang telah memberikan kesempatan kepada saya untuk mengikuti pendidikan dan membantu kelancaran penyelesaiannya;
- (4). Segenap staf pengajar S-2 Program Studi Ilmu Hukum Program Pascasarjana Universitas Airlangga yang telah banyak memberikan pengetahuan berharga;
- (5). Bapak Ki. H. Mochamad Saleh (Alm.) yang telah mengizinkan saya untuk mengikuti pendidikan ke jenjang yang lebih tinggi;
- (6). Ibu Rektor Universitas Putra Bangsa Surabaya beserta staf dan Ibu Dekan Fakultas Hukum Universitas Putra Bangsa Surabaya beserta staf yang telah memberikan dukungan baik moril maupun finansial hingga terselesainya studi saya ini;
- (7). Bapak Kepala BKKBN Tingkat I Jawa Timur dan Kepala BKKBN Kotamadya Daerah Tingkat II Probolinggo beserta staf di lokasi penelitian yang telah banyak membantu, memberikan informasi yang diperlukan dalam penulisan

tesis ini;

- (8). Bapak Camat Mayangan dan Bapak Lurah Mangunharjo beserta staf, pengawas PLKB beserta PLKB Mangunharjo yang telah membantu dalam pelaksanaan pengumpulan data;
- (9). Suami tercinta Ir. Indrosutopo dan anakku tersayang Gregorio Satrio Pinunggul yang telah memberikan kekuatan lahir dan batin;
- (10). Semua pihak yang tidak dapat disebut satu per satu oleh penulis yang telah bersedia membantu dari awal pelaksanaan penelitian hingga penulisan ini selesai.

Akhirnya, inilah kiranya yang dapat penulis sajikan dengan segenap kemampuan yang saya miliki, dengan harapan semoga hasil penelitian ini dapat bermanfaat dalam pengembangan Ilmu Hukum dan masyarakat pada umumnya.

Surabaya, Januari 1996.

P E N U L I S

**DAFTAR ISI**

	Halaman
<b>DAFTAR ISI</b> .....	i
<b>DAFTAR TABEL</b> .....	iii
<b>BAB. 1. PENDAHULUAN</b> .....	1
1.1. Latar Belakang Masalah .....	1
1.2. Rumusan Masalah .....	10
1.3. Tujuan Penelitian .....	10
1.3.1. Tujuan Umum .....	10
1.3.2. Tujuan Khusus .....	11
<b>BAB. 2. TINJAUAN PUSTAKA</b> .....	12
2.1. Pengertian PLKB Dalam Kaitannya Dengan Program KB .....	12
2.2. Peranan PLKB Dalam Melaksanakan Program KB	20
2.3. Peranan Komunikasi Dalam Pembangunan KBS ..	27
2.3.1. Motivasi Peserta Program Keluarga Berencana .....	33
2.3.2. Bentuk Partisipasi Dalam Melaksana kan Program KB .....	37
<b>BAB. 3. KERANGKA KONSEPTUAL</b> .....	41
<b>BAB. 4 METODE PENELITIAN</b> .....	51
4.1. Tipe Penelitian .....	51
4.2. Lokasi Penelitian .....	51
4.3. Responden dan Informan .....	52
4.4. Metode Pengumpulan Data .....	53
4.5. Metode Pengolahan Data dan Analisis Data ..	54
4.6. Definisi Operasional .....	54

<b>BAB. 5. HASIL PENELITIAN DAN ANALISIS HASIL PENELITIAN</b>	<b>57</b>
5.1. Sikap Keluarga Terhadap Pembentukan Keluarga Kecil, Bahagia dan Sejahtera .....	57
5.2. Permasalahan Mengenai Jumlah anak Yang Diinginkan dan Jumlah anak Yang Ideal .....	61
5.3. Persepsi Keluarga Dalam Menuju Pembentukan Keluarga Kecil, Bahagia dan Sejahtera .....	66
<b>BAB. 6. PEMBAHASAN</b> .....	<b>79</b>
6.1. Faktor Yang Berkaitan Dengan Perubahan Perilaku .....	79
6.1.1. Jumlah Wanita Peserta KB .....	84
6.1.2. Jenis Kelamin Dan Usia .....	92
6.1.3. Pendidikan .....	100
6.2. Peranan Anak Terhadap Keluarga .....	110
6.3. Jumlah Anak Dalam Keluarga Dan Kaitannya Terhadap Kesejahteraan Keluarga .....	119
<b>BAB. 7. PENUTUP</b> .....	<b>128</b>
7.1. Kesimpulan .....	128
7.2. Saran .....	132

**DAFTAR PUSTAKA**

## DAFTAR TABEL

	Halaman
Tabel 5.1. Sikap Responden Terhadap Penundaan Usia Kawin Menurut Umur Kawin Pertama dan Kelompok Umur .....	59
Tabel 5.2. Pendapat Responden Menurut Umur tentang Jumlah Anak Yang Diinginkan .....	62
Tabel 5.3. Pendapat Responden Menurut Umur Tentang Jumlah Anak Yang Ideal .....	64
Tabel 5.4. Pendapat Responden Menurut Jumlah AMH Tentang Jumlah Anak yang Ideal .....	65
Tabel 5.5. Keikutsertaan Responden Dalam Program Keluarga Berencana Menurut Umur .....	68
Tabel 5.6. Sikap Responden Menurut Umur Terhadap Puncak Kemampuan Melahirkan .....	70
Tabel 5.7. Proporsi Peserta Keluarga Berencana Aktif Menurut Jumlah Anak Masih Hidup .....	71
Tabel 5.8. Sikap Responden Terhadap Jarak Antara Kelahiran Anak Pertama Hidup Dengan Kelahiran Berikutnya .....	72
Tabel 5.9. Metode Kontrasepsi yang Digunakan Responden Menurut Umur .....	75
Tabel 5.10. Sikap Responden Menurut Jumlah Anak Masih Hidup Terhadap Pembentukan Keluarga Kecil Bahagia Dan Sejahtera .....	76
Tabel 6.1. Sumber informasi Responden Menurut Petugas KB Resmi Tentang Pengetahuan Keluarga Berencana .....	88
Tabel 6.2. Pendapat Responden Menurut Umur Tentang Alasan Mengikuti Program Keluarga Berencana .....	89

Tabel 6.3.	Pendapat Responden Menurut Umur Tentang Ada Tidaknya Perbedaan Nilai Anak Berdasarkan Jenis Kelamin .....	96
Tabel 6.4.	Tingkat Pendidikan Berdasarkan Umur Responden di Mangunharjo .....	102
Tabel 6.5.	Pendapat Responden Tentang Jumlah Anak Yang Diinginkan Menurut Tingkat Pendidikan Responden .....	105
Tabel 6.6.	Pendapat Responden Menurut Tingkat Pendidikan Terhadap Sarana Untuk Penyembuhan Anak.....	107
Tabel 6.7.	Sikap Ibu Menurut Tingkat Pendidikan Terhadap Kunjungan Ke Posyandu .....	108
Tabel 6.8.	Pendapat Responden Menurut Jumlah Anak Yang Diinginkan Terhadap Peranan Anak Dalam Keluarga .....	112
Tabel 6.9.	Keinginan Ibu/Responden Terhadap Pendidikan Anak Dimasa Datang Menurut Pendidikan responden .....	117
Tabel 6.10.	Pendapat Responden Tentang Penghasilan Responden Menurut Jumlah Anak yang Diinginkan .....	125

## R I N G K A S A N

Penelitian ini dilaksanakan di Kelurahan Mangunharjo Kecamatan Mayangan Kotamadya Daerah Tingkat II Probolinggo, bertujuan untuk mengetahui sikap penduduk yang direalisasikan dalam bentuk perilaku positif terhadap usaha pembentukan keluarga kecil, bahagia dan sejahtera. Bertitik tolak dari proses komunikasi hukum yang disampaikan oleh petugas pelaksana program Keluarga Berencana, akan dikaji kaitannya terhadap jumlah anak dalam keluarga untuk mewujudkan keluarga kecil bahagia sejahtera sesuai dengan yang diamanatkan dalam pasal 23 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1992 (LN Nomor 35 Tahun 1992, TLN Nomor 3475).

Dalam upaya pembentukan keluarga kecil, bahagia dan sejahtera, ternyata erat berkait dengan jumlah kelahiran anak dalam keluarga (jumlah anak yang diinginkan). Sedangkan bentuk pengaturan jumlah kelahiran anak dengan pemakaian alat kontrasepsi yang efektif, terpilih dan rasional ternyata sangat nampak hasilnya.

Penelitian ini menggunakan metode empiris yang dalam pelaksanaannya diperlukan responden sejumlah 70 orang yang mewakili seluruh peserta Keluarga Berencana aktif di lokasi penelitian. Responden diambil dengan metode "Purposive Sampling" berdasarkan tujuan penelitian, dengan kriteria

bahwa responden adalah wanita yang dalam status kawin/berkeluarga, berumur antara 25-39 tahun dan sebagai akseptor Keluarga Berencana aktif.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa proses komunikasi hukum yang dilaksanakan dalam bentuk penyuluhan oleh Petugas Lapangan Keluarga Berencana, ternyata mampu meningkatkan jumlah peserta Keluarga Berencana aktif di lokasi penelitian. Hal ini membuktikan bahwa penyuluhan yang dilakukan oleh Petugas Lapangan Keluarga Berencana erat berkaitan dalam merubah sikap dan perilaku masyarakat khususnya dalam pengaturan jumlah kelahiran anak. Selain hal tersebut, juga ternyata bahwa pendidikan wanita dapat meningkatkan umur kawin pertama, partisipasi dalam kegiatan kerja dan meningkatkan pendapatan keluarga. Dengan demikian dapat mendukung terwujudnya Keluarga Kecil Bahagia dan Sejahtera.

### ABSTRACT

This research done in Kelurahan Mangunharjo, Kecamatan Mayangan Kotamadya Daerah Tingkat II Probolinggo was intended to know the people's attitude performed in positive behavior toward establishing small, happy, and prosperous family. With reference from the law communication process informed by the executing personal of the birth control program, will be studied its effect to the number of children in the family in realization properous family agree with article 23 of law 1992 number 10.

The method of the number of children regulation with the effective, selected and rational contraceptive, clearly most viewing the result.

70 respondents were taken from a simple random sampling method with the qualification, that they are married woman with an interval of age of 25 up to 39 years and being an active birth control acceptor.

The research result shows that the law communication process done in the information from by field personal of the birth control, factually able to increase the number of active birth control confessions in the research location.

In the other hand, it is also invented that the woman's education increase, can increase the first marriage

age, participation in the working activities and also increase the families income. So that it can support to reach the happy and prosperous small family.

Key Words : positive behavior, the number of children, Communication process, field personal

**BAB 1****PENDAHULUAN****1.1. Latar Belakang Masalah**

Ledakan penduduk yang mencemaskan dunia, telah mulai dirasakan sejak pertengahan abad ke-20. Dalam 20 tahun terakhir ini tingkat kelahiran penduduk di hampir semua negara di dunia telah menurun, dan kecenderungan itu diharapkan terus berlanjut pada dekade-dekade mendatang. Meski demikian, penambahan penduduk di bumi sekarang ini mencapai jumlah yang besarnya belum pernah terjadi pada masa yang lalu. Setiap tahun penduduk bumi bertambah 85 juta jiwa. Kalau pada 1995 ini penduduk bumi diperkirakan berjumlah 5,6 miliar orang, maka 35 tahun kemudian pada tahun 2030 jumlahnya akan mencapai antara 8,5 miliar sampai dengan 12 miliar jiwa.<sup>1</sup> Bergantung pada sukses tidaknya program pengendalian jumlah penduduk yang secara internasional telah dimulai dengan 35 tahun yang lalu. Kenyataan menunjukkan bahwa sebagian besar dari jumlah penduduk dunia tersebut hidup di negara-negara yang sedang berkembang termasuk Indonesia yang merupakan urutan kelima negara yang terpadat penduduknya setelah : Republik Rakyat Cina,

-----

<sup>1</sup> Heri Akhmadi, Konperensi Kependudukan dan Pembangunan PBB, Jawa Pos, 5 September 1994, hal. 1;

India, Soviet-Rusia dan Amerika Serikat. Namun meskipun secara global dunia mengalami ledakan penduduk, menurut Ruslan H. Prawiro ada bagian-bagian dunia yang penduduknya hampir tidak bertambah seperti negara-negara industri di Eropa Barat, dan yang paling cepat pertumbuhannya ialah penduduk di negara-negara berkembang, sehingga menimbulkan banyak masalah kependudukan yang sukar diatasi.<sup>2</sup>

Dengan semakin bertambahnya jumlah penduduk di dunia, bagi beberapa negara merupakan persoalan yang segera harus diatasi, sedangkan dasar pertimbangan yang dipergunakan oleh masing-masing negara tidak sama, dalam arti tidak terdapat satu macam alasan pokok, melainkan dibarengi dengan alasan-alasan lain yang dianggap relevan untuk dikemukakan sehingga mendapat tanggapan positif penduduk dalam lingkungan wilayah suatu negara.

Sebagai negara yang sedang berkembang dan tengah melaksanakan pembangunan di segala bidang, Indonesia sekaligus menghadapi berbagai masalah kependudukan yang besar dengan laju pertumbuhan penduduknya yang tinggi, juga harus menanggulangi masalah penyebaran dan kepadatan penduduk yang tidak merata, komposisi penduduk menurut umur yang tidak

-----  
<sup>2</sup> Ruslan H. Prawiro, Kependudukan Teori Fakta dan Masalah, Penerbit Alumni, Bandung, 1979, hal. 16;

menguntungkan, serta arus urbanisasi yang relatif tinggi.

Dalam usaha mengatasi masalah jumlah penduduk di Indonesia, pemerintah dengan sungguh-sungguh telah melaksanakan Program Nasional Keluarga Berencana sejak Pelita I dan merupakan salah satu kegiatan utama dalam usaha pembangunan kependudukan yang mutlak harus dilaksanakan dengan berhasil, seperti tercantum dalam Garis-Garis Besar Haluan Negara Tahun 1993. Adapun tujuan umum Program Nasional Keluarga Berencana adalah turut serta menciptakan kesejahteraan ekonomi dan sosial bagi seluruh lapisan masyarakat melalui usaha perencanaan dan pengendalian penduduk agar dapat dicapai keseimbangan antara jumlah dan kecepatan perkembangan penduduk dengan produksi dan jasa, sehingga dengan demikian diharapkan pula hal-hal yang memungkinkan meningkatnya kejahatan yang dapat mengganggu stabilitas umum bisa ditekan.

Akibat perkembangan penduduk yang tidak terkendali sudah terasa lebih-lebih di kota-kota besar, yang penduduknya semakin berkembang sedang tempat pemukiman semakin terbatas, sehingga banyak menimbulkan masalah yang sulit diatasi. Seperti mereka dengan seenaknya mendirikan bangunan di sepanjang tepian rel kereta api atau di taman-taman perkotaan, di sepanjang tepian sungai besar sebagai tempat pemukiman sehingga dengan demikian dapat mengganggu keindahan kota.

Sebagaimana halnya dengan negara-negara lain, terutama negara yang sedang berkembang, Indonesiapun pada pertengahan abad 21 menghadapi "peledakan penduduk" (Population Explotion), terutama sebagai akibat terjadinya "Baby Boom" sehabis Perang Dunia Kedua dan berakhirnya revolusi fisik dalam menegakkan dan mempertahankan kemerdekaan.

Memang dalam jangka waktu puluhan tahun terakhir ini, peningkatan jumlah penduduk di Indonesia terasa sangat pesat, hal ini dapat dilihat dari informasi Biro Pusat Statistik mengenai data sensus penduduk yang telah dilakukan oleh pemerintah Indonesia.

Apabila tingkat pertumbuhan penduduk tetap berada pada taraf tinggi (di atas 2% per tahun), jika tidak diambil langkah-langkah yang menyeluruh untuk memperlambat laju pertumbuhan penduduk, maka pada tahun 2001 penduduk akan menjadi sekitar 282 juta jiwa atau lebih kurang tiga kali lipat dari jumlah penduduk pada tahun 1961.

Hal ini sesuai dengan proyeksi mengenai penduduk yang dibuat oleh H. Iskandar yang antara lain menyatakan : Dengan fertilitas yang konstan (Keluarga Berencana tidak berhasil) dan mortalitas turun maka penduduk Indonesia pada tahun 2001 akan berjumlah 282 juta jiwa.<sup>3</sup>

-----  
<sup>3</sup> Nani Soewondo, Hukum dan Kependudukan di Indonesia, Bina Cipta, Bandung, 1982, hal. 20;

Cepatnya perkembangan penduduk ini di samping disebabkan oleh tingginya tingkat kelahiran (fertilitas) juga dikarenakan menurunnya secara pasti tingkat kematian (mortalitas) akibat peningkatan kesehatan, baik dari segi medis maupun segi fasilitas pelayanannya.

Meskipun dalam bidang kesehatan telah banyak dicapai kemajuan sebagaimana tercermin dari makin menurunnya tingkat kematian, tetapi mutu kesehatan masyarakat pada umumnya masih belum memuaskan. Hal ini antara lain disebabkan oleh usaha-usaha yang dilaksanakan oleh pemerintah di dalam meningkatkan jumlah dan mutu pelayanan kesehatan senantiasa tidak dapat mengimbangi pesatnya pertambahan jumlah penduduk. Penduduk yang bertambah jumlahnya dengan cepat, membutuhkan pula penambahan fasilitas pelayanan kesehatan serta tenaga-tenaga pelayanannya, seperti Rumah Sakit, Puskesmas-puskesmas, Poliklinik-poliklinik, dokter-dokter, bidan-bidan, perawat-perawat dan sebagainya.

Berbagai penyuluhan program kesehatan seperti imunisasi, gizi, kesejahteraan ibu dan anak, penanggulangan diare, dan sebagainya sudah sering dilakukan, baik lewat mass media maupun melalui penyuluhan secara langsung di lapangan. Menurut catatan UNESCO pada tahun 1988, di Indonesia paling tidak ada empat upaya yang sudah dilakukan pemerintah untuk meningkatkan kualitas hidup sehat

masyarakat. Keempat upaya itu adalah : (1) imunisasi terhadap penyakit tetanus, difteri, pertusis atau batuk rejan, polio, campak, dan TBC; (2) upaya rehidrasi oral untuk mencegah dan mengatasi dehidrasi atau hilangnya cairan tubuh yang disebabkan oleh diare; (3) pemantauan pertumbuhan dengan menggunakan Kartu Menuju Sehat (KMS) untuk memantau pertumbuhan balita; serta (4) promosi pemberian air susu ibu secara dini.

Tetapi, masalahnya sekarang, berbagai upaya yang sudah ditempuh pemerintah itu tampaknya sering berbenturan dengan kondisi sosial-budaya baik sosial ekonomi masyarakat. Untuk keluarga yang berpendidikan rendah, tingkat pendapatan juga rendah, dan jenis pekerjaan yang dilakukan juga tergolong kasar, maka warga masyarakat biasanya sangat potensial terkena serangan penyakit.

Alasannya, di samping mereka umumnya kurang memanfaatkan fasilitas pelayanan kesehatan yang ada secara maksimal, juga dikarenakan tingkat pendapatan yang rendah menyebabkan tingkat pemenuhan gizi baik secara kualitas maupun kuantitas juga rendah. Akibatnya, tidak jarang terjadi pada kelompok warga masyarakat seperti ini, angka mortalitas relatif cukup tinggi.

Dengan kemampuan pemerintah yang terbatas, sulitlah penambahan kebutuhan tersebut dapat dipenuhi dan bahkan akan makin ketinggalan. Oleh karena itu selama tingkat fertilitas

masih tinggi usaha untuk mengejar perbaikan dan peningkatan kesehatan masyarakat akan menjadi terlampau berat sehingga kurang dapat diharapkan tercapainya tujuan yang diidamkan, yaitu berupa derajat kesehatan masyarakat yang setinggi-tingginya.

Agar tujuan yang diidamkan tercapai, pemerintah telah melaksanakan kebijaksanaan yang terdapat dalam TAP MPR-RI Nomor 11/MPR/1993 tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara.

Dalam peraturan tersebut perkembangan kependudukan diarahkan pada pengendalian kuantitas penduduk, pengembangan kualitas penduduk, serta pengarahan mobilitas penduduk sebagai potensi sumber daya manusia, dengan maksud agar tersedia tenaga kerja yang diperlukan di daerah jarang penduduk dan berfungsi sebagai kekuatan pembangunan bangsa dan Ketahanan Nasional serta dapat memberikan manfaat sebesar-besarnya bagi penduduk dalam mengangkat harkat serta martabat manusia dalam segala matra kependudukannya.

Dari penjelasan Pasal 9 ayat (3) undang-undang Nomor 10/1992 jelas bahwa terdapat 3 (tiga) aspek penting di bidang kependudukan yang perlu dikaitkan dalam penyusunan perencanaan pembangunan dengan ukuran kependudukan, yaitu:

daya dukung lingkungan alam tercermin pada jumlah penduduk yang dapat dicukupi kehidupan pokoknya oleh sumber alam yang dapat dimanfaatkannya tanpa mengganggu keseimbangan serta fungsi ekosistem di wilayah yang bersangkutan.

daya tampung lingkungan binaan suatu wilayah tercermin pada kepadatan fisik penduduk yaitu jumlah manusia yang dapat dilayani keperluan hidupnya secara layak oleh ruang, prasarana, sarana, pemukiman, fasilitas dan pelayanan yang tersedia.

daya tampung lingkungan sosial tercermin pada keseimbangan dan keserasian sosial, yaitu kemampuan untuk mengelola kepadatan sosial dan sumber kehidupan bersama, serta mengatasi perbedaan-perbedaan antar kelompok penduduk, misalnya antar kelompok etnik, agama, ekonomi, wilayah hunian dan sebagainya.

Dengan demikian hendaklah selalu memperhatikan daya dukung lingkungan alam, daya tampung lingkungan binaan dan daya tampung lingkungan sosial. Selanjutnya untuk penyelenggaraan upaya bersama-sama dengan masyarakat secara terpadu, pelaksanaannya dilakukan melalui peningkatan pengetahuan serta perubahan sikap dan perilaku, dengan memperhatikan kemajemukan masyarakat. Dengan demikian perencanaan pembangunan yang mengaitkan masalah kependudukan memerlukan komunikasi dan koordinasi yang baik antara pemerintah dan masyarakat melalui lembaga-lembaga yang dianggap kompeten dalam menyusun strategi kebijaksanaan tersebut.

Sebagai perwujudannya pemerintah sebenarnya sudah mengupayakan berbagai program untuk meningkatkan kualitas hidup sehat di kalangan warga masyarakat. Misalnya, salah satu dari sekian banyak akibat angka kelahiran tinggi di negara sedang berkembang ialah kota cepat berkembang. Kehidupan kota melahirkan penyakit kota. Misalnya semakin banyak orang berdesakan di kota semakin besar pula pencemaran yang

timbul, seperti polusi dari pabrik-pabrik dan sebagainya, sehingga menghambat usaha manusia dalam membersihkan udara dan air.

Hal ini dapat diatasi dengan adanya usaha keras untuk mengendalikan polusi udara dan usaha terus menerus memperbaiki kualitas dan kuantitas air, yang dapat mencakup program population education, sehingga dapat mengekang pertumbuhan penduduk dan dapat menolong untuk memperbaiki kesehatan manusia/masyarakat.

Menurut laporan terbaru yang dikeluarkan UNESCO pada tahun 1988, di wilayah pedesaan masih terdapat sekitar 70 persen penduduk masih belum memiliki sarana jamban yang memadai. Digambarkan dalam laporan itu, bahwa di banyak negara berkembang, masyarakat masih tergantung pada sungai atau kolam terbuka untuk kebutuhan airnya guna mencuci, mandi, masak, dan minum sehari-hari, serta pembuangan limbah domestik dan limbah lainnya.

Dari uraian di atas dapat diketahui bahwa upaya penanganan kependudukan guna mewujudkan sumber daya manusia dengan derajat kesehatan yang tinggi dalam operasionalnya dalam kehidupan di masyarakat masih mengalami kendala-kendala yang cukup rumit. Oleh karena itu penulis tertarik untuk menjadikan penelitian dengan judul: **"Penyuluhan Keluarga Berencana Dalam Kaitannya Dengan Perubahan Perilaku Warga Masyarakat Terhadap Keluarga Kecil Bahagia dan**

**Sejahtera ( Studi Tentang Sikap dan Perilaku Wanita Dalam Rangka Menuju Pada Keluarga Kecil Bahagia Dan Sejahtera Menurut Pasal 23 Undang-Undang No. 10 Tahun 1992 ).**

### **1.2. Rumusan Masalah**

Bertolak dari latar belakang permasalahan tersebut di atas, permasalahan pokoknya ialah "Apakah ada keterkaitan antara penyuluhan KB dengan perubahan perilaku penduduk sesudah berlakunya UU nomor 10 Tahun 1992" ?. Dari permasalahan pokok tersebut dapat dirinci dalam :

1. Apakah penyuluhan oleh petugas pelaksana program KB dapat merubah perilaku penduduk mengenai jumlah anak ( angka kelahiran ) dalam keluarga ?
2. Apakah jumlah anak ( angka kelahiran ) dalam keluarga ada kaitannya dengan kesejahteraan keluarga menurut pasal 23 UU Nomor 10 Tahun 1992 ?

### **1.3. Tujuan Penelitian**

#### **1.3.1. Tujuan Umum.**

- 1) Untuk memberikan masukan kepada pemerintah tentang jalan keluar yang dapat ditempuh dalam rangka memecahkan masalah pengendalian jumlah penduduk;
- 2) Untuk memberikan sumbangan pemikiran dalam rangka pengendalian jumlah penduduk dan sekaligus demi terwujudnya keluarga kecil yang sejahtera.

### 1.3.2. Tujuan Khusus.

- 1) Untuk membuktikan bahwa penyuluhan kesehatan ada kaitannya dalam mewujudkan keluarga kecil, bahagia dan sejahtera.
- 2) Untuk menemukan adanya keterkaitan antara penggunaan alat kontrasepsi yang bersifat promotif mengenai jumlah anak (angka kelahiran) dalam keluarga, dengan upaya penyelenggaraan keluarga kecil bahagia dan sejahtera.

## BAB 2

### TINJAUAN PUSTAKA

#### 2.1. Pengertian PLKB Dalam Kaitannya Dengan Program KB

Usaha-usaha pembangunan suatu bangsa selalu ditandai oleh adanya sejumlah orang yang memelopori, menggerakkan dan menyebarkan proses pembangunan tersebut. Bila kita lihat dalam suatu masyarakat yang melaksanakan pembangunan sebagai perubahan sosial yang berencana, maka lembaga perubahan tersebut adalah semua pihak yang melaksanakan pembangunan itu meliputi departemen, lembaga-lembaga beserta perangkat-perangkatnya.

Menurut Roger dan Shoemaker dalam Zulkarimein, pihak-pihak yang melaksanakan tugas untuk mewujudkan usaha perubahan sosial merupakan petugas profesional yang mempengaruhi keputusan masyarakat menurut arah yang diinginkan oleh lembaga perubahan tersebut.<sup>1</sup>

Jadi apa yang dimaksud dengan rumusan Roger dan Shoemaker tidak lain adalah Petugas Lapangan Keluarga Berencana yang berperan dalam menyebarkan dan menggerakkan program keluarga berencana kepada masyarakat.

-----  
<sup>1</sup> Nasution Zulkarimein, Komunikasi Pembangunan, Raja-wali Press, Jakarta, 1988, hal. 69;



Selanjutnya sesuai dengan pengertian istilah yang digunakan dalam Surat Edaran Bersama Kepala BAKN dan Kepala BKKBN Nomor : 20/SE/1988, Nomor : 4635/OT-101/H.1/1988, tanggal 15 Agustus 1988, menyatakan sebagai berikut : penyuluh KB/PLKB adalah Pegawai Negeri Sipil yang diberi tugas melakukan kegiatan penyuluhan KB secara penuh oleh pejabat yang berwenang pada satuan organisasi BKKBN.<sup>2</sup>

Berdasarkan kedua uraian di atas, maka dapat disimpulkan bahwa PLKB adalah petugas dari BKKBN sebagai ujung tombak pengelola program KB yang harus mampu menggerakkan orang lain secara teratur dan konsisten, sesuai dengan tugas dan fungsinya dalam melaksanakan misinya untuk memasyarakatkan program Keluarga Berencana. Dengan kata lain, PLKB adalah petugas khusus yang bergerak untuk menghubungi, mengajak dan membina masyarakat secara perorangan, agar mereka ikut serta nyata dalam program KB.

Bila dikaitkan dengan program KB yang semakin menyeluruh dan terpadu, maka PLKB dituntut untuk memiliki kemampuan dan ketrampilan sebagai pengelola dan pengendali operasional. Hal ini sesuai dengan fungsi PLKB dalam rangka melaksanakan tugasnya mempunyai fungsi sebagai berikut :

-----  
<sup>2</sup> BKKBN Jatim, Petunjuk Tehnis Peningkatan Penampilan Kerja Penyuluh Keluarga Berencana, Surabaya, Desember 1992, hal. 3;

**- U M U M**

PLKB sebagai seorang pengelola program KB di wilayah kerjanya memiliki fungsi sebagai perencana, yang harus mampu menggerakkan pemikiran-pemikiran konsepsional ke dalam kegiatan Operasional, untuk meningkatkan partisipasi masyarakat dalam program KB, baik sebagai peserta, pelaksana dan pengelola, di samping itu juga sebagai seorang administrator, yang harus dapat mengatur dan mengaitkan kegiatan kegiatan yang ada, guna mencapai tujuan program KB secara efektif dan efisien, serta PLKB sebagai seorang pemimpin, harus mampu menggerakkan seluruh institusi dan masyarakat untuk mengambil peran seperti yang diharapkan dari keberhasilan program KB.

**- K H U S U S**

1. Fungsi PLKB pada kegiatan KIE
2. Fungsi PLKB dalam pelayanan kontrasepsi
3. Fungsi PLKB dalam pelayanan Pendidikan KB
4. Fungsi PLKB dalam pembinaan institusi
5. Fungsi PLKB dalam pemantapan pembudayaan program KB<sup>3</sup>

Sedangkan fungsi tersebut secara garis besar dapat dijabarkan dalam berbagai tugas, sebagai berikut :

-----

<sup>3</sup> Bandingkan dengan program BKKBN Jatim, tentang Tata Cara Kerja PLKB Di Dalam Pelaksanaan Program Keluarga Berencana Nasional, yang diterbitkan di Surabaya, 1986, hal. 3;

- a. Menyusun rencana kegiatan program KB di wilayah kerjanya.
- b. Menggalang potensi program KB di wilayah kerjanya
- c. Menggerakkan seluruh potensi program KB di wilayah kerjanya.
- d. Membina kegiatan program KB.
- e. Melaksanakan dan membina kegiatan pencatatan dan pelaporan program KB.
- f. Membuat penilaian pelaksanaan program KB wilayah kerjanya.<sup>4</sup>

Untuk mencapai suatu hasil yang optimal dari suatu pekerjaan dibutuhkan adanya pemahaman dari petugas terhadap tugas-tugas yang harus dilaksanakan, motivasi untuk melaksanakan tugas serta pengetahuan, ketrampilan untuk dapat melakukan tugas tersebut. Untuk itu diperlukan suatu pedoman kerja yang dapat memberikan arahan tentang apa dan bagaimana pekerjaan tersebut harus dilaksanakan. Dalam kaitannya dengan motivasi, secara umum motivasi dapat diartikan sebagai dorongan dalam diri seseorang dalam melakukan sesuatu. Dengan demikian pengaruh psikologis seseorang dalam berperilaku didasari oleh dorongan/motivasi tertentu.

Bertolak dari pengertian motivasi secara umum tersebut, bila dikaitkan dengan pelaksanaan program KB terdapat 2 (dua) pihak yang saling berhubungan dan berkomunikasi mengenai program dan tujuan program KB. Kedua pihak tersebut adalah Petugas Lapangan Keluarga Berencana sebagai motivator dan wanita peserta program KB aktif sebagai akseptor.

-----  
<sup>4</sup> Ibid, hal. 4;

Walaupun tujaun yang ingin dicapai oleh program adalah sama, yaitu menekan jumlah penduduk melalui penurunan jumlah kelahiran, namun motivasi PLKB sebagai motivator dan motivasi wanita peserta program sebagai akseptor tidak sama.

Sebagai motivator Petugas Lapang Keluarga Berencana harus memahami program dan kemudian menyalurkannya dengan motivasi ke arah tercapainya tujuan program, yaitu mengurangi jumlah penduduk dengan jalan mengurangi jumlah kelahiran. Oleh karena itu PLKB wajib memahami prinsip dan konsep motivasi, serta sebagaimana hubungannya dengan hasil yang berupa prestasinya sebagai motivator dalam memotivasi akseptor.

Melalui hubungan pembinaan PLKB sebagai motivator mampu untuk mendiagnosa keluhan dan permasalahan yang dapat menghambat tercapainya tujuan. Melalui sumber-sumber yang diperankannya dari hubungan pembinaan dengan masyarakat tersebut ia dapat menemukan jalan keluar dalam pemecahannya, sehingga dapat diterima oleh masyarakat. Peran PLKB sebagai motivator demikian ini dapat menjaga kestabilan program, karena dapat membangkitkan kemampuan peserta program.

Agak berbeda halnya dengan motivasi yang mendasari perubahan sikap dan perilaku wanita peserta program atau akseptor, walaupun tujuannya sama yaitu menekan jumlah kelahiran. Para akseptor KB ini pada dasarnya keikutsertaan



Dari model komunikasi tersebut seseorang anggota kelompok sasaran (perintah) bisa menerima apa yang dianjurkan oleh seorang sumber tanpa ia merasa perlu untuk juga mengubah perilakunya. Perubahan perilaku tidak akan serta merta terjadi, hal ini akan bergantung pada banyak hal. Salah satu di antaranya ialah sifat komunikasi yang menghubungkan sumber (perintah) dengan sasaran (perintah). Apabila komunikasi itu mengandung sifat kepercayaan, persepsi normatif, tingkat pendidikan dan status sosial yang sama dengan sumber dan sasaran penerima, maka komunikasi itu cenderung efektif. Sementara itu perubahan perilaku akan banyak berkaitan juga dengan sistem kelembagaan yang ada di lingkungan. Perubahan akan mulai terjadi apabila sistem kelembagaan mendukungnya, yaitu dalam arti bahwa lembaga-lembaga ikut serta aktif mensosialisasikan ide-ide baru kepada masyarakat yang menjadi sasaran.

Perubahan perilaku itu sebenarnya disyaratkan oleh terjadinya perubahan sikap. Ditinjau dari segi fungsinya, sikap adalah fungsi kebutuhan. Dalam hal sikap seseorang misalnya akan bergantung dari stimulus yang diperoleh dan dimengerti olehnya, semuanya itu dalam kaitannya dan relevansinya dengan kebutuhannya.<sup>5</sup>

-----  
<sup>5</sup> Periksa Hermien Hadiati Koeswadji, Hukum Pidana Lingkungan, penerbit PT Citra Aditya Bhakti, Bandung, 1993, hal. 107-110;

Jadi PLKB merupakan petugas pengelola program KB yang mempunyai tugas cukup berat dan sulit. Untuk itu pemilihan calon PLKB yang berkualitas tinggi, latihan dan pembinaan PLKB yang intensif serta berorientasi kepada kebutuhan lapangan sungguh sangat penting artinya. Tugas PLKB tersebut secara operasional di lapangan dimanifestasikan dalam tiga (3) kegiatan yaitu : kegiatan pokok, kegiatan terpadu dan kegiatan rujukan. Ketiga kegiatan ini mutlak untuk dipahami dan dilaksanakan oleh PLKB.

Dengan demikian PLKB di harapkan akan dapat menyusun perencanaan dan mengelola semua potensi yang ada, serta mampu menggerakkan partisipasi masyarakat untuk mencapai target-target yang telah ditetapkan.

Mengingat perkembangan program KB yang cepat sebagai akibat tuntutan aspirasi pembangunan masyarakat dan teknologi pendukungnya membawa perkembangan tugas PLKB yang cukup mendasar. Jika semula PLKB hanya bertugas memberikan penyuluhan KB kepada masyarakat, selanjutnya diajak agar mau datang ke klinik KB atau tempat pelayanan lain. Pada saat ini ia telah menjadi pengelola program terdepan yang harus mampu mengorganisir kegiatan program KB dan kegiatan-kegiatan lain terkait yang dilakukan oleh masyarakat di-daerahnya. Dalam banyak hal PLKB telah dipandang sebagai salah satu dinamisator pembangunan di wilayah kerjanya.

Kesuksesan dari pelaksanaan program KB yang disebarluaskan kepada masyarakat dilaksanakan oleh PLKB, di samping itu juga mempunyai misi untuk meningkatkan masyarakat ke arah hidup yang berkualitas melalui ber-KB. Hal ini tidak saja tergantung pada PLKB nya sendiri, melainkan juga dari lingkungannya serta partisipasi masyarakatnya.

Jelaslah bahwa PLKB sebagai pelaksana program KB mempunyai nilai yang penting dalam mengemban tugas negara, PLKB sebagai tenaga teknis yang ahli penting bagi masyarakat karena memberi jaminan akan keberhasilan program pemerintah, yaitu pengendalian laju perkembangan penduduk, sehingga masyarakat yang adil dan makmur serta terbentuknya keluarga kecil bahagia dan sejahtera, yang menjadi cita-cita rakyat Indonesia segera terwujud.

## **2.2. Peranan PLKB Dalam Melaksanakan Program KB**

Sebelum meninjau lebih lanjut mengenai peranan PLKB demi keberhasilan dalam melaksanakan program KB, maka ada baiknya dikemukakan terlebih dahulu apakah yang dimaksud dengan peranan.

Menurut Margono Slamet yang dimaksud dengan peranan adalah : ..... suatu tindakan atau perilaku yang dilaksanakan oleh seorang yang menempati suatu posisi di dalam sistem

sosial.<sup>6</sup> Sedangkan yang dimaksud dengan PLKB sebagaimana telah dikemukakan dalam uraian terdahulu adalah tenaga pelaksana KB atau petugas dari BKKBN, yang secara langsung berhubungan dengan masyarakat untuk memberikan penerangan atau penyuluhan serta menanamkan ide KB dalam melaksanakan program KB.

Jadi yang dimaksud dengan peranan PLKB adalah suatu tindakan atau perilaku yang harus dilaksanakan oleh PLKB karena jabatan yang melekat pada dirinya yang perwujudannya berupa pelaksanaan fungsi dan tugas yang diembannya.

Dengan demikian PLKB mempunyai peranan yang sangat penting, karena ia langsung berhadapan dengan masyarakat dan merupakan petugas yang paling depan dalam rentetan petugas-petugas KB lainnya. Berhasil atau tidaknya program KB akan banyak ditentukan oleh PLKB dalam mengadakan pendekatan serta hubungannya dengan orang-orang/keluarga-keluarga yang menjadi sasaran program. Oleh karena itu PLKB membutuhkan adanya kecakapan khusus.

Jelaslah kiranya bahwa peranan PLKB dalam KB berkaitan dengan kegiatan untuk mensukseskan pelaksanaan program KB. Kegiatan ini meliputi kegiatan persiapan dan kegiatan pelaksanaan yang dipengaruhi oleh faktor intern, yaitu

-----

<sup>6</sup>Margono Slamet, Mahasiswa Dalam Pembangunan, Lampung, 1986, hal. 8;

kemampuan PLKB, juga faktor ekstern yang meliputi sarana yang diberikan kepada PLKB, serta teknik penyuluhan yang digunakan oleh PLKB.

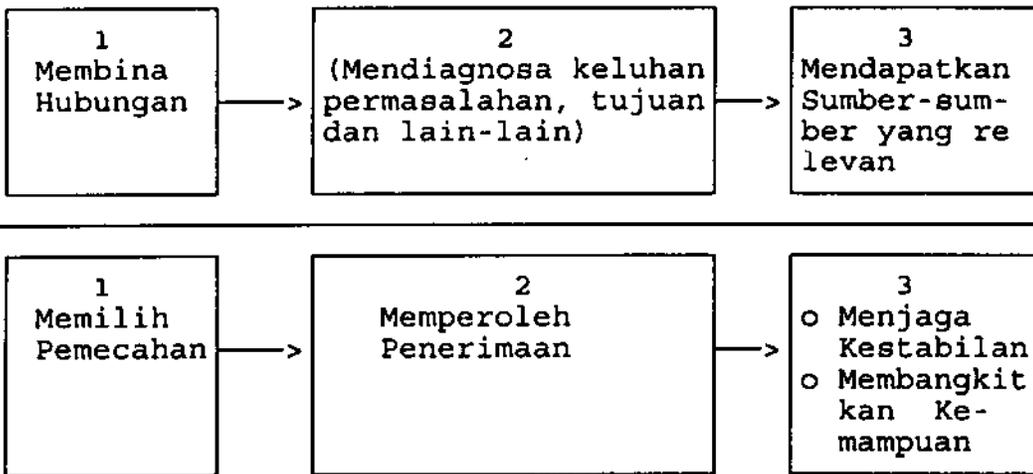
Menurut Duncan dan Zaltman dalam Zulkarimien, pemahaman bagi petugas lapangan dalam menjalankan perannya erat berkaitan dengan kewenangan dan kemampuan yang dimiliki oleh petugas tersebut. Adapun kewenangan yang dimiliki oleh petugas tersebut, meliputi :

- (1). Kualifikasi teknis, yakni kompetensi teknis dalam tugas spesifik dari proyek perubahan yang bersangkutan.
- (2). Kemampuan administratif, yaitu persyaratan administrasi yang paling dasar dan elementer, yakni kemampuan untuk mengalokasikan waktu untuk persoalan-persoalan yang relatif rumit.
- (3). Hubungan antar pribadi.  
Suatu sifat yang paling penting adalah empati, yaitu kemampuan seseorang untuk mengidentifikasikan diri dengan orang lain, berbagi akan perspektif dan perasaan mereka dengan seakan-akan mengalaminya sendiri.<sup>7</sup>

Kewenangan petugas lapangan akan berhasil dalam menunjang program KB apabila ia mempunyai langkah-langkah dalam pelaksanaan tugasnya. Menurut Rogers dan Shoemaker, tahap-tahap ini amat berperan terhadap kelestarian suatu program di masa mendatang. Adapun langkah-langkah pelaksanaan tugas tersebut dapat dilihat dalam diagram berikut ini,

-----

<sup>7</sup> Nasution Zulkarimein, Op. Cit., hal. 68;



Sumber : Zulkarimein, 1988 : 73

Keseluruhan tugas PLKB yang melaksanakan misi dalam proses perubahan berencana itu dapat dikelompokkan menjadi peranan yang nyata dan peranan yang tidak nyata. Peranan yang nyata adalah peran yang kelihatan "di permukaan" dalam hubungan antara petugas lapangan dengan masyarakat, dan merupakan peran yang sadar telah dipersiapkan sebelumnya.

Sedangkan peranan yang tidak nyata adalah peran yang timbul dari norma/etika yang memberi petunjuk bagi si petugas dalam mengambil tindakan.

Untuk pengkajian ini, peranan yang tidak nyata tidak diulas lebih lanjut karena tidak berhubungan secara langsung dengan pelaksanaan fungsi dan tugas PLKB dalam memasyarakatkan program KB.

Adapun peranan yang nyata dari petugas lapangan dapat ditinjau dari 3 perspektif, yaitu sebagai penggerak,

MILIK  
PERPUSTAKAAN  
UNIVERSITAS AIRLANGGA  
SURABAYA

perantara, dan penyelesaian "accomplisher".

Sebagai penggerak, peranan itu meliputi fungsi PLKB sebagai fasilitator, penganalisis dan pengembangan kepemimpinan.

- Fungsi fasilitator ialah seorang yang membangkitkan motivasi dan rangsangan dengan memprakarsai pengenalan isu yang berkembang sesuai dengan keinginan masyarakat, agar masyarakat tergerak, serta mempengaruhi mereka melalui pengarahan dan petunjuk-petunjuk;
- Fungsi Penganalisis ialah orang yang melakukan identifikasi atas alternatif-alternatif yang dikemukakan oleh masyarakat atau sebagai pemberi masukan (input) bagi tenaga ahli dalam menganalisis masyarakat secara menyeluruh;
- Fungsi pengembangan kepemimpinan ialah seorang petugas lapangan yang melakukan fungsi identifikasi, melatih, mengorganisir serta meningkatkan kemampuan pemimpin-pemimpin setempat, termasuk mengokohkan status mereka di tengah masyarakat, sebagai suatu usaha untuk membina kesinambungan dalam proses pembangunan.

Sebagai perantara, peranan itu meliputi fungsi pemberi informasi dan penghubung.

- Fungsi memberi informasi ialah orang yang menyampaikan informasi yang dilakukan dalam bentuk memperkenalkan fakta-fakta, menghubungkan dengan nara sumber "resourperson",

menyiapkan bahan dan peralatan pendidikan, melaksanakan pengajaran dan mendatangkan pengetahuan teknis "technical know-how" bagi masyarakat setempat;

- Fungsi penghubung di sini dimaksudkan untuk menghubungkan/menjabatani masyarakat setempat dengan tenaga ahli atau spesialis, sistem kemasyarakatan, para perumus kebijakan dan pihak-pihak lain.

Kemudian sebagai penyelesaian, peranan itu meliputi fungsi-fungsi: pengorganisir, pengevaluasi dan yang memantapkan hasil.

- Fungsi pengorganisir di sini ialah seorang petugas melakukan koordinasi kegiatan dengan masyarakat setempat agar kegiatan tetap berlangsung sesuai rencana.
- Fungsi pengevaluasi ialah seorang petugas melakukan penilaian terhadap hasil yang diperoleh selama proses berlangsung. Kegiatan penilaian pelaksanaan dimaksudkan untuk mengetahui sampai sejauh mana proses pelaksanaan program tengah berlangsung.
- Dalam perannya sebagai orang yang memantapkan hasil yang dicapai, dimaksudkan untuk tetap meningkatkan hasil usaha yang telah dirintisnya.

Oleh karena itu seorang petugas lapangan diharapkan berperan sebagai pemrakarsa, atau pengambil inisiatif dari perubahan sosial di tempat ia akan menjalankan tugasnya. Mula-mula kegiatannya adalah menumbuhkan keinginan

masyarakat untuk melakukan perubahan dalam kehidupan mereka. Perubahan yang dimaksud meliputi perubahan dari keadaan yang ada sekarang menuju ke situasi yang lebih baik.

Untuk itulah hal yang prinsip bagi seorang petugas lapangan (khusus program KB), bahwa ia tidak akan selamanya terus menerus membantu masyarakat, melainkan harus sejak awal menanamkan kemampuan masyarakat untuk menolong dirinya sendiri. Kemudian bagi seorang petugas lapangan dalam melaksanakan tugasnya, penting sekali menyelaraskan langkah-langkah kegiatannya sesuai dengan tahap-tahap yang dilalui oleh masyarakat dalam proses penerimaan sesuatu program yang baru, khususnya dalam hal ini program KB.

Dengan demikian seorang petugas lapangan harus mencapai suatu titik terminal dalam hubungannya dengan masyarakat yang dibantunya, yakni agar pada suatu saat tertentu mereka itu tidak lagi bergantung sepenuhnya kepadanya (petugas lapangan), melainkan telah mampu menolong diri mereka sendiri. Artinya, sejak petugas lapangan mulai melaksanakan tugasnya, harus sudah melibatkan anggota masyarakat yang dimaksud semaksimal mungkin pada setiap tahapan kegiatan (mulai dari menganalisis, merencanakan, melaksanakan, mengevaluasi) juga melatih mereka seintensif mungkin, agar pada gilirannya nanti akan dapat mewujudkan keluarga-keluarga potensial sebagai sumber daya manusia pembangunan yang

handal.<sup>8</sup>

Dengan keberhasilan PLKB dalam melaksanakan program KB yang demikian tadi, maka seluruh lapisan masyarakat sadar akan makna KB dan pada akhirnya masyarakat akan terdiri dari keluarga-keluarga yang sejahtera. Dengan anak-anak yang sedikit tetapi tinggi kualitasnya, sehingga tercipta keluarga harmonis untuk mewujudkan keluarga kecil bahagia dan sejahtera.

### 2.3. Peranan Komunikasi Dalam Pembangunan KBS

Berdasarkan TAP MPR No. II/MPR/1993 tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara dinyatakan bahwa faktor penduduk merupakan salah satu faktor dominan dalam Pembangunan Nasional. Faktor penduduk merupakan faktor tangguh dalam Ketahanan Nasional, baik dalam arti positif maupun negatif dan merupakan titik sentral dalam pembangunan nasional. Hal ini mempunyai arti bahwa jumlah penduduk Indonesia yang cukup besar, bila dibina dan dikerahkan sebagai tenaga kerja produktif dan efektif akan merupakan modal pembangunan yang besar, namun sebaliknya bila tidak dibina akan dapat mempengaruhi segala segi pembangunan dan kehidupan masyarakat.

Oleh karena itu faktor penduduk sangatlah penting

-----

<sup>8</sup> Emilia Handayani, Peranan Konseling Dalam Membangun Keluarga Sejahtera, Surabaya, Majalah Opini No. 95. Januari 1995, hal. 6;

dalam Pembangunan Keluarga Bahagia Sejahtera, karena penduduk itu salah satunya adalah anggota keluarga dan harus dikembangkan menjadi unit-unit pelaksana pembangunan dan mampu membangun dirinya dan anggotanya. Berkaitan dengan upaya membangun keluarga bahagia sejahtera, maka sasaran utamanya adalah keluarga di tingkatkan menjadi agen-agen pembangunan dengan menghidupkan atau menyegarkan fungsi-fungsi utamanya, yaitu fungsi keagamaan, fungsi budaya, fungsi cinta kasih, fungsi perlindungan, fungsi reproduksi, fungsi sosialisasi dan pendidikan, fungsi ekonomi, fungsi pemeliharaan lingkungan.<sup>9</sup>

Hal ini sesuai dengan pesan khusus Presiden Soeharto pada saat Peresmian Hari Keluarga Nasional, tanggal 29 Juni 1993 di Lampung mengharapkan agar keluarga dapat menjadi wahana pembangunan bangsa.<sup>10</sup> Namun usaha untuk membangun keluarga yang mandiri dan berkualitas tidaklah selalu mudah, adakalanya terjadi ketidak sempurnaan dan setiap keluarga mengalami hal-hal yang tidak diinginkan dengan berbagai masalah.

Untuk membantu mengatasi masalah yang timbul dalam

-----

<sup>9</sup> Haryono Suyono, Pendekatan Kemasyarakatan Pembangunan Kesehatan : Kasus Pembangunan Program Keluarga Berencana Di Indonesia, Makalah, Pidato Pada Peresmian Pengangkatan Jabatan Guru Besar Pada Fakultas Kedokteran UNAIR, Surabaya, 12 Oktober 1994, hal. 11;

<sup>10</sup> Ibid, hal. 11;

suatu keluarga, dalam rangka membangun keluarga sejahtera, maka diperlukan adanya peran komunikasi. Menurut Djanalis Djanaid yang dimaksud dengan komunikasi adalah proses penyampaian lambang-lambang yang berarti.<sup>11</sup> Demikian pula komunikasi dapat diartikan sebagai proses penyampaian dan pembinaan informasi antara petugas KIE dengan masyarakat sehingga pada akhirnya tercapai suatu persepsi yang sama antara petugas dengan segenap masyarakat.<sup>12</sup> Sedangkan yang dimaksud dengan komunikasi massa adalah :

Semua cara-cara di mana seseorang dapat mengirimkan pesan-pesan kepada sejumlah besar penduduk dalam waktu bersama.<sup>13</sup>

Dari pengertian di atas dapatlah disimpulkan bahwa komunikasi merupakan proses penyampaian pesan-pesan kepada masyarakat atau sejumlah besar penduduk untuk mencapai tujuan yang ingin dicapai yaitu perubahan pada masyarakat tersebut.

Sesuai dengan arah yang ingin mengkaji pelaksanaan program KB, maka untuk penyampaian pesan-pesan erat kaitannya dengan peranan komunikasi dalam pembangunan.

---

<sup>11</sup> Djanalis Djanaid, Publik Relation Dalam Teori Dan Praktek, Lembaga Penerbitan UNBRA, Malang, 1987, hal. 181;

<sup>12</sup> BKKBN, Paket Pelatihan Pendidikan KB, Buku 2, Jakarta, 1992, hal. 20;

<sup>13</sup> BKKBN, Buku Pedoman Untuk Petugas Lapangan Keluarga Berencana, Jakarta, 1984, hal. 79;

Kemudian dalam berbagai pembahasan masalah komunikasi dalam pembangunan, seringkali muncul istilah yang berbeda. Sekalipun dengan istilah yang berbeda namun dalam arti tetap memperbincangkan hal yang sama, yakni bagaimana proses komunikasi dapat berperan dalam pelaksanaan pembangunan keluarga bahagia sejahtera.

Untuk itu Zulkarimien Nasution memberikan pengertian komunikasi pembangunan baik secara luas maupun secara sempit. Adapun pengertian komunikasi pembangunan secara luas adalah :

Meliputi peran dan fungsi komunikasi sebagai suatu aktivitas pertukaran pesan secara timbal balik diantara semua pihak yang terlibat dalam usaha pembangunan, terutama antara masyarakat dengan pemerintah, sejak dari proses perencanaan, pelaksanaan dan penilaian terhadap pembangunan.<sup>14</sup>

Sedangkan pengertian komunikasi pembangunan secara sempit adalah :

Merupakan segala upaya dan cara, serta teknik penyampaian gagasan dan ketrampilan-ketrampilan pembangunan yang berasal dari pihak yang memprakarsai pembangunan dan ditujukan kepada masyarakat luas, kegiatan tersebut bertujuan agar masyarakat yang dituju dapat memahami, menerima dan berpartisipasi dalam melaksanakan gagasan yang disampaikan tadi.<sup>15</sup>

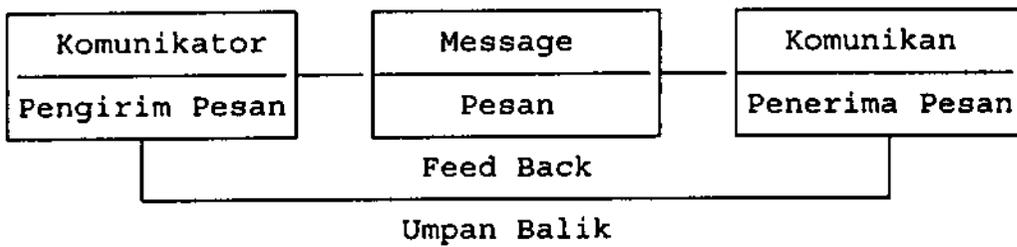
Demikian pula pelaksanaan kegiatan penerangan dan motivasi yang dikenal dengan istilah komunikasi informasi

-----

<sup>14</sup> Zulkarimein Nasution, Op.Cit, hal. 62;

<sup>15</sup> Ibid, hal. 63;

dan edukasi (KIE), dengan tujuan untuk mendorong terjadinya proses perubahan pengetahuan sikap dan tingkah laku masyarakat tentang KB.<sup>16</sup> Untuk itu unsur-unsur komunikasi adalah komunikator, pesan dan komunikan, proses peran komunikasi untuk mencapai tujuan membangun keluarga kecil bahagia dan sejahtera dapat digambarkan sebagai berikut :



Sumber : Zulkarimien, 1988 : 96

Pengetahuan Komunikator/petugas lapangan sangat menentukan keberhasilan komunikasi. Disiplin diri oleh petugas merupakan satu investasi/asset penting dalam komunikasi yang efektif, oleh karena itu komunikasi dua arah ( dengan memperhitungkan perbedaan persepsi ) sangat diperlukan, karena hal inilah yang merupakan sesuatu yang penting untuk mendekatkan persepsi yang berbeda-beda itu.

Dalam hal ini tergantung dari sifat komunikasi, sistem komunikasi dan teknik komunikasi. Perlu pula

-----  
<sup>16</sup> BKKBN, Informasi Dasar Gerakan KB Nasional, Jakarta, 1992, hal. 29;

diterangkan bahwa, peran komunikasi dalam pembangunan keluarga kecil bahagia dan sejahtera terdapat batasan orientasi pesannya pada satu jenis permasalahan, seperti permasalahan kependudukan yang diwujudkan dalam program Keluarga Berencana.

Agar program KB ini dapat diterima oleh masyarakat dan sesuai dengan sasaran program pemerintah, maka diperlukan sekali teknik komunikasi yang tepat pada topik program Keluarga Berencana maupun situasi dan kondisi masyarakat. Hal ini penting karena pesan yang disampaikan oleh komunikator dapat mengena pada sasaran program pembangunan. Untuk menimbulkan motivasi komunikasi terhadap pesan yang disampaikan oleh komunikator, peranan teknik komunikasi persuasif sangat relevan terhadap perubahan sikap komunikasi.

Untuk menerangkan atau menjelaskan pesan/informasi tersebut secara mudah kepada khalayak (komunikan) dengan melalui proses komunikasi persuasif atau proses membujuk seseorang supaya mau mengikuti anjuran pihak yang mempengaruhi. Penerapan teknik komunikasi persuasif ini memang menguntungkan apabila digunakan untuk mengubah perilaku dan tindakan seseorang. Hal ini sesuai dengan pendapat P. Astrid S. Susanto yang mengemukakan bahwa teknik komunikasi untuk mengadakan perubahan sikap lebih mudah diterima apabila :

- a. Ada perimpitan kepentingan komunikator dan komunikan (komunikan merasa ada keuntungan baginya)

- b. Anjuran dari komunikator untuk komunikan merupakan suatu pemecahan masalah dari suatu permasalahan yang dihadapinya. Jadi khususnya sudah harus menjadi problema baginya. Apabila problema demikian ada tetapi belum disadari oleh komunikan, maka kegiatan pertama dari komunikasi perubahan adalah menyadarkan orang akan masalahnya sebelum menganjurkan perubahan.
- c. Komunikator sendiri yakin akan apa yang disampaikan adalah benar dan merupakan sumber yang dipercaya oleh komunikan.
- d. Setiap usaha komunikasi diadakan untuk mengadakan suatu situasi baru dalam situasi yang dianggap bahwa komunikan maupun komunikator harus mempunyai kepentingan yang sama.<sup>17</sup>

Akhirnya untuk mengubah sikap seseorang tidaklah mudah, khususnya PLKB sebagai komunikator dalam menyampaikan pesan kepada komunikan yang harus memperhatikan faktor manusia sebagai pihak (obyek) yang terkena usaha perubahan.

### 2.3.1. Motivasi Peserta Program Keluarga Berencana

Upaya-upaya motivasi dilaksanakan untuk menciptakan perubahan perilaku masyarakat, keluarga dan individu yang mengubah posisi kesertaannya karena ajakan dan motivasi menjadi kesertaan yang tumbuh dari kesadaran pribadi.

Dengan motivasi dilaksanakan untuk memberikan informasi tentang kemudahan, kelancaran dan keuntungan bagi peserta Keluarga Berencana.

---

<sup>17</sup> P. Astrid S. Susanto, Komunikasi Dalam Teori Dan Praktek, Bina Cipta, Bandung, 1986, hal. 146;

Adapun faktor penyebab bagaimana seseorang tertarik pada obyek tersebut dapat dikelompokkan atas dua hal, yaitu faktor dari dalam dan faktor dari luar. Faktor dari luar misalnya karena intensitas, ukuran, kontras, pengulangan, gerakan dan obyek tersebut baru atau sudah dikenal. Adapun faktor dari dalam terdiri dari proses pemahaman atau learning, motivasi dan kepribadian seseorang.

Jadi perilaku seseorang itu hakekatnya ditentukan oleh keinginannya untuk mencapai beberapa tujuan. Motivasi merupakan sejumlah kemampuan yang meliputi rangsangan dorongan/berbuat dan bersikap terhadap peserta Keluarga Berencana.<sup>18</sup> Kekuatan motivasi bagi seseorang itu dapat berubah sewaktu-waktu, perubahan tersebut terjadi karena kebutuhan, yakni seseorang telah mencapai kepuasan atas kebutuhan yang dipunyai. Kebutuhan tersebut dapat berubah sewaktu-waktu menurut jenjang penjenjuhannya, tergantung mana yang terpenuhi lebih dahulu akan beralih pada kebutuhan yang belum dipenuhi.

Philip Quarles V.U. yang mengutip pendapat Anke Niehof dan mengkaitkan dengan pendapatnya, bahwa

---

<sup>18</sup> BKKBN, Paket Pelatihan Pendidikan KB, Buku 3, Jakarta, 1992, hal. 62;

dengan pelaksanaan program yang dijalankan oleh PLKB sangat terkait dengan usaha-usaha memotivasi masyarakat terhadap program Keluarga Berencana, menyampaikan fakta-fakta dan masalah yang relevan dan ditemui dilapangan kepada Badan-Badan pemerintah dan Lembaga-Lembaga Keluarga Berencana yang bertanggung jawab.<sup>19</sup>

Suatu penerimaan terhadap ide-ide baru oleh suatu masyarakat tidaklah terjadi secara serentak. Dalam penerimaan itu, biasanya seseorang melalui sejumlah tahapan, yaitu :

1. Tahap pengetahuan, yaitu tahap dimana seseorang sadar, tahu bahwa ada sesuatu inovasi;
2. Tahap bujukan, yaitu tahap ketika seseorang sedang mempertimbangkan, atau sedang membentuk sikap terhadap inovasi yang telah diketahuinya tadi, apakah ia menyukainya atau tidak;
3. Tahap putusan, yaitu tahap seseorang membuat putusan apakah menerima atau menolak inovasi dimaksud;
4. Tahap implementasi, yaitu tahap seseorang melaksanakan keputusan yang dibuatnya mengenai suatu inovasi;

---

<sup>19</sup> Bandingkan dengan tulisan Philip Quarles V.U. dalam Kepemimpinan Lokal dan Implementasi Program, Gramedia, Jakarta, 1988, hal. 137;

5. Tahap pemastian, yaitu tahap seseorang memastikan atau mengkonfirmasi putusan yang telah diambilnya.

Sekalipun masyarakat ada yang sudah dapat menerima ide-ide baru tersebut, namun sesungguhnya proses ini tidak sesederhana yang diduga, bahkan tidak jarang proses tersebut menimbulkan pro dan kontra di tengah-tengah suatu masyarakat. Pro dan kontra tersebut tercermin dalam berbagai bentuk sikap dan tanggapan dari anggota masyarakat yang bersangkutan. Apabila masyarakat menerima, maka terjadi berbagai bentuk perubahan sikap dan perilaku yang sesuai dengan tujuan program yang telah direncanakan.

Sejalan dengan upaya mewujudkan keluarga bahagia dan sejahtera di kalangan masyarakat, maka Haryono Suyono dalam Matra'is mengemukakan bahwa :

Pembangunan keluarga sejahtera ini harus dijadikan motivasi yang kuat untuk membangun kualitas keluarga agar nantinya keluarga Indonesia dapat menjadi wahana yang pertama dan utama untuk membangun diri dan anggotanya sendiri secara mandiri.<sup>20</sup>

Dengan memberikan motivasi, maka tugas PLKB dalam menyampaikan program Keluarga Berencana dapat diterima dan dilaksanakan oleh masyarakat, sehingga masyarakat merasa termotivasi untuk melaksanakan program-program yang

-----

<sup>20</sup> Matra'is Kiprah Gerakan KB Dalam Mewujudkan Keluarga Sejahtera, Majalah Opini, No. 95, Jakarta, 1995, hal. 1;

disampaikan oleh PLKB. Dengan begitu diharapkan program Keluarga Berencana tercapai, karena masyarakat termotivasi dan pada gilirannya akan menumbuhkan partisipasi masyarakat yang dinamis, dengan harapan dari masyarakat tumbuh kader-kader yang berfungsi mengembangkan/menyebar luaskan informasi tentang program keluarga berencana. Dengan demikian terjadinya perubahan sikap dan perilaku pada diri seseorang merupakan perubahan yang bersifat mantap, yaitu tidak hanya perubahan sekilas dan sementara, namun benar-benar menjadi suatu tindakan atau perbuatan yang dihayati secara nyata.

### 2.3.2. Bentuk Partisipasi Dalam Melaksanakan Program KB

Pada dasarnya pelaksanaan program KB merupakan suatu upaya untuk mengadakan perubahan di dalam sistem sosial yang direncanakan. Tipe perubahan semacam ini disebut perubahan yang direncanakan yang dilakukan oleh para penyelenggara Negara.<sup>21</sup>

Seperti pendapat Bolan dalam bukunya M. Fegence yang menyatakan :

Betapa pentingnya peranan partisipasi masyarakat dalam suatu proses perencanaan pembangunan serta bagaimanapun mereka telah melakukan perbaikan dan peningkatan pengetahuan maupun kemampuan mereka dalam menggunakan informasi, operasional research dan perkiraan-perkiraan, untuk suatu upaya pembangunan kota ternyata tanpa mendapatkan partisipasi

---

<sup>21</sup> Bandingkan dengan, Pendekatan Edukatif, yang diterbitkan oleh Dep. Kes. RI, Jakarta, 1980, hal. 5;

masyarakat, segala teknik yang direncanakan dan dilaksanakan menjadi sia-sia, walaupun telah ditunjang oleh dana yang besar sekalipun.<sup>22</sup>

Untuk itu dalam rangka mensukseskan keberhasilan pembangunan perlu mengikutsertakan seluruh lapisan masyarakat agar masyarakat tersebut merasa memiliki terhadap hasil-hasil pembangunan sehingga diharapkan dapat menumbuhkan sikap "sense of belonging".

Berkaitan dengan upaya pemerataan pembangunan dan pemantapan konsistensi program pembangunan serta peningkatan partisipasi dan alih kelola program diarahkan kepada meningkatnya peran swasta, lembaga profesi, serta masyarakat untuk turut dalam mengelola program Keluarga Berencana. Demikian halnya dengan program Keluarga Berencana yang ingin mengadakan perubahan masyarakat ke dalam masyarakat yang mempunyai pola keluarga kecil bahagia sejahtera. Pola ini pada akhirnya bukan merupakan suatu hal yang baru bagi masyarakat, sehingga tidak menjadi hambatan/rintangan bagi setiap lembaga perencanaan yang dirancang sesuai dengan tujuan program. Perencanaan ini penting untuk menjaga kelestarian suatu program di masa mendatang.

-----  
<sup>22</sup> M. Fegence, Citizen Partisipation In Planning, Oxford Robert Maxwell M.C., 1983, hal. 5-6;

Hal tersebut disebabkan karena pengertian dasar dari partisipasi adalah keikutsertaan warga masyarakat baik secara perorangan maupun kelompok, dalam suatu organisasi untuk mencapai tujuan tertentu. Hal ini sesuai dengan pendapat SA. Queen dan JR. Gruenea yang dikutip oleh Vembrianto:

"bahwa partisipasi adalah keterlibatan mental, emosional atau orang-orang dalam situasi kelompok yang mendorong mereka untuk mengembangkan, bagi tercapainya tujuan kelompoknya".<sup>23</sup>

Sedangkan menurut Hamidjojo dalam Simanjuntak memberikan rumusan partisipasi adalah:

"Participation is sharing by sentiment being in social interaction. The term ordinarily refer to concnsous human partisipation. It may refers to unilitarian grup or symphathetic and affectional group. In the personality with the group through shared feeling affection and loyalty, joint responsibility sentiment, tradition and personal friendship".<sup>24</sup>

Dari pengertian tersebut di atas dapat disimpulkan bahwa partisipasi adalah keterlibatan mental, emosional, fisik seseorang dalam interaksi kelompok yang dapat mendorong seseorang untuk mencapai tujuan kelompok dan ikut bertanggung jawab terhadap kelompok.

-----  
<sup>23</sup> ST. Vembrianto, Pathologi, PT. Paramita, Yogyakarta, 1982, hal. 28;

<sup>24</sup> Simanjuntak, Perubahan Dan Perencanaan Sosial, Tarsito, Bandung, 1981, hal. 109;

Menurut Adam Malik dalam pelaksanaannya partisipasi dibedakan menjadi tiga bentuk/macam, yaitu :

1. Partisipasi Pasif
2. Partisipasi Verbal,
3. Partisipasi Aktif.<sup>25</sup>

Dalam kaitannya dengan program KB, maka partisipasi aktif masyarakat yang penting yaitu keikutsertaan masyarakat dalam program KB secara langsung melalui tindakan konkrit pada kegiatan tersebut. Partisipasi dalam artian inilah yang diartikan masyarakat sebagai peran serta secara umum.

Hal inilah yang mendorong para penyelenggara untuk melibatkan partisipasi aktif masyarakat, dalam rangka mewujudkan keluarga kecil, bahagia dan sejahtera, guna mencapai posisi penduduk tumbuh seimbang dan akhirnya menjadikan penduduk tanpa pertumbuhan.

Pentingnya partisipasi aktif masyarakat melaksanakan program KB merupakan upaya peningkatan kepedulian dan kesadaran masyarakat dalam melaksanakan program Keluarga Berencana untuk mewujudkan keluarga kecil bahagia dan sejahtera menurut pasal 24 UU nomor 10 Tahun 1992.

-----

<sup>25</sup> Adam Malik, Partisipasi Pemuda Dalam Pembangunan, Suara Karya, Jakarta, 30 Maret 1979, hal. 3;

## BAB 3

## KERANGKA KONSEPTUAL

Suatu kebijaksanaan kependudukan baik yang bersifat nasional maupun lokal mencakup tindakan yang diambil secara sadar oleh pemerintah yang berwenang untuk merubah masa depan. Tindakan pemerintah tersebut ialah, pertama, merupakan tindakan yang sengaja diambil untuk suatu keadaan di masa depan yang mencakup suatu sikap untuk meninggalkan pola-pola yang sudah ada dan keberanian untuk mencoba cara-cara baru. Kedua, tindakan yang didasarkan atas suatu perencanaan, sehingga suatu perubahan yang diinginkan di masa depan dapat diramalkan dengan tepat. Ketiga, kalau mau dilaksanakan secara ajeg diperlukan suatu instrumen/sarana untuk melaksanakan tindakan tersebut.<sup>1</sup> Sarana yang dimaksudkan adalah hukum "Law as a tool for policy implementation".<sup>2</sup>

Yang dimaksud dengan hukum dalam kaitannya dengan kebijaksanaan kependudukan di sini ialah hukum yang berfungsi

-----

<sup>1</sup> Periksa Hermien Hadiati Koeswadji, Hukum, Dinamika Kependudukan dan Lingkungan Hidup, Makalah Dalam kursus Dasar-dasar Analisis Mengenai Dampak Lingkungan SET. MENEG KLH - PPKL LEMLIT UNAIR Surabaya, 20 Juni s/d 4 Juli, 1988. hal. 4;

<sup>2</sup> Periksa Hermien Hadiati Koeswadji, Makalah, Implementasi UU No 24 tahun 1992 Tentang Penataan Ruang, Simposium Rehabilitasi Daerah Gempa Flores, Universitas Airlangga, 1993, hal. 12;

sebagai sarana perubahan sosial. Dalam hal ini hukum merupakan tindakan manusia yang dilakukan dengan penuh kesengajaan serta kesadaran untuk mencapai tujuan-tujuan tertentu. Hukum dalam fungsinya yang demikian ini merupakan salah satu ciri pokok hukum modern.<sup>3</sup>

Apabila hukum akan difungsikan sebagai sarana perubahan sosial, maka perlu adanya respon terhadap norma-norma hukum tersebut. Oleh karena itu diperlukan sikap dan keyakinan masyarakat sebagai prasyarat untuk mengikat dan dipatuhinya aturan-aturan hukum. Hal ini berarti hukum akan diterima sebagai hukum hanya bila yakin akan dipatuhi dan dilaksanakan.

Dalam kehidupan bersama, negara menata dan menggunakan hukum, artinya bahwa negara membuat hukum dan menggunakan hukum itu untuk menata kehidupan masyarakat. Di sini terlihat bahwa kepada hukum diberikan peranan aktif, peranan aktif dari hukum dapat dilaksanakan karena secara sosiologis hukum itu fungsional.

Studi tentang permasalahan penggunaan hukum yang diarahkan pada perubahan sosial di tengah-tengah masyarakat telah berkembang secara terus-menerus dan nampaknya telah menjadi salah satu ciri masyarakat modern. Dalam keadaan demikian hukum berusaha merekayasa tujuan yang dikehendaki,

-----

<sup>3</sup> Hermien Hadiati Koeswadji, Op Cit, hal.10;

menghapuskan kebiasaan yang tidak sesuai lagi, menciptakan pola-pola kehidupan yang baru.

Rebecca J. Cook<sup>4</sup> menyatakan, sistem hukum itu sendiri dapat merupakan suatu hambatan jika tidak diorganisasikan dengan baik, dilayani oleh petugas dengan baik, diberi dasar dan difungsikan dengan baik. Hambatan lain adalah persepsi masyarakat tentang sistem hukum dan aturan-aturan dalam sistem itu, jika masyarakat tidak mendapat informasi tentang hukum, tidak menghargai hukum dan tidak adanya sanksi hukum.

Melalui pendekatan sistem, hukum diharapkan dapat memecahkan masalah-masalah yang dihadapi dalam bidang kependudukan melalui penerapan kebijaksanaan kependudukan suatu negara.<sup>5</sup> Pengaruh hukum terhadap masyarakat pada dasarnya menyangkut aspek kelakuan warga masyarakat, dalam hal ini aturan hukum yang akan mampu membatasi tingkah laku masyarakat/perilaku masyarakat terhadap masyarakat yang kadang kala mengalami permasalahan karena tatanan hukum dan tatanan masyarakat mempunyai tatanan sendiri-sendiri. Oleh karenanya diperlukan komunikasi hukum melalui penyuluhan yang dilakukan oleh penyuluh dan diharapkan berperan aktif,

-----

<sup>4</sup> Rebecca J. Cook, *Formulating papulation police, A legal Approach*, dalam Law Asia, vol.4. No. 1 tahun 1973, hal. 102;

<sup>5</sup> Hermien Hadiati Koeswadji, Loc.Cit;

agar dapat diterima di tengah-tengah masyarakat dan menerapkannya dalam praktek kehidupannya sehari-hari.

Hal ini sesuai dengan tujuan ganda Gerakan KB Nasional yaitu meningkatkan kesejahteraan ibu dan anak serta mewujudkan keluarga kecil bahagia dan sejahtera melalui pengendalian kelahiran serta untuk mengendalikan lajunya pertumbuhan penduduk. Rebecca J. Cook <sup>6</sup>, menyatakan bahwa salah satu cara untuk mengendalikan laju pertumbuhan penduduk adalah melalui keluarga berencana "The Family Planning". Dengan mengikuti program Keluarga Berencana berarti mengatur kelahiran. Oleh karena itulah KB yang merupakan program Nasional dalam konteks pengendalian pertumbuhan penduduk Indonesia merupakan bagian integral dari Pembangunan Nasional.

Berkaitan dengan pelaksanaan KB dan pelembagaan NKKBS oleh Pemerintah telah dikeluarkan berbagai peraturan antara lain :

1. UU No. 1 Tahun 1974 (L.N. No. 1 Tahun 1974, T.L.N. No. 3019) tentang Perkawinan dan Peraturan Pemerintah No. 9 Tahun 1975 (L.N. No. 12 Tahun 1975, T.L.N. No. 3050) tentang Pelaksanaan UU. No. 1 Tahun 1974 Tentang Perkawinan.

---

<sup>6</sup> Rebecca J. Cook, Op Cit, hal. 86-89;

2. Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 64 Tahun 1983 sebagai penyempurnaan Keputusan Presiden Nomor 8 Tahun 1970 tentang Organisasi Badan Koordinasi Keluarga Berencana Nasional (selanjutnya disingkat BKKBN).<sup>7</sup>
3. Instruksi Menteri Dalam Negeri Nomor 27 Tahun 1983 tanggal 24 Juli 1983 tentang usia perkawinan dalam rangka mendukung program kependudukan dan KB, yang isinya menginstruksikan kepada :
  - (1) Para Gubernur Kepala Daerah Tingkat I di seluruh Indonesia.
  - (2) Para Bupati/Walikota Kepala Daerah Tingkat II di seluruh Indonesia untuk melakukan langkah dan usaha yang mendukung pelaksanaan program kependudukan dan Keluarga Berencana untuk mempercepat pelembagaan NKKBS.<sup>8</sup>

Untuk melembagakan NKKBS kepada masyarakat luas, maka norma ini harus secara bertahap diterima dan kemudian secara mantap membudaya dalam masyarakat. Untuk hal ini dibutuhkan dukungan aktif dari berbagai sektor, unsur dan lapisan masyarakat.

-----

<sup>7</sup> BKKBN, Laporan Program KB Nasional selama 3 Pelita 1969-1984, Jakarta, 1986, hal. 32-39;

<sup>8</sup> Abdurrahman, Himpunan Peraturan Perundang-undangan tentang Perkawinan, Akademika Pressindo, Jakarta, 1986, hal. 252;

Sebagaimana diketahui pada mulanya program keluarga berencana menggunakan pendekatan klinik, hal mana dapat diartikan keluarga berencana adalah sama dengan penggunaan alat-alat kontrasepsi. Tahap selanjutnya cara pendekatan ini diubah dengan pendekatan kemasyarakatan yaitu melalui pendekatan sosial budaya masyarakat dengan mengembangkan partisipasi masyarakat.

Pada tahap akhir dari pembangunan jangka panjang pertama, dikenal pendekatan baru yaitu pendekatan keluarga yang bertujuan menggalakkan partisipasi masyarakat dalam gerakan KB Nasional. Penggalangan partisipasi masyarakat ini dilakukan melalui peranan tokoh masyarakat dan pembinaan institusi masyarakat. Dalam rangka mempertajam sasaran untuk mewujudkan keluarga kecil bahagia sejahtera yang merupakan dasar berpijak untuk meningkatkan kualitas hidup, maka pendekatan kemasyarakatan perlu semakin ditingkatkan agar dapat merubah sikap dan perilaku setiap keluarga sebagai unit terkecil dalam masyarakat.

Dengan diundangkannya UU No. 10 tahun 1992 (L.N. No.35 tahun 1992, T.L.N. No. 3475) tentang Perkembangan Kependudukan dan Pembangunan Keluarga Sejahtera, dan Garis-Garis Besar Haluan Negara 1993, khususnya sub sektor Keluarga Sejahtera dan Kependudukan, maka pembangunan keluarga melalui gerakan keluarga berencana telah memiliki landasan

yang legal. Dengan demikian, menurut ketentuan di atas, maka sasaran gerakan KB dan pembangunan keluarga sejahtera difokuskan pada keluarga sebagai unit terkecil dalam masyarakat.

Menurut pasal 1 nomor 10 UU 1992/10 yang dimaksud dengan keluarga adalah unit terkecil dalam masyarakat yang terdiri dari suami-istri, atau suami-istri dan anaknya, atau ayah dan anaknya, atau ibu dan anaknya. Dengan demikian pengertian keluarga adalah keluarga inti atau keluarga batih, artinya keluarga kecil yang sudah terbentuk itu akan diajak dan membantu untuk berkembang secara mandiri menjadi keluarga kecil yang sejahtera.<sup>9</sup>

Dalam mewujudkan terciptanya Keluarga kecil bahagia dan sejahtera agar diterima di tengah-tengah masyarakat, berbagai kegiatan seperti penataran, penyuluhan, posyandu dan melalui sarana PKK telah dilaksanakan, bahkan dalam ketentuan pasal 23 ayat 1a UU 1992/10 ditegaskan bahwa untuk mempercepat proses pelembagaan dan pembudayaan Norma Keluarga Kecil Bahagia dan Sejahtera, Pemerintah melakukan upaya peningkatan penyuluhan, pembinaan dan atau pelayanan pengaturan kelahiran.

-----

<sup>9</sup> Bandingkan dengan Laporan Menteri Negara kependudukan, Pembangunan keluarga sejahtera Indonesia Berdasarkan UU Nomor 10 tahun 1992 dan GBHN 1993, yang diterbitkan oleh BKKBN, Jakarta, 1994, hal. 4;

Untuk itu upaya penyuluhan dan pembinaan yang merupakan bagian dan upaya Operasional Program Keluarga Berencana di lapangan, dilaksanakan untuk menciptakan perubahan sikap dan perilaku masyarakat, keluarga dan individu yang mengubah motivasi dari posisi yang semula kesertaannya karena ajakan menjadi kesertaan yang tumbuh dari kesadaran pribadi. Dengan demikian penyuluhan dan pembinaan yang dilaksanakan untuk memantapkan kelestarian ber-KB dengan kebutuhan yang benar-benar akan dinikmati, dan dirasakan keuntungannya dalam ber-KB.

Upaya pengaturan kelahiran merupakan perilaku yang telah direncanakan dan dipersiapkan dengan mantap. Penundaan usia kawin akan mempunyai arti besar di dalam usaha mengatur dan menurunkan jumlah kelahiran. Dengan demikian penundaan usia kawin pertama adalah paling tepat untuk menentukan jumlah anak tertentu yang diinginkan, dan dengan mengatur jarak antar kelahiran anak.

Tingkat pendidikan yang semakin meningkat dan meluas di kalangan masyarakat juga akan berkait dalam pengaturan kelahiran, karena perencanaan jumlah anak akan erat berkait dengan kesehatan dan gizi yang berkait dengan keadaan ekonomi keluarga.

Melalui pengaturan kelahiran akan didapatkan hidup yang sehat, karena hidup sehat adalah sangat penting. Bila seseorang telah mampu mandiri di bidang kesehatan dalam arti

luas, maka ia bisa menentukan sendiri pilihan perilaku atau cara-cara yang paling cocok untuk menyehatkan diri dan keluarganya.

Seperti dijelaskan dalam UU No.23 tahun 1992 (pasal 38 ayat 1), penyuluhan kesehatan masyarakat diselenggarakan guna meningkatkan pengetahuan, kesadaran, kemauan dan kemampuan masyarakat untuk hidup sehat dan aktif berperanserta dalam upaya kesehatan. Keberhasilan dalam penyuluhan yang diikuti dengan pembinaan dan atau pelayanan pengaturan kelahiran dengan demikian akan mampu mengendalikan kelahiran.

Agar jarak antara sikap dan perilaku makin lama makin dekat dan bisa berakibat pada perubahan perilaku untuk mencapai derajat keluarga sejahtera,<sup>10</sup> maka kegiatan penyuluhan dilaksanakan dengan gencar yang akhirnya tercipta masyarakat sehat, kecil bahagia dan sejahtera.

Dalam usaha meningkatkan peran penyuluh dan masyarakat untuk ber-KB, maka kegiatan menanamkan pengertian penerimaan keluarga kecil yang bahagia dan sejahtera, diperlukan sumber keterangan agar sekaligus dapat menggerakkan si penerima keterangan untuk berpartisipasi dan mempertebal kepedulian dalam menerima dan memahami keluarga kecil yang bahagia dan

-----  
<sup>10</sup> Bandingkan dengan tulisan Haryono Suyono, mengenai Kependudukan dan Keluarga Berencana, dalam Majalah Prisma, Cetakan 3, LP3ES, Jakarta 1988, hal. 58;

sejahtera.

Dengan demikian dapat dikatakan bahwa adanya penyuluhan KB yang aktif dan benar dapat merubah perilaku penduduk dalam mengurangi jumlah kelahiran. Hal ini dapat terwujud, apabila petugas penyuluh memahami kebijaksanaan pemerintah dan mampu menyampaikan amanat yang tertuang dalam pasal 23 UU Nomor 10 Tahun 1992. Di samping itu juga peran serta masyarakat dalam memahami dan melaksanakan segala informasi yang didapat dari penyuluh dengan penuh kesadaran.

Pengaturan kependudukan yang sesuai dengan arah kebijaksanaan pemerintah yang terdapat dalam UU Nomor 10 Tahun 1992 yaitu melalui perkembangan kependudukan yang diarahkan pada pengendalian kuantitas penduduk, pengembangan kualitas penduduk serta pengarahan mobilisasi penduduk sebagai potensi sumber daya manusia itulah yang merupakan tujuan dilahirkannya UU tersebut. Tujuan tersebut tidak lain adalah dalam rangka memberikan kepastian dan perlindungan hukum.

## BAB 4

### METODE PENELITIAN

#### 4.1. Tipe Penelitian

Dalam pelaksanaan penelitian ini akan melihat fungsi hukum sebagai suatu institusi di dalam masyarakat, maka tipe penelitian ini adalah Socio-Legal research.<sup>1</sup> Penelitian lapangan diperlukan sejauh sebagai data penunjang yang berfungsi sebagai pendukung atau penguat dalam menganalisis permasalahan yang diteliti.

#### 4.2. Lokasi Penelitian.

Penelitian dilaksanakan di Kotamadya Probolinggo yang dipilih secara " Purposive " karena dibandingkan dengan Kotamadya Dati II yang lain di propinsi Jawa Timur, merupakan daerah tingkat II yang paling cepat dalam mengalami perubahan terhadap pandangan tentang jumlah kelahiran, pengetahuan dan pelaksanaan program KB (khususnya dalam hal pengetahuan mengenai kelahiran melalui penggunaan alat kontrasepsi). Perubahan pandangan tersebutlah yang mengakibatkan perubahan

-----

<sup>1</sup> Bandingkan dengan , Makalah Soetandyo Wignjosoebroto mengenai Hukum dan Metode-Metode Kajiannya, yang diterbitkan oleh BPHN, Jakarta, 1980, hal. 47;

terhadap jumlah kelahiran anak dalam menuju pembentukan keluarga kecil bahagia dan sejahtera.

Dati II Kotamadya Probolinggo terdiri dari 3 (tiga) kecamatan yaitu Kecamatan Mayangan, Kademangan dan Wonoasih yang seluruhnya meliputi 29 Kelurahan. Kecamatan Mayangan merupakan salah satu dari tiga kecamatan tersebut yang dipilih sebagai lokasi untuk melakukan penelitian ini, karena Kecamatan Mayangan mempunyai jumlah penduduk dan jumlah akseptor KB aktif yang lebih tinggi bila dibandingkan dengan (2) dua kecamatan lainnya. Kecamatan Mayangan terdiri dari 11 kelurahan. Dari 11 kelurahan yang ada di Kecamatan Mayangan dipilih kelurahan Mangunharjo karena :

1. Menurut data statistik jumlah akseptor KB aktif yang paling tinggi bila dibandingkan dengan kelurahan lainnya. Bahkan setiap tahunnya meningkat walaupun secara nominal ada kecenderungan menurunnya penggunaan alat kontrasepsi;
2. Di daerah tersebut belum dilakukan penelitian yang serupa.

#### **4.3. Responden dan informan**

Data primer diperoleh dari 2 (dua) sumber, yaitu para responden yang terdiri dari para warga wanita

peserta Program KB Aktif dan para informan baik formal maupun informal. Pemilihan responden dilakukan berdasarkan sampling secara "purposive" (sampel yang ditarik dengan sengaja karena alasan-alasan yang berkait dengan ciri-ciri khusus sampel tersebut). Hal ini dimaksudkan agar ciri-ciri khusus yang relevan dapat terungkap, yang tidak akan terungkap jika dilakukan dengan metode random sampling.

Atas dasar itulah, maka ditentukan sampel 10 % dari jumlah peserta KB aktif atau 70 responden, dengan kriteria sebagai berikut :

1. Responden warga wanita peserta KB aktif :
  - a. Wanita dalam status kawin/berkeluarga,
  - b. Bertempat tinggal di lokasi penelitian,
  - c. Umur wanita antara 25-39 tahun,
  - d. Akseptor KB aktif.
2. Informan terdiri dari :
  - a. Tokoh Masyarakat (informal),
  - b. Penyuluh Lapangan Keluarga Berencana (PLKB),
  - c. Petugas dari Puskesmas (formal),
  - d. Petugas Dinas Kesehatan (formal).

#### 4.4. Metode Pengumpulan Data

Data yang diperlukan dalam penelitian ini adalah data primer diperoleh dengan menggunakan instrumen

berupa kuesioner berstruktur melalui wawancara langsung dengan para responden. Sedangkan data sekunder diperoleh dari kepustakaan yang mencakup bahan-bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder seperti, peraturan perundang-undangan, dokumen resmi, karya ilmiah terdahulu dan sebagainya, yang dikumpulkan melalui studi kepustakaan yang berkaitan dengan pokok permasalahan penelitian.

#### 4.5. Metode Pengolahan Data dan Analisis Data

Data yang terkumpul baik data kepustakaan maupun data lapangan diteliti kelengkapan dan konsistensinya satu sama lain, kemudian disistematiskan sesuai dengan klasifikasi permasalahan penelitian dengan memasukkan data ke dalam tabel dan diberi kode yang telah disiapkan setelah dilakukan pencatatan secara sistematis. Analisis data dilakukan melalui interpretasi secara kualitatif.

#### 4.6. Definisi Operasional

Dalam penelitian ini diperlukan beberapa batasan perumusan secara operasional yaitu,

1. Yang dimaksud dengan perilaku ialah tanggapan/reaksi individu yang terwujud dalam gerakan (sikap), dan

tidak saja berupa gerakan badan atau ucapan.<sup>2</sup>

2. Yang dimaksudkan dengan penduduk adalah orang dalam matranya sebagai diri pribadi, anggota keluarga, anggota masyarakat, warga negara dan himpunan kuantitas yang bertempat tinggal di suatu tempat dalam batas wilayah negara pada waktu tertentu.<sup>3</sup>
3. Yang dimaksud dengan alat kontrasepsi adalah alat-alat kontrasepsi modern dalam ilmu kedokteran, seperti pil, spiral, suntikan dan yang lainnya yang dapat menekan jumlah kelahiran dan diprogramkan secara nasional melalui program Keluarga Berencana.
4. Yang dimaksud dengan sejahtera adalah sebagai konsep bahagia, aman, sentosa, makmur serta selamat karena terbebas dari segala macam gangguan, ketakutan dan

-----  
<sup>2</sup> Kamus Besar Bahasa Indonesia, Penerbit DEKDIBUD

Balai Pustaka, 1990, hal. 671.

Bila dikaitkan dengan pasal 23 UU nomor 10 tahun 1992, perilaku yang diharapkan oleh ketentuan peraturan tersebut merupakan (hasil) analisis individu yang berupa reaksi terhadap peraturan. Analisis individu itu didasarkan pada keuntungan-keuntungan serta kesempatan-kesempatan apa yang akan diperoleh bila peraturan tersebut diikuti/dipatuhi, bila dibandingkan dengan kerugian-kerugian yang akan diperoleh bila tidak mengikuti/mematuhi peraturan (Bandingkan dengan Hermien Hadiati Koeswadji, dalam Hukum Pidana Lingkungan, Bandung, 1993, Op. Cit., hal. 120-124);

<sup>3</sup> Periksa UU nomor 10 Tahun 1992 tentang Perkembangan Kependudukan dan Pembangunan Keluarga Sejahtera, Ketentuan Umum Pasal 1 huruf 1, hal. 2;

lain sebagainya.<sup>4</sup>

5. Yang dimaksud dengan pelebagaan keluarga kecil bahagia dan sejahtera adalah peranserta masyarakat melalui institusi yang telah ada ataupun yang ditumbuhkan sesuai dengan fungsi yang dibutuhkan.
6. Yang dimaksud dengan penyuluh kesehatan adalah petugas yang bertugas memberikan penyuluhan kepada masyarakat tentang kesadaran hidup sehat serta melembagakan nilai keluarga kecil dan sejahtera.<sup>5</sup>

Sesuai dengan apa yang telah dikemukakan oleh Haryono Suyono, penyuluhan kesehatan masyarakat diselenggarakan untuk mengubah perilaku seseorang atau kelompok masyarakat agar hidup sehat melalui komunikasi, informasi dan edukasi.<sup>6</sup>

-----

<sup>4</sup> Tim Pembina Kegiatan terpadu KKBS Tingkat I Jawa Timur, Petunjuk Pelaksanaan kegiatan Terpadu Keluarga Kecil Bahagia dan Sejahtera, (BKKBN Prop. Jatim 1986), hal. 3;

<sup>5</sup> Undang-undang Nomor 23 Tahun 1992, Tentang Kesehatan, hal. 17;

<sup>6</sup> Bandingkan dengan Haryono Suryono dalam, Pendekatan Kemasyarakatan Pembangunan Kesehatan : Kasus Pembangunan Program Keluarga Berencana di Indonesia, Pidato yang diucapkan pada waktu peresmian pengangkatan Jabatan Guru Besar pada Fakultas Kedokteran UNAIR, di Surabaya, pada tanggal 12 Oktober 1994; Sementara itu, bekerjanya hukum dalam masyarakat erat berkaitan dengan lingkungan di sekitar hukum itu berlaku, baik yang beraspek sosial, ekonomi, politik maupun budaya. Dari aspek tersebut dapat mengakibatkan kecenderungan timbulnya perilaku yang dapat menunjang atau menyimpang dari tujuan diadakannya hukum tersebut.

**BAB 5****HASIL PENELITIAN DAN ANALISIS HASIL PENELITIAN****5.1. Sikap Keluarga Terhadap Pembentukan Keluarga Kecil, Bahagia Dan Sejahtera**

Keluarga Berencana adalah suatu usaha untuk men capai kesejahteraan umat manusia pada umumnya dan kesejah- teraan keluarga pada khususnya dengan jalan mengatur besar- nya keluarga dengan cara-cara yang diterima oleh pihak-pihak yang menjalankan. Dengan kata lain, program keluarga beren- cana belum dapat dikatakan mantap apabila dilihat dari segi kuantitas saja akan tetapi lebih penting lagi adalah segi kualitasnya. Sedangkan untuk melaksanakan keluarga kecil, bahagia dan sejahtera seperti yang dicita-citakan, sangatlah ditentukan oleh pengetahuan, sikap dan perilaku anggota masyarakat itu sendiri terhadap program keluarga berencana.

Pengetahuan tentang manfaat keluarga berencana akan menyebabkan orang mempunyai sikap yang positif terhadap program keluarga berencana. Sikap yang positif akan beraki- bat pada niat untuk ikut serta dalam suatu kegiatan (dalam hal program keluarga berencana). Selanjutnya niat untuk ikut serta dalam suatu kegiatan sangat tergantung kepada sikap positif seorang terhadap kegiatan dan adanya niat untuk melakukan suatu kegiatan akhirnya sangat menentukan perilaku seseorang.

Perubahan perilaku itu sebenarnya disyarati oleh terjadinya perubahan sikap. Menurut Thomas dalam Ahmadi mengatakan, sikap suatu kesadaran individu yang menentukan perbuatan yang nyata ataupun mungkin akan terjadi dalam kegiatan-kegiatan sosial.<sup>1</sup>

Sedangkan ditinjau dari segi fungsinya, sikap mempunyai beberapa fungsi antara lain :

- a. Sebagai alat penyesuaian diri
- b. Sebagai pengatur tingkah laku
- c. Sebagai pengatur pengalaman-pengalaman
- d. Sebagai pernyataan kepribadian

Jadi sikap seseorang akan tergantung dari stimulus yang diperoleh dan dimengerti olehnya, semua dalam konteks dan relevansinya dengan kebutuhannya, sehingga seseorang mempunyai kesediaan untuk mengubah sikap.

Sikap seorang mengenai keluarga berencana adalah pengetrapannya, dalam arti sikap dan perilaku dalam praktek keluarga berencana, sehingga ada kecenderungan untuk mengikuti program keluarga berencana.

Sesuai dengan tujuan dari program berencana adalah menciptakan keluarga kecil, bahagia dan sejahtera, maka salah satu usaha dari program keluarga berencana adalah penundaan usia kawin. Biasanya dalam masyarakat untuk

<sup>1</sup> Abu Ahmadi, Psikologi Sosial, Bina Ilmu, Surabaya, 1982 hal. 52;

mengawinkan anaknya pada usia yang relatif muda. Atas dasar alasan itulah maka perlu diteliti di lapangan untuk mengetahui bagaimana sikap responden apakah mereka mendukung ataukah justru menolak program ini.

Dari hasil penelitian lapangan diketahui bahwa dari 70 responden, 56 responden setuju dengan penundaan usia kawin, 7 responden tidak menyetujui penundaan usia kawin, serta 7 reponden menjawab tidak tahu tentang penundaan usia kawin ini. Sikap masyarakat terhadap penundaan usia kawin dapat dilihat pada tabel di bawah ini.

Tabel 5.1. Sikap Responden Terhadap Penundaan Usia Kawin Menurut Umur Kawin Pertama Dan Kelompok Umur ( N = 70 )

Umur Kawin Pertama	SIKAP RESPONDEN						Jumlah
	Setuju		Tidak Setuju		Tidak Tahu		
	F	%	F	%	F	%	
≤ 17	-	-	3	4,29	7	10,00	10
18 - 21	-	-	4	5,71	-	-	4
≥ 22	56	80,00	-	-	-	-	56
Jumlah	56	80,00	7	10,00	7	10,00	70
Kelompok Umur							
25 - 29	35	50,00	7	10,00	-	-	42
30 - 34	7	10,00	-	-	-	-	7
35 - 39	14	20,00	-	-	7	10,00	21
Jumlah	56	80,00	7	10,00	7	10,00	70

Sumber : Data Primer.

Pada tabel 5.1. diketahui bahwa kelompok umur antara 25-29 tahun ada 56 responden yang setuju dengan penundaan usia kawin, 7 responden yang tidak menyetujui penundaan usia kawin. Dapat dikatakan bahwa generasi muda memang telah mempunyai anggapan atau angan-angan untuk membentuk keluarga kecil. Pada golongan/kelompok umur 30-34 tahun dan 35-39 tahun mempunyai sikap yang positif terhadap penundaan usia kawin. Terdapat 7 responden menyatakan tidak tahu atau tidak mempunyai pendapat, sehingga sebagian besar dari responden menikah pada usia 22 tahun keatas. Pandangan yang positif atau sikap yang positif inilah yang sangat diperlukan di dalam melancarkan pogram Keluarga Berencana sehingga perkawinan muda dapat diatasi.

Dengan demikian semakin banyak pengetahuan yang diperoleh, maka sikap yang positif ini semakin cenderung untuk berubah. Hal ini karena semakin tinggi pendidikan seseorang, toleransi terhadap perilaku yang menyimpang dari tradisi adat semakin besar. Soeryono Soekanto mengatakan bahwa pendidikan memberikan nilai tertentu untuk membuka pikiran dan cara berpikir ilmiah serta faktor yang dapat mendorong perubahan-perubahan.<sup>2</sup>

Spicer menyatakan bahwa perubahan yang disarankan akan mengalami penolakan apabila perubahan itu dinilai

-----

<sup>2</sup> Soeryono Soekanto, Sosiologi Suatu Pengantar, Penerbit Universitas Indonesia, Jakarta, 1979, hal. 256-257;

sebagai ancaman terhadap nilai-nilai masyarakat.<sup>3</sup>

Pendapat ini dapat dipahami mengingat akibat/efek/dampak nilai-nilai baru yang dianggap lebih relevan dengan perkembangan jaman yang selalu berkembang untuk menuju pada sikap positif yang diinginkan.

## 5.2. Permasalahan Mengenai Jumlah Anak Yang Diinginkan Dan Jumlah Anak Yang Ideal

Untuk melihat sikap masyarakat terhadap program Keluarga Berencana juga ditanyakan dalam pemilihan jumlah anak sedikit dan anak banyak serta alasan mereka memilih anak sedikit atau banyak. Hal ini menunjukkan apakah mereka masih percaya akan mitos banyak anak banyak rejeki, untuk melihat apakah mereka benar-benar merealisasikan kedalam kehidupan mereka dalam bentuk perilaku.

Adanya nilai anak dan biaya anak akan menghasilkan bentuk pilihan atau alternatif, dalam menunjang tercapainya program pemerintah atau usaha pembentukan keluarga kecil. Todaro mengatakan apabila nilai anak dan biaya anak meningkat sebagai akibat dari peningkatan pendidikan dan kesempatan kerja bagi wanita, maka orang tua akan memilih tambahan anak yang sedikit dari anak yang sudah sedikit.<sup>4</sup>

---

<sup>3</sup> Spicer dalam Paul B. Norton dan Chester L. Hunt, Sosiologi Penerbit Erlangga, Jakarta, 1990, Jilid 2, hal. 224;

<sup>4</sup> Michael Todaro, Pembangunan Ekonomi Di Dunia Ketiga (Terjemahan), Ghalia Indonesia, Jakarta, 1983, hal. 290;

Akan tetapi kalau dilihat dari kelompok masyarakat, belum tentu mempunyai kesamaan tentang jumlah anak diinginkan "desired number of children".

Jumlah anak yang diinginkan merupakan hasil penjumlahan dari jumlah anak yang ada (masih hidup) dengan jumlah anak tambahan yang diinginkan. Bagi responden yang memberikan jawaban tentang pertanyaan, berapa jumlah anak yang diinginkan adalah mereka yang masih menginginkan menambah anak lagi. Sehingga jumlah anak yang diinginkan lebih besar dari jumlah anak yang ada (masih hidup).

Pada tabel di bawah ini diketahui, bahwa responden yang berumur muda jumlah anak yang diinginkan lebih kecil atau lebih sedikit dibanding responden yang berumur lebih tua.

Tabel 5.2. Pendapat Responden Menurut Umur Tentang Jumlah Anak Yang Diinginkan  
( N = 70 )

Kelompok Umur	JUMLAH ANAK YANG DIINGINKAN									
	1 Orang		2 Orang		3 Orang		>3 orang		Ter.Tuhan	
	F	%	F	%	F	%	F	%	F	%
25 - 29	-	-	35	50,00	-	-	-	-	7	10,00
30 - 34	-	-	7	10,00	-	-	-	-	-	-
35 - 39	-	-	-	-	21	30,00	-	-	-	-
<b>JUMLAH</b>	-	-	42	60,00	21	30,00	-	-	7	10,00

Sumber : Data Primer.

Keterangan: Jumlah anak yang diinginkan adalah jumlah AMH + anak tambahan.

Dari tabel 5.2. diketahui bahwa 70 responden, 42 responden menghendaki dua orang anak sedangkan 21 responden menghendaki tiga orang anak, dengan perincian dari kelompok umur muda (25-29) lebih kecil dari pada kelompok umur yang lebih tua (35-39) yaitu 35 responden dan 21 responden. Jadi faktor umur merupakan pertimbangan yang tidak dapat di tinggalkan untuk menentukan jumlah anak yang diinginkan/ keinginan untuk menambah anak. 7 responden menjawab terserah Tuhan, dalam hal ini mereka mempunyai pandangan bahwa anak adalah karunia Tuhan, jadi mereka tidak berhak menolak apa yang telah diberikan kepada manusia atau dalam diri mereka ada rasa mengingkari yang seolah-olah tidak bertanggung jawab terhadap jumlah anak yang sudah ada.

Dari data ini dapat diketahui, bahwa program keluarga berencana yang menganjurkan dua anak cukup sudah dipraktekan dalam perilaku sehari-hari, walaupun tidak semua anggota masyarakat menghendaki dua anak, akan tetapi nampak adanya perubahan dalam perilaku mereka.

Jumlah anak ideal merupakan jumlah angka relatif, sehingga sulit untuk memberikan batasannya. Wanita saat kawin pertama berumur relatif muda, mempunyai pandangan jumlah anak ideal lebih besar daripada yang umur kawin pertama lebih tua.

Kalau melihat pada kelompok umur, maka kelompok umur muda jumlah anak ideal lebih kecil dari pada kelompok umur

tua. Sikap seperti inilah yang diharapkan pemerintah untuk menahan laju pertumbuhan penduduk, agar laju pertumbuhan penduduk dapat terkendali, seperti pada tabel berikut ini.

Tabel 5.3. Pendapat Responden Menurut Umur Tentang Jumlah Anak Yang Ideal ( N = 70 )

Kelompok Umur	JUMLAH ANAK YANG DIINGINKAN									
	1 Orang		2 Orang		3 Orang		>3 orang		Tsr.Tuhan	
	F	%	F	%	F	%	F	%	F	%
25 - 29	-	-	35	50,00	7	10,00	-	-	-	-
30 - 34	-	-	7	10,00	-	-	-	-	-	-
35 - 39	-	-	-	-	21	30,00	-	-	-	-
<b>JUMLAH</b>	-	-	42	60,00	28	40,00	-	-	-	-

Sumber : Data Primer.

Dari tabel 5.3. di atas memperlihatkan bahwa dari 70 responden, 42 responden memilih mempunyai dua anak sebagai jumlah anak yang ideal, 28 responden memilih anak lebih dari dua, hal ini dengan alasan mempunyai anak lebih dari dua akan memberikan rejeki yang lebih banyak dan dapat meringankan beban ekonomi keluarga.

Apabila dilihat dari jumlah anak yang masih hidup (AMH) akan berkait dengan jawaban responden tentang jumlah anak ideal, terutama mereka yang telah mempunyai jumlah anak yang masih hidup cukup banyak ( $\geq 2$  anak), apabila jumlah anak ideal mendekati jumlah angka anak masih hidup (AMH). Tetapi bagi yang belum mempunyai anak atau baru seorang anak

masih hidup, jumlah anak dianggap ideal cenderung lebih kecil (lihat tabel 5.4.).

Tabel 5.4. Pendapat Responden Menurut Jumlah AMH Tentang Jumlah Anak Yang Ideal ( N = 70 )

Jumlah Anak Masih Hidup ( AMH )	JUMLAH ANAK YANG IDEAL							
	1 Orang		2 Orang		3 Orang		> 3 orang	
	F	%	F	%	F	%	F	%
Satu Orang	14	20,00	-	-	-	-	-	-
Dua Orang	-	-	28	40,00	-	-	-	-
Tiga Orang	-	-	-	-	21	30,00	-	-
> 3 Orang	-	-	-	-	-	-	-	-
<b>JUMLAH</b>	<b>14</b>	<b>20,00</b>	<b>28</b>	<b>40,00</b>	<b>21</b>	<b>30,00</b>	<b>-</b>	<b>-</b>

Sumber : Data Primer.

Dari 70 responden terdapat 7 responden yang tidak mau menyebutkan jumlah anak ideal, dengan alasan mereka sudah mempunyai anak banyak dan tidak sampai hati untuk menolak terhadap jumlah anak yang sudah ada. Dapat disimpulkan bahwa seseorang tidak mau mengingkari tentang jumlah anak yang telah ada/masih hidup, untuk menjawab jumlah anak yang dianggap ideal lebih kecil dari jumlah anak yang ada. Namun secara keseluruhan, jumlah anak yang dianggap ideal tanpa memperhatikan status sosial ekonomi nampak adanya motivasi untuk membentuk keluarga kecil, sehingga dapat diharapkan motivasi tersebut dapat diwariskan kepada anak keturunannya,

untuk masa mendatang akan terciptalah keluarga kecil, bahagia, dan sejahtera.

### 5.3. Persepsi Keluarga Dalam Menuju Pembentukan Keluarga Kecil Bahagia dan Sejahtera

Dalam rangka mewujudkan cita-cita pembangunan di bidang kependudukan, maka kemampuan hukum sebagai sarana untuk mengubah pola perilaku melalui peraturan-peraturan tertulis tidak diragukan lagi, namun demikian perlu diuji pelaksanaannya dalam praktek. David N. Schiff menyatakan bahwa dasar dari peraturan hukum adalah adanya hubungan antara berbagai pola perilaku yang menjelma ke dalam bentuk hukum dengan perilaku nyata dari individu.<sup>5</sup> Timasheff menyatakan, umumnya norma-norma hukum secara nyata akan menentukan perilaku manusia di dalam masyarakat.<sup>6</sup>

Seseorang dapat mempunyai persepsi atau pandangan terhadap suatu permasalahan, seperti misalnya jumlah anak, namun hal ini bukan berarti ia telah melaksanakan. Dari jawabannya dapat ditarik/disimpulkan motivasinya apakah akan melakukannya sendiri atautkah ditujukan kepada orang lain. Oleh karena itu pandangan menuju pada pembentukan keluarga kecil melalui program Keluarga Berencana membantu

<sup>5</sup> David N. Schiff dalam Adam Pedgorechki dan Christopher J. Whelan, Pendekatan Sosiologi Terhadap Hukum, Bina Aksara, Jakarta, 1987, hal. 253;

<sup>6</sup> Ibid, hal. 257;

pelaksanaan pembentukan keluarga kecil bahagia dan sejahtera.

Program keluarga berencana dilaksanakan dengan tujuan untuk peningkatan kualitas hidup, yaitu melalui program-program yang lebih diarahkan ke upaya-upaya yang membangkitkan persepsi masyarakat untuk ikut mengambil alih pengelolaan dan tanggung jawab program. Melalui mekanisme sosio kultural diupayakan kesediaan dan kesiapan masyarakat untuk ikut serta mengelola program (PKK, Posyandu dan sebagainya).<sup>7</sup>

Keputusan yang diambil untuk keikutsertaannya dalam keluarga berencana sangat bermanfaat dalam menentukan besarnya keluarga, ikut keluarga berencana jumlah keluarga dapat diatur dan direncanakan. Semakin banyak peserta KB akan menunjang penciptaan keluarga kecil, yang sasaran akhirnya adalah penurunan tingkat pertumbuhan penduduk. Untuk lebih jelasnya tentang keikutsertaan/partisipasi masyarakat dalam keluarga berencana menurut umur dapat dilihat pada tabel berikut.

---

<sup>7</sup> Hermien Hadiati Koeswadji, Masalah Hukum dan Program Keluarga Berencana, Makalah, SEMILOK KB dan Kependudukan, tanggal 8 dan 9 Sept. 1989, UNAIR Surabaya, 1989, hal. 1-2;

Tabel 5.5. Keikutsertaan Responden Dalam Program Keluarga Berencana Menurut Umur ( N = 70 )

U m u r Responden	PERILAKU RESPONDEN				Jumlah Total
	I k u t		Tidak Ikut		
	F	%	F	%	
25 - 29	42	60,00	-	-	42
30 - 34	7	10,00	-	-	7
35 - 39	21	30,00	-	-	21
<b>JUMLAH</b>	<b>70</b>	<b>100,00</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>70</b>

Sumber : Data Primer.

Dari data tersebut di atas menunjukkan bahwa perilaku responden 100 % telah mengikuti program keluarga berencana. Dengan demikian pengetahuan yang positif tentang program keluarga berencana telah membentuk sikap yang positif pula. Hal inilah yang dijadikan landasan untuk merealisasikan keikutsertaan mereka dalam program keluarga berencana. Salah satu faktor yang erat berkaitan dalam penerimaan program keluarga berencana adalah umur peserta keluarga berencana. Kelompok umur 25-29 tahun yaitu 60 %, hal ini disebabkan karena makin tingginya penundaan usia kawin serta meningkatnya pendidikan pada kalangan wanita, untuk kelompok umur 30-34 tahun yaitu 10 %, lebih sedikit dari kelompok umur (35-39 tahun) yaitu 30%, dengan alasan bahwa mereka (35-39 tahun) telah mempunyai anak masih hidup banyak dan mereka

sudah enggan untuk melahirkan lagi.

Secara demografis umur wanita antara 25-39 tahun merupakan umur puncak kemampuan melahirkan atau umur yang potensial untuk melahirkan. Hal ini terjadi karena pada golongan umur 25-29 tahun banyak responden mulai memasuki arah jenjang perkawinan, sedangkan mulai umur 30 tahun mereka mulai mengatur jarak antara kelahiran anak pertama dengan kelahiran anak berikutnya. Menurut Hanifah dari hasil penelitiannya mengungkapkan :

Perkawinan usia muda dapat menimbulkan kerugian yaitu dari segi kesehatan dapat menimbulkan kangker rahim, wanita belum siap fisik dan mental, rendahnya tingkat pendidikan, dapat menimbulkan komplikasi pada ibu dan anak serta memperpanjang usia reproduksi yang berpengaruh terhadap lajunya Pertumbuhan Penduduk.<sup>8</sup>

Sajian tabel berikut ini memberikan gambaran tentang sikap responden terhadap puncak kemampuan melahirkan berdasarkan umur responden.

---

<sup>8</sup> Hanifah dalam Nani Soewondo, et al, Pengantar Hukum Dan Kependudukan, Model 2, Konsorsium Ilmu Hukum bekerjasama dengan BKKBN, Jakarta, 1983, hal. 29-30;

Tabel 5.6. Sikap Responden Menurut Umur Terhadap Puncak Kemampuan Melahirkan ( N = 70 )

U m u r Responden	S I K A P					
	S e t u j u		Tidak Setuju		Tidak Tahu	
	F	%	F	%	F	%
25 - 29	42	60,00	-	-	-	-
30 - 34	20	28,57	-	-	-	-
35 - 39	7	10,00	1	1,43	-	-
<b>JUMLAH</b>	<b>69</b>	<b>98,57</b>	<b>1</b>	<b>1,43</b>	<b>-</b>	<b>-</b>

Sumber : Data Primer.

Dari tabel tersebut di atas, sebagian besar responden, yaitu 69 (98,57) responden setuju, 1 responden tidak setuju dengan alasan setelah kematian anak pertama, mereka masih ingin menambah anak lagi walaupun sudah mempunyai anak masih hidup 2 orang dan setelah jumlah anak masih hidup mempunyai 3 orang, mereka telah merasa puas dan tidak lagi ingin punya anak. Dengan demikian kematian bayi atau seorang anak ada hubungannya dengan pengambilan keputusan untuk jumlah kelahiran, sehingga tidak mengherankan kalau seorang ibu memilih jumlah anak lahir hidup lebih banyak untuk mendapatkan jumlah anak hidup yang diharapkan.

Apabila dikaitkan dengan tabel 7 di bawah ini, akan terlihat bahwa ada kecenderungan peserta KB semakin tinggi pada kelompok yang jumlah anak masih hidup semakin banyak.

Tabel 5.7. Proporsi Peserta Keluarga Berencana Aktif Menurut Jumlah Anak Masih Hidup ( N = 70 )

Jumlah Anak Masih Hidup ( AMH )	INGIN TAMBAH				TIDAK TAMBAH			
	K.B		Tidak KB		K.B		Tidak KB	
	F	%	F	%	F	%	F	%
Satu Orang	14	20,00	-	-	-	-	-	-
Dua Orang	-	-	-	-	21	30,00	-	-
Tiga Orang	-	-	-	-	35	50,00	-	-
> 3 Orang	-	-	-	-	-	-	-	-
<b>JUMLAH</b>	<b>14</b>	<b>20,00</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>56</b>	<b>80,00</b>	<b>-</b>	<b>-</b>

Sumber : Data Primer.

Oleh karena itu untuk lebih menghambat pertambahan jumlah penduduk, peserta keluarga berencana aktif perlu ditingkatkan baik yang masih ingin tambah anak atau tidak. Komposisi jenis kelamin dari jumlah anak masih hidup merupakan faktor pertimbangan penting untuk menambah anak atau tidak. Responden yang telah mempunyai jumlah anak yang masih hidup 2 dan 3 orang, yaitu 56 (80%) tidak ingin tambah anak dalam komposisi anak masih hidup seperti apapun, kalau angka persentase peserta keluarga berencana dapat ditingkatkan dari yang telah mempunyai 2 atau 3 orang anak masih hidup, maka pembentukan keluarga kecil semakin lama semakin terbukti.

Adapun pendapat responden terhadap jarak antara

kelahiran anak pertama dengan kelahiran berikutnya, seperti terlihat pada tabel di bawah ini.

Tabel 5.8. Sikap Responden Terhadap Jarak Antara Kelahiran Anak Pertama Hidup Dengan Kelahiran Berikutnya ( N = 70 ).

S i k a p/ Tanggapan	JARAK ANTARA KAPH DENGAN KELAHIRAN BERIKUTNYA							
	1 Tahun		2 Tahun		3 Tahun		Trsh TUHAN	
	F	%	F	%	F	%	F	%
Setuju	-	-	-	-	70	100,00	-	-
Tdk Setuju	-	-	-	-	-	-	-	-
Tidak Tahu	-	-	-	-	-	-	-	-
<b>JUMLAH</b>	-	-	-	-	70	100,00	-	-

Sumber : Data Primer.

Berpedoman pada tabel tersebut di atas, jelas bahwa dari 70 responden seluruhnya menyatakan setuju dengan jarak antara kelahiran anak pertama hidup dengan kelahiran berikutnya adalah 3 tahun. Dengan demikian mereka mempunyai cukup waktu lama untuk melakukan berbagai kegiatan produktif ke arah peningkatan pendapatan serta kesejahteraan keluarga. Hal ini sesuai dengan pendapat Ilsa Nelwan yang mengatakan bahwa :

Untuk menunda kehamilan pertama serta mengatur kehamilan agar jarak antara persalinan lebih dari 3 tahun perlu ditingkatkan penggunaan cara KB.<sup>9</sup>

<sup>9</sup> Ilsa Nelwan, Ibu Dan Upaya Peningkatan Kesehatan Mereka, Majalah Opini No.96, Surabaya, Pebruari 1995, hal 8;

Adapun mengenai penggunaan cara KB yang dipergunakan adalah cara-cara melalui peraturan hukum. Jelaslah bahwa metode kontrasepsi erat berkait dalam menentukan pemakaian alat kontrasepsi, lebih lanjut dapat memberikan dampak menunda kehamilan, menjarangkan anak atau telah mempunyai dua anak dan tidak mau punya anak lagi.

Oleh karena itu Soedraji mengatakan bahwa demi kesehatan ibu, harus diketahui juga bahwa pemakaian alat kontrasepsi itu pada dasarnya terbagi menjadi tiga, yaitu :

- 1). Alat kontrasepsi itu dipakai sebelum akseptor itu hamil untuk yang pertama kalinya, artinya untuk menunda kehamilan;
- 2). Alat kontrasepsi dipakai setelah wanita tersebut melahirkan anak pertama, artinya untuk menjarangkan kelahiran yang sedikit-dikitnya selama 3-5 tahun;
- 3). Alat kontrasepsi dipakai setelah sang ibu melahirkan anak yang kedua, artinya si ibu memakai alat kontrasepsi yang tidak memungkinkan dia hamil lagi.<sup>10</sup>

---

<sup>10</sup> Soedraji, Pilih Sterilisasi Atau Kondom Lalu Gurgurkan Kandungan, dalam Kependudukan dan Keluarga Berencana, Prisma No. 3 Tahun XVII, LP3ES, 1988, hal. 70;

Jadi sesungguhnya sudah diciptakan alat kontrasepsi yang sesuai dengan tahapan-tahapan tersebut di atas, serta untuk membuat sehat ibu-ibu atau dapat mengurangi kematian baik ibu maupun anaknya. Untuk itu para peserta KB diharapkan dapat menggunakan pemakaian alat kontrasepsi yang lebih efektif, terpilih dan rasional.<sup>11</sup>

Pada saat ini banyak alat-alat kontrasepsi yang diperkenalkan kepada masyarakat. Alat-alat kontrasepsi tersebut antara lain pil, suntikan, IUD, Kondom, susuk, MOW/MOP, dimana mempunyai sifat dan ciri khas yang berlainan antara satu dengan lainnya. Biasanya di dalam suatu masyarakat atau suatu daerah mempunyai cara KB favorit atau disukai oleh masyarakat daerah tersebut.

Dari hasil penelitian lapangan ternyata masyarakat yang berada di Kelurahan Mangunharjo Kecamatan Mayangan atau responden yang diteliti telah menerima program KB dengan menggunakan metode kontrasepsi, seperti diketahui pada tabel di bawah ini :

-----  
<sup>11</sup> BKKBN, Gerakan Keluarga Berencana Nasional Dalam Grafik dan Gambar, Jakarta, 1992, hal. 19;

Tabel 5.9. Metode Kontrasepsi Yang Digunakan Responden Menurut Umur ( N = 70 )

Umur	Metode Kontrasepsi											
	PIL		Suntikan		IUD		Kondom		Susuk		MOW/MOP	
	F	%	F	%	F	%	F	%	F	%	F	%
25-29	-	-	-	-	28	40	1	1,43	14	20	-	-
30-34	2	3	1	1	-	-	-	-	-	-	5	7
35-39	-	-	-	-	6	9	-	-	6	8	7	10
Jumlah	2	3	1	1	34	49	1	1	20	28	12	17

Sumber : Data Primer

Pada tabel di atas, diketahui bahwa alat kontrasepsi yang digunakan paling banyak adalah IUD, yaitu 34 responden (49%) kemudian disusul susuk yaitu 20 responden (28%) dan 12 responden (17%) mempergunakan cara KB MOW/MOP. Dalam hal ini IUD banyak dipergunakan karena beberapa faktor, antara lain paling populer (umum) digunakan, paling enak atau menyenangkan pemakaiannya dan paling cocok dengan kondisi tubuh atau kesehatan ibu. Dengan menggunakan IUD resiko mengalami kehamilan sebelum menginginkannya tidak mudah, karena mereka harus melakukan kontrol medis dengan teratur dan harus menggantikannya untuk masa pemakaian tertentu, yaitu 3-4 tahun. Sedangkan cara KB susuk, mereka memberikan alasan waktu pemakaiannya lebih lama, paling enak atau menyenangkan pemakaiannya dan paling mudah penggunaannya. Cara KB MOW/MOP, mereka memberikan alasan paling sedikit akibat sampingannya dan sudah puas dengan adanya anak yang dimiliki

pada saat ini, mereka tidak mau repot lagi dan sebagian dari mereka menyatakan telah pantas menggendong cucu. Adapun cara KB pil, suntikan dan kondom, mereka memberikan alasan mudah untuk mendapatkannya dan masih sering mengalami "kebobolan", sedangkan cara KB yang tidak bertentangan dengan agama, mereka menyatakan dengan menggunakan kondom.

Jadi program keluarga berencana telah dikenal oleh masyarakat (dalam lokasi penelitian), akan tetapi untuk kelanjutan dari program keluarga berencana dalam mewujudkan keluarga kecil bahagia dan sejahtera masih harus ditingkatkan agar diketahui oleh masyarakat luas. Pada tabel di bawah ini akan terlihat, bagaimana sikap atau tanggapan responden terhadap program keluarga kecil bahagia dan sejahtera menurut jumlah anak masih hidup.

Tabel 5.10. Sikap Responden Menurut Jumlah Anak Masih Hidup Terhadap Pembentukan Keluarga Kecil Bahagia Dan Sejahtera

Sikap/ Tanggapan	Jumlah Anak Masih Hidup							
	Satu org		Dua org		Tiga org.		Tersrh Tuhan	
	F	%	F	%	F	%	F	%
Setuju	14	20	28	40	21	30	-	-
Tdk stj	-	-	-	-	-	-	7	10
Tdk Tahu	-	-	-	-	-	-	-	-
Jumlah	14	20	28	40	21	30	7	10

Sumber : Data Primer

Berdasarkan jawaban pada tabel di atas, pada dasarnya responden cenderung mendukung terbentuknya keluarga yang

tidak besar, yaitu dengan dua anak (40 %). Alasan mereka menyetujui pembentukan keluarga kecil bahagia dan sejahtera adalah demi kesejahteraan keluarga, biaya pendidikan, anak sedikit lebih mudah diurus dan mudah pengawasannya, di samping juga kesehatan anak dan ibu lebih terjamin.

Undang-undang No. 10/1992 tentang Perkembangan Kependudukan dan Pembangunan Keluarga Sejahtera, secara jelas menempatkan keluarga sebagai unit terkecil dalam masyarakat yang mempunyai peran penting dalam mencapai tujuan pembangunan nasional.

Pandangan masyarakat mungkin akan berubah, apabila mereka termotivasi dan seiring juga dengan perubahan masyarakat yang mengarah kepada masyarakat industri dan ledakan pendudukan yang semakin mendesak untuk segera diatasi, maka tanpa melanggar hak asasi yang individuil untuk memiliki anak, penerapan sistem hukum yang lebih ketat perlu dipikirkan serta semakin diperluas sistem intensif dan disintensif untuk merangsang penerimaan program keluarga kecil bahagia dan sejahtera.

Perubahan perilaku masyarakat dalam struktur keluarga yang paling menyolok pada saat ini adalah berkurangnya jumlah anak di dalam keluarga-keluarga muda. Dengan berkurangnya jumlah anak telah mendorong para orang tua untuk meningkatkan investasi pada setiap anak, seperti pendidikan, gizi, kesehatan dan sebagainya, sehingga peran

keluarga menjadi semakin penting baik dalam pengembangan pengetahuan maupun sebagai lembaga reproduktif, sosial budaya, ekonomis produktif dan lembaga spiritual.

James Coleman menyatakan, bahwa keluarga merupakan faktor determinan paling penting terhadap prestasi pendidikan anak dan status pekerjaannya di kemudian hari, kemudian menyusul lingkungan pergaulan dan terakhir adalah lembaga sekolah.<sup>12</sup> Sedangkan A. Gramsci menyatakan kelas sosial dalam masyarakat menentukan pola sosialisasi dan perilaku serta sikap individu-individu. Melalui proses ini kelompok yang berkuasa dapat dengan menggunakan berbagai saluran sosialisasi yang dikuasainya (baik secara langsung maupun tidak langsung) dalam mempertahankan kekuasaannya.<sup>13</sup>

-----  
<sup>12</sup> James Coleman dan Paulus Wirutomo, Sosialisasi Dalam Keluarga Indonesia, Prisma No. 6 Tahun XXIII, LP3ES, Juni 1994, hal. 14;

<sup>13</sup> Ibid, hal. 12-13;

**BAB 6**  
**PEMBAHASAN**

**6.1. Faktor Yang Berkaitan dengan Perubahan Perilaku**

Perubahan perilaku merupakan suatu proses yang berjalan secara evolusi, yang memerlukan penumbuhan pandangan serta kepercayaan yang positif kepada masyarakat. Pandangan yang positif tentang program keluarga berencana dapat menggantikan pandangan tradisional masyarakat dan dapat diterima dengan baik oleh masyarakat melalui hukum.

Selanjutnya menurut Yehezkel Dror, tidak mudah mengubah perilaku masyarakat melalui hukum, antara lain dikemukakannya sebagai berikut :

.....bahwa perubahan dalam hukum akan lebih mempunyai dampak pada aktivitas-aktivitas yang bebas emosi dan pada aktivitas-aktivitas yang memandang hukum sebagai alat, dan tidak pada aktivitas-aktivitas lain yang penuh dengan penilaian.<sup>1</sup>

Oleh karena itu dalam penerapan hukum, (Undang-undang No. 10 Tahun 1992 berikut peraturan pelaksanaannya), Pemerintah harus bijaksana, kalau tidak ingin mendapat perlawanan dari masyarakat. Sumner dalam Edwin M. Schur menyatakan bahwa :

-----

<sup>1</sup> Yehezkel Dror, Law And Social Change, dalam Vilhelm Aubert, ed., Sociology of Law, Middlesex : Penguin Books, 1973, hal. 90-99, diterjemahkan oleh Rachmadi Djoko Soemadijo, Hukum Dan Perubahan Sosial, dalam Hukum Dan Masyarakat, PSHP-FH-UNAIR, 1977, hal. 6;

Mores (atau sikap moral masyarakat) itu selalu berada dalam posisi mendahului, dan menjadi preseden dari hukum. Sumner menekankan dengan pasti bahwa tidak mungkin orang mengubah mores secara besar-besaran dengan mendadak dan dengan menggusuri anasirnya yang esensiil, apapun juga rencana dan alatnya yang dipakai. Mores memang dapat dirubah akan tetapi dengan cara perlahan-lahan dan dengan suatu usaha yang terus menerus serta bervariasi.<sup>2</sup>

Selanjutnya walaupun pendapat Sumner ini ditolak oleh para sosiolog modern yang berorientasi empiris, namun mereka juga menyatakan bahwa peraturan-peraturan hukum yang tertulis itu bagaimanapun juga masih bisa memberikan pengarah, pengaruh dan efek-efek kekuatan pada pelaksanaannya.<sup>3</sup> Sebab sikap moral masyarakat ini bersandar kepada suatu nilai kebudayaan.

Sesuai dengan pendapat Hilman Hadikusuma yang menyatakan bahwa budaya hukum bukan budaya pribadi, melainkan budaya menyeluruh dari masyarakat sebagai satu kesatuan sikap dan perilaku. Oleh karena itu dalam budaya hukum tidak terlepas dari keadaan masyarakat, sistem dan susunan masyarakat yang mengandung budaya hukum itu, misalnya bagaimana pandangan, sikap dan perilaku masyarakat terhadap norma-

-----

<sup>2</sup> Edwin M. Schur, Law And Society, New York : Random House, 1967, hal. 127-135, diterjemahkan oleh Soetandyo Wignyosoebroto, Batas-batas Kemampuan Hukum, dalam Hukum Dan Masyarakat, PSHP-FH-UNAIR, 1977, hal. 1;

<sup>3</sup> Ibid;

norma hukum yang dikehendaki berlaku.<sup>4</sup>

Nilai dan sikap dalam masyarakat yang berhubungan dengan hukum menurut teori Lawrence M. Friedman, digambarkan sebagai semacam bahan bakar yang akan menggerakkan tatanan hukum yang ada. Dengan demikian norma-norma hukum dapat dipergunakan sebagai sarana untuk mengoperasionalkan nilai dan sikap masyarakat, dalam mengadakan perubahan perilaku. Rihed News dalam Ronny Hanitijo Soemitro menyatakan bahwa, perubahan-perubahan yang berjalan secara tertib dengan melalui proses hukum dalam bentuk keputusan Pengadilan adalah selalu lebih baik daripada perubahan-perubahan yang tidak teratur dengan mempergunakan kekerasan: "The role and function of law in the development is to assure that the process of change occurs in orderly manner. Orderly change through legal process e,q. in the form of legislation or judicial decisions, is always better than disorderly change through the use of force."<sup>5</sup>

Dari pendapat di atas dapatlah dikatakan bahwa komunikasi hukum kependudukan ditekankan pada masyarakat luas melalui proses penyampaian suatu pesan oleh seseorang kepada

-----

<sup>4</sup> Hilman Hadikusuma, Antropologi Hukum Indonesia, Alumni, Bandung, 1986, hal. 51;

<sup>5</sup> Rihed News, Legal Education For Development in Indonesia, Rihed Publication, Singapore, April June, 1975, dalam Ronny Hanitijo Soemitro, (Permasalahan Hukum Didalam Masyarakat), Alumni, Bandung, 1984, hal. 78-79;

orang lain untuk memberitahukan adanya aturan-aturan hukum yang merupakan suatu kebijakan pemerintah dalam memecahkan masalah kependudukan melalui penurunan jumlah kelahiran dengan mengikuti Program Keluarga Berencana.

Berdasarkan hal tersebut di atas, maka tujuan kegiatan komunikasi hukum adalah untuk mendorong terjadinya proses perubahan pengetahuan, sikap dan tingkah laku masyarakat terhadap Program Keluarga Berencana Nasional, sehingga secara mandiri dapat mewujudkan keluarga kecil bahagia dan sejahtera sebagai suatu norma yang melembaga dan membudaya dalam masyarakat. Dengan demikian partisipasi masyarakat dalam pelaksanaan program keluarga berencana sangat diperlukan, karena dalam pelaksanaan program keluarga berencana tidak akan berhasil bila dilaksanakan oleh pemerintah tanpa mendapat dukungan masyarakat sebagai sasaran program keluarga berencana itu sendiri.

Untuk mencapai tujuan tersebut maka kegiatan komunikasi hukum harus dilaksanakan secara terencana, terarah dan saling menunjang, sehingga mampu memantapkan kondisi masyarakat dan dapat mendorong secara positif terhadap kegiatan operasional program keluarga berencana nasional.

Berdasarkan pada teori Lucien W. Pye dalam buku Robert B. Seidman, yang menggambarkan tiga model sistem komunikasi kepada masyarakat, yaitu modern, transisi dan tradisional, komunikasi hukum disesuaikan dengan kondisi

masyarakat.<sup>6</sup>

Hal ini untuk mencapai hasil yang maksimal, di mana setiap situasi dan kondisi masyarakat yang menguntungkan harus dimanfaatkan, dalam menyampaikan suatu informasi dan ajakan (dalam hal keluarga berencana) agar dapat menjamin kelangsungan proses penerimaan dan pelaksanaan program keluarga berencana sebagai pandangan dan sikap hidup masyarakat.

Sejalan dengan pendapat Paul B. Horton dan Chester L. Hunt yang mengemukakan bahwa identitas pemrakarsa sangatlah mempengaruhi penerimaan atau penolakan terhadap perubahan yang diinginkan.<sup>7</sup> Dengan demikian petugas atau tenaga pelaksana keluarga berencana yang dalam hal ini PLKB berada pada posisi terdepan, karena mereka berhubungan langsung dengan masyarakat. Mereka dituntut untuk memberi informasi, mendidik dan memberi motivasi terhadap penduduk untuk mempengaruhi agar ikut serta berpartisipasi dalam program keluarga berencana juga program-program pembangunan lainnya, sebagaimana telah diuraikan pada bab sebelumnya.

Bilamana hukum digunakan sebagai sarana untuk mengadakan perubahan nilai-nilai dalam masyarakat, maka perlu

-----  
<sup>6</sup> Robert B. Seidman, The State Law and Development, St. Martin's Press, New York, 1978, hal. 111;

<sup>7</sup> Paul B. Horton dan Chester L. Hunt, Sosiologi, Penerbit Erlangga, Jakarta, 1990, Jilid 2, hal. 231;

diperhatikan adanya faktor-faktor yang dapat menunjang berperannya hukum di dalam masyarakat yang mengalami proses perubahan sikap dan perilaku tentang susunan keluarga.

#### 6.1.1 Jumlah Wanita Peserta KB

UU No. 10 tahun 1992 tentang Perkembangan Kependudukan Dan Pembangunan Keluarga Sejahtera serta GBHN 1993 telah tegas mengamanatkan bahwa keluarga berencana adalah salah satu upaya pokok pembangunan keluarga kecil, bahagia dan sejahtera.

Pelaksanaan program keluarga berencana nasional di kabupaten Probolinggo telah menunjukkan hasil nyata, keadaan pada Maret 1994, jumlah peserta KB aktif telah mencapai 143.871, sedangkan untuk Kotamadya Probolinggo jumlah peserta KB aktif telah mencapai 24.137.<sup>8</sup> Perkembangan jumlah pemenuhan permintaan peserta KB aktif setiap tahun menunjukkan peningkatan, tercatat pada bulan juli 1995 telah mencapai 25.872 atau sekitar 88,31 % untuk 3 Kecamatan di Kotamadya Probolinggo. Sedangkan 14089 atau sekitar 90,31 % sebagai jumlah peserta KB aktif di Kecamatan Mayangan

-----  
<sup>8</sup> BKKBN, Kumpulan Data Kependudukan Dan Keluarga Berencana Indonesia, Jakarta, Februari 1995, hal. 155;

(untuk 11 kelurahan).<sup>9</sup>

Jadi pencapaian peserta keluarga berencana dapat dipakai sebagai salah satu indikator keberhasilan gerakan keluarga berencana nasional, diukur dari banyaknya peserta KB yang secara aktif menggunakan salah satu alat kontrasepsi. Hal ini sesuai dengan sasaran program keluarga berencana nasional, yang berdasarkan tujuan kuantitatif, yaitu perkembangan jumlah peserta KB aktif setiap tahunnya, sedangkan kualitatif, yaitu jumlah peserta KB dalam menggunakan jenis alat kontrasepsi yang telah diprogramkan oleh pemerintah, sebab sampai saat ini sebagian kecil ibu ada yang masih menggunakan jenis kontrasepsi tradisional (misalnya jamu), dengan alasan bahwa ikut KB atau menggunakan jenis kontrasepsi yang dianjurkan pemerintah belum tentu menjamin kesehatan ibu dan anak.<sup>10</sup>

Dengan demikian dalam penerimaan program keluarga berencana nasional ini, tergantung dari ibu atau wanita itu sendiri. Proses pengambilan keputusan

-----

<sup>9</sup> BKKBN Kotamadya Daerah Tingkat II Probolinggo, Laporan Hasil Pemenuhan Kebutuhan Gerakan KB (Rek.F/I/PPLKB/1994), bulan Juli 1995, hal. 4;

<sup>10</sup> Hasil Wawancara dengan wanita peserta KB, di Kelurahan Mangunharjo, Kecamatan Mayangan-Probolinggo bulan Juli 1995;

dalam penerimaan ide untuk mengikuti program keluarga berencana, menurut Rogers dan Shoemaker ada 4 tahap yaitu :

1. Pengenalan, seorang ibu untuk mengetahui adanya inovasi tentang Program Keluarga Berencana dan memperoleh beberapa pengertian tentang bagaimana hal manfaat Program Keluarga Berencana bagi mereka.
2. Persuasi, seorang ibu membentuk sikap berkenan atau tidak berkenan terhadap Program Keluarga Berencana. Pada tahap ini yang utama adalah afektif (perasaan), lebih terlibat secara psikologis. Kemudian mencari keterangan mengenai Program Keluarga Berencana. Kepribadiannya begitu pula norma-norma sistem sosialnya mempengaruhi dimana ia harus mencapai informasi, pesan apa saja yang tidak ia terima dan bagaimana ia menafsir keterangan yang ia peroleh itu. Pada tahap inilah persepsi umum terhadap program keluarga berencana dibentuk.
3. Keputusan, seorang ibu harus menentukan pilihan untuk menerima atau menolak program keluarga berencana. Keputusan meliputi pertimbangan lebih lanjut apakah ia akan mencoba program keluarga berencana atau tidak, yaitu dengan jalan menggunakan alat kontrasepsi. Biasanya dalam program keluarga berencana, ibu-ibu melihat contoh pada ibu-ibu yang telah mengikuti Program Keluarga Berencana.
4. Konfirmasi, seorang ibu mencari penguat bagi keputusannya untuk mengikuti program keluarga berencana. Pada tahap ini mungkin seorang ibu merubah keputusan untuk mengikuti program keluarga berencana karena faktor-faktor tertentu.<sup>11</sup>

Melihat perilaku warga masyarakat di Kelurahan

-----  
<sup>11</sup> E. Rogers dan Shoemaker, Memasyarakatkan Ide-Ide Baru, Terjemahan Abdillah Hanafi, Usaha Nasional, Surabaya, 1981, hal. 36;

Mangunharjo, jumlah wanita peserta KB yang setiap tahunnya bertambah, maka hal ini tidak terlepas dari kepedulian para petugas yang pada hakekatnya telah menjadi pengelola program terdepan dan telah mampu mengorganisir kegiatan program KB serta kegiatan-kegiatan lain terkait yang dilakukan pada masyarakat di daerah penelitian melalui penyuluhan. Bahkan dalam banyak hal PLKB telah dipandang sebagai salah satu dinamisator pembangunan di wilayah penelitian.

Jadi petugas lapangan keluarga berencana adalah aparat yang ditunjuk dan sebagai sarana yang tidak langsung menggunakan instrumen hukum sebagai sarana perubah masyarakat (khususnya wanita) dan merupakan pranata yang memainkan peranan secara langsung dalam proses perubahan perilaku, wanita/ibu dari tidak tertarik menjadi tertarik yang kemudian diwujudkan dalam bentuk ikut serta dalam program keluarga berencana, seperti tercantum dalam bab 3 sub bab 3.

Sebagai pendukung dari uraian di atas, akan diketahui bahwa petugas KB resmi dalam hal ini PLKB merupakan sumber informasi yang efektif dalam penyampaian tentang program keluarga berencana di Kelurahan Mangunharjo.

**Tabel 6.1. Sumber informasi Responden Menurut Petugas KB Resmi Tentang Pengetahuan Keluarga Berencana  
N = 70**

No.	Petugas KB Resmi	Frekuensi	%
1.	Dokter	19	27,14
2.	P L K B	41	58,57
3.	Kader KB Desa	10	14,29
Jumlah		70	100,00

Sumber : Data Primer.

Beranjak dari tabel di atas dapat disimpulkan bahwa semua pihak (petugas KB resmi) telah berperan serta memberikan informasi tentang pengetahuan KB, dengan tujuan meningkatkan partisipasi penduduk dalam penerimaan KB, walaupun kadar intensitasnya berbeda. Dengan demikian tercapai kesejahteraan keluarga dalam upaya mengendalikan laju pertumbuhan penduduk dengan cara penurunan jumlah kelahiran di Kelurahan Mangunharjo.

Selanjutnya dikemukakan di sini hal yang tidak kalah pentingnya, yaitu adanya alasan penduduk/masyarakat dalam mengikuti program keluarga berencana, yang dapat dilihat pada tabel di bawah ini.

**Tabel 6.2. Pendapat Responden Menurut Umur Tentang Alasan Mengikuti Program Keluarga Berencana ( N = 70 )**

No. Alasan Meng - ikuti Program Kel. Berencana	UMUR RESPONDEN			Jumlah	
	25-29	30-34	35-39	F	%
1. Mengikuti Anjuran Pemerintah	9	2	7	18	25,71
2. Kesehatan	7	-	-	7	10,00
3. KKBS	10	1	3	14	20,00
4. Mengatur Kelahiran	10	4	-	14	20,00
5. Tidak Bertentangan Dengan Agama & Adat	6	-	2	8	11,43
6. Lain - lain	-	-	6	6	8,57
7. Tidak Menjelaskan	-	-	3	3	4,29
<b>Jumlah</b>	<b>42</b>	<b>7</b>	<b>21</b>	<b>70</b>	<b>100</b>

Sumber : Data Primer.

Dari data tersebut di atas terlihat bahwa beberapa alasan dalam mengikuti program keluarga berencana mempunyai proporsi berbeda. Pada umur 25-39 tahun ada 18 responden memberi alasan mengikuti anjuran pemerintah. Dengan demikian tercermin kesetiaan dan kepatuhan terhadap pemerintah lebih utama. Sedangkan 7 responden dari usia 25-29 tahun memberi alasan kesehatan. Selanjutnya 14 responden dari umur 25-39

tahun memberi alasan mendapatkan keluarga kecil bahagia dan sejahtera. Untuk mencapai keluarga kecil bahagia dan sejahtera harus ada pengaturan kelahiran, di sini ada 14 responden dari usia 25-34 tahun memberikan alasan mengatur kelahiran. Dengan demikian mereka sudah mengerti bahwa semakin banyak anak akan kurang menguntungkan dalam perekonomian rumah tangganya, karena semakin berat konsekuensinya terutama untuk membiayai pendidikan, kesehatan dan biaya lainnya juga dituntut banyak perhatian, pikiran dan lainnya.

Lain halnya bagi mereka yang memberi alasan mengikuti program KB karena tidak bertentangan dengan agama dan adat, yaitu 8 responden dengan rincian 6 responden pada umur 25-29 tahun dan 2 responden pada umur 35-39 tahun. Jawaban lain-lain terdapat pada kelompok umur 35-39 tahun dengan alasan anak sudah terlanjur banyak, tidak ingin hamil, asal ikut saja yang terbagi menjadi ikut-ikutan dan pendapat mengatakan yang tidak ikut KB adalah orang "yang mementingkan dirinya sendiri," dengan jumlah 6 responden. Sedangkan untuk jawaban tidak menjelaskan alasannya juga terdapat pada kelompok umur 35-39 tahun dengan jumlah sebanyak 3 responden.

Jadi keikutsertaan kaum wanita dalam program-program

pembangunan (dalam hal ini keluarga berencana) merupakan gerak langkah pembangunan yang dapat memperluas Cakrawala dan menembus sikap fatalisme tradisional, yang dapat melicinkan jalan ke arah suatu rangkaian norma perilaku yang baru. Dengan demikian upaya-upaya meningkatkan jumlah wanita peserta KB akan berpengaruh secara langsung terhadap jumlah kelahiran, sekaligus dapat memberikan dampak yang besar sekali terhadap kesadaran suami dan istri tentang adanya dan dapatnya menggunakan kontrasepsi yang efektif, terhadap diterimanya gagasan keluarga kecil dan terhadap persepsi wanita tentang peranan dan status wanita di luar melahirkan anak.

Demikianlah dengan melihat berbagai data sebagaimana sudah diuraikan di atas serta mendasarkan diri pada berbagai uraian yang ada, dapatlah dilihat bahwa program keluarga berencana telah diterima baik oleh warga masyarakat kelurahan Mangunharjo. Terlepas dari karakteristik responden yang lain, yang terkait dengan pendapat mereka terhadap program keluarga berencana. Akan tetapi dengan terbuktinya semakin meningkatnya jumlah wanita peserta KB setiap tahunnya, telah menunjukkan bahwa adanya perubahan perilaku pada penduduk Mangunharjo (khususnya wanita) dalam mempengaruhi jumlah kelahiran untuk suatu

kehidupan yang lebih memberi jaminan.

#### 6.1.2. Jenis Kelamin Dan Usia

Pada Bab 3 Sub. 3 tertulis, bahwa komposisi jenis kelamin dari jumlah anak masih hidup merupakan faktor pertimbangan penting dalam perubahan perilaku seseorang wanita untuk menambah anak atau tidak. Oleh karena itu, ketika dicanangkan lambang dengan gambar satu anak laki-laki dan satu anak perempuan dengan slogan "Cukup dua anak, laki-laki dan perempuan sama saja", umumnya ada kelompok-kelompok masyarakat tertentu yang masih belum bisa menerimanya. Mereka umumnya masih memandang suatu keluarga belum lengkap, jika tidak memiliki anak yang berbeda jenis kelamin. Hal ini terjadi pula pada sebagian kecil penduduk di Kelurahan Mangunharjo. Keluarga yang mempunyai keinginan yang amat kuat terhadap jenis kelamin anak tertentu atau menginginkan paling tidak ada anak laki-laki dan satu anak perempuan, mungkin akhirnya mempunyai anak yang jauh lebih tinggi dari pada yang dia inginkan semula, sehingga sering terjadi konflik antara keinginan jumlah anak yang sedikit dengan keinginan yang kuat terhadap jenis kelamin tertentu dari anak. Bukan hanya pemeo yang menyatakan banyak anak banyak rejeki, anak membawa rejeki sendiri-

sendiri, tetapi komentar yang diucapkan oleh seorang wanita pedagang yang mengikuti program KB di Kelurahan Mangunharjo, mengatakan walaupun sudah punya anak tiga kalau laki-laki atau perempuan semua, kita masih ingin tambah anak lagi.<sup>12</sup>

Berdasarkan hasil penelitian, masalah jenis kelamin erat kaitannya dengan nilai-nilai sosial budaya, ekonomi dan psikologi anak. Adat istiadat yang kadang-kadang tidak sesuai dengan program pemerintah masih berlaku dan masih dijunjung tinggi, misalnya upacara yang diadakan karena mempunyai dua anak laki-laki atau dua anak perempuan. Sering pula dijumpai anggapan tentang nilai jenis kelamin anak yang dikehendaki, misalnya di daerah Bali anak laki-laki sebagai pewaris harta ataupun adat istiadat keagamaan. Di daerah Jawa atau pada masyarakat Jawa, nilai anak laki-laki lebih tinggi, karena merupakan tempat berlindung di hari tua dan sebagai wali bagi saudara perempuannya. Hal ini tentu saja mempunyai pengaruh terhadap perilaku jumlah kelahiran dalam pembentukan keluarga kecil bahagia dan sejahtera.

Untuk tercapainya program keluarga berencana, maka

-----

<sup>12</sup>Hasil wawancara dengan wanita peserta KB, pada Kecamatan Mayangan di Kelurahan Mangunharjo Probolinggo, bulan Juli 1995;

perlu adanya penyuluhan terutama tentang pemilihan jenis kelamin anak "sex preference". Oleh karena itu pemilihan jenis kelamin dapat mempengaruhi perilaku dalam menentukan jumlah kelahiran.

Menurut Freedman dan Coombs menyimpulkan bahwa dalam hal pemilihan terhadap anak laki-laki terdapat perbedaan yang tajam antara negara industri dan negara sedang berkembang. Namun terdapat pula perbedaan yang nyata antara masyarakat-masyarakat yang sedang berkembang. Selanjutnya mereka mengatakan bahwa pemilihan jenis kelamin berkaitan dengan kepercayaan, misalnya pada kalangan umat Hindu terdapat kepercayaan bahwa anak laki-laki diperlukan untuk melaksanakan upacara kematian bagi orang tuanya dan dengan upacara tersebut arwah orang tua diantarkan ke akhirat, hal ini tidak dapat digantikan oleh anak perempuan.<sup>13</sup>

Namun demikian, dari hasil World Fertility Survey, dipertanyakan sejauh manakah sebenarnya dampak dari preferensi jenis kelamin anak terhadap fertilitas secara keseluruhan. Ada kemungkinan dampaknya tidak

-----  
<sup>13</sup> Freedman dan Coombs dalam Masri Singarimbun, Masalah Penurunan Angka Kelahiran (Aspek-aspek Sosial Budaya Dan Program), LP3ES, Jakarta, 1994. hal. 40;

sebesar yang diperkirakan.<sup>14</sup> Sedangkan Ahmad Haidy Passay mengatakan bahwa banyaknya anak laki-laki masih hidup berperan secara statistik baik dalam mempengaruhi fertilitas maupun hasrat anak ideal.<sup>15</sup> Pada saat penelitian ini dilakukan, dari 70 responden ada 60 % responden yang menginginkan jumlah anak 2 orang (masalah ini telah dibahas tersendiri pada sub bab.3) jika dikaitkan dengan usia responden, maka pada tabel berikut dapat dilihat ada tidaknya perbedaan nilai anak berdasarkan jenis kelaminnya.

-----  
<sup>14</sup> John Cleland dan John Hobcraft, Reproductive Change in Developing Countries : Insights from the World Fertility Survey (Oxford: Oxford University Press, 1985), hal. 192-193, Ibid;

<sup>15</sup> Ahmad Haidy Passay, Faktor-faktor Sosial Ekonomi Yang Mempengaruhi Tingkah Laku Fertilitas Di Indonesia, Lembaga Demografi FE-UI, Jakarta, 1982, hal. 56;

**Tabel 6.3. Pendapat Responden Menurut Umur Tentang Ada-Tidaknya Perbedaan Nilai Anak Berdasarkan Jenis Kelamin ( N = 70 )**

Pendapat Responden Tentang Nilai Anak Dari Jenis Kelamin	UMUR RESPONDEN						TOTAL
	25 - 29		30 - 34		35 - 39		
	F	%	F	%	F	%	
Laki-laki lebih penting.	1	1,43	1	1,43	5	7,14	7
Perempuan lebih penting	1	1,43	2	2,86	7	10,00	10
Laki-laki dan Perempuan sama saja	40	57,14	4	5,71	9	12,86	53
<b>Jumlah</b>	<b>42</b>	<b>60,00</b>	<b>7</b>	<b>10,00</b>	<b>21</b>	<b>30,00</b>	<b>70</b>

Sumber : Data Primer.

Berdasarkan data yang diperoleh 53 responden dari semua usia tidak membedakan nilai anak berdasarkan jenis kelaminnya. Jadi hanya 7 responden yang menganggap anak laki-laki lebih penting daripada anak perempuan, 10 responden yang lain menganggap anak perempuan lebih penting daripada anak laki-laki. Kenyataan ini sejalan dengan arti keluarga kecil seperti yang diinginkan oleh pemerintah melalui program keluarga berencana, yaitu dengan slogan "Cukup dua anak, laki-laki dan perempuan sama saja." Dengan demikian kesadaran responden akan bentuk keluarga kecil yang menyatakan dua anak cukup, laki-laki perempuan sama saja ternyata semakin meningkat.

Hal ini berarti responden tidak mempersoalkan jenis kelaminnya dan telah sesuai seperti yang diinginkan oleh program keluarga berencana. Meskipun ada salah satu responden yang mengatakan :

"Kalau 2 orang anak ya masih kurang, apalagi kalau jenis kelaminnya belum lengkap. Jadi kalau ada anak laki-laki ya harus ada anak perempuan, karena bagi saya anak perempuan lebih berarti terutama pada saat tua nanti. Anak merupakan kebanggaan dan membawa rejeki sendiri-sendiri."<sup>16</sup>

Dalam proses ini peranan program keluarga berencana sangat besar, oleh karena itu pelayanan kontrasepsi harus diberikan kepada semua wanita yang secara aktif melakukan hubungan seks, kalau tidak maka pengaruh penundaan usia kawin akan kecil sekali. Juga terdapat bukti yang menunjukkan bahwa wanita yang menikah pada usia lebih lambat cenderung untuk melahirkan anak-anaknya pada jarak kelahiran yang lebih dekat dibandingkan dengan mereka yang menikah pada usia yang lebih muda, hal tersebut tentu saja mengurangi akibatnya terhadap penundaan usia kawin. Pengaruh penundaan usia kawin di Kelurahan Mangunharjo sudah meningkat (periksa tabel 3.1. pada sub 1 bab 3), karena dengan menanggulangi usia perkawinan

-----  
<sup>16</sup> Hasil wawancara dengan wanita peserta KB, pada Kecamatan Mayangan di Kelurahan Mangunharjo Probolinggo, bulan Juli 1995;

mempunyai kaitan yang penting terhadap jumlah kelahiran dan terhadap tingkat pertumbuhan penduduk.

Hal ini sesuai dengan pendapat Kingsley Devis dan J. Blake, bahwa : faktor meningkatnya usia kawin wanita berkaitan dengan program KB dalam upaya menurunkan angka kelahiran.<sup>17</sup>

Jadi suatu kenaikan usia kawin akan memberikan potensi yang penting dalam mengurangi rerata jumlah anak dan meningkatkan kesehatan, status wanita melalui penundaan kelahiran dan perluasan pendidikan.

Oleh karena itu dapat disimpulkan, bahwa perubahan sikap dan perilaku penduduk di Kelurahan Mangunharjo telah mengalami proses dalam menuju keluarga kecil bahagia dan sejahtera.

Melalui penerimaan program KB, maka pola hidup keluarga dapat berkait dengan mengatur jumlah kelahiran, tanpa membedakan nilai anak dengan pemilihan jenis kelamin. Laki-laki atau perempuan, tapi yang lebih pasti dan penting adalah akan lahir manusia-manusia pembangunan yang memiliki kepercayaan atas diri sendiri, selalu siap mengatasi perubahan sosial

---

<sup>17</sup> Kingsley Devis dan J. Blake, " Sosial Structure and Fertilitayan Analytic Framework" (Economic Development Cultural Change IV, 1956, hal. 221-235) dalam S.G. Made Mamas, Penurunan Tingkat Kelahiran Di Indonesia Dan Kecenderungannya Di masa Datang, LP3ES, Jakarta, 1988, hal. 21;

budaya dalam masyarakat, mampu bekerjasama dengan manusia lain, atas dasar saling pengertian dan menghormati, bermoral tinggi, jujur, tepat janji dan peka pada kepentingan/kesulitan orang lain.

Dalam hal ini Soeryono Soekanto berpendapat bahwa :

"Bukan saja program 2 anak cukup ini telah melembaga dalam masyarakat, tetapi program tersebut telah berlanjut sampai taraf internalized, yang maksudnya adalah suatu taraf perkembangan dimana para anggota masyarakat dengan sendirinya menyadari bahwa tuntutan untuk hanya memiliki dua anak cukup, laki-laki perempuan sama saja, tidak saja merupakan tuntutan dan kesadaran pribadinya sebagai individu, akan tetapi telah pula menjadi kesadaran dan tuntutan masyarakat secara luas."<sup>18</sup>

Sedangkan akibat perkawinan usia muda, hasil penelitian Prof. Hanifah mengungkapkan :

"Perkawinan usia muda dapat menimbulkan kerugian yaitu dari segi kesehatan dapat menimbulkan kanker rahim (KLR), wanita belum siap fisik dan mental, rendahnya tingkat pendidikan, dapat menimbulkan komplikasi pada ibu dan anak serta memperpanjang usia reproduksi yang berpengaruh terhadap lajunya pertumbuhan penduduk."<sup>19</sup>

Oleh karena itu pemahaman dan pengertian tentang manfaat pendewasaan usia perkawinan dan akibatnya, harus terus ditanamkan kepada masyarakat melalui semua pihak pelaksana hukum. Lebih tegas diungkapkan

-----

<sup>18</sup> Soerjono Soekanto, Sosiologi Suatu Pengantar, Rajawali, Jakarta, 1982, hal. 197;

<sup>19</sup> Hanifah dalam Nani Soewondo, et al., Pengantar Hukum Dan Kependudukan, Model 2, Konsorsium Ilmu Hukum bekerja sama dengan BKKBN, Jakarta, 1983, hal. 29-30;

bahwa kepribadian individu tidak selamanya statis, akan tetapi selalu berkembang sesuai dengan bertambahnya usia. Semakin dewasa seseorang, semakin dewasa pula kepribadiannya dan seseorang punya rasa tanggung jawab, yang dituntut untuk saling melindungi serta bekerjasama dalam menghadapi masalah.

Berdasarkan uraian di atas, pada penduduk Kelurahan Mangunharjo telah memenuhi aturan-aturan hukum yang berlaku, walaupun ada sebagian kecil (10%) masyarakat yang masih tidak setuju terhadap penundaan usia kawin. Hal ini menunjukkan bahwa masyarakat berlaku, walaupun ada sebagian kecil (10%) masyarakat yang masih tidak setuju terhadap penundaan usia kawin. Hal ini menunjukkan bahwa masyarakat Mangunharjo (80%) menyetujui adanya penundaan usia kawin untuk membangun kesehatan, sehingga anak-anak yang dilahirkan akan lebih baik dan lebih sehat. Selanjutnya perilaku masyarakat ini telah berakibat pada jumlah kelahiran dalam mewujudkan keluarga kecil bahagia dan sejahtera.

### **6.1.3. Pendidikan**

Peranan faktor pendidikan terhadap perubahan perilaku penduduk sangat erat berkaitan dengan jumlah kelahiran dalam menuju keluarga kecil bahagia dan sejahtera.

Tingkat pendidikan suami tidak selalu dominan dalam menentukan kebijaksanaan keluarga, akan tetapi sebaliknya pendidikan istri dapat merubah atau membentuk kebijaksanaan dalam mengatur anak dalam keluarga. Pendidikan istri dapat merubah sikap dan pandangan hidup keluarga, sehingga hal itu akan meluas kepada masyarakat luas. Dalam hal ini yang akan dibahas hanya pendidikan istri/wanita.

Pendidikan dapat digunakan sebagai tolok ukur kemajuan suatu negara. Di Indonesia pendidikan penduduk merupakan hal yang mendapatkan perhatian, karena peningkatan pendidikan penduduk merupakan salah satu kebijaksanaan kependudukan yang sedang dilaksanakan. Sebagai upaya dalam menata, mengembangkan, memantapkan serta mengutamakan pemerataan dengan melengkapi berbagai ketentuan peraturan perundang-undangan, maka diadakan gerakan wajib belajar, peningkatan pendidikan adalah kebijaksanaan yang tepat.

Momentum yang baik ini tampak dipergunakan sebaik-baiknya oleh kaum wanita, terbukti dari semakin tingginya tingkat ketrampilan yang dimiliki dan semakin banyaknya jumlah wanita yang masuk ke jalur pendidikan sekolah dan luar sekolah. Sehingga semakin efisien pula pola atau sistem yang diterapkan dalam kehidupan rumah tangganya. Oleh sebab itu, adalah

penting artinya bagi wanita jika dapat memperoleh dukungan yang diperlukan untuk membantu mereka, guna mengambil alih tanggung jawab untuk menentukan jumlah anak mereka sendiri dan menentang tekanan-tekanan sosial, yang menghendaki banyak anak sebagai sumber nilai statusnya di lingkungan keluarga dan masyarakat.

Tingkat pendidikan responden di daerah Mangunharjo dikatakan cukup tinggi, karena mayoritas mendapat pendidikan SLTA sebanyak 38 responden (54,28 %), 17 responden (24,29%) mendapatkan pendidikan SLTP, sedangkan 7 responden (10%) mendapatkan pendidikan PT dan 8 responden (11,43%) mendapatkan pendidikan SD. Untuk lebih jelasnya, dapat dilihat pada tabel di bawah ini.

**Tabel 6.4. Tingkat Pendidikan Berdasarkan Umur Responden di Mangunharjo ( N = 70 )**

Tingkat Pendidikan Responden	KELOMPOK UMUR						JUMLAH	
	25 - 29		30 - 34		35 - 39			
	F	%	F	%	F	%	F	%
Tamat S.D.	-	-	-	-	8	11,43	8	11,43
Tamat SLTP	10	14,29	-	-	7	10,00	17	24,29
Tamat SLTA	26	37,14	7	10,00	5	7,14	38	54,28
Perguruan Tinggi	6	8,57	-	-	1	1,43	7	10,00
<b>Jumlah</b>	<b>42</b>	<b>60,00</b>	<b>7</b>	<b>10,00</b>	<b>21</b>	<b>30,00</b>	<b>70</b>	<b>100,00</b>

Sumber : Data Primer.

Berdasarkan tabel di atas, menunjukkan semakin merata tingkat pendidikan masyarakat, sehingga dirasakan hampir seluruh lapisan masyarakat telah mengenyam dunia pendidikan. Kenyataan ini membuktikan, bahwa pendidikan wanita Mangunharjo yang berusia muda lebih meningkat tingkat pendidikannya. Pada umumnya wanita yang telah menyelesaikan pendidikannya akan mempunyai jumlah anak yang lebih sedikit, bila dibandingkan dengan wanita yang tidak berpendidikan sama sekali (tidak tamat SD).

Hal ini sesuai dengan pendapat Ahmad Haidy Passay, bahwa penurunan fertilitas akan lebih cepat tercapai melalui peningkatan pendidikan terutama pendidikan istri/wanita.<sup>20</sup>

Nampaknya pendidikan dapat memperlemah kekangan tradisional terhadap jumlah kelahiran, misalnya pantang melakukan hubungan seks setelah melahirkan, tanpa cukup rangsangan untuk menggunakan alat kontrasepsi untuk mengimbangi perubahan-perubahan tersebut. Dengan demikian melalui pendidikan akan berkait dengan jumlah kelahiran, sehingga merangsang wanita memperoleh pekerjaan yang dapat memberikan hasil dan

---

<sup>20</sup> Ahmad Haidy Passay, Op.Cit., hal. 48;

pendapatan yang lebih besar, membuka pikiran mereka terhadap pemikiran-pemikiran dan informasi modern serta adanya komunikasi yang baik antara suami-isteri. Pendidikan pada wanita juga memberikan peningkatan kesehatan dan gizi pada anak-anak yang dilahirkan, sehingga terjadilah suatu proses sosialisasi mengenai nilai dan norma baru tentang kedudukan wanita dalam keluarga, yaitu peran ganda wanita dalam keluarga.

Makin tinggi pendidikan wanita/ibu, makin mampu dalam mengambil keputusan untuk memenuhi kebutuhan-kebutuhan, seperti menentukan jumlah anak yang diinginkan agar dapat mendidik dan membuat anak sukses, menjaga kesehatan sewaktu hamil, agar lahir anak yang sehat dan sebagainya. Tabel di bawah ini menunjukkan bahwa tingkat pendidikan ibu di Kelurahan Mangunharjo, berkait erat dengan penentuan jumlah anak yang diinginkan.

**Tabel 6.5. Pendapat Responden Tentang Jumlah Anak Yang Diinginkan Menurut Tingkat Pendidikan Responden ( N - 70 )**

Jumlah Anak yang diinginkan	TINGKAT PENDIDIKAN RESPONDEN								Jumlah	
	S.D		S.L.T.P		S.L.T.A		P.T.			
	F	%	F	%	F	%	F	%	F	%
Satu Org	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Dua Org	-	-	7	10,00	29	41,43	6	8,57	42	60,00
Tiga Org	1	1,43	10	14,29	9	12,85	1	1,43	21	30,00
> 3 Org	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Terserah Tuhan	7	10,00	-	-	-	-	-	-	7	10,00
<b>Jumlah</b>	<b>8</b>	<b>11,43</b>	<b>17</b>	<b>24,29</b>	<b>38</b>	<b>54,28</b>	<b>7</b>	<b>10,00</b>	<b>70</b>	<b>100,00</b>

Sumber : Data Primer.

Keterangan : Jumlah Anak Yang Diinginkan adalah Jumlah Anak Masih Hidup + Anak Tambahan.

Dengan menggunakan umur responden (periksa tabel 2), ternyata dalam polanya tidak mengalami perubahan, yaitu yang berkaitan dengan jumlah anak yang diinginkan. Ini berarti, bahwa peningkatan pendidikan wanita di Kelurahan Mangunharjo akan mempertinggi usia kawin pertama, juga akan memperpendek masa reproduksi yang kemudian menurunkan jumlah kelahiran (periksa tabel 15).

Telah disinggung bahwa, peranan faktor pendidikan wanita terhadap kesehatan sangat erat dan besar. Gaya hidup sehat ini, akan menentukan kemampuan mental

serta fisik dalam menuntut pendidikan yang lebih tinggi. Oleh karena itu, untuk mendapatkan "bibit unggul" yang diharapkan, pendidikan, tingkat kecukupan gizi dan kalori selama umur balita harus diperhatikan.

Caldwell, seperti dikutip oleh Helen Ware dalam Kartono M., mengemukakan teorinya bagaimana pendidikan ibu ada kaitannya dengan tingkat kesehatan keluarganya, yaitu :

- Pendidikan mengurangi sikap fatalisme ketika anaknya sakit;
- Pendidikan meningkatkan kemampuan untuk memanfaatkan kesempatan dan sarana yang ada, untuk menyelamatkan anaknya yang sedang sakit;
- Pendidikan mengubah keseimbangan dalam menjaga kesehatan keluarga, yaitu dari sikap "tradisional" yang mengutamakan kepentingan suami atau mertua, ke sikap yang lebih seimbang terhadap kepentingan anak-anaknya.<sup>21</sup>

Sajian pada tabel di bawah ini, menunjukkan pendapat responden di Kelurahan Mangunharjo, dalam memanfaatkan kesempatan dan sarana penyembuhan anak

-----

<sup>21</sup>Kartono Mohammad, Perananan Keluarga Dalam Kesehatan, dalam Kependudukan Dan Keluarga Berencana, LP3ES, Jakarta, Prisma No. 3 Tahun 1988, hal. 38;

menurut tingkat pendidikan :

**Tabel 6.6. Pendapat Responden Menurut Tingkat Pendidikan Terhadap Sarana Untuk Penyembuhan Anak ( N = 70 )**

Tingkat Pendidikan Responden	Sarana Untuk Penyembuhan Anak			Jumlah	
	Dokter	Puskesmas	Posyandu	F	%
Tamat S.D.	1	7	-	8	11,43
Tamat SLTP	3	14	-	17	24,29
Tamat SLTA	26	12	-	38	54,28
Perguruan Tinggi	7	-	-	7	10,00
Jumlah	37	33	-	70	100,00

Sumber : Data Primer.

Dari tabel di atas, terlihat bahwa sarana yang dimanfaatkan untuk menyelamatkan anaknya yang sakit adalah dokter dan Puskesmas. Sedangkan Posyandu (Pos Pelayanan Terpadu) oleh masyarakat banyak dikunjungi dalam rangka melaksanakan imunisasi (yang dilakukan 4 kali) dan penimbangan balita, yang merupakan kegiatan dan dilakukan setiap bulan. Hal ini diselenggarakan oleh kader terlatih di bidang KB dan kesehatan yang berasal dari anggota PKK, tokoh masyarakat, pemuda dan tenaga medis.

Namun demikian, dalam pelaksanaannya ada 30 % yang tidak datang ke Posyandu, karena anak mereka sudah

dewasa dan bukan balita lagi. Untuk lebih jelasnya, kita perhatikan tabel dibawah ini.

**Tabel 6.7. Sikap Ibu Menurut Tingkat Pendidikan Terhadap Kunjungan Ke Posyandu ( N = 70 )**

Sikap Ibu	TINGKAT PENDIDIKAN RESPONDEN				Jumlah	
	S.D.	S.L.T.P	S.L.T.A	P.T.	F	%
Ya	1	6	35	7	49	70
Tidak	7	11	3	-	21	30
Jumlah	8	17	38	7	70	100

Sumber : Data Primer.

Berdasarkan tabel di atas, nampak jelas bahwa masyarakat di lokasi penelitian berperan aktif untuk mengunjungi posyandu dalam rangka mendukung pelaksanaan program KB. Hal ini terbukti 70 % ibu menyatakan ya untuk membawa anaknya (balita) ke Posyandu. Jadi kesadaran ibu-ibu dalam kegiatan Posyandu cukup baik, khususnya ibu-ibu yang mempunyai balita, untuk menimbang dan mengimunisasikan balitanya. Hal ini sesuai dengan tanggapan ibu yang selalu membawa anak atau bayinya mengunjungi Posyandu, yaitu :

Untuk mengetahui apakah anak atau bayi saya tumbuh dengan sehat, karena dengan penimbangan itu saya dapat mengetahui berat ringannya tubuh anak saya.

Sebab balita itu kan paling gampang sakit. Jadi saya dapat mengetahui pertumbuhan kesehatan anak saya

setiap bulannya. Itu saja. <sup>22</sup>

Berdasarkan uraian di atas, dapat disimpulkan bahwa jumlah wanita peserta KB, jenis kelamin dan usia serta pendidikan erat berkaitan dengan perilaku wanita/responden di Kelurahan Mangunharjo dalam menentukan jumlah kelahiran untuk menuju keluarga kecil bahagia dan sejahtera. Menurut Yaumil C. Agoes Achir, mengatakan bahwa :

Dalam keluarga fungsi wanita menjadi semakin penting, bukan sekedar disegi reproduktif dan sosial, tetapi diharapkan untuk aktif sebagai pelaku "income generating", bersama-sama dengan suami yang merupakan mitra setia dan seajar.<sup>23</sup>

Dengan demikian, faktor manusia yang merupakan pelaku atau pelaksana dalam Program Keluarga Berencana memegang peranan penting. Hal ini tidak terlepas dari Petugas Lapangan Keluarga Berencana (PLKB) didalam memberikan informasi tentang Program Keluarga Berencana kepada masyarakat. Tak pelak lagi, bahwa seorang PLKB yang bekerjasama dengan petugas kesehatan merupakan petugas yang paling aktif di dalam menyampaikan informasi, melalui komunikasi langsung

-----  
<sup>22</sup> Hasil wawancara dengan wanita peserta KB, pada Kecamatan Mayangan di Kelurahan Mangunharjo Probolinggo, bulan Juli 1995;

<sup>23</sup> Yaumil C. Agoes Achir, Pembangunan Keluarga Sejahtera Sebagai Wahana Pembangunan Bangsa, LP3ES, Jakarta, Prisma No. 6 Tahun 1994, hal. 5;

dan bimbingan tentang Program Keluarga Berencana pada masyarakat di lokasi penelitian (Kelurahan Mangunharjo).

## 6.2. Peranan Anak Terhadap Keluarga

Kelahiran seorang anak dari pasangan suami-isteri belum tentu merupakan peristiwa kelahiran yang telah direncanakan dan dipersiapkan dengan mantap.

Demikian juga, kelahiran seorang anak semata-mata bukanlah bersumber pada dorongan biologis dan ekonomis semata. Di samping itu, adanya dorongan untuk memiliki anak juga berkaitan dengan faktor sosial, seperti adanya keinginan untuk memperoleh penghargaan sosial atau kesinambungan generasi.<sup>24</sup>

Seorang isteri dikatakan telah mempunyai nilai, apabila isteri itu sudah berfungsi sebagai ibu atau sudah mempunyai anak. Dengan demikian dapat dikatakan atau paling tidak diperkirakan bahwa setiap keluarga (pasangan suami - isteri) sudah merasa puas dan bernilai kalau sudah mempunyai anak. Ini berarti, kehadiran seorang anak dalam kehidupan keluarga adalah merupakan suatu kebanggaan tersendiri dan mempunyai nilai yang tinggi.

-----  
<sup>24</sup> James T. Fawcett, Psikologi Dan Kependudukan Masalah-Masalah Penelitian Tingkah Laku Dalam Fertilitas Dan Keluarga Berencana, Rajawali, Jakarta, 1984, hal. 60;

Kehadiran anak juga mempunyai nilai yang positif, dalam arti kehadiran anak lebih menguntungkan daripada merugikan keluarga, karena anak mempunyai nilai lebih tinggi dari pada harta kekayaan. Di samping nilai anak tersebut di atas, tersembunyi setumpuk harapan dari orang tua yang dibebankan kepada anak. Seperti ada ungkapan yang menyatakan anak diharapkan dapat "mikul dhuwur mendem jero", yang berarti anak harus menghormati, menjunjung tinggi serta membantu dan merahasiakan apa yang sebenarnya harus dirahasiakan orang tua.

Selanjutnya kehadiran anakpun dapat diharapkan untuk melanjutkan keturunan orang tua, agar tidak punah sejarah hidupnya. Pandangan tersebut di atas, sejalan dengan apa yang diketengahkan Paul Meyer, sebagai berikut :

"Segi ekonomis, anak adalah merupakan jaminan dihari tua, juga bantuan tenaga (usaha tani, dagang maupun bantuan dirumah). Segi sosial, seperti adanya kemajuan hubungan suami - isteri, kesinambungan garis keturunan, sedangkan segi psikologis, yaitu adanya perasaan bangga serta adanya teman hidup untuk menambah harmonisnya keluarga".<sup>25</sup>

Oleh karena itu untuk mengetahui pendapat responden (ibu) terhadap pernyataan yang mengatakan, tentang bagaimanakah peranan anak dalam keluarga, baik yang bersifat

-----

<sup>25</sup> Terence H. Hull, Hubungan Antara Nilai, Keinginan Mempunyai Anak Dan Fertilitas, dalam Paul Meyer Loka karya Nilai Anak Di Indonesia, PPSK, UGM, Yogyakarta, 1978, hal. 73;

ekonomi (anak adalah menguntungkan dan dapat digunakan sebagai jaminan di hari tua nanti), psikologi (anak adalah sebagai perekat ikatan perkawinan antara suami-isteri/orang tua) dan sosial/kultural (anak adalah sebagai penerus keturunan atau penerus nama keluarga). Untuk itu lebih jelasnya kita perhatikan tabel di bawah ini.

**Tabel 6.8.                    Pendapat Responden Menurut Jumlah Anak Yang Diinginkan Terhadap Peranan Anak Dalam Keluarga ( N - 70 )**

Jumlah Anak yang di inginkan	PERANAN ANAK DALAM KELUARGA						Jumlah	
	Ekonomi		Psikologi		Sosial		F	%
	F	%	F	%	F	%		
Satu Org	-	-	-	-	-	-	-	-
Dua Org	7	10,00	21	30,00	14	20,00	42	60,00
Tiga Org	11	15,71	10	14,29	-	-	21	30,00
> 3 Org	-	-	-	-	-	-	-	-
Terserah Tuhan	-	-	-	-	7	10,00	7	10,00
<b>Jumlah</b>	<b>18</b>	<b>25,71</b>	<b>31</b>	<b>44,29</b>	<b>21</b>	<b>30,00</b>	<b>70</b>	<b>100,00</b>

Sumber : Data Primer.

Keterangan : Jumlah Anak Yang Diinginkan adalah Jumlah Anak Masih Hidup + Anak Tambahan.

Berdasarkan tabel di atas, peranan anak dalam keluarga di daerah penelitian Mangunharjo adalah sebagai perekat ikatan perkawinan orang tua, yaitu 31 responden ( 44,29 % )

yang menyatakan pentingnya dari anak bersifat psikologi. Hal ini sesuai dengan pendapat beberapa responden yang mengatakan :

"Setelah berumah tangga dan mempunyai anak merupakan kepuasan bagi seorang wanita. Sehingga alasan untuk bercerai harus dipikir secara matang terlebih dahulu. Adanya anak dapat untuk memperbaiki hubungan suami-isteri. Maksudnya, begini peran anak sebagai peredam konflik (apabila suami-isteri selagi marahan)".<sup>26</sup>

Sedangkan 21 responden ( 30 % ) menyatakan pentingnya dari anak bersifat sosial/kultural, yaitu sebagai penerus keturunan atau penerus nama keluarga. Salah seorang responden mengemukakan pendapatnya :

"Bahwa, saya pribadi adanya anak untuk mempertahankan martabat keluarga (drajat). Disamping anak sebagai sumber kebanggaan juga dapat memberikan cucu untuk hiburan dan luapan kasih sayang saya pada waktu saya tua nantinya. Artinya, jaminan hari tua saya dalam hal kasih sayang dan perhatian. Dan saya tidak mempersoalkan tentang jenis kelamin anak, atau cucu saya, yang penting ada penerus keturunan".<sup>27</sup>

Selanjutnya, 18 responden ( 25,71 % ) menyatakan pentingnya anak bersifat ekonomi, yaitu anak dapat digunakan sebagai jaminan di hari tua dan menguntungkan. Dalam hal ini ada beberapa pendapat dari responden.

-----  
 26 Hasil wawancara dengan wanita peserta KB, pada Kecamatan Mayangan di Kelurahan Mangunharjo Probolinggo, bulan Agustus 1995;

27 Hasil wawancara dengan wanita peserta KB, pada Kecamatan Mayangan di Kelurahan Mangunharjo Probolinggo, bulan Agustus 1995;

Dipandang dari sudut jumlah anak yang diinginkan, 7 responden dengan 2 anak, menyatakan akan sebagai jaminan di hari tua. Salah satu responden menuturkan :

"Bahwa dengan 2 orang anak, saya dapat menyekolahkan lebih tinggi dari saya, kemudian bekerja, agar nantinya dapat membantu kehidupan saya dimasa datang, yaitu pada saat saya sudah tua dan tidak mampu bekerja lagi".<sup>28</sup>

Sementara 11 responden lainnya, menyatakan anak sebagai keuntungan ekonomi, anak dapat membantu bekerja (bantuan tenaga kerja).

"Kalau anak hanya 2 orang, rasanya kurang pas, yang pas itu 3 orang. Karena saya bekerja, maka anak saya yang besar dapat mengasuh adiknya dan membantu mengurus rumah tangga, dari pada saya mengeluarkan uang untuk pembantu, apabila biaya pembantu sekarang kan mahal. Lebih baik saya pergunakan untuk kepentingan anak-anak saya, karena 2 orang anak saya masih sekolah dan yang satu sudah bekerja. Itu yang saya rasakan lebih baik".<sup>29</sup>

Jelaslah, bahwa peranan anak dalam keluarga yang bersifat ekonomi (sebagai sumber tenaga kerja) membuktikan bukan yang paling kuat/dominan. Karena bantuan tenaga kerja di sini lebih bersifat bantuan untuk pekerjaan keluarga. Hanya sebagian kecil responden yang mengharapkan agar anaknya membantu di kemudian hari, sehingga mereka masih -----

<sup>28</sup> Hasil wawancara dengan wanita peserta KB, pada Kecamatan Mayangan di Kelurahan Mangunharjo Probolinggo, bulan Agustus 1995;

<sup>29</sup> Hasil wawancara dengan wanita peserta KB, pada Kecamatan Mayangan di Kelurahan Mangunharjo Probolinggo, bulan Agustus 1995;

menganggap anak sebagai "human capital".

Demikian pula pendapat masyarakat Mangunharjo, menurut jumlah anak yang diinginkan terhadap peranan anak dalam keluarga baik yang bersifat psikologi dan sosial, menyatakan bahwa orang tua mempunyai tanggung jawab penuh terhadap anaknya selain keuntungan yang diperolehnya. Sudah semestinya orang tua tidak memandang anak hanya dari segi keuntungan karena mempunyai anak, akan tetapi sebaliknya orang tua harus bertanggung jawab penuh terhadap anak demi masa depan anak atau masa depan dari orang tua sendiri.

Jawaban yang paling menarik, menurut jumlah anak yang diinginkan terhadap peranan anak dalam keluarga yang bersifat sosial, dengan jumlah anak yang diinginkan terserah Tuhan, ada 7 responden (10 %) menyatakan :

"Kalau memang saya diberi anak lebih dari 2 atau 3, ya tidak apa-apa. Bagi saya yang terpenting adalah ada anak yang dapat meneruskan keturunan. Kalau masalah mengurus dan merawat anak, hal itu merupakan kewajiban seorang ibu".<sup>30</sup>

Jelas jawaban dari kelompok responden tersebut di atas terkesan lebih berani menanggung resiko dan dengan nada yang cenderung optimis. Sedangkan secara umum pendapat responden menurut jumlah anak yang diinginkan terhadap peranan anak dalam keluarga yang bersifat ekonomi, psikologi

-----

<sup>30</sup> Hasil wawancara dengan wanita peserta KB, pada Kecamatan Mayangan di Kelurahan Mangunharjo Probolinggo, bulan Agustus 1995;

dan sosial, yaitu adanya perasaan cemas/kuwatir kalau anak menderita sakit, maka biaya penyembuhan sangatlah besar, waktu banyak yang terbuang dan yang terpenting lagi adalah adanya perasaan takut kehilangan anaknya, yang selalu menghantui pikiran mereka (ibu-ibu di daerah penelitian yaitu Mangunharjo).

Jika dikaitkan dengan tingkat pendidikan yang semakin meningkat dan meluas di lingkungan masyarakat, khususnya ibu-ibu di Kelurahan Mangunharjo, tentu ada kaitannya dengan keinginan ibu dalam meningkatkan pendidikan anak, gizi, kesehatan anak dan sebagainya. Keadaan ini semua dapat berpengaruh dalam usaha perencanaan jumlah keluarga atau perencanaan jumlah anak yang diinginkan.

Dari penelitian ini, ketika ditanyakan pada responden bagaimanakah keinginan ibu terhadap pendidikan anak di masa datang ?. Umumnya sebagian besar cenderung untuk menyekolahkan anaknya setinggi mungkin (sampai tamat Perguruan Tinggi) yaitu 57 responden ( 81,43 % ). Sedikit sekali yang menyatakan sama dengan orang tuanya, yaitu 4 responden ( 5,71 % ). Sedangkan, 9 responden ( 12,86 % ) lainnya memberikan kebebasan pada anak untuk mengambil keputusan. Selanjutnya, lihat tabel di bawah ini :

**Tabel 6.9. Keinginan Ibu / Responden Terhadap Pendidikan Anak Di Masa Datang Menurut Pendidikan Responden ( N = 70 )**

Keinginan Terhadap Pendidikan Anak - Anak.	TINGKAT PENDIDIKAN RESPONDEN								Jumlah	
	S.D		S.L.T.P		S.L.T.A		P.T.			
	F	%	F	%	F	%	F	%	F	%
Disekolahkan setinggi mungkin	6	8,57	14	20,00	31	44,29	6	8,57	57	81,43
Sama dengan orang tua	1	1,43	3	4,28	-	-	-	-	4	5,71
Terserah pada anak mereka	1	1,43	-	-	7	10,00	1	1,43	9	12,86
<b>Jumlah</b>	<b>8</b>	<b>11,43</b>	<b>17</b>	<b>24,28</b>	<b>38</b>	<b>54,29</b>	<b>7</b>	<b>10,00</b>	<b>70</b>	<b>100,00</b>

Sumber : Data Primer.

Nampak pada tabel di atas, bahwa semakin tinggi pendidikan ibu, mereka menginginkan sekolah anaknya setinggi mungkin. Harapan mereka menyekolahkan setinggi mungkin agar anak-anaknya lebih baik kehidupannya dari pada orang tuanya. Selanjutnya mereka mengatakan dapat menjadi kebanggaan keluarga sekaligus sebagai perekat tali perkawinan orang tua. Walaupun ada responden yang menyatakan, anak-anak disekolahkan setinggi mungkin dengan harapan dapat membantu mereka di hari tua mereka (anak sebagai jaminan di hari tua).

Selanjutnya responden yang memberi jawaban anaknya disekolahkan sama dengan orang tuanya (mereka), tidak mau memberikan alasannya dan hanya ada 4 responden. Sedangkan yang menyatakan terserah pada anak-anak, mereka berpendapat, sebagai orang tua memberikan pengarahan tentang kebebasan yang diberikan kepada anak-anaknya. Agar anak-anak mereka dalam mengetrapkan peranannya dalam keluarga tidak dengan perasaan tertekan, karena harus menurut tuntutan orang tua. Jadi dalam hal ini keinginan responden (ibu) untuk mempengaruhi keputusan anak-anak mereka di masa datang tidak dilakukan, bahkan cenderung memberikan kebebasan kepada anak-anaknya untuk mengambil keputusan sendiri.

Dengan demikian pada bagian ini yaitu, peranan anak terhadap keluarga untuk sementara dapat disimpulkan, bahwa peranan anak dipandang dari sifat ekonomi tidak merupakan investasi yang baik (sebagai sumber tenaga kerja), karena biayanya tinggi dan sebaliknya manfaat ekonominya rendah. Hal ini bukanlah merupakan alasan yang terpenting, melainkan anak sebagai kebanggaan yang sekaligus sebagai perekat tali perkawinan orang tua. Perasaan cemas atau khawatir kalau anak sakit, hal ini merupakan alasan penting bagi ketiga sifat (ekonomi, psikologi dan sosial/kultur) tentang peranan anak dalam keluarga. Oleh karena itu peranan anak dalam keluarga di daerah penelitian, yaitu Kelurahan Mangunharjo erat

berkait dengan perilaku penduduk (ibu) dalam menentukan jumlah kelahiran untuk menuju pada keluarga kecil bahagia dan sejahtera, dengan memperkecil jumlah keluarga mereka.

### **6.3. Jumlah Anak Dalam Keluarga Dan Kaitannya Terhadap Kesejahteraan Keluarga.**

Program Keluarga Berencana sebagai bagian integral Pembangunan Nasional mempunyai tujuan ganda, yaitu meningkatkan kesejahteraan ibu dan anak, serta mewujudkan keluarga kecil, bahagia dan sejahtera dengan pengendalian kelahiran dan untuk mengendalikan pertumbuhan penduduk. Untuk mencapai tujuan tersebut, pelaksanaan program KB terus dikembangkan dengan program-program pembangunan lainnya yang saling menunjang. Hal tersebut bukanlah pekerjaan mudah. Dalam berbagai kelompok masyarakat bukanlah merupakan hal yang mengherankan, apabila masih ada yang beranggapan bahwa bentuk keluarga yang besar sebagai tipe ideal.

Penjelasan pasal 6 dan pasal 7 U.U. No. 10 tahun 1992 menjabarkan lebih lanjut hak yang ada pada penduduk dalam berbagai matranya. Contoh yang perlu memperoleh perhatian khusus adalah bahwa suku atau kelompok yang mempunyai perilaku kehidupan yang khas, tidak dapat dipaksakan mengubah cara hidupnya agar sama dengan yang lainnya. Perubahannya adalah sesuai dengan perkembangan yang diinginkannya

sendiri.<sup>31</sup> Oleh karena itu pasangan suami isteri dalam menentukan jumlah keluarga mempunyai alasan-alasan yang dianggap paling tepat dan cocok dengan keadaan dirinya. Misalnya, bagaimana kesehatannya, apakah masih mampu untuk melahirkan lagi atau alasan yang lain.

Pasal-pasal mengenai keluarga berencana beserta penjelasannya, mulai dari pasal 16 sampai dengan pasal 23 U.U. No. 10 tahun 1992, memberikan landasan hukum yang kuat bagi upaya penyelenggaraannya, baik dari sudut landasan konseptualnya maupun dari sudut operasionalnya.<sup>32</sup>

Merencanakan, menentukan dan mengatur kelahiran anak adalah merupakan kewajiban dan hak pasangan suami isteri yang bersangkutan. Sebagaimana dalam pasal 18 dan 19 U.U. No. 10 tahun 1992, yang menjelaskan bahwa hak untuk menentukan pilihan, merencanakan dan mengatur jumlah anak dan jarak kelahiran ada pada suami isteri yang merupakan pengakuan hak-hak azasi manusia yang prinsipil. Di sisi lain terkandung makna kewajiban suami isteri yang menjadi tanggung jawabnya sebagai orang tua untuk membangun keluarga sejahtera. Mengingat keluarga sejahtera juga diarahkan guna

-----

<sup>31</sup> Koesnadi Hardjasoemantri, U.U. No. 10 Tahun 1992 Dan Implikasinya Bagi Upaya Pembinaan Perkembangan Kependudukan, Makalah, Penataran Hukum Lingkungan, (Eks) Kerjasama Hukum Indonesia - Belanda, Surabaya, 11-17 Januari 1994, hal. 2;

<sup>32</sup> Ibid, hal. 4;

meningkatkan kesejahteraan keluarga dan membina ketahanan keluarga. Sebagaimana U.U. No. 10 tahun 1992, pasal 1 ayat 11, yang menyatakan :

Keluarga sejahtera adalah keluarga yang dibentuk berdasarkan perkawinan yang sah, mampu memenuhi kebutuhan hidup spiritual dan materiil yang layak bertaqwa kepada Tuhan Yang Maha Esa, memiliki hubungan yang serasi, selaras dan seimbang antar anggota dan antar keluarga dengan masyarakat dan lingkungan.

Sedangkan ketahanan keluarga menurut U.U. No. 10 tahun 1992, pasal 1 ayat 15, yang menyatakan :

Kondisi dinamik dari satu keluarga yang memiliki keuletan dan ketangguhan serta mengandung kemampuan fisik, materiil, psikis, mental dan spiritual guna hidup mandiri dan mengembangkan diri dan keluarganya untuk hidup harmonis dalam meningkatkan kesejahteraan lahir dan kebahagiaan batin.

Terkait erat dengan ketahanan keluarga adalah kemandirian keluarga yang didefinisikan sebagai sikap mental dalam hal berupaya meningkatkan kepedulian masyarakat dalam pembangunan, mendewasakan usia perkawinan, membina dan meningkatkan ketahanan keluarga, mengatur kelahiran dan mengembangkan kualitas dan kesejahteraan keluarga, berdasarkan kesadaran dan tanggungjawab. Oleh karena itu tanggung jawab keluarga meliputi tanggung jawab terhadap kesehatan anggota keluarga, pendidikan, ekonomi, sosial budaya dan lain-lainnya. Dengan demikian, perencanaan keluarga secara matang dapat dilakukan pada saat sebelum perkawinan atau sesudah perkawinan, maksud dari perencanaan saat sebelum perkawinan adalah dengan melaksanakan penundaan perkawinan.

Penundaan perkawinan akan mempunyai arti besar dalam usaha mengatur jumlah kelahiran.

Dalam hal ini untuk mengatasi situasi hidup saat ini di mana kebutuhan hidup manusia semakin beraneka ragam dan semakin sulit didapat. Selain itu banyak anak berarti juga dituntut banyak tenaga, pikiran, perhatian dan sarana yang harus disediakan. Sejalan dengan hal tersebut, ada dua macam beban ekonomi anak, yakni beban finansial dan biaya alternatif ("opportunity cost"). Beban finansial merupakan biaya pemeliharaan langsung, yakni jumlah biaya yang dikeluarkan orang tua untuk makanan, pakaian, rumah, pendidikan dan perawatan kesehatan. Biaya alternatif merupakan biaya yang dikeluarkan atau penghasilan yang hilang karena mengasuh anak. Jika isteri bekerja karena melahirkan dan membesarkan anak-anaknya, maka dia kehilangan gaji yang seharusnya dia terima. Apabila dia bekerja maka ia membayar biaya untuk mengasuh anaknya (baby sister atau pembantu rumah tangga biasa) juga merupakan biaya alternatif.<sup>33</sup>

Penundaan perkawinan adalah cara yang cocok untuk merencanakan keluarga, dengan menggunakan metode-metode yang tidak mengurangi martabat manusia sebagai wujud keluarga

-----

<sup>33</sup> David Lucas dan Paul Meyer, Ekonomi Kependudukan Dan Nilai Anak, dalam David Lucas, dkk., Pengantar Kependudukan (Yogyakarta, Gajah Mada University Press, 1984) hal. 157;

yang bertanggung jawab akan masa depan anak-anaknya, juga sekaligus dapat digunakan untuk usaha pembentukan keluarga kecil.

Mengatur kelahiran sesudah perkawinan dalam pelaksanaannya kemungkinan lebih sulit. Pengaturan kelahiran dapat dilakukan dengan penundaan kelahiran anak pertama, mengatur jarak antara kelahiran anak atau dengan cara menentukan jumlah anak tertentu yang diinginkan. Setelah jumlah anak yang diinginkan tercapai kemudian tidak melahirkan lagi.

Pelaksanaan pengaturan kelahiran akan berkaitan dengan tingkat penghasilan, keadaan ini erat berkait dengan oleh kekuatan dan kemampuan keluarga sendiri. Selanjutnya suatu peningkatan pendapatan bagi keluarga-keluarga berpenghasilan rendah dapat menciptakan suatu iklim harapan di mana para orang tua dapat membatasi jumlah kelahiran, agar dapat menjamin masa depan yang lebih baik bagi anak-anaknya yang sudah ada.

Namun demikian, dapat juga terjadi mereka yang berpenghasilan tinggi, ingin menambah jumlah anaknya. Hal ini terjadi, karena mereka berpikiran bahwa keluarga besar merupakan keluarga bahagia dan anak dapat meneruskan nama keluarga. Bogue dalam James. T. Fawcett mengemukakan, bahwa kondisi yang menyebabkan suatu keluarga memiliki motif-motif fertilitas (jumlah kelahiran) yang rendah memang salah satunya adalah, agar keluarga tersebut bisa menghindari

MILIK  
PERPUSTAKAAN  
UNIVERSITAS AIRLANGGA  
SURABAYA

akibat-akibat memburuknya kondisi ekonomis, jika harus berbagi kembali dengan akibat munculnya penghuni rumah yang baru, yang lebih parah karena bertambahnya jumlah anak.<sup>34</sup>

Dengan demikian, pikiran-pikiran yang lebih rasional tentu saja dapat memberikan alasan tertentu pada masyarakat atau keluarga dalam merencanakan jumlah anak tertentu, sehingga masyarakat atau keluarga mampu memperbandingkan kesulitan dan kesenangan yang diperoleh dari anak mereka.

Sajian tabel berikut ini, memberikan gambaran bahwa responden di daerah penelitian Mangunharjo, yang mempunyai penghasilan tinggi cenderung mengarah pada pemilikan jumlah anak lebih sedikit, dibanding dengan responden yang berpenghasilan rendah. Jadi kelompok responden yang memiliki status ekonomi tinggi atau penghasilan tinggi, justru menginginkan anak sedikit. Sunarto Zamroni, dkk. memberikan pendapat :

Karena dengan kenaikan pendapatan keluarga yang akan diikuti pula oleh keputusan untuk membatasi besarnya jumlah keluarga.<sup>35</sup>

-----  
 34 James.T. Fawcett, Op.cit., hal. 66;

35 Sunarto Zamroni, dkk., Hubungan Antara Status Ekonomi Pekerjaan Isteri Dan Norma Keluarga Kecil di Kecamatan Sleman, Kabupaten Sleman-Yogyakarta, Laporan, IKIP Yogyakarta, 1981, hal. 5a;

**Tabel 6.10. Pendapat Responden Tentang Penghasilan Responden Menurut Jumlah Anak Yang Diinginkan.**  
( N = 70 )

Jumlah Anak yang diinginkan.	TINGKAT PENGHASILAN								Jumlah	
	S. Rendah		Rendah		Sedang		Tinggi		F	%
	F	%	F	%	F	%	F	%		
Satu Org	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Dua Org	-	-	7	10,00	14	20,00	21	30,00	42	60,00
Tiga Org	-	-	11	15,71	10	14,29	-	-	21	30,00
> 3 Org	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Terserah Tuhan	-	-	-	-	7	10,00	-	-	7	10,00
<b>Jumlah</b>	-	-	18	25,71	31	44,29	21	30,00	70	100,00

Sumber : Data Primer.

Keterangan : Sangat Rendah = Rp.30.000,- s/d Rp.50.000,-  
 Rendah = Rp.51.000,- s/d Rp.100.000,-  
 Sedang = Rp.101.000,- s/d Rp.150.000,-  
 Tinggi = Rp.151.000,- ke atas.

Pada tabel di atas, tampak kelompok responden yang menginginkan jumlah anak kecil adalah mereka yang berpenghasilan tinggi, yaitu 21 responden ( 30 % ) menginginkan memiliki anak 2 orang saja, sementara yang berpenghasilan sedang sebesar 14 responden ( 20 % ) menginginkan dua orang anak. Sedangkan yang berpenghasilan rendah sebesar 7 responden ( 10 % ) menginginkan dua orang anak.

Umumnya, sebagian responden yang berpenghasilan rendah dan sedang menginginkan jumlah anak lebih dari dua

orang. Terdapat 11 responden ( 15,17 % ) responden ingin tiga orang anak, 10 responden ( 14,29 % ) yang berpenghasilan sedang menginginkan tiga orang anak, bahkan 7 responden ( 10 % ) lainnya menyatakan terserah Tuhan. Sebaliknya semakin tinggi penghasilan mereka, mereka menolak untuk memiliki anak dalam jumlah yang banyak.

Dengan demikian, semakin meningkatnya penghasilan pada suatu keluarga tidak lagi diikuti dengan peningkatan jumlah anak, akan tetapi sebaliknya akan memperkecil baik jumlah maupun peningkatan kualitas anak. Misalnya dengan peningkatan gizi makan anak, pendidikan yang lebih tinggi ataupun pemenuhan kebutuhan hidup yang lebih baik. Ini berarti, orang tua terutama ibu di daerah penelitian Mangunharjo, menginginkan agar anaknya lebih berkualitas sehingga nanti akan mempunyai karier yang baik, karena hanya orang yang sehat, baik secara mental maupun fisik yang mampu berprestasi.

Dari kenyataan di atas, dapatlah disimpulkan bahwa program Keluarga Berencana sudah dipahami, dimengerti dan dilaksanakan oleh masyarakat Mangunharjo. Kesimpulan ini diambil dari kecenderungan penduduk (ibu) Mangunharjo dalam membatasi jumlah kelahiran untuk menuju pada keluarga kecil, bahagia dan sejahtera. Hal ini dilakukan dengan usaha meningkatkan tingkat penghasilan masyarakat Mangunharjo, melalui peningkatan pendidikan dan kesehatan agar lebih baik

mudah dan tepat dalam mengarah pada pembentukan keluarga kecil.

Oleh karena itu dalam rangka meningkatkan penggunaan hukum sebagai sarana untuk menghambat laju pertumbuhan penduduk, demikian juga untuk membawa efek pada perilaku manusia khususnya penduduk di Mangunharjo yang sudah melaksanakan program Pemerintah dengan cukup baik, maka perlulah diperhatikan faktor-faktor yang menentukan kualitas sumber daya manusia, sehingga dapat berguna untuk pembentukan masyarakat dengan jumlah 2 orang anak atau jumlah anak sedikit (kecil) demi kesejahteraan keluarga.

## BAB 7

### P E N U T U P

#### 7.1. Simpulan

- 1) Dalam mencapai keberhasilan pelaksanaan program Keluarga Berencana, tidak terlepas dari peranan Petugas Lapangan Keluarga Berencana ( PLKB ) sebagai pelaksana program Keluarga Berencana, yang mempunyai nilai penting dalam mewujudkan hasil yang diharapkan oleh perumus kebijaksanaan ( aparat pemerintah ).
- 2) Selanjutnya berdasarkan uraian dari Surat Edaran Bersama Kepala BAKN dan Kepala BKKBN Nomor : 20/SE/1988, Nomor : 4635/OT - 101/H.i/1988, tanggal 15 Agustus 1988, menyatakan bahwa PLKB adalah petugas dari BKKBN sebagai ujung tombak pengelola program Keluarga Berencana yang harus mampu menggerakkan orang lain secara teratur dan konsisten, sesuai dengan tugas dan fungsinya dalam melaksanakan misinya untuk memasyarakatkan program Keluarga Berencana.
- 3) Adapun penyampaian program Keluarga Berencana, melalui proses komunikasi hukum kependudukan dalam memecahkan masalah kependudukan melalui upaya pengendalian atau penurunan jumlah kelahiran dengan mengikuti program Keluarga Berencana.

Untuk mencapai tujuan tersebut, instrumen hukum dimanfaatkan untuk melakukan komunikasi, baik dalam bentuk penyuluhan, pembinaan maupun pelayanan secara terencana, terarah sistematis dan saling menunjang dengan menerapkan metode penyampaian informasi yang tepat dan akurat.

Selain itu, para pelaksana program Keluarga Berencana di lapangan juga dituntut untuk memberikan informasi dan motivasi tentang kemudahan, kelancaran dan keuntungan bagi masyarakat dalam mengikuti program Keluarga Berencana.

Bilamana instrumen hukum dipergunakan sebagai sarana untuk merubah sikap dan perilaku, kiranya masih diperlukan upaya untuk menumbuhkan, meningkatkan dan membina pengetahuan, sikap dan perilaku mereka dalam rangka meningkatkan kepedulian dan peranserta masyarakat luas guna menuju keluarga kecil bahagia dan sejahtera. Strategi selanjutnya, dengan memanfaatkan mekanisme sosio-kultural diupayakan kesediaan dan kesiapan masyarakat untuk ikut serta mengelola program serta Posyandu, PKK dan sebagainya.

Proses peningkatan pengetahuan, perubahan sikap dan perubahan perilaku yang terjadi pada sebagian besar penduduk di daerah lokasi penelitian, secara sadar dan

terencana dalam upaya peningkatan kesejahteraan keluarga, dapat terwujud melalui penundaan usia kawin dan pemakaian alat kontrasepsi yang efektif, terpilih dan rasional. Dari hasil penelitian menunjukkan bahwa dengan melaksanakan penundaan usia kawin ( umur kawin pertama yang tinggi ) akan memperpendek masa melahirkan. Sedangkan pemakaian alat kontrasepsi yang efektif, terpilih dan rasional mempunyai peranan dalam pengaturan jumlah kelahiran, hal ini terbukti bahwa dengan menggunakan alat kontrasepsi akan menjarangkan/menunda kehamilan, sehingga jumlah anak yang lahir dapat diatur atau dikendalikan, karena ibu yang telah mempunyai dua orang anak tidak bersedia hamil lagi.

Oleh karena itu, penangguhan perkawinan dan pemakaian alat kontrasepsi telah berpengaruh terhadap mereka, terbukti rerata jumlah anak yang dianggap ideal menunjukkan anak yang kecil ( lihat pada tabel 5.2. dan tabel 5.3. ).

Dengan demikian, penyuluhan yang dilakukan oleh petugas pelaksana program Keluarga Berencana ( PLKB ) yang berperan sebagai pelaksana hukum telah mencapai sasarannya dalam merubah sikap dan perilaku masyarakat kelurahan Mangunharjo dan mewujudkan keluarga kecil bahagia dan sejahtera.

4) Program Keluarga Berencana telah diterima dengan baik oleh warga masyarakat di Kelurahan Mangunharjo, hal ini telah dibuktikan dengan semakin meningkatnya jumlah wanita peserta Keluarga Berencana setiap tahunnya di daerah lokasi penelitian. Ini berarti, telah terjadi perubahan pada sikap dan perilaku wanita di lokasi penelitian. Sehingga pola hidup keluarga yang semula menganggap banyak anak banyak rejeki atau keluarga besar adalah keluarga bahagia, berubah menjadi pendapat bahwa dengan jumlah anak sedikit dalam keluarga dapat memberikan suatu kehidupan yang lebih menjamin. Berkurangnya jumlah anak dalam keluarga telah mendorong orang tua (responden yang diteliti) untuk meningkatkan investasi pada anak, seperti pendidikan, kesehatan, gizi juga perhatian yang lebih baik.

Hal ini terjadi, karena semakin tinggi pendidikan dan semakin tinggi penundaan usia kawin, mereka tidak lagi cenderung berusaha memiliki anak yang banyak, akan tetapi cenderung memperkecil jumlah anak yang diinginkan dalam keluarga tanpa harus membedakan jenis kelamin anak tertentu (laki-laki atau perempuan). Dengan demikian, perubahan ini akan membantu peningkatan partisipasi wanita dalam kegiatan kerja untuk meningkatkan pendapatan keluarga. Motivasi itulah yang

sangat membantu dalam upaya mewujudkan pembentukan ke-  
luarga kecil bahagia dan sejahtera yang telah dilakukan  
oleh responden di Kelurahan Mangunharjo.

## 7.2. Saran

- 1) Agar partisipasi masyarakat, keterpaduan dan kemandi-  
rian dalam menuju keluarga kecil bahagia dan sejahtera  
segera terwujud, maka semua usaha atau upaya yang  
menyangkut pengetahuan, kepercayaan, sikap dan perilaku  
serta kebiasaan yang dikembangkan berdasarkan komunika-  
si, informasi perlu ditingkatkan. Di samping itu  
kualitas pembinaan terhadap PLKB yang berperan sebagai  
pelopor perubahan dan pelaksana perlu ditambah petugas  
yang memiliki pengetahuan dan ketrampilan yang lebih  
baik untuk pembinaan operasional maupun ketenagaannya.
- 2) Berdasarkan kepada tingkat kesertaan program Keluarga  
Berencana dan kondisi di lokasi penelitian yaitu di  
Kelurahan Mangunharjo, maka proses pengembangan dan  
perubahan sikap serta perilaku melalui penundaan usia  
kawin, pengaturan kelahiran, peningkatan kesejahteraan  
keluarga dan ketahanan keluarga perlulah ditingkatkan.  
Oleh karena itu, dalam membangun kemajuan keluarga,  
untuk membentuk keluarga kecil bahagia dan sejahtera  
dengan 2 (dua) orang anak dalam keluarga, maka perlu

upaya peningkatan penghasilan melalui pendidikan, kesehatan serta aspek yang terkait.

**DAFTAR BACAAN**

--

- Affandi, Muchamad, Perbedaan Fertilitas di Daerah Kota dan Pedesaan di Indonesia, Tesis, Fakultas Geografi, UGM, Yogyakarta, 1983;
- Ahmadi, Abu, Psikologi Sosial, Bina Ilmu, Surabaya, 1982;
- Anonim, Pemikiran Mahasiswa dan Intelektual Menghadapi Ledakan Pendudukan, Yayasan Mahasiswa Tridharma, Jakarta, 1981;
- , Kamus Besar Bahasa Indonesia, Penerbit DEKDIBUD Balai Pustaka, 1990;
- Azwar, Azrul, Pudjiastuti Arsadi, Naskah Lengkap Musyawarah Kerja, Ikatan Dokter Indonesia XI, Medan, 1987;
- BKKBN Jatim, Tata Cara Kerja PLKB Di Dalam Pelaksanaan Program Keluarga Berencana Nasional, Surabaya, 1986;
- , Petunjuk Tehnis Peningkatan Penampilan Kerja Penyuluh Keluarga Berencana, Surabaya, Des. 1992;
- BKKBN, Buku Pedoman Untuk Petugas Lapangan Keluarga Berencana, Jakarta, 1984;
- , Paket Pelatihan Pendidikan KB, Buku 2, Jakarta, 1992;
- , Paket Pelatihan Pendidikan KB, Buku 3, Jakarta, 1992;
- , Gerakan Keluarga Berencana Nasional Dalam Grafik dan Gambar, Jakarta, 1992;
- , Informasi Dasar Gerakan KB Nasional, Jakarta, 1992;
- , Informasi Gerakan KB Nasional, Jakarta, 1994;
- BKKBN, Laporan, Menteri Negara Kependudukan, Pembangunan Keluarga Sejahtera Indonesia berdasarkan UU. No. 10 Tahun 1992 dan GBHN 1993, Jakarta, 1994;

- , **Kumpulan Data Kependudukan Dan Keluarga Berencana Indonesia**, Jakarta, Pebruari 1995;
- , **Kotamadya Daerah Tingkat II Probolinggo, Laporan Hasil Pemenuhan Kebutuhan Gerakan KB (Rek.F/i/PPLKB/1994)**, Probolinggo, Juli, 1995;
- Cook, Rebecca, J., **Formulating Population Policies, A Legal Approach**, *Law Asia Journal Of The Law Assosiation for Asia in the Western Pacific*, Vol. 4, Nomor 1, 1973;
- Darmokusumo, Herry Victor, Cs, **Masalah Kependudukan Dunia dan Indonesia**, BKKBN Biro Koordinasi Pelaksana Program, Jakarta, 1981;
- Departemen Kesehatan RI, **Sistim Kesehatan Nasional**, Jakarta, 1982;
- , **Pendekatan Edukatif**, Jakarta, 1980;
- Djunaid, Djanalis, **Public Relation Dalam Teori Dan Praktek**, Lembaga Penerbitan UNBRA, Malang, 1987;
- Entjang, Indah, **Ilmu Kesehatan Masyarakat**, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, 1993;
- Faisal, Sanapiah, **Penelitian Kualitatif, Dasar-Dasar dan Aplikasi**, YA 3, Malang, 1990;
- Fawcett, James T, **Psikologi Dan Kependudukan Masalah-Masalah Penelitian Tingkah Laku Dalam Fertilitas Dan Keluarga Berencana**, Rajawali, Jakarta, 1984;
- Fegence, Michael, **Citizen Partisipation In Planning**, Oxford Robert Maxwell M.C., 1983;
- Girard, A dan Roussel, L, **Ideal Family Size, Fertility And Population Policy in Western Europe**, dalam *Population And Development Review*, No. 2, June, 1982;
- Hadikusuma, Hilman, **Antropologi Hukum Indonesia**, Alumni, Bandung, 1986;
- Hardjasoemantri, Koesnadi, **UU No. 10 Tahun 1992 Dan Implikasinya Bagi Upaya Pembinaan Perkembangan Kependudukan**, **Makalah, Penataan Hukum Lingkungan, Kerjasama Hukum Indonesia-Belanda**, Surabaya, 11-17 Januari, 1994;

- Hull, Terence H, Hubungan Antara Nilai, Keinginan Mempunyai Anak Dan Fertilitas, dalam Paul Meyer, **Lokakarya Nilai Anak Di Indonesia**, PPSK, UGM, 1978;
- Karim, Mehtab S, Socioeconomic and Cultural Aspect of Marriage and Fertility in Urban Pakistan, **Paper of The East West Population Insitute**, No. 64 Desember, 1979;
- Koeswadji, Hermien Hadiati, **Beberapa Permasalahan Hukum dan Medik**, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, 1992;
- , Hukum, Dinamika Kependudukan dan Lingkungan Hidup, **Makalah**, dalam Kursus Dasar-dasar AMDAL, Kerjasama Sekretariat MENEG. KLH-Puslit LH LEMLIT, Universitas Airlangga, Surabaya, 1988;
- , Implementasi UU No 24 tahun 1992 Tentang Penataan Ruang, **Makalah**, dalam Simposium Rehabilitasi Daerah Gempa Flores, Universitas Airlangga, 1993;
- , Masalah Hukum dan Program Keluarga Berencana, **Makalah**, dalam SEMILOK KB dan Kependudukan, Tanggal 8 dan 9 Sept. 1989, UNAIR, Surabaya, 1989;
- , **Hukum Pidana Lingkungan**, PT Citra Aditya Bhakti, Bandung, 1993;
- Leibo, Jef, **Bunga Rampai Hukum dan Profesi Kedokteran dalam Masyarakat Indonesia**, Liberty, Yogyakarta, 1986;
- Logan, M.H. dan Edward E. Hunt Jr., **Health and The Human Condition**, Perspectives on Medical Antropologi, North Scituate, Duxbury Press, 1978;
- Lucas, David, dkk., **Pengantar Kependudukan**, Gajah Mada University Press, Yoyakarta, 1984;
- Mamas, S.G. Made, **Penurunan Tingkat Kelahiran Di Indonesia Dan Kecenderungannya Di Masa Datang**, LP3ES, Jakarta, 1988;
- Paul B. Norton dan Chester L. Hunt, **Sosiologi**, Penerbit Erlangga, Jilid 2, Jakarta, 1990;
- Passay, Ahmad Haidy, **Faktor-faktor Sosial Ekonomi yang Mempengaruhi Tingkah Laku Fertilitas Di Indonesia**, Lembaga Demografi FE-UI, Jakarta, 1982;

- Palmore, James. A., Pengukuran Fertilitas Dan Pertambahan Alamiah, *Seri Terjemahan*, Pusat Penelitian Dan Studi Kependudukan UGM, Cetakan Kedua, 1981;
- Pedgorechki, Adam dan Whelan, J. Christopher, *Pendekatan Sosiologi Terhadap Hukum*, Bina Aksara, Jakarta, 1987;
- Prawiro, Ruslan H, *Kependudukan, Teori, Fakta dan Masalah*, penerbit Alumni, Bandung, 1979;
- Quarles V.U., Hord Philip, *Kepemimpinan Lokal Dan Implementasi Program*, Gramedia, Jakarta, 1988;
- Rahardjo, Satjipto, *Hukum dan Perubahan Sosial*, Alumni, Bandung, 1979;
- Rogers, E dan Shoemaker, *Memasyarakatkan Ide-Ide Baru, Terjemahan*, Abdillah Hanafi, Usaha Nasional, Surabaya, 1981;
- Slamet, Margono, *Mahasiswa Dalam Pembangunan*, Lampung, 1986;
- Simanjuntak, *Perubahan Dan Perencanaan Sosial*, Tarsito, Bandung, 1981;
- Singarimbun, Masri, Effendi, Sofyan, *Metode Penelitian Survey*, LP3ES, Jakarta, 1989;
- , *Masalah Penurunan Angka Kelahiran (Aspek-aspek Sosial Budaya Dan Program)*, LP3ES, Jakarta, 1994;
- Soehartono Ds., Djoko Waspodo, Widohariadi, BKKBN Jawa Timur, *Gerakan keluarga Berencana Nasional, Makalah*, dalam Seminar Kependudukan dan Pendidikan Keluarga Berencana untuk Generasi Muda, UNAIR, 1992/1993;
- Soekanto, Soerjono, *Penelitian Hukum Normatif*, CV. Rajawali, Jakarta, 1985;
- , *Sosiologi Suatu Pengantar*, Penerbit UI, Jakarta, 1979;
- Soemadijo, Rachmadi Djoko, *Hukum dan Perubahan Sosial*, dalam *Hukum dan Masyarakat*, PSHP-FH-UNAIR, 1977, *Terjemahan*, Yehezkel Dror, *Law and Social Change*, dalam Vilhelm Aubert, ed., *Sociology of Law*, Middlesex: Penguin Books, 1973;

- Soemitro, Ronny Hanitijo, **Metodologi Penelitian Hukum**, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1985;
- , **Permasalahan Hukum -Di Dalam Masyarakat**, Alumni, Bandung, 1984;
- Soewondo, Nani, **Hukum dan Kependudukan di Indonesia**, Bina Cipta, Bandung, 1982;
- , **Pengantar Hukum Dan Kependudukan**, Model 2, Pusat Pendidikan dan Latihan, Konsorsium Ilmu Hukum bekerjasama dengan BKKBN, Jakarta, 1983;
- Sucipto, Tri dan Tukiran, **Proyeksi Penduduk Indonesia Tahun 1990-2050**, Pusat Penelitian Kependudukan UGM, Yogyakarta, 1992;
- Susanto, Phill Astrid S., **Komunikasi Dalam Teori Dan Praktek**, Bina Cipta, Bandung, 1986;
- Suyono, Haryono, **Pendekatan Kemasyarakatan Pembangunan Kesehatan: Kasus Pembangunan Program Keluarga Berencana Di Indonesia**, **Makalah**, dalam Pidato Pengukuhan Pada Peresmian Penerimaan Jabatan Guru Besar Pada Fakultas Kedokteran UNAIR, Surabaya, 12 Oktober 1994;
- Tim Pembina Kegiatan Terpadu KKBS Tingkat I Jawa Timur, **Petunjuk Pelaksanaan Kegiatan Terpadu Keluarga Kecil Bahagia dan Sejahtera**, BKKBN Prop. Jatim : 1986;
- Tjondronegoro, Sediono MP., **Ilmu Kependudukan**, Erlangga, Jakarta, 1980;
- Todoro, Michael, **Pembangunan Ekonomi Di Dunia Ketiga (Terjemahan)**, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1983;
- Vembrianto, ST., **Pathologi Sosial**, PT. Paramita, Yogyakarta, 1982;
- Wignyosoebroto, Soetandyo, **Konsep Hukum, Tipe Hukum Kajian dan Metode Penelitiannya**, **Majalah Hukum dan Pembangunan**. Universitas Indonesia, Jakarta, 1981;
- , **Batas-batas Kemampuan Hukum**, dalam **Hukum Dan Masyarakat**, PSHP-FH-UNAIR, 1977, **Terjemahan**, Edwin M, Schur, **Law And Society**, New York : Random House, 1967;

Wirosuhardjo, Kartono, **Dasar-dasar Demografi**, Lembaga Demografi Fakultas Ekonomi UI, 1981;

Zamroni, Sunarto, dkk., **Hubungan Antara Status Ekonomi Pekerja Isteri Dan Norma Keluarga Kecil Di Kecamatan Sleman, Kabupaten Sleman, Laporan**, IKIP Yogyakarta, 1981;

Zulkarimien, Nasution, **Komunikasi Pembangunan**, Rajawali Press, Jakarta, 1988;

#### **PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN**

Tap MPR-RI Nomor II/MPR/1983 Tentang **Garis-Garis Besar Haluan Negara**;

Tap MPR-RI Nomor II/MPR/1988 Tentang **Garis-Garis Besar Haluan Negara**;

Tap MPR-RI Nomor II/MPR/1993 Tentang **Garis-Garis Besar Haluan Negara**;

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 Tentang **Perkawinan** (LN No. 1 Tahun 1974, TLN No. 3019);

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1992 Tentang **Kesehatan**, (LN No. 100 Tahun 1992, TLN No. 3495);

Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1992 Tentang **Perkembangan Kependudukan Dan Pembangunan Keluarga Sejahtera**, (LN No. 35 Tahun 1992, TLN No. 3475);

P.P. Nomor 9 Tahun 1975 Tentang **Pelaksanaan U.U. No. 1 Tahun 1974 Tentang Perkawinan**;

P.P. Nomor 21 Tahun 1994 Tentang **Penyelenggaraan Pembangunan Keluarga Sejahtera**;

Keputusan Presiden R.I. No. 8 Tahun 1970 Tentang **Organisasi Badan Koordinasi Keluarga Berencana Nasional**;

Keputusan Presiden R.I. No. 33 Tahun 1972 Tentang **Susunan Organisasi Dan Tata Kerja BKKBN**;

Keputusan Presiden R.I. No. 109 Tahun 1993 Tentang **BKKBN**;

**M A J A L A H**

Prisma, No. 3 Tahun XVII, 1988;

————, No. 6 Tahun XXIII, Juni, 1994;

Opini, No. 94, Desember, 1994;

————, No. 95, Januari, 1995;

————, No. 96, Pebruari, 1995;

Kesehatan Masyarakat, No. 33 Tahun XIV, 1985;

**SURAT KABAR**

Suara Karya, 30 Maret 1979.

Jawa Pos, 5 September 1994.