

## **BAB II**

### **INFORMASI KELUARGA BERENCANA**

#### **2.1. Sejarah BKKBN**

Pada tahun 1957 organisasi BKKBN dimulai dari suatu organisasi yang murni berstatus swasta, kemudian menjadi organisasi semi pemerintah tahun 1968 dan tahun 1970 menjadi organisasi resmi pemerintah sebagai pelaksana dan pengelola program KB nasional sampai dengan era baru pada saat ini. Berikut ini adalah perkembangan organisasi BKKBN sejak awal pembentukan hingga pada era baru (BKKBN, 2001: 3) diantaranya (1) Lembaga Keluarga Berencana Nasional (LKBN); (2) BKKBN berdasarkan Keputusan Presiden RI Nomor 8 Tahun 1970; (3) BKKBN berdasarkan Keputusan Presiden RI Nomor 33 Tahun 1972; (4) BKKBN berdasarkan Keputusan Presiden RI Nomor 38 Tahun 1978; (5) BKKBN berdasarkan Keputusan Presiden RI Nomor 64 Tahun 1983; (6) BKKBN berdasarkan Keputusan Presiden RI Nomor 109 Tahun 1993; (7) BKKBN berdasarkan Keputusan Presiden RI Nomor 20 Tahun 2000; (8) BKKBN berdasarkan Keputusan Presiden RI Nomor 166 tahun 2000; (9) BKKBN berdasarkan Keputusan Presiden RI Nomor 103 Tahun 2001 yang diikuti dengan Keputusan Presiden RI Nomor 110 Tahun 2001; (10) BKKBN berdasarkan Peraturan Presiden RI No. 62 Tahun 2010; (11) Peraturan Kepala Badan Kependudukan Dan KB Nasional Nomor 82/ PER/B5/2011.

Lembaga Keluarga Berencana Nasional (LKBN), pada awal dibentuk LKBN dengan tugas mencakup dua hal, yakni melembagakan KB dan mengelola

segala jenis bantuan untuk KB, dengan bentuk organisasi terdiri atas: (a) Badan Pertimbangan KB Nasional (BPKBN); (b) Pimpinan Pelaksana KB, yang untuk pusat terdiri dari Ketua Umum I, II, III dan Sekretaris Umum.

BKKBN berdasarkan Keputusan Presiden RI Nomor 8 Tahun 1970 dibentuk untuk melaksanakan dan mengelola program KB nasional yang dimaksud pemerintah membentuk BKKBN dengan pertimbangan bahwa program perlu ditingkatkan, dengan cara lebih memanfaatkan dan memperluas kemampuan fasilitas dan sumber yang tersedia. Pelaksanaan program perlu mengikutsertakan seluruh masyarakat dan pemerintah secara maksimal serta diselenggarakan secara teratur, terencana, dan terarah demi terwujudnya tujuan dan sasaran yang telah ditetapkan. Dalam melaksanakan tugasnya. BKKBN bertanggung jawab kepada presiden, yang sehari-hari didampingi oleh Musyawarah Pertimbangan KB Nasional.

BKKBN berdasarkan Keputusan Presiden RI Nomor 33 Tahun 1972, dalam Keppres ini menunjukkan bahwa BKKBN menjadi Lembaga Pemerintah Nondepartemen yang berkedudukan langsung di bawah presiden dengan fungsi membantu presiden dalam menetapkan kebijaksanaan pemerintah di bidang program KB nasional dan mengkoordinasikan pelaksanaan program KB nasional. Penanggung jawab umum penyelenggaraan program KB nasional berada ditangan presiden, sedangkan Ketua BKKBN bertanggungjawab langsung kepada presiden. Dalam melaksanakan tugasnya Ketua BKKBN didampingi oleh TIM Pertimbangan Pelaksanaan Program (TP3), yang anggotanya terdiri dari para sekretaris jenderal dari beberapa departemen.

BKKBN berdasarkan Keputusan Presiden RI Nomor 38 Tahun 1978, seperti yang tercantum di dalam GBHN 1978 di dalam Kepres ini kedudukan BKKBN tetap sebagai lembaga pemerintah nondepartemen yang berada di bawah dan bertanggung jawab kepada presiden, dengan tugas pokok mempersiapkan kebijaksanaan umum dan mengkoordinasikan pelaksanaan program KB nasional dan program kependudukan.

BKKBN berdasarkan Keputusan Presiden RI Nomor 64 Tahun 1983 Dalam GBHN 1983 dirumuskan bahwa program KB nasional bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan ibu dan anak serta mewujudkan keluarga kecil, bahagia dan sejahtera, dengan cara mengendalikan kelahiran untuk mengendalikan pertumbuhan penduduk Indonesia. Sehingga untuk dapat melaksanakan tugas yang telah dirumuskan di dalam GBHN dilakukan penyempurnaan kembali organisasi BKKBN, dengan Keputusan Presiden RI Nomor 64 Tahun 1983. Kepres ini dilandasi pula pertimbangan bahwa penyelenggaraan program KB nasional sebagai bagian integral pembangunan nasional, perlu ditingkatkan dengan jalan lebih memanfaatkan dan memperluas kemampuan fasilitas dan sumber daya yang tersedia dan untuk lebih menjamin tingkat kesejahteraan rakyat yang memadai, dengan mempercepat penurunan kelahiran.

BKKBN berdasarkan Keputusan Presiden RI Nomor 109 Tahun 1993 terbentuk untuk mempercepat terwujudnya keluarga kecil yang bahagia dan sejahtera, dipandang perlu lebih meningkatkan peranserta semua pihak, pemerintah dan masyarakat secara terkoordinasi, integrasi dan sinkronisasi dalam

pelaksanaan gerakan KB nasional dan pembangunan keluarga sejahtera, menjadi dasar pertimbangan terbitnya Keputusan Presiden RI Nomor 109 Tahun 1993. Dengan tugas pokok BKKBN adalah melanjutkan dan memantapkan kegiatan-kegiatan program KB nasional, merumuskan kebijaksanaan umum pengelolaan program dan mengkoordinasikan pelaksanaan kebijaksanaan kependudukan secara terpadu bersama institusi terkait, unit pelaksana dan pelaksana.

BKKBN Berdasarkan Keputusan Presiden RI Nomor 20 Tahun 2000 di dalam pertimbangan keluarnya keppres ini adalah untuk mempercepat terwujudnya keluarga berkualitas, maju, mandiri dan sejahtera, dipandang perlu untuk meningkatkan peran serta semua pihak, secara terkoordinasi, terintegrasi dan tersinkronisasi dalam program KB nasional dan pembangunan KS serta pemberdayaan perempuan. BKKBN mempunyai tugas merumuskan kebijakan pengelolaan dan koordinasi pelaksanaan program KB nasional, pembangunan KS, mengembangkan dan memantapkan peran serta masyarakat, meningkatkan kualitas program KB nasional dan pembangunan KS serta pemberdayaan perempuan secara terpadu bersama instansi terkait.

BKKBN berdasarkan Keputusan Presiden RI Nomor 166 tahun 2000, dalam keppres ini BKKBN mempunyai tugas melaksanakan tugas pemerintah di bidang KB dan KS sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. BKKBN sebagai lembaga Nondepartemen berada di bawah dan bertanggung jawab langsung kepada presiden. Dan dipimpin oleh seorang kepala yang dijabat dan dikoordinasikan oleh Menteri Negara Pemberdayaan Perempuan. Keppres ini diikuti oleh Keputusan Menteri Negara Pemberdayaan Perempuan/

Kepala Badan Koordinasi Keluarga Berencana Nasional tentang Organisasi dan Tata Kerja BKKBN Pusat Nomor 10/HK-0101/B5/2001 sesuai dengan persetujuan Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 04/M.PAN/1/2001 tanggal 8 Januari 2001.

BKKBN berdasarkan Keputusan Presiden RI Nomor 103 Tahun 2001 yang diikuti dengan Keputusan Presiden RI Nomor 110 Tahun 2001, didalam keppres ini dikukuhkan kembali bahwa BKKBN tetap mempunyai tugas melaksanakan tugas pemerintah di bidang keluarga berencana dan keluarga sejahtera sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. BKKBN sebagai lembaga Nondepartemen dipimpin oleh seorang kepala dan berada di bawah dan bertanggung jawab langsung kepada presiden melalui koordinasi Menteri kesehatan RI.

BKKBN berdasarkan Peraturan Presiden RI No. 62 Tahun 2010 merupakan lembaga pemerintah non kementerian yang berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Presiden melalui Menteri yang bertanggung jawab di bidang kesehatan. BKKBN dipimpin oleh kepala. BKKBN mempunyai tugas melaksanakan tugas pemerintahan di bidang pengendalian penduduk dan penyelenggaraan keluarga berencana (BKKBN, 2010: tanpa halaman).

Peraturan Kepala Badan Kependudukan Dan KB Nasional Nomor 82/PER/B5/2011 menjelaskan tentang organisasi dan tata kerja perwakilan badan kependudukan dan KB Nasional Provinsi. Perwakilan Badan Kependudukan dan KB Nasional Provinsi selanjutnya disingkat Perwakilan BKKBN Provinsi berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Kepala Badan Kependudukan dan

Keluarga Berencana Nasional. Perwakilan BKKBN Provinsi dipimpin oleh seorang kepala (BKKBN, 2011: 2).

## **2.2. Program Keluarga Berencana**

Program Keluarga Berencana Nasional merupakan salah satu program pemerintah yang pada awalnya diatur berdasarkan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1992 tentang Perkembangan Kependudukan dan Pembangunan Keluarga Sejahtera, namun dalam perkembangannya telah disempurnakan dengan terbitnya Undang-Undang Nomor 52 tahun 2009 tentang Perkembangan Kependudukan dan Pembangunan Keluarga, begitupula pada pengertian Keluarga Berencana sudah ditetapkan (BKKBN, 2010: 1).

Pengertian Keluarga Berencana ternyata mengalami perubahan, yaitu didalam UU No 10 Tahun 1992, pengertian Keluarga Berencana adalah peningkatan kepedulian dan peran serta masyarakat melalui Pendewasaan Usia Perkawanian, Pengaturan Kehamilan, Pembinaan Ketahanan Keluarga, Peningkatan Kesejahteraan Keluarga, Peningkatan Kesejahteraan Keluarga, untuk mewujudkan keluarga kecil yang bahagia dan sejahtera, sedangkan berdasarkan UU Nomor 52 Tahun 2009, disebutkan bahwa yang dimaksud dengan Keluarga Berencana (KB) adalah: upaya untuk mengatur kelahiran anak, jarak dan usia ideal melahirkan, mengatur kehamilan, melalui promosi, perlindungan, dan bantuan sesuai dengan hak reproduksi untuk mewujudkan keluarga berkualitas.

Permasalahan lainnya yang dihadapi berkaitan dengan tingkat kelahiran yaitu angka kelahiran total per wanita (TFR) berdasarkan hasil SDKI

menunjukkan peningkatan dari 2,1 pada tahun 2002/ 2003 menjadi 2,3 pada tahun 2007. Sebagai salah satu program sosial dasar yang sangat penting, pemerintah melalui Peraturan Presiden Nomor 7 Tahun 2005 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN 2004-2009) (BKKBN, 2010: 2).

Sedangkan program pembangunan nasional yang dituangkan dalam peraturan presiden nomor: 5 Tahun 2010 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) merupakan penjabaran dari Visi dan Misi Pemerintah dalam penyelenggaraan negara selama kurun waktu 2010-2014 yang salah satunya adalah Program Pembangunan Kependudukan dan Keluarga Berencana. Kebijakan dan strategi meliputi tiga prioritas utama terdiri dari (1) revitalitas Program KB; (2) penyerasian kebijakan pengendalian penduduk; dan (3) peningkatan ketersediaan dan kualitas data dan informasi kependudukan yang memadai, akurat dan tepat waktu (BKBBN Jawa Tengah, 2011).

Untuk visinya adalah penduduk tumbuh seimbang tahun 2015 dan misinya mewujudkan pembangunan yang berwawasan kependudukan dan mewujudkan keluarga kecil bahagia sejahtera (BKKBN, 2006: 63-64).

### **2.3. Strategi Pengembangan Pesan**

Strategi pengembangan pesan yang dilakukan oleh BKKBN (BKKBN, 2006: 65-69) terdiri dari (a) pesan inti bahwa KB mewujudkan keluarga kecil berkualitas; (b) slogan KB yaitu 2 anak cukup; (c) penetrasi: pendekatan pesan dan *appeals* (dua sisi vs sisi, positif vs negatif, humor vs serius, emosional vs rasional, dll); (d) *positioning*, agar program KB tetap diingat oleh masyarakat luas, perlu dilakukan

*positioning* dengan pesan sentral: KB mewujudkan keluarga kecil berkualitas dengan slogan: 2 anak lebih baik (BKKBN, 2006: 63-64).

Strategi media yang telah dilakukan terdiri dari (1) *above the line* media; (2) *below the line* (3) *electronic materials*; (4) *through the line* (BKKBN, 2006: 65-69). *Above the line* media terdiri dari (a) televisi; (b) radio; (c) surat kabar atau majalah atau tabloid. Pada televisi seperti *talk show*, *variety show*, *features*, *in-depth reporting*, *news*, *public service announcement (PSA)*, *press tour*; pada radio berupa *talk show*, *features*, sandiwara radio, *jingle*, *in-depth reporting*, *news*, *public service announcement (PSA)*, *press tour*. Pada media surat kabar atau majalah atau tabloid berupa rubrik konsultasi, *advertorial*, *in-depth reporting*, *news*, *Public Service Announcement (PSA)*, *press tour*, situs Berita KB dan Kependudukan (BKKBN *on line*) [www.bkkbn.go.id](http://www.bkkbn.go.id), artikel, *news*, *in-depth Reporting*

Selanjutnya *below The Line* terdiri dari *printed materials: leaflet, booklet, lembar balik, fact sheet, journal, folders*, kartu ucapan selamat dan terima kasih; serta *electronic materials: CD Roms, kaset audio, kaset video*; dan melalui *through the line* berupa transit media di halte, stasiun atau di terminal, *mobile media* pada bus kota, bus antarkota atau angkutan kota, *neon sign*, poster, *billboard*, spanduk, umbul-umbul, mobil unit penerangan.

Strategi media ini dilakukan dalam strata wilayah (1) di pusat; (2) propinsi; (3) kabupaten atau kota. Di pusat karena lebih fokus pada peningkatan kognisi, dengan mendorong perubahan afeksi dan konasi; (2) di propinsi, karena lebih fokus pada perubahan afeksi (sikap), dengan memperhatikan peningkatan



kognisi dan mendorong perubahan konasi (perilaku); (3) di kabupaten (kota), karena lebih fokus pada perubahan konasi (perilaku), dengan memperhatikan peningkatan kognisi dan perubahan afeksi (sikap).

Tempat-tempat pada ranah penggunaan media berada (1) di pusat, karena lebih berorientasi pada penggunaan *above the line* media, dengan dukungan *through the line* media dan *below the line* media; (2) di propinsi, karena lebih berorientasi pada penggunaan *through the line* media dan saluran komunitas dengan dukungan *above the line* dan *below the line* media; (3) di kabupaten atau kota, karena lebih berorientasi pada penggunaan *below the line*, saluran komunitas, komunikasi kelompok dan komunikasi interpersonal atau konseling dengan dukungan *through the line* media dan *above the line* media.

Tabel 2.1.

## Mekanisme Implementasi Advokasi Dan KIE Program KB

Tingkat	Ranah prioritas	Media prioritas	Media pendukung	Saluran komunikasi	Materi
Pusat	Kognisi	<i>Above the line</i>	<i>Through the line</i>	Massa	Konsep
Propinsi	Afeksi	<i>Through the line</i>	<i>Above the line</i> <i>Below the line</i>	Massa Komunitas Kelompok	Teknis
Kab/ kota	Konasi	<i>Below the line</i>	<i>Through the line</i> <i>Above the line</i>	Komunitas Kelompok Interpersonal Konseling	Praktis

Sumber: BKKBN (2006: 69)

Catatan:

- a. *Bridging*, konsistensi, integrasi substansi pusat, propinsi dan kabupaten atau kota (lini lapangan).
- b. Penggunaan *through the line* harus memperhatikan kualitas (berdasarkan *prototype*).
- c. Berikan contoh-contoh pengembangan pesan antara konsep, teknis dan praktis.

d. Perlu penetapan kegiatan baku strategik advokasi dan KIE di kabupaten atau kota.

### **2.3.1. Kampanye Penayangan PSA (*Public Service Advertising*)**

Berdasarkan surat pemberitahuan dari BKKBN Jawa Tengah tahun 2011 pada penayangan PSA (*Public Service Advertising*) atau Spot Iklan Layanan Masyarakat dalam rangka hari keluarga ke XVIII dengan tema "Kepala BKKBN dan Keluarga " yang disiarkan pada H-7 dan H+7 Hari Keluarga tanggal 29 Juni 2011 dengan tema: (a) Genre (Afgan Syahreza dan Keong Racun); (b) kesehatan reproduksi (Shireen Sungkar dan Teuku Wisnu); (c) hari keluarga (Keluarga atau Masyarakat Umum) pada: (a) Metro TV, Program "Public Corner", setiap Selasa, jam 15.30-16.00 WIB; (b) TV One, Program "Coffe Break", setiap Kamis, jam 10.00-10.30 WIB; (c) ANTV, Program "Forum Kita". Setiap Jum'at, jam 11.00-11.30 WIB.

Selain stasiun TV yang telah disebutkan di atas, juga ditayangkan di 4 stasiun televisi lainnya masing-masing 1.000 spot: RCTI, TV ONE, Trans 7 dan MNCTV. Di dalam penelitian ini variabel iklan yang digunakan adalah terpaan iklan layanan masyarakat KB versi Shireen Sungkar dan Teuku Wisnu di TV, yang mulai ditayangkan pada bulan April 2011-Desember 2011.