

# PENGARUH PERUBAHAN BENTUK KELEMBAGAAN PROGRAM KB PADA PENGELOLAAN KAMPANYE PROGRAM KB DI TINGKAT FRONTLINER

Oleh : Djoko Setyabudi, Hapsari Dwiningtyas S,  
Tandiyo Pradekso



**Abstract :** This research is aimed at examining the effects of the form of family planning institutions on the ways family planning frontliners (PLKB) in Central Java manage their campaign programs. The research findings indicate that the form of family planning institutions, the number of tasks, and incentives given to PLKB, influence the performance of PLKB. Another important factor which is significant to the frontliners' performances is not the form of the institutions, but the way the campaign is managed in each of family planning institution.

**Keywords :** Communication Campaign, Family Planning and Frontliners' Performances

## Pendahuluan

Pelaksanaan Program Keluarga Berencana di Indonesia yang mulai diperkenalkan sejak tahun 1970 telah menunjukkan hasil yang signifikan hingga awal abad ke 21. Badan Koordinasi Keluarga Berencana Nasional (BKKBN) sebagai badan yang bertanggung jawab atas perencanaan dan pelaksanaan program KB telah melaksanakan berbagai aktivitas yang berhasil mencapai sukses. Keberhasilan itu ditandai oleh sejumlah indikator penting yang di antaranya adalah meningkatnya angka prevalensi kontrasepsi dari 19% di tahun 1976 hingga mencapai 60,3% pada tahun 2003, menurunnya TFR dari 5,6 pada tahun 1968 menjadi 2,6 pada tahun 2003 bahkan di Jawa Tengah menunjukkan angka yang lebih rendah yaitu 2,1 (SDKI 2002-2003), dan berbagai indikator lainnya.

Keberhasilan BKKBN dalam memperbaiki struktur dan komposisi penduduk Indonesia secara kuantitatif, telah membawa organisasi ini untuk memperluas layanan programnya ke sektor kualitas penduduk. Sejak periode 1980-an, BKKBN mulai memperkenalkan layanan Program Kesejahteraan Keluarga yang menjadikan keluarga sebagai fokus kegiatan perbaikan kesejahteraan dan kesehatan. Beberapa program yang berhasil dikembangkan dalam konteks ini antara lain adalah UPPKS (Usaha Peningkatan Pendapatan Keluarga Sejahtera). Selain itu, juga dikembangkan beberapa program yang berkaitan dengan pembinaan ketahanan keluarga melalui Catur Bina yang meliputi BKB (Bina Keluarga Balita), BKR (Bina Keluarga Remaja), BKL (Bina Keluarga Lansia), dan BKLK (Bina Ketahanan Lingkungan Keluarga).

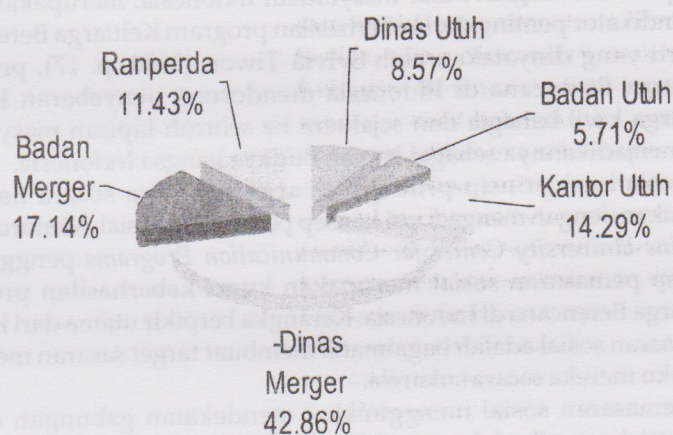
Berbagai pencapaian hasil yang telah ditunjukkan selama ini, tidak



lepas dari kegiatan kampanye atau pemasaran sosial yang melibatkan peran serta pengelola program KB Nasional mulai dari tingkat Kabupaten/Kota, Kecamatan, Pedesaan/Kelurahan. Namun keadaan itu berubah saat Indonesia memasuki era otonomi daerah sejak bulan Desember 2003. Sebagian kewenangan pengelolaan program KB Nasional, termasuk pengelolaan kampanye, menjadi tanggung jawab pemerintah daerah Kabupaten/Kota dengan ditandai penyerahan P3D. Hal ini sejalan dengan pemberlakuan Undang-undang nomor 22 dan 25 tahun 1999, yang diperbarui dengan Undang-undang nomor 32 dan 33 tahun 2004. Konsekuensi dari pemberlakuan dari Undang-undang tersebut berakibat pada adanya berbagai variasi dalam penetapan bentuk kelembagaan pengelola program KB dan SDM Aparatur mulai tingkat Kabupaten/Kota, Kecamatan, dan Desa/Kelurahan.

Saat ini terdapat 6 (enam) bentuk kelembagaan program KB di Jawa Tengah. Berikut adalah diagram yang menjelaskan persentase bentuk kelembagaan program KB di berbagai kabupaten/kota di Jawa Tengah.

**Diagram 1 Bentuk Kelembagaan Program KBN Kab./Kota di Jateng**



Sumber: BKKBN Propinsi Jawa Tengah. 2006

Dari diagram tersebut dapat diketahui :

- 1) **Dinas utuh** ada 3 Kabupaten (8,57%) yaitu: Kabupaten Pati, Wonosobo dan Karanganyar.
- 2) **Badan utuh** ada 2 Kabupaten (5,71%) yaitu: Kabupaten Boyolali dan Brebes.
- 3) **Kantor utuh** ada 5 Kabupaten/ Kota (14,29%) yaitu: Kabupaten Jepara, Klaten, Kudus, Temanggung dan Kota Magelang.
- 4) **Dinas Merger** ada 15 Kabupaten/ Kota (42,86%) yaitu: Kabupaten Banjarnegara,, Batang, Cilacap, Kebumen, Magelang, Pekalongan, Pemalang, Purworejo, Semarang, Sragen, Sukoharjo, Tegal, Kota Surakarta, Kota Pekalongan dan Kota Tegal.
- 5) **Badan Merger** ada 6 Kabupaten/ Kota (17,14%) yaitu: Kabupaten Banyumas, Grobogan, Kendal, Purbalingga, Rembang, dan Kota Pekalongan.
- 6) Sedangkan sisanya dalam bentuk SK Bupati/ Walikota ada di 4 Kabupaten/ Kota (11,43%) yang sekarang masih **Ranperda** yaitu: Kabupaten Blora (Badan Merger), Kabupaten Wonogiri (Badan Utuh), Kabupaten Demak (Badan Utuh) dan Kota Semarang (Dinas Merger).

Perubahan kelembagaan ini telah membawa konsekuensi pada berbagai dimensi pengelolaan program KB, termasuk di dalamnya adalah perubahan sistem anggaran dan pengelolaan kampanye. Pada sisi yang lain pencapaian dan keberhasilan program KB yang selama ini telah dicapai seyogyanya dipertahankan dan ditingkatkan. Dengan



memfokuskan pada pengelolaan kampanye program KB, maka pertanyaan penelitian yang dikemukakan adalah: **Apakah ada perbedaan kinerja petugas *frontliner* dari tiap-tiap bentuk kelembagaan?** Atau dengan kata lain, **apakah ada pengaruh bentuk kelembagaan pada pengelolaan kampanye program KB?**

Penelitian ini memiliki tujuan sebagai berikut: a) Tujuan Umum: Mengetahui pengaruh perubahan bentuk kelembagaan program KB pada pengelolaan kampanye program KB di tingkat *frontliner*. b) Tujuan Khusus: Mengetahui apakah ada perbedaan kinerja petugas *frontliner* dari tiap-tiap bentuk kelembagaan. *Frontliner* yang dimaksud dalam penelitian ini adalah Petugas Lapangan Keluarga Berencana (PLKB) yang merupakan aparat BKKBN di tingkat desa yang melakukan penyuluhan kepada kelompok sasaran, yaitu pasangan usia subur.

Program Keluarga Berencana merupakan salah program kampanye sosial yang paling berhasil di Indonesia. Program ini berhasil tidak hanya di dalam menurunkan jumlah penduduk di Indonesia tetapi juga bisa merubah pandangan masyarakat Indonesia mengenai konsep keluarga. Internalisasi konsep keluarga sejahtera seperti "dua anak cukup" oleh sebagian besar masyarakat Indonesia, merupakan salah satu indikator penting dari keberhasilan program Keluarga Berencana. Seperti yang dinyatakan oleh Sylvia Tiwon (2000, p. 17), program Keluarga Berencana di Indonesia mendorong penyebaran konsep keluarga kecil bahagia dan sejahtera ke seluruh lapisan masyarakat dan menjadikannya sebagai bagian budaya bangsa Indonesia.

Sosialisasi prinsip-prinsip keluarga sejahtera secara nasional dilakukan dengan mengadopsi konsep pemasaran sosial. Menurut *Johns Hopkins University Center for Communication Programs* penggunaan konsep pemasaran sosial merupakan kunci keberhasilan program Keluarga Berencana di Indonesia. Kerangka berpikir utama dari konsep pemasaran sosial adalah bagaimana membuat target sasaran merubah perilaku mereka secara sukarela.

Pemasaran sosial menggunakan pendekatan gabungan antara ekonomi, komunikasi dan pendidikan. Selain perubahan perilaku secara sukarela, perubahan yang berkelanjutan juga merupakan indikator penting keberhasilan kegiatan pemasaran sosial. Menurut A.J. Coale (dalam Molo 2003, p. 316), terdapat tiga prasyarat untuk mencapai penurunan "marital fertility" berkelanjutan: "(i) fertilitas harus berada dalam kalkulus pilihan secara sadar; (ii) penurunan fertilitas harus memberikan keuntungan; dan (iii) teknik reduksi fertilitas yang efektif harus tersedia, termasuk prosedur-prosedur yang dalam kenyataannya akan mencegah kelahiran harus diketahui." Untuk memenuhi tiga prasyarat penurunan "marital fertility" secara berkelanjutan tersebut diperlukan lima elemen utama kegiatan kampanye sosial.

Menurut Philip Kotler (1989, pp. 17-18) terdapat lima elemen utama yang menentukan keberhasilan dari kampanye sosial, yaitu:

- *Cause*. Sebuah tujuan yang dipercayai oleh agen perubahan sebagai jawaban dari masalah sosial.
- *Change Agent*. Individu, atau organisasi yang berkeinginan untuk melaksanakan perubahan sosial - yang melaksanakan kampanye perubahan sosial.
- *Target Adopters*. Keseluruhan populasi yang menjadi target sasaran pemasaran sosial.
- *Channels*. Saluran komunikasi dan distribusi yang digunakan mempertukarkan pengaruh dan respon antara agen perubahan dan target sasaran.
- *Change Strategy*. Arah dan program yang diadopsi oleh agen perubahan untuk merubah sikap dan perilaku dari target sasaran.



Sebagai salah satu teknik dari kampanye sosial, pemasaran sosial bekerja dengan menggunakan teknik-teknik pemasaran komersial, dimana teknik-teknik tersebut dimanfaatkan untuk tujuan yang bersifat sosial. Jadi kelima elemen pemasaran sosial di atas beroperasi dalam kerangka berpikir *marketing mix* (*product, place, price, dan distribution*) yang terpadu.

BKKBN merupakan institusi dari agen perubahan untuk kegiatan kampanye program Keluarga Berencana di Indonesia. Sedangkan Petugas Lapangan Keluarga Berencana (PLKB) adalah agen perubahan terdepan yang mempunyai peran strategis dalam mengkomunikasikan gerakan KB Nasional dan Program Pembangunan Keluarga Sejahtera kepada target sasaran. PLKB mengkoordinir Petugas Pelayanan Keluarga Berencana Desa (PPKBD) dan Sub PPKBD atau disebut juga sebagai kader. Petugas lapangan tersebut menggunakan terutama menggunakan teknik komunikasi personal untuk mengkomunikasikan program-program Keluarga Berencana ke target sasaran. Menurut Kotler (1989) terdapat tiga strategi komunikasi personal di dalam kegiatan pemasaran sosial:

- *Outreach Strategy*: ketika komunikator menangani secara langsung satu orang target sasaran.
- *Education Strategy*: ketika komunikator secara langsung berkomunikasi dengan sekelompok orang.
- *Word-of-Mouth Strategy*: ketika komunikator mengkoordinasi beberapa anggota target sasaran untuk berfungsi sebagai komunikator lapis ke dua yang akan mengkomunikasikan kepada teman-teman mereka, begitu seterusnya.

Ketiga strategi komunikasi tersebut seharusnya dilakukan oleh PLKB dan tenaga lapangan lainnya untuk menyampaikan program KB kepada target sasaran. Tetapi di dalam proses pengkomunikasian tersebut seharusnya tidak hanya program-program dari KB saja yang dikomunikasikan tetapi juga biaya adopsi yang harus ditanggung oleh target sasaran ketika mengadopsi program-program KB tersebut.

Pengkomunikasian biaya adopsi ini masih jarang dilakukan oleh agen perubahan program Keluarga Berencana di Indonesia. Menurut Easton, Schearer, dan Bogue (dalam Molo, 2003 p. 316) biaya adopsi program KB yang harus dikomunikasikan kepada target sasaran adalah: "(1) biaya ekonomi (moneter/uang dan waktu); (2) biaya (resiko?) kesehatan (efek-samping utama/minor); (3) biaya (beban?) subjektif yang mencakup (i) risiko (*threats*) yang berkaitan dengan norma-norma budaya, (ii) risiko yang berkaitan dengan *social adjustments*, (iii) risiko yang berkaitan dengan *personal adjustments*, (iv) risiko psikis terhadap kesehatan fisik dan mental, dan (v) risiko psikologistik: *perceived accessibility* terhadap pelayanan kontrasepsi. Kurangnya pengkomunikasian biaya adopsi terhadap target sasaran bisa berakibat kegagalan adopsi yang berlanjut (terus menerus) oleh target sasaran. Kondisi tersebut tentu saja akan mempengaruhi kualitas kinerja petugas lapangan Keluarga Berencana.

Hal lain yang juga potensial untuk mempengaruhi kinerja PLKB adalah perubahan kebijakan pemerintah mengenai Keluarga Berencana. Setelah otonomi daerah para PLKB yang rata-rata berpendidikan sarjana ini dialihkan oleh pemerintah daerah untuk pembangunan sektor lainnya. Akibatnya terjadi kekurangan tenaga PLKB. Terjadi kekurangan tenaga untuk melayani dan mengkomunikasikan program KB kepada masyarakat atau target sasaran. (<http://republika.co.id>). Selain pengalihan sebagian tenaga PLKB ke sektor pembangunan yang lain, otonomi daerah juga memberikan kebebasan bagi pemerintah daerah untuk menentukan bentuk dan sistem kerja dari BKKBN. Sejalan dengan pemikiran Rensis Likert (dalam Littlejohn 2002, p. 285), yang menyatakan bahwa sistem kerja yang dipilih oleh manajemen akan



berpengaruh terhadap kinerja dari karyawan, penelitian ini akan membandingkan pola komunikasi dan juga kinerja PLKB yang terdapat pada masing-masing bentuk organisasi dari BKKBN. Jadi salah satu tujuan dari penelitian ini adalah mengukur *performance* (kinerja) dari petugas lapangan Keluarga Berencana setelah terjadinya perubahan kebijakan pemerintah mengenai pengelolaan Program Keluarga Berencana di Indonesia.

Evaluasi kinerja petugas lapangan Keluarga Berencana bisa dilakukan dengan mempertimbangkan faktor-faktor yang digunakan untuk mengevaluasi kinerja tenaga penjualan dalam kegiatan pemasaran. Menurut Oliver (dalam Fill p. 461), untuk mengevaluasi pengetahuan dan ketrampilan tenaga penjual (dalam kegiatan Keluarga Berencana disebut sebagai petugas lapangan/PLKB), bisa dilakukan dengan mempertimbangkan hal-hal seperti:

- Pengetahuan mengenai target sasaran dan produk. Selain pemahaman mengenai program Keluarga Berencana, keberhasilan PLKB juga bisa dilihat dengan pemahaman PLKB mengenai biaya adopsi program KB.

- Kemampuan komunikasi. Dalam konteks komunikasi pemasaran, penekanannya lebih kepada kemampuan PLKB di dalam menggunakan teknik-teknik komunikasi personal (*Outreach Strategy, Education Strategy, Word-of-Mouth Strategy*).

- Kemampuan untuk membuat perencanaan. Dalam program KB, selain ketrampilan berkomunikasi PLKB juga dituntut untuk mampu melakukan kegiatan yang bersifat administratif.

Selain mengevaluasi kinerja dari petugas lapangan Keluarga Berencana, penelitian ini juga akan mendeskripsikan beban kerja dan kendala yang harus dikelola oleh PLKB.

---

## Metoda Penelitian

Penelitian ini terutama merupakan penelitian dokumen yang dilakukan dengan cara mengolah kembali *statistical record* (Miller, 1991: 118) dari survei terhadap PLKB yang dilakukan oleh Kantor BKKBN Provinsi Jawa Tengah. Kegiatan survei ini dilakukan pada 951 tenaga PKB/PLKB (30% dari total 3167 tenaga PKB/PLKB di Provinsi Jawa Tengah) pada bulan Agustus 2005.

Data yang telah terkumpul akan dianalisis dengan pendekatan *Analisis Kuantitatif*. Alat uji statistik yang akan digunakan untuk mencapai tujuan utama penelitian ini adalah *korelasi sederhana* dan *regresi ganda* apabila data yang dimiliki bisa memenuhi asumsi yang dipersyaratkan.

---

## Hasil Penelitian

**Pengaruh Bentuk Organisasi BKKBN terhadap Kinerja PLKB.** Hasil perhitungan dengan menggunakan *chi square*, didapatkan nilai signifikansi *asimptotik* sebesar 0,000 dengan nilai *chi square* sebesar 26485,214 (df 5). Dengan demikian bisa diinterpretasikan bahwa masing-masing bentuk kelembagaan memiliki kinerja yang berbeda.

**Pengaruh Peran Lain yang Dilakukan oleh PLKB terhadap Kinerja PLKB.** Hubungan antara jumlah peran lain yang dilakukan oleh PLKB dengan kinerja dihitung dengan menggunakan teknik *rank kendall* (nonparametrik statistik), karena data yang dimiliki tidak memenuhi asumsi klasik meskipun telah dilakukan beberapa transformasi data sesuai prosedur yang mungkin dilakukan. Berdasarkan perhitungan tersebut didapatkan koefisien korelasi sebesar 0,118 dengan nilai



diterima dengan kemampuan PLKB dalam melakukan evaluasi dan monitoring. Keterkaitan tersebut dilihat dengan menggunakan uji korelasi *pearson product moment*. Nilai koefisien korelasi yang diperoleh sebesar 0,102 dan nilai signifikansi sebesar 0,002. Hasil perhitungan ini menunjukkan bahwa terdapat hubungan positif antara jumlah insentif yang diterima oleh PLKB dengan kinerja yang dihasilkan. Data tentang insentif yang dipakai dalam penelitian ini adalah jumlah jenis insentif yang diterima, dan bukan jumlah nominal uang insentif yang diterima oleh PLKB.

**Pengaruh Insentif yang Diterima dan Jumlah Peran Lain yang dilakukan terhadap Kinerja PLKB.** Guna melihat pengaruh insentif yang diterima dan jumlah peran lain yang dilakukan terhadap kinerja PLKB dilakukan uji regresi, dan sebelumnya dilakukan uji asumsi klasik. Uji *multikolinieritas* mendapatkan nilai VIF sebesar 1,009 untuk kedua variabel yaitu jumlah insentif yang diterima dan jumlah peran lain yang dilakukan. Sementara *critical value* yang bisa diterima adalah sekitar 1. Nilai *tolerance* yang didapat untuk variabel jumlah insentif sebesar 0,991 dan untuk variabel jumlah peran lain yang dilakukan didapat nilai *tolerance* sebesar 0,991. Sehingga keduanya memenuhi ketentuan karena masih berada di sekitar 1.

Dari sisi normalitas data, terlihat di *scatter plot* bahwa nilai yang eksis berada di sekitar garis regresi, sehingga data yang dipakai termasuk normal. Selanjutnya, nilai *Durbin Watson* yang didapatkan untuk uji *heteroskedastisitas* variabel bebas jumlah peran yang dilakukan dan jumlah insentif yang diterima dengan variabel terikat kinerja PLKB sebesar 1,322. Angka ini masih berada di antara nilai -2 dan 2, yang artinya data yang dipakai terbebas dari masalah *homoskedastisitas*. Hasil uji korelasi *pearson* menunjukkan nilai sebesar 0,137 yang artinya korelasi kedua variabel bebas dengan variabel terikat terhitung kecil, demikian juga dengan nilai koefisien determinasi sebesar 0,019, yang juga terhitung kecil.

Model yang dihasilkan memiliki nilai signifikansi sebesar 0,000 yang artinya model tersebut sangat signifikan dengan nilai F sebesar 8,598. Model ini bisa dikatakan layak digunakan. Sedangkan untuk masing-masing variabel, yaitu jumlah insentif yang diterima memiliki taraf signifikansi 0,035 (signifikan) dengan koefisien sebesar 0,082 sedangkan variabel jumlah peran lain yang dilakuka memiliki taraf signifikansi 0,001 (sangat signifikan) dan koefisien sebesar 0,06. Sedangkan koefisien konstanta sebesar 2,738. Dengan demikian model yang dihasilkan adalah sebagai berikut:

$$\text{Kinerja} = 2,738 + 0,082 \text{ Jumlah Insentif} + 0,060 \text{ Peran Lain} + e$$

Model di atas menunjukkan bahwa kedua variabel bebas mempunyai pengaruh pada kinerja PLKB, meskipun pengaruhnya kecil, seperti ditunjukkan oleh koefisien jumlah insentif sebesar 0,082 dan jumlah insentif sebesar 0,060.

## Pembahasan

Kinerja PLKB yang diukur dengan melihat tiga hal pokok yang harus dilakukan, yaitu melakukan perencanaan program kampanye sosial, melakukan komunikasi sosial serta melakukan monitoring dan evaluasi. Berdasarkan pada tiga tugas utama itu, sebagian besar (58,7%) PLKB di Jawa Tengah hanya berkinerja sedang, sementara yang berkinerja baik sebesar 17,6% sisanya masuk kategori kurang (20,1%) dan buruk (3,6%).

Pemberlakuan otonomi daerah membawa konsekuensi pada tidak seragamnya pengelolaan program BKKBN di tingkat kabupaten kota di Jawa Tengah yang pada era sebelumnya dikelola sebuah dinas.



Perbedaan bentuk kelembagaan tersebut antara lain disebabkan oleh perbedaan perhatian atau prioritas masing-masing kabupaten kota pada program KB. Hasil perhitungan *chi square* antara bentuk kelembagaan dengan kinerja PLKB menunjukkan adanya perbedaan antara bentuk kelembagaan dengan kinerja PLKB.

Lebih jauh, perhitungan *chi square* memberi gambaran bahwa ternyata di antara semua bentuk kelembagaan, dinas merger dan badan merger justru mempunyai kinerja yang lebih baik dibanding dinas utuh, badan utuh, kantor utuh dan ranperda. Adapun dari kedua bentuk lembaga hasil merger itu, dinas merger memiliki kinerja yang jauh lebih baik dibandingkan dengan badan merger.

Mencermati bentuk-bentuk lembaga yang berkinerja buruk, lembaga yang berbentuk ranperda adalah yang paling buruk kinerja PLKB-nya. Sementara, bentuk lembaga yang mestinya solid, yaitu dinas utuh, badan utuh dan kantor utuh, ternyata memiliki kinerja yang di bawah ekspektasi. Hal itu terlihat dari nilai residual yang negatif. Kenyataan bahwa bentuk lembaga merger yang memiliki kinerja lebih baik dibanding lembaga utuh dan ranperda, dapat dijelaskan dengan memperhatikan bahwa ketika petugas PLKB terpaksa melakukan tugas-tugas lain sesuai dengan lembaga-lembaga tergabung, pada saat yang sama tugas dalam program KB akan dibantu oleh petugas lain yang berasal dari lembaga lain yang bergabung.

Seperti telah dikemukakan sebelumnya, jumlah peran lain yang dilakukan oleh PLKB mempunyai kaitan positif (meskipun lemah) dengan kinerja PLKB. Pada lembaga-lembaga yang berbentuk merger, para personel yang berasal dari berbagai lembaga saling membantu, meski bukan merupakan kompetensinya. Mereka tidak hanya melakukan tugas masing-masing sesuai dengan asal lembaganya, namun juga menyelesaikan semua pekerjaan yang menjadi beban lembaga baru tersebut.

Sementara, untuk lembaga-lembaga utuh yang ternyata memiliki kinerja PLKB buruk, muncul pertanyaan mengapa mereka tidak mampu menaikkan kinerja ke level yang lebih tinggi seperti yang diraih oleh lembaga-lembaga merger? Tampaknya unsur yang lebih penting dalam menentukan pencapaian kinerja dalam berbagai bentuk lembaga adalah pengelolaannya (manajerial). Hal inilah yang berpotensi memberikan kontribusi pada lembaga-lembaga merger untuk mencapai kinerja yang lebih baik dibanding lembaga-lembaga utuh. Dengan demikian bukanlah bentuk lembaga yang bisa menentukan kinerja namun unsur pengelolaan kegiatan, yang kemungkinan justru berperan besar.

Pendapat di atas akan semakin meyakinkan bila kita melihat temuan selanjutnya yang menunjukkan bahwa hampir semua PLKB (88,7%) maksimal hanya melakukan dua peran. Kategori terbesar adalah yang tidak melakukan peran lain (38,2%), melakukan satu peran lain (26,3%) dan melakukan dua peran lain (24,2%). Melihat kenyataan ini, jika pengelolaan dilakukan dengan baik tentu saja para PLKB yang hanya melakukan tugas yang berkaitan dengan program KB (tidak melakukan tugas lain) sudah sewajarnya bisa meraih level kinerja 'baik'. Bila dibandingkan, PLKB golongan ini adalah 38,2% sedangkan PLKB yang berada di level kinerja 'baik' hanya 17,6%. Dengan demikian maka 20,6% PLKB, yang merupakan selisih dari jumlah di atas, adalah PLKB yang tidak mampu menjalankan tugasnya secara optimal.

Merujuk pada model yang diajukan, peran lain memiliki pengaruh pada kinerja meski sangat kecil, yaitu hanya sebesar 0,06. Perlu dicermati kembali dari data tersebut adalah bahwa angka itu positif, sementara skala data kedua variabel baik peran lain maupun kinerja adalah rasio, maka bisa diartikan bahwa bila terjadi penambahan satu peran lain, akan terjadi peningkatan 0,06 kinerja. Hal ini bisa terjadi karena seperti



sudah diulas di atas, bahwa bertambahnya peran lain yang harus dilakukan tidak berarti semakin sibuk PLKB namun sebagaimana halnya dirinya yang melakukan peran lain, maka petugas lain yang berasal dari lembaga lain (di lembaga merger) akan ikut juga mengerjakan tugas-tugas PLKB. Dengan demikian bisa dipahami bila pengaruh peran lain justru positif.

PLKB yang bernaung di dalam dinas merger paling banyak melakukan peran lain (47,3%), 82,3 persen dari mereka maksimal melakukan 2 peran lain, sedang sisanya sebesar 8 persen mengerjakan tiga peran lain. Dinas merger adalah lembaga merger yang paling banyak terdapat PLKB yang melakukan peran lain. Namun dalam hal jumlah, yang mengejutkan adalah bahwa peran lain pada peringkat kedua setelah dinas merger, adalah dinas utuh. Tercatat bahwa di dalam dinas utuh terdapat PLKB yang melakukan hingga tujuh peran lain, dan ini terjadi di Kabupaten Pati. Di Kabupaten Pati yang lembaganya masih merupakan dinas utuh ternyata PLKB-nya masih juga melakukan peran lain. Dari keseluruhan PLKB di Kabupaten Pati, terdapat sebanyak 23,2 persen PLKB yang melakukan antara empat hingga tujuh peran lain. Meskipun mayoritas PLKB di Pati tidak melakukan peran lain, namun masih ada hampir separuh yang mengerjakan 1-7 peran lain, suatu kondisi yang 'aneh' mengingat bentuk lembaganya yang dinas utuh.

Masalah lain yang patut dicermati adalah insentif. Kebanyakan PLKB menerima satu jenis insentif yaitu insentif fungsional (59,8%), sedangkan mereka yang menerima dua macam insentif yaitu insentif fungsional dan kesejahteraan sebesar 27,6 persen. Yang memprihatinkan adalah masih ada PLKB yang sama sekali tidak menerima insentif (12,6%). Dilihat dari daerahnya, umumnya daerah memberikan satu macam insentif yaitu insentif fungsional (58,8%), berikutnya memberikan dua macam insentif (32,4%), sedang sisanya tidak memberi insentif apapun (3%). Jumlah insentif yang diberikan pada PLKB tidak ada kaitannya dengan bentuk lembaga, karena bila berbicara di level daerah, kabupaten Boyolali yang meskipun berbentuk badan utuh ternyata mempunyai kebijakan untuk tidak memberi insentif apapun pada PLKB. Daerah lain yang tidak memberi insentif pada PLKB adalah Wonogiri dan Blora, kedua daerah ini masih berbentuk ranperda. Sementara itu Demak yang juga masih dalam bentuk ranperda justru mempunyai kebijakan untuk memberikan dua macam insentif pada PLKB.

Jumlah insentif memiliki pengaruh pada kinerja PLKB meski cuma 8,2 persen. Hal ini bisa diartikan bahwa bila diberikan satu jenis insentif tambahan maka kinerja akan meningkat sebesar 0,082. Sayangnya data yang dimiliki dalam penelitian ini adalah jumlah jenis insentif (tunjangan fungsional dan kesejahteraan) yang tidak dalam bentuk *nominal*. Sehingga analisis tidak bisa memberi gambaran berapa jumlah nominal yang bisa direkomendasikan untuk meningkatkan kinerja PLKB.

## Penutup

**Kesimpulan.** Beberapa kesimpulan dapat diambil dalam penelitian ini sebagai berikut: Bentuk kelembagaan berpengaruh pada kinerja PLKB. Jumlah peran lain berpengaruh positif pada kinerja PLKB. Jumlah insentif berpengaruh positif pada kinerja PLKB. Masih ada PLKB yang sama sekali tidak pernah mengikuti pelatihan-pelatihan yang diselenggarakan oleh BKKBN untuk PLKB. Tidak pernah mengikuti pelatihan tidak hanya berarti PLKB tidak memiliki pengetahuan yang cukup mengenai produk dan target kampanye KB tetapi juga mengindikasikan kurangnya keahlian yang dimiliki PLKB untuk membuat perencanaan, kegiatan komunikasi dan mengadakan moni-



toring/evaluasi program. Data mengenai kemampuan membuat perencanaan menunjukkan bahwa 21,1 persen dari PLKB masih memiliki kemampuan yang di bawah standar dalam membuat perencanaan kegiatan. Rendahnya kemampuan tersebut bisa membuat pelaksanaan kampanye KB kurang terarah dan tidak mengenai sasaran secara efektif. Persebaran persentase PLKB pada kategori kemampuan komunikasi dan evaluasi mengindikasikan perlu adanya upaya yang nyata untuk meningkatkan kemampuan komunikasi dan terlebih lagi kemampuan evaluasi. Hanya 7,3 persen dari responden yang mampu melakukan kegiatan evaluasi dan monitoring dengan baik

**Saran.** Berdasarkan pada kesimpulan tersebut, disampaikan beberapa saran sebagai berikut : **Meningkatkan kinerja PLKB dengan optimalisasi manajemen.** Berdasar pada temuan bahwa bentuk kelembagaan berpengaruh pada kinerja PLKB serta jumlah peran lain yang dilakukan justru memiliki pengaruh positif pada kinerja PLKB, maka yang perlu dilakukan adalah optimalisasi aspek-aspek manajerial tiap lembaga. Sesuai dengan semangat otonomi daerah, yang memberi kelonggaran pemerintah daerah untuk mengatur urusan daerahnya sendiri, maka setiap pemda perlu melakukan optimalisasi aspek-aspek manajerial untuk meningkatkan kinerja PLKB. Karena bentuk lembaga yang bervariasi, terutama di lembaga-lembaga hasil merger (karena lembaga yang dimerger tidak selalu sama di tiap daerah) akan membutuhkan pola manajemen yang berbeda-beda sesuai dengan situasi dan kondisi. Optimalisasi aspek manajemen ini tentu saja akan memberi kejelasan sisi operasional bagi lembaga yang bertugas melaksanakan berbagai kegiatan dalam program KB. **Peningkatan insentif bagi PLKB.** Meski tidak bisa memberikan rekomendasi jumlah nominal insentif yang tepat, namun kenyataan bahwa jumlah jenis insentif yang diterima mempunyai pengaruh positif pada kinerja menunjukkan bahwa peningkatan jumlah insentif perlu untuk dilakukan. Hanya saja batas atas yang masuk akal untuk insentif ini masih perlu untuk diteliti kembali. **Penentuan standarisasi kinerja PLKB.** Ketidakteragaman bentuk lembaga yang menangani program KB di masing-masing daerah, tentu saja tidak berarti tidak ada standar yang jelas untuk melakukan kontrol dan evaluasi atas proses yang berjalan dalam pelaksanaan program. BKKBN selaku koordinator program KB di tingkat nasional sudah saatnya membuat standarisasi kinerja yang minimal harus dicapai untuk memberi patokan bagi operator di daerah agar selalu memperhatikan hal tersebut. Standarisasi tersebut tidak memperhatikan bentuk lembaga, namun lebih menekankan pada proses, output dan outcome.



- Anonim. (2003). Buku Panduan Bagi Petugas Lapangan Program KB Nasional: *Peningkatan Mutu Pelayanan KB*. Propinsi Jawa Tengah. Semarang
- Anonim. (2002). Pedoman Kerja: *Petugas Lapangan Keluarga Berencana dalam Menghadapi Perubahan*. Jakarta: BKKBN
- Anonim. (1992). *Penuntun Konseling KB untuk PPLKB dan PLKB*. Jakarta: BKKBN
- Blalock Jr, Hubert M. (1982). *Conceptualization and Measurement in the Social Sciences*, California. Sage Publications.
- Brannen, Julia. (1992). *Mixing Methods: Qualitative and Quantitative Research*, Avebury Aldershot.
- Clark Peter (Ed). (1973). *New Models for Communication Research*, Beverly Hills. Sage Publication.
- Frey, Lawrence R, Carl H Boan, Paul G Friedman, Gary L Kreps. (1991). *Investigating Communication – An Introduction to Research Methods*, New Jersey. Prentice Hall.
- Kotler, Philip, Eduardo L. Roberto. (1989). *Social Marketing: Strategies for Changing Public Behavior*. New York. The Free Press.
- Littlejohn, Stephen W. (2002). *Theories of Human Communication* (7<sup>th</sup> ed). California. Wadsworth.
- Miller, Delbert. (1991). *Handbook of Research Design and Social Measurement*, California. Sage Publication.
- Robson, Colin. (1993). *Real World Research – A Resource for Social Scientist and Practitioner Researcher*, Massachusetts. Blackwell Cambridge.
- Rubin, Rubin & Pielle. (1990). *Communication Research : Strategies and Sources 2<sup>nd</sup> Edition*, California. Wadsworth.
- Stempel III, Guido H, Bruce H Wesley. (1981). *Research Methods in Mass Communication*, New Jersey. Prentice Hall.
- Waat, James, Sjef A Van den Berg. (1995). *Research Methods for Communication Science*, Massachusetts. Allyn & Bacon.
- Winter, Richard. (1989). *Learning from Experience : Principles and Practice in Action Research*, London. The Falmer Press.
- Zeller, Richard A, Edward G Carmines. (1980). *Measurement in the Social Sciences – The Link Between Theory and Data*, Cambridge: Cambridge University Press.

