

BAB I

PENDAHULUAN

Bab ini merupakan awal dari uraian yang memuat latar belakang penelitian, rumusan masalah, batasan masalah, tujuan penelitian, dan manfaat penelitian.

1.1 Latar Belakang

Pelaksanaan Gerakan Keluarga Berencana Nasional di Indonesia diarahkan pada upaya peningkatan kepedulian, dan peran serta masyarakat, melalui berbagai kegiatan peningkatan peran kelembagaan masyarakat. Melalui gerakan ini diharapkan keberhasilan Gerakan Keluarga Berencana Nasional semakin meningkat, dengan ditandai oleh penurunan tingkat fertilitas, dan peningkatan kesadaran masyarakat tentang makna keluarga kecil, serta pemahaman keluarga dalam melaksanakan fungsi-fungsi keluarga (BKKBN, 1996).

Undang-Undang No. 10 Tahun 1992 tentang Perkembangan Kependudukan dan Pembangunan Keluarga sejahtera secara tegas mendefinisikan bahwa kependudukan adalah hal ihwal yang berkaitan dengan jumlah, ciri utama, pertumbuhan, persebaran, mobilitas, penyebaran, kualitas, kondisi kesejahteraan yang menyangkut politik, ekonomi, sosial budaya, agama, serta lingkungan hidup penduduk. (BKKBN, 1998). Selain itu keluarga berencana didefinisikan sebagai upaya peningkatan kepedulian dan peran serta masyarakat melalui pendewasaan perkawinan, pengaturan kelahiran, pembinaan ketahanan keluarga, peningkatan kesejahteraan keluarga untuk mewujudkan keluarga kecil, bahagia dan sejahtera.

Penyelenggaraan program KB Nasional selain ditetapkan dalam Undang-Undang No. 10 Tahun 1992 juga memperhatikan Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah yang mengamanatkan pentingnya penyerahan kewenangan pemerintah yang lebih luas kepada daerah. Upaya penyerahan kewenangan tersebut adalah untuk mengoptimalkan pendayagunaan potensi sumber daya dan keanekaragaman demokratisasi dan peningkatan peran serta masyarakat serta pemerataan keadilan.

Pada era Otonomi Daerah lembaga yang menangani Kependudukan dan Keluarga Berencana di Kabupaten Gunungkidul adalah Dinas Kependudukan dan Keluarga Berencana Kabupaten Gunungkidul. Dengan Perda No. 18/2002 tentang Pembentukan, Susunan Organisasi dan Tata Kerja Dinas Kependudukan dan Keluarga Berencana di Gunungkidul semakin mantap baik organisasi maupun komitmen dan dukungan semua pihak.

Keberhasilan bidang Kependudukan dan Keluarga Berencana di Kabupaten Gunungkidul tidak dapat terlepas dari peran serta masyarakat, swasta dan pemerintah, terutama dari hasil kerja keras para Penyuluh Keluarga Berencana (PKB), baik di tingkat Kecamatan maupun di Tingkat Desa atau Kelurahan. Dalam hal ini secara tersirat (implisit) Penyuluh Keluarga Berencana (PKB) perlu memiliki pengetahuan dan ketrampilan yang memadai untuk melaksanakan penggerakan keterpaduan peran serta masyarakat, swasta dan pemerintah agar mampu menggali potensi yang terdapat di wilayah kerjanya.

Seperti telah dikemukakan di atas, bahwa Penyuluh Keluarga Berencana (PKB) tidak saja dituntut bertanggung jawab untuk mengembangkan bidang

kependudukan dan KB tetapi juga bertanggung jawab untuk mengembangkan gerakan Pembangunan Keluarga Sejahtera (GPKS) di tingkat Desa atau Kelurahan. Diukur dari tanggung jawabnya, serta volume tugas yang harus dilaksanakan, serta berhadapan langsung dengan masyarakat yang sangat beragam kondisi sosial budaya maupun sosial ekonominya, seringkali menimbulkan keraguan untuk keberhasilan pelaksanaan tugas pokok (kinerja) mereka. Jika ditinjau dari beban tugas yang diemban, yakni 10 kegiatan pembinaan (BKKBN, 1997) dapat dinyatakan bahwa Penyuluh Keluarga Berencana (PKB) memiliki tanggung jawab yang berat.

Sepuluh kegiatan sebagai tugas pokok Penyuluh Keluarga Berencana (PKB) dapat ditunjukkan sebagai berikut :

- 1.1.1 Pendekatan tokoh formal di wilayah kerja.
- 1.1.2 Pendataan dan pemetaan.
- 1.1.3 Pendekatan tokoh informal.
- 1.1.4 Pembentukan kesepakatan.
- 1.1.5 Penegasan kesepakatan.
- 1.1.6 Penyuluhan kepada tokoh masyarakat.
- 1.1.7 Penyiapan grup pelopor dan penumbuhan institusi masyarakat.
- 1.1.8 Pelayanan Gerakan Reproduksi Keluarga Sejahtera, Gerakan Ketahanan Keluarga Sejahtera, dan Gerakan Ekonomi Keluarga Sejahtera.
- 1.1.9 Pembinaan Keluarga.
- 1.1.10 Pencatatan, pelaporan dan evaluasi.

Kabupaten Gunungkidul adalah salah satu dari 4 kabupaten dan 1 kota yang ada di Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta yang memberikan andil keberhasilan dalam pelaksanaan Gerakan Keluarga Berencana Nasional. Keberhasilan tersebut dapat ditunjukkan dari parameter Total Fertility Rate (TFR) selama tahun 2003 hingga tahun 2004 mengalami penurunan.

Namun demikian, TFR tersebut belum menunjukkan apakah penurunan TFR di setiap daerah Tingkat Kecamatan, terjadi secara merata atau terdapat variasi. Bagaimana variasi keberhasilan antara individu Penyuluh Keluarga Berencana di Kabupaten Gunungkidul, belum dapat diketahui secara rinci.

Keberhasilan program kependudukan dan KB selain ditandai dengan penurunan TFR, sesuai dengan butir-butir arahan GBHN 1999 dan perundang-undangan yang telah ada, program KB Nasional merupakan salah satu program untuk meningkatkan kualitas penduduk, mutu sumber daya manusia, kesehatan dan kesejahteraan sosial, yang selama ini dilaksanakan melalui pengaturan kelahiran, pendewasaan usia kawin, peningkatan ketahanan keluarga dan kesejahteraan keluarga. Sejalan dengan arah kebijaksanaan tersebut, tujuan pembangunan program Kependudukan dan KB adalah meningkatkan kualitas program KB untuk memenuhi hak-hak reproduksi, kesehatan reproduksi, pemberdayaan keluarga, pengentasan penduduk/keluarga miskin, peningkatan kesejahteraan anak, pemberdayaan perempuan dan pengendalian kelahiran agar terwujud keluarga kecil yang bahagia dan sejahtera yang pada akhirnya menuju terwujudnya keluarga berkualitas. Seperti halnya yang tertuang dalam Visi

Dinas Kependudukan dan KB Kabupaten Gunungkidul yakni "Penduduk dan Keluarga Berkualitas 2015".

1.2 Kondisi Geografis, Demografis, Peserta Keluarga Berencana dan Tahapan Keluarga Sejahtera

1.2.1 Kondisi Geografis

Kabupaten Gunungkidul merupakan salah satu Kabupaten di Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta, dengan ibu kota Wonosari yang terletak 39 km sebelah tenggara Kota Yogyakarta. Secara geografis Kabupaten Gunungkidul berada pada $7^{\circ}46'$ LS- $8^{\circ}09'$ LS dan $110^{\circ}21'$ BT- $110^{\circ}50'$ BT, dengan luas wilayah 1.485,36 km² atau sekitar 46,63% dari luas wilayah Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta.

Batas wilayah Kabupaten Gunungkidul dapat di rinci sebagai berikut :

1.2.1.1 Sebelah barat berbatasan dengan Kabupaten Sleman dan Kabupaten Bantul Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta.

1.2.1.2 Sebelah utara berbatasan dengan Kabupaten Klaten dan Kabupaten Sukoharjo Propinsi Jawa Tengah.

1.2.1.3 Sebelah timur berbatasan dengan Kabupaten Wonogiri, Propinsi Jawa Tengah.

1.2.1.4 Sebelah selatan berbatasan dengan Samudera Hindia.

Luas dan ketinggian daerah adalah sebagai berikut :

1.2.1.5 Ketinggian daerah kurang dari 100 m di atas permukaan laut seluas 115,15 km², atau 7,7% dari luas wilayah Kabupaten Gunungkidul, yang terletak di Kecamatan Panggang, Purwosari,

Saptosari, Tepus, Tanjungsari, Rongkop, Girisubo, Playen dan Patuk.

1.2.1.6 Ketinggian daerah antara 100 m – 499 m di atas permukaan laut seluas 1341,71 km², atau 90,33% dari wilayah Kabupaten Gunungkidul dan letaknya tersebar di 18 Kecamatan yang ada.

1.2.1.7 Ketinggian daerah dari 500-999 m di atas permukaan laut seluas 28,50 km² atau 1,92% dari luas wilayah Kabupaten Gunungkidul, yang terletak di sebagian kecil Kecamatan Patuk, Nglipar, Ngawen, Semin dan Ponjong.

Keadaan topografi secara garis besar dapat dibagi 3 (tiga) zone yang sekaligus menjadi wilayah pengembangan, yaitu :

1.2.1.8 Zone utara disebut wilayah Batur Agung dengan ketinggian 200-700 m di atas permukaan laut. Keadaannya berbukit-bukit dan terdapat sungai di atas tanah dan sumber-sumber mata air tanah serta dapat di gali sumur kedalaman 6 m – 12 m dari permukaan tanah. Jenis tanah vulkanik lateristik, sedangkan batuan induk adalah Dasiel dan Andesit. Wilayah ini meliputi Kecamatan Patuk, Gedangsari, Nglipar, Ngawen, Semin dan Ponjong bagian utara.

1.2.1.9 Zone tengah disebut wilayah pengembangan ledok Wonosari, dengan ketinggian 150-200 m di atas permukaan laut. Apabila kemarau panjang terdapat sumber mata air. Jenis tanah adalah margillet. Terdapat sungai di atas tanah, tetapi di musim kemarau

kering. Di bagian ini terdapat air tanah dengan kedalaman 60 m – 120 m di bawah permukaan tanah. Wilayah ini meliputi Kecamatan Playen, Wonosari, Karangmojo, Ponjong bagian tengah, dan Semanu bagian utara.

1.2.1.10 Zone selatan disebut wilayah pengembangan Gunung Seribu, dengan ketinggian 100 - 300 m di atas permukaan laut. Batuan dasar pembentuknya adalah batu kapur terumbu yang berwujud bukit-bukit kerucut. Keadaan berbukit-bukit karang kapur serta banyak telaga/genangan air hujan. Di sekitar bukit-bukit tersebut terakumulasi tanah yang berwarna merah.

1.2.2 Kondisi Demografis

Secara administrasi Kabupaten Gunungkidul terdiri dari 18 Kecamatan yang terbagi dalam 144 desa. Jumlah penduduk pada akhir tahun 2004 adalah sebesar 716.762 jiwa terdiri dari laki-laki sebesar 351.899 jiwa dan perempuan sebesar 364.863 jiwa (Hasil Pendataan Dinas Kependudukan dan KB, 2004). Jumlah penduduk secara rinci per Kecamatan dapat dilihat pada tabel 1.1.

Selain wilayah pantai ada sebagian daerah dari kecamatan yang lain juga terdapat kondisi geografis yang sulit di jangkau dalam pelayanan KB sehingga herakihat pula tidak meratanya pencapaian kesertaan KB, kependudukan, kesejahteraan keluarga maupun program pengentasan kemiskinan.

Secara rinci pencapaian peserta KB per kecamatan dapat dilihat pada Tabel 1.1 berikut.

Tabel 1.1
Jumlah Penduduk dan Peserta KB Tahun 2004

No	Kecamatan	Jumlah Penduduk	Jumlah PUS	Jml Peserta KB Aktif	PA/PUS (%)
1.	Panggung	27.990	5.255	3.885	73,92
2.	Paliyan	31.123	5.242	4.227	80,64
3.	Tepus	37.911	8.031	6.472	80,59
4.	Rongkop	30.723	6.491	5.375	82,81
5.	Semanu	55.364	10.989	8.981	81,73
6.	Ponjong	52.473	9.542	8.027	84,12
7.	Karangmojo	51.381	8.271	7.119	86,07
8.	Wonosari	76.464	14.299	11.478	80,27
9.	Playen	54.150	9.271	7.501	80,91
10.	Patuk	30.889	6.079	4.878	80,24
11.	Nglipar	32.317	5.065	3.977	78,52
12.	Ngawen	33.523	5.691	4.494	78,97
13.	Semin	53.128	8.945	7.213	80,64
14.	Purwosari	20.242	3.564	2.871	80,55
15.	Saptosari	37.872	7.578	6.006	79,25
16.	Tanjungsari	27.452	5.735	4.431	77,26
17.	Girisubo	25.388	5.531	4.597	83,11
18.	Gedangsari	38.372	6.520	5.127	78,63
	Jumlah	716.762	132.099	106.659	80,74

Sumber : Dinas Kependudukan dan KB Kabupaten Gunungkidul, 2004

1.2.3 Kondisi Tahapan Keluarga Sejahtera

Pencapaian tahapan keluarga sejahtera pada tahun 2004 di Kabupaten Gunungkidul adalah sebagai berikut :

Tahapan pra sejahtera alasan ekonomi sebanyak : 30.685 KK (14,68%),
Pra sejahtera bukan alasan ekonomi : 13.935 (6,67%), keluarga sejahtera I
alasan ekonomi : 43.423 KK (20,77%), keluarga sejahtera I bukan alasan
ekonomi : 29.133 KK (13,94%), keluarga sejahtera II : 69.114 KK
(33,06%), keluarga sejahtera III : 21.290 KK (10,18%) dan keluarga

sejahtera III plus : 1.478 (0,71%). Secara rinci kondisi tahapan keluarga sejahtera per Kecamatan dapat dilihat pada tabel 1.2, berikut :

Tabel 1.2.
Tahapan Keluarga Sejahtera Tahun 2004

No	Kecamatan	Keluarga Pra Sejahtera		Keluarga Sejahtera I		Keluarga Sejahtera II	Keluarga Sejahtera III	Keluarga Sejahtera III+	Jumlah Keluarga
		Alasan Ekonomi	Bkn Alasan Ekonomi	Alasan Ekonomi	Bkn Alasan Ekonomi				
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
1.	Panggung	1.245	189	1.793	1.392	3.199	669	0	8.487
2.	Paliyan	2.304	981	1.670	568	2.870	890	27	9.220
3.	Tepus	2.053	1.369	2.798	2.621	2.247	727	2	12.087
4.	Rongkop	1.544	434	2.210	1.350	3.466	697	67	9.768
5.	Semanu	1.647	895	4.547	3.355	4.067	1.985	5	16.501
6.	Ponjong	2.284	863	2.271	999	8.015	974	143	15.449
7.	Karangmojo	1.874	212	4.393	688	5.924	2.033	95	15.219
8.	Wonosari	1.520	580	5.152	1.926	7.965	3.955	654	21.732
9.	Playen	1.864	1.112	3.169	1.670	4.088	3.935	79	15.937
10.	Patuk	1.046	351	1.898	1.175	3.945	6.23	40	9.078
11.	Nglipar	1.586	842	1.198	1.246	2.234	1.044	168	8.318
12.	Ngawen	1.258	1.290	1.040	1.842	3.336	245	0	9.011
13.	Semin	2.001	743	3.173	1.855	5.047	1.321	147	14.287
14.	Purwosari	8.43	765	887	1.171	1.988	392	2	6.048
15.	Saptosari	3.394	1.365	2.322	1.748	1.563	544	9	10.945
16.	Tanjungsari	824	571	1.054	1.692	3.531	640	39	8.351
17.	Girisubo	780	352	2.065	2.537	2.053	296	1	8.084
18.	Gedangsari	2.618	941	1.783	1.298	3.576	320	0	10.536
	JUMLAH	30.685	13.935	43.423	29.133	69.114	21.290	1.478	209.058

Sumber : Dinas Kependudukan dan KB Kabupaten Gunungkidul, 2004

1.2.4 Pencapaian Program Kependudukan dan KB Kabupaten Gunungkidul

Untuk pencapaian program kependudukan dan KB di Kabupaten Gunungkidul dapat ditinjau dari sepuluh indikator dengan perbandingan antara target dan realisasi pada tahun 2004/2005, seperti ditunjukkan pada tabel 1.3 berikut

Tabel 1.3
Pencapaian Program Kependudukan dan KB Kabupaten Gunungkidul

No	Kegiatan	Tahaun 2004			Tahun 2005		
		PPM (target)	RPPM (realisasi)	%	PPM (target)	RPPM (realisasi)	%
1.	Pencapaian peserta KB Barus terhadap PPM	9770	9962	101,97	9.820	9.743	99,22
2.	Pencapaian peserta KB baru MKJP terhadap Total PB	4.885	2.608	53,38	4.775	2.556	53,53
3.	Pencapaian peserta KB aktif terhadap Pks (PA/PUS)	PUS	PA	%	PUS	PA	%
		129.320	104.223	80,06	132.703	108.527	81,78
4.	Pencapaian peserta KB Aktif MKJP	PA	MKJP	%	PA	MKJP	%
		104.223	40.568	38,92	108.527	41.232	37,99
5.	Pencapaian peserta Kb aktif jalur swasta	PA	KB Swasta	%	PA	KB Swasta	%
		104.223	49.549	47,54	108.527	53.693	49,47
6.	Pencapaian KB pria	PA	KB. Pria	%	PA	KB. Pria	%
		104.223	1.845	1,77	108.527	1.837	1,69
7.	Pencapaian kegiatan PKB	Ada	Aktif	%	Ada	Aktif	%
		556	338	60,79	556	447	85,79
8.	Pencapaian kegiatan BKR	Target	Realisasi	%	Target	Realisasi	%
		75	70	93,33	75	73	97,33
9.	Pencapaian kegiatan BKL	90	80	88,88	90	85	94,44
10.	Pencapaian kegiatan program Taskin, jumlah KK Miskin thd KK yang ada	7.500	7.500	100	8.000	8.000	100

0 1 Dinas Kependudukan dan KB Kabupaten Gunungkidul

Dapat ditinjau dari sepuluh indikator, seperti ditunjukkan pada tabel 1.4 berikut. Jika dicermati, Tabel 1.4 memberikan gambaran variasi ranking dari setiap indikator keberhasilan pencapaian target program Kependudukan dan KB dan tingkat keberhasilan di setiap daerah kecamatan. Hal ini diartikan bahwa secara kelompok maupun individu keberhasilan Penyuluh KB dalam melaksanakan tugasnya berbeda-beda.

Tabel 1.4
Ranking Pencapaian Target Program Kependudukan dan KB Menurut
Sepuluh Indikator di Kabupaten Gunungkidul

No	Indikator	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
1.	Panggung	11	4	16	6	17	6	15	7	7	14
2.	Paliyan	16	13	6	18	13	3	10	7	9	13
3.	Tepus	17	8	10	17	14	14	10	7	9	13
4.	Rongkop	7	18	3	16	12	15	13	7	6	1
5.	Semanu	3	12	4	12	3	14	5	2	1	12
6.	Ponjong	4	5	1	13	7	13	3	7	8	11
7.	Karangmojo	18	17	8	8	6	1	14	6	6	8
8.	Wonosari	1	7	11	11	2	2	6	3	2	7
9.	Playen	10	2	3	1	4	4	1	1	3	3
10.	Patuk	6	1	9	4	9	7	1	6	6	10
11.	Nglipar	12	15	17	7	15	5	4	4	6	4
12.	Ngawen	2	3	12	14	7	12	8	1	9	6
13.	Semin	12	9	7	10	1	8	8	5	4	9
14.	Purwosari	5	10	2	3	8	9	16	7	8	17
15.	Saptosari	14	6	14	9	16	11	7	7	3	18
16.	Tanjungsari	13	11	13	15	5	17	12	6	7	5
17.	Girisubo	9	14	5	5	11	16	2	6	8	16
18.	Gedangsari	8	16	15	2	10	10	9	6	5	2

Sumber : Dinas Kependudukan dan KB Kabupaten Gunungkidul, 2004

Keterangan indikator :

- 1 : Pencapaian Peserta KB Baru terhadap PPM
- 2 : Pencapaian Peserta KB Baru MKJP terhadap total PB
- 3 : Pencapaian Peserta KB Aktif terhadap PUS (PA/PUS)
- 4 : Pencapaian Peserta KB Aktif MKJP

- 5 : Pencapaian Peserta KB Aktif jalur Swasta
 6 : Pencapaian KB Pria
 7 : Pencapaian kegiatan Bina Keluarga Balita (BKB)
 8 : Pencapaian kegiatan Bina Keluarga Remaja (BKR)
 9 : Pencapaian kegiatan Bina Keluarga Lansia (BKL)
 10 : Pencapaian kegiatan program Taskin, jumlah KK miskin terhadap KK yang ada.

1.2.4.1 Pencapaian Peserta KB Baru terhadap PPM tahun 2004/2005

Tabel 1.5
Pencapaian Peserta KB Baru terhadap PPM Tahun 2004/2005

No	Kecamatan	Tahun 2004			Tahun 2005		
		PPM (target)	RPPM (Realisasi)	%	PPM (target)	RPPM (Realisasi)	%
1.	Panggung	524	487	92,94	482	415	86,10
2.	Paliyan	433	347	80,14	405	351	86,67
3.	Tepus	555	444	80,00	495	505	102,02
4.	Rongkop	529	562	106,24	510	557	109,22
5.	Semanu	677	419	120,97	685	737	107,59
6.	Ponjong	529	588	111,15	625	562	89,92
7.	Karangmojo	492	381	77,44	495	471	95,15
8.	Wonosari	1.023	1.440	140,76	1.060	1.375	129,72
9.	Playen	726	738	101,65	710	713	100,42
10.	Patuk	426	454	106,57	460	495	107,61
11.	Nglipar	468	389	83,12	465	423	90,97
12.	Ngawen	432	547	126,62	480	456	95,00
13.	Semin	633	565	89,26	630	482	76,51
14.	Purwosari	300	327	109,00	355	317	89,30
15.	Saptosari	640	544	85,00	560	542	96,79
16.	Tanjungsari	478	399	83,47	443	439	99,10
17.	Girisubo	366	376	102,73	415	305	73,49
18.	Gedangsari	539	555	102,97	545	598	109,72
	Jumlah	9.770	9.962	101,97	9.820	9.743	99,22

1.2.4.2 Estimasi Target Ideal Jangka Pendek dan Jangka Panjang

Jika dilihat dari pencapaian program kependudukan dan KB pada tahun 2004/2005, maka untuk Estimasi target program pada jangka pendek (tahun 2006) dan jangka panjang (5 tahun mendatang) adalah sebagai berikut (tabel 1.6) :

Tabel 1.6
Estimasi Target Ideal Jangka Pendek dan Jangka Panjang

No	Kegiatan Program	Estimasi PPM (target)	
		Jangka Pendek	Jangka Panjang
1.	Peserta KB baru	9.833	10.833
2.	Peserta KB aktif	108.343	119.343
3.	Peserta KB aktif terhadap PUS (PA/PUS)	119.379 (83,78%)	124.400 (90,00%)
4.	Peserta KB aktif MKJP	52.084	70.100
5.	Peserta KB aktif Jalur Swasta	63.693	65.790
6.	Peserta KB Pria	2.850	7.245
7.	Kegiatan BKB (Bina Keluarga Balita)	556 kelompok	556 kelompok
8.	Kegiatan BKR (Bina Keluarga Remaja)	75 kelompok	100 kelompok
9.	Kegiatan BKL (Bina Keluarga Lansia)	90 kelompok	100 kelompok
10.	Program Taskin	7.500 KK	10.000 KK

Banyak kendala yang dihadapi Penyuluh KB dalam kegiatan pelaksanaan tugas pokok atau kinerjanya. Beberapa kendala yang dihadapi tugasnya antara lain (1) situasi dan kondisi daerah yang berlainan, (2) perkembangan program yang berbeda-beda, (3) Sumber daya manusia yang berlainan, (3) dukungan serta potensi daerah yang berbeda pula. Oleh karenanya efektifitas kinerja Penyuluh KB dapat berbeda-beda antar individu, maupun kelompok antar daerah binaannya, tentunya tergantung pada faktor kendala yang dihadapi Penyuluh KB. Mengacu pada pendapat (Boyyet & Conn, 1995) ada dua faktor pokok

yang dapat menentukan keberhasilan pelaksanaan tugas atau kinerja seseorang, secara umum faktor-faktor tersebut dapat di kelompokkan menjadi dua, yakni faktor internal (dari dalam diri setiap individu), dan faktor eksternal yakni faktor-faktor yang berasal dari luar dirinya. Faktor internal tersebut antara lain mencakup motivasi kerja, tingkat pendidikan, masa kerja, disiplin kerja, dan latihan-latihan yang pernah diperoleh. Faktor eksternal mencakup ada tidaknya pembinaan dari atasan dalam hal ini dari Dinas Kependudukan dan KB ke kecamatan-kecamatan, mitra kerja, kesepakatan, dan lingkungan kerja. Kedua faktor tersebut secara umum tentunya akan menentukan kegiatan seseorang dalam melaksanakan tugas, yang tentunya juga akan berpengaruh terhadap kinerjanya.

Seperti diketahui bahwa setiap wilayah kecamatan merupakan daerah kerja ada antara 3 sampai dengan 6 Penyuluh KB (Jumlah Penyuluh KB di seluruh Kabupaten Gunungkidul sebanyak 78 orang) sehingga ada 1 (satu) PKB mewilayahi 2-3 desa/kelurahan dengan variasi tingkat pendidikan yang berbeda-beda, SLTP sebanyak 3 orang (3,85%), SLTA sebanyak 51 orang (65,38%), dan Sarjana/S1 sebanyak 24 orang (30,77%).

Di samping itu, berdasarkan pengamatan hasil pembinaan terpadu antar Sub Dinas Kependudukan dan KB Kabupaten Gunungkidul setiap kecamatan memberikan fakta bahwa dari jumlah 78 orang Penyuluh KB tersebut memiliki tingkat kinerja yang berbeda-beda. Misalnya dalam

hal : (1) Pembuatan rencana kerja. Masih ada Penyuluh KB yang tidak secara rutin membuat rencana kerja bulanan. (2) Laporan bulanan. Ada Penyuluh KB dalam mengirimkan laporan mengalami keterlambatan. (3) Rapat Koordinasi desa. Rakordes ini seharusnya diadakan secara khusus setiap bulan namun ada yang digabungkan dengan pertemuan kader atau pertemuan PKK. (4) Kunjungan rumah. Kunjungan rumah diartikan memotivasi PUS-PUS yang belum ber-KB agar mau ber-KB yang harus dilakukan oleh setiap Penyuluh KB, tetapi dalam hal ini hanya sebagian kecil penyuluh KB yang aktif kunjungan rumah, sedangkan Penyuluh KB yang lain hanya mengambil jalan pintas dalam mencari peserta yakni cukup di tempat pelayanan (Puskesmas) atau pada kader desa setempat. (5) Penyuluhan KB. Dalam pelaksanaan penyuluhan atau KIE sebagian besar Penyuluh KB hanya melaksanakan di tingkat desa yang sasarannya yakni kader, tidak ke kelompok/padukuhan yang sasarannya langsung ke masyarakat. (6) Pembinaan kelompok bina keluarga (BKB, BKR, BKL). Banyak Penyuluh KB yang tidak mengadakan pendampingan terhadap pelaksanaan bina keluarga sehingga pelaksanaan kegiatan tidak optimal karena Penyuluh KB sebagai nara sumber tidak mendampingi kegiatan.

Kenyataan itu cukup menarik untuk dipertanyakan mengapa terjadi tingkat kinerja yang berbeda-beda antara Penyuluh KB satu dengan yang lainnya sehingga berakibat terjadinya perbedaan keberhasilan Penyuluh KB antar wilayah, dan apa yang menyebabkan

terjadinya perbedaan tersebut. Tentunya perbedaan tersebut tidak dapat terlepas dan peran Penyuluh KB dalam melaksanakan tugasnya di setiap wilayah kerja mereka.

Bertolak dari uraian di atas, maka dilaksanakan penelitian tentang “Analisis Faktor-faktor yang Mempengaruhi Kinerja Penyuluh Keluarga Berencana dalam Pelaksanaan Program Kependudukan dan KB di Kabupaten Gunungkidul”. Hal ini sangat relevan dalam kaitannya dengan pemahaman keberhasilan kegiatan yang dilaksanakan Penyuluh KB, baik secara individu maupun secara kelompok di setiap kecamatan yang ada di Kabupaten Gunungkidul. Dengan memahami berhasil atau tidaknya kinerja Penyuluh KB dan faktor-faktor yang berpengaruh terhadap kinerja tersebut, dapat diketahui faktor apa yang menentukan keberhasilan kinerja dalam program kependudukan dan KB, untuk menentukan prioritas peningkatan kerja Penyuluh KB.

1.3 Rumusan Masalah

Bertolak pada uraian latar belakang di atas, maka dapat dirumuskan permasalahan penelitian pertanyaan-pertanyaan yang berkaitan dengan masalah-masalah pelaksanaan Program Kependudukan dan Keluarga Berencana di Kabupaten Gunungkidul, sebagai berikut :

- 1.3.1 Faktor-faktor apa saja yang mempengaruhi kinerja Penyuluh Keluarga Berencana (PKB) dalam melaksanakan tugasnya.
- 1.3.2 Faktor apa yang paling dominant yang mempengaruhi kinerja Penyuluh Keluarga Berencana (PKB) dalam melaksanakan tugasnya.

1.4 Batasan Penelitian

Penelitian dilaksanakan di Kabupaten Gunungkidul, Daerah Istimewa Yogyakarta. Pertimbangan penentuan daerah penelitian adalah adanya tingkat keberhasilan program Kependudukan dan Keluarga Berencana antar kecamatan bervariasi. Hal ini memberikan kesempatan penelitian untuk menggali variasi kerja Penyuluh Keluarga Berencana (PKB) dalam melaksanakan tugasnya, serta variasi faktor-faktor yang berpengaruh terhadap kinerja tersebut.

Sebagai subyek penelitian adalah semua Penyuluh Keluarga Berencana (PKB) yang berada di Kabupaten Gunungkidul. Namun untuk menilai kinerja Penyuluh Keluarga Berencana (PKB) direncanakan akan mewancarai Kepala Cabang Dinas Kependudukan dan Keluarga Berencana sebagai atasan langsung Penyuluh Keluarga Berencana (PKB) sebanyak 14 orang. Selain penelitian kuantitatif akan dilaksanakan penelitian kualitatif dengan cara *Focus Group Discussion* (FGD) terhadap Kepala Cabang Dinas Kependudukan dan Keluarga Berencana dan Penyuluh Keluarga Berencana (PKB). *Focus Group Discussion* (FGD) adalah salah satu teknik dalam mengumpulkan data kualitatif dimana sekelompok orang berdiskusi dengan pengarahan dari seorang moderator atau fasilitator mengenai suatu topik (Panduan FGD, 1999).

Dalam penelitian ini digunakan variabel bebas dan variabel terikat atau tergantung.

1.4.1 Variabel bebas terdiri dari motivasi, pendidikan, masa kerja, latihan, mitra kerja dan kesepakatan.

1.4.2 Variabel terikat adalah kinerja para Penyuluh Keluarga Berencana (PKB) di seluruh Kabupaten Gunungkidul terdiri dari ketrampilan, kemampuan dan cakupan program.

1.5 Tujuan Penelitian

Secara umum penelitian bertujuan untuk mengkaji kinerja Penyuluh Keluarga Berencana dalam melaksanakan Program Kependudukan dan Keluarga Berencana, dan mengkaji faktor-faktor yang berpengaruh terhadap kinerja Penyuluh Keluarga Berencana (PKB). Secara khusus penelitian bertujuan untuk :

- 1.5.1 Menunjukkan karakteristik yang terdapat dalam diri individu (*internal*) Penyuluh Keluarga Berencana (PKB) yakni motivasi, pendidikan yang ditempuh, latihan-latihan yang diperoleh, disiplin dan reward, maupun yang berasal dari luar individu (*eksternal*) Penyuluh Keluarga Berencana (PKB) yakni mitra kerja, kesepakatan politis, lingkungan kerja, pembinaan dari atasan secara terpadu.
- 1.5.2 Mengkaji hubungan antara faktor-faktor internal dan eksternal Penyuluh KB terhadap kinerja Penyuluh Keluarga Berencana (PKB) dengan indicator tercapainya Program Kependudukan dan KB.
- 1.5.3 Mengetahui faktor-faktor yang menentukan kinerja Penyuluh KB.
- 1.5.4 Sejauhmana keberhasilan program kependudukan dan KB.
- 1.5.5 Mengidentifikasi permasalahan dalam mencapai tujuan program kependudukan dan KB.
- 1.5.6 Mencari pemecahan riil.

1.6 Manfaat Penelitian

Hasil penelitian diharapkan dapat digunakan untuk memberi masukan kepada Dinas Kependudukan dan Keluarga Berencana Kabupaten Gunungkidul terutama dalam hal kinerja Penyuluh Keluarga Berencana (PKB). Pemahaman faktor-faktor yang berpengaruh terhadap kinerja, dimaksudkan untuk mengetahui faktor apa yang paling menentukan keberhasilan kerja, sehingga dapat digunakan sebagai dasar penentuan kebijaksanaan dan strategi yang harus dilakukan dalam peningkatan kinerja Penyuluh Keluarga Berencana (PKB). Di samping itu hasil penelitian diharapkan bermanfaat bagi Kepala Dinas dan Kepala-Kepala Bidang dalam menentukan pengarahannya terhadap Penyuluh Keluarga Berencana (PKB) pada saat-saat melaksanakan pembinaan baik pada waktu pembinaan lengkap yang dilaksanakan sebulan sekali di Dinas Kependudukan dan Keluarga Berencana maupun terjun ke kecamatan-kecamatan waktu pembinaan terpadu.