

STUDI KOMPARATIF STRATEGI KOMUNIKASI PROGRAM KELUARGA BERENCANA SEBELUM DAN SETELAH OTONOMI DAERAH DI KOTA SURAKARTA

Lina Sri Wahyuni

Badan Pemberdayaan Masyarakat, Pemberdayaan Perempuan,
Perlindungan Anak dan Keluarga Berencana (Bapermas PP PA dan KB)
Kota Surakarta

Abstract

The results of this research are the communication strategy before the regional autonomy dominant in mass communication. Communicator credibility is considered better and more dominant in communications. Content of message delivered persuasive whereas the dominant media used media ATL (Above The Line) one way. Audience not demand satisfaction of government services and there is no economic motive. The communication strategy after the regional autonomy dominant in interpersonal communication face to face. Communicator credibility declines and is not dominant in communications. Content of message are educative with attention to gender issues and human rights, while the dominant medium used in the BTL (Below The Line) in both directions. Audience actively communicate, demanding the government service satisfaction and stimulants are materiil. The factors that influence differences in communication strategies before and after regional autonomy is a difference in the vision and mission of the program, communication policy and communication planning. The grade of effects after local autonomy in Surakarta is a communication strategy on PUS achieved cognition (understanding) of the FP program (SDKI 2012) but the data achievement family planning program in Surakarta city shows that the level of cognition has not followed by the family planning program measures.

Keywords: *comparative, communication strategies, family planning programs*

Abstrak

Hasil yang telah dicapai dalam penelitian ini adalah strategi komunikasi sebelum otonomi daerah dominan pada komunikasi massa. Kredibilitas komunikator dianggap lebih baik dan lebih dominan dalam berkomunikasi. Isi pesan yang disampaikan persuasif sedangkan media yang digunakan dominan media ATL (*Above The Line*) satu arah. Khalayak tidak menuntut kepuasan pelayanan pemerintah dan belum ada motif ekonomi. Strategi komunikasi setelah otonomi daerah dominan pada komunikasi interpersonal tatap muka. Kredibilitas komunikator menurun dan tidak dominan dalam berkomunikasi. Isi pesan edukatif dengan memperhatikan isu gender dan HAM,

sedangkan media yang digunakan dominan pada BTL (*Below The Line*) dua arah. Khalayak aktif berkomunikasi, menuntut kepuasan pelayanan pemerintah dan tertarik pada stimulan secara materiil. Faktor-faktor yang mempengaruhi perbedaan strategi komunikasi sebelum dan setelah otonomi daerah adalah perbedaan pada visi dan misi program, kebijakan komunikasi dan perencanaan komunikasinya. Tingkat efek strategi komunikasi setelah otonomi daerah di Kota Surakarta adalah strategi komunikasi pada PUS berhasil mencapai kognisi (mengerti) tentang program KB (SDKI 2012) tetapi data pencapaian program KB Kota Surakarta menunjukkan bahwa tingkat kognisi belum diikuti tindakan ber-KB.

Kata kunci: komparatif, strategi komunikasi, program Keluarga Berencana

PENDAHULUAN

Efek dari reformasi yang menuntut adanya pemerintahan desentralisasi menyebabkan munculnya otonomi daerah yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah yang diganti dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 dan selanjutnya diganti kembali dengan UU No 23 Tahun 2014 yang berlaku saat ini. Implementasi otonomi daerah di masa awal didasarkan bab 4 Pasal (1) UU Nomor 22 Tahun 1999 yang menyatakan kewenangan daerah mencakup kewenangan dalam seluruh bidang pemerintahan, kecuali kewenangan dalam bidang politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter dan fiskal, agama serta kewenangan bidang lain. Sebagai konsekuensi logis, sebagian kewenangan pusat termasuk Program KB Nasional di Kabupaten/Kota pengelolaannya diserahkan kepada Pemerintah Kabupaten/Kota. Oleh karena itu sejak awal 2004, P3D (Personal, Pembiayaan, Perlengkapan dan Dokumentasi) BKKBN Kabupaten/Kota diserahkan Pemerintah Pusat kepada Pemerintah Kabupaten/Kota, selanjutnya digantikan dengan lembaga lain yang mengelola program KB. Beragam bentuk kelembagaan KB tumbuh bervariasi antara lain Badan, Dinas, Badan atau Kantor tergantung kesepakatan dan komitmen Pemerintah Kabupaten/Kota.

Sesuai Keppres No. 103 Tahun 2001 kewenangan Program KB diserahkan kepada daerah pada akhir Desember 2003 sehingga keberadaan program dan lembaga sepenuhnya tergantung Pemerintah Daerah dan DPRD. Bagi Pemda yang memiliki komitmen yang tinggi akan pentingnya program KB bagi upaya peningkatan kualitas penduduk, maka kelanjutan program dan lembaganya masih dipertahankan.

Data pencapaian program menunjukkan pada 10 tahun terakhir jumlah PUS yang mengikuti program KB sebesar 79,5%, angka CPR (*Contraceptive Prevalen Rate*) cenderung turun dan peningkatan TFR (*Total Prevalen Rate*) sebesar 2,1. Hasil ini jauh berbeda dibanding pencapaian program KB sebelum otonomi daerah yaitu kesertaan PUS ber-KB sebesar 80,51%, CPR tinggi dan angka TFR rendah yaitu 1,20. Keterkaitan antara pencapaian program KB saat ini dan efek otonomi daerah sebagaimana dinyatakan oleh

BKKBN (2013:26) bahwa beberapa kalangan menilai pembangunan kependudukan dan keluarga berencana pasca reformasi mengalami stagnasi karena perubahan lingkungan strategis yang kurang mendukung (prioritas dan kebijakan), implementasi otonomi daerah, perubahan tata nilai dan orientasi masyarakat.

Era transisi menimbulkan keadaan yang kurang menguntungkan antara lain banyak PKB berpindah ke instansi lain karena promosi maupun alih tugas sehingga jumlahnya menurun dibandingkan sebelum Otonomi Daerah. Pelimpahan kewenangan berpengaruh pula pada aspek pembiayaan yang pada tahun 2004 merupakan tahap awal pelaksanaan program KB yang bernuansa otonomi, bila tidak dipersiapkan secara matang maka persoalan pembiayaan akan menjadi masalah. Tidak semua Pemerintah Daerah melihat program KB dari sisi yang sama sehingga kegiatan advokasi tentang pentingnya Program KB bagi pembangunan yang berkelanjutan dan pembangunan SDM kepada seluruh "key stakeholders" menjadi suatu keharusan (Rakerda BKKBN Jateng, 2003).

Otonomi daerah menjadikan Badan Program KB di Kota Surakarta berubah beberapa kali setelah lepas dari BKKBN yang membawa arah perubahan kebijakan program KB di Kota Surakarta. Reformasi kebijakan program untuk memantapkan kembali visi dan misi dimaksudkan mempertajam segmentasi sasaran sebagai indikator keberhasilan sejalan dengan era globalisasi, reformasi dan demokrasi yang menjadi paradigma universal dan memberi arah bagaimana kebijakan komunikasinya.

Kebijakan komunikasi yang dirumuskan dalam bentuk UU, PP, Keputusan Menteri, Keputusan Kepala BKKBN maupun kebijakan di tingkat Kota Surakarta menentukan bagaimana model perencanaan dan strategi komunikasinya. Mengenai hal ini Cangara (2013:62-63) menyatakan bahwa kebijakan memberi asas (pedoman) sedangkan perencanaan pada tahap pengimplementasian berdasarkan asas yang telah ditetapkan, sedangkan strategi komunikasi adalah kiat atau taktik yang bisa dilakukan dalam melaksanakan perencanaan komunikasi. Strategi dalam penelitian ini dilihat dari elemen komunikasinya yaitu komunikator, pesan, media dan saluran komunikasi dan khalayak untuk mencapai efek yang diharapkan.

Data sekunder menunjukkan bahwa sebelum otonomi daerah model komunikasi interpersonal yang dikembangkan dengan model motivasi dengan tujuan agar klien mengikuti arahan komunikator, sedangkan setelah otonomi daerah komunikasi dua arah dengan model konseling yaitu memberi informasi yang lengkap dan tidak mengarahkan.

Bagaimana pesan-pesan komunikasi interpersonal dan massa juga sangat berbeda. Sifat pesan yang *soft message* ini sangat berbeda ketika isu-isu HAM dan gender belum menerpa masyarakat sehingga sifat pesan bersifat *hard message* yaitu fokus pada PUS (Pasangan Usia Subur) sebagai sasaran utama program yang angka-angka keikutsertaan KB nya menjadi satu-satunya ukuran sukses tidaknya program komunikasi.

Dalam mengkomunikasikan program KB di Kota Surakarta, selama beberapa dekade berbagai saluran dan media komunikasi telah digunakan dari saluran komunikasi interpersonal dan komunikasi massa, melalui tatap muka dan media massa, media tradisional, mobil unit penerangan dan internet. Otonomi daerah mendorong terjadinya

komunikasi interaktif. Karakteristik masyarakat kota di Kota Surakarta menjadikan mereka tidak bisa didekte atau diberi informasi yang setengah-setengah oleh lembaga KB karena dengan mudah mereka mendapatkan berbagai informasi dari berbagai media massa konvensional dan internet yang memberi kemudahan bagi mereka untuk melakukan *cross check* terhadap informasi yang mereka dapatkan.

Komunikasi program KB sebagai sebuah kegiatan komunikasi yang tidak bisa dipisahkan dari bidang komunikasi kesehatan dan pembangunan mengupayakan hasil akhir berupa target pencapaian program KB sebagaimana angka-angka yang telah ditetapkan seperti turunnya TFR (*Total Fertility Rate*) dan peningkatan CPR (*Contraceptive Prevalance Rate*) untuk menekan LPP (Laju Pertumbuhan Penduduk) tetapi juga adanya perubahan pengetahuan dan perilaku ber-KB.

Oleh karena itulah perlunya diadakan penelitian ini untuk:

1. Mengkomparasikan strategi komunikasi program KB sebelum dan setelah otonomi daerah di Kota Surakarta.
2. Mengidentifikasi faktor-faktor yang menyebabkan perbedaan strategi komunikasi.
3. Mendiskripsikan efek adanya perubahan strategi komunikasi setelah Otonomi Daerah terhadap program KB di Kota Surakarta.

KAJIAN PUSTAKA

Meneliti tentang strategi komunikasi program KB sebelum dan setelah otonomi daerah tidak bisa lepas dari bagaimana kebijakan dan perencanaan komunikasi yang melandasi penyusunan strategi. Kondisi Indonesia pada masa transisi dari orde baru ke orde reformasi ikut mewarnai pelaksanaan program. Isu-isu strategis seperti hak asasi manusia, gender, keadilan, pemerataan, demokrasi, desentralisasi merubah tatanan kehidupan berbangsa dan bernegara. Otonomi Daerah sebagai pelaksanaan UU No. 22 Tahun 1999 tidak bisa dihindari lagi. Penyerahan wewenang pelaksanaan program KB di daerah menjadikan perubahan signifikan pada kelembagaan KB yang mempengaruhi orang-orang di dalamnya, mitra kerja dan kebijakan yang dibuat.

Strategi Komunikasi

Pemilihan strategi komunikasi merupakan langkah krusial yang memerlukan penanganan secara hati-hati dalam perencanaan komunikasi sebab jika pemilihan strategi salah atau keliru maka hasil yang diperoleh bisa fatal, terutama kerugian dari segi waktu, materi dan tenaga.

Strategi komunikasi menurut Middleton dalam Cangara (2013:61) adalah kombinasi terbaik dari semua elemen komunikasi mulai dari komunikator, pesan, saluran (media), penerima sampai pada pengaruh (efek) yang dirancang untuk tujuan komunikasi yang optimal. Sedangkan menurut Effendy (1993:300), strategi pada hakekatnya adalah perencanaan (*planning*) dan manajemen untuk mencapai satu tujuan yang berfungsi sebagai peta jalan yang bukan hanya menunjukkan arah saja, melainkan

taktik operasionalnya dengan pendekatan yang bisa berbeda sewaktu-waktu bergantung dari situasi dan kondisi.

Terkait saluran komunikasi yang digunakan, menurut Butterick (2012:148) setiap strategi memiliki taktik yang diimplementasikan untuk mencapai tujuan-tujuan kampanye dan diantara taktik yang terpenting adalah menggunakan saluran komunikasi elektronik dan langsung dengan audiens yang telah terbukti berdampak terhadap distribusi informasi.

Dari pengertian di atas, strategi adalah metode yang dipakai untuk mencapai tujuan, sedangkan taktik adalah tindakan-tindakan atau langkah-langkah spesifik yang akan dilaksanakan dalam rangka mencapai tujuan. Sebagai sebuah kegiatan komunikasi, strategi komunikasi tidak bisa dilepaskan dari unsur-unsur dalam sebuah proses komunikasi. Oleh karenanya, Cangara (2013:108-150) menyatakan bahwa penetapan strategi dalam perencanaan komunikasi kembali pada elemen dari komunikasi yakni *who says what to whom through what channel and what effects*. Jika dikaitkan dengan komponen utama dalam strategi komunikasi, langkah-langkahnya sebagai berikut:

a. Penetapan komunikator

Komunikator adalah sumber dan kendali semua aktivitas komunikasi, sehingga komunikator harus memahami penyusunan pesan, memilih media yang tepat dan mendekati khalayak yang menjadi target sasaran. Ada tiga syarat yang harus dipenuhi seorang komunikator, yakni tingkat kepercayaan orang lain terhadap dirinya (*kredibilitas*), daya tarik (*attractive*) dan kekuatan (*power*).

b. Penetapan target sasaran dan analisis kebutuhan khalayak

Memahami masyarakat, terutama yang menjadi target sasaran program komunikasi sangat penting karena aktivitas komunikasi diarahkan pada mereka. Di antara mereka ada kelompok-kelompok yang menentukan besarnya pengaruh suatu program, yaitu kelompok yang memberi izin, kelompok pendukung, kelompok oposisi dan kelompok evaluasi.

c. Menyusun pesan-pesan dan penyebarluasan pesan

Pesan adalah segala sesuatu yang disampaikan oleh seseorang dalam bentuk simbol yang dipersepsi dan diterima oleh khalayak dalam serangkaian makna. Simbol dapat dibedakan dalam 2 macam, yaitu yaitu simbol verbal yang menggunakan bahasa dan non-verbal yang menggunakan *body language*. Agar pesan efektif, maka komunikator harus menguasai lebih dahulu pesan yang disampaikan, termasuk struktur penyusunannya yang sistematis, mengemukakan *argument* secara logis, memiliki kemampuan membuat intonasi bahasa (*vocal*) dan gerakan tubuh yang dapat menarik perhatian pendengar. Penyebarluasan pesan tergantung dari sifat, karakteristik dan jangkauan media itu sendiri.

d. Pemilihan media dan saluran komunikasi

UNESCO memberi petunjuk beberapa hal yang perlu diperhatikan dalam melakukan pemilihan media komunikasi, antara lain: sumber daya komunikasi yang ada di suatu tempat (jumlah, status dan kebutuhan informasi masyarakat), berapa banyak

pemilikan media di masyarakat (pesawat televisi, radio dan surat kabar), terjangkau tidaknya pesan yang akan disampaikan melalui media.

e. Pengaruh (*effect*) yang diharapkan

Pengaruh atau efek adalah perbedaan antara apa yang dipikirkan, dirasakan dan dilakukan oleh penerima sebelum dan sesudah menerima pesan. Pengaruh dikatakan mengena jika perubahan yang terjadi pada penerima informasi sama dengan tujuan komunikator.

Terkait efek komunikasi, menurut Berger (2011:600-601) respon khalayak terhadap stimulus kampanye biasanya berlangsung melalui tahap-tahap dasar dan pengolahan sebelum akhirnya tercapai efek tingkat belajar, menyerah dan bertindak.

Kebijakan Komunikasi

Meneliti tentang strategi tidak bisa dilakukan secara parsial tanpa mengkaji kebijakan dan perencanaan komunikasi. Menurut Ely D. Gomez (1993) dalam Cangara (2013:62-63), membicarakan perencanaan komunikasi tidak mungkin dilakukan tanpa mengaitkan dengan kebijaksanaan komunikasi, sebab kebijaksanaan komunikasi merupakan perencanaan strategik jangka panjang yang harus dijabarkan dalam perencanaan operasional, sedangkan strategi komunikasi adalah kiat atau taktik yang bisa dilakukan dalam melaksanakan perencanaan komunikasi.

Konsep kebijakan, perencanaan dan strategi komunikasi telah dijabarkan dalam gambar berikut:



Gambar 1.

Penjabaran Perencanaan Komunikasi dari Kebijakan sampai Operasional
(Cangara, 2013:62)

Kebijakan memberi kerangka dasar sebelum perencanaan diimplementasikan, sebaliknya perencanaan mengoperasionalkan kebijaksanaan yang telah ditetapkan dalam mencapai tujuan. Oleh karena itu, perencanaan harus selalu taat asas pada kebijaksanaan

komunikasi. Sebagaimana dinyatakan oleh O'Sullivan *et al.*, (2003:9) bahwa kebijakan publik dan strategi komunikasi mempengaruhi perubahan individu dan masyarakat, membangun norma-norma masyarakat yang baru dan setelah beberapa waktu akan mendukung kebijakan dan program yang lebih kuat dan efektif.

Perencanaan Komunikasi

Sebagai sebuah tahap awal manajemen, perencanaan komunikasi dimaksudkan untuk mengatasi rintangan-rintangan yang ada guna mencapai efektivitas komunikasi, sedangkan dari sisi fungsi dan kegunaan komunikasi perencanaan diperlukan untuk pencitraan, pemasaran, penyebaran gagasan, kerja sama atau pembangunan infrastruktur komunikasi (Cangara, 2013:41).

Perencanaan komunikasi adalah proses pengalokasian sumber daya komunikasi untuk mencapai tujuan organisasi yang tidak saja mencakup media massa dan komunikasi antar pribadi tapi juga setiap aktivitas yang dirancang untuk mengubah perilaku dan menciptakan keterampilan-keterampilan tertentu di antara individu dan kelompok dalam lingkup tugas-tugas yang dibebankan oleh organisasi (Middleton, 1978).

Program Keluarga Berencana

Program Keluarga Berencana yang selanjutnya disingkat Program KB Nasional adalah upaya peningkatan kepedulian dan peran serta masyarakat melalui pendewasaan usia perkawinan, pengaturan kelahiran, pembinaan ketahanan keluarga, peningkatan kesejahteraan keluarga untuk mewujudkan keluarga kecil bahagia dan sejahtera menuju keluarga berkualitas.

Untuk melakukan komunikasi dengan akseptor dan calon akseptor melalui KIE (Komunikasi, Informasi dan Edukasi) yaitu keseluruhan proses yang bertujuan menimbulkan perubahan pengetahuan, sikap dan perilaku positif sasaran (individu/kelompok) melalui penyampaian pesan/informasi secara lengkap, jujur dan benar dengan menggunakan berbagai saluran/media yang ada, serta memperhatikan kaidah serta norma sosial budaya yang hidup di masyarakat (BKKBN, 2012:1).

Berdasar jumlah audiensnya, BKKBN dalam buku pedoman KIE dan Konseling membagi jenis-jenis kegiatan KIE dalam bentuk:

1. KIE Individu, yaitu suatu proses KIE timbul secara langsung antara petugas KIE dengan individu sasaran program KB.
2. KIE Kelompok, yaitu suatu proses KIE timbul secara langsung antara petugas KIE dengan kelompok (2 - 15 orang).
3. KIE Massa, yaitu suatu proses KIE yang dilakukan secara langsung maupun tidak langsung kepada masyarakat dalam jumlah besar.

KIE dilakukan oleh komunikator khususnya Penyuluh KB, para kader dan tokoh-tokoh formal dan nonformal dalam forum-forum resmi seperti pertemuan warga, Posyandu, kelompok kegiatan atau kunjungan dari rumah ke rumah khususnya ketika akan dilaksanakan pelayanan KB.

METODOLOGI PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan metode Komparatif dengan pendekatan Historis Komparatif. Menurut Neuman (2013:515), penelitian Historis Komparatif (*H-C Research*) dapat diorganisasi dalam tiga dimensi, yaitu kasus (suatu kasus, apa yang terjadi pada suatu negara, membandingkan antar negara), waktu (masa kini, periode waktu tunggal di masa lalu, atau beberapa tahun) dan jenis data (kualitatif dan kuantitatif). Pengumpulan data dilakukan dengan studi dokumentasi, wawancara mendalam dan observasi lapangan. Sedangkan analisis data menggunakan tipe ideal dari Max Weber dengan tahap memilah dan menggolongkan, *open coding*, *axial coding*, *selective coding* serta menerjemahkan dan menyelidiki.

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

Komparasi Strategi Komunikasi Program Keluarga Berencana Sebelum dan Setelah Otonomi Daerah di Kota Surakarta

Perbedaan strategi komunikasi program KB pada masa sebelum dan setelah otonomi daerah bisa dilihat dari perbedaan komponen-komponen strategi komunikasinya yaitu komunikator, pesan, khalayak, media dan saluran komunikasi serta efek komunikasinya sebagai berikut:

Tabel 1.
Komparasi Komunikator

	SEBELUM OTONOMI DAERAH	SETELAH OTONOMI DAERAH
Tahun	1997 s.d 2003	2004 s.d 2014
Komunikator	Fungsi Komunikator dominan oleh Penyuluh KB.	Semua Pegawai Bapermas PP PA dan KB, sasaran Advokasi aktif sebagai komunikator.
	Kredibilitas Komunikator (PKB) dianggap lebih baik karena oleh BKKBN jumlah anak PKB dibatasi harus 2.	Banyak PKB Kota Surakarta yang punya anak lebih dari 2, menurunkan kredibilitas PKB.
	Tingkat pendidikan penyuluh sebagian besar SMA, kapasitas kurang.	Tingkat pendidikan penyuluh sebagian besar S1, khususnya Ilmu Komunikasi dianggap kapasitas lebih baik.
	KB kompeten karena pekerjaan fokus pada KB dan rutin ikut pelatihan teknis oleh BKKBN.	Kompetensi menurun seiring berkurangnya jumlah PKB, tupoksi 4 bidang dan minim pelatihan teknis oleh BKKBN dan SKPD KB
	Komunikasi satu arah (motivasi persuasif), informasi mengarahkan.	Komunikasi dua arah (konseling), memberikan informasi selengkap-lengkapya.

Sumber: Studi Dokumen, Hasil Wawancara dan Observasi.

Pentingnya fungsi komunikator program KB pada saat ini, PKB masih tetap diperlukan sebagai ujung tombak terlaksananya program. Jumlahnya yang berkurang di masa setelah otonomi daerah, mendorong perlu diciptakannya komunikator-komunikator baru program KB sesuai peran dan posisinya, komitmen politik dan anggaran perlu dibangun dengan lobi-lobi politik. Pengelola program mulai Kepala Badan dan Kabid KB beserta stafnya untuk aktif melakukan komunikasi program pada tingkat selevel (SKPD lain, lembaga-lembaga terkait, LSM, organisasi keagamaan), level atas (Walikota dan DPRD) maupun level bawah yaitu sasaran langsung yang selama ini dipegang PKB. Diharapkan pihak-pihak yang diadvokasi mengkomunikasikan program pada lembaga atau khalayaknya. Selanjutnya, PUS yang telah menjadi peserta KB diharapkan aktif menjadi komunikator program kepada PUS lain.

Tabel 2.
Komparasi Pesan

	SEBELUM OTONOMI DAERAH	SETELAH OTONOMI DAERAH
Tahun	1997 s.d 2003	2004 s.d 2014
Pesan	<p>Isi pesan sifatnya serempak se-Indonesia, kurang memperhatikan kearifan lokal;</p> <p>Gender dan HAM belum menjadi isu sensitif isi pesan KB.</p> <p>Slogan sebelum tahun 2000 : 2 anak cukup;</p> <p>Tahun 2000-2003 : 2 anak lebih baik.</p> <p>Isi pesan persuasif, monoton, disampaikan melalui motivasi.</p> <p>Updating pesan lambat.</p>	<p>Isi pesan didasarkan pada analisis <i>stakeholders</i> dan kearifan lokal Surakarta (bahasa Jawa);</p> <p>Efek Reformasi isi pesan terkait isu gender dan HAM.</p> <p>Slogan tahun 2004 - 2011 : 2 anak lebih baik;</p> <p>Tahun 2012 - sekarang : 2 anak cukup.</p> <p>Isi pesan edukatif, variatif, disampaikan melalui konseling.</p> <p>Updating pesan cepat karena teknologi informasi.</p>

Sumber: *Studi Dokumen, Wawancara dan Observasi.*

Pesan edukatif berisi penjelasan tentang fenomena-fenomena yang menjadi sebab akibat program KB, sehingga masyarakat diharapkan memiliki pengetahuan kependudukan. Pesan yang edukatif disampaikan dengan KIE dalam bentuk konseling, yang dimaksud adalah suatu proses pemberian bantuan yang dilakukan seseorang kepada orang lain dalam membuat suatu keputusan atau memecahkan masalah melalui pemahaman tentang fakta-fakta dan perasaan-perasaan yang terlibat di dalamnya (BKKBN, 2012:10). Dalam proses konseling dengan akseptor KB, komunikator memberikan informasi yang lengkap dan benar, obyektif dan netral, selain itu

komunikasi dilakukan dua arah dengan bahasa verbal dan non verbal. Sedangkan di masa lalu, pesannya persuasif dilakukan dengan motivasi yaitu kegiatan komunikasi yang bertujuan agar klien mau mengikuti usul petugas, penekanan pada hal tertentu, satu arah dan komunikasi verbal dan non verbal kurang (BKKBN, 2012:11).

Pada media dan saluran komunikasinya untuk mengkomunikasikan program KB ke masyarakat, BKKBN dan SKPD KB di Kota Surakarta telah lama memanfaatkan berbagai media komunikasi seperti TV, radio, baliho, spanduk, poster, leaflet, brosur dan lain-lain, serta berbagai saluran komunikasi. Pada perkembangannya tuntutan kondisi masyarakat menjadikan perlunya prioritas penggunaan media-media tersebut. Jika dahulu fokus pada media lini atas, untuk saat ini fokus pada media lini bawah yang langsung mengenai sasaran seperti poster, leaflet, brosur, selebaran. Walaupun begitu, komunikasi interpersonal khususnya dalam bentuk konseling *face to face* masih menjadi andalan. Selain itu setelah otda mulai pemanfaatan media baru internet melalui sosial media seperti *facebook* dan *whatsApp*.

Tabel 3.
Komparasi Media dan Saluran Komunikasi

	SEBELUM OTONOMI DAERAH	SETELAH OTONOMI DAERAH
Tahun	1997 s.d 2003	2004 s.d 2014
Media dan Saluran Komunikasi	Dominan media ATL (<i>Above The Line</i>). Dominan saluran komunikasi massa. Komunikasi melalui media massa radio dan TV satu arah. Media leaflet tampilan satu warna, tanpa gambar, banyak data, pesan sulit dipahami, kurang menarik. Penggunaan media tradisional inten.	Dominan media BTL (<i>Below The Line</i>) dan menggunakan media baru internet). Dominan saluran komunikasi interpersonal. Komunikasi melalui media massa radio dan TV interaktif. Pada media leaflet tampilan berwarna, ada ilustrasi gambar/foto, isi ringkas, pesan mudah dipahami, menarik. Penggunaan media tradisional jarang.

Sumber: Studi Dokumen, Wawancara, Observasi.

Karakteristik masyarakat Surakarta sebagai masyarakat perkotaan yang identik manusia modern dengan ciri antara lain bersikap terbuka terhadap hal baru, menerima perubahan, punya kepekaan terhadap masalah-masalah di sekitarnya dan punya informasi yang lengkap tentang pendiriannya diikuti perkembangan teknologi informasi yang semakin pesat menjadikan kemampuan komunikasi mereka juga semakin baik

dibanding sepuluh tahun lalu. Isu-isu setelah reformasi seperti HAM, keterbukaan, demokrasi dan pelayanan maksimal tidak dipungkiri ikut mewarnai pola komunikasi masyarakat Surakarta saat ini.

Tabel 4.
Komprasi Khalayak

	SEBELUM OTONOMI DAERAH	SETELAH OTONOMI DAERAH
Tahun	1997 s.d 2003	2004 s.d 2014
Komunikan/ Khalayak	Sasaran fokus ke PUS, semua tahap KS.	Sasaran PUS dan Remaja, khususnya Pra KS dan KS I.
	Informasi khalayak terbatas, sulit berkomunikasi.	Informasi khalayak lengkap, mudah berkomunikasi.
	Belum modern, pendidikan rendah, ekonomi rendah.	Manusia modern, pendidikan tinggi, ekonomi lebih baik.
	Khalayak sasaran adalah masyarakat.	Khalayak sasaran masyarakat dan sasaran Advokasi.
	Tuntutan pada pelayanan pemerintah rendah.	Tuntutan pada pelayanan pemerintah tinggi.
	Sulit menerima perubahan, tidak kritis.	Mudah menerima perubahan, kritis, terbuka.
	Masih ada kepercayaan turun temurun, prinsip agama, dilarang suami, tanpa ada alasan.	Masih ada kepercayaan turun temurun, prinsip agama, dilarang suami, tanpa ada alasan.
	Belum fokus sasaran pria.	Peningkatan sasaran pada pria.

Sumber: *Studi Dokumen, Hasil Wawancara dan Observasi.*

Menurut Effendy (1993:300), strategi pada hakikatnya adalah paduan dari perencanaan komunikasi dan manajemen komunikasi untuk mencapai satu tujuan dan harus dapat menunjukkan bagaimana operasionalnya secara taktis harus dilakukan, artinya bahwa pendekatan yang digunakan bisa berbeda sewaktu-waktu bergantung situasi dan kondisi. Hasil penelitian di atas sesuai dengan hasil penelitian sebelumnya oleh Dede Wahyudi (2013:67) mengenai strategi komunikasi program KB oleh BKKBN Provinsi Kalimantan Timur dilaksanakan melalui perencanaan-perencanaan komunikasi seperti menentukan tujuan, menentukan pesan, sasaran komunikator serta efek yang diharapkan dalam menyampaikan pesan dan menerima pesan.

Faktor-faktor yang Menyebabkan Perbedaan Strategi Komunikasi

1. Visi dan Misi

Pada masa sebelum otonomi daerah penetapan visi saat itu “terwujudnya NKKBS (Norma Keluarga Kecil Bahagia Sejahtera)” melalui gerakan KB dilatarbelakangi tujuan untuk mengendalikan pertumbuhan penduduk dengan tetap menjunjung tinggi dan menghargai nilai-nilai agama, moral dan sosial budaya masyarakat (BKKBN, 1997:1). Visi setelah Otonomi Daerah “Mewujudkan Keluarga Berkualitas Tahun 2015 Menuju Solo Kota Budaya” bertujuan mewujudkan keluarga yang mempunyai anak ideal, sehat, berpendidikan, sejahtera, berketahanan dan terpenuhi hak-hak reproduksinya.

Pada misi program, pada tahun 1997 sampai dengan 2000 tampak bahwa misi program masih berfokus pada pengaturan kelahiran untuk mencapai angka kependudukan yang diharapkan dengan penetapan jumlah anak, penetapan jarak kelahiran, penetapan usia kawin dan usia melahirkan, sementara target secara kualitas belum ditetapkan dengan jelas karena bukan fokus program KB saat itu. Pada tahun 2001, misi berubah secara signifikan dengan penekanan pada kualitas program. Isu-isu sensitif pada saat reformasi tahun 1999 seperti pemberdayaan masyarakat, hak-hak reproduksi, kesetaraan gender tercantum secara jelas dalam misi program. Misi pada tahun 2008 sampai saat ini mewujudkan pembangunan berwawasan kependudukan dan keluarga kecil bahagia sejahtera, hal ini dilatarbelakangi bahwa penduduk sebagai fokus dari upaya pembangunan sekaligus mendorong partisipasi penduduk dalam pembangunan yang berlandaskan asas kebersamaan dan gotong royong. Hal ini sesuai dengan UU No. 52 Tahun 2009 tentang Perkembangan Kependudukan dan Pembangunan Keluarga. Visi dan misi ini kemudian dijabarkan dalam kebijakan-kebijakan berupa peraturan dalam bentuk UU, PP, Kepmen dan Keputusan Kepala BKKBN.

2. Kebijakan Komunikasi

Kebijakan komunikasi program KB dalam bentuk UU, PP, Kepmen yang menjadi pedoman pengelolaan dan komunikasi program KB di Kota Surakarta sebelum otonomi daerah mengacu kebijakan pusat (*top down*) sehingga tidak ada kebijakan lain yang bertentangan, tidak ada kearifan lokal, sentralistik, paradigma medis klinis sedangkan setelah otonomi daerah menggabungkan antara kebijakan pusat (*top down*) dan kearifan lokal (*bottom up*), desentralisasi sehingga tidak ada kebijakan yang tumpang tindih. Kebijakan komunikasi yang telah ditetapkan kemudian dijabarkan dalam perencanaan komunikasi.

3. Perencanaan Komunikasi

Sebelum Otda, model yang digunakan difusi inovasi, komunikasi bersifat satu arah belum memperhatikan *feedback*. Penyusunan perencanaan komunikasi serempak dari Pusat yaitu BKKBN selaku lembaga vertikal sedangkan setelah Otda menggunakan model kehumasan, KIE model “P” Proses, dan advokasi model “A”.

Penyusun perencanaan adalah SKPD KB yang berasal dari gabungan antara perencanaan yang telah ditetapkan BKKBN dan SKPD KB di daerah.

Efek Adanya Perubahan Strategi Komunikasi Setelah Otonomi Daerah terhadap Program KB di Kota Surakarta

Strategi komunikasi selama 10 tahun terakhir mengubah perilaku untuk ber-KB sebesar 79,5% sementara dari data SDKI Jawa Tengah menunjukkan tingkat pengetahuan masyarakat tentang program KB sebesar 98%, stagnasi CPR (cenderung turun), sebagai indikator perubahan perilaku ber-KB selama 10 tahun terakhir sejak penyerahan kewenangan program KB kepada Pemerintah Kota Surakarta pada tahun 2004.

PENUTUP

Kesimpulan

Kesimpulan dari penelitian ini berdasar perumusan masalah adalah:

1. Strategi komunikasi sebelum otonomi daerah dominan pada penggunaan komunikasi massa. Kredibilitas komunikator dianggap lebih baik dan lebih dominan dalam berkomunikasi daripada khalayak. Isi pesan yang disampaikan persuasive, sedangkan media yang digunakan dominan pada media ATL (*Above The Line*) satu arah dengan khalayak yang lebih pasif dalam berkomunikasi, tidak menuntut kepuasan pelayanan pemerintah dan belum ada motif ekonomi ketika ikut program, sedangkan efek komunikasi fokus pada perubahan perilaku. Strategi komunikasi setelah otonomi daerah dominan pada komunikasi interpersonal tatap muka dua arah. Kredibilitas komunikator menurun dan tidak dominan dalam berkomunikasi dengan khalayak. Isi pesan edukatif dengan memperhatikan isu gender dan HAM sedangkan media yang digunakan dominan pada BTL (*Below The Line*) dua arah. Khalayak aktif berkomunikasi, menuntut kepuasan pelayanan pemerintah dan tertarik pada stimulan secara materiil sedangkan efek komunikasi pada peningkatan pengetahuan.
2. Faktor-faktor yang mempengaruhi perbedaan strategi komunikasi sebelum dan setelah otonomi daerah adalah sebelum otonomi daerah lembaga KB adalah BKKBN Kota Surakarta sentralistik (vertikal), visi dan misi fokus pencapaian kuantitas program dan kebijakan dari pusat (*top down*). Model perencanaan komunikasi menggunakan KIE model difusi inovasi. Sedangkan setelah otonomi daerah lembaga KB desentralisasi, visi dan misi fokus pencapaian kualitas program dan kebijakan kombinasi *top down dan bottom up*. Model perencanaan komunikasi menggunakan KIE model P Proses dan Advokasi model A dan kehumasan.
3. Tingkat efek perubahan strategi komunikasi setelah otonomi daerah pada PUS berhasil mencapai kognisi (mengerti) tentang program KB sebesar 99% (SDKI 2012), sedangkan data pencapaian program KB Kota Surakarta menunjukkan tindakan untuk mengikuti program KB sebesar 80,1%, dan angka TFR 2,1.

Implikasi

Teori strategi komunikasi menurut menurut Effendy (1993:300) bahwa strategi pada hakekatnya adalah perencanaan (*planning*) dan manajemen untuk mencapai satu tujuan yang berfungsi sebagai peta jalan yang bukan hanya menunjukkan arah saja, melainkan taktik operasionalnya dengan pendekatan yang bisa berbeda sewaktu-waktu bergantung dari situasi dan kondisi sejalan dengan strategi komunikasi yang telah dijalankan oleh lembaga KB di Kota Surakarta sebelum dan setelah otonomi daerah.

Saran

Saran-saran yang disampaikan penulis kepada lembaga KB untuk memperbaiki strategi komunikasi program KB di masa datang adalah:

1. Temuan penelitian yang menyatakan bahwa setelah otonomi daerah jumlah anak Penyuluh KB di Kota Surakarta yang tidak dibatasi hanya 2 sesuai slogan program, menurunkan kredibilitas Penyuluh di hadapan khalayak sehingga menjadi tugas lembaga untuk mengingatkan kembali para Penyuluh untuk menjalankan komitmen program. Sedangkan untuk meningkatkan kompetensi Penyuluh KB menjadi tugas SKPD KB Kota Surakarta untuk lebih meningkatkan pendidikan dan latihan serta memberi prioritas tugas pokok Penyuluh KB pada bidang KB.
2. Temuan pada penelitian bahwa isi pesan program KB saat ini edukatif dengan memperhatikan isu gender dan HAM menimbulkan lambatnya *feedback* untuk melakukan tindakan ber-KB, oleh karena itu perlu *follow up* oleh penyuluh KB untuk melakukan komunikasi tatap muka agar terpaan pesan tidak hanya berhenti sampai tingkat pengetahuan tetapi juga diikuti tindakan ber-KB.
3. Temuan penelitian yang menyatakan bahwa saat ini penggunaan media komunikasi fokus pada media lini bawah hendaknya lembaga KB tetap memperhatikan penggunaan media lini atas televisi dan radio karena masih menjadi referensi utama masyarakat untuk memperoleh informasi. Untuk mengatasi pendanaan yang terbatas perlu dilakukan kerja sama dengan pihak swasta dalam bentuk CSR (*Corporate Social Responsibility*).
4. Temuan penelitian pada khalayak saat ini aktif berkomunikasi dan menuntut kepuasan pelayanan dan materiil diatasi dengan pentingnya peningkatan pesan KB untuk menekankan pada kesadaran pribadi akan pentingnya program KB bagi kesejahteraan mereka.
5. Temuan penelitian yang menyatakan bahwa tingkat efek strategi komunikasi yang mengalami peningkatan pada pengetahuan khalayak dan belum diikuti perubahan perilaku hendaknya pesan program yang disampaikan melalui melalui media massa diikuti dengan komunikasi tatap muka yang lebih intens.
6. Temuan pada tingkat efek strategi komunikasi program KB pada 10 tahun terakhir yang baru menyentuh pengetahuan khalayak hendaknya lembaga KB mengadopsi

strategi komunikasi yang sukses di masa lalu dan masih cocok digunakan pada saat ini antara lain, dari aspek komunikator mengupayakan jumlah Penyuluh KB seperti pada masa lalu dengan perbandingan dengan jumlah kelurahan 1:1, menyiarkan iklan layanan masyarakat dan pemutaran lagu Mars KB di televisi dan radio secara intens, dan pemasangan logo-logo KB di gapura-gapura jalan.

7. Terkait temuan penelitian pada sistem kelembagaan KB saat ini yang desentralisasi dengan kebijakan *top down* dan *bottom up*, BKKBN dan lembaga KB di Kota Surakarta hendaknya lebih meningkatkan koordinasi yang solid agar tidak terjadi tumpang tindih tupoksi.
8. Adanya keterbatasan hasil penelitian ini, penelitian selanjutnya diharapkan secara spesifik meneliti pengaruh masing-masing aspek pada strategi komunikasi (komunikator, pesan, media dan khalayak) sehingga menghasilkan penelitian yang lebih mendalam.

Daftar Pustaka

- Berger, C dkk. 2014. *Handbook Ilmu Komunikasi*. Bandung: Nusa Media.
- Butterick, K. 2014. *Pengantar Public Relations*. Jakarta: PT RajaGrafindo Persada.
- BKKBN.1997-2014. *Rakerda Jawa Tengah*. Semarang.
- BKKBN. 2012. *Advokasi & KIE Program KKB*. Semarang.
- BKKBN. 2013. *Revolusi Advokasi dan Komunikasi, Informasi dan Edukasi*, Jakarta.
- Cangara, H. 2013. *Perencanaan dan Strategi Komunikasi*. Jakarta: Raja Grafindo Persada.
- Effendy, U.O. 2003. *Ilmu, Teori dan Filsafat Komunikasi*. Bandung: PT Citra Aditya Bakti.
- Nawawi, I. 2014. *Manajemen Perubahan*. Bogor: Ghalia Indonesia.
- Neuman, W.L. 2013. *Metodologi Penelitian Sosial: Pendekatan Kualitatif dan Kuantitatif Edisi 7*. Jakarta: PT Indeks.
- Sullivan, et al. 2003. *Panduan Lapangan Merancang Strategi Komunikasi Kesehatan: Sumber Informasi bagi Para Profesional Komunikasi Kesehatan*, Bloomberg: John Hopkins.
- Wahyudi, D. 2013. *Strategi Komunikasi Perwakilan BKKBN Provinsi Kalimantan Timur dalam Mensosialisasikan Program KB*. E-Journal Ilmu Komunikasi, 2013.I.(2): 55-69.

