

BAB I

PENDAHULUAN

A. Dasar Pemikiran

Pada tahun 1950-an hingga awal 1960-an, persoalan kependudukan belum menjadi perhatian utama pemerintah Indonesia. Pada masa Orde Lama, keluarga masih dipandang sebagai ranah privat sehingga negara belum melakukan intervensi secara langsung terhadap pengaturan kelahiran. Meskipun Perkumpulan Keluarga Berencana Indonesia (PKBI) telah berdiri sejak tahun 1957, gagasan mengenai keluarga berencana masih berkembang dalam lingkup kesehatan dan kesejahteraan keluarga serta belum diterima sebagai bagian dari kebijakan negara maupun terintegrasi dalam perencanaan pembangunan nasional (Rahmadhony et al., 2021).

Sementara itu, di tingkat internasional mulai berkembang pandangan bahwa tingginya pertumbuhan penduduk dan tingkat kesuburan dapat mempengaruhi keberhasilan pembangunan, terutama dalam bidang kesehatan ibu dan anak. Pandangan tersebut mendorong sejumlah negara untuk mulai memasukkan persoalan kependudukan ke dalam perencanaan pembangunan nasional. Namun, perkembangan tersebut tidak secara langsung diadopsi oleh pemerintah Indonesia pada masa Orde Lama. Presiden Soekarno justru menolak gagasan pengendalian kelahiran karena beranggapan bahwa Indonesia memiliki wilayah yang luas dan mampu menampung jumlah penduduk yang besar. Sikap tersebut menyebabkan kebijakan kependudukan Indonesia pada masa itu cenderung bersifat pronatalis (Brezeale, 1994).

Perubahan orientasi kebijakan mulai terlihat setelah terjadinya peralihan kekuasaan menuju Orde Baru. Pemerintah Orde Baru menempatkan stabilitas politik dan pembangunan ekonomi sebagai prioritas utama dalam menjalankan pemerintahan. Seiring dengan perubahan tersebut, persoalan kependudukan mulai mendapat perhatian yang lebih besar. Pertumbuhan penduduk yang tinggi dipandang dapat menghambat upaya peningkatan

kesejahteraan masyarakat serta mengurangi efektivitas pembangunan ekonomi (Hull, 2006).

Pada tahun 1967, Indonesia turut terlibat dalam Deklarasi Kependudukan Dunia yang membahas pentingnya pengendalian penduduk bagi pembangunan. Presiden Soeharto menjadi salah satu kepala negara yang menandatangani deklarasi tersebut. Keterlibatan Indonesia dalam deklarasi ini menunjukkan bahwa persoalan kependudukan mulai memperoleh perhatian yang lebih besar dalam kebijakan pemerintah dan menjadi salah satu landasan bagi perumusan Program Keluarga Berencana secara lebih terarah (Firman Lubis, 2003).

Sebagai tindak lanjut, pemerintah membentuk Lembaga Keluarga Berencana Nasional (LKBN) pada tahun 1968 yang kemudian ditingkatkan menjadi Badan Koordinasi Keluarga Berencana Nasional (BKKBN) pada tahun 1970. Pembentukan lembaga tersebut menunjukkan bahwa Program Keluarga Berencana mulai dilembagakan sebagai kebijakan resmi negara. Program KB kemudian dimasukkan ke dalam Repelita I (1969-1974), sehingga menjadi bagian resmi dari strategi pembangunan nasional. (Brezeale, 1994).

Dalam pelaksanaannya, Program Keluarga Berencana tidak hanya dijalankan melalui pendekatan medis, tetapi juga melalui jaringan birokrasi hingga ke tingkat lokal dengan melibatkan aparat pemerintah, tenaga kesehatan, serta organisasi kemasyarakatan. Berbagai upaya seperti penyuluhan, pendataan keluarga, dan kampanye melalui media dilakukan untuk menanamkan pemahaman bahwa pengendalian kelahiran merupakan bagian dari upaya mewujudkan keluarga yang sehat, sejahtera, dan mendukung tujuan pembangunan nasional (Warwick, 1986).

Pada awal 1970-an, pemerintah memperkenalkan konsep Norma Keluarga Kecil Bahagia Sejahtera (NKKBS) sebagai salah satu pedoman dalam pelaksanaan Program Keluarga Berencana. Konsep ini menggambarkan keluarga ideal yang dianggap sejalan dengan kebutuhan pembangunan Orde Baru, yaitu keluarga yang mampu mengelola jumlah

anggota keluarga, menjaga kesejahteraan, serta mendukung terciptanya stabilitas sosial. Melalui kebijakan dan praktik tersebut, negara membangun pemaknaan tertentu mengenai peran dan fungsi keluarga dalam mendukung ideologi pembangunan (Firman Lubis, 2003).

Melalui berbagai penyuluhan dan kampanye media, pemerintah tidak hanya memperluas akses terhadap kontrasepsi, tetapi juga membentuk pandangan tertentu mengenai peran perempuan dalam pembangunan. Pada masa Orde Baru, perempuan diposisikan sebagai pihak yang bertanggung jawab menjaga kesejahteraan keluarga melalui pengaturan kelahiran, kesehatan rumah tangga, dan pengasuhan anak. Dalam proses tersebut, negara membentuk figur “Ibu Pembangunan”, yaitu perempuan ideal yang tidak hanya menjalankan fungsi domestik sebagai ibu rumah tangga, tetapi juga berperan sebagai pendukung keberhasilan program pembangunan. Melalui program KB dan organisasi seperti PKK, perempuan diarahkan untuk menjadi pengelola keluarga yang tertib, sehat, dan sejahtera sesuai dengan kebutuhan pembangunan Orde Baru (Dewi & Kasuma, 2014).

Pembentukan konsep keluarga ideal tersebut tidak berhenti pada penetapan jumlah anak yang dianggap ideal, tetapi juga mencakup pembagian peran dalam keluarga. Laki-laki diposisikan sebagai kepala keluarga dan pencari nafkah, sedangkan perempuan diposisikan sebagai pengelola rumah tangga, pengasuh anak, sekaligus penanggung jawab pengaturan kelahiran. Karena itu, Program Keluarga Berencana tidak hanya berkaitan dengan pengendalian penduduk, tetapi juga dengan pembentukan pemaknaan mengenai keluarga dalam pembangunan Orde Baru.

Sejumlah penelitian sebelumnya telah membahas Program Keluarga Berencana pada masa Orde Baru dari berbagai sudut pandang. Anifah (2024) menyoroti kebijakan PKK dan Keluarga Berencana sebagai instrumen negara yang tidak hanya berfungsi dalam pembangunan dan pengendalian penduduk, tetapi juga membentuk identitas perempuan sesuai dengan ideologi pembangunan Orde Baru. Sementara itu, Puri et al (2017) menekankan peran kader Keluarga Berencana di tingkat lokal sebagai perpanjangan tangan

negara dalam mengimplementasikan kebijakan kependudukan sehingga memperlihatkan bagaimana program tersebut dijalankan hingga ke tingkat masyarakat. Berbeda dengan kedua penelitian tersebut, penelitian ini tidak berfokus pada organisasi perempuan maupun pelaksana Program Keluarga Berencana, melainkan mengkaji bagaimana Program Keluarga Berencana pada periode 1969-1984 menjadi bagian dari strategi pembangunan Orde Baru dalam membentuk konsep keluarga ideal. Penelitian ini menelusuri proses historis pelebagaan konsep tersebut melalui kebijakan negara, sosialisasi Norma Keluarga Kecil Bahagia dan Sejahtera (NKKBS), pembentukan figur "Ibu Pembangunan", serta penempatan perempuan sebagai penanggung jawab reproduksi dalam keluarga.

B. Perumusan dan Pembatasan Masalah

1. Pembatasan Masalah

Penelitian ini dibatasi pada pembahasan Program Keluarga Berencana sebagai kebijakan negara dalam kerangka pembangunan Orde Baru dengan fokus pada proses perumusan, pelebagaan, dan pelaksanaannya. Secara temporal, penelitian ini mencakup periode 1969-1984. Tahun 1969 dipilih karena menandai dimulainya pelaksanaan Program Keluarga Berencana secara lebih terorganisasi melalui Repelita I sehingga menjadi bagian dari strategi pembangunan nasional. Sementara itu, tahun 1984 dipilih karena pada akhir Pelita III Program KB telah menunjukkan perkembangan yang sangat pesat. Data BKKBN menunjukkan bahwa jumlah peserta KB aktif meningkat dari sekitar 366.669 peserta pada tahun 1971/1972 menjadi 1.680.665 peserta pada akhir Pelita I (1973/1974), kemudian bertambah menjadi 5.541.517 peserta pada akhir Pelita II (1978/1979), dan mencapai 14.422.551 peserta pada tahun 1983/1984. Peningkatan tersebut menunjukkan bahwa Program Keluarga Berencana telah menjangkau masyarakat secara luas dan menjadi salah satu program pembangunan yang penting pada masa Orde Baru (BKKBN, 1985b).

2. Rumusan Masalah

Berdasarkan dasar pemikiran dan pembatasan masalah tersebut, maka perumusan masalah dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Bagaimana Program Keluarga Berencana dirumuskan dan dilembagakan sebagai bagian dari ideologi pembangunan Orde Baru pada masa awal pelaksanaannya?
2. Bagaimana pelaksanaan Program Keluarga Berencana dijalankan dalam kerangka pembangunan nasional melalui kebijakan dan praktik negara?
3. Bagaimana kebijakan dan praktik Program Keluarga Berencana membentuk pemaknaan peran keluarga ideal dalam pembangunan nasional, termasuk munculnya figur “Ibu Pembangunan”?

C. Tujuan dan Kegunaan

1. Tujuan

Penelitian ini bertujuan untuk memahami secara mendalam bagaimana kebijakan dan pelaksanaan Program Keluarga Berencana pada masa Orde Baru, khususnya pada periode tahun 1969-1984, dirumuskan serta dijalankan oleh pemerintah. Selain itu, penelitian ini bertujuan untuk menelusuri peran Program Keluarga Berencana sebagai instrumen pembangunan, terutama dalam kaitannya dengan pengendalian penduduk dan upaya mendukung pembangunan ekonomi. Melalui kajian historis ini, penelitian juga diarahkan untuk menjelaskan bagaimana Program Keluarga Berencana membentuk konsep keluarga ideal melalui Norma Keluarga Kecil Bahagia dan Sejahtera (NKKBS), figur *Ibu Pembangunan*, serta penempatan perempuan sebagai penanggung jawab reproduksi.

2. Kegunaan

a. Kegunaan Teoritis

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi bagi kajian sejarah kebijakan dan sejarah pembangunan, khususnya dalam memahami hubungan antara ideologi pembangunan, kebijakan

kependudukan, dan peran negara pada masa Orde Baru. Hasil penelitian ini diharapkan dapat memperkaya literatur sejarah mengenai Program Keluarga Berencana sebagai bagian dari strategi pembangunan nasional, serta menambah referensi akademik terkait bagaimana kebijakan negara bekerja dalam membentuk pemaknaan keluarga dalam konteks pembangunan.

b. Kegunaan Praktis

Secara praktis, penelitian ini diharapkan dapat memberikan masukan bagi pemerintah dan masyarakat dalam memahami pelaksanaan kebijakan kependudukan dan Program Keluarga Berencana pada masa Orde Baru. Selain itu, penelitian ini diharapkan dapat menjadi bahan pertimbangan dalam penyusunan dan pelaksanaan kebijakan kependudukan di Indonesia pada masa kini, khususnya yang berkaitan dengan pengendalian pertumbuhan penduduk, kesejahteraan keluarga, dan pembangunan sosial.

D. Metode dan Bahan Sumber

1. Metode

Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode penelitian historis dengan pendekatan deskriptif naratif yang mencakup lima tahap utama yang dirumuskan oleh Kuntowijoyo (2013) versi Penerbit Tiara Wacana, yang meliputi pemilihan topik, heuristik, kritik sumber, interpretasi, dan historiograf yaitu pemilihan topik, heuristik (pengumpulan sumber), verifikasi (kritik sumber), interpretasi, serta historiografi (penulisan sejarah).

Tahap pertama adalah pemilihan topik. Pemilihan ini dilakukan setelah menelaah berbagai kajian mengenai kebijakan kependudukan, Program Keluarga Berencana (KB), serta pembentukan negara terhadap peran perempuan pada masa Orde Baru. Dari telaah tersebut terlihat bahwa program KB bukan hanya proyek pengendalian kelahiran, tetapi juga instrumen pembentukan citra perempuan ideal versi negara, sebagaimana

dijelaskan dalam dasar pemikiran. Hal inilah yang mendorong penelitian mengenai bagaimana Program Keluarga Berencana menjadi bagian dari strategi pembangunan Orde Baru dalam membentuk figur 'Ibu Pembangunan' dan konsep keluarga ideal.

Tahap kedua adalah heuristik, yaitu proses pengumpulan sumber primer dan sumber sekunder yang relevan dengan penelitian. Sumber primer yang digunakan dalam penelitian ini meliputi arsip dan dokumen resmi pemerintah mengenai kebijakan Keluarga Berencana pada masa Orde Baru, seperti laporan Badan Koordinasi Keluarga Berencana Nasional (BKKBN), pidato presiden, serta surat kabar sezaman seperti *Berita Buana*. Sementara itu, sumber sekunder diperoleh dari buku, artikel jurnal, skripsi, dan hasil penelitian terdahulu yang membahas kebijakan kependudukan, pembangunan Orde Baru, Program Keluarga Berencana, serta peran negara dalam membentuk konsep keluarga dan perempuan dalam pembangunan. Beberapa karya yang digunakan antara lain tulisan Terence Hull dan Anke Niehof, serta berbagai penelitian mengenai ideologi pembangunan dan *State Ibuism* pada masa Orde Baru.

Tahap ketiga adalah verifikasi atau kritik sumber. Pada tahap ini dilakukan kritik eksternal dan kritik internal terhadap sumber-sumber yang telah diperoleh. Kritik eksternal dilakukan untuk menilai keaslian sumber, waktu penerbitan, asal-usul sumber, serta kesesuaian sumber dengan konteks penelitian, terutama pada arsip, laporan pemerintah, dan surat kabar sezaman mengenai Program Keluarga Berencana. Sementara itu, kritik internal dilakukan dengan menelaah isi sumber, kredibilitas informasi, serta membandingkan berbagai sumber yang digunakan agar data yang diperoleh lebih objektif dan sesuai dengan konteks penelitian.

Tahap keempat adalah interpretasi. Sumber-sumber yang telah diverifikasi kemudian dianalisis untuk memahami keterkaitan antara kebijakan kependudukan, ideologi pembangunan, dan pelaksanaan Program Keluarga Berencana. Pada tahap ini, data historis ditafsirkan untuk melihat bagaimana negara memanfaatkan program KB sebagai

instrumen pembangunan serta bagaimana kebijakan tersebut membentuk pemaknaan keluarga sebagai unit yang tertib, produktif, dan selaras dengan tujuan pembangunan nasional pada masa Orde Baru.

Tahap terakhir adalah historiografi atau penulisan sejarah. Hasil analisis disusun secara sistematis dan kronologis untuk menggambarkan proses perumusan, pelebagaan, dan pelaksanaan Program Keluarga Berencana dalam kerangka pembangunan Orde Baru, serta implikasinya terhadap pemaknaan keluarga dalam ideologi pembangunan yang dijalankan oleh negara.

2. Bahan Sumber

Sumber penelitian dalam kajian ini diperoleh dari berbagai arsip, dokumen pemerintah, surat kabar, buku, dan artikel ilmiah yang relevan dengan penelitian. Sumber primer yang digunakan meliputi laporan resmi Badan Koordinasi Keluarga Berencana Nasional (BKKBN), pidato presiden, arsip-arsip mengenai BKKBN serta surat kabar sezaman seperti *Berita Buana* yang memuat pemberitaan mengenai Program Keluarga Berencana pada masa Orde Baru. Sumber sekunder sendiri terdiri atas buku, jurnal, skripsi, dan berbagai literatur ilmiah yang membahas kebijakan kependudukan, pembangunan Orde Baru, Program Keluarga Berencana, serta konsep keluarga dan perempuan dalam ideologi pembangunan negara serta relasi antara negara, keluarga, dan perempuan dalam kerangka pembangunan Orde Baru.