BAB I
PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Penelitian

Remaja merupakan kelompok penduduk yang memiliki peran strategis dalam menentukan kualitas sumber daya manusia pada masa mendatang. Sebagai generasi penerus bangsa, remaja berada pada fase perkembangan yang ditandai oleh berbagai perubahan fisik, psikologis, sosial, dan emosional sehingga memerlukan dukungan dari lingkungan terdekat, terutama keluarga, agar proses perkembangannya dapat berlangsung secara optimal(van Meegen et al., 2024; Zimmer-Gembeck et al., 2023).

Keluarga berperan sebagai lingkungan pendidikan pertama yang memberikan pembinaan, pengasuhan, serta pendampingan dalam membentuk karakter dan perilaku remaja. Berbagai penelitian menunjukkan bahwa dukungan dan kualitas hubungan dalam keluarga berkontribusi secara signifikan terhadap kesejahteraan psikologis, kemampuan adaptasi, perkembangan perilaku prososial, serta ketahanan remaja dalam menghadapi berbagai tantangan pada masa perkembangannya(Arslan et al., 2024; Hu & Cai, 2023; van Meegen et al., 2024; Zimmer-Gembeck et al., 2023).

Kualitas pengasuhan orang tua memiliki pengaruh yang penting terhadap pembentukan karakter, perilaku sosial, kesehatan mental, serta kemampuan remaja dalam menghadapi berbagai risiko perkembangan pada masa transisi menuju kedewasaan. Kondisi tersebut menunjukkan bahwa penguatan kapasitas keluarga dalam mendampingi remaja merupakan kebutuhan yang sangat penting dalam

upaya pembangunan sumber daya manusia yang berkualitas. Hal ini disebabkan karena keluarga merupakan institusi utama yang berperan dalam proses sosialisasi, pendidikan, perlindungan, serta penanaman nilai dan norma yang menjadi landasan bagi pembentukan perilaku remaja.

Untuk itu, Sebagai bentuk komitmen pemerintah dalam mewujudkan keluarga yang berkualitas dan berketahanan, berbagai program pembangunan keluarga terus dikembangkan untuk memperkuat fungsi keluarga dalam menghadapi dinamika sosial dan tantangan perkembangan anggotanya. Salah satu program tersebut adalah Program Bina Keluarga Remaja (BKR) yang diselenggarakan oleh Badan Kependudukan dan Keluarga Berencana Nasional (BKKBN).

Program BKR merupakan implementasi dari amanat Undang-Undang Nomor 52 Tahun 2009 tentang Perkembangan Kependudukan dan Pembangunan Keluarga yang menegaskan pentingnya pembangunan keluarga sebagai wahana utama dalam mewujudkan penduduk yang berkualitas melalui penguatan fungsi dan ketahanan keluarga. Program Bina Keluarga Remaja (BKR) dirancang sebagai program strategis dalam pembangunan keluarga yang berorientasi pada penguatan peran dan fungsi keluarga dalam mendampingi tumbuh kembang remaja.

Melalui Program Bina Keluarga Remaja (BKR), orang tua dibekali pengetahuan, wawasan, dan keterampilan yang diperlukan untuk menghadapi berbagai tantangan dalam pengasuhan remaja di tengah dinamika perubahan sosial yang semakin kompleks. Pembinaan tersebut diharapkan mampu meningkatkan kapasitas keluarga dalam memahami karakteristik perkembangan remaja serta

menerapkan pola pengasuhan yang sesuai dengan kebutuhan, potensi, dan permasalahan yang dihadapi remaja pada setiap tahap perkembangannya.

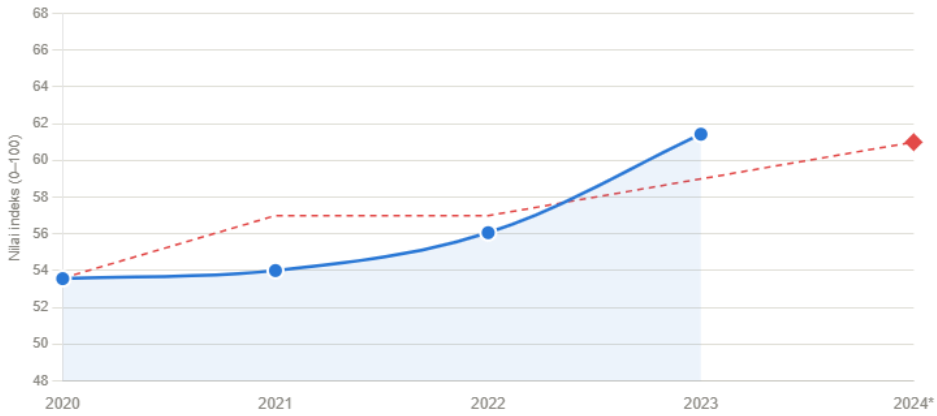
Dalam perspektif pembangunan sumber daya manusia, Program BKR berfungsi sebagai instrumen strategis yang tidak hanya meningkatkan kapasitas keluarga dalam pengasuhan remaja, tetapi juga mendukung terbentuknya generasi muda yang sehat, berkarakter, dan mampu berkontribusi secara optimal terhadap pembangunan bangsa. Hal itu tercermin dari meningkatnya pengetahuan dan keterampilan orang tua dalam pengasuhan remaja yang dapat memperkuat ketahanan keluarga sebagai fondasi utama dalam mendukung tumbuh kembang remaja.

Sejalan dengan itu, berbagai penelitian menunjukkan bahwa intervensi yang berfokus pada penguatan kapasitas pengasuhan (*parenting-focused interventions*) mampu meningkatkan kualitas praktik pengasuhan, memperkuat relasi antara orang tua dan anak, serta membangun resiliensi keluarga dan anak dalam menghadapi berbagai tantangan perkembangan (Henry et al., 2015; Sandler et al., 2015)

Begitupun dengan kebijakan pemerintah menempatkan ketahanan keluarga sebagai salah satu indikator strategis dalam pembangunan keluarga yang diukur melalui Indeks Ketahanan Keluarga (IKK). Indeks tersebut digunakan untuk menggambarkan tingkat kemampuan keluarga dalam menjalankan fungsi-fungsinya serta menghadapi berbagai tantangan yang dapat memengaruhi kesejahteraan anggota keluarga.

Untuk lebih jelasnya mengenai imdeks ketahan keluarga Indonesia dalam kurun waktu 5 tahun terakhir divisualisasikan kedalam diagram 1.1 sebagai berikut :

Diagram 1.1 indeks ketahanan keluarga nasional 2020-2024



Berdasarkan diagram 1.1 menunjukan Data Indeks Ketahanan Keluarga (IKK) Nasional berada dalam kecenderungan peningkatan dari tahun 2020 hingga tahun 2023. Peningkatan tersebut mengindikasikan bahwa berbagai kebijakan dan program pembangunan keluarga yang dilaksanakan pemerintah, termasuk Program Bina Keluarga Remaja (BKR), telah memberikan kontribusi terhadap penguatan kapasitas keluarga dalam menjalankan fungsi-fungsinya. Bahkan, pada tahun 2023 capaian IKK mengalami peningkatan yang relatif lebih tinggi dibandingkan tahun-tahun sebelumnya dan berada di atas tren peningkatan yang diproyeksikan. Kondisi ini mencerminkan adanya perbaikan dalam ketahanan keluarga secara nasional sebagai hasil dari berbagai intervensi pembangunan keluarga yang dilakukan secara berkelanjutan.

Indeks tersebut digunakan untuk menggambarkan tingkat kemampuan keluarga dalam menjalankan fungsi-fungsi keluarga sekaligus menjadi dasar bagi

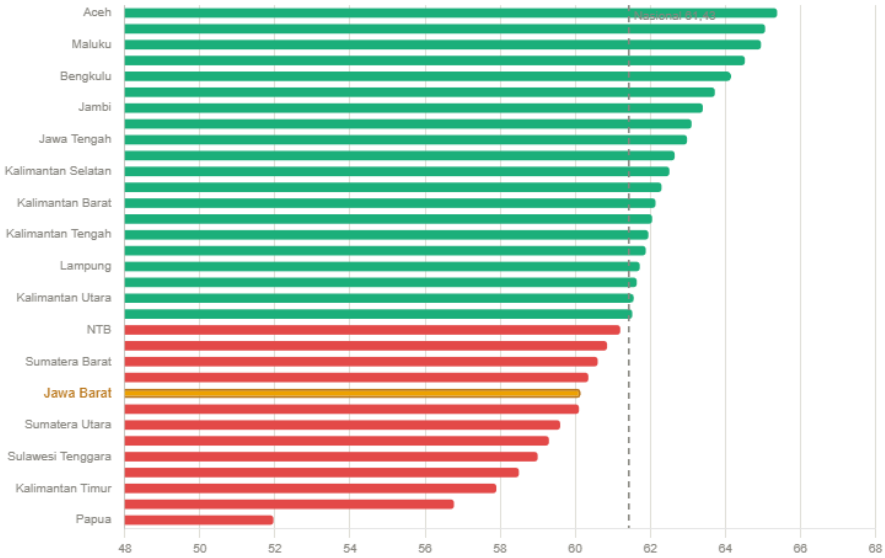
pemerintah dalam merumuskan kebijakan, menyusun program, dan mengevaluasi berbagai intervensi pembangunan keluarga, termasuk Program Bina Keluarga Remaja (BKR).

Meskipun secara nasional Indeks Ketahanan Keluarga menunjukkan tren yang positif, capaian tersebut belum sepenuhnya menggambarkan kondisi implementasi program pada tingkat daerah maupun desa. Karakteristik sosial, ekonomi, budaya, serta kapasitas kelembagaan yang berbeda pada setiap wilayah berpotensi memengaruhi efektivitas pelaksanaan Program Bina Keluarga Remaja (BKR).

Sebagaimana terkonfirmasi melalui data Pemutakhiran Pendataan Keluarga Tahun 2023 yang dirilis BKKBN, meskipun rata-rata nasional iBangga telah mencapai 61,43, terdapat kesenjangan yang signifikan di antara provinsi-provinsi di Indonesia. Nilai capaian iBangga tertinggi diraih oleh Provinsi Aceh dengan indeks 65,38, sementara nilai terendah dicatat oleh Provinsi Papua dengan indeks 51,96. Selisih antara provinsi tertinggi dan terendah mencapai 13,42 poin. Lebih jauh, hanya 20 dari 34 provinsi yang mencatatkan nilai iBangga di atas rata-rata nasional, sedangkan 14 provinsi lainnya masih berada di bawah rata-rata tersebut. Kondisi ini mengindikasikan bahwa keberhasilan pembangunan keluarga di tingkat nasional belum sepenuhnya merata, dan disparitas antardaerah justru menegaskan pentingnya penguatan implementasi program pada level yang lebih operasional, termasuk Program Bina Keluarga Remaja (BKR) di tingkat desa.

Untuk lebih jelasnya mengenai nilai capaian indeks ketahan keluarga nasional dari setiap provinsi di Indonesia dapat dilihat dalam diagram 1.2 yang divisualisasi sebagai berikut:

Digram 1.2 indeks ketahanan keluarga nasional berdasarkan provinsi di Indonesia tahun 2024



Dari diagram 1.2 yang menunjukan Data Indeks Ketahanan Keluarga (IKK) menurut provinsi menunjukkan adanya kesenjangan tingkat ketahanan keluarga antarwilayah di Indonesia. Beberapa provinsi seperti Aceh, Maluku, Bengkulu, Jambi, Jawa Tengah, Kalimantan Selatan, Kalimantan Barat, Kalimantan Tengah, Lampung, dan Kalimantan Utara memiliki nilai IKK yang berada di atas rata-rata nasional. Kondisi tersebut mengindikasikan bahwa keluarga di provinsi-provinsi tersebut secara umum memiliki kemampuan yang relatif lebih baik dalam menjalankan fungsi keluarga, memenuhi kebutuhan anggotanya, serta beradaptasi terhadap berbagai tantangan sosial, ekonomi, dan psikologis. Sebaliknya, sejumlah

provinsi lainnya masih berada di bawah rata-rata nasional, di antaranya Nusa Tenggara Barat, Sumatera Barat, Jawa Barat, Sumatera Utara, Sulawesi Tenggara, Kalimantan Timur, hingga Papua yang menjadi provinsi dengan nilai IKK terendah.

Meskipun pemerintah telah mengembangkan berbagai program pembangunan keluarga melalui Badan Kependudukan dan Keluarga Berencana Nasional (BKKBN), hasil yang dicapai pada masing-masing provinsi masih menunjukkan adanya variasi. Menariknya, Provinsi Jawa Barat yang merupakan salah satu provinsi dengan jumlah penduduk terbesar di Indonesia masih berada pada kelompok provinsi dengan nilai Indeks Ketahanan Keluarga di bawah rata-rata nasional. Posisi tersebut menunjukkan bahwa ketahanan keluarga di Jawa Barat masih menghadapi berbagai tantangan yang memerlukan perhatian melalui penguatan fungsi keluarga dan optimalisasi pelaksanaan program pembangunan keluarga.

Kondisi ini menjadi penting mengingat besarnya jumlah keluarga dan remaja di Jawa Barat sehingga keberhasilan program pembinaan keluarga, termasuk Program Bina Keluarga Remaja (BKR), sangat menentukan upaya peningkatan kualitas sumber daya manusia di daerah tersebut.

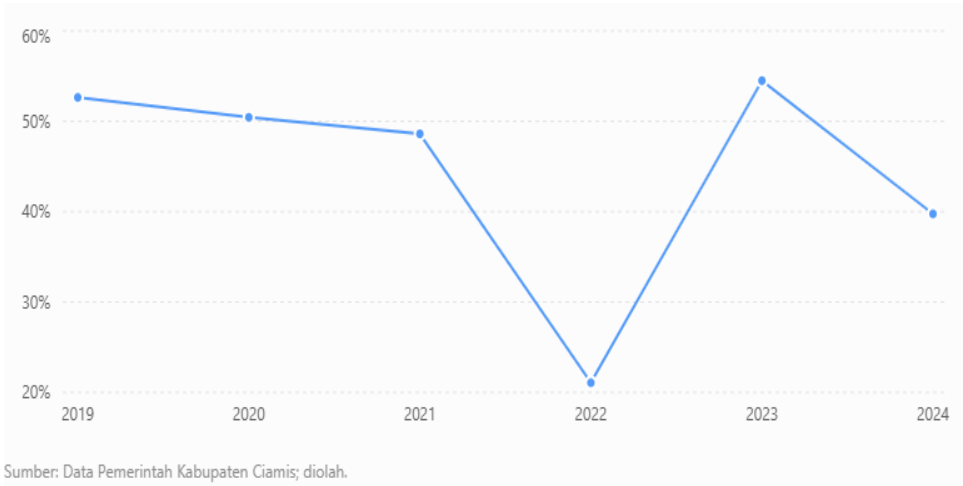
Kondisi tersebut menjadi penting mengingat Jawa Barat merupakan salah satu provinsi dengan jumlah keluarga dan remaja yang besar sehingga memerlukan pelaksanaan Program Bina Keluarga Remaja (BKR) secara optimal. Namun demikian, keberadaan program saja belum menjamin tercapainya tujuan pembangunan keluarga. Keberhasilan program sangat ditentukan oleh kualitas implementasinya, mulai dari aspek komunikasi, ketersediaan sumber daya,

komitmen pelaksana, koordinasi antarinstansi, hingga partisipasi aktif keluarga sebagai kelompok sasaran.

Sejalan dengan hasil observasi terhadap data cakupan anggota Bina Keluarga Remaja (BKR) di Kabupaten Ciamis, diketahui bahwa cakupan anggota BKR yang ber-KB mengalami fluktuasi yang cukup signifikan selama periode 2019–2024. Pada tahun 2019, cakupan anggota BKR yang ber-KB mencapai 52,64%, kemudian mengalami penurunan menjadi 50,44% pada tahun 2020 dan kembali menurun menjadi 48,61% pada tahun 2021.

Untuk lebih jelasnya data cakupan anggota Bina Keluarga Remaja (BKR) di Kabupaten Ciamis, dari tahun 2019-2024 divisualisasikan kedalam gambar diagram 1.3 sebagai berikut

Diagram 1.3 cakupan angggota BKR Kabupaten Ciamis



Berdasarkan diagram tersebut, persentase cakupan anggota BKR ber-KB di Kabupaten Ciamis menunjukkan pola yang fluktuatif dan belum konsisten selama 2019–2024. Pada 2019 cakupan mencapai 52,64%, kemudian menurun

secara bertahap menjadi 50,44% pada 2020 dan 48,61% pada 2021. Penurunan paling tajam terjadi pada 2022, ketika cakupan hanya mencapai 21,08%, atau turun 27,53 poin persentase dibandingkan tahun sebelumnya.

Pada 2023 terjadi pemulihan yang sangat signifikan, dengan cakupan meningkat menjadi 54,50%. Namun, peningkatan tersebut tidak bertahan pada tahun berikutnya. Pada 2024 cakupan kembali turun menjadi 39,76%, atau berkurang 14,74 poin persentase dibandingkan 2023. Bahkan, capaian 2024 masih 12,88 poin persentase lebih rendah dibandingkan capaian 2019.

Dengan demikian, masalah utama yang terlihat dari diagram bukan sekadar rendahnya persentase, tetapi ketidakstabilan capaian dari tahun ke tahun. Artinya, pelaksanaan program BKR di Kabupaten Ciamis belum menunjukkan pola peningkatan yang berkelanjutan. Kondisi ini penting dalam penelitian implementasi karena dapat mengindikasikan bahwa pelaksanaan program, pembinaan anggota, penyampaian informasi, serta keterlibatan keluarga dalam program KB masih menghadapi kendala yang perlu ditelusuri lebih lanjut.

Salah satu wilayah yang menjadi bagian dari pelaksanaan Program BKR di Kabupaten Ciamis adalah Kecamatan Kawali. Kecamatan Kawali menjadi penting untuk dikaji karena pelaksanaan program pada tingkat kecamatan merupakan bagian langsung dari proses implementasi kebijakan dan program BKR kepada kelompok sasaran. Berdasarkan hasil observasi awal yang dilakukan ditemukan permasalahan di Kecamatan Kawali Kabupaten Ciamis, sebagai berikut:

1. Partisipasi keluarga anggota BKR dalam mengikuti kegiatan penyuluhan belum konsisten, yang terlihat dari kehadiran keluarga yang belum berlangsung secara rutin dan berkelanjutan pada setiap kegiatan penyuluhan BKR.
2. Peningkatan jumlah anggota BKR belum sepenuhnya diikuti dengan peningkatan partisipasi Pasangan Usia Subur (PUS) dalam program KB, sehingga pertambahan jumlah anggota belum secara konsisten mencerminkan peningkatan keterlibatan PUS dalam mengikuti dan memanfaatkan program KB.
3. Pelaksanaan dan pelaporan kegiatan BKR pada setiap kelompok belum sepenuhnya konsisten, terutama dalam hal keteraturan pelaksanaan kegiatan, kesinambungan pembinaan, serta ketepatan dan kelengkapan pelaporan kegiatan pada masing-masing kelompok BKR.

Kondisi tersebut menunjukkan bahwa implementasi Program Bina Keluarga Remaja (BKR) di Kecamatan Kawali masih perlu mendapatkan perhatian, karena keberadaan kelompok BKR dan terlaksananya kegiatan penyuluhan belum sepenuhnya menjamin keterlibatan keluarga sebagai kelompok sasaran. Fluktuasi partisipasi keluarga dalam kegiatan penyuluhan, belum optimalnya keterlibatan Pasangan Usia Subur (PUS) dalam program KB, serta belum konsistennya pelaksanaan dan pelaporan kegiatan menunjukkan adanya persoalan yang perlu dikaji lebih mendalam.

Berdasarkan uraian mengenai kondisi umum Program BKR di Kabupaten Ciamis, permasalahan yang ditemukan di Kecamatan Kawali, serta pentingnya

mengetahui proses pelaksanaan program pada tingkat lokal, maka penelitian ini diarahkan untuk mengkaji secara lebih mendalam implementasi Program Bina Keluarga Remaja oleh tim BKKBN di Kecamatan Kawali Kabupaten Ciamis.

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi secara akademis dalam pengembangan kajian implementasi kebijakan dalam bidang administrasi publik, sekaligus memberikan masukan praktis bagi pelaksana program dalam meningkatkan pelaksanaan pembinaan dan keterlibatan keluarga sasaran. Atas dasar tersebut, peneliti tertarik untuk melakukan penelitian dengan judul Implementasi Program Bina Keluarga Remaja (BKR) Oleh Tim Badan Kependudukan Dan Keluarga Berencana (BKKBN) Kecamatan Kawali Kabupaten Ciamis

1.2 Rumusan Masalah

Implementasi Program Bina Keluarga Remaja (BKR) oleh tim Badan Kependudukan dan Keluarga Berencana Nasional (BKKBN) di Kecamatan Kawali Kabupaten Ciamis belum sepenuhnya optimal, yang ditunjukkan oleh belum konsistennya partisipasi keluarga dalam kegiatan penyuluhan, belum optimalnya keterlibatan PUS dalam program Keluarga Berencana (KB), serta belum konsistennya pelaksanaan dan pelaporan kegiatan Bina Keluarga Remaja (BKR). Kondisi tersebut menunjukkan perlunya kajian lebih mendalam mengenai bagaimana program Bina Keluarga Remaja (BKR) diimplementasikan pada tingkat Kecamatan Kawali.

Pertanyaan penelitian:

1. Bagaimana implementasi Program Bina Keluarga Remaja (BKR) oleh tim BKKBN di Kecamatan Kawali Kabupaten Ciamis?
2. Apa saja faktor yang mendukung dan menghambat implementasi Program Bina Keluarga Remaja (BKR) oleh tim BKKBN di Kecamatan Kawali Kabupaten Ciamis?
3. Bagaimana upaya tim BKKBN dalam mengatasi hambatan implementasi Program Bina Keluarga Remaja (BKR) di Kecamatan Kawali Kabupaten Ciamis?

1.3 Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian ini adalah untuk mengetahui dan menganalisis implementasi Program Bina Keluarga Remaja (BKR) oleh tim BKKBN di Kecamatan Kawali Kabupaten Ciamis, meliputi proses pelaksanaan program, faktor-faktor yang mendukung dan menghambat implementasi, serta upaya yang dilakukan tim BKKBN dalam mengatasi berbagai hambatan dalam pelaksanaan program tersebut.

1.4 Kegunaan Penelitian

Adapun kegunaan dari penelitian ini meliputi kegunaan teoritis dan keguanaan praktis.

1.4.1 Kegunaan Teoritis

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi bagi pengembangan ilmu Administrasi Publik, khususnya dalam kajian implementasi kebijakan dan program pemerintah di bidang pembangunan keluarga. Hasil penelitian ini juga diharapkan dapat menjadi referensi bagi penelitian selanjutnya

yang membahas implementasi Program Bina Keluarga Remaja maupun program pembangunan keluarga pada tingkat daerah.

1.4.2 Kegunaan Praktis

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat bagi tim BKKBN dan pihak terkait di Kecamatan Kawali Kabupaten Ciamis sebagai bahan informasi dan evaluasi dalam meningkatkan pelaksanaan Program Bina Keluarga Remaja, khususnya dalam meningkatkan partisipasi keluarga, keterlibatan PUS dalam program KB, serta konsistensi pelaksanaan kegiatan BKR. Bagi peneliti, penelitian ini juga diharapkan dapat menambah pemahaman dan pengalaman dalam menerapkan konsep Administrasi Publik, khususnya terkait implementasi program pemerintah di tingkat lokal