

I. PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Indonesia merupakan salah satu negara dengan jumlah populasi penduduk yang sangat tinggi. Menurut data Sensus Penduduk, jumlah penduduk Indonesia sebanyak 237,6 juta jiwa, dengan 27,6% dari jumlah penduduknya adalah remaja umur 10-24 tahun yakni sebanyak 64 juta jiwa¹. Dengan jumlah penduduk yang besar ini menjadi tantangan dalam meningkatkan kesejahteraan rakyat, menciptakan lapangan kerja, meningkatkan infrastruktur dan pelayanan publik dalam rangka pembangunan nasional yang lebih baik.

Menurut Undang Undang Nomor 52 Tahun 2009 tentang Perkembangan Kependudukan dan Pembangunan Keluarga, kependudukan adalah hal ihwal yang berkaitan dengan jumlah, struktur, pertumbuhan, persebaran, mobilitas, penyebaran, kualitas, dan kondisi kesejahteraan yang menyangkut politik, ekonomi, sosial budaya, agama serta lingkungan penduduk setempat. Disamping itu pula perkembangan kependudukan dan pembangunan keluarga didefinisikan sebagai rangkaian usaha untuk mewujudkan penduduk tumbuh seimbang dan mengembangkan kualitas penduduk pada seluruh dimensi penduduk.

¹ Data sensus penduduk, BPS (Badan Pusat Statistik) tahun 2010

Berdasarkan hal tersebut, pemerintah Indonesia harus mengendalikan laju pertumbuhan penduduk yang sangat tinggi dengan sebaik-baiknya. Karena jumlah penduduk bukan hanya merupakan modal, tetapi juga akan menjadi beban dalam pembangunan. Jika jumlah penduduk yang besar tersebut tidak seiring dengan kemampuan penyediaan lapangan kerja dan kualitas sumber daya manusia yang baik.

Pembangunan manusia merupakan pembangunan nasional yang pada hakekatnya adalah pembangunan manusia Indonesia seutuhnya dan pembangunan seluruh masyarakat. Dan salah satu dimensi dalam pembangunan nasional adalah masalah kependudukan. Penduduk merupakan subjek dan objek pembangunan, maka kebijakan kependudukan sangat strategis bagi penerapan kebijakan-kebijakan lainnya. Oleh karena itu pemerintah harus bisa membekali sumber daya manusia-sumber daya manusia yang ada, guna mendorong pembangunan nasional lebih baik, serta menjadikan jumlah penduduk yang besar tersebut menjadi modal utama pembangunan nasional.

Manusia memiliki berbagai tingkatan usia, salah satunya usia remaja. Jumlah remaja berdasarkan sensus penduduk tahun 2010 adalah kurang lebih 64 juta atau sekitar 27,6% dari total 237,6 juta jiwa penduduk Indonesia. Jumlah dan proporsi yang besar tersebut akan mempengaruhi jumlah penduduk pula mempengaruhi nasib bangsa pada beberapa tahun kedepan. Dengan jumlah yang besar ini tentu menjadi tantangan pemerintah dalam meningkatkan kesejahteraan rakyat, menciptakan kesempatan kerja, menghilangkan kemiskinan, meningkatkan mutu dan kesehatan, meningkatkan infrastruktur dan pelayanan publik guna memaksimalkan proses pembangunan nasional bangsa. Dari data di atas

pemerintah Indonesia harus melakukan tindakan agar dapat meminimalisir jumlah pertumbuhan penduduk yang sangat tinggi serta memberdayakan jumlah penduduk yang ada agar terciptanya keseimbangan pertumbuhan yang efektif. Salah satu upaya yang dapat dilakukan yaitu memaksimalkan peranan badan atau instansi yang kompeten dalam menghadapi masalah kependudukan.

Remaja didefinisikan yaitu mereka yang berusia 10-24 tahun, dan ditandai dengan perubahan dalam bentuk dan ukuran tubuh, fungsi tubuh, psikologi dan aspek fungsional. Dari segi umur remaja dapat dibagi menjadi remaja awal/*early adolescence* (10-14 tahun), remaja menengah/*middle adolescence* (15-19 tahun) dan remaja akhir/*late adolescence* (20-24 tahun).²

Jumlah remaja yang besar bisa menjadi aset bangsa sekaligus juga masalah bila tidak dilakukan pembinaan dengan baik. Ditambah lagi arus informasi yang tidak terkendali akan juga berdampak positif dan negatif bagi remaja. Kedua hal diatas apabila tidak dikendalikan dan dibina oleh pemerintah akan melahirkan remaja-remaja Indonesia yang berperilaku hidup tidak sehat dan tidak berakhlak. Perilaku hidup seperti ini tentunya akan mempengaruhi pembangunan nasional dalam perspektif kependudukan, karena tentunya permasalahan kependudukan tidak hanya berbicara tentang kuantitas, akan tetapi juga kualitas manusianya. Kualitas manusia Indonesia 10-20 tahun ke depan akan dipengaruhi dari kualitas remaja saat ini.

Pembinaan remaja perlu dilakukan melalui dua sisi, disatu sisi pembinaan dilakukan untuk membantu remaja menghadapi tantangan hidup masa sekarang.

² Diakses dari <http://repository.usu.ac.id/bitstream/123456789/16726/4/chapter%2011.pdf> pada tanggal 8-09-2014

Disisi lain pembinaan perlu juga dilakukan kepada remaja dalam mempersiapkan kehidupan di masa mendatang. Pembinaan dua arah ini perlu dilakukan secara bersinergis. Remaja yang terganggu kehidupannya saat ini, misalnya terganggu oleh risiko TRIAD KRR (Seksualitas, HIV dan AIDS, NAPZA), maka kehidupan masa depannya pun akan terganggu baik dari segi kesehatan ataupun psikologisnya. Disisi lain remaja juga perlu mendapat gambaran tentang perencanaan dan persiapan masa depan, sehingga remaja berhati-hati dalam bersikap, tidak akan melakukan hal-hal yang merugikan, dan menyambut masa depan dengan kesiapan mental khususnya dalam kesiapan kehidupan berkeluarga. Dalam rangka pembinaan remaja ini, pemerintah memberikan kerangka hukum dan acuan yang jelas baik berupa undang-undang, peraturan-peraturan dan ketentuan.

Dasar hukum dalam rangka pembinaan remaja terhadap permasalahan saat remaja ini dan juga mempersiapkan masa depan remaja, pemerintah melakukan berbagai program dan kegiatan yang disebar ke instansi berkaitan sesuai dengan tugas, pokok dan fungsi sebagaimana diatur dalam peraturan perundang-undangan yakni Undang-Undang No 52 Tahun 2009 Tentang Perkembangan Kependudukan dan Pembangunan Keluarga. Dalam pasal 48 ayat (1) pada huruf b menyebutkan bahwa peningkatan kualitas remaja dengan pemberian akses informasi, pendidikan, konseling dan pelayanan tentang kehidupan berkeluarga. Peningkatan kualitas remaja melalui pembinaan ketahanan dan kesejahteraan keluarga oleh BKKBN.

Sebagian dari remaja saat ini telah memasuki perilaku beresiko diantaranya menikah di usia muda, terlibat dalam perilaku seks pra nikah, menggunakan

Narkotika, Alkohol, Psikotropika dan Zat Adiktif lainnya (NAPZA), serta terinfeksi *Human immunodeficiency Virus* (HIV) dan *Acquired Immuno Deficiency Syndrome* (AIDS). Beberapa fenomena juga dapat kita temukan di Bandar Lampung, sejumlah remaja tertangkap sedang melakukan perilaku seks di beberapa hotel di kawasan kota Bandar Lampung. ³Penyimpangan perilaku remaja di Kota Bandar Lampung makin variatif dengan ditemukannya pelajar yang tertangkap memiliki ganja, pil ekstasi maupun sabu.⁴

Tabel 1. Kasus Narkoba Di Kota Bandar Lampung 2011-2014

Tahun	Jumlah Kasus	Usia			Barang Bukti
		10-16	16-25	25<	
2011	203	5	130	68	Ganja 87 Gram extacy 72 Butir Shabu 76 Gram Putau 0,75 Gram
2012	136	4	114	89	Ganja 96 Gram Extacy 756 Butir Shabu 485 Gram Putau 4 Gram
2013	145	7	97	99	Ganja 24 Gram Extacy 219 Butir Shabu 141 Gram Putau 0,25 Gram
2014	212	14	119	96	Ganja 6,8 Kg Extacy 115 Butir Shabu 296, 16 Gram Lexotan 41 Gram

Sumber: Badan Narkotika Kota Bandar Lampung (diakses 24-2-2015)

³ Di akses dari <http://hot.detik.com/read/2013/02/10/010917/2165809/10/18-pasangan-mesum-terjaring-razia-di-bandar-lampung> pada tanggal 26-11-2014

⁴Di akses dari <http://www.antaralampung.com/berita/272866/polresta-bandarlampung-tangkap-52-pengedar-narkobapada> pada 26-11-2014

Tabel 2. Jumlah Penderita HIV/AIDS di Kota Bandar Lampung 2011-2013

Tahun	Usia	Penderita HIV/AIDS
2011	1-25 Tahun	14
2012	1-25 Tahun	87
2013	1-25 Tahun	95
2014	1-25 Tahun	131

Sumber; Dinas Kesehatan Kota Bandar Lampung diakses pukul 19:40 17-11-2014

Berdasarkan tabel diatas terlihat bahwa jumlah penderita HIV/AIDS dari tahun ketahun semakin meningkat. Untuk mengatasi permasalahan yang ada dikalangan remaja tersebut maka pemerintah melalui BKKBN perlu membuat suatu kebijakan untuk menekan tindakan-tindakan remaja khususnya di Kota Bandar Lampung. Dalam rangka merespon permasalahan remaja tersebut, Badan Kependudukan dan Keluarga Berencana Nasional (BKKBN) mengembangkan Program Generasi Berencana (GenRe) bagi remaja dan keluarga yang memiliki remaja yang sesuai dengan Tugas Pokok dan Fungsinya dilaksanakan oleh Badan Koordinasi Keluarga Berencana dan Pemberdayaan Perempuan. Hal ini disesuaikan dengan keluarnya Peraturan Kepala Badan Kependudukan dan Keluarga Berencana Nasional No.47/Hk.010 B5/2010 Tentang Rencana Strategi BKKBN 2010-2014.

Program Generasi Berencana merupakan kebijakan dari pemerintah guna mengatasi permasalahan kependudukan di Indonesia. Kebijakan ini diamanahkan oleh BKKBN (Badan Kependudukan dan Keluarga Berencana Nasional). Menurut materi Pusat Informasi Konseling BKKBN dinyatakan bahwa, program Genre dilaksanakan melalui dua pendekatan yaitu pendekatan remaja itu sendiri

dan pendekatan kepada keluarga yang memiliki remaja.⁵ Pendekatan kepada remaja dilakukan melalui pengembangan wadah Pusat Informasi Konseling Remaja/Mahasiswa (PIK R/M) yang dilaksanakan melalui pendekatan dari, oleh dan untuk remaja. Selain pendekatan langsung kepada remaja, pendekatan dilakukan pula kepada orang tua yang memiliki remaja, mengingat keluarga adalah lingkungan terdekat remaja serta merupakan tempat pertama dan utama dalam pembentukan karakter. Pendekatan kepada keluarga yang memiliki remaja dilakukan melalui Pengembangan Kelompok Bina Keluarga Remaja (BKR). Tujuan dari program GenRe adalah memfasilitasi remaja belajar memahami dan mempraktikkan perilaku hidup sehat dan berahlak (*healthy and ethical life behaviors*) untuk mencapai ketahanan remaja (*adolescence resilience*) sebagai dasar mewujudkan Keluarga Kecil Bahagia dan Sejahtera.

Dalam upaya melaksanakan program GenRe, Pemerintah Kota Bandar Lampung memberikan beban tugasnya kepada Badan Koordinasi Keluarga Berencana dan Pemberdayaan Perempuan (BKKBPP) sebagai Satuan Kerja Perangkat Daerah Keluarga Berencana (SKPD KB) wilayah Kota Bandar Lampung sesuai dengan Peraturan Daerah No 5 Tahun 2008 tentang Struktur Organisasi dan Tata Kerja, tugas BKKBPP adalah membantu Wali Kota dalam melaksanakan penyusunan dan pelaksanaan kebijakan daerah dalam ruang lingkup pemberdayaan masyarakat, pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak, keluarga berencana, dan keluarga sejahtera. BKKBPP Kota Bandar Lampung terus berupaya mengembangkan program tersebut kepada remaja dan keluarga yang memiliki remaja mengetahui pentingnya menjadi Generasi Berencana. Upaya-

⁵ Buku Materi Pusat Informasi Konseling, BKKBN, tahun 2011

upaya strategis dan berbagai langkah terus dilakukan dengan maksud agar Program Generasi Berencana (GenRe) semakin dikenal luas oleh remaja dan keluarga sehingga permasalahan-permasalahan remaja dapat teratasi. Di Bandar Lampung sebagai contoh pelaksanaan Program Generasi Berencana yakni pembentukan Pusat Informasi Konseling Kesehatan Remaja di SMA 1 Bandar Lampung yang ditetapkan pada 4 November 2013, pembentukan Pusat Informasi Konseling di SMA 6 Bandar Lampung diresmikan pada tanggal 14 Oktober 2013 dan beberapa pembentukan lainnya di wilayah Kota Bandar Lampung.

Berdasarkan data Pusat Informasi Konseling dan Bina Keluarga Remaja tahun 2013 sebagai keluaran dari program Generasi Berencana yang diperoleh, intensifikasi pengelolaan program Genre di Kota Bandar Lampung sebenarnya masih berjalan kurang baik. Jumlah Pusat Informasi Konseling Remaja/Mahasiswa (PIK R/M) dan Bina Keluarga Remaja (BKR) yang terdaftar memang relatif besar, namun belum sesuai dengan standar pencapaian yang telah ditargetkan. Pusat Informasi Konseling Remaja/Mahasiswa dan Bina keluarga Remaja merupakan turunan proses pelaksanaan Program Genre yang secara tidak langsung mengindikatori pelaksanaan program Generasi Berencana tersebut. Fakta ini membuat BKKBPP harus lebih giat mensosialisasikan pelaksanaan program Genre di wilayah Kota Bandar Lampung.

Perkembangan pelaksanaan program Genre di Kota Bandar Lampung ternyata belum seperti apa yang diharapkan. Kabid Keluarga Sejahtera Badan Koordinasi Kependudukan dan Keluarga Berencana Provinsi Lampung, Bambang mengatakan, saat ini pembinaan remaja sedang ditingkatkan guna menambah serta memenuhi sasaran jumlah Pusat Informasi Konseling dan Bina Keluarga Remaja

di Kota Bandar Lampung. Berikut adalah pencapaian jumlah anggota PIK R/M dan Kelompok BKR di Kota Bandar Lampung :

Tabel 3. Kegiatan Pusat Informasi Konseling

PIK REMAJA/MAHASISWA													
5/D DESEMBER 2013													
NO	KAB/KOTA	TAHAP TUMBUH			TAHAP TEGAK			TAHAP TEGAR			JUMLAH		
		KKP	PEHC	%	KKP	PEHC	%	KKP	PENC	%	KKP	PENC	%
1	L - Selatan	40	41	102,50	10	10	100,00	5	5	100,00	55	56	101,82
2	L - Tengah	60	59	98,33	13	9	69,23	4	6	150,00	77	74	96,10
3	L - Utara	39	15	38,46	5	4	80,00	2	3	150,00	46	22	47,83
4	B - Lampung	37	26	57,43	6	3	50	7	3	43,48	50	36	64,58
5	L - Barat	23	20	86,96	10	9	90,00	4	4	100,00	37	33	89,19
6	T - Bawang	17	9	52,94	3	24	800,00	1	1	100,00	21	34	161,90
7	Tanggamus	24	25	104,17	4	8	200,00	2	2	100,00	30	35	116,67
8	Metro	17	16	94,12	7	4	57,14	6	6	100,00	30	26	86,67
9	L - Timur	50	47	94,00	4	3	75,00	3	3	100,00	57	53	92,98
10	Way Kanan	15	15	100,00	3	3	100,00	2	2	100,00	20	20	100,00
11	Pesawaran	18	19	105,56	6	6	100,00	2	2	100,00	26	27	103,85
12	Pringsewu	21	32	152,38	3	3	100,00	3	1	33,33	27	36	133,33
13	Mesuji	8	7	87,50	2	1	50,00	-	-	-	10	8	80,00
14	T B Barat	18	16	88,89	7	6	85,71	2	2	100,00	27	24	88,89
	Provinsi	387	366	94,57	83	94	113,25	43	45	104,65	513	505	87,44

Sumber: diakses dari <http://bkkbn.go.id/bqweb/ceria/html> pada tanggal 8-9-2014

Tabel 4. Kegiatan Bina Keluarga Remaja (BKR)

KEGIATAN BINA KELUARGA REMAJA (BKR)											
Bulan: Desember 2013											
NO	KAB/KOTA	ADA	LAPOR	JML SASARAN	JML ANGG	JML ANGG. AKTIF / HADIR	JML ANGG. PUS	JML ANGG. PUS KPS, KS	JML ANGG. BER - KB	JML ANGG. KPS, KS BER - KB	JML PERTEM LIAN
1	L - Selatan	224	224	29.610	19.760	16.518	14.179	9.983	10.953	7.860	221
2	L - Tengah	531	531	21.234	21.234	21.234	14.625	9.914	10.930	7.688	528
3	L - Utara	46	46	5.715	2.009	1.354	1.279	1.065	1.005	842	43
4	B - Lampung	97	97	10.381	3.967	3.055	3.093	2.146	2.448	1.710	81
5	L - Barat	43	43	6.310	3.829	3.653	3.723	2.325	3.667	2.280	38
6	T - Bawang	20	20	659	656	601	404	309	331	296	18
7	Tanggamus	245	224	12.036	10.436	8.508	6.537	4.232	4.843	3.288	210
8	Metro	36	36	1.056	950	841	695	368	540	284	31
9	L - Timur	238	234	11.681	5.778	5.032	4.807	3.585	4.157	2.909	178
10	Way Kanan	57	57	5.900	4.943	4.509	4.321	4.125	3.912	3.593	95
11	Pesawaran	348	328	9.945	9.212	8.414	7.210	5.636	5.082	4.419	132
12	Pringsewu	118	118	15.537	7.073	4.475	5.529	2.952	4.019	1.918	102
13	Mesuji	12	12	2.119	539	518	510	473	488	467	10
14	T B Barat	66	66	1.410	1.099	824	587	515	420	347	46
	Provinsi	2.081	2.036	133.593	91.485	79.536	67.499	47.628	52.795	37.901	1.733

Sumber: diakses dari <http://bkkbn.go.id/bqweb/ceria/html> pada tanggal 8-9-2014

Dari data tersebut terlihat bahwa jumlah Pusat Informasi Konseling di Kota Bandar Lampung tidak memenuhi target. BKKBN memiliki target untuk pengadaan pusat informasi konseling di bandar lampung berjumlah 37, akan tetapi pusat informasi konseling sementara mencapai 26 tempat konseling, sehingga hal ini akan berpengaruh dengan penerapan tujuan dan sasaran program GenRe, yang salah tujuan vitalnya adalah menaikkan standar usia menikah serta mengurangi jumlah pernikahan dini dewasa ini. Untuk itu, BKKBPP (Badan Koordinasi Keluarga Berencana dan Pemberdayaan Perempuan) dinilai kurang maksimal menerapkan kebijakan Generasi Berencana di kota Bandar Lampung. Padahal semestinya di Provinsi Lampung, kota menjadi model dan contoh yang cenderung ideal bagi pengembangan program Genre di Kabupaten lain di Provinsi Lampung. Program Generasi Berencana adalah salah satu upaya pemerintah dalam melakukan pembangunan kependudukan, guna mendukung remaja-remaja Indonesia lebih visioner agar berguna untuk bangsa.

Kaum muda Indonesia adalah masa depan bangsa. Karena itu, setiap pemuda Indonesia, baik yang masih berstatus sebagai pelajar, mahasiswa, ataupun yang sudah menyelesaikan pendidikannya adalah aktor aktor penting yang sangat diandalkan untuk mewujudkan cita-cita pencerahan kehidupan bangsa kita dimasa depan. Peran remaja sangatlah krusial dalam mengisi pembangunan dan mempertahankan kemerdekaan bangsa. Dalam situasi yang senantiasa tumbuh dan berkembang di era globalisasi ini, menuntut peran aktif mahasiswa, pelajar dan kaum remaja dalam perubahan segala aspek pembangunan nasional.

Sebagai mahasiswa, pelajar dan remaja Indonesia kita dituntut menjadi inovator perubahan ke arah yang lebih baik. Sebagai penerus bangsa kita harus memiliki

semangat kejuangan, sifat kritis, idealis, inovatif dan futuristik tanpa meninggalkan akar budaya bangsa Indonesia. Untuk itu, pemerintah Indonesia menepang tanggung jawab yang besar dalam membina remaja Indonesia menjadi remaja yang menjadi modal atau aset pembangunan bangsa yang membawa perubahan yang baik, sebab penyimpangan perilaku remaja dikhawatirkan akan merubah cara berfikir remaja yang seharusnya menjadi modal justru menjadi beban pembangunan. Program Generasi Berencana merupakan strategi pemerintah untuk membina remaja-remaja Indonesia menjadi remaja visioner yang terhindar dari resiko Triad KRR (Seksualitas, HIV/AIDS, Napza). Melalui generasi berencana pula remaja akan diberikan informasi tentang pentingnya kesehatan reproduksi, keterampilan dan kecakapan hidup, pelayanan konseling dan rujukan KRR untuk mewujudkan Tegar Remaja dalam rangka tercapainya keluarga kecil bahagia sejahtera.

Berdasarkan deskripsi permasalahan diatas, menunjukkan bahwa pelaksanaan Program Generasi Berencana belum berjalan dengan baik. Upaya Badan Kordinasi Keluarga Berencana dan Pemberdayaan Perempuan menjalankan amanah BKKBN merupakan tanggung jawab serta itikad baik dari BKKBPP untuk mendorong upaya pembangunan kependudukan di Kota Bandar Lampung. Dalam proses kebijakan publik terdapat beberapa tahapan yaitu formulasi implementasi dan evaluasi. Tanpa implementasi, meskipun sebuah kebijakan public sudah sangat baik akan sia-sia dan tidak dapat mengatasi permasalahan publik. Untuk itu penulis tertarik melihat bagaimana Implementasi Program Generasi Berencana di Kota Bandar Lampung (Studi Pada BKKBPP Kota Bandar Lampung).

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang permasalahan diatas, maka rumusan masalah dalam penelitian ini adalah “Bagaimana Implementasi Program Generasi Berencana di Kota Bandar Lampung?”

C. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan penelitian ini adalah untuk menjelaskan Implementasi Program Generasi Berencana di Kota Bandar Lampung dalam upaya peningkatan kualitas kesehatan reproduksi dan urgensi penundaan usia pernikahan dikalangan remaja.

D. Manfaat Penelitian

1. Secara teoritis, hasil penelitian ini dapat memberikan manfaat dalam bidang keilmuan Administrasi Negara, khususnya kajian tentang Implementasi Kebijakan Publik.
2. Secara praktis, penelitian ini dapat menjadi bahan masukan/referensi bagi aparat Badan Koordinasi Keluarga Berencana dan Pemberdayaan Perempuan (BKKBPP) Kota Bandar Lampung dalam meningkatkan kinerja program Generasi Berencana yang lebih baik. Selain itu dapat menjadi sumber informasi bagi pembaca dan masyarakat.