

## **KATA PENGANTAR**

Berdasarkan Surat Keputusan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia Nomor : G-20.PR.09.03 Tahun 2005 tanggal 21 Pebruari 2005 dibentuk Tim Analisis dan Evaluasi Hukum Tentang Perkembangan Kependudukan dan Pembangunan Keluarga Sejahtera (UU No.10 Tahun 1992). Adapun tugas tim adalah menganalisis dan mengevaluasi permasalahan-permasalahan hukum yang ada menyangkut Undang-Undang No.10 Tahun 1992 tentang Perkembangan Kependudukan dan Pembangunan Keluarga Sejahtera yang ditinjau dari segala aspek hukum yang terkait.

Dalam laporan ini, tim telah mengemukakan berbagai aspek yang meliputi aspek teknis perundang-undangan, materi atau substansi, dan aspek lain dari peraturan perundang-undangan yang terkait erat dengan masalah Perkembangan Kependudukan dan Pembangunan Keluarga Sejahtera. Adapun yang dibahas dalam tim ini dibatasi pada hal-hal pokok yang berkaitan erat dengan Perkembangan Kependudukan dan Pembangunan Keluarga Sejahtera. Sehubungan dengan telah adanya RUU Tentang Kependudukan dan Pembangunan Keluarga, maka Tim memutuskan.untuk mengkaji RUU tersebut, langkah ini dilakukan agar hasil kajian dapat dimanfaatkan oleh DPR dalam upaya penyelesaian RUU menjadi Undang-Undang.

Akhirnya tim mengucapkan terima kasih kepada Badan Pembinaan Hukum Nasional atas kepercayaan yang telah diberikan kepada Tim Untuk melaksanakan tugas tersebut.

Semoga laporan tim ini dapat memenuhi harapan Badan Pembinaan Hukum Nasional untuk dapat digunakan sebagai bahan masukan dalam pembinaan dan pembentukan hukum.

Jakarta, Desember 2005.

Tim Analisa dan Evaluasi Hukum Tentang  
Perkembangan Kependudukan dan Pembangunan  
Keluarga Sejahtera (UU No.10 Tahun 1992)

Ketua,

**AGUSTINUS POHAN, S.H., MS**

## DAFTAR ISI

KATA PENGANTAR .....	i
DAFTAR ISI .....	iii
BAB I PENDAHULUAN	
A. Latar Belakang .....	1
B. Pokok Permasalahan .....	4
C. Maksud dan Tujuan .....	4
D. Ruang Lingkup .....	4
E. Metodologi .....	5
F. Jadwal Kegiatan .....	5
G. Susunan Keanggotaan .....	6
BAB II PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN YANG TERKAIT DENGAN PERKEMBANGAN KEPENDUDUKAN DAN PEMBANGUNAN KELUARGA SEJAHTERA	
A. Peraturan perundang-undangan .....	7
B. Kesepakatan Internasional (ICPD) .....	13

### BAB III PERMASALAHAN PERKEMBANGAN KEPENDUDUKAN DAN PEMBANGUNAN KELUARGA SEJAHTERA

- A. Masalah Kependudukan dalam proses pembangunan yang  
Mencakup jumlah, komposisi, distribusi maupun administrasi  
Penduduk ..... 18
- B. Permasalahan berdasarkan peraturan perundang-undangan  
Yang ada ..... 42
- C. Hambatan-hambatan yang ada dalam rangka pembaharuan  
hukum ..... 43

### BAB IV ANALISIS DAN EVALUASI ..... 45

### BAB V PENUTUP

- A. Kesimpulan ..... 62
- B. S a r a n ..... 63

### DAFTAR PUSTAKA

### LAMPIRAN

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang**

Pembangunan nasional mencakup semua matra dan aspek kehidupan termasuk kuantitas penduduk, kualitas penduduk, kualitas keluarga serta persebaran penduduk untuk mewujudkan suatu masyarakat yang adil dan makmur berdasarkan Pancasila dan UUD 1945.

Dalam rangka mencapai sasaran utama tersebut di atas, perlu diadakan upaya perkembangan kependudukan dan pembangunan keluarga sejahtera dengan tujuan terwujudnya keserasian, keselarasan, dan keseimbangan kuantitas, kualitas dan persebaran penduduk serta terwujudnya kualitas keluarga sejahtera dalam rangka membangun manusia Indonesia seutuhnya. Jumlah penduduk yang besar dan kurang serasi, kurang selaras, serta kurang seimbang dengan daya dukung dan daya tampung lingkungan dapat mempengaruhi segala segi pembangunan dan kehidupan masyarakat, sedangkan jumlah penduduk yang besar dan berkualitas merupakan salah satu modal dasar dan faktor dominan bagi pembangunan nasional.

Salah satu masalah yang perlu diperhatikan dalam proses pembangunan adalah masalah kependudukan yang mencakup antara lain mengenai jumlah, komposisi dan distribusi penduduk. Dalam

proses dan kegiatan pembangunan, penduduk merupakan faktor yang sangat dominan, karena bukan saja berperan sebagai pelaksana tapi juga menjadi sasaran pembangunan itu sendiri. Oleh sebab itu, untuk menunjang keberhasilan pembangunan nasional, permasalahan penduduk tidak saja diarahkan pada upaya pengendalian penduduk tapi juga dititikberatkan pada peningkatan kualitas sumber daya manusia. Jumlah penduduk yang besar disadari hanya akan merupakan beban pembangunan jika berkualitas rendah, apalagi jika distribusinya secara geografis tidak merata dan komposisinya secara sosial dan budaya sangat beragam<sup>1</sup>.

Sehubungan dengan itu, Undang Undang No. 10 tahun 1992 tentang Perkembangan Kependudukan dan Pembangunan Keluarga Sejahtera, telah merumuskan perlunya pengendalian kuantitas penduduk, pengembangan kualitas penduduk dan keluarga, serta mengarahkan mobilitas penduduk agar menjadi sumber daya manusia yang tangguh bagi pembangunan dan ketahanan nasional.

Kebijakan kependudukan sejak diundangkannya UU No. 10 tahun 1992 pada tanggal 16 April 1992 telah mengalami banyak perubahan sejalan dengan adanya perubahan besar yang terjadi ditengah-tengah masyarakat Indonesia, khususnya pasca terjadinya krisis ekonomi dan politik yang melanda negeri ini sejak tahun 1997. Krisis yang diduga juga disebabkan oleh model pemerintahan yang sentralistik, telah mendorong semangat desentralisasi yang akhirnya melahirkan otonomi daerah. Kehadiran Undang Undang Pemerintahan

---

<sup>1</sup> Badan Pusat Statistik, Indikator kesejahteraan rakyat welfare indicators 1999 hal.1.

Daerah yang diwarnai dengan semangat otonomi daerah telah membawa dampak yang cukup serius dalam kebijakan di bidang kependudukan.

Kebijakan kependudukan yang tidak konsisten dan kurangnya perhatian berbagai pihak terhadap masalah kependudukan semakin memprihatinkan. Kondisi tersebut diperburuk oleh pendapat yang mengatakan bahwa masalah kependudukan sudah diatasi oleh tiap-tiap sektor sehingga tidak perlu ditangani lagi, apalagi dalam bentuk lembaga atau instansi. Sikap dan kebijakan seperti itu menjadi pemecahan masalah kependudukan dilakukan hanya pada tingkat permukaan atau akibatnya saja, sedangkan sebab dan akar masalahnya tidak pernah terpikirkan dan diatasi<sup>2</sup>.

Sedangkan sesuai dengan amanat UU No. 10 Tahun 1992, Perkembangan kependudukan telah ditujukan untuk mewujudkan keserasian, keselarasan, dan keseimbangan antara kuantitas, kualitas, persebaran penduduk dengan lingkungan hidup. Sementara Pembangunan Keluarga Sejahtera ditujukan untuk mengembangkan kualitas keluarga agar dapat timbul rasa aman, tenteram, dan harapan masa depan yang lebih baik dalam mewujudkan kesejahteraan lahir dan kebahagiaan batin.

Keadaan hingga saat ini ternyata masih jauh dari apa yang telah dicanangkan oleh Undang Undang No. 10 tahun 1992. Target untuk mencapai suatu keadaan Penduduk Tanpa Pertumbuhan (*Zero*

---

<sup>2</sup> Dr.Sudjarwo S, M.Sc. Buku Pintar Kependudukan.

*Population Growth*) masih memerlukan kerja keras, konsistensi dalam kebijakan dan bersifat nasional.

Dari uraian tersebut di atas, maka Badan Pembinaan Hukum Nasional Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia memandang perlu melakukan analisis dan evaluasi terhadap Undang Undang No. 10 tahun 1992 tentang Perkembangan Kependudukan dan Pembangunan Keluarga Sejahtera.

## **B. Pokok Permasalahan.**

1. Apakah yang merupakan masalah kependudukan dalam proses pembangunan yang mencakup jumlah, komposisi, distribusi maupun administrasi penduduk.
2. Permasalahan-permasalahan apa saja yang ditemui berdasarkan peraturan perundang-undangan yang ada.
3. Rekomendasi apakah yang diperlukan guna menjawab hambatan-hambatan yang ada, khususnya dalam rangka pembaharuan hukum.

## **C. Maksud dan Tujuan.**

Maksud kegiatan ini adalah untuk mengidentifikasi dan menginventarisasi permasalahan yang ada menyangkut UU No.10 Tahun 1992 tentang Perkembangan Kependudukan dan Pembangunan Keluarga Sejahtera dan peraturan perundang-undangan yang terkait lainnya, selanjutnya menganalisis serta mengevaluasi semua permasalahan tersebut.



Tujuannya adalah untuk memberikan rekomendasi atau masukan bagi penyempurnaan dan pembaruan peraturan perundang-undangan tentang Perkembangan Kependudukan dan Pembangunan Keluarga Sejahtera dalam rangka Perencanaan Pembangunan Hukum Nasional

#### **D. Ruang Lingkup**

Adapun ruang lingkup pembahasan terhadap Perkembangan Kependudukan dan Pembangunan Keluarga Sejahtera adalah meliputi :

1. UU No.10 Tahun 1992 tentang Perkembangan Kependudukan dan Pembangunan Keluarga Sejahtera & Undang undang terkait lainnya.
2. Permasalahan yang timbul dari perkembangan kependudukan dan pembangunan keluarga sejahtera.

#### **E. Metodologi.**

Metode pendekatan yang digunakan adalah yuridis normatif yang dilakukan dengan :

1. Menggunakan metode analisis terhadap UU No.10 Tahun 1992 dan peraturan yang terkait yang diuraikan secara deskriptif.
2. Mengkaji peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan Perkembangan Kependudukan dan Pembangunan Keluarga Sejahtera dan bahan-bahan perpustakaan lainnya.

## **F. Jadwal Kegiatan.**

Pelaksanaan kegiatan tim ini dilaksanakan dari bulan Januari 2005 sampai dengan bulan Desember 2005, dengan susunan jadwal kegiatan adalah sebagai berikut :

1. Penyusunan Personil dan pembuatan proposal (Januari s/d Maret 2005)
2. Pengumpulan Data (April s/d Mei 2005)
3. Pengolahan Data (Juni s/d Juli 2005)
4. Analisis dan Evaluasi Data (Agustus s/d September 2005)
5. Penyusunan Laporan Akhir (Oktober s/d Nopember 2005)
6. Penyerahan Laporan Akhir (Desember 2005)

## **G. Susunan Keanggotaan**

Keanggotaan Tim Analisis dan Evaluasi Hukum tentang Perkembangan Kependudukan dan Pembangunan Keluarga Sejahtera (UU No.10 Tahun 1992) adalah :

Ketua : Agustinus Pohan, S.H.,MS

Sekretaris : Melok Karyandani, S.H.

Anggota : 1. Joko Moersito, S,H.,MA (Ditjen Adm Kependudukan Depdagri)  
2. Dian Nur Astuti, S.H.,MH. (Biro Hukum Depsos)  
3.Dr. Siswanto Agus Wilopo, S.U.MSc,SCD (BKKBN)  
4.Alina Balqius, S.H. (Sudin Kependudukan dan Catatan Sipil DKI Jakarta)

5. Artiningsih, S.H. (BPHN)

6. Haryani, S.H. (BPHN)

Asisten : 1. Teguh Hariyadi, S.Sos  
2. Supriyadi

Pengetik : 1. Diah Fitri  
2. Martinous

**BAB II**  
**PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN YANG TERKAIT**  
**DENGAN PERKEMBANGAN KEPENDUDUKAN DAN**  
**PEMBANGUNAN KELUARGA SEJAHTERA**

**A. Peraturan Perundang-undangan**

Lingkup pengaturan undang-undang perkembangan kependudukan dan pembangunan Keluarga Sejahtera ini meliputi semua penduduk yang bertempat tinggal di wilayah negara Republik Indonesia. Berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku, penduduk di Indonesia dibagi dalam warga negara Republik Indonesia, warga negara asing, dan diplomat perwakilan negara asing. Undang-undang ini berlaku bagi warga negara Republik Indonesia dan warga negara asing yang menurut ketentuan peraturan perundang-undangan dinyatakan sebagai penduduk Indonesia, sedangkan terhadap diplomat warga negara asing sebagai penduduk Indonesia diberlakukan ketentuan menurut peraturan perundang-undangan dan atau konvensi yang berlaku.

Adapun peraturan perundang-undangan yang terkait dengan persoalan kependudukan di Indonesia antara lain :

1. Undang-Undang Dasar 1945

Pasal 26

(2) Penduduk ialah Warga Negara Indonesia dan Orang Asing yang bertempat tinggal di Indonesia

Pasal 28 A

Setiap orang berhak untuk hidup serta berhak mempertahankan hidup dan kehidupannya

2. Undang-Undang No. 6 Tahun 1974 Tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Kesejahteraan Sosial.

Pasal 1

Setiap Warga Negara berhak atas kesejahteraan sosial yang sebaik-baiknya dan berkewajiban untuk sebanyak mungkin ikut serta dalam usaha-usaha kesejahteraan sosial.

3. Undang-Undang No. 10 Tahun 1992 Tentang Perkembangan Kependudukan dan Pembangunan Keluarga Sejahtera

Pasal 1 (1)

Penduduk adalah orang dalam matryanya sebagai diri pribadi, anggota keluarga, anggota masyarakat, warga negara, dan himpunan kuantitas yang bertempat tinggal di suatu tempat dalam batas wilayah negara pada waktu tertentu

Pasal 1 (2)

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 penduduk tersebut.

4. Undang-undang Nomor 9 Tahun 1992 tentang Keimigrasian  
Pasal 3  
Setiap orang yang masuk atau keluar wilayah Indonesia wajib memiliki Surat Perjalanan
5. Undang-undang Nomor 23 Tahun 1992 tentang Kesehatan  
Pasal 4  
Setiap orang mempunyai hak yang sama dalam memperoleh derajat kesehatan yang optimal  
Pasal 5  
Setiap orang berkewajiban untuk ikut serta dalam memelihara dan meningkatkan derajat kesehatan perseorangan, keluarga dan lingkungannya.
6. Undang-undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia  
Pasal 9  
(1) Setiap orang berhak untuk hidup, mempertahankan hidup dan meningkatkan taraf kehidupannya.  
Pasal 10  
(1) Setiap orang berhak membentuk suatu keluarga dan melanjutkan keturunan melalui perkawinan yang sah  
Pasal 11  
Setiap orang berhak atas pemenuhan kebutuhan dasarnya untuk tumbuh dan berkembang secara layak  
Pasal 17

Setiap orang, tanpa diskriminasi, berhak untuk memperoleh keadilan dengan mengajukan permohonan, pengaduan, dan gugatan, baik dalam perkara pidana, perdata, maupun administrasi serta diadili melalui proses peradilan yang bebas dan tidak memihak, sesuai dengan hukum acara yang menjamin pemeriksaan yang obyektif oleh hakim yang jujur dan adil untuk memperoleh putusan yang adil dan benar.

Pasal 20

(1) tidak seorangpun boleh diperbudak atau diperhamba

Pasal 28

(2) setiap orang berhak mencari suaka untuk memperoleh perlindungan politik dari negara lain

Pasal 36

(1) setiap orang berhak mempunyai milik, baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang lain demi pengembangan dirinya, keluarga, bangsa dan masyarakat dengan cara yang tidak melanggar hukum

Pasal 43

(1) setiap warga negara berhak untuk dipilih dan memilih dalam pemilihan umum berdasarkan persamaan hak melalui pemungutan suara yang langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Pasal 45

Hak wanita dalam undang-undang ini adalah hak asasi manusia

Pasal 52

(5) setiap anak berhak atas perlindungan oleh orang tua, keluarga, masyarakat, dan negara

7. Undang-undang Nomor 23 Tahun 2002 Tentang Perlindungan Anak

Pasal 4

Setiap anak berhak untuk dapat hidup, tumbuh, berkembang, dan berpartisipasi secara wajar sesuai dengan harkat dan martabat kemanusiaan, serta mendapat perlindungan dari kekerasan dan diskriminasi.

Pasal 5

Setiap anak berhak atas suatu nama sebagai identitas diri dan status kewarganegaraan.

Pasal 8

Setiap anak berhak memperoleh pelayanan kesehatan dan jaminan sosial sesuai dengan kebutuhan fisik, mental, spiritual, dan sosial.



8. Undang-undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional

Pasal 5

- (1) Setiap warga Negara mempunyai hak yang sama untuk memperoleh pendidikan yang bermutu.
- (2) Warga negara yang memiliki kelainan fisik, emosional, mental, intelektual, dan/atau sosial berhak memperoleh pendidikan khusus.
- (3) Warga negara di daerah terpencil atau terbelakang serta masyarakat adat yang terpencil berhak memperoleh pendidikan layanan khusus.
- (4) Warga Negara yang memiliki potensi kecerdasan dan bakat istimewa berhak memperoleh pendidikan khusus.
- (5) Setiap warga Negara berhak mendapat kesempatan meningkatkan pendidikan sepanjang hayat.

Pasal 6

- (1) Setiap warga Negara yang berusia tujuh sampai dengan lima belas tahun wajib mengikuti pendidikan dasar.
- (2) Setiap warga negara bertanggung jawab terhadap keberlangsungan penyelenggaraan pendidikan.

9. Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintah Daerah

Pasal 13

(1) Urusan wajib yang menjadi kewenangan pemerintahan daerah provinsi merupakan urusan dalam skala provinsi yang meliputi :

g. Penanggulangan masalah sosial lintas kabupaten/kota;

l. Pelayanan kependudukan, dan catatan sipil;

m. Pelayanan administrasi umum pemerintahan.

Pasal 14

(1) Urusan wajib yang menjadi kewenangan pemerintahan daerah untuk kabupaten/kota merupakan urusan yang berskala kabupaten/kota meliputi :

g. Penanggulangan masalah sosial;

l. Pelayanan kependudukan, dan catatan sipil;

m. Pelayanan administrasi umum pemerintahan.

Pasal 22

Dalam menyelenggarakan otonomi, daerah mempunyai kewajiban :

l. mengelola administrasi kependudukan.

## Pasal 152

- (1) Perencanaan Pembangunan daerah didasarkan pada data dan informasi yang akurat dan dapat dipertanggungjawabkan.
- (2) Data dan informasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) mencakup :
  - g. kependudukan.

## 10. Undang-Undang No. 40 Tahun 2004 Tentang Sistem Jaminan Sosial Nasional

### Pasal 3

Sistem Jaminan Sosial Nasional bertujuan untuk memberikan jaminan terpenuhinya kebutuhan dasar hidup yang layak bagi setiap peserta dan/atau anggota keluarganya.

## **B. Kesepakatan Internasional (ICPD)**

Konferensi Internasional Kependudukan dan Pembangunan (International Conference on Population and Development, ICPD) telah dilaksanakan di Cairo, Mesir, dari tanggal 5 sampai 13 September 1994. Delegasi 179 negara ikut mengambil bagian dalam menuntaskan suatu program Aksi Kependudukan dan Pembangunan untuk 20 tahun yang akan datang.<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> ICPD 1994 Ringkasan Program Aksi Konferensi Internasional Kependudukan dan Pembangunan UNFPA.hal.4.

Program aksi ini mencakup tujuan-tujuan yang berkaitan dengan pendidikan, khususnya untuk anak perempuan, serta penurunan lebih lanjut tingkat kematian bayi, anak, dan ibu bersalin. Program ini juga menangani isu-isu yang berkaitan dengan kependudukan, Lingkungan dan pola konsumsi; keluarga; migrasi internal dan internasional; pencegahan dan pengendalian pandemi HIV/AIDS; komunikasi, informasi dan edukasi; serta teknologi, riset dan pengembangan.

ICPD ini adalah suatu konferensi Perserikatan Bangsa-bangsa (PBB), yang diorganisir oleh Dana Kependudukan PBB (UNFPA) dan bagian Kependudukan Departemen Informasi Sosial Ekonomi dan Analisis Kebijakan PBB (UN Department for Economics and Social Information and Policy Analysis).

International Conference on Population and Development (ICPD) Kairo tahun 1994 merupakan pertemuan puncak para Kepala Negara dan Pemerintah untuk menepakati “era baru” dalam menangani masalah kependudukan dan pembangunan.

Rekomendasi ICPD 1994 yang mengatakan bahwa<sup>4</sup> :

1. Tujuan memberdayakan peningkatan kemandirian serta meningkatkan status wanita dalam bidang ekonomi, politik dan kesehatan adalah sangat penting dan menjadi kunci keberhasilan dalam pembangunan berkelanjutan. Oleh sebab

---

<sup>4</sup> DR.Siswanto Agus Wilopo, SU,MSc,SCd Pembangunan Nasional dan Komitmen Program Aksi Kependudukan dan Pembangunan ICPD+5.hal.2.

itu perlu ditingkatkan investasi dalam pendidikan dan kesehatan untuk semua orang, terutama untuk wanita agar wanita dapat berpartisipasi sepenuhnya dalam aktivitas pemerintahan, budaya, ekonomi, dan kehidupan sosial yang sangat esensial dalam mencapai tujuan ICPD, 1994.

2. Perlu menegaskan pentingnya hak untuk memperoleh pendidikan, terutama bagi wanita atau anak perempuan, yang diarahkan pada pembangunan sumberdaya manusia seutuhnya, peningkatan harkat dan martabat manusia serta potensinya, sehingga mereka dapat memenuhi kebutuhan dasar hidupnya serta dapat menikmati hak asasi manusia seutuhnya. Dalam hal ini termasuk hak-hak reproduksi wanita, yaitu antara lain hak untuk menentukan jumlah anak dan jarak kelahirannya serta memperoleh informasi dan upaya untuk memenuhi hak tersebut.
3. Pelaksanaan ICPD, 1994 adalah terkait dengan pelaksanaan hasil rekomendasi konferensi PBB lainnya, seperti masalah wanita (Beijing, 1995) dan pembangunan sosial (Kopenhagen, 1995), oleh karena itu implementasi selanjutnya harus konsisten dengan hasil-hasil konferensi PBB dunia yang lainnya tersebut.
4. Implementasi dari rekomendasi ICPD, 1994 dan “rekomendasi selanjutnya” yang disusun dalam konferensi kali ini adalah merupakan hak kemerdekaan masing-masing negara

(sovereign right), yang konsisten dengan perundang-undangan nasional dan prioritas pembangunannya, serta menghargai sepenuhnya latar belakang agama, nilai-nilai etika dan budaya masing-masing bangsa serta konsisten dengan hak-hak asasi manusia yang universal dan dikenal secara internasional.

5. Peningkatan kematian dewasa pada laki-laki di negara sedang berkembang dan negara dengan transisi ekonomi yang semakin nyata.
6. Dampak krisis ekonomi dan finansial, terutama di Asia dan negara lainnya, serta dampak kerusakan lingkungan secara umum berakibat buruk pada status kesehatan penduduk dan kesejahteraan penduduk, sehingga membatasi keberhasilan pelaksanaan ICPD, 1994 bagi negara-negara tersebut.
7. Masalah pengungsi masih sangat memprihatinkan meskipun telah dilaksanakan upaya-upaya global untuk menangani masalah tersebut.

Untuk melanjutkan kebijaksanaan ICPD agar tujuannya tercapai maka perlu dilakukan langkah-langkah sebagai berikut <sup>5</sup>:

1. Pendanaan domestik dan eksternal yang mencukupi untuk semua Negara di dunia.
2. Komitmen pemerintah dalam pelaksanaan yang lebih efektif, termasuk meningkatkan komitmen politik, pembangunan

---

<sup>5</sup> Ibid.hal.3.

kepastian nasional, peningkatan bantuan internasional dan domestik.

3. Kemitraan yang transparan dengan semua pelaku pembangunan.
4. Menghilangkan hambatan (konstrain) financial dan sumberdaya pembangunan
5. Penyusunan prioritas yang lebih efektif dan efisien dalam pembangunan nasional
6. Pendekatan integratif dalam penyusunan rancangan kebijaksanaan, perencanaan pembangunan, pelayanan, penelitian dan monitoring dengan memakai sumberdaya yang terbatas agar diperoleh nilai tambah dan melalui koordinasi intersektoral.

### **BAB III**

## **PERMASALAHAN PERKEMBANGAN KEPENDUDUKAN DAN PEMBANGUNAN KELUARGA SEJAHTERA**

#### **A. Masalah Kependudukan Dalam Proses Pembangunan Yang Mencakup Jumlah, Komposisi, Distribusi maupun Administrasi Kependudukan.**

##### **I. Jumlah penduduk**

Indonesia merupakan salah satu negara yang padat penduduk, yakni ke - 4 terpadat di dunia setelah Cina (1.265 juta, India (1.002 Juta) Amerika Serikat (276 Juta), Indonesia (212 Juta)<sup>6</sup>.

Data menunjukkan dalam waktu 34 tahun yaitu dari tahun 1991 hingga tahun 1995, penduduk Indonesia telah meningkat lebih dari dua kali lipat. Pada tahun 1991 penduduk Indonesia sebesar 97 juta jiwa, meningkat menjadi sekitar 195 juta jiwa pada tahun 1995.

Berdasarkan hasil Sensus Penduduk Tahun 2000, jumlah penduduk Indonesia mencapai 206.264.595 jiwa, dengan laju pertumbuhan penduduk Indonesia masih sekitar 1,49 % per tahun (SP 2000). Tingkat pertumbuhan ini sudah menurun, jika dibandingkan dekade sebelumnya (1980-1990) yang diperkirakan sekitar 1,7 -1,8 %. Masih relatif tingginya tingkat pertumbuhan

---

<sup>6</sup> Sumber : Population Referenci Bureau, Washington DC, 2000 Word Population Data Sheet.



penduduk ini, sangat terkait dengan tingginya Angka Fertilitas Total (TFR) yang secara nasional tahun 1995 -1996 masih sebesar 2,98 (SDKI,1997). Pada tahun 2000, TFR diperkirakan masih sekitar 2,7 dan pada tahun 2004 diproyeksikan turun menjadi 2,5. Ini berarti bahwa setiap tahun penduduk Indonesia bertambah karena kelahiran mencapai 3 - 4 juta jiwa, dan mereka harus didaftarkan untuk mendapatkan akte kelahiran guna tertib administrasi.

## **II. Komposisi Penduduk**

Secara umum terdapat tiga model piramida penduduk yaitu yang bersifat Expansive (jika sebagian besar penduduk berada dalam kelompok usia muda), Constructive (alasanya mulai mengecil namun ditengahnya menggelembung/jika penduduk yang berada pada kelompok usia muda sedikit jumlahnya), Stationary (besaran penduduk setiap usia hampir sama banyaknya kecuali usia tertentu). Dari waktu ke waktu Indonesia telah mengalami perubahan bentuk piramida penduduk, namun saat ini masih masuk dalam model Expansive atau bentuk penduduk usia muda. Dengan bentuk penduduk usia muda, maka konsekuansinya adalah masih besarnya beban ketergantungan (dependency burden/ratio) yaitu jumlah penduduk yang belum mandiri (dibawah lima belas tahun) ditambah penduduk yang lansia (65 Tahun ke atas) yang ditanggung oleh penduduk usia produktif (15-64 tahun).

Pergeseran komposisi penduduk dalam bentuk piramida ini harus mendapatkan perhatian yang serius dari pemerintah.

Dalam kaitan dengan perubahan struktur penduduk, ICPD telah memberikan rekomendasi. Rekomendasi yang ditujukan ke Pemerintah secara khusus mencakup tiga hal pokok, yaitu:

- a) Melanjutkan untuk mengamati implikasi perubahan struktur demografis pada perencanaan pembangunan serta kebutuhan individu;
- b) Memenuhi kebutuhan pembangunan untuk remaja dan usia muda: dan
- c) Mendukung penelitian dan pengembangan strategi untuk mengatasi masalah penduduk usia lanjut

Sedangkan Pemerintah bersama masyarakat madani serta LSM agar berupaya mengurangi hambatan untuk meningkatkan kesempatan untuk penduduk usia lanjut untuk:

- a) Tetap dapat memanfaatkan keterampilannya kepada keluarga;
- b) Pekerjaan di masyarakat sekelilingnya; dan
- c) Dalam rangka meningkatkan solidaritas antar generasi untuk meningkatkan kesejahteraan semua penduduk.

Untuk itu diperlukan pendidikan yang berlanjut dan pemberian kesempatan untuk "latihan-ulang" (*re-training*).

PBB bersama badan-badan pekerja di dalamnya diharapkan dapat meningkatkan sumberdaya yang tersedia untuk masalah

penduduk usia lanjut yaitu melalui dokumentasi pengalaman dalam pelaksanaan kebijaksanaan atau program untuk penduduk usia lanjut dan menyebarluaskan hasil-hasil tersebut. Setiap negara perlu melakukan pelatihan dan pengembangan kemampuan dalam hal melakukan kegiatan yang sesuai dengan budaya dan masyarakatnya sendiri.

### **III Distribusi Penduduk**

Dalam hal persebaran penduduk, sebagian besar (sekitar 67%) penduduk Indonesia tinggal di Jawa, Madura, Bali, dan Lombok dengan kepadatan yang sangat tinggi. Penduduk yang tinggal di perkotaan 35,9 % sementara di pedesaan 64,1 %. Persebaran penduduk yang timpang antar wilayah sebagai dampak kesenjangan pembangunan, juga tampak jika dibandingkan dengan tingkat kepadatan penduduk antara wilayah Bagian Barat dan wilayah Bagian Timur Indonesia. Perbedaan konsentrasi dan persebaran penduduk mengakibatkan perbedaan pertumbuhan ekonomi yang berdampak langsung terhadap pemerataan pembangunan. Hal ini seringkali membawa dampak perbedaan tingkat kesejahteraan atau kesenjangan pertumbuhan ekonomi. Dalam hal ini lebih tajam lagi bila dilihat dari perbedaan tingkat pertumbuhan penduduk antara wilayah perkotaan dan pedesaan, sehingga terjadi kesenjangan pembangunan antara kota dan desa. Dalam 10 (sepuluh) tahun terakhir ini juga telah terjadi

pertumbuhan penduduk perkotaan dari 32% pada tahun 1990 menjadi sekitar 40 % pada tahun 2000.

Untuk meningkatkan efektifitas kebijaksanaan pengaturan distribusi penduduk maka Pemerintah dianjurkan untuk melakukan penelitian yang lebih mendalam tentang faktor-faktor penyebab, trend dan karakteristik migrasi internal dan distribusi geografisnya.

Perlu pengaturan dan instrumen administrasi yang lebih baik serta pendanaan yang mencukupi agar Pemerintah dapat melayani penduduk urban yang mengalami aglomerasi, terutama mereka yang miskin. migrasi internal dan usia lanjut serta cacat. Dalam hal ini ditekankan kembali agar kebijaksanaan Pemerintah dalam distribusi penduduk tidak bertentangan "*The Genoa Convention to the Protection of Caution Person in Time of War*" yang ditetapkan 12 Agustus 1949. Pemerintah juga sangat didorong untuk memecahkan masalah pengungsi karena keadaan darurat akibat kerusakan lingkungan. peperangan dan sebagainya.

Migrasi Internasional, meskipun selalu tidak diperhitungkan karena prosentasinya dianggap kecil; tetapi cukup banyak Tenaga Kerja Indonesia yang bekerja di luar negeri. Meskipun data yang ada tidak memuaskan tetapi dari data yang tersedia jumlah TKI di Asia Pasifik, Amerika, Eropa, Timur Tengah dan Afrika menurut catatan Depnakertrans yang legal 435.219; sedangkan yang ilegal diperkirakan sebanyak dua kali

lipat atau sekitar 870.000. Permasalahan TKI ilegal seringkali penyelesaiannya tidak sederhana yang diperkirakan mengingat data penduduk yang menjadi dasar pembuatan paspor tidak sesuai dengan kondisi riil di mana penduduk yang bersangkutan tinggal/berasal.

Arus globalisasi juga telah memunculkan permasalahan migrasi internasional tidak bisa dihalangi lagi karena warga negara lainpun mempunyai kesempatan untuk bekerja di Indonesia. Hal ini di samping menyebabkan tingginya persaingan mendapatkan pekerjaan. Juga monitoring terhadap tenaga asing yang datang ke Indonesia perlu dilakukan secara lebih teliti, sehingga tidak terjadi kesempatan untuk tidak ditarik pajak. Volume penerbitan data tersebut tentunya sangat terpengaruh oleh besarnya arus migrasi. Mobilitas penduduk yang besar ini membawa konsekuensi updating data dan verifikasi biodata penduduk untuk menerbitkan surat pindah dan identitas penduduk (KTP) dan paspor yang lebih cepat, tentunya juga berpengaruh terhadap kemampuan pelayanan yang lebih cepat dan segera. Persoalan yang ada adalah belum ada relasional data antara data kependudukan untuk KTP di Departemen Dalam Negeri dengan data untuk pelayanan paspor di Departemen Hukum dan HAM (Dit.Jen. Imigrasi).

Berkaitan dengan persoalan Migrasi Internasional, hal yang juga perlu mendapat perhatian mengenai perlindungan hak asasi migran.

Negara pengirim dan penerima migran dianjurkan untuk bekerja sama lebih erat dalam hal: -- perlindungan hak asasi migran: -- perlindungan kepada migran: -- Pemberian kebutuhan kesehatan dasar bagi migran. Termasuk kesehatan reproduksi. Keluarga berencana dan kesehatan seksual; -- memfasilitasi berkumpulnya kembali keluarga; dan lain-lainnya. Untuk itu peran LSM dalam migrasi internasional ini perlu ditingkatkan.

Untuk mencegah adanya pengiriman migran (serta penyelundupan) anak dan wanita sebagai pekerja seksual dan eksploitasi yang bersifat komersial, maka akan harus dikenakan sanksi hukum yang memadai. Dalam hal ini Komisi PBB Bidang Pencegahan dan Pengadilan Kriminal (*UN Commission on Crime Prevention and Criminal Justice*) sedang menyusun protokol berkaitan dengan pengiriman gelap dan penyelundupan tenaga kerja tersebut untuk segera diratifikasi.

Dianjurkan pula untuk : -- menangani masalah rasisme dan perilaku xenophobic. -- ratifikasi "*Convention on the Protection of the Rights of All Migrants Workers and Members of Their Families*" bagi negara yang belum melakukannya. -- bantuan masyarakat internasional untuk negara-negara sedang berkembang yang memikul beban migran besar dari negara tetangga dan menggali permasalahan penyebab migrasi dan pengungsi. Perhatian khusus pada pengungsi wanita dan anak-anak perlu ditingkatkan, terutama perlindungan dari kekerasan terhadap wanita serta

kebutuhan untuk kesehatan reproduksi, termasuk keluarga berencana dan kesehatan seksualnya. Pengungsi harus menghormati peraturan negara tempat mengungsi dan sebaliknya harus mematuhi konsep non-refoulement.

#### **IV. Administrasi Kependudukan.**

Permasalahan mendasar dalam penyelenggaraan administrasi kependudukan adalah rendahnya proporsi penduduk yang melakukan pendaftaran dan pencatatan kejadian vital yang dialami yang telah mengakibatkan rendahnya kualitas data kependudukan hasil registrasi serta terbatasnya kepemilikan dokumen penduduk. Dalam banyak hal kualitas data yang rendah ini juga menyebabkan terjadinya pemalsuan identitas serta tidak akuratnya penerbitan dokumen yang menjadi bukti legalitas dan dasar kepastian hukum. Sebagai penyebab rendahnya proporsi penduduk yang berpartisipasi dalam pendaftaran ini paling tidak terdapat 6 (enam) aspek masalah yang terkait dengan proses penyelenggaraan administrasi kependudukan, yaitu :

a. Aspek peraturan perundang-undangan

Sampai saat ini belum ada undang-undang yang mengatur tentang administrasi kependudukan sebagai satu kesatuan hukum nasional. Pengaturan tentang administrasi kependudukan diatur secara tersebar di pelbagai peraturan

perundang-undangan baik produk pemerintahan Hindia Belanda (Kolonial) yang berlaku atas dasar Aturan Peralihan UUD 1945, maupun produk hukum Pemerintah Indonesia (Hukum Positif).

Peraturan perundang-undangan administrasi kependudukan yang sekarang berlaku, pada awalnya diberlakukan oleh Pemerintah Hindia Belanda berdasarkan Pasal 163 ayat (1) I.S. Peraturan perundang-undangan dimaksud bersifat plural-Diskriminatif. Plural karena ada dua kelompok peraturan, yaitu pendaftaran penduduk dan pencatatan sipil. Diskriminatif karena pemberlakuannya berdasarkan pada perbedaan suku bangsa, agama maupun status sosial (Staatsblad 1849 Nomor 25, Staatsblad 1917 Nomor 130, Staatsblad 1920 Nomor 751 dan Staatsblad 1933 Nomor 75). Untuk pribumi diberlakukan pendaftaran penduduk berdasarkan sistem tripliket, diselenggarakan di Kantor Desa/Kelurahan. Sedangkan untuk Golongan Eropa, Timur Asing/Tionghoa, Penduduk beragama Kristen, peristiwa kependudukannya dicatatkan pada Kantor Catatan Sipil dengan sistem Akta.

b. Kelembagaan

1). Tingkat Pusat

Pengelolaan data administrasi kependudukan saat ini berada pada beberapa Departemen, yaitu Departemen



Dalam Negeri, Departemen Agama, Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia. Hal demikian menyebabkan sumber data administrasi kependudukan tersebar, belum terkoordinasi dan terintegrasi dalam satu sistem administrasi kependudukan. Kondisi ini membawa implikasi pada tingkat akurasi dan kemutakhiran data yang diperlukan untuk optimalisasi cakupan pelaporan kejadian vital.

## 2) Tingkat Daerah.

Dikeluarkannya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah oleh Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintah Daerah dan Peraturan Pemerintah Nomor 25 Tahun 2000, membawa implikasi pada pemerintah :

- Kabupaten/Kota
  - Munculnya beragam nomenklatur kelembagaan yang menangani pendaftaran penduduk dan pencatatan sipil, dengan tugas dan fungsi yang jauh berlainan. Kondisi ini melahirkan kebijakan daerah yang satu dengan yang lain berbeda, yang membawa implikasi pula pada status hukum dokumen kependudukan (khususnya catatan sipil) menjadi batal demi hukum.

- Dibentuknya prototype kelembagaan administrasi kependudukan yang berlainan, yaitu : Dinas, Badan atau Kantor.

- Propinsi.

Pada saat ini terjadi kekosongan kelembagaan di tingkat propinsi yang berwenang mengakomodasikan tugas-tugas dekonsentrasi di bidang administrasi kependudukan dan mengkoordinasikan pelaksanaan standar-standar yang ditetapkan oleh pusat dalam pendaftaran penduduk, pencatatan sipil, pengelolaan informasi serta pelaksanaan kebijakan dan perencanaan kependudukan di kabupaten/kota dalam wilayahnya.

3) Tingkat/Tempat Pelayanan Administrasi Kependudukan.

Tempat pelayanan administrasi kependudukan dalam cakupan pencatatan sipil, saat ini karena atas amanat berbagai peraturan perundang-undangan terkonsentrasi di Kabupaten/Kota, dirasakan tidak efisien dan mahal dan menyulitkan penduduk. Oleh karena itu perlu ada upaya menurunkan tempat pelayanan pencatatan sipil pada tingkat desa/kelurahan, agar pelayanan publik tersebut menjadi dekat dengan masyarakat. Namun upaya tersebut belum dapat dilaksanakan, karena tidak/belum disertai dengan pengaturan kewenangan pejabat yang

mengeluarkan akta pencatatan sipil. Mengingat sampai saat ini otoritas kewenangan pejabat pembuat akta pencatatan sipil masih berada pada tingkat Kabupaten/Kota.

c. Sumberdaya Manusia

1) Komitmen dan Kepedulian Aparatur Pemerintah Rendah.

Komitmen dan kepedulian aparat pemerintah di bidang administrasi kependudukan terhadap penanganan masalah pendaftaran penduduk dan pencatatan sipil dari tingkat pusat sampai tingkat paling bawah masih rendah. Hal ini dapat dilihat masih banyaknya peraturan perundang-undangan pencatatan sipil yang bermasalah belum diganti. Demikian pula belum dapat terealisasikan pembangunan bank data kependudukan nasional dari hasil pendaftaran penduduk dan pencatatan sipil, Administrasi Kependudukan selama ini dirasakan bukan merupakan prioritas program pemerintah sehingga dukungan anggaran untuk perumusan kebijakan dan sistem serta pengembangan operasionalisasi program di lapangan masih sangat terbatas.

2) Pengetahuan dan Keterampilan Aparatur Rendah.

Latar belakang pendidikan yang tidak menunjang, kurangnya pengalaman di bidang pendaftaran penduduk dan pencatatan sipil dan penempatan SDM yang tidak sesuai bidangnya berdampak terhadap pengetahuan dan keterampilan aparat pemerintah dalam penguasaan administrasi kependudukan yang masih rendah terutama jika dikaitkan dengan pemahaman masalah-masalah hukum, kependudukan dan teknologi informasi.

3) Kompensasi terhadap Petugas.

Apresiasi terhadap petugas pendaftaran penduduk dan pencatatan sipil dari pemerintah masih dirasa kurang memadai. Hal ini memberikan dampak kurangnya rasa pengabdian dan lemahnya integritas petugas dalam menjalankan tugas pendaftaran penduduk dan pencatatan sipil. Keadaan tersebut terlihat dari imbalan gaji tanpa adanya bentuk lain sebagai kompensasi yang diberikan kepada petugas pendaftaran penduduk dan pencatatan sipil.

d. Sistem Informasi dalam Pengelolaan Data Kependudukan.

1) Belum adanya bank data kependudukan nasional

Pengelolaan data kependudukan di Indonesia tersebar di berbagai instansi sesuai kepentingan misi dan tujuannya, seperti BPS dan BKKBN mengumpulkan data penduduk dengan metode sensus dan survei-survei. Sementara itu, Departemen Dalam Negeri, Departemen Agama, serta Departemen Hukum dan HAM mengelola data dengan metode registrasi melalui pelayanan, antara lain pencatatan perkawinan atau perceraian penduduk yang beragama Islam di KUA atau Pengadilan Agama (Departemen Agama), pelayanan keimigrasian oleh Departemen Hukum dan HAM, pelayanan KTP dan pencatatan sipil di masing-masing daerah kabupaten/kota.

Dengan demikian masing-masing instansi memiliki bank data kependudukan sendiri-sendiri, dan belum dapat diwujudkan ke dalam bank data kependudukan nasional yang terpadu dan akurat yang dapat memenuhi berbagai kepentingan. Sebagai contoh bahwa untuk menyediakan data calon pemilih untuk persiapan PEMILU 2004, KPU masih perlu melakukan Pencatatan Penduduk dan Pendaftaran Pemilih pada tahun 2003, padahal sudah ada data sensus Penduduk 2000 oleh BPS

atau Data Keluarga 2001 oleh BKKBN. Dalam hal ini penduduk di data berulang-ulang oleh instansi yang berlainan dalam waktu kurang 3 tahun. Hal ini menggambarkan pengelolaan data kependudukan nasional yang tidak efisien, karena biaya yang dikeluarkan sangat besar (costly) dan cenderung bias data.

2) Belum terintegrasinya sistem informasi kependudukan nasional

Di tingkat pusat sistem informasi yang dikembangkan oleh berbagai instansi yang berkaitan dengan registrasi penduduk belum standar baik dalam struktur elemen data, perangkat lunak maupun perangkat keras. Demikian pula dengan sistem informasi yang ada di daerah. Dampaknya sulit diintegrasikan ke dalam satu jaringan sistem informasi kependudukan nasional yang terpadu. Kondisi sistem informasi pada penyelenggaraan pendaftaran penduduk dan pencatatan sipil masih bervariasi, dari yang paling sederhana (manual) sampai dengan yang menggunakan teknologi komputerisasi.

Pada saat ini dari 349 kabupaten dan 91 kota, baru sekitar 45 kabupaten/kota yang menerapkan

komputerisasi dalam pelayanan pendaftaran penduduk (utamanya pelayanan KTP dan KK). Sistem informasi yang dioperasikan tersebut merupakan kelanjutan dari uji coba Sistem Informasi Manajemen Kependudukan Nasional (SIMDUKNAS) di 102 kabupaten/kota pada tahun 1995, dengan berbagai modifikasi sesuai kemampuan daerah, sehingga antar daerah cenderung bervariasi dan tidak berkesesuaian (*uncompatible*). Dampaknya, data hasil penyelenggaraan pendaftaran penduduk dengan pencatatan sipil belum dapat dikomunikasikan (*connected*) antar daerah maupun dengan pusat ke dalam bank data kependudukan nasional terpadu untuk berbagai kepentingan, antara lain penomoran identitas penduduk yang unik secara nasional, verifikasi data diri seseorang dalam pelayanan publik, serta penyajian statistik vital dan statistik kependudukan untuk penyusunan kebijakan dan perencanaan pembangunan.

Di lain pihak, untuk pengiriman data secara elektronik dari tempat perekaman di daerah secara real time (*on line*) ke pusat bank data kependudukan nasional, masih terkendala oleh terbatasnya infrastruktur komunikasi data (telepon dan penyedia layanan internet) di seluruh Indonesia. Jaringan layanan

internet yang tersedia di seluruh Indonesia baru mencakup lebih kurang 43 % dari seluruh kabupaten/kota yang ada.

e. Kesadaran Masyarakat.

Masih rendahnya pemahaman dan kesadaran penduduk akan pentingnya pendaftaran dan pencatatan kejadian vital dan perubahan status kependudukan secara lengkap, benar dan tepat waktu. Ada 3 (tiga) hal yang melatarbelakangi permasalahan tersebut :

- 1) Kurangnya kemanfaatan secara langsung atas kepemilikan dokumen kependudukan.

Bagi masyarakat pedesaan yang cenderung mobilitasnya rendah dan jarang melakukan urusan yang mensyaratkan dokumen kependudukan (KTP, KK, dan akta-akta catatan sipil), sehingga masyarakat pedesaan sulit membedakan manfaat antara memiliki dengan tidak memiliki dokumen kependudukan.

Rendahnya budaya mencatatkan kejadian vital dan perubahan status kependudukan secara lengkap, benar dan tepat waktu.

Pada sebagian masyarakat masih merasa ada beban untuk mendaftarkan dan mencatatkan kejadian vital dan perubahan status kependudukan, karena prosedurnya



berbelit-belit /birokratif, jauh dari jangkauan, serta membutuhkan waktu dan biaya. Sementara itu, faktor kesejarahan tentang penyelenggaraan pendataan yang dikaitkan untuk kepentingan pemerintah kolonial turut memperburuk citra pendaftaran penduduk, karena pendaftaran penduduk yang dilakukan oleh pemerintah sering dikaitkan dengan pungutan pajak/upeti, milisi, pemilikan tanah, dan kolonisasi/transmigrasi.

2) Belum optimal penegakan hukum dan sistem insentif.

Terhadap adanya pelanggaran ketentuan atau penyalahgunaan kepemilikan dokumen serta tidak melaporkan adanya kejadian vital sampai saat ini tidak ada sanksi yang dikenakan. Demikian pula belum diterapkannya sistem insentif terhadap mereka yang mematuhi ketentuan administrasi kependudukan. Akibat adanya hal ini kepemilikan dokumen kependudukan (KTP dan akta-akta catatan sipil) oleh masyarakat masih relatif rendah. Di lain pihak kepemilikan KTP bagi masyarakat di perkotaan ada kecenderungan ganda. Hal ini juga akibat belum adanya harmonisasi peraturan yang mengatur tentang kepemilikan dokumen kependudukan.

Akibat rendahnya kesadaran masyarakat yang telah menyebabkan rendahnya cakupan pendaftaran penduduk

ditunjukkan dari laporan penelitian “*A Multiple Indicator Cluster Survey*” yang dilaksanakan Badan Pusat Statistik (BPS) dan UNICEF pada bulan Pebruari 2000 yang menunjukkan hanya 30,6 % dari 4.053 anak-anak berusia di bawah 5 tahun yang memiliki akta kelahiran. Dari hasil Sensus Penduduk tahun 2000 proporsi penduduk DKI Jakarta yang memiliki akte kelahiran untuk semua golongan umur memiliki KTP DKI Jakarta terdapat 86 %. Sisanya memiliki Kartu Ijin Penduduk Musiman (KIPEM), KTP lainnya, dan tidak ada KTP sama sekali.

Berkaitan dengan data dan sistem informasi kependudukan, diperlukan kerjasama Pemerintah dengan Lembaga Penelitian dan LSM serta bantuan masyarakat internasional dan donor untuk menghasilkan statistik yang realibel secara berkala sebagai indikator yang luas tentang penduduk, pembangunan dan lingkungan.

Indikator tersebut termasuk mencakup masalah: tingkat kemiskinan: statistik wanita dalam akses pelayanan sosial: akses pelayanan kesehatan reproduksi, keluarga berencana dan seksual; partisipasi sekolah dan lain-lainnya. Untuk itu indikator tersebut harus dapat disajikan menurut gender dan sub-kelompok penduduk.

Perhatian khusus perlu diberikan pada pengumpulan statistik morbiditas dan mortalitas ibu, dan mortalitas

dewasa, terutama bagi negara sedang berkembang.

PBB dan badan-badan yang ada dibawahnya bersama masyarakat internasional serta donor - diminta membantu negara-negara sedang berkembang untuk melakukan sensus dan survai nasional secara berkala serta memperbaiki sistem registrasi vital yang sangat penting dalam penyusunan informasi dan indikator tersebut di atas. Disamping itu diperlukan upaya yang lebih efisien dan efektif untuk memonitor keberhasilan rekomendasi ICPD.

## **V. Kesetaraan, Kesamaan dan Pemberdayaan Wanita**

### **1. Promosi dan Proteksi Hak Asasi Wanita**

Pemerintah diharapkan dapat menjamin hak-hak asasi wanita dan anak perempuan untuk dihormati, dilindungi dan dipromosikan melalui pengembangan, pengaturan dan peningkatan efektifitas peraturan yang sensitif terhadap gender, termasuk pengaturan internasional yang telah disepakati bersama. Dalam hal ini masalah hak-hak reproduksi perlu diperlakukan sama untuk semua umur dan sesuai relevansinya, serta sejalan dengan konsep rekomendasi ICPD sebelumnya.

Dalam rangka penyebarluasan informasi, maka peran LSM perlu dioptimalkan. termasuk peranannya dalam

menyusun laporan berkala untuk institusi internasional yang diwajibkan. Pemerintah diharapkan dapat melakukan review perundang-undangan yang tidak sejalan dengan hak asasi wanita.

## 2. Pemberdayaan Wanita

Pemerintah diminta membentuk mekanisme untuk mempercepat perwujudan persamaan dan kesetaraan partisipasi wanita dalam bidang politik dan kehidupan di semua tingkatan. Pemerintah bersama LSM diminta melakukan tindakan untuk menghapuskan perilaku dan sikap diskriminatif terhadap wanita dan anak perempuan. Dalam hal ini diperlukan kesamaan dan kesetaraan dalam pendidikan, pelatihan, kesempatan kerja dan pengaturan tentang terwujudnya; "*equal pay for equal work or for work equal value.*"

## 3. Perspektif Gender dalam Kebijakan dan Program

Perspektif gender harus diterima pada semua proses penyusunan kebijakan, implementasi dan pelayanan sosial, termasuk pelayanan kesehatan reproduksi, keluarga berencana dan kesehatan seksual. Promosi "*gender mainstreaming*" perlu dilakukan oleh Pemerintah bersama LSM dan dibantu oleh Badan-badan dibawah naungan PBB.

Dampak globalisasi ekonomi dan privatisasi yang mengakibatkan diferensial antara wanita dan pria dalam menggunakan pelayanan kesehatan, terutama kesehatan reproduksi, perlu diperhatikan dengan seksama dan supaya dicegah atau segera diatasi.

Pemerintah perlu mengatur sesuai dengan perkembangan tata-budaya dan sosial dengan mengikutsertakan keluarga dan masyarakat dalam hal: diskriminasi gender, preferensi kelamin, seleksi genetik kelamin anak, dsb.

#### 4. Advokasi untuk Persamaan dan Kesetaraan Gender

Pemerintah, anggota parlemen, tokoh agama dan masyarakat anggota keluarga pendidik, dan kelompok yang relevan diminta melakukan advokasi tentang persamaan dan kesetaraan gender. Kelompok-kelompok tersebut agar memperkuat strateginya untuk advokasi tersebut.

Perilaku laki-laki yang gender sensitive agar dijadikan percontohan di semua tingkatan. Pemerintah bersama Badan-badan dibawah naungan PBB agar mendukung dan memacu perluasan kelompok organisasi wanita, termasuk kelompok advokasi di basis masyarakat.

## **VI. Hak-hak Reproduksi dan Kesehatan Reproduksi**

Bagian ini ditekankan bahwa tidak terlepas dari prinsip-prinsip dasar dalam bab pembukaan rekomendasi ICPD PoA. 1994, Yaitu:

Bahwa Pelaksanaan Rekomendasi Kompensasi adalah merupakan hak kemerdekaan masing-masing negara (*sovereign right*), yang konsisten dengan perundang-undangan nasional dan prioritas pembangunannya, serta menghargai sepenuhnya latar belakang agama. Nilai-nilai etika dan budaya masing-masing bangsa serta konsisten dengan hak-hak asasi manusia yang universal dan dikenal secara internasional.

1. Kesehatan Reproduksi, termasuk keluarga berencana dan kesehatan seksual

Pemerintah, bekerjasama dengan kelompok madani, LSM dan Badan-badan dibawah naungan PBB agar memprioritaskan masalah kesehatan reproduksi dalam "upaya reformasi kesehatan secara umum" (*general health reform*). Dalam kaitan ini perlu dijamin masalah hak-hak asasi manusia serta kepentingan orang miskin terlindungi, koordinasi antar sektor yang lebih baik, mengembangkan pelayanan komprehensif, meningkatkan investasi untuk meningkatkan kualitas pelayanan, menjamin tidak terjadi paksaan dalam mengikuti program keluarga berencana promosi peran pria dalam kesehatan reproduksi, termasuk

keluarga berencana, dan memperkuat pelayanan kesehatan masyarakat, khususnya untuk kesehatan reproduksi keluarga berencana dan kesehatan seksual.

Karena banyaknya data dan indikator monitoring saat ini, maka WHO diminta agar mengkoordinasi penyusunan dan pemilihan indikator kesehatan reproduksi dengan mengikutsertakan badan-badan di bawah naungan PBB, seperti UNFPA, INICEF, UNAIDS, dsb dengan tetap memperhatikan dan mengikutsertakan kemajuan yang sudah dicapai oleh Pemerintah sampai saat ini. Penyusunan indikator ini dimaksudkan untuk mengurangi kesimpangsiuran dalam menggunakan indikator pelayanan kesehatan reproduksi, karena ada tendensi setiap organisasi internasional memiliki indikator masing-masing. Meskipun penugasan badan-badan di lingkungan PBB bukan mandat dari konferensi ini, tetapi diikutsertakannya dalam rekomendasi hanyalah agar mempermudah evaluasi pelaksanaan ICPD PoA.

## 2. Menjamin kesukarelaan Pelayanan Keluarga Berencana yang berkualitas

Pemerintah harus tetap melindungi hak-hak reproduksi pasangan dan individu untuk dapat menentukan jumlah anak dan jarak kelahiran serta informasi dan cara untuk

melaksanakan pilihannya masing-masing. Badan-badan PBB atas permintaan negara masing-masing agar dapat membantu pemerintah dalam: -- Mobilisasi dana untuk memenuhi permintaan kontrasepsi, informasi dan konseling serta pemeriksaan tindak lanjut, termasuk pelayanan kontrasepsi baru dan metode yang jarang digunakan; -- pemberian konseling yang berkualitas, etis, penuh kerahasiaan, dan bebas untuk memilih pelayanan; dan -- memperkuat sistem manajemen pelayanan.

Perlu ditekankan bahwa rekomendasi juga diarahkan kepada badan-badan di bawah naungan PBB agar ikut memperkuat "jaring pengaman sosial" pelayanan kesehatan reproduksi, termasuk pelayanan kontrasepsi bagi penduduk miskin, terutama bagi negara-negara yang terkena dampak krisis ekonomi. Badan-badan tersebut juga diminta membantu transfer teknologi, termasuk dalam memproduksi alat-alat kontrasepsi.

Berkaitan dengan hal-hal tersebut UNFPA diminta memperkuat peran kepemimpinannya (*leadership roles*) dalam hal mengambil langkah-langkah strategis pada pelayanan kesehatan reproduksi, termasuk pelayanan keluarga berencana dan menjamin keberadaan kontrasepsi.



### 3. Penurunan Kesakitan dan kematian Maternal

Pemerintah bersama lembaga di bawah naungan PBB, negara donor, masyarakat internasional dan LSM diminta: a) -- untuk memahami dan mempromosikan bahwa kesakitan dan kematian maternal adalah masalah kesehatan masyarakat yang prioritas dan menjadi prioritas utama dalam hak-hak reproduksi; b) -- menjamin pelayanan untuk mengatasi masalah obstetri; c) -- mendukung pendidikan kesehatan masyarakat dalam penurunan kesakitan dan kematian ibu; d) -- mengembangkan "intervensi sejak-lahir" untuk meningkatkan status gizi kesehatan dan pendidikan bayi perempuan dan anak remaja wanita dan e) -- melaksanakan program untuk mengatasi kerusakan lingkungan yang dapat menimbulkan kesakitan ibu.

Dalam kaitan penurunan kesakitan dan kematian maternal maka diminta untuk memperhatikan akibat buruk "unsafe" abortion sesuai definisi WHO dan ICPD 1994.

Untuk itu bagi negara-negara yang tidak melarang dilakukannya aborsi maka perlu pelatihan petugas dan penyediaan pelayanan yang efektif dan mudah terjangkau (aksesabel) bagi yang membutuhkan. Perlu dicatat bahwa posisi Indonesia tetap seperti pada waktu mensepakati Kairo sehingga pasal ini tidak relevan lagi bagi Indonesia. Disamping itu, ditegaskan kembali bahwa tidak ada alasan

apapun untuk mempromosikan aborsi sebagai metode keluarga berencana (*In no case should abortion be promoted as a method of family planning*).

#### 4. Pencegahan dan Pengobatan Penyakit Menular Seksual, termasuk HIV/AIDS

Pemerintah, dimulai dari yang tertinggi kedudukan politisnya, dimohon untuk mengambil langkah-langkah urgen untuk memberikan pendidikan dan pelayanan untuk mencegah penyebaran PMS dan HIV dengan bantuan IMAIDS. Dalam kaitan ini perlu ada agenda nasional yang lebih efektif dan efisien. Apabila diperlukan termasuk upaya-upaya untuk mengatur dalam perundang-undangan agar tidak ada diskriminasi bagi penderita HIV/AIDS.

#### 5. Remaja

Pemerintah dengan melibatkan sepenuhnya remaja dan bantuan masyarakat internasional agar memberikan prioritas program kesehatan reproduksi remaja seperti yang dimuat dalam rekomendasi kairo. Untuk itu perlu: a) -- melindungi dan mempromosikan hak-hak remaja dalam pelayanan kesehatan. b) -- melindungi dan mempromosikan program-program kesehatan reproduksi remaja. c) -- menyusun "plan of actions" program-program untuk remaja, d) --

menghormati peran sentral keluarga, orang tua dan orang lain yang secara hukum berhak membimbing e) -- pendidikan dan pelayanan kesehatan remaja dengan memperhatikan peran orang tua, dan f) -- mengatur tenaga kesehatan agar tidak memiliki perilaku penghambat dalam melayani remaja. Untuk itu Pemerintah bersama-sama lembaga di bawah naungan PBB agar memberikan pendanaan yang mencukupi serta memberikan perhatian secukupnya tentang meningkatnya kebutuhan pendanaan untuk remaja, termasuk meningkatkan peran lembaga lain (LSM Kelompok remaja dsb.). Disamping itu diperlukan pengembangan program yang dimulai dari dokumentasi keberhasilan program-program remaja, termasuk melalui kerjasama antar bangsa.

## **B. Permasalahan Berdasarkan Peraturan perundang-undangan Yang Ada.**

1. Pembangunan Sub Sistem Hukum Kependudukan yang tidak mengalir dari amanat pasal 26 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945. Pasal 26 (3) menyebutkan : Hal-hal mengenai Warga Negara dan penduduk diatur dengan undang-undang.
2. Belum ada satu undang-undang yang mengatur substansi kependudukan secara komprehensif.
3. Berbagai undang-undang yang mengatur tentang kependudukan

yang ada, substansi yang satu dengan yang lain tidak saling berhubungan/parsial.

4. Perundang-undangan di bidang kependudukan belum sepenuhnya sejalan dengan hak asasi wanita.
5. Undang-undang Nomor 10 Tahun 1992 ada beberapa kelemahan :
  - a. Bila dicermati materinya banyak bertentangan dengan hak asasi manusia, terutama dalam mengatur pengendalian penduduk, mobilitas penduduk dan keluarga berencana.
  - b. Dirasakan lemah dari aspek penegakan hukum karena tidak dilengkapi dengan sanksi hukum.
  - c. Belum menampung isu-isu perubahan global dalam kependudukan dan pembangunan, sebagaimana disepakati dalam ICPD Cairo 1994 dan Millenium Development Goals (MDGs) New York 2000.
  - d. Belum menampung isu gender, partisipasi pria, hak-hak reproduksi dan infertilitas.
  - e. Masih bersifat sentralistis, sehingga perlu dilakukan perubahan dengan memuat semangat otonomi daerah.
  - f. Belum secara tegas menyebutkan institusi yang bertanggung jawab dalam pelaksanaan program kependudukan dan keluarga sejahtera.
  - g. Tidak cukup mengandung nilai-nilai demokrasi dan HAM.

**C. Hambatan-hambatan yang ada dalam rangka pembaharuan hukum.**

1. Belum bulatnya/adanya pemahaman yang sama mengenai Konsepsi Kependudukan dan Keluasan Cakupannya yang harus dijabarkan dalam norma hukum.
2. Permasalahan kependudukan, secara nasional belum dianggap sebagai kebijakan prioritas dalam penyelenggaraan bernegara, pemerintah dan berbangsa.
3. Tingginya tingkat ego sektoral masing-masing Departemen/Instansi yang merasa mempunyai kewenangan/otoritas di bidang kependudukan.

**BAB IV**  
**ANALISIS DAN EVALUASI RANCANGAN UNDANG-UNDANG**  
**TENTANG**  
**KEPEDUDUKAN DAN PEMBANGUNAN KELUARGA**

**Pendahuluan.**

Sebagaimana diuraikan dalam bab-bab terdahulu, pembangunan di Indonesia khususnya yang berkaitan dengan pengelolaan kependudukan dan pembangunan keluarga sejahtera sebagaimana diamanatkan dalam Undang-undang Nomor 10 tahun 1992 tentang Kependudukan dan Pembangunan Keluarga Sejahtera, belum dapat diwujudkan dan dilaksanakan dengan baik. Disisi yang lain sistem pemerintahan telah mengalami perubahan yang sangat mendasar yaitu dari sistem sentralisasi menjadi desentralisasi, sesuai dengan amandemen Undang-Undang Dasar Negara RI Tahun 1945 dan undang-undang Otonomi Daerah (UU No.32/2004).

Oleh karena itu keberadaan Undang-undang nomor 10 tahun 1992 menjadi tidak relevan lagi dan menjadi tidak efektif sebagai sebuah landasan pelaksanaan pembangunan dibidang kependudukan dan pembangunan keluarga sejahtera.

Kenyataan saat ini menunjukkan bahwa persoalan kependudukan di Indonesia sangat kompleks yang memerlukan penanganan secara menyeluruh, komprehensif, dan terpadu. Persoalan ini tidak saja

menyangkut masalah jumlah **penduduk yang begitu besar** dengan **pertumbuhan yang tinggi**, namun juga berhubungan dengan **rendahnya kualitas** serta **tidak meratanya persebaran** penduduk. Akibatnya, penduduk yang seharusnya menjadi **modal** pembangunan justru menjadi **beban** pembangunan. Ketidakmampuan penduduk menjadi potensi pembangunan menyebabkan modal pembangunan beralih pada pemanfaatan sumber daya alam yang berlebihan, yang pada akhirnya menurunkan tingkat kesejahteraan penduduk, tidak saja saat ini namun juga bagi generasi mendatang. Apabila kita memperhatikan masalah-masalah tersebut berarti kita telah berpikir kearah **pembangunan berkelanjutan** (*sustainable development*).

Undang-undang No.10 tahun 1992 tentang **Perkembangan Kependudukan dan Pembangunan Keluarga Sejahtera** yang diharapkan mampu menjadi landasan peraturan perundangan bagi pelaksanaan program perkembangan kependudukan termasuk keluarga berencana dan pembangunan keluarga di Indonesia ternyata tidak mampu mewujudkan hal tersebut. Oleh karena itu agar pengelolaan perkembangan kependudukan, keluarga berencana dan pembangunan keluarga kembali masuk kedalam arus tengah pembangunan di Indonesia dirasakan perlu untuk melakukan **amandemen** terhadap undang-undang tersebut. Urgensi perubahan Undang-Undang No.10 tahun 1992 dapat dilihat dari 3 aspek yaitu:

1. Kelemahan yang ada dari undang-undang itu sendiri yang menyebabkan rendahnya efektivitas pelaksanaan;
2. Perubahan yang terjadi di dalam negeri terutama berkaitan dengan

struktur pemerintahan yang juga menyebabkan efektivitas pelaksanaan undang-undang ini menjadi lemah;

3. Perubahan lingkungan strategis global yang berdampak pada makin luasnya cakupan isu kependudukan yang harus diatur, hal mana tidak tertampung dalam Undang-undang No.10 tahun 1992.

Oleh karena itu dengan adanya upaya untuk mengamandemen undang-undang Nomor 10 tahun 1992 melalui usul inisiatif DPR, perlu mendapat sambutan. Undang-Undang ini akan sangat bermanfaat sebagai landasan bagi setiap individu, keluarga, dan masyarakat, serta institusi pemerintah (Pusat dan Daerah) maupun LSM/swasta untuk ikut berperan serta secara aktif dalam mengatasi masalah-masalah kependudukan dan pembangunan keluarga.

### **Analisis:**

1. Sebagai salah satu RUU dengan substansi kependudukan yang menindaklanjuti amanat Pasal 26 ayat (2) UU 1945. RUU ini belum mampu merumuskan konsepsi kependudukan yang komprehensif ke dalam konsep normatif hukum/aturan.

Pengertian/definisi kependudukan sebagaimana dirumuskan dalam Ketentuan Umum angka 2 memang sangat komprehensif, tetapi ketika pengertian/definisi kependudukan tersebut dijabarkan dalam ruang lingkup normatif menjadi sangat sempit. Banyak substansi kependudukan yang tidak dijabarkan, bahkan judul kependudukan telah



direduksi/atau dimaknakan sekedar Pengelolaan. Padahal dalam dimensi apapun, terminologi Pengelolaan berarti sebuah mekanisme saja. Penjabaran Kependudukan sebagai suatu Pengelolaan jelas telah banyak menghilangkan Substansi Inti dari kependudukan sendiri.

Terdapat 2 (dua) substansi besar dalam RUU ini, yaitu Kependudukan (1) dan Pembangunan Keluarga (2). Hampir semua referensi demografi memberikan muatan ruang lingkup kependudukan meliputi kualitas, kuantitas dan mobilitas penduduk. Bahkan dalam perkembangannya banyak ahli menambah administrasi kependudukan ikut menjadi materi ruang lingkup kependudukan yang berperan sebagai “*Supporting System*”.

Kualitas, kuantitas dan mobilitas penduduk sebagai materi penting RUU ini tidak dijabarkan secara komprehensif dan konseptual.

BAB V, seharusnya sebagai Bab yang sangat penting untuk menjabarkan kualitas, kuantitas dan mobilitas telah dimaknakan lain dengan Perkembangan. Kependudukan (yang penuh intervensi kebijakan) sehingga menjadi bias substansinya. Hal ini dapat dibuktikan pada pengaturan kuantitas dan kualitas menjadi pengendalian kuantitas dan pengembangan kualitas.

Demikian juga substansi mobilitas penduduk, RUU ini merumuskan normanya menjadi substansi kebijakan yang sangat administratif. Pengaturan kebijakan mobilitas penduduk yang sangat administratif harusnya diatur dalam RUU Administrasi Kependudukan, bukan di RUU ini yang harusnya memberikan pengaturan ruang bagi penduduk

untuk bebas bergerak baik secara vertikal maupun horizontal sebagai representasi HAM dalam bidang kebebasan berpindah/bergerak.

## 2. Konsiderans Menimbang

Terdapat 3 (tiga) aspek utama yang harus dipenuhi dalam merumuskan konsideran Menimbang, yaitu filosofis, sosiologis dan hukum.

Rumusan konsideran Menimbang pada RUU ini :

Terlalu luas, kurang focus dan sulit dimengerti,

Cenderung mendekati rumusan yang berupa Statement/Pernyataan.

Lebih banyak bobot filosofis, kurang memperhatikan aspek sosiologis dan hukum.

- ## 3. Apabila dicermati, secara umum Rancangan Undang-undang (RUU) tentang Kependudukan dan Pembangunan Keluarga ini nampaknya bukan sepenuhnya undang-undang yang secara teknis telah mengatur secara komprehensif seluruh aspek kependudukan, yang berkaitan dengan masalah kuantitas, kualitas, mobilitas, maupun sistem informasi kependudukan (termasuk registrasi penduduk). Dengan demikian RUU Kependudukan dan Pembangunan Keluarga ini sebagian merupakan RUU „payung“ (normatif, sehingga masalah-masalah yang berkaitan dengan kualitas penduduk, mobilitas penduduk, dan registrasi penduduk akan diatur dengan peraturan perundang-undangan tersendiri yang lebih teknis atau lebih operasional dan menjadi tugas dan fungsi sektor-sektor terkait seperti Depdiknas, Depkes, Depnakertrans, dan Depdagri.

Dengan demikian Undang-Undang ini bisa memperkuat dan lebih mensinergikan fungsi-fungsi dari masing-masing sektor terkait.

4. Mengenai Judul Rancangan Undang-undang yang telah menghapuskan kata, „Sejahtera“. Mengingat yang menjadi tujuan dari rancangan undang-undang ini adalah untuk mewujudkan penduduk dan keluarga sejahtera, serta demi kesesuaian dengan Undang-Undang Dasar 45 khususnya dalam pembukaan UUD 1945, maka sebaiknya kata „sejahtera“ tetap dicantumkan dalam judul Rancangan Undang-undang.
5. Penyesuaian/susunan Struktur Bab V tentang Perkembangan Kependudukan yang semula terdiri dari 4(empat) Bagian yaitu: Bagian Kesatu, Perkembangan Kependudukan dan Pembangunan Berkelanjutan; Bagian Kedua Penurunan Angka Kematian; Bagian Ketiga Mobilitas Penduduk; dan Bagian Keempat Ketepaduan Kebijakan Kependudukan dan Pembangunan.  
Dirubah strukturnya, menjadi 2(dua) Bagian, yaitu:  
Bagian Kesatu Pengendalian Kuantitas Penduduk; dan Bagian Kedua Ketepaduan Kebijakan Kependudukan dan Pembangunan.
6. Mengingat masalah kependudukan adalah masalah-masalah kependudukan dan pembangunan keluarga ini dipimpin dan dikoordinasikan oleh seorang Menteri. Dengan demikian berbagai “*cross-cutting Issues*” yang berkaitan dengan bidang ini dapat

dikoordinasikan, diserasikan, dan disinergikan sehingga kebijakan yang dirumuskan dapat menjadi lebih efektif dan efisien. Misalnya saja dalam pasal 18 yang menyebutkan perlunya nomor induk kependudukan yang unik bagi setiap penduduk serta perlunya dilakukan registrasi penduduk secara berkelanjutan. Saat ini telah disusun pula RUU tentang Administrasi Kependudukan yang diprakarsai oleh Departemen Dalam Negeri dan telah disampaikan kepada DPR melalui Surat Presiden. Dengan demikian kedua RUU tersebut harus saling mendukung dan bukan malah saling tumpang tindih. Masalah registrasi penduduk sampai saat ini belum sepenuhnya dapat dilaksanakan secara optimal. Oleh karena itu, sangat mendukung adanya Institusi Pemerintah (Footnote: Kelaziman di berbagai negara masalah nomor induk kependudukan serta registrasi vital ini bisa berada di bawah Perdana Menteri, Menteri Dalam Negeri, atau Badan Tersendiri) yang secara khusus memahami masalah tersebut.

7. Dalam konsep penyempurnaan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1992, definisi kependudukan adalah hal ikhwal yang berkaitan dengan jumlah, struktur, umur, jenis kelamin, agama, kelahiran, perkawinan, kehamilan, kematian, persebaran, mobilitas dan kualitas serta ketahanannya yang menyangkut ketaqwaan, politik, ekonomi, sosial dan budaya. Definisi ini mempunyai arti yang sangat luas sehingga akan menjadi kendala saat penyusunan peraturan pelaksanaan yang berhubungan dengan masalah kependudukan. Definisi kependudukan dalam konsep undang-undang

ini hendaknya bersifat teknis operasional (seperti kalimat ketahanan yang menyangkut ketaqwaan, politik, ekonomi, sosial dan budaya tidak harus muncul), sehingga dapat dijadikan pedoman/rujukan yang baku dalam setiap penyusunan peraturan pelaksanaan lainnya.

8. Pasal 1 tentang Ketentuan Umum.

Definisi pemerintah pusat sebaiknya mengacu pada definisi undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah, begitu juga definisi Pemerintah Daerah.

9. Pengertian/ Definisi tentang keluarga Berencana yang diatur dalam Pasal 1 angka 8 agar dipersingkat tidak terinci. Rinciannya ada di norma begitu juga dengan angka 9 tentang Hak Reproduksi.

10. Dalam RUU tersebut terdapat beberapa isu yang cukup penting untuk diperhatikan dalam rangka sinkronisasi, yaitu misalnya adalah tentang hak penduduk dalam reproduksi. Substansi ini terkait dengan Undang-undang Kesehatan yang juga akan diamandemen, sehingga oleh karenanya perlu memperhatikan hasil amandemen UU Kesehatan.

11. Isu kesehatan reproduksi merupakan isu aktual yang berangkat dari keprihatinan kaum perempuan atas tingginya angka kematian ibu di Indonesia. Menurut WHO dari 500.000 kasus kematian ibu diseluruh dunia, 200.000 kasus diantaranya terjadi di Indonesia. Ini artinya setiap

satu hari ada 54 perempuan meninggal atau dalam 1 (satu) jam ada 2 (dua) orang perempuan meninggal karena proses kehamilan, persalinan, dan pasca melahirkan (*post partum*). Angka kematian ibu di Indonesia masih sangat tinggi, bahkan tertinggi di Asia Tenggara yaitu 307 per 100.000 kelahiran hidup. Selain itu kasus HIV/AIDS di kalangan perempuan juga semakin meningkat. Sampai dengan Desember 2004, dari 6.050 kasus HIV/AIDS, 1.393 kasus diantaranya terjadi pada perempuan.

Persoalannya ialah bagaimana meletakkan isu kesehatan reproduksi dalam Undang-Undang kependudukan dalam bingkai peraturan perundang-undangan? Apakah seorang perempuan mempunyai hak untuk menentukan aktivitas reproduksinya? Pasal 49 ayat (3) Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Azasi Manusia menentukan: “Hak khusus yang melekat pada diri wanita karena fungsi reproduksinya, dijamin dan dilindungi oleh hukum”. Penjelasan pasal 49 ayat (3) menyebutkan bahwa yang dimaksud dengan “perlindungan khusus terhadap fungsi reproduksi” adalah pelayanan kesehatan yang berkaitan dengan haid, hamil, melahirkan dan pemberian kesempatan untuk menyusui anak.”

Ruang lingkup fungsi reproduksi yang dijamin dan dilindungi oleh hukum sebagaimana dimaksud diatas belum mencakup keseluruhan aspek reproduksi antara lain aspek kebebasan perempuan untuk

menentukan kapan dan bagaimana reproduksi dilakukan, perawatan organ-organ reproduksi sejak dini dan pencegahan serta pengobatan berbagai penyakit yang mengganggu fungsi reproduksi, termasuk kesiapan mental psikologis dan kondisi sosial Undang-Undang tentang Hak Azasi Manusia seharusnya menjamin hak perempuan untuk mengatur proses reproduksinya dalam rangka menjamin kualitas kesehatan dan kesejahteraannya maupun anak yang dilahirkan.

Rancangan Undang-Undang kesehatan memberikan pengertian yang lebih luas terhadap kesehatan reproduksi. Pasal 76 RUU menentukan sebagai berikut : “kesehatan reproduksi adalah keadaan sehat secara fisik, mental dan sosial dalam segala hal yang berkaitan dengan sistem, fungsi dan proses reproduksi baik pada laki-laki maupun perempuan. Kesehatan reproduksi tidak terbatas pada saat hamil dan melahirkan, melainkan juga mencakup masa sebelum dan sesudah melahirkan, dan masalah kesehatan sistem reproduksi sewaktu pertumbuhan sampai dewasa, kesehatan seksual dan kesehatan reproduksi setelah melewati masa subur.

Dalam RUU Kependudukan tersebut menempatkan reproduksi dalam konteks jumlah anak yang ideal dan pengaturan kelahiran untuk mewujudkan keluarga berkualitas dengan menempatkan kebijakan penyelenggaraan keluarga berencana. Aspek kependudukan ditekankan pada pengaturan yang berhubungan dengan perubahan keadaan

penduduk yang meliputi kuantitas, kualitas, dan mobilitas yang mempunyai pengaruh terhadap pembangunan. Sedangkan aspek keluarga berkualitas secara normatif yang diatur dalam RUU tersebut adalah sebagai keluarga yang dibentuk berdasarkan atas perkawinan yang sah mampu memenuhi kebutuhan hidup lahir dan batin yang layak, bertaqwa kepada Tuhan Yang Maha Esa, memiliki hubungan yang harmonis dengan/ antar anggota keluarga dan masyarakat. Oleh karena itu RUU Kependudukan dan undang-undang Kesehatan harus sinkron dan tidak saling tumpang tindih berkenaan dengan hak-hak reproduksi.

12. Secara linier, administrasi kependudukan dapat diartikan sebagai rangkaian kegiatan penataan dan penertiban data dan dokumen penduduk melalui pendaftaran penduduk, pencatatan sipil, pengelolaan informasi penduduk dan pendayagunaan hasil pengelolaan informasinya.

Administrasi kependudukan pada hakekatnya adalah pengakuan Negara terhadap hak publik dan hak keperdataan seseorang dibidang administrasi yang diwujudkan dalam dokumen penduduk. Dengan Administrasi kependudukan maka status seseorang atas domisili, pergerakan/mobilitas dan identitas perdata (peristiwa penting dan perubahannya) diakui, dilindungi dan dijamin oleh Negara.

Ada 3 (tiga) muatan administrasi kependudukan yaitu :

Pendaftaran Penduduk (pencatatan biodata, Kartu Keluarga, KTP, Pindah Datang, Surat-surat Keterangan Kependudukan).



Pencatatan Sipil (lahir, mati kawin, cerai, pengangkatan anak, pengakuan dan pengesahan anak, perubahan nama, perubahan kewarganegaraan, perubahan peristiwa penting lainnya).

Pengelolaan Informasi Kependudukan.

Dari 14 BAB, 78 Pasal dalam RUU ini, sebanyak 16 (enam belas), substansinya sama dan telah diatur dalam RUU tentang Administrasi Kependudukan, yaitu:

Pasal 7 huruf d,e,h dan i

Pasal 8 huruf d

Pasal 10 huruf c,d,e

Pasal 16 ayat (1) dan ayat (2)

Pasal 17

Pasal 18 ayat (1) dan ayat (2)

Pasal 19 ayat (4) huruf a

Pasal 27 ayat (1)

Pasal 28 ayat (3) huruf a

Pasal 30 ayat (1)

Pasal 51 ayat (1), ayat (2) dan ayat (3)

Pasal 52 ayat (1), ayat (2), ayat (3) dan ayat (4)

Pasal 53

Pasal 67 ayat (1) ayat (2) dan ayat (3)

Pasal 68

Pasal 69

Perlu di informasikan bahwa saat ini RUU tentang administrasi kependudukan sedang dibahas dengan DPR, dengan prioritas penyelesaian tahun 2005 atau awal tahun 2006.

Oleh karena itu substansi RUU ini yang menyangkut/berkaitan dengan administrasi kependudukan tersebut kiranya dapat ditinjau kembali, kemudian pengaturannya diharmonisasi dalam RUU Administrasi Kependudukan yang sedang dibahas dengan DPR

### 13. Kebijakan pengendalian kuantitas penduduk suatu wilayah/daerah.

Pasal 10 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1992 menyebutkan bahwa kebijakan pengendalian penduduk pada tingkat nasional dan daerah diatur dengan peraturan perundang-undangan. Begitu pula kebijakan pengarahan mobilitas dan penyebaran penduduk di tingkat nasional dan daerah diatur dengan Peraturan Pemerintah (Pasal 14 UU Nomor 10 Tahun 1992). Dengan demikian program pengendalian kuantitas penduduk dikerjakan bersama antara Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Provinsi. Dengan ditetapkannya bidang kependudukan dan catatan sipil sebagai urusan wajib bagi Pemerintah Provinsi dan Pemerintah Kabupaten/Kotamadya (Pasal 13 UU No. 32 Tahun 2004), maka perlu adanya pedoman dari Pemerintah Pusat tentang kondisi perbandingan ideal antara perkembangan penduduk yang sesuai dengan daya dukung dan daya tampung lingkungan bagi daerah sebagai acuan dalam melaksanakan program pengendalian kuantitas penduduk di

tingkat daerah, sehingga daerah bisa membuat peta demografi yang sesuai dengan daya dukung dan daya tampung lingkungan.

Oleh karena itu amandemen undang-undang kependudukan seharusnya menetapkan patokan perbandingan ideal antara perkembangan penduduk dengan daya dukung dan daya tampung lingkungan, dan mengatur kembali kewenangan untuk menetapkan suatu daerah tertutup. Perlu sebagai catatan agar pemberlakuan amandemen undang-undang ini juga dibarengi dengan peraturan pemerintah yang dibutuhkan dalam pelaksanaannya.

14. Dalam RUU tersebut, Pasal 1 angka 1 diberikan definisi tentang Penduduk. Apakah dalam undang-undang ini akan mengatur semua penduduk termasuk orang asing dalam hal hak-hak dan kewajibannya?. Sedangkan dalam pengaturan pasal-pasal nya hanya berlaku bagi penduduk Indonesia, termasuk dalam pengaturan/bantuan bagi penduduk rentan. Solusinya, mungkin sebaiknya diberikan penjelasan dalam penjelasan umum tentang batasan dan ruang lingkup mengenai penduduk yang diatur dalam undang-undang ini.

15. Dalam Bab IX tentang Komisi Kependudukan, perlunya dipertimbangkan kembali pembentukan komisi. Apakah hal ini akan lebih efektif atau justru akan melahirkan masalah baru. Hal ini karena akan mengurangi kewenangan eksekutif.

16. Ketentuan yang bersifat pembebanan kepada negara atas ketidakmampuan negara dalam menjalankan fungsinya, perlu dipertimbangkan secara seksama dan mendalam. Sebagai contoh pembebanan kepada APBN dan APBD untuk Pembiayaan Pengelolaan Kependudukan dan Pembangunan Keluarga, Pemda wajib mengalokasikan APBD untuk Pengelolaan Kependudukan dan Pembangunan Keluarga. Penambahan Alokasi Dana bagi Daerah yang melaksanakan Kebijakan Kependudukan dan Pembangunan Keluarga dengan baik.
17. Adanya campur tangan Legislatif terhadap Eksekutif dalam Pasal 19 ayat (3), mengenai kewajiban pemerintah dalam menetapkan kebijakan dan program harus bersama-sama atau dikonsultasikan dengan DPR (Pusat) dan DPRD (Daerah) juga akan menjadi masalah dalam pelaksanaannya. Ketentuan dalam Pasal 19 ayat (3) disarankan untuk dapat dipertimbangkan kembali. Hal ini dikarenakan menyangkut tentang tugas fungsi dan kewenangan pemerintah untuk menjalankan undang-undang. Apabila dalam melaksanakan undang-undang harus mendapat persetujuan DPR/DPRD, dipertanyakan mengenai “instrumen apa” yang akan dikeluarkan oleh DPR/DPRD tersebut?. Oleh karenanya ketentuan itu sebaiknya dihapuskan.
18. Pencantuman sanksi atas pelanggaran yang akan dijatuhkan kepada penduduk, perlu dipertimbangkan tentang kemampuan pemerintah untuk menyediakan fasilitas sarana dan prasarana, SDM yang tangguh,

menajemen pemerintahan yang kuat, juga kesadaran penduduk dalam memenuhi kewajibannya. Status hukum seseorang yang didasarkan kepada dokumen hukum yang syah, bagi sebagian penduduk Indonesia di beberapa daerah, masih belum menjadi prioritas bagi penduduk yang bersangkutan. Hal ini akan menyulitkan pelaksanaan pendaftaran/registrasi kependudukan itu sendiri.

19. Ketidakmampuan perempuan untuk mempunyai anak...” sebagaimana diatur dalam Pasal 44 apakah sudah tepat? Apakah tidak sebaiknya “pasangan”, sehingga berbunyi “...ketidakmampuan pasangan untuk mempunyai anak...”.

20. Amandemen undang-undang kependudukan perlu mewadahi/mengakomodir „keluarga“ (suami-istri) yang menikah menurut agama yang belum diakui negara/pemerintah.

21. Ketentuan dalam Pasal 52 ayat (4) yang mengatur tentang penyelenggaraan sistem informasi kependudukan ini telah diarahkan untuk diatur kedalam Peraturan Pemerintah, sedangkan hal yang sama telah ditetapkan dan diatur dalam RUU Administrasi Kependudukan. Oleh karena itu ketentuan ini disarankan untuk dirumuskan ulang yang bersifat umum.

22. Ketentuan dalam Pasal 54 mengisyaratkan adanya Menko. Karena substansi RUU tersebut banyak yang bersifat kebijakan teknis, disamping kebijakan umum tentang kependudukan. Oleh karena itu ketentuan dalam pasal tersebut perlu didukung dan dapat diwujudkan agar pelaksanaan undang-undang tersebut menjadi lebih efektif.

23. Ketentuan dalam Pasal 56, ketentuan ini belum lazim diterapkan di Indonesia, karena soal pembiayaan lazimnya tidak dicantumkan dalam undang-undang teknis tetapi dalam undang-undang APBN. Disamping itu pasal ini akan memberikan beban kepada negara/pemerintah yang perlu dipertimbangkan secara mendalam.

24. Selanjutnya dalam RUU tersebut masih terdapat rumusan pasal-pasal yang masih kabur dan belum jelas bagaimana pelaksanaannya. Misalnya dalam Pasal 19 dan 20 tentang “penetapan kebijakan kependudukan baik pusat maupun daerah” Dalam bentuk peraturan apa dan siapa yang akan melaksanakannya. Apakah perlu diberikan pengaturan pelaksanaan tentang “kuantitas penduduk”. (Pusat, Daerah, dan bentuk peraturan pelaksanaannya)

25. Demikian juga Pasal 21, 22, dan 23, siapa yang akan melaksanakan. Pengendalian kuantitas penduduk berhubungan dengan penetapan perkiraan jumlah, struktur, komposisi, pertumbuhan, persebaran

penduduk yang ideal melalui upaya penurunan angka kematian, pengaturan kehamilan, dan pengarahan mobilitas penduduk yang sesuai dengan daya dukung dan daya tampung lingkungan. Pengendalian kuantitas penduduk sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dilakukan pada tingkat nasional dan daerah serta ditetapkan dari waktu ke waktu. Pengembangan kualitas fisik dan nonfisik penduduk diarahkan pada terwujudnya kualitas penduduk sebagai potensi sumber daya manusia, pengguna dan pemelihara lingkungan, dan pembina keserasian penduduk dalam lingkungan hidup untuk mewujudkan pembangunan berkelanjutan. Pengembangan kualitas fisik dan nonfisik dilakukan melalui perbaikan kondisi penduduk dalam seluruh dimensinya dengan pengadaan sarana serta kesempatan untuk memperoleh pendidikan, pelatihan, dan konsultasi. Pemerintah menetapkan kebijakan tentang pengembangan potensi penduduk rentan yang timbul sebagai akibat perubahan struktur, komposisi penduduk, kondisi fisik maupun nonfisik yang dimilikinya, keadaan geografis yang menyebabkan mereka sulit berkembang, serta dampak negatif yang muncul sebagai akibat dari proses pembangunan.

26. Kebijakan pengaturan kehamilan yang diatur Pasal 36 dilakukan dengan upaya peningkatan keterpaduan dan peranserta masyarakat, pembinaan keluarga, dan pengaturan kehamilan dengan memperhatikan agama, kondisi perkembangan sosial ekonomi dan sosial budaya, serta tata nilai yang hidup dalam masyarakat. Ketentuan ini mengandung pengertian

yang sangat luas dan memerlukan rumusan yang lebih konkrit dan sistematis.

27.Pasal 38 Huruf b, tidak secara jelas merumuskan tentang apa yang dimaksud dengan mengembangkan kebutuhan bagi laki-laki dan perempuan. Kiranya perlu diperjelas tentang apa yang dimaksud dengan kebutuhan yang akan dikembangkan serta dengan cara-cara bagaimana pengembangan tersebut dilakukan.

28.Pelayanan kontrasepsi dalam Pasal 39, mengandung implikasi yang sangat luas, sehingga perlu dirumuskan dengan lebih jelas dan konkrit, dan apabila diperlukan harus ada ketentuan peraturan pelaksanaannya.

29.Pasal 45 yang mengatur tentang Pelayanan Kesehatan Reproduksi untuk remaja, memerlukan kehati-hatian dalam implementasinya agar tidak disalah gunakan oleh pihak-pihak yang tidak bertanggung jawab, mengingat pasal ini adalah mengenai “pengaturan kehamilan” sebaiknya kata “pelayanan” dihapus. Selain itu perlu juga diperhatikan tentang batas usia remaja dimana ditetapkan antara 10 sampai 19 tahun. Kiranya perlu diperhatikan undang-undang No. 23 Tahun 2002 tentang perlindungan anak khususnya menyangkut batas usia anak, sehingga sedapat mungkin adanya konsistensi.



## **BAB V PENUTUP**

### **A. Kesimpulan**

1. Berdasarkan Analisis dan Evaluasi hukum tentang Perkembangan Kependudukan dan Pembangunan Keluarga Sejahtera (UU No. 10 Tahun 1992), maka dapat ditarik kesimpulan bahwa perlu segera dilakukan revisi terhadap Undang-undang No. 10 Tahun 1992 tentang Perkembangan Kependudukan dan Pembangunan Keluarga Sejahtera, dengan tujuan agar tersusunnya ketentuan baru yang efektif dan sesuai dengan tuntutan kondisi masyarakat sebagai penyempurnaan ketentuan lama, tersusunnya aturan peran dan tanggungjawab daerah dalam pengendalian dan pengelolaan penduduk dan akhirnya akan diperoleh penduduk yang produktif, berkualitas dan sejahtera.
2. Berdasarkan uraian diatas, sebagian besar sudah sejalan dengan hasil ICPD Kairo, namun demikian khusus hal-hal yang berkaitan dengan hak-hak perempuan/reproduksi belum sepenuhnya mempunyai kebebasan untuk menentukan pilihan sendiri. Demikian juga mengenai akses bagi remaja belum sepenuhnya mendapatkan pelayanan kesehatan reproduksi. Hal ini terkait adanya norma-norma agama dan budaya yang masih

dipegang sebagai landasan dalam bermasyarakat dan berbangsa dan bernegara.

3. Dari RUU tentang kependudukan dan Pembangunan Keluarga yang sedang dibahas di DPR, dari 14 BAB, 78 Pasal, sebanyak 16 (enam belas) pasal substansinya sama dan telah diatur dalam RUU tentang Administrasi Kependudukan.
4. Definisi kependudukan dalam RUU tentang Kependudukan dan Pembangunan Keluarga, hendaknya bersifat teknis operasional (seperti kalimat Ketahanan yang menyangkut ketaqwaan, politik, ekonomi, sosial dan budaya tidak harus muncul), sehingga dapat dijadikan pedoman/rujukan yang baku dalam setiap penyusunan peraturan pelaksanaan lainnya.
5. RUU Kependudukan dan Pembangunan Keluarga ini sebagian merupakan RUU “payung” (normatif), sehingga masalah-masalah yang berkaitan dengan kualitas penduduk, mobilitas, penduduk, dan registrasi penduduk akan diatur dengan peraturan perundang-undangan tersendiri yang lebih teknis.

## **B. Saran**

1. Substansi RUU tentang kependudukan dan Pembangunan Keluarga yang berkaitan dengan administrasi kependudukan tersebut kiranya dapat ditinjau kembali, kemudian pengaturannya diharmonisasi dalam RUU Administrasi Kependudukan yang sedang dibahas dengan DPR.

2. Perlunya menjadikan Undang-undang tentang Kependudukan sebagai Undang-undang pokok/induk bagi perundang-undangan lain yang terkait dengan kependudukan.

## DAFTAR PUSTAKA

1. Badan Pusat Statistik, Indikator Kesejahteraan Rakyat Welfare indicator 1999 hal.1.
2. Dr. Sudjarwo S, MSc Buku Pintar Kependudukan
3. ICPD 1994 Ringkasan Program Aksi Konperensi Internasional Kependudukan dan Pembangunan Terjemahan ini diterbitkan oleh UNFPA (United Nations Population Fund) Dana Kependudukan PBB
4. DR. Siswanto Agus Wilopo, SU,MSc,SCd Pembangunan Nasional dan Komitmen Program Aksi Kependudukan dan Pembangunan ICPD + 5.
5. Population Referensi Bureau, Washington DC, 2000 Word Population Data Sheet.
6. Undang-Undang No.10 Tahun 1992 tentang Perkembangan Kependudukan dan Pembangunan Keluarga Sejahtera.
7. Undang-Undang No.39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia
8. Undang-Undang No.9 Tahun 1992 tentang Keimigrasian
9. Undang-Undang No.32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah
10. Undang-Undang No.2 Tahun 1989 tentang Sistem Pendidikan Nasional
11. Undang-Undang No.23 tahun 1992 tentang Kesehatan.
12. Rancangan Undang-Undang Tentang Kependudukan dan Pembangunan Keluarga.