SEKRETARIAT DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH
KOTA SALATIGA
Jl. Let.Jend. S. Soekowati 51 Tlp. (0298) 326674 Salatiga



NASKAH AKADEMIK DAN RANCANGAN PERATURAN DAERAH TENTANG PENYELENGGARAAN PERKEMBANGAN KEPENDUDUKAN DAN PEMBANGUNAN KELUARGA KOTA SALATIGA

DAFTAR ISI

BAB I PENDAHULUAN 1

A. LATAR BELAKANG 1

B. IDENTIFIKASI MASALAH 5

C. TUJUAN DAN KEGUNAAN PENYUSUNAN NASKAH AKADEMIK..... 6

D. METODOLOGI..... 6

1. Jenis Penelitian 6

2. Pedoman Penyusunan Naskah Akademik 7

3. Pengumpulan dan Pengolahan Data 8

4. Analisis data..... 9

E. SISTEMATIKA NASKAH AKADEMIK 10

BAB II KAJIAN TEORETIS DAN PRAKTIK EMPIRIS 12

A. KAJIAN TEORETIK 12

1. Pengertian Penduduk dan Kependudukan 12

2. Pengertian Keluarga dan Pembangunan Keluarga 14

3. Tugas, Kewenangan dan Tanggung Jawab Pemerintah 16

4. Perkembangan Kependudukan 20

5. Peran Serta Masyarakat Dalam Perkembangan Kependudukan dan Pembangunan Keluarga 24

B. PRAKTIK EMPIRIK 26

1. Penyelenggaraan Perkembangan Kependudukan dan Pembangunan Keluarga Kota Salatiga.....26

2. Kondisi dan Permasalahan Perkembangan Kependudukan dan Pembangunan Keluarga di Kota Salatiga 29

3. Kajian Implikasi Penerapan Peraturan Daerah Perkembangan Kependudukan dan Pembangunan Keluarga 35

BAB III EVALUASI DAN ANALISIS PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN TERKAIT..... 43

A. KEWENANGAN MEMBENTUK PERATURAN DAERAH 43

B. PENGATURAN PERKEMBANGAN KEPENDUDUKAN DAN PEMBANGUNAN KELUARGA 48

1. Perkembangan Kependudukan 53

2. Pembangunan Keluarga 55

BAB IV LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS, DAN YURIDIS 59
A. PENGANTAR 59
B. LANDASAN FILOSOFIS 60
C. LANDASAN SOSIOLOGIS 62
D. LANDASAN YURIDIS 64
BAB V JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN DAN RUANG LINGKUP MATERI MUATAN PERDA 66
A. JANGKAUAN PENGATURAN 66
B. ARAH PENGATURAN 67
C. RUANG LINGKUP MATERI MUATAN 68
BAB VI PENUTUP 70
A. KESIMPULAN 70
B. SARAN 71
DAFTAR PUSTAKA 72

BAB I

PENDAHULUAN

A. LATAR BELAKANG

Secara sederhana, otonomi daerah bermakna keleluasaan daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya (daerahnya) sesuai dengan aspirasi dan potensi setempat serta dalam kerangka negara kesatuan Republik Indonesia. Dalam menjalankan peran mengatur, salah indikasinya tampak dari adanya kewenangan daerah untuk membentuk produk hukum daerah, salah satunya pembentukan Peraturan Daerah (selanjutnya disingkat Perda). Dalam Pasal 237 ayat (2) Undang-Undang (UU) Nomor 23 Tahun 2014[1] ditentukan bahwa pembentukan Perda mencakup tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, penetapan, dan pengundangan.

Selanjutnya, dalam Pasal 1 angka 18 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015[2] (selanjutnya Permendagri No. 80 Tahun 2015) ditegaskan bahwa pembentukan Perda adalah pembuatan peraturan perundang-undangan daerah yang mencakup tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, penetapan, pengundangan, dan penyebarluasan. Terkait dengan tahapan penyusunan Perda, salah satu aktivitas yang dilakukan oleh daerah yaitu menyusun Naskah Akademik atau Penjelasan/Keterangan Akademik.

---

1 UU tentang Pemerintahan Daerah, sebagaimana telah diubah terakhir dengan UU No. 9 Tahun 2015.

2 Permendagri tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah. Telah diubah dengan Permendagri No. 120 Tahun 2018.

Naskah Akademik menurut Pasal 1 angka 20 Permendagri No. 80 Tahun 2015 yaitu naskah hasil penelitian atau pengkajian hukum dan hasil penelitian lainnya terhadap suatu masalah tertentu yang dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah mengenai pengaturan masalah tersebut dalam Rancangan Peraturan Daerah Provinsi atau Peraturan Daerah Kabupaten/Kota sebagai solusi terhadap permasalahan dan kebutuhan hukum masyarakat. Pemaknaan tentang Naskah Akademik semacam itu pada hakikatnya mengandung tiga proposisi yang saling berkaitan, yaitu:

1. Naskah Akademik dimaksudkan untuk menjadi sebuah dokumen akademik yang sahih secara ilmiah *(scientifically valid)*, karena disusun berdasarkan penelitian/pengkajian hukum dan hasil penelitian lainnya.
2. Naskah Akademik dimaksudkan untuk memberikan legitimasi bagi pembuatan rancangan instrumen regulasi, baik berupa Rancangan Perda Provinsi atau Rancangan Perda Kabupaten/Kota.
3. Naskah Akademik merupakan bagian dari upaya penyelesaian permasalahan *(problem-solving)* dan pemenuhan kebutuhan hukum *(legal-need fulfillment)* masyarakat dan pemerintah melalui penerbitan instrumen regulasi.

Berdasarkan proposisi tersebut dapat dikatakan bahwa Naskah Akademik merupakan "penghubung" antara permasalahan dan kebutuhan hukum masyarakat yang berada pada ranah empirik dengan upaya menyelesaikan permasalahan dan memenuhi kebutuhan hukum itu melalui instrumen regulasi yang berada pada ranah normatif-preskriptif. Dengan posisi seperti itu, substansi Naskah Akademik pada akhirnya akan sangat mempengaruhi profil instrumen regulasi yang disusun berdasarkan Naskah Akademik yang bersangkutan. Naskah Akademik dengan

kajian komprehensif yang secara tepat bisa mengidentifikasi permasalahan dan kebutuhan hukum masyarakat di bidang tertentu akan menghasilkan instrumen regulasi yang bisa merespons permasalahan dan kebutuhan hukum tersebut secara baik. Sebaliknya, Naskah Akademik yang kurang bisa mengidentifikasi permasalahan dan kebutuhan hukum masyarakat, pada gilirannya akan menghasilkan instrumen regulasi yang kurang responsif dan tidak bisa memberikan solusi yang akurat terhadap permasalahan dan kebutuhan hukum riil masyarakat dan pemerintah.

Oleh karenanya, penyusunan Naskah Akademik atau Keterangan/Penjelasan Akademik merupakan langkah penting yang akan menentukan apakah instrumen regulasi yang dihasilkan akan memiliki legitimasi untuk menjawab permasalahan dan kebutuhan hukum yang ada ataukah tidak. Lebih lanjut, ketika sebuah Naskah Akademik secara ideal mampu menjadi landasan legitimasi dari sebuah instrumen regulasi, menurut *Morgan & Yeung,* instrumen regulasi tersebut akan memiliki daya persuasi yang bernalar sehingga mendorong penerimaan masyarakat atas instrumen itu, tanpa perlu dipaksakan.[3]

Berkaitan dengan apa yang diuraikan di atas, Pemerintahan Kota Salatiga memiliki kebutuhan hukum untuk menyusun sebuah instrumen regulasi dalam bentuk Perda yang dimaksudkan untuk mengatur tentang Perkembangan Kependudukan dan Pembangunan Keluarga Kota Salatiga.

Perkembangan kependudukan dan pembangunan keluarga adalah upaya terencana untuk mewujudkan penduduk tumbuh seimbang dan mengembangkan kualitas penduduk pada seluruh dimensi

---

3 Bronwen Morgan & Karen Yeung, An Introduction to Law and Regulation - Text and Materials, Cambridge University Press, Cambridge, 2007, Hal. 221.

penduduk.[4] Sementara itu, Perkembangan kependudukan sendiri dirumuskan sebagai kondisi yang berhubungan dengan perubahan keadaan kependudukan yang dapat berpengaruh dan dipengaruhi oleh keberhasilan pembangunan berkelanjutan. Sedangkan Pembangunan keluarga adalah upaya mewujudkan keluarga berkualitas yang hidup dalam lingkungan yang sehat. Perlu diketahui bahwa Keluarga adalah unit terkecil dalam masyarakat yang terdiri dari suami istri, atau suami, istri dan anaknya, atau ayah dan anaknya, atau ibu dan anaknya.

Penyelenggaraan pengendalian perkembangan kependudukan dan pembangunan keluarga merupakan tugas pokok dan fungsi yang dijalankan oleh Dinas Pengendalian Penduduk dan Keluarga Berencana dan Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Salatiga. Kedua Dinas tersebut berperan sebagai *leading sector* yang mempersiapkan aturan pelaksana dan sarana pendukungnya agar organisasi tersebut dapat melaksanakan tugas dan kewajibannya secara efektif.

Saat ini terdapat beberapa permasalahan terkait perkembangan kependudukan dan pembangunan keluarga di Kota Salatiga, khususnya dalam hal jumlah penduduk. Jumlah penduduk di Kota Salatiga semakin meningkat, sedangkan wilayah kota Salatiga tidak bertambah. Dengan demikian tingkat kepadatan penduduk di Kota Salatiga akan terus mengalami peningkatan. Selain permasalahan kepadatan penduduk, dampak lain dari laju pertumbuhan penduduk adalah ketersediaan pangan, lapangan kerja, pemukiman, pendidikan, serta ketersediaan sumber daya yang lain. Uraian di atas mengindikasikan bahwa kondisi dan permasalahan perkembangan kependudukan dan pembangunan keluarga di kota Salatiga cukup kompleks dan terjadi dalam beberapa dimensi. Kondisi ini membutuhkan peran negara

---

4 Pasal 1 angka 3 UU. No. 52 Tahun 2009.

(pemerintah) untuk memastikan terselenggaranya perkembangan kependudukan dan pembangunan keluarga yang baik. Salah satu bentuk campur tangan pemerintah yaitu menyusun regulasi terkait perkembangan kependudukan dan pembangunan keluarga, berupa Perda. Dalam kerangka itulah dibutuhkan kajian akademik untuk kemudian hasilnya disusun dalam suatu Naskah Akademik Rancangan Perda tentang perkembangan kependudukan dan pembangunan keluarga.

B. IDENTIFIKASI MASALAH

Berpijak pada latar belakang sebagaimana telah diuraikan sebelumnya, penyusunan Naskah Akademik Rancangan Perda Kota Salatiga tentang Perkembangan Kependudukan dan Pembangunan Keluarga difokuskan pada permasalahan berikut:

1. Apa landasan filosofis, sosiologis dan yuridis dari Rancangan Perda tentang Perkembangan Kependudukan dan Pembangunan Keluarga?
2. Bagaimana pokok-pokok materi muatan di dalam berbagai peraturan perundang-undangan (baik nasional dan daerah) yang terkait dengan perkembangan kependudukan dan pembangunan keluarga untuk dijadikan acuan dalam mengidentifikasi materi muatan Rancangan Perda tentang Perkembangan Kependudukan dan Pembangunan Keluarga?
3. Apa arah, jangkauan pengaturan, dan pokok-pokok materi muatan yang direkomendasikan dalam Rancangan Perda tentang Perkembangan Kependudukan dan Pembangunan Keluarga?

C. TUJUAN DAN KEGUNAAN PENYUSUNAN NASKAH AKADEMIK

Penyusunan Naskah Akademik ini dimaksudkan untuk mencapai tujuan-tujuan berikut:

1. Mengidentifikasi dan menyusun landasan filosofis, sosiologis dan yuridis dari Rancangan Perda tentang Perkembangan Kependudukan dan Pembangunan Keluarga;
2. Mengidentifikasi pokok-pokok materi muatan di dalam berbagai peraturan perundang-undangan (baik nasional dan daerah) yang terkait dengan perkembangan kependudukan dan pembangunan keluarga untuk dijadikan acuan dalam mengidentifikasi materi muatan Rancangan Perda tentang Perkembangan Kependudukan dan Pembangunan Keluarga;
3. Mengidentifikasi dan menyusun arah, jangkauan pengaturan, dan pokok-pokok materi muatan yang direkomendasikan dalam Rancangan Perda tentang Perkembangan Kependudukan dan Pembangunan Keluarga.

D. METODOLOGI

1. Jenis Penelitian

Penyusunan Naskah Akademik ini menggunakan dua jenis penelitian yaitu penelitian hukum normatif dan penelitian empirik. Penelitian hukum normatif digunakan untuk mengkaji aspek-aspek legitimasi filosofis dan juridis, sedangkan penelitian empirik dipakai untuk melakukan kajian legitimasi sosiologis.

Penelitian hukum normatif dilakukan melalui dua tahapan. *Pertama*, inventarisasi terhadap berbagai peraturan perundang-undangan yang memiliki relevansi dengan perkembangan kependudukan dan pembangunan keluarga. *Kedua*, peraturan perundang-undangan yang sudah

diinventarisasikan kemudian dianalisis dengan bertumpu pada dua aspek, yaitu aspek filosofis dan aspek yuridis. Analisis terhadap aspek filosofis dilakukan terhadap isi *(content)* peraturan perundang-undangan yang telah diabstraksikan pada ranah meta-yuridis dengan berpangkal pada nilai-nilai filsafati yang bersumber dari konstitusi sebagai sumber hukum formal yang tertinggi. Kajian terhadap aspek yuridis dilakukan terhadap norma-norma peraturan perundang-undangan yang memberi dasar kewenangan kepada daerah maupun yang menentukan substansi pengaturan yang harus diakomodasikan dalam penyusunan Perda.

Penelitian empirik terutama dipergunakan untuk mendeskripsikan aspek legitimasi sosiologis yang juga hendak dipakai sebagai salah satu dasar untuk menyusun Naskah Akademik. Ada dua instrumen utama yang dipergunakan untuk mendapatkan data dalam penelitian empirik, yaitu: *Focussed Group Discussion* dan *Key Informant Interview*.

2. Pedoman Penyusunan Naskah Akademik

Penyusunan Naskah Akademik ini didasarkan pada peraturan perundang-undangan relevan yang mengatur tentang Naskah Akademik, yaitu:

(1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019;

(2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah;

(3) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah, sebagaimana telah diubah dengan Permendagri No. 120 Tahun 2018; dan

(4) Peraturan perundang-undangan substantif yang terkait dengan pokok persoalan Naskah Akademik.

3. Pengumpulan dan Pengolahan Data

Sebagaimana telah dikemukakan, pengumpulan data dilakukan dengan beberapa cara, yaitu:

a. Studi dokumen

Studi dokumen pada dasarnya dilakukan terhadap dua kategori dokumen, yaitu peraturan perundang-undangan dan dokumen pendukung lainnya. Studi terhadap dokumen yang berupa peraturan perundang-undangan terutama dimaksudkan untuk membahani analisis yang bermuara pada legitimasi filosofis dan yuridis. Sementara studi terhadap dokumen pendukung lainnya dimaksudkan untuk melengkapi baik analisis terhadap legitimasi filosofis, juridis maupun sosiologis.

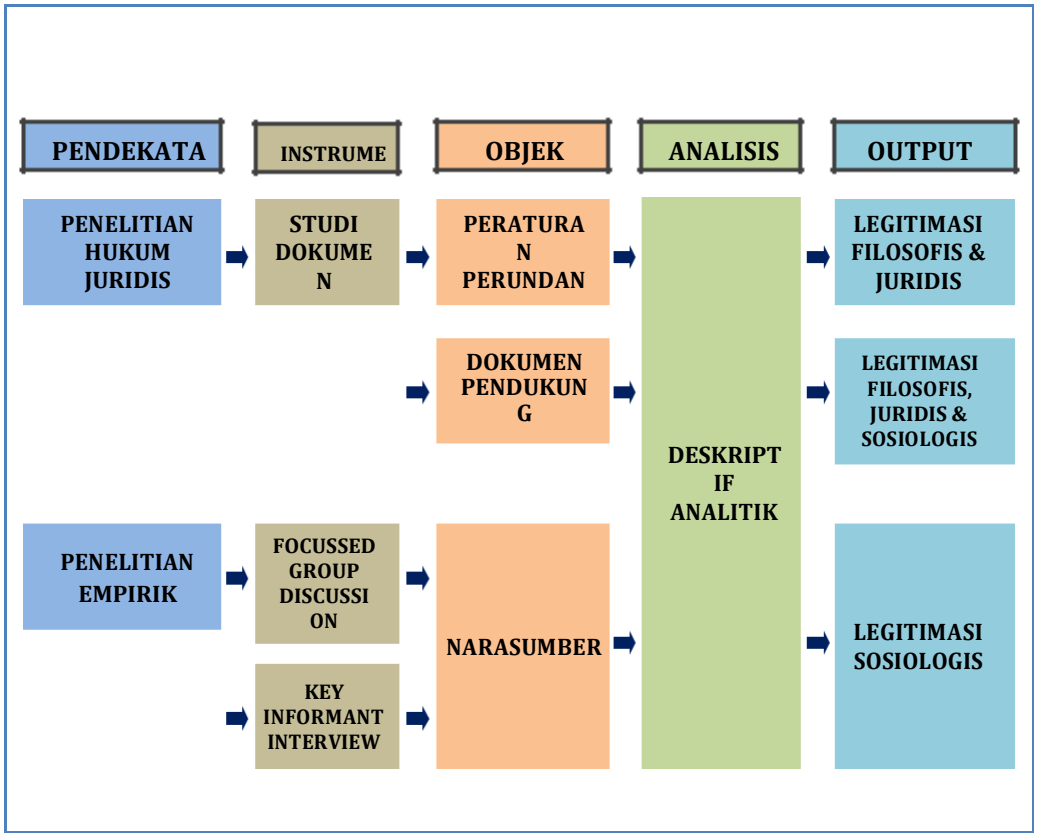
b. *Focussed Group Discussion*

Focussed *Group Discussion* dalam konteks ini dipahami sebagai forum diskusi yang melibatkan para *stakeholder* yang berkepentingan dengan pembentukan Raperda tentang Perkembangan Kependudukan dan Pembangunan Keluarga. Proses FGD dalam penyusunan Naskah Akademik ini akan diintegrasikan ke dalam *public hearing* yang diselenggarakan selama proses penyusunan Naskah Akademik.

c. *Key Informant Interview*

Key *Informant Interview* pada dasarnya merupakan proses penggalian data yang dilakukan dengan mewawancarai narasumber yang dipandang memiliki kapasitas untuk memaparkan informasi yang dibutuhkan.

Secara ringkas, aspek-aspek metodologis dari penelitian ini digambarkan dalam Gambar 1.1 di bawah ini.



Gambar 1. 1 Skema Metodologis Penelitian

4. Analisis data

Data yang diperoleh dari penelitian ini akan diklasifikasikan sesuai dengan tiga aspek yaitu aspek yang berkaitan dengan legitimasi filosofis, legitimasi yuridis dan legitimasi sosiologis.

Setelah itu, data akan dianalisis secara kualitatif dengan bertumpu pada aspek-aspek yang sama. Analisis terhadap aspek legitimasi filosofis terutama akan dibahani oleh data yang diabstraksikan dari berbagai peraturan perundang-undangan, terutama dalam konstitusi dan peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang perkembangan kependudukan dan pembangunan keluarga. Pada tahap akhir analisis, temuan-

temuan pada tiga ranah analisis tersebut kemudian akan dipadukan, dideskripsikan dan kemudian juga dituangkan dalam bentuk Rancangan Perda yang dilampirkan pada Naskah Akademik.

E. SISTEMATIKA NASKAH AKADEMIK

Penyusunan Naskah Akademik ini didasarkan pada sistematika berikut:

a. *Pendahuluan*

Bagian ini memuat latar belakang, permasalahan, tujuan, metodologi dan sistematika.

b. *Kajian Teoritik dan Praktik Empiris*

Bagian ini memuat Kajian Teoretik yang berisi teori-teori yang relevan dengan pokok naskah akademik. Selain itu memuat Praktik Empiris yang berkenaan dengan kondisi nyata terkait dengan kebutuhan atau persoalan tentang perkembangan kependudukan dan pembangunan keluarga.

c. *Evaluasi dan Analisis Peraturan Perundang-undangan Terkait*

Bagian ini berisi inventarisasi peraturan perundang-undangan yang terkait dengan kewenangan daerah membentuk Perda maupun peraturan perundang-undangan (nasional dan daerah) terkait perkembangan kependudukan dan pembangunan keluarga.

d. *Landasan Filosofis, Sosiologis dan Yuridis*

Muatan utama dari bagian ini adalah hasil kajian terhadap data yang dikategorikan ke dalam tiga basis atau landasan legitimasi, yaitu landasan filosofis, sosiologis dan yuridis.

e. *Jangkauan, Arah Pengaturan dan Ruang Lingkup Materi Muatan Peraturan Daerah*

Bagian ini berisi pokok-pokok materi utama yang dianggap perlu dimasukkan ke dalam rancangan Perda berdasarkan kajian terhadap data penelitian. Substansi bagian ini juga akan dipergunakan sebagai dasar untuk menyusun Rancangan Perda tentang Perkembangan Kependudukan dan Pembangunan Keluarga.

f. *Penutup*

Bagian ini berisi dua hal pokok, yaitu kesimpulan dan rekomendasi.

BAB II

KAJIAN TEORETIS DAN PRAKTIK EMPIRIS

A. KAJIAN TEORETIK

1. Pengertian Penduduk dan Kependudukan

Secara umum, penduduk atau warga suatu negara atau daerah bisa didefinisikan menjadi dua yaitu pertama, orang yang tinggal di daerah tersebut dan kedua, orang yang secara hukum berhak tinggal di daerah tersebut. Dengan kata lain orang yang mempunyai surat resmi untuk tinggal di situ. Misalkan bukti kewarganegaraan, tetapi memilih tinggal di daerah lain. Dalam sosiologi, penduduk adalah kumpulan manusia yang menempati wilayah geografi dan ruang tertentu.[5]

Menurut Jonny Purba, Penduduk adalah orang yang menjadi dirinya pribadi maupun menjadi anggota keluarga, warga negara maupun anggota masyarakat yang memiliki tempat tinggal di suatu tempat di wilayah negara tertentu dan juga pada waktu tertentu.[6]

Kependudukan atau demografi berasal dari bahasa Yunani, demos yang berarti rakyat dan grafein yang berarti menulis, demografi adalah tulisan-tulisan tentang rakyat/penduduk. Ilmu kependudukan menurut Donal J Bosque adalah ilmu yang mempelajari secara statistik dan matetatik tentang besar, komposisi dan distribusi penduduk beserta perubahannya sepanjang masa, melalui bekerjanya lima komponen demografi yaitu kelahiran (fertilitas), kematian (mortalitas), perkawinan,

---

5 https://id.wikipedia.org/wiki/Penduduk

6 Purba, J. (2002). Pengelolaan Lingkungan Sosial. Yayasan Obor Indonesia.

migrasi dan mobilitas sosial. Jadi kependudukan atau demografi disimpulkan sebagai ilmu yang mempelajari persoalan dan keadaan dinamika kependudukan manusia, meliputi di dalamnya ukuran, struktur, dan distribusi penduduk, serta bagaimana jumlah penduduk berubah setiap waktu akibat kelahiran, kematian, perkawinan, migrasi dan mobilitas sosial. Undang-Undang Nomor 52 Tahun 2009 tentang Perkembangan Kependudukan Dan Pembangunan Keluarga mendefinisikan 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.[7]

Aspek-aspek kependudukan yang perlu diperhatikan di negara-negara sedang berkembang, yaitu a) Angka kelahiran yang relatif lebih tinggi dari pada angka kematian di tiap tahunnya. b) Struktur umur yang tidak seimbang, Ketidakseimbangan struktur umur antara penduduk berusia muda yang lebih banyak dengan penduduk yang berusia dewasa.

c) Distribusi penduduk yang tidak merata, Tingkat urbanisasi yang tinggi mengakibatkan daerah-daerah yang secara ekonomi telah lebih maju (dalam hal ini kota) lebih padat penduduknya dari pada daerah yang ekonominya lebih rendah (desa). d) Kualitas penduduk yang rendah, Rendahnya kualitas penduduk yang merupakan penghalang dalam pembangunan ekonomi di suatu negara disebabkan karena rendahnya tingkat pendidikan atau pengetahuan tenaga kerja.[8]

---

7 Pasal 1 ayat 2 Undang-undang Republik Indonesia Nomor 52 Tahun 2009 tentang Perkembangan Kependudukan Dan Pembangunan Keluarga.

8 Irawan, S. M. (2002). Ekonomi Pembangunan, Edisi Keenam. BPFE, Yogyakarta.

2. Pengertian Keluarga dan Pembangunan Keluarga

Keluarga dapat dipahami sebagai unit terkecil dari masyarakat yang terdiri atas kepala keluarga dan beberapa orang yang terkumpul dan tinggal di suatu tempat di bawah suatu atap dalam keadaan saling ketergantungan.[9] Pendapat yang senada mengatakan bahwa Keluarga adalah sekumpulan orang dengan ikatan perkawinan, kelahiran, dan adopsi yang bertujuan untuk menciptakan, mempertahankan budaya, dan meningkatkan perkembangan fisik, mental, emosional, serta sosial dari tiap anggota keluarga.[10]

Lebih lanjut Salvicion dan Celis menjelaskan bahwa di dalam keluarga terdapat dua atau lebih dari dua pribadi yang tergabung karena hubungan darah, hubungan perkawinan atau pengangkatan, di hidupnya dalam satu rumah tangga, berinteraksi satu sama lain dan di dalam perannya masing-masing dan menciptakan serta mempertahankan suatu kebudayaan.[11] Keluarga inti atau disebut juga dengan keluarga batih ialah yang terdiri atas ayah, ibu, dan anak. Keluarga inti merupakan bagian dari lembaga sosial yang ada pada masyarakat. Bagi masyarakat primitif yang mata pencahariannya adalah berburu dan bertani, keluarga sudah merupakan struktur yang cukup memadai untuk menangani produksi dan konsumsi. Keluarga merupakan lembaga sosial dasar dari mana semua lembaga lainnya berkembang karena kebudayaan yang makin kompleks menjadikan lembaga-lembaga itu penting. [12]

Menurut Clayton, terdapat beberapa fungsi yang dijalankan oleh sebuah keluarga keluarga yaitu: (1) Fungsi Pendidikan dilihat dari bagaimana keluarga mendidik dan

---

9 https://id.wikipedia.org/wiki/Keluarga
10 Duvall & Logan. (1986). Marriage & Family Development. New York: Harper & Row Publisher.
11 Baron, R. A dan Donn Byrne.(2003). Psikologi Sosial. Jakarta: Erlangga.
12 Paul B. Horton. (1987).Sosiologi. Jakarta:Erlangga.

menyekolahkan anak untuk mempersiapkan kedewasaan dan masa depan anak. (2) Fungsi Sosialisasi anak dilihat dari bagaimana keluarga mempersiapkan anak menjadi anggota masyarakat yang baik. (3) Fungsi Perlindungan dilihat dari bagaimana keluarga melindungi anak sehingga anggota keluarga merasa terlindung dan merasa aman. (4) Fungsi Perasaan dilihat dari bagaimana keluarga secara intuitif merasakan perasaan dan suasana anak dan anggota yang lain dalam berkomunikasi dan berinteraksi antar sesama anggota keluarga. Sehingga saling pengertian satu sama lain dalam menumbuhkan keharmonisan dalam keluarga. (5) Fungsi Agama dilihat dari bagaimana keluarga memperkenalkan dan mengajak anak dan anggota keluarga lain melalui kepala keluarga menanamkan keyakinan yang mengatur kehidupan kini dan kehidupan lain setelah dunia.

(6) Fungsi Ekonomi dilihat dari bagaimana kepala keluarga mencari penghasilan, mengatur penghasilan sedemikian rupa sehingga dapat memenuhi kebutuhan-kebutuhan keluarga. (7) Fungsi Rekreatif dilihat dari bagaimana menciptakan suasana yang menyenangkan dalam keluarga, seperti acara nonton TV bersama, bercerita tentang pengalaman masing-masing, dan lainnya. (8) Fungsi Biologis dilihat dari bagaimana keluarga meneruskan keturunan sebagai generasi selanjutnya. Serta (9) Memberikan kasih sayang, perhatian, dan rasa aman di antara keluarga, serta membina pendewasaan kepribadian anggota keluarga.[13]

Sedangkan menurut Peraturan Pemerintah No 87 Tahun 2014 tentang Perkembangan Kependudukan dan Pembangunan Keluarga, Keluarga Berencana dan Sistem Informasi Keluarga, disebutkan delapan fungsi keluarga meliputi (1) fungsi keagamaan, (2) fungsi social budaya, (3) fungsi cinta kasih, (4)

---

13 Clayton, R.R., (2003). Family, marriage, and social change. Heath.

fungsi perlindungan, (5) fungsi reproduksi, (6) fungsi sosialisasi dan pendidikan, (7) fungsi ekonomi dan (8) fungsi pembinaan lingkungan.

Pembangunan keluarga adalah upaya mewujudkan keluarga berkualitas yang hidup dalam lingkungan yang sehat. Pembangunan keluarga memiliki tujuan membentuk setiap anggota keluarga memiliki sikap dan semangat kemandirian serta ketahanan yang tinggi dan memiliki kemampuan fisik materiil, psikis, mental spiritual untuk mengembangkan diri dan keluarganya dapat hidup layak dan harmonis baik lahir maupun batin.[14]

3. Tugas, Kewenangan dan Tanggung Jawab Pemerintah

Terkait dengan tugas dan peran pemerintah dalam perkembangan kependudukan dan pembangunan keluarga, dalam publikasinya, Christian dkk, menjelaskan bahwa pemerintah memiliki peran melalui strategi dan kebijakan antisipasi peledakan penduduk dengan : (1). Mencanangkan program Keluarga Berencana (KB) dan memberikan kemudahan untuk menjadi akseptor Keluarga Berencana. (2). Menetapkan Undang-Undang Perkawinan yang di dalamnya mengatur serta menetapkan tentang batas usia nikah. (3). Melaksanakan program transmigrasi, serta (4). Melaksanakan program pemerataan pembangunan dengan cara mendistribusikan perusahaan atau industri di pinggir kota selain di pulau Jawa.[15]

Lebih lanjut Christian menjelaskan bahwa beberapa kebijakan yang diambil oleh pemerintah dapat berupa: (1)

---

14 Mandasari ,Novita.(2018). https://www.kompasiana.com/novitamandasari/5b0bd98acf01b464fc373f32/membangun-indonesia-melalui-pembangunan keluarga?page=all

15 Christiani, C., Tedjo, P., & Martono, B. (2014). Analisis Dampak Kepadatan Penduduk Terhadap Kualitas Hidup Masyarakat Provinsi Jawa Tengah. Serat Acitya, 3(1), 102.

Peningkatan keluarga berencana mandiri dengan dukungan dari dinas terkait, (2). mengarahkan persebaran penduduk yang lebih merata terutama ke daerah jarang penduduk, melalui program transmigrasi umum, transmigrasi swakarsa berbantuan dan transmigrasi swakarsa mandiri.

Masih terkait dengan tugas dan peran pemerintah dalam perkembangan kependudukan dan pembangunan keluarga, dalam publikasinya, Christian dkk, menjelaskan bahwa pemerintah memiliki peran melalui strategi dan kebijakan untuk meningkatkan kualitas hidup masyarakat melalui *(1) Pendidikan*, yaitu dengan a. meningkatkan pemerataan dan kualitas pendidikan pada semua jalur, jenis, dan jenjang pendidikan terutama dalam rangka pelaksanaan Wajib Belajar Pendidikan Dasar Sembilan Tahun. b. Pendampingan BOS, pemberian bea siswa bagi keluarga tidak mampu. *(2) Kesehatan*, yaitu dengan melalui a. program jamkesmas dan jamkesda, peningkatan penjaringan dan penanganan kasus gizi kurang dan gizi buruk, pelayanan MOW dan MOP dalam rangka mendukung program KB, peningkatan akses air minum dan sanitasi bagi rumah tangga miskin perkotaan dan perdesaan. b. Meningkatkan penyediaan dan memperluas jangkauan pelayanan prasarana air bersih serta meningkatkan kualitas sanitasi lingkungan permukiman. c. pemberian vitamin A pada anak balita di desa tertinggal dan peningkatan status gizi murid sekolah melalui pemberian makanan tambahan bagi anak-anak SD keluarga miskin terutama di desa tertinggal. *(3). Pendapatan*, melalui program meningkatkan pengembangan usaha menengah dan kecil, termasuk usaha informal dan tradisional melalui hubungan kemitraan usaha, permodalan, perijinan serta pendampingan. *(4).* Pekerjaan, melalui program a. peningkatan keterampilan dan keahlian serta profesionalisme tenaga kerja, b. peningkatan pembinaan hubungan industrial yang serasi antara pekerja dan

pengusaha, c. Meningkatkan perlindungan tenaga kerja, dan d. Pengembangan kewirausahaan.

Sementara itu, penelitian Admaja dkk, mengungkapkan bahwa dalam pelaksanaan kebijakan di bidang pengendalian kuantitas penduduk dan KB, ketahanan dan kesejahteraan, Dinas pengendalian Penduduk dan Keluarga Berencana Kota Samarinda menuangkannya dalam bentuk kegiatan berupa Kampung KB. Kampung KB sendiri merupakan satuan wilayah setingkat RT, dusun, atau yang setara, yang memiliki kriteria tertentu, di mana terdapat keterpaduan Program KKBPK (Kependudukan, Keluarga Berencana dan Pembangunan Keluarga) dan pembangunan sektor terkait yang dilaksanakan secara sistemik dan sistematis.[16]

Setelah menerapkan strategi dan kebijakan, peran pemerintah selanjutnya adalah melakukan komunikasi dan sosialisasi program dan kebijakan yang telah ditetapkan kepada masyarakat.

Sosialisasi didefinisikan sebagai, *'a process by which a child learns to be a participant member of society'*, proses melalui mana seorang anak belajar menjadi seorang anggota yang berpartisipasi dalam masyarakat. Definisi ini disajikan dalam suatu pokok bahasan berjudul society in man, dari sini tergambar pandangannya bahwa melalui sosialisasi masyarakat dimasukkan ke dalam manusia.[17] Selanjutnya menurut Mac Bride mendefinisikan bahwa sosialisasi adalah penyediaan sumber ilmu pengetahuan yang memungkinkan orang bersikap dan bertindak sebagai anggota masyarakat yang efektif yang

---

16 Admaja, M. F., Kalalinggi, R., & Alaydrus, A. (2019). Peran Dinas Pengendalian Penduduk Dan Keluarga Berencana (DPPKB) Dalam Pengendalian Pertumbuhan Penduduk Di Kota Samarinda. eJournal Ilmu Pemerintahan, 2019, 7 (2): 983-994

17 Sunarto, K. (2000). Pengantar Sosiologi Edisi Kedua. Jakarta: Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia.

menyebabkan ia sadar akan fungsi sosialnya sehingga ia dapat aktif di dalam masyarakat.[18]

Dalam melaksanakan sosialisasi, maka dibutuhkan media sebagai alat berlangsungnya sosialisasi, antara lain yaitu media massa. Media massa memiliki berbagai bentuk yang terdiri atas media cetak (surat kabar, majalah) maupun elektronik (radio, televisi, film, internet), itu semua merupakan bentuk komunikasi yang menjangkau sejumlah besar orang. Media massa diidentifikasikan sebagai suatu agen sosialisasi yang berpengaruh pula terhadap perilaku khalayak. Peningkatan teknologi yang memungkinkan peningkatan kualitas pesan serta peningkatan frekuensi penerapan masyarakat pun memberi peluang bagi media massa untuk berperan sebagai suatu agen sosialisasi yang semakin penting.[19]

Sosialisasi kebijakan pemerintah, khususnya program KB dalam penerapannya diklasifikasikan dalam berbagai bentuk antara lain : (*a) Talk Show.* Merupakan wacana broadcast yang bisa dilihat sebagai produk media maupun sebagai talk oriented terus menerus. Sebagai program media talk show dapat menjadi teks budaya yang berinteraksi dengan pemirsanya dalam produksi dan pertukaran makna. Sebagai proses dialog, talk show akan memperhatikan masalah efisiensi dan akurasi, pada aspek control pembawa acara, kondisi partisipan dan even evaluasi audiens. (*b) ILM (Iklan Layanan Masyarakat)*. Menurut Crompton dan lamb , Iklan Layanan Masyarakat adalah suatu pengumuman atau pemberitahuan yang bersifat non komersial yang mempromosikan program-program kegiatan, layanan pemerintah, layanan organisasi non bisnis dan pemberitahuan-

---

18 Uchjana, O. (2003). Ilmu, teori dan filsafat komunikasi. Bandung: PT Citra Aditya Bakti.

19 Narwoko, D., & Suyanto, B. (2005). Sosiologi Teks Pengantar. Jakarta: Prenada Media.

pemberitahuan lainnya tentang layanan kebutuhan masyarakat ini berupa ajakan atau himbauan kepada masyarakat untuk melakukan suatu tindakan demi kepentingan umum atau mengubah suatu kebiasaan atau perilaku masyarakat.[20] Cara lain adalah *(c) Penyuluhan.* Penyuluh Lapangan Keluarga Berencana (PLKB) merupakan ujung tombak pengelola KB di lini lapangan. Peran PLKB sebagai komunikator dan motivator dapat dilihat dari sudut pengelolaan pelaksanaan kegiatan program KB, menggerakkan partisipasi masyarakat dalam program KB, pemberdayaan keluarga dan masyarakat dalam pelaksanaan program KB, dan mengembangkan kemitraan dengan berbagai pihak dalam pelaksanaan program KB. [21]

Untuk meningkatkan kapasitas PLKB sehingga jumlah peserta KB dapat meningkat maka diperlukan pengembangan SDM yang terdiri dari pengorganisasian, pendidikan dan pelatihan, kepemimpinan, kompensasi dan motivasi.[22]

4. Perkembangan Kependudukan

Pertumbuhan penduduk adalah perubahan jumlah/ukuran (size) penduduk yang terjadi akibat berlangsungnya peristiwa kependudukan, yaitu kelahiran, kematian, dan migrasi. Untuk tingkat global (dunia), pertumbuhan penduduk hanya dipengaruhi oleh faktor kelahiran dan kematian. Pertumbuhan penduduk yang disebabkan oleh dua peristiwa kependudukan tersebut dikenal dengan

---

20 Kasali, R. (1995). Manajemen periklanan. Jakarta: Grafiti.

21 Karyani, L., & Ardana, D. M. J. (2018). Peranan PLKB dalam Penyebaran Informasi Tentang KB Kepada Masyarakat di Desa Sudaji Kecamatan Sawan. Locus, 9(1).

22 Zuhriyah, L. (2012). Revitalisasi Peran Petugas Lapangan Keluarga Berencana (Plkb) dalam Meningkatkan Peserta Keluarga Berencana (Kb)(Studi di Kecamatan Banyumanik Kota Semarang). Jurnal Kesehatan Masyarakat Universitas Diponegoro, 1(2).

pertumbuhan penduduk alami.[23] Pendapat senanda dikemukakan oleh Sabri, yang mengatakan bahwa pertumbuhan penduduk merupakan keseimbangan yang dinamis antara kekuatan-kekuatan yang menambah dan kekuatan yang mengurangi jumlah penduduk. Pertumbuhan penduduk diakibatkan oleh empat komponen yaitu: kelahiran (fertilitas), kematian (mortalitas), migrasi masuk, dan migrasi keluar.[24]

Perkembangan kependudukan diakibatkan dari pertambahan jumlah penduduk. Pertambahan penduduk adalah perubahan populasi sewaktu-waktu, dan dapat dihitung sebagai perubahan dalam jumlah individu dalam sebuah populasi menggunakan "per waktu unit" untuk pengukuran. Sebutan pertambahan penduduk merujuk pada semua spesies, tetapi selalu mengarah pada manusia, dan sering digunakan secara informal untuk sebutan demografi nilai pertambahan penduduk, dan digunakan untuk merujuk pada pertumbuhan penduduk dunia. Pertambahan penduduk sendiri dipengaruhi oleh faktor kelahiran, kematian, dan migrasi. Dalam demografi dikenal istilah pertambahan penduduk alami dan pertambahan penduduk total. Dimana pertambahan penduduk alami hanya dipengaruhi oleh kelahiran dan kematian, sedangkan pertambahan penduduk total dipengaruhi oleh kelahiran, kematian, migrasi masuk (migrasi) dan migrasi keluar (emigrasi).[25]

Terdapat beberapa hal yang berkaitan dengan perkembangan penduduk. Menurut Faqih, terdapat lima

---

23 Noveria, M. (2011). Pertumbuhan Penduduk dan Dampaknya Terhadap Kesejahteraan. Di dalam: Suhendra F, Hartiningsih RW, editor. Pertumbuhan Penduduk dan Kesejahteraan. Jakarta (ID): LIPI Press, hlm, 1-22.

24 Subri, M. (2003). Ekonomi sumber daya manusia. Divisi Buku Perguruan Tinggi, RajaGrafindo Persada.

25 Muta'Ali, L. (2015). Teknik Analisis Regional Untuk Perencanaan Wilayah, Tata Ruang dan Lingkungan. Yogyakarta: Badan Penerbit Fakultas Geografi Universitas Gadjah Mada, 347.

komponen demografi yaitu kelahiran (fertilitas), kematian (mortalitas), perkawinan, migrasi dan mobilitas sosial.[26] Pertama, fertilitas atau kelahiran, yaitu berkaitan dengan peranan kelahiran pada perubahan penduduk. Kelahiran seorang anak akan menambah jumlah penduduk suatu daerah. Kedua, mortalitas atau kematian, yaitu salah satu di antara tiga komponen demografi yang dapat mempengaruhi perubahan penduduk. Kematian seorang individu akan mengurangi jumlah penduduk suatu daerah. Ketiga, Perkawinan merupakan ikatan sosial atau ikatan perjanjian hukum antar pribadi yang membentuk hubungan kekerabatan dan yang merupakan suatu pranata dalam budaya setempat yang meresmikan hubungan antar pribadi yang biasanya intim dan seksual. Keempat, migrasi, yaitu perpindahan penduduk dengan tujuan untuk menetap dari suatu tempat tinggal ke tempat tinggal lain. Migrasi bisa terjadi melampaui batas negara atau pun batas administratif (batas bagian dalam suatu negara). Migrasi ini sering diartikan sebagai perpindahan yang relatif permanen (menetap) dari suatu daerah ke daerah lain. Serta kelima, mobilitas sosial merupakan perubahan, pergeseran, peningkatan, ataupun penurunan status dan peran anggotanya. Mobilitas berasal dari bahasa latin mobilis yang berarti mudah dipindahkan atau banyak bergerak dari satu tempat ke tempat yang lain.

Perkembangan atau pertumbuhan penduduk seperti yang terjadi saat ini menimbulkan banyak masalah kependudukan, tidak hanya kekurangan makan pada sebagian besar penduduk, tetapi juga kekurangan bekerja, bersekolah, kekurangan tempat tinggal, kekurangan air, dan berbagai macam ekses yang tidak teratasi. Karena banyaknya masalah yang berhubungan dengan penduduk ini, perhatian orang tertarik ke arah itu, yang

---

[26] Faqih, A. (2010). Kependudukan: Teori, Fakta dan Masalah. Deepublish

menimbulkan kesadaran untuk menggumuli dan mempelajarinya untuk aksi sosial, aksi penyadaran, aksi perencanaan dan aksi pembangunan. Pendapat yang senada disampaikan oleh Todaro yang mengemukakan bahwa cepatnya pertumbuhan penduduk di Negara-negara ketiga telah menyusutkan persediaan tanah, air dan bahan bakar kayu di daerah pedesaan serta menimbulkan masalah krisis kesehatan di daerah perkotaan. Selain itu lonjakan penduduk juga mengakibatkan degradasi lingkungan atau pengikisan sumber daya alam yang jumlahnya sangat terbatas.[27]

Lebih lanjut Poli mengemukakan bahwa penduduk yang meningkat setiap tahunnya akan menimbulkan dampak positif dan negatif: [28]

> Dampak positif, penduduk yang bertambah akan memperbesar jumlah tenaga kerja yang dapat meningkatkan produksi. Apabila pertumbuhan ini diimbangi dengan pendidikan, latihan dan pengalaman kerja yang kemahiran penduduk. Pertambahan produksi akan lebih cepat dari pada pertambahan tenaga kerja. Pertambahan penduduk akan mendorong pertumbuhan ekonomi.
> Dampak negatif, suatu negara dikatakan menghadapi masalah kelebihan penduduk apabila jumlah penduduk jauh lebih besar bila dibandingkan dengan faktor-faktor produksi yang tersedia. Akibatnya produksi marginal penduduk rendah. Dengan demikian, penduduk yang berlebihan akan menimbulkan kemerosotan kemakmuran masyarakat.

Akibat yang timbul akibat ledakan penduduk adalah : (a). Persaingan Lapangan Pekerjaan, semakin tinggi pertumbuhan penduduk semakin banyak orang memperebutkan lapangan pekerjaan. (b).Persaingan untuk mendapat permukiman, kondisi ini biasanya terjadi di kota-kota besar, mereka yang tidak mendapatkan pemukiman yang terjangkau biasanya tinggal di

---

27 Todaro, M. P., & Smith, S. C. (2000). Pembangunan Ekonomi di Dunia Ketiga Jilid 1. Edisi Kedelapan, diterjemahkan oleh Haris Munandar, Jakarta: Penerbit Erlangga.

28 Poli, Carla, (2002). Pengantar Ilmu Ekonomi Buku Panduan Mahasiswa. Penerbit PT Prenhallindo, Jakarta.

kawasan kumuh. (c). Persaingan untuk mendapatkan kesempatan pendidikan, pertambahan penduduk yang tinggi tidak diimbangi dengan pembangunan sarana dan prasarana mengakibatkan tidak semua penduduk memiliki kesempatan mendapatkan pendidikan yang layak. (d). Kebutuhan akan fasilitas sosial, kesehatan dan fasilitas pendukung lainnya meningkat. (e). Meningkatnya angka kriminalitas, gelandangan, pengemis dan lain-lain. (f) Terjadinya polusi dan kerusakan lingkungan, (g). Tingkat kemiskinan semakin meningkat. Serta (h) Kekurangan pangan yang menyebabkan kelaparan dan gizi rendah. [29]

Masih terkait dengan perkembangan penduduk, Hakim menjelaskan bahwa peningkatan populasi ditentukan oleh peningkatan tingkat kelahiran, penurunan tingkat kematian, dan kelebihan imigrasi terhadap emigrasi. Tingkat kelahiran dan tingkat kematian bisa diukur dalam jumlah kelahiran atau kematian per seribu jiwa. Tingkat kematian diukur dengan konsep harapan hidup (panjang usia) yang dihitung sejak seorang bayi dilahirkan. Di negara-negara dengan pendapatan yang rendah proses kenaikan dalam harapan hidup jauh lebih cepat, dan pertumbuhan populasi di negara berkembang disebabkan oleh menurunnya tingkat kematian dan relatif tidak turunnya tingkat kelahiran.[30]

5. Peran Serta Masyarakat Dalam Perkembangan Kependudukan dan Pembangunan Keluarga

Masalah Keluarga Berencana merupakan masalah yang ada hubungannya dengan kesehatan, pendidikan, lapangan

---

29 Christiani, C., Tedjo, P., & Martono, B. (2014). Analisis Dampak Kepadatan Penduduk Terhadap Kualitas Hidup Masyarakat Provinsi Jawa Tengah. Serat Acitya, 3(1), 102.

30 Hakim, A. (2004). Ekonomi Pembangunan, Cetakan kedua, September. Yogyakarta: Ekonisia.

kerja, sosio ekonomi, ketahanan nasional, pembangunan, kriminalitas, moral, kelestarian lingkungan dan kependudukan. Dalam usahanya untuk menyukseskan kependudukan dan keluarga berencana perlu mengajak masyarakat dan instansi lain untuk berpartisipasi.[31] Dari pendapat tersebut dapat dipahami bahwa peran serta masyarakat dalam kependudukan dan pembangunan keluarga sangat diperlukan. Peran dan partisipasi masyarakat dalam program kependudukan, salah satu program keluarga berencana memiliki dapat positif dalam kesuksesan program tersebut. Hal tersebut senada dengan pendapat Praptohardjo yang mengatakan bahwa negara tidak akan menjadi jaya dan besar bila masyarakatnya tidak menghormati kependudukannya dan tidak memikirkan generasi penerusnya

Terkait dengan peran serta masyarakat dalam program kependudukan, hasil penelitian Susanti menunjukkan hasil penelitian bahwa partisipasi masyarakat memberikan pengaruh terhadap Program Kampung KB antara lain partisipasi masyarakat dalam bentuk keterampilan dan kemahiran memiliki tingkat pengaruh yang sangat tinggi, bentuk buah pikiran dan sosial memiliki tingkat pengaruh yang tinggi, bentuk tenaga memiliki tingkat pengaruh yang rendah, dan bentuk harta benda memiliki tingkat pengaruh sangat rendah. Untuk meningkatkan partisipasi masyarakat, diusahakan peran pihak pengurus ditingkatkan lagi dalam mendorong masyarakat untuk meningkatkan kepedulian dan kesadarannya terhadap Program Kampung KB.[32]

---

31 Praptohardjo, U. (1996). Peran Serta Masyarakat Dalam Kependudukan Dan Keluarga Berencana. Diponegoro University Press, Semarang.

32 Susanti, P. (2016). Partisipasi Masyarakat Dalam Upaya Pengendalian Penduduk Melalui Program Kampung Kb Di Kelurahan Situsaeur Kecamatan Bojongloa Kidul Kota Bandung (Doctoral dissertation, Universitas Pendidikan Indonesia).

Sebagai penutup, Wulandari mengemukakan bahwa suksesnya program Keluarga Berencana, tergantung dari aktif atau tidak aktifnya partisipasi masyarakat untuk menyukseskan program tersebut. Sehingga dalam posisi ini peran aktif masyarakat sangat penting artinya bagi kelancaran dan keberhasilan program tersebut dan tercapainya tujuan secara mantap. Program Keluarga Berencana dicanangkan dalam rangka usaha pemerintah untuk membangun manusia Indonesia yang berkualitas, sesuai dengan pertumbuhan penduduk yang mendukung program pembangunan. [33]

B. PRAKTIK EMPIRIK

Kajian praktik empiris di sini adalah merupakan suatu kajian terhadap perkembangan kependudukan dan pembangunan keluarga di Kota Salatiga, yang meliputi kajian penyelenggaraan perkembangan kependudukan dan pembangunan keluarga di Kota Salatiga, kondisi yang ada, serta permasalahan yang dihadapi oleh masyarakat Kota Salatiga.

1. Penyelenggaraan Perkembangan Kependudukan dan Pembangunan Keluarga Kota Salatiga

Penyelenggaraan perkembangan kependudukan dan pembangunan keluarga Kota Salatiga, secara fungsional telah dilaksanakan oleh Dinas Pengendalian Penduduk dan Keluarga Berencana bersama Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Salatiga, serta dinas terkait.

Pembentukan Dinas Pengendalian Penduduk dan Keluarga Berencana dan Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Salatiga, didasarkan pada Peraturan Daerah Kota Salatiga No. 9

---

33 Wulandari, T. (2008). Persepsi dan Partisipasi Masyarakat Terhadap Program Keluarga Berencana (Penelitian di Desa Panggungharjo, Kec. Sewon, Kab. Bantul). DIMENSIA: Jurnal Kajian Sosiologi, 2(1).

tahun 2016 tentang pembentukan dan Susunan Perangkat Daerah.

Peraturan Kota Salatiga Daerah Nomor 9 Tahun 2016, Pasal 3 ayat d-7, menyatakan bahwa Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Tipe B menyelenggarakan urusan pemerintahan bidang administrasi kependudukan dan pencatatan sipil. Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil saat ini berkantor di jalan Pemuda nomor 2 Kota Salatiga.

Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil mempunyai tugas membantu Walikota melaksanakan urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah bidang administrasi kependudukan dan pencatatan sipil serta tugas pembantuan yang diberikan kepada daerah. Dinas dalam melaksanakan menyelenggarakan fungsi: (1).Perumusan kebijakan bidang administrasi kependudukan dan pencatatan sipil; (2). Pelaksanaan kebijakan bidang administrasi kependudukan dan pencatatan sipil; (3). Pelaksanaan evaluasi dan pelaporan bidang administrasi kependudukan dan pencatatan sipil;(4). Pelaksanaan administrasi Dinas; dan (5). Pelaksanaan fungsi lain yang diberikan oleh Walikota terkait dengan tugas dan fungsinya.

Sedangkan Pasal 3 ayat d-18, menyatakan bahwa Dinas Pengendalian Penduduk dan Keluarga Berencana Tipe C menyelenggarakan urusan pemerintahan bidang pengendalian penduduk dan keluarga berencana. Saat ini Dinas Pengendalian Penduduk dan Keluarga Berencana berkantor di Jalan Hasanudin No. 110 B, Mangunsari, Sidomukti, Mangunsari, Kec. Sidomukti, Kota Salatiga.

Berdasarkan Peraturan Walikota Salatiga No. 44 Tahun 2016 tentang Kedudukan, Susunan Organisasi, Tugas dan Fungsi serta Tata Kerja Dinas Pengendalian Penduduk dan

Keluarga Berencana adalah Dinas mempunyai tugas membantu Walikota melaksanakan urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah bidang pengendalian penduduk dan keluarga berencana serta tugas pembantuan yang diberikan kepada Daerah. Sedangkan fungsi Dinas Pengendalian Penduduk dan Keluarga Berencana Kota Salatiga, antara lain: (1).Perumusan kebijakan bidang pengendalian penduduk dan keluarga berencana, (2).Pelaksanaan kebijakan bidang pengendalian penduduk dan keluarga berencana, (3).Pelaksanaan evaluasi dan pelaporan bidang pengendalian penduduk dan keluarga berencana, (4).Pelaksanaan administrasi Dinas, serta (5).Pelaksanaan fungsi lain yang diberikan oleh Walikota terkait dengan tugas dan fungsinya.[34]

Dari uraian tersebut di atas, menegaskan bahwa Dinas Pengendalian Penduduk dan Keluarga Berencana, dan Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Salatiga merupakan *leading sector* penyelenggaraan perkembangan kependudukan dan pembangunan keluarga. Tentunya dalam penyelenggaraannya, Dinas Pengendalian Penduduk dan Keluarga Berencana, dan Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Salatiga tidak bekerja sendiri tetapi bekerja sama dan berkoordinasi dengan instansi terkait dalam suatu tim atau kelompok kerja secara terpadu. Penegasan tentang *leading sector* atau organisasi/institusi yang menjadi implementator suatu kebijakan yang telah diterapkan adalah sangat penting dan sangat menentukan keberhasilan dalam pelaksanaan kebijakan.

Pilar atau langkah pertama dalam implementasi kebijakan adalah organisasi yaitu pembentukan organisasi atau lembaga yang berfungsi sebagai implementator kebijakan. Setelah pembentukan organisasi maka harus dipersiapkan daya dukung

34 Http://disdaldukkb.salatiga.go.id/program-kegiatan/

yang menunjang yaitu: personil, keuangan, sarana prasarana serta sistem dan manajemen. [35]

Sehubungan dengan itu, setelah Perda perkembangan kependudukan dan pembangunan keluarga Kota Salatiga ditetapkan dan disahkan maka harus segera dibentuk suatu team atau kelompok kerja (Pokja) dengan *leading sector* Dinas Pengendalian Penduduk dan Keluarga Berencana, dan Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Salatiga, yang mempersiapkan aturan pelaksana dan sarana pendukungnya agar organisasi tersebut dapat melaksanakan tugas dan kewajibannya secara efektif.

Penyelenggaraan pengendalian perkembangan kependudukan dan pembangunan keluarga yang dilakukan oleh Dinas Pengendalian Penduduk dan Keluarga Berencana, dan Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Salatiga perlu mendapatkan apresiasi, dukungan dan penguatan melalui kebijakan daerah, agar lebih efektif dan efisien dalam mencapai tujuan yang telah ditetapkan

2. Kondisi dan Permasalahan Perkembangan Kependudukan dan Pembangunan Keluarga di Kota Salatiga

Jumlah penduduk Kota Salatiga pada tahun 2017 sebesar 188.928 jiwa. Jumlah penduduk perempuan sebesar 96.502 jiwa (51%) lebih besar dibandingkan penduduk laki-laki sebesar 92.426 (49%). Sedangkan jumlah penduduk dan laju pertumbuhan penduduk Kota Salatiga ditunjukkan dalam tabel di bawah ini:

---

35 Jones, C. O. (1996). Pengantar Kebijakan Publik (Publik Policy) Terjemahan Ricky Ismanto,. Jakarta: Penerbit PT Raja Grafindo Persada.

Tabel 1
Jumlah Penduduk dan Laju Pertumbuhan Penduduk
Menurut Kecamatan di Kota Salatiga
Tahun 2010, 2016, dan 2017

Kecamatan	Jumlah Penduduk			Laju Pertumbuhan Penduduk per Tahun (%)
	2010	2016	2017	
Argomulyo	40.187	44069	44693	1,79
Tingkir	39.953	43.468	44.024	1.63
Sidomukti	38.838	42.474	43.055	1.73
Sidorejo	51.714	56.409	57.156	1.68
Salatiga	170.692	186.420	188.928	1.71

Sumber: Kota Salatiga Dalam Angka 2018, BPS Kota Salatiga

Sedangkan tingkat/laju pertumbuhan penduduk kota Salatiga pada tahun 2017-2018 menunjukan rangking 3 (tiga) teratas dari seluruh kabupaten/kota di Jawa Tengah, yaitu sebesar 1.62%.[36]

Tingginya laju pertumbuhan penduduk di Kota Salatiga (dibandingkan dengan kabupaten/kota di Jawa tengah yang lain) merupakan tantangan bagi Kota Salatiga untuk melakukan langkah-langkah pengendalian pertumbuhan penduduk. Laju pertumbuhan penduduk di Kota Salatiga tentunya berdampak terhadap beberapa hal, diantaranya berdampak terhadap meningkatnya kepadatan penduduk kota Salatiga. Pada tahun 2017 kepadatan pendudukan Kota Salatiga adalah 3,327 jiwa /Kilometer persegi (KM2). Laju peningkatan kepadatan penduduk

36 https://jateng.bps.go.id/statictable/2017/10/26/1533/jumlah-penduduk-dan- laju- pertumbuhan-penduduk-menurut-kabupaten-kota-di-provinsi-jawa-tengah-2015-2018.html

kota Salatiga dalam beberapa tahun terakhir disajikan dalam tabel di bawah ini:

Tabel 2
Kepadatan Penduduk per Kecamatan, 2012-2017

Kecamatan	Kepadatan Penduduk per km2					
	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Argomulyo	2,244	2,274	2,309	2,344	2,379	2,412
Tingkir	3,830	3,955	4,010	4,066	4,121	4,173
Sidomukti	3,422	3,549	3,601	3,654	3,707	3,757
Sidorejo	3,243	3,328	3,376	3,424	3,472	3,518
Kepadatan/km2	**3,062**	**3,145**	**3,191**	**3,237**	**3,283**	**3,327**

Sumber : BPS Kota Salatiga

Dari data kependudukan tersebut dapat dipahami bahwa jumlah penduduk kota Salatiga semakin meningkat, sedangkan wilayah kota Salatiga tidak bertambah. Dengan demikian tingkat kepadatan penduduk di Kota Salatiga akan terus mengalami peningkatan, selain permasalahan kepadatan penduduk, dampak lain dari laju pertumbuhan penduduk adalah ketersediaan pangan, lapangan kerja, pemukiman, pendidikan, serta ketersediaan sumber daya yang lain.

Dari beberapa permasalahan yang telah diuraikan di atas, mengindikasikan bahwa penyelenggaraan pengendalian perkembangan kependudukan dan pembangunan keluarga di Kota Salatiga masih perlu dilakukan penguatan dan/atau peningkatan. Dukungan politis dan yuridis yang berupa Perda adalah merupakan dasar hukum yang sekaligus legalitas (pengabsahan) terhadap penyelenggaraan kependudukan dan pembangunan keluarga. Dengan demikian kebijakan daerah

yang dituangkan dalam Perda ini adalah merupakan suatu solusi terhadap permasalahan yang terjadi dan harapan dari masyarakat Kota Salatiga.

Permasalahan tentang perkembangan dan pembangunan kualitas hidup masyarakat Kota Salatiga juga dapat diidentifikasi pada kebutuhan-kebutuhan dan harapan dari masyarakat dan stakeholder. Untuk mengidentifikasi permasalahan, kebutuhan dan harapan, telah dilakukan focus group discussion (FGD) yang membahas tentang perkembangan dan pembangunan kualitas hidup masyarakat kota Salatiga. Kegiatan ini dilaksanakan pada tanggal 25 November 2019 di Gedung DPRD Kota Salatiga. Diskusi ini melibatkan berbagai stakeholder terdiri dari tokoh masyarakat kota Salatiga, Akademisi, Jajaran Dinas terkait, anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Salatiga. Data diperoleh melalui dua cara, yaitu melalui diskusi langsung dan melalui pengisian formulir kuesioner.

Melalui diskusi, beberapa hal yang dapat diidentifikasi dalam kegiatan tersebut adalah:[37]

a. Perlunya advokasi dalam pelaksanaan program KB, yang didapatkan dari dukungan para stakeholders
b. Perlunya Komunikasi, Informasi, & Edukasi (KIE), demi mengedukasi bahwa KB dapat menjadi gaya hidup bagi masyarakat yang dimulai dari tingkat keluarga.
c. Ada upaya hukum terhadap penyampaian program KKBPK sampai ke desa-desa dan masyarakat terbengkalai karena tenaga kerja yang kurang memadai. Terkait peningkatan kualitas penduduk punya program 4T yaitu melahirkan Terlalu muda, Terlalu banyak (anak), Terlalu rapat (jarak kelahiran) dan Terlalu tua.

---

37 Hasil Focus Group Discussion, di Gedung Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (PDRD) Kota Salatiga , tanggal 25 November 2019.

d. Perlunya program penyiapan Bapak dan Ibu (Orang Tua) yang berkualitas.
e. Perlu adanya payung hukum yang menyampaikan program KKBPK sampai ke masyarakat yang paling bawah, kalau hanya sampai ke kelurahan biasanya jauh dari keberhasilannya
f. Perlu pendataan yang lebih valid lagi jangan ambil data dari tahun sebelumnya. Data yang akurat dari kelurahan dan kecamatan.

Sedangkan melalui kuesioner, beberapa permasalahan dan kebutuhan masyarakat kota Salatiga dapat diidentifikasi adalah:[38]

a. Perkembangan kependudukan dengan pembangunan keluarga Kota Salatiga belum terwujud di semua atau di titik tertentu.
b. Perlunya pembangunan keluarga dengan cara program/kegiatan dengan OPD terkait.
c. Perkembangan jumlah penduduk yang sangat cepat.
d. Program KKBPK belum menjadi budaya/kebiasaan masyarakat.
e. Kurangnya advokasi dan KIE.
f. Kepadatan penduduk akibat dari perkembangan penduduk yang tidak terkendali, baik secara alami seperti kelahiran, dan secara non alami yaitu urbanisasi dari desa ke kota, banyak pencari nafkah di kota-kota, dan tinggal di kota Salatiga dengan cara kost atau kontrak rumah.
g. Salatiga sebagai salah satu kota pelajar sangat berpengaruh terhadap perkembangan kota banyak pelajar dan mahasiswa yang tinggal di Kota Salatiga.

---

38 Hasil Pengisian Kuesioner dari para pemangku kepentingan dan Masyarakat Kota Salatiga.

h. Banyaknya warga yang tinggal di Kota Salatiga termasuk Multi-Etnis sehingga akan mempengaruhi pola pikir, pola hidup terhadap penduduk lokal.
i. Perlunya peningkatan kebutuhan lapangan kerja, perumahan, pangan, kualitas SDM yang berdaya saing, dan fasilitas pendidikan & kesehatan.
j. Alih fungsi lahan pertanian menjadi lahan non pertanian merupakan permasalahan yang secara langsung berdampak kepada semakin berkurangnya kemampuan Kota Salatiga dalam memenuhi kebutuhan pangan warga Kota Salatiga.

Sedangkan harapan masyarakat Kota Salatiga terkait pengaturan Perkembangan Kependudukan dan Pembangunan Keluarga Kota Salatiga adalah :

a. Pemerintah kota berkewajiban menyusun masterplan pembangunan keluarga mencakup tahapan identifikasi, advokasi, pemberdayaan sampai dengan goal yang ingin di capai;
b. Memuat sanksi bagi pemerintah kota apabila tidak melaksanakan masterplan tersebut;
c. Perlu adanya peraturan tegas tentang pengaturan tinggal dan menetap di kota Salatiga;
d. Perlu adanya pengendalian penduduk melalui KB;
e. Perlu adanya peraturan yang menjadi program KKBPK diberikan oleh pimpinan stakeholders;
f. Pemberlakuan program KB.

3. Kajian Implikasi Penerapan Peraturan Daerah Perkembangan Kependudukan dan Pembangunan Keluarga

Kata “Implikasi” dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia memiliki arti keterlibatan atau keadaan terlibat. Peraturan (Perda) merupakan salah satu keluaran dari kebijakan publik yang disusun oleh pemerintah dalam rangka meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Perda memberikan dukungan politis dan yuridis bagi pemerintah daerah dalam implementasi kebijakan publik yang telah disusun. Dukungan politis mengacu pada legitimasi aktivitas/kegiatan yang dilakukan pemerintah dan dukungan yuridis berkenaan dengan dasar hukum/legalitas pemerintah daerah dalam melaksanakan aktivitas/kegiatan implementasi kebijakan public termasuk akses sumber daya finansial dan non finansial yang dibutuhkan. Kajian terhadap implikasi penerapan sistem baru yang akan diatur dalam Perda terhadap aspek kehidupan masyarakat dan dampaknya terhadap aspek beban keuangan daerah/negara.

Rancangan Perda tentang Perkembangan Kependudukan dan Pembangunan Keluarga merupakan respon pemerintah daerah dalam menyikapi masalah kependudukan di Kota Salatiga. Kajian Implikasi Penerapan Perda tentang perkembangan kependudukan dan pembangunan keluarga membahas/ menganalisis keterlibatan dari sejumlah pemangku kepentingan dalam implementasi perda perkembangan kependudukan dan pembangunan keluarga untuk kepentingan bersama.

a. Implikasi terhadap Pemerintah Kota Salatiga

Keterlibatan pemerintah Kota Salatiga mencakup pelaksanaan sejumlah fungsi manajemen yaitu perencanaan (*plan*), pelaksanaan (*do*), monitoring (*check*) dan tindakan koreksi (*action*). Fungsi-fungsi manajemen tersebut dibutuhkan agar tujuan kebijakan publik dapat tercapai secara efektif dan efisien. Riauni menyatakan bahwa kebijakan public yang diterjemahkan dalam peraturan menjadi efektif ketika dapat dilaksanakan dan memberikan dampak positif bagi masyarakat. Implementasi kebijakan bermakna efisien ketika dapat menghemat sumber daya dalam pencapaian tujuan/sasaran.

1) Perencanaan

Pada tahap ini pemerintah Kota Salatiga perlu merencanakan berbagai aspek yang dibutuhkan dalam pelaksanaan perda tentang perkembangan kependudukan dan pembangunan keluarga. Beberapa hal yang perlu dipersiapkan yaitu:

- Penyusunan program kerja dalam rangka implementasi Perda tentang perkembangan kependudukan dan pembangunan keluarga. Program kerja perlu disusun oleh pemerintah Kota Salatiga (dalam hal ini Dinas Pengendalian Penduduk dan Keluarga Berencana, dan Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil) dalam rangka mengimplementasikan perda tentang perkembangan kependudukan dan pembangunan keluarga. Berbagai program kerja diharapkan memberikan dampak bagi pengendalian perkembangan kependudukan dan pembangunan keluarga di kota Salatiga. Beberapa contoh program kerja yang dapat dilakukan di antaranya: (a). Program sosialisasi dan edukasi tentang kependudukan,

keluarga berencana dan pembangunan keluarga kepada masyarakat kota Salatiga. (b). Program gerakan keluarga berencana (KB), (c). Program lomba kampung KB, (d). Program lomba pembangunan keluarga, dan program-program lainnya.

- Penyusunan anggaran implementasi Perda tentang Perkembangan Kependudukan dan Pembangunan Keluarga. Anggaran disusun berdasarkan program kerja yang disusun oleh Dinas Pengendalian Penduduk dan Keluarga Berencana, dan Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil. Alokasi anggaran dalam menjalankan program yang telah disusun menunjukkan komitmen terhadap implementasi perda tentang perkembangan dan pembangunan keluarga. Dalam hal terdapat keterbatasan pagu anggaran, Dinas Pengendalian Penduduk dan Keluarga Berencana, dan Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil perlu mengatur mekanisme penetapan prioritas program kerja yang didanai beserta besaran anggaran yang dibutuhkan. Dinas perlu menyediakan mekanisme pengumpulan umpan balik dari pemangku kepentingan untuk menentukan prioritas anggaran.

2) Pelaksanaan

Edwards III menyebutkan empat aspek penting dalam pelaksanaan kebijakan publik yang diturunkan dalam peraturan-peraturan yaitu komunikasi, sumber daya, disposisi atau sikap pelaksana, serta struktur birokrasi.[39]

Komunikasi bermakna sebuah proses pertukaran informasi antar individu yang dilakukan dalam sebuah sistem

---

39 Edwards, George C, III. 1980. Implementing Public Policy. Washington Dc : Texas A & M University. Congretional Quarterly Press

yang berterima umum dengan menggunakan simbol, sinyal, maupun perilaku/tindakan. Dalam hal pelaksanaan Perda tentang Perkembangan Kependudukan dan Pembangunan Keluarga, pemerintah Kota Salatiga berinteraksi dengan pihak terkait utamanya kepada masyarakat Kota Salatiga. Agar komunikasi dapat berjalan secara efektif maka penyampaian informasi terkait perda tentang perkembangan kependudukan dan pembangunan keluarga dan konsekuensinya perlu disampaikan melalui media transmisi dengan lancar, konsisten dan jelas. Konsisten berarti implementasi perda tidak bersifat situasional atau berlaku hanya sepihak. Jelas berarti tidak dimaknai ganda oleh target group dalam penyampaian perda tentang perkembangan kependudukan dan pembangunan keluarga. Jika pesan tentang Perda tentang Perkembangan Kependudukan dan Pembangunan Keluarga tidak disampaikan secara efektif maka berpotensi menimbulkan resistensi dari kelompok sasaran.[40]

Sumber daya dibutuhkan sebagai bahan bakar implementasi kebijakan publik. Perda tentang Perkembangan Kependudukan dan pembangunan keluarga hendaknya dapat diimplementasi secara cermat, jelas, dan konsisten dengan memanfaatkan sumber daya yang tersedia. Beberapa sumber daya yang dibutuhkan meliputi ketersediaan staf pelaksana yang memadai dalam hal kuantitas dan kualitas; informasi yang akurat; sumber pendanaan yang cukup; pengaturan kewenangan, dan ketersediaan fasilitas pendukung. Pemenuhan beberapa kebutuhan sumber daya tergantung pada ketersediaan anggaran. Contoh: ketersediaan sumber

---

40 Afandi, M. I., & Warjio, W. (2016). Implementasi Peraturan Daerah Kabupaten Asahan Nomor 11 Tahun 2011 Tentang Pajak Daerah Dalam Pencapaian Target Pajak Bumi Dan Bangunan Perdesaan Dan Perkotaan (Studi Deskriptif Di Kelurahan Bunut Barat Kecamatan Kota Kisaran Barat). Jurnal Administrasi Publik: Public Administration Journal, 5(2).

daya staf tergantung pada ketersediaan anggaran. Demikian pula penyediaan informasi yang akurat juga membutuhkan anggaran terlebih ketika dibutuhkan sistem informasi yang memadai untuk melakukan kegiatan monitoring dan evaluasi. Oleh karena itu, komitmen pemerintah daerah khususnya dalam hal anggaran sangat dibutuhkan demi terlaksananya implementasi Perda tentang Perkembangan Kependudukan dan Pembangunan keluarga secara efektif.

Kewenangan/*Struktur birokrasi,* Pengaturan wewenang dan tanggung jawab pelaksana kebijakan/peraturan tentang perkembangan kependudukan dan pembangunan keluarga perlu dilakukan agar tidak terjadi tumpang tindih implementasi kebijakan/peraturan. Jika tidak ada pengaturan wewenang dan tanggung jawab pelaksana kebijakan/peraturan tentang perkembangan kependudukan dan Pembangunan Keluarga maka segala aktivitas yang dilakukan menjadi kontra produktif. Kewenangan adalah legitimasi yang ditetapkan secara politik agar para pelaksana kebijakan/peraturan dapat menjalankan tugasnya.[41] Pelaksana kebijakan/peraturan akan mendasarkan tindakannya pada prosedur kerja (SOP) yang telah ditetapkan.

Disposisi *atau sikap pelaksana,* Sikap mental aparat pemerintah kota Salatiga merupakan faktor kunci keberhasilan implementasi Perda tentang Perkembangan Kependudukan dan Pembangunan Keluarga. Nilai-nilai positif yang melekat pada aparat pemerintah kota Salatiga perlu dibangun dan ditingkatkan dari waktu ke waktu. Wahab dalam

41 Afandi,M. I., & Warjio, W. (2016). Implementasi Peraturan Daerah Kabupaten Asahan Nomor 11 Tahun 2011 Tentang Pajak Daerah Dalam Pencapaian Target Pajak Bumi Dan Bangunan Perdesaan Dan Perkotaan (Studi Deskriptif Di Kelurahan Bunut Barat Kecamatan Kota Kisaran Barat). Jurnal Administrasi Publik: Public Administration Journal, 5(2).

Ramdhani and Ramdhani memberikan beberapa contoh watak dan karakteristik yang penting sebagai pelaksana kebijakan di antaranya adalah komitmen, disiplin, kejujuran, kecerdasan, dan sifat demokratis.[42] Oleh karena itu, pemerintah Kota Salatiga perlu mengatur mekanisme staffing untuk pelaksana kebijakan sehingga dapat diperoleh staf pelaksana yang tepat, ditempatkan pada tempat yang tepat, dan pada waktu yang tepat. Staf pelaksana harus memiliki kompetensi yang sesuai dengan kebutuhan implementasi Perda tentang Perkembangan Kependudukan dan Pembangunan Keluarga. Faktor kritis dalam implementasi Perda tentang Perkembangan Kependudukan dan Pembangunan Keluarga adalah dalam tahap monitoring dan pengendalian. Integritas staf pelaksana sangat dibutuhkan terutama ketika terjadi konflik kepentingan antara pelaksana kebijakan (d.h.i. pemerintah Kota Salatiga) dan obyek pelaksana kebijakan (d.h.i. Masyarakat kota Salatiga). Dorongan untuk melakukan kompromi menjadi tantangan yang harus dihadapi.

3) Monitoring dan Pengendalian

Keberhasilan implementasi Perda tentang Perkembangan Kependudukan dan Pembangunan Keluarga membutuhkan kegiatan monitoring dan pengendalian yang kuat dan konsisten. Oleh karena itu, implementasi kebijakan Perkembangan kependudukan dan pembangunan keluarga melalui Perda tentang Perkembangan Kependudukan dan Pembangunan Keluarga sangat membutuhkan partisipasi aktif pemangku kepentingan yang dilaksanakan secara demokratis dan partisipatif.[43] Dalam rangka meminimalkan

42 Ramdhani, A., & Ramdhani, M. A. (2017). Konsep Umum Pelaksanaan Kebijakan Publik. Jurnal Publik, 11(1), 1-12.

43 Ramdhani, A., & Ramdhani, M. A. (2017). Konsep Umum Pelaksanaan Kebijakan Publik. Jurnal Publik, 11(1), 1-12.

penyimpangan antara target dan capaian implementasi kebijakan melalui Perda tentang Perkembangan Kependudukan dan Pembangunan Keluarga maka perlu didesain kegiatan monitoring dan pengendalian yang dilakukan secara bertahap/tidak diakumulasi pada tahap akhir implementasi perda. Pemerintah Kota Salatiga melalui Dinas Pengendalian Penduduk dan Keluarga Berencana, dan Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil dapat menerapkan model Helmut Wollman untuk melakukan evaluasi pelaksanaan Perda tentang Perkembangan Kependudukan dan Pembangunan Keluarga. Model Helmut Wollman terdiri dari tiga tahapan utama yaitu: *ex-ante evaluation, on-going evaluation*, dan *ex-post evaluatio*n.[44] *Ex-ante evaluation* yaitu

evaluasi dilakukan sebelum implementasi kebijakan/peraturan dilakukan. *On-going evaluation* secara praktis berupa progress report pencapaian kebijakan/peraturan. Ex-post evaluation yaitu evaluasi yang dilakukan setelah kebijakan/peraturan telah dilaksanakan pada periode waktu tertentu (misal: periode 1 tahun).

b. Implikasi terhadap Masyarakat Kota Salatiga

Penduduk Kota Salatiga yang hendak berpartisipasi sebagai subyek penerapan Perda Perkembangan Kependudukan dan Pembangunan Keluarga di Kota Salatiga hendaknya dapat mempersiapkan diri dan terlibat secara aktif untuk meningkatkan kesadaran, pengetahuan tentang masalah kependudukan, keluarga berencana dan pembangunan keluarga.

---

44 Lintjewas, O., Tulusan, F., & Egetan, M. (2016). Evaluasi Kebijakan Pemberian Bantuan Pengembangan Usaha Mina Perdesaan di Kabupaten Minahasa Selatan. . JURNAL ILMIAH SOCIETY, 2(20). .

Implementasi/penerapan Perda akan memberikan jaminan terhadap seluruh penduduk kota Salatiga untuk memperoleh peningkatan kualitas hidup keluarga, serta kenyamanan dan kesejahteraan hidup. Dengan adanya jaminan tersebut akan menumbuhkan setia, bangga dan cinta pada Kota Salatiga.

BAB III
EVALUASI DAN ANALISIS
PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN TERKAIT

Bab ini akan mengevaluasi dan menganalisis peraturan perundang-undangan terkait Perkembangan Kependudukan dan Pembangunan Keluarga, yang memumpun pada 2 (dua) hal pokok. *Pertama*, kewenangan daerah membentuk Perda. *Kedua*, beberapa aspek atau standar yang berkenaan dengan Perkembangan Kependudukan dan Pembangunan Keluarga.

A. KEWENANGAN MEMBENTUK PERATURAN DAERAH

Dalam rangka pemenuhan tuntutan hukum, upaya pengaturan yang dilakukan oleh daerah (provinsi dan kabupaten/kota) harus dapat dibenarkan sesuai dengan hukum, baik menyangkut aspek kewenangan maupun aspek substansi atau materi muatannya. Karena *out put* pengaturan tersebut adalah produk hukum daerah berupa Perda maka landasan untuk kewenangan tersebut adalah kewenangan legislasi yang melekat pada satuan pemerintahan daerah.

Sebagai asas atau prinsip hukum, tindakan daerah membentuk Perda secara umum harus didasari adanya kewenangan. Untuk mengidentifikasi kewenangan tersebut maka perlu ditelusur sumbernya yang valid yaitu peraturan perundang-undangan (khususnya undang-undang).[45] Secara teoretis pengertian demikian dikonsepsikan sebagai asas legalitas. Oleh karena itu, sesuai asas legalitas, sebelum suatu subjek hukum,

---

45 Kewenangan ini secara teori disebut kewenangan atributif.

termasuk pemerintah, menginisiasi tindakan, maka perlu dilihat terlebih dahulu peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar tindakan yang menentukan kapasitasnya bertindak. Hal yang sama berlaku pula untuk tindakan daerah dalam menginisiasi pembentukan Perda.

Karena yang menjadi persoalan spesifik di sini adalah kewenangan daerah untuk membentuk Perda maka peraturan perundang-undangan yang perlu diprioritaskan sebagai rujukan adalah peraturan perundang-undangan terkait dengan pemerintahan daerah. Dalam kasus ini peraturan perundang-undangan dimaksud adalah Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 (sebagaimana diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015) tentang Pemerintahan Daerah. Sesuai dengan UUD NRI Tahun 1945, sistem yang dianut dalam hubungan antara Pemerintah (Pusat) dan daerah adalah negara kesatuan yang desentralistik.

Dalam rangka asas desentralisasi sebagai dasar untuk penyelenggaraan negara Indonesia sebagai negara kesatuan maka pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.[46] Kemudian, hubungan wewenang antara pemerintah pusat dengan pemerintahan daerah provinsi, kabupaten dan kota atau antara provinsi dengan kabupaten dan kota, diatur dengan undang-undang dengan memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah.[47] Dengan demikian asas otonomi daerah adalah asas dalam rangka penyelenggaraan negara kesatuan yang desentralistik. Yang dimaksud dengan otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri

---

46 Pasal 18 ayat (2) UUD NRI 1945.
47 Pasal 18A ayat (1) UUD NRI 1945.

urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.[48]

Dengan demikian, pada negara kesatuan, mendiskusikan sumber kewenangan daerah (dalam hal ini secara khusus adalah kabupaten/kota) untuk membentuk Perda kabupaten/kota sangat bergantung pada prinsip desentralisasi dan otonomi. Sepanjang suatu urusan pemerintahan telah didesentralisasikan kepada daerah otonom dan kabupaten/kota sebagai daerah otonom diberikan otonomi oleh Pemerintah berdasarkan undang-undang maka daerah kabupaten/kota tersebut memiliki kewenangan untuk membentuk Perda.

Daerah otonom dalam sistem negara kesatuan yang desentralistik di Indonesia menyelenggarakan berdasarkan asas otonomi dan tugas pembantuan urusan pemerintahan di luar urusan pemerintahan yang menjadi domain pemerintah pusat yang telah digariskan secara eksplisit meliputi: politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter dan fiskal, dan agama.[49] Pola hubungan antara pemerintah pusat dan daerah di Indonesia digariskan secara eksplisit sebagai berikut:

(1) Daerah berhak menetapkan kebijakan Daerah untuk menyelenggarakan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah.
(2) Daerah dalam menetapkan kebijakan Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1), wajib berpedoman pada norma, standar, prosedur, dan kriteria yang telah ditetapkan oleh Pemerintah Pusat.
(3) Dalam hal kebijakan Daerah yang dibuat dalam rangka penyelenggaraan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah tidak mempedomani norma, standar,

---

48 Pasal 1 angka 6 UU No. 23 Tahun 2014.
49 Pasal 10 ayat (1) UU No. 23 Tahun 2014.

prosedur, dan kriteria sebagaimana dimaksud pada ayat (2), Pemerintah Pusat membatalkan kebijakan Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1).[50]

Dengan memperhatikan batasan tersebut maka implikasi yuridis terkait dengan penyelenggaraan pemerintahan daerah kabupaten/kota adalah kewajiban harmonisasi atau sinkronisasi vertikal dengan kebijakan Pemerintah Pusat, termasuk dalam pembentukan produk hukum daerah yaitu Perda, meskipun penyelenggaraan pemerintahan daerah tersebut dasarnya adalah asas otonomi daerah. Kondisi ini dipertegas dengan adanya ketentuan bahwa Pemerintah Pusat melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh daerah.[51]

Batasan hukum dalam rangka pembentukan Perda menurut Pasal 14 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 adalah sebagai berikut:

> *Materi muatan Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota berisi materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan serta menampung kondisi khusus daerah dan/atau penjabaran lebih lanjut Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi.*

Pengaturan sebagaimana disebutkan dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 juga diatur dalam Pasal 236 ayat (3) dan (4) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 berikut ini:

1. *Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (1) memuat materi muatan:*
   a. *penyelenggaraan Otonomi Daerah dan Tugas Pembantuan; dan*
   b. *penjabaran lebih lanjut ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.*

---

50 Pasal 17 UU No. 23 Tahun 2014.
51 Pasal 7 ayat (1) UU No. 23 Tahun 2014.

2. *Selain materi muatan sebagaimana dimaksud pada ayat (3) Perda dapat memuat materi muatan lokal sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.*

Berdasarkan ketentuan tersebut ada tiga kriteria atau materi muatan bagi kewenangan pembentukan Perda oleh provinsi dan kabupaten/kota yaitu: (1) dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan (hal ini mengacu pada urusan pemerintahan yang didesentralisasikan kepada daerah otonom baik urusan wajib atau pilihan); (2) kondisi khusus daerah; (3) penjabaran atau pelaksanaan lebih lanjut peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Oleh karena itu sepanjang tetap dalam koridor atau mengacu pada ketiga kriteria atau materi muatan tersebut maka daerah berwenang membentuk suatu Perda. Hal yang prinsip sebagai pembatasan yang bersifat formal adalah hirarki peraturan perundang-undangan. Pembatasan tersebut mengandung pengertian bahwa kekuatan mengikat suatu peraturan perundang-undangan ditentukan oleh hirarkinya.[52] Untuk lebih konkretnya kaidah tersebut memiliki dua makna, yaitu:

(1) peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi mendasari peraturan perundang-undangan yang lebih rendah; (2) peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi (*lex superior derogat legi inferiori*).

Sementara itu secara teoretis, dasar bagi pembentukan Perda secara khusus, dan pembentukan peraturan perundang-undangan secara umum, sangat terkait dengan penyelenggaraan fungsi pemerintahan. Bentuk penyelenggaraan fungsi pemerintahan secara teoretis mencakup dua aspek, yaitu: mengatur (melakukan pengaturan atau *rule-making* sebagai dasar dari tindakan penertiban atau *ordering*) dan mengurus (menyelenggarakan *public*

---

52 Pasal 7 UU No. 12 Tahun 2011.

service) atau *ordenede en verzorgende taken*.[53] Dengan demikian, secara teori, pembentukan peraturan perundang-undangan secara umum dan pembentukan Perda secara khusus, sangat terkait erat dengan sifat dari penyelenggaraan fungsi pemerintahan yang menjadi prioritas. Ini berarti, jika orientasinya adalah untuk mengarahkan perilaku atau tindakan, maka instrumen yang dapat digunakan oleh pemerintah adalah dengan melakukan pengaturan, yaitu membentuk peraturan perundang-undangan. Dalam pengertian demikian maka daerah memiliki kewenangan untuk membentuk Perda yang bersifat inheren sesuai fungsinya dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan.

B. PENGATURAN PERKEMBANGAN KEPENDUDUKAN DAN PEMBANGUNAN KELUARGA

Pada bagian ini akan dilakukan evaluasi dan analisis peraturan perundang-undangan khususnya yang terkait Perkembangan Kependudukan dan Pembangunan Keluarga. Perkembangan kependudukan dan pembangunan keluarga adalah upaya terencana untuk mewujudkan penduduk tumbuh seimbang dan mengembangkan kualitas penduduk pada seluruh dimensi penduduk.[54] Adapun yang dimaksud dengan kualitas penduduk adalah kondisi penduduk dalam aspek fisik dan nonfisik yang meliputi derajat kesehatan, pendidikan, pekerjaan, produktivitas, tingkat sosial, ketahanan, kemandirian, kecerdasan, sebagai ukuran dasar untuk mengembangkan kemampuan dan menikmati kehidupan sebagai manusia yang bertakwa, berbudaya, berkepribadian, berkebangsaan dan hidup layak.[55]

---

53 N.M. Spelt & J.B.J.M. ten Berge, *Pengantar Hukum Perizinan*, Surabaya: Yuridika, 1993, h. 1.

54 Pasal 1 angka 3 Undang-Undang Nomor 52 Tahun 2009 tentang Perkembangan Kependudukan Dan Pembangunan Keluarga.

55 Pasal 1 angka 5 Undang-Undang Nomor 52 Tahun 2009 tentang Perkembangan Kependudukan Dan Pembangunan Keluarga.

Perkembangan kependudukan dan pembangunan keluarga berasaskan norma agama, perikemanusiaan, keseimbangan, dan manfaat.[56] Asas norma agama yang berarti bahwa perkembangan kependudukan dan pembangunan keluarga harus dilandasi atas nilai-nilai agama yang berdasarkan pada Ketuhanan Yang Maha Esa. Asas perikemanusiaan yang berarti bahwa perkembangan kependudukan dan pembangunan keluarga harus dilandasi atas perikemanusiaan yang berdasarkan pada Ketuhanan Yang Maha Esa dengan tidak membedakan golongan agama dan bangsa. Sedangkan asas keseimbangan berarti bahwa perkembangan kependudukan dan pembangunan keluarga harus dilaksanakan antara kepentingan individu dan masyarakat, antara fisik dan mental, serta antara material dan spiritual. Dan yang terakhir yaitu asas manfaat berarti bahwa perkembangan kependudukan dan pembangunan keluarga harus memberikan manfaat yang sebesar-besarnya bagi kemanusiaan dan perikehidupan yang sehat bagi setiap warga negara.[57]

Perkembangan kependudukan dan pembangunan keluarga berdasarkan prinsip pembangunan kependudukan yang terdiri atas: kependudukan sebagai titik sentral kegiatan pembangunan; pengintegrasian kebijakan kependudukan ke dalam pembangunan sosial budaya, ekonomi, dan lingkungan hidup; partisipasi semua pihak dan gotong royong; perlindungan dan pemberdayaan terhadap keluarga sebagai unit terkecil dalam masyarakat; kesamaan hak dan kewajiban antara pendatang dan penduduk setempat; perlindungan terhadap budaya dan identitas penduduk lokal; dan keadilan dan kesetaraan gender.[58]

---

56 Pasal 2 Undang-Undang Nomor 52 Tahun 2009 tentang Perkembangan

57 Penjelasan Pasal 2 Undang-Undang Nomor 52 Tahun 2009 tentang Perkembangan Kependudukan Dan Pembangunan Keluarga.

58 Pasal 3 Undang-Undang Nomor 52 Tahun 2009 tentang Perkembangan Kependudukan Dan Pembangunan Keluarga.

Dalam penyelenggaraan perkembangan kependudukan dan pembangunan keluarga, setiap penduduk mempunyai hak: membentuk keluarga dan melanjutkan keturunan melalui perkawinan yang sah; memenuhi kebutuhan dasar agar tumbuh dan berkembang serta mendapat perlindungan bagi pengembangan pribadinya untuk memperoleh pendidikan, mencerdaskan dirinya, dan meningkatkan kualitas hidupnya; mendapatkan informasi, perlindungan, dan bantuan untuk mewujudkan hak-hak reproduksi sesuai dengan etika sosial dan norma agama; berkomunikasi dan memperoleh informasi kependudukan dan keluarga yang diperlukan untuk mengembangkan pribadi dan lingkungan sosialnya; mencari, memperoleh, memiliki, menyimpan, mengolah, dan menyampaikan informasi perkembangan kependudukan dan pembangunan keluarga dengan menggunakan sarana yang tersedia; mengembangkan dan memperoleh manfaat ilmu pengetahuan dan teknologi, seni dan budaya tentang perkembangan kependudukan dan pembangunan keluarga; bebas bergerak, berpindah dan bertempat tinggal dalam wilayah negara Republik Indonesia; mendapatkan perlindungan, untuk

mempertahankan keutuhan, ketahanan, dan kesejahteraan keluarga; menetapkan keluarga ideal secara bertanggung jawab mengenai jumlah anak, jarak kelahiran, dan umur melahirkan; membesarkan, memelihara, merawat, mendidik, mengarahkan dan membimbing kehidupan anaknya termasuk kehidupan berkeluarga sampai dengan dewasa; mengangkat anak sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan; mewujudkan hak reproduksinya dan semua hal yang berkenaan dengan kehidupan perkawinannya; hidup di dalam tatanan masyarakat yang aman dan tenteram, yang menghormati, melindungi, dan melaksanakan sepenuhnya hak asasi manusia; mempertahankan dan mengembangkan nilai-nilai adat yang hidup dalam masyarakat; memperjuangkan pengembangan dirinya baik secara pribadi maupun kelompok

untuk membangun bangsa dan negara; memperoleh dan mempertahankan ruang hidupnya; mendapatkan identitas kewarganegaraan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan; memiliki, memperoleh, mengganti, atau mempertahankan status kewarganegaraannya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan; diperhitungkan dalam penyusunan, pelaksanaan, evaluasi perkembangan kependudukan dan pembangunan keluarga; dan memperoleh kebutuhan pangan, tempat tinggal, pelayanan kesehatan, pendidikan, keterampilan dan bantuan khusus atas biaya negara bagi penduduk rentan.[59]

Sebagai perimbangan dari hak, setiap penduduk wajib: menghormati hak-hak penduduk lain dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara; berperan serta dalam pembangunan kependudukan; membantu mewujudkan perbandingan yang ideal antara perkembangan kependudukan dan kualitas lingkungan, sosial dan ekonomi; mengembangkan kualitas diri melalui peningkatan kesehatan, pendidikan, ketahanan dan kesejahteraan keluarga; serta memberikan data dan informasi kependudukan dan keluarga yang diminta oleh Pemerintah dan pemerintah daerah untuk pembangunan kependudukan sepanjang tidak melanggar hak–hak penduduk.[60]

Pemerintah merupakan suatu bentuk organisasi yang bekerja menjalankan tugas untuk mengelola sistem pemerintah dan menetapkan kebijakan dalam mencapai tujuan negara.[61] Pemerintah memiliki tugas dan tanggungjawab dalam perkembangan kependudukan dan pembangunan keluarga. Pasal 3

---

59 Pasal 5 Undang-Undang Nomor 52 Tahun 2009 tentang Perkembangan Kependudukan Dan Pembangunan Keluarga.

60 Pasal 6 Undang-Undang Nomor 52 Tahun 2009 tentang Perkembangan

61 Tatuhe, S., Laloma, A., & Pesoth, W. (2016). Peranan Pemerintah Daerah Dalam Pengendalian Pertumbuhan Penduduk (Suatu Studi di Badan Keluarga Berencana dan Pemberdayaan Perempuan Kabupaten Kepulauan Talaud). Jurnal Administrasi Publik, 1(37).

Peraturan Pemerintah Nomor 87 Tahun 2014 Tentang Perkembangan Kependudukan Dan Pembangunan Keluarga, Keluarga Berencana, Dan Sistem Informasi Keluarga, menegaskan bahwa tugas dan tanggung jawab Pemerintah dalam perkembangan kependudukan dan pembangunan keluarga meliputi: kebijakan Keluarga Berencana, penyelenggaraan Sistem Informasi Keluarga, pemantauan dan pelaporan, pembinaan dan pengawasan, dan pendanaan.[62]

Lebih lanjut diatur bahwa Kebijakan nasional perkembangan kependudukan tersebut diarahkan untuk (1) menjamin tercapainya kondisi bonus demografi, (2) meningkatkan kualitas penduduk untuk memanfaatkan bonus demografi, (3) memberdayakan penerapan fungsi-fungsi keluarga, serta (4) memperkuat semangat gotong royong berbasis keluarga. Sementara itu menurut Karmoto, kebijakan kependudukan utama di Indonesia saat ini adalah kebijakan Keluarga Berencana. Kebijakan ini sudah luas diketahui oleh masyarakat, kebijakan Keluarga Berencana ini telah berhasil mengubah pandangan masyarakat yang pro natalis menjadi anti natalis.[63]

Sementara itu, Pemerintah daerah menetapkan kebijakan dan program jangka menengah dan jangka panjang yang berkaitan dengan perkembangan kependudukan dan pembangunan keluarga sesuai dengan kebutuhan daerah masing-masing yang mengacu pada kebijakan nasional. Kebijakan dan program tersebut ditetapkan pemerintah daerah bersama dengan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

---

62 Pasal 3 Peraturan Pemerintah Nomor 87 Tahun 2014 Tentang Perkembangan Kependudukan Dan Pembangunan Keluarga, Keluarga Berencana, Dan Sistem Informasi Keluarga:

63 Chair, A., & Kariono,(2011). Profesionalisme Aparatur Birokrasi (Studi pada Dinas Kependudukan, Keluarga Berencana dan Catatan Sipil Kabupaten Labuhan Batu), Jurnal Administrasi Publik, 1 (1): 1-6

Sebagai konsekuensi dari penetapan kebijakan tersebut, pemerintah daerah memiliki kewajiban untuk membebankan pembiayaan dalam rangka perkembangan kependudukan dan pembangunan keluarga pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, yang dialokasikan secara proporsional sesuai dengan kebutuhan dalam perkembangan kependudukan dan pembangunan keluarga.[64]

Adapun pembahasan selanjutnya akan dibagi menjadi dua bagian besar yaitu bagian pertama Perkembangan Kependudukan dan bagian kedua Pembangunan Keluarga.

1. Perkembangan Kependudukan

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.[65] Perkembangan kependudukan adalah kondisi yang berhubungan dengan perubahan keadaan kependudukan yang dapat berpengaruh dan dipengaruhi oleh keberhasilan pembangunan berkelanjutan. Adapun Pembangunan berkelanjutan adalah pembangunan terencana di segala bidang untuk menciptakan perbandingan ideal antara perkembangan kependudukan dengan daya dukung dan daya tampung lingkungan serta memenuhi kebutuhan generasi sekarang tanpa harus mengurangi kemampuan dan kebutuhan generasi mendatang, sehingga menunjang kehidupan bangsa.

Perkembangan kependudukan dilakukan untuk mewujudkan keserasian, keselarasan, dan keseimbangan antara

---

64 Pasal 16 Undang-Undang Nomor 52 Tahun 2009 tentang Perkembangan Kependudukan Dan Pembangunan Keluarga.

65 Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 52 Tahun 2009 tentang Perkembangan Kependudukan Dan Pembangunan Keluarga.

kuantitas, kualitas, dan persebaran penduduk dengan daya dukung alam dan daya tampung lingkungan guna menunjang pelaksanaan pembangunan nasional yang berkelanjutan. Pengendalian kuantitas penduduk dilakukan untuk mewujudkan keserasian, keselarasan, dan keseimbangan antara jumlah penduduk dengan lingkungan hidup baik yang berupa daya dukung alam maupun daya tamping lingkungan serta kondisi perkembangan sosial ekonomi dan budaya.

Perkembangan kependudukan bertujuan untuk mewujudkan keserasian, keselarasan, dan keseimbangan antara kuantitas, kualitas, dan persebaran penduduk dengan lingkungan hidup.[66] Selanjutnya, untuk mewujudkan penduduk tumbuh seimbang dan keluarga berkualitas, Pemerintah menetapkan kebijakan keluarga berencana melalui penyelenggaraan program keluarga berencana.[67]

Selain aspek kuantitas, untuk mewujudkan kondisi perbandingan yang serasi, selaras, dan seimbang antara perkembangan kependudukan dengan lingkungan hidup yang meliputi, baik daya dukung alam maupun daya tampung lingkungan dilakukan melalui pengembangan kualitas penduduk, baik fisik maupun nonfisik.[68] Pengembangan kualitas penduduk dilakukan untuk mewujudkan manusia yang sehat jasmani dan rohani, cerdas, mandiri, beriman, bertakwa, berakhlak mulia, dan memiliki etos kerja yang tinggi. Pengembangan kualitas tersebut melalui peningkatan: kesehatan; pendidikan; nilai agama; perekonomian; dan nilai sosial budaya. Pengembangan kualitas penduduk

---

66 Pasal 4 Undang-Undang Nomor 52 Tahun 2009 tentang Perkembangan Kependudukan Dan Pembangunan Keluarga.

67 Pasal 20 Undang-Undang Nomor 52 Tahun 2009 tentang Perkembangan Kependudukan Dan Pembangunan Keluarga.

68 Pasal 38 ayat (1) Undang-Undang Nomor 52 Tahun 2009 tentang Perkembangan Kependudukan Dan Pembangunan Keluarga.

diselenggarakan oleh pemerintah daerah bersama masyarakat melalui pembinaan dan pemenuhan pelayanan penduduk yang dilakukan melalui komunikasi, informasi, dan edukasi, serta penyediaan prasarana dan jasa. Dengan demikian dapat dikatakan bahwa Pemerintah Daerah memiliki kewajiban dalam pengembangan kualitas kependudukan.

2. Pembangunan Keluarga

Keluarga adalah unit terkecil dalam masyarakat yang terdiri dari suami istri, atau suami, istri dan anaknya, atau ayah dan anaknya, atau ibu dan anaknya. Pembangunan keluarga adalah upaya mewujudkan keluarga berkualitas yang hidup dalam lingkungan yang sehat.[69] Sasaran pembangunan keluarga adalah untuk membentuk Keluarga berkualitas, yaitu keluarga yang dibentuk berdasarkan perkawinan yang sah dan bercirikan sejahtera, sehat, maju, mandiri, memiliki jumlah anak yang ideal, berwawasan ke depan, bertanggung jawab, harmonis dan bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa.[70] Agar dapat menopang dan menjadi pendukung pembangunan negara, maka keluarga harus memiliki ketahanan dan kesejahteraan keluarga, yaitu kondisi keluarga yang memiliki keuletan dan ketangguhan serta mengandung kemampuan fisik materiil guna hidup mandiri dan mengembangkan diri dan keluarganya untuk hidup harmonis dalam meningkatkan kesejahteraan kebahagiaan lahir dan batin.[71]

Pembangunan keluarga bertujuan untuk meningkatkan kualitas keluarga agar dapat timbul rasa aman, tenteram, dan

---

69 Pasal 1 angka 7 Undang-Undang Nomor 52 Tahun 2009 tentang Perkembangan Kependudukan Dan Pembangunan Keluarga.

70 Pasal 1 angka 10 Undang-Undang Nomor 52 Tahun 2009 tentang Perkembangan Kependudukan Dan Pembangunan Keluarga.

71 Pasal 1 angka 11 Undang-Undang Nomor 52 Tahun 2009 tentang Perkembangan Kependudukan Dan Pembangunan Keluarga.

harapan masa depan yang lebih baik dalam mewujudkan kesejahteraan lahir dan kebahagiaan batin.

Dalam upaya melakukan pembangunan keluarga, pemerintah daerah bertugas menetapkan kebijakan pembangunan keluarga melalui pembinaan ketahanan dan kesejahteraan keluarga. Adapun beberapa cara yang dilakukan dengan: [72]

a. peningkatan kualitas anak dengan pemberian akses informasi, pendidikan, penyuluhan, dan pelayanan tentang perawatan, pengasuhan dan perkembangan anak;
b. peningkatan kualitas remaja dengan pemberian akses informasi, pendidikan, konseling, dan pelayanan tentang kehidupan berkeluarga;
c. peningkatan kualitas hidup lansia agar tetap produktif dan berguna bagi keluarga dan masyarakat dengan pemberian kesempatan untuk berperan dalam kehidupan keluarga;
d. pemberdayaan keluarga rentan dengan memberikan perlindungan dan bantuan untuk mengembangkan diri agar setara dengan keluarga lainnya;
e. peningkatan kualitas lingkungan keluarga;
f. peningkatan akses dan peluang terhadap penerimaan informasi dan sumber daya ekonomi melalui usaha mikro keluarga;
g. pengembangan cara inovatif untuk memberikan bantuan yang lebih efektif bagi keluarga miskin;
h. penyelenggaraan upaya penghapusan kemiskinan terutama bagi perempuan yang berperan sebagai kepala keluarga.

Dalam rangka memastikan perkembangan kependudukan dan pembangunan keluarga berjalan dengan baik, maka perlu

---

72 Pasal 48 Undang-Undang Nomor 52 Tahun 2009 tentang Perkembangan Kependudukan Dan Pembangunan Keluarga.

dukungan informasi kependudukan. Pemerintah daerah wajib mengumpulkan, mengolah, dan menyajikan data dan informasi mengenai kependudukan dan keluarga yang dilaksanakan melalui sensus, survei, dan pendataan keluarga.[73] Selanjutnya, Pemerintah Daerah menggunakan data dan informasi kependudukan tersebut digunakan sebagai dasar penetapan kebijakan, penyelenggaraan, dan pembangunan.[74] Oleh karenanya dengan mengingat betapa pentingnya data dan informasi kependudukan tersebut, maka Pemerintah daerah harus memastikan keakuratan data dan informasi kependudukan yang dikumpulkan. Sebagai konsekuensi, proses pengumpulan data tersebut harus menjadi prioritas dan dilaksanakan dengan baik. Hal ini sangat krusial karena tujuan pengumpulan data dan informasi tersebut adalah untuk dasar penetapan kebijakan, penyelenggaraan dan pembangunan, bukan saja pada tingkat daerah namun juga pada tingkat nasional.

Dalam rangka pengendalian penduduk dan pembangunan keluarga, pada tingkat daerah dibentuk Badan Kependudukan dan Keluarga Berencana Daerah (BKKBD) yang memiliki hubungan fungsional dengan Badan Kependudukan dan Keluarga Berencana Nasional (BKKBN). BKKBD mempunyai tugas dan fungsi melaksanakan pengendalian penduduk dan menyelenggarakan keluarga berencana di tingkat daerah.[75]

Selain tugas yang dibebankan kepada pemerintah daerah, setiap penduduk juga memiliki kesempatan untuk berperan serta dalam pengelolaan kependudukan dan pembangunan keluarga. Peran serta ini dapat dilakukan oleh individu, lembaga swadaya

---

73 Pasal 49 ayat (1) dan (2) Undang-Undang Nomor 52 Tahun 2009 tentang Perkembangan Kependudukan Dan Pembangunan Keluarga.

74 Pasal 49 ayat (3) Undang-Undang Nomor 52 Tahun 2009 tentang Perkembangan Kependudukan Dan Pembangunan Keluarga.

75 Pasal 57 Undang-Undang Nomor 52 Tahun 2009 tentang Perkembangan Kependudukan Dan Pembangunan Keluarga.

masyarakat, organisasi kemasyarakatan, organisasi profesi, dan pihak swasta.[76]

Perkembangan kependudukan dan pembangunan keluarga pada dasarnya merupakan pembangunan seluruh warga negara Indonesia yang dilakukan dalam rangka mencapai tujuan negara khususnya kesejahteraan bagi seluruh rakyat Indonesia.

---

76 Pasal 58 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 52 Tahun 2009 tentang Perkembangan Kependudukan Dan Pembangunan Keluarga.

BAB IV
LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS, DAN YURIDIS

A. PENGANTAR

Pembentukan peraturan perundang-undangan adalah tindakan hukum yang dasarnya adalah kewenangan membentuk peraturan perundang-undangan. Sebagai sebuah tindakan hukum maka pembentukan peraturan perundang-undangan, proses maupun produknya, harus dapat dibenarkan atau dijustifikasi dari berbagai segi atau aspek.

Landasan filosofis, sosiologis dan yuridis adalah dasar pembenar atau justifikasi bagi peraturan perundang-undangan supaya peraturan tersebut tidak sekadar ditetapkan sebagai produk dari tindakan kekuasaan, tetapi yang lebih substansial ialah peraturan perundang-undangan tersebut dapat diterima karena secara hakiki beralasan sehingga kemudian memiliki keberlakuan dalam soal-soal keharusan atau mewajibkan. Pengertian senada berlaku pula dalam pembentukan Peraturan Daerah. Supaya Peraturan Daerah yang dibentuk memenuhi kriteria sebagai hukum dalam hal kapasitas mengharuskannya maka Peraturan Daerah tersebut harus memenuhi kriteria keberlakuan yuridis dan evaluatif.

Yang dimaksud dengan kriteria keberlakuan yuridis ialah kaidah merupakan bagian dari suatu sistem kaidah tertentu yang di dalamnya kaidah-kaidah hukum itu saling menunjuk yang satu terhadap yang lain; kaidah hukum khusus yang lebih rendah

diderivasi dari kaidah hukum umum yang lebih tinggi.[77] Sementara yang dimaksud dengan kriteria keberlakuan evaluatif ialah kaidah hukum berdasarkan isinya (materinya) dipandang bernilai. Untuk sampai pada *judgment* bernilai/tidaknya suatu kaidah hukum (yang kemudian diberi bentuk/*form* sebagai peraturan perundang-undangan), ada dua pendekatan yang dapat dijadikan acuan. Pertama, kefilsafatan, yaitu berdasarkan isinya kaidah itu dipandang bernilai atau penting;[78] memperjuangkan nilai tertentu yang sifatnya *given* atau *a priori*. Kedua, kemasyarakatan atau sosiologis, yaitu masyarakat menerima atau menyetujui kaidah itu.[79] Bentuk penerimaan itu dapat lebih dikonkretkan dalam bentuk pernyataan kebutuhan oleh masyarakat atas keberadaan kaidah tersebut.

B. LANDASAN FILOSOFIS

Secara filosofis, pembangunan dan perkembangan kependudukan merupakan hakikat perwujudan dan pengamalan dari upaya mencapai tujuan bangsa yang diamanatkan dalam Pembukaan UUD NRI Tahun 1945 dan Batang Tubuh, pada Pasal 20, Pasal 26 ayat (2), Pasal 26 ayat (3), Pasal 28 B (ayat 1 dan 2) Pasal 28 C (ayat 1), dan Pasal 28 J ayat ( ). Untuk menciptakan situasi dan kondisi yang berkeadilan sosial maka urusan kepemerintahan sebagaimana yang diamanatkan oleh UUD 45 dalam alinea IV Pembukaan UUD 45 yaitu : melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial Agar keadilan

---

77 J.J.H. Bruggink, *Refleksi tentang Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1999, h. 150.
78 Ibid., h. 152-153.
79 Ibid., h. 152.

dan kesejahteraan umum ini dapat dicapai, maka setiap warga Negara Indonesia memiliki hak dan tanggungjawab sesuai kemampuannya masing-masing untuk sebanyak mungkin ikut serta dalam memajukan kesejahteraannya. Oleh karena itu diperlukan adanya kepastian hukum dalam bentuk Peraturan Daerah. Gagasan yang tertuang di dalam UUD 1945 merupakan salah satu alasan paling penting bagi kelahiran sebuah negara. Negara-bangsa Indonesia didirikan dengan perjuangan para pahlawan yang sangat berat, penuh darah dan air mata. Tujuan utama pendirian negara ini adalah untuk mewujudkan kesejahteraan rakyat yang lebih baik, lebih manusiawi dan bermartabat. Maka penciptaan kesejahteraan keluarga merupakan alasan paling mendasar bagi kelahiran bangsa ini. Hakikat pembangunan nasional sebagai pengamalan Pancasila dan UUD NRI Tahun 1945 adalah pembangunan manusia Indonesia seutuhnya dan pembangunan seluruh masyarakat Indonesia yang mencakup semua dimensi dan aspek kehidupan termasuk perkembangan kependudukan dan pembangunan keluarga untuk mewujudkan masyarakat adil dan makmur.

Penduduk sebagai sumber daya manusia merupakan faktor utama dalam pembangunan nasional. Sehubungan dengan itu, kebijaksanaan pembangunan di bidang kependudukan dan keluarga berencana ditujukan untuk meningkatkan kualitas sumber daya manusia dalam rangka mewujudkan mutu kehidupan masyarakat yang senantiasa meningkat.

Pemerintah daerah (dalam hal ini Pemerintahan Kota Salatiga) sebagai bagian dari sistem pemerintahan negara Republik Indonesia memiliki kewajiban dan tanggungjawab untuk turut serta mewujudkan tujuan utama pendirian negara yaitu mewujudkan kesejahteraan rakyat melalui perumusan berbagai program kerja dan kebijakan publik yang berorientasi pada kesejahteraan rakyat/penduduk Kota Salatiga. Salah satu kebijakan yang

dirumuskan adalah kebijakan tentang perkembangan kependudukan dan pembangunan keluarga di kota Salatiga.

C. LANDASAN SOSIOLOGIS

Berdasarkan hasil sensus tahun 2010, diketahui bahwa jumlah penduduk di Indonesia 237,6 juta jiwa. Bahkan Jumlah Penduduk Indonesia diproyeksikan Mencapai 270 Juta pada 2020.[80] Fenomena laju pertumbuhan penduduk secara nasional, juga terjadi dalam konteks wilayah kota Salatiga. Bahkan laju pertumbuhan penduduk di Kota Salatiga memiliki laju tertinggi ke tiga di Jawa Tengah.

Secara sosiologis, laju pertumbuhan jumlah penduduk ini akan menimbulkan kemiskinan struktural, ketelantaran, kondisi disharmoni, kerawanan keluarga dan tindak kejahatan yang akan menjadi pemicu terjadinya disintegrasi di masyarakat. Pada akhirnya akan menjadi beban pemerintah yang membutuhkan biaya pembangunan yang lebih besar. Hal ini, secara potensial akan mempengaruhi pertumbuhan dan pembangunan ekonomi. Untuk menjamin terpenuhinya hak penduduk dan untuk menghadapi tantangan sesuai dengan tuntutan perubahan pada tingkat lokal, nasional, dan global, maka perlu dilakukan pembaruan pembangunan perkembangunan kependudukan secara terencana, terarah, dan berkesinambungan. Dengan adanya pengaturan tentang pembangunan perkembangan kependudukan dalam bentuk peraturan daerah berarti pemerintah daerah sebagai kepenjangan tangan pemerintah pusat telah memberikan perlindungan jangka menengah dan jangka panjang yang berpihak kepada rakyat, sehingga hasil pembangunan dapat dirasakan oleh

---

80 https://databoks.katadata.co.id/datapublish/2019/09/13/jumlah-penduduk-indonesia-diproyeksikan-mencapai-270-juta-pada-2020

semua warga tanpa terkecuali sesuai dengan harkat dan martabat kemanusiaan.

Konfusius seorang filsafat Cina, membahas hubungan antara jumlah penduduk dan tingkat kesejahteraan masyarakat. Menurutnya jumlah penduduk yang besar akan menekan standar hidup masyarakat, terutama kalau jumlah penduduk dikaitkan luas tanah atau lahan pertanian yang tersedia untuk memenuhi kebutuhan penduduk. Ia menganggap ada suatu proporsi yang ideal antara luas tanah dan jumlah penduduk. Sebagai pemecahan masalah ia menganjurkan agar pemerintah memindahkan penduduk ke daerah yang masih kekurangan penduduk. Pemikir lainnya, Plato dan Ariestoteles menganjurkan jumlah penduduk yang tepat dan ideal untuk sebuah kota apabila sebuah kota tidak dapat menampung jumlah penduduk yang ada, maka diperlukan pembatasan kelahiran. Sebaliknya jika terjadi kekurangan penduduk, maka diperlukan intensif (pendorong) untuk menambah kelahiran.[81]

Sementara itu menurut teori Ester Boserop, dia menyimpulkan bahwa pertumbuhan penduduk justru menyebabkan dipakainya sistem pertanian yang lebih intensif disuatu masyarakat primitif dan meningkatnya output di sektor pertanian dan ia juga berpendapat bahwa penduduk berakibat dipilihnya sistem teknologi pertanian pada tingkat yang lebih tinggi. Dengan kata lain, inovasi (teknologi) ada lebih dahulu. Inovasi itu hanya menguntungkan bila jumlah penduduk lebih banyak. Dengan kata lain penduduk bukan sesuatu yang merisaukan tetapi penduduk justru mendorong diterapkannya suatu inovasi (teknologi) baru.[82]

---

81 Aditono, S. S., & Samosir, O. B. (2010). Dasar-dasar Demografi. Jakarta: Penerbit Salemba Empat

82 Subri, M. (2013). Ekonomi sumber daya manusia. Divisi Buku Perguruan Tinggi, RajaGrafindo Persada.

Berdasarkan pertimbangan sosiologis tersebut maka pemerintah kota Salatiga merasa perlu untuk melakukan langkah-langkah pengendalian laju pertumbuhan penduduk kota Salatiga, serta melakukan langkah-langkah pembangunan keluarga untuk meningkatkan kualitas hidup masyarakat kota Salatiga. Langkah tersebut dituangkan dalam perumusan kebijakan tentang perkembangan kependudukan dan pembangunan keluarga di kota Salatiga.

D. LANDASAN YURIDIS

Sesuai konsep keberlakuan yuridis maka suatu kaidah merupakan bagian dari sistem kaidah di mana di dalamnya kaidah-kaidah hukum itu saling menunjuk yang satu terhadap yang lain; kaidah hukum khusus yang lebih rendah diderivasi dari kaidah hukum umum yang lebih tinggi. Konsep keberlakuan yuridis tersebut memberikan makna bagi konsep landasan yuridis suatu peraturan perundang-undangan, dalam hal ini termasuk Peraturan Daerah, bahwa peraturan perundang-undangan lebih rendah divalidasi oleh peraturan perundang-undangan lebih tinggi. Berdasarkan konsepsi demikian maka peraturan perundang-undangan lebih rendah diderivasi dari peraturan perundang-undangan lebih tinggi sehingga peraturan perundang-undangan lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan lebih tinggi.

Sebagai asas umum, landasan yuridis untuk keberlakuan suatu peraturan perundang-undangan adalah adanya dasar kewenangan untuk membentuk peraturan perundang-undangan maupun adanya dasar materi muatan dari Peraturan Daerah yang dibentuk dikaitkan dengan peraturan perundang-undangan yang lain.

Adapun peraturan perundang-undangan yang relevan sebagai rujukan atau acuan dalam pembentukan Peraturan Daerah Kota Salatiga tentang Perkembangan Kependudukan dan Pembangunan Keluarga adalah:

1. Pasal 18 ayat (6) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan;
3. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, sebagaimana telah diubah beberapa kali, terakhir dengan Undang-Undang Nomor 9 tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah;
4. Undang–Undang Nomor 52 Tahun 2009 tentang Perkembangan Kependudukan dan Pembangunan Keluarga;
5. Peraturan Pemerintah Nomor 87 Tahun 2014 tentang Perkembangan Kependudukan dan Pembangunan Keluarga, Keluarga Berencana, dan Sistem Informasi Keluarga;
6. Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan;
7. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah.

BAB V
JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN DAN RUANG LINGKUP MATERI MUATAN PERDA

A. JANGKAUAN PENGATURAN

Pembentukan Perda Kota Salatiga tentang Perkembangan Kependudukan dan Pembangunan Keluarga memiliki jangkauan pengaturan sebagai berikut. *Pertama***,** memenuhi tuntutan delegasi pengaturan (*delegated legislation*) sebagaimana diatur dalam UU No. 23 Tahun 2014 maupun peraturan pelaksanaannya. Asas delegasi pengaturan (*delegated legislation*) menghendaki adanya pengaturan secara khusus terkait sesuatu materi yang didelegasikan.

*Kedua***,** mengakomodir pertimbangan kebutuhan khusus daerah (aspek lokalitas). Ruang untuk penyerapan kebutuhan khusus daerah melalui pengaturan ke dalam peraturan daerah sangat terbuka lebar. Materi muatan yang demikian dijamin secara spesifik oleh undang-undang. Materi muatan peraturan daerah tersebut adalah penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan; penjabaran lebih lanjut ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi; serta materi muatan lokal sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan (Pasal 236 ayat [3] & [4] UU No. 23 Tahun 2014). Ketentuan ini sejalan dengan Pasal 14 UU No. 12 Tahun 2011 yang menentukan bahwa materi muatan Peraturan Daerah adalah "materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan serta menampung kondisi khusus daerah dan/atau penjabaran lebih lanjut Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi."

Jangkauan pengaturan Naskah Akademik ini yaitu pembentukan Perda yang mengatur mengenai Perkembangan Kependudukan dan Pembangunan Keluarga di Kota Salatiga. Pada saat ini kondisi dan permasalahan perkembangan kependudukan dan pembangunan keluarga di Kota Salatiga cukup kompleks dan terjadi dalam beberapa dimensi. Kondisi ini membutuhkan peran negara (pemerintah) untuk memastikan terselenggaranya perkembangan kependudukan dan pembangunan keluarga yang baik. Salah satu bentuk campur tangan pemerintah yaitu menyusun regulasi terkait perkembangan kependudukan dan pembangunan keluarga, berupa Perda.

B. ARAH PENGATURAN

Berdasarkan jangkauan pengaturan sebagaimana diuraikan sebelumnya, maka rancangan Perda Kota Salatiga mengenai Perkembangan Kependudukan dan Pembangunan Keluarga diarahkan pada pengaturan mengenai: (1) kewenangan daerah dalam melakukan pengaturan mengenai perkembangan kependudukan dan pembangunan keluarga dengan mencakup dua hal: yang harus diatur (atau boleh diatur) dan yang tidak boleh diatur; (2) materi lain sebagai dampak dari kewenangan daerah diatas adalah elaborasi tentang tindak-tindak pemerintahan yang relevan dengan kegiatan perkembangan kependudukan dan pembangunan keluarga. Pengaturan ini menjadi inti dari pengaturan tentang perkembangan kependudukan dan pembangunan keluarga. Pengaturan demikian menggambarkan keseluruhan upaya yang ditempuh oleh pemerintah (tentu saja tanpa menutup kemungkinan adanya ruang untuk partisipasi atau peran serta masyarakat) dalam memberikan perlindungan dalam hal perkembangan kependudukan dan pembangunan keluarga.

Sebagaimana telah dijelaskan dalam landasan teoretis BAB II kewenangan pada hakikatnya merupakan prasyarat bersifat *a priori* sebelum pemerintah dapat melakukan tindak pemerintahan. Karena tindakan pengaturan mengenai perkembangan kependudukan dan pembangunan keluarga maka diperlukan kewenangan pemerintahan yang akan menjadi dasar bertindak dalam melakukan kegiatan perubahan bentuk hukum. Secara teoretis, berkaitan dengan kewenangan, berlaku asas atau prinsip bahwa tanpa kewenangan maka pemerintah tidak dapat melakukan tindak pemerintahan. Lebih lanjut, asas atau prinsipnya lagi, kewenangan pemerintahan tersebut harus bersumber dari atau ditentukan oleh peraturan perundang-undangan, dalam hal ini adalah peraturan daerah itu sendiri. Beranjak dari pengertian tersebut maka tindak pemerintahan dalam rangka pengaturan perkembangan kependudukan dan pembangunan keluarga harus didahului terlebih dahulu oleh proses pemberian kewenangan (*power-conferring rules*) kepada pemerintah melalui peraturan daerah.

C. RUANG LINGKUP MATERI MUATAN

Bagian ini akan mem-*breakdown* lebih rinci arah pengaturan rancangan Perda Kota Salatiga tentang Perkembangan Kependudukan dan Pembangunan Keluarga. Atas dasar pemahaman tersebut maka berikut adalah rincian ruang lingkup materi muatan Raperda:

1. **Ketentuan Umum**. Bab ini umum memuat istilah-istilah atau definisi atau akronim yang digunakan dalam Perda;
2. **Asas, Maksud dan Tujuan**. Bab ini memuat ketentuan-ketentuan tentang asas-asas, maksud dan tujuan dibentuknya Perda tentang Perkembangan Kependudukan dan Pembangunan Keluarga;

3. **Perkembangan Kependudukan**; Bab ini menguraikan tentang kebijakan daerah yang meliputi peningkatan kualitas penduduk, pengembangan kuantitas penduduk, dan pengarahan mobilitas penduduk; dengan berpedoman pada kebijakan Pemerintah;
4. **Pembangunan keluarga,** Bab ini menguraikan tentang kebijakan daerah dalam rangka mewujudkan keluarga berkualitas yang hidup dalam lingkungan yang sehat;
5. **Kewenangan dan Tanggung jawab Pemerintah Daerah;** Bab ini menguraikan lingkup kewenangan dan tanggung jawab pemerintah daerah dalam perkembangan kependudukan dan pembangunan keluarga;
6. **Adovokasi;** Bab ini berisi upaya untuk mendukung perkembangan kependudukan dan pembangunan keluarga;
7. **Komunikasi, Informasi, dan Edukasi**; Bab ini menguraikan tentang komunikasi, informasi dan edukasi dalam rangka perkembangan kependudukan dan pembangunan keluarga;
8. **Peran serta Masyarakat**; Bab ini berisi peran yang dapat dilakukan oleh masyarakat dalam rangka perkembangan kependudukan dan pembangunan keluarga;
9. **Koordinasi dan Evaluasi**; Bab ini mengatur tentang koordinasi dan evaluasi dalam upaya untuk melaksanakan hal-hal yang diperlukan terkait perkembangan kependudukan dan pembangunan keluarga;
10. **Pembiayaan**; Bab ini mengatur tentang sumber-sumber pembiayaan untuk menjalankan berbagai program dan kegiatan terkait perkembangan kependudukan dan pembangunan keluarga;
11. **Ketentuan Peralihan;**
12. **Ketentuan Penutup**.

BAB VI
PENUTUP

A. KESIMPULAN

Berdasarkan hasil kajian yang dilakukan maka dapat disimpulkan bahwa kehendak Pemerintah Kota Salatiga melakukan pembentukan Perda tentang Perkembangan Kependudukan dan Pembangunan Keluarga memiliki landasan filosofis, sosiologis, dan yuridis, sebagaimana dikemukakan berikut:

1. Secara filosofis, pembangunan perkembangan kependudukan dan pembangunan keluarga merupakan hakikat perwujudan dan pengamalan dari upaya mencapai tujuan bangsa, dan mengingat pula bahwa penduduk merupakan pelaku sekaligus sasaran dalam hal perkembangan kependudukan dan pembangunan keluarga ini.
2. Secara sosiologis, pembentukan Perda tersebut didasarkan pada kebutuhan masyarakat sehingga perlu dilakukan pembaruan pembangunan perkembangan kependudukan secara terencana, terarah, dan berkesinambungan
3. Secara yuridis, ada dasar kewenangan untuk membentuk peraturan perundang-undangan, dalam hal ini terkait perkembangan kependudukan dan pembangunan keluarga, maupun adanya dasar materi muatan dari Peraturan Daerah yang dibentuk dikaitkan dengan peraturan perundang-undangan yang lain.

Oleh karenanya menjadi beralasan manakala Pemerintah Kota Salatiga berkehendak membentuk Perda terkait Perkembangan Kependudukan dan Pembangunan Keluarga untuk disesuaikan dengan kebutuhan masyarakat dan daerah.

B. SARAN

Agar perubahan Perda *a quo* berhasil guna dan berdaya guna, perlu memperhatikan kajian akademik atau pemikiran yang ada dalam Naskah Akademik ini. Selain itu, perlu diupayakan agar dalam penyusunannya melibatkan pihak-pihak terkait (*stake holders*) sehingga sedari awal ada keterlibatan mereka, yang pada gilirannya materi muatan penyesuaian Perda ini bersifat populis.

DAFTAR PUSTAKA

Buku dan lain-lain;

Aditono, S. S., & Samosir, O. B. (2010). Dasar-dasar Demografi. Jakarta: Penerbit Salemba Empat

Admaja, M. F., Kalalinggi, R., & Alaydrus, A. (2019). Peran Dinas Pengendalian Penduduk Dan Keluarga Berencana (DPPKB) Dalam Pengendalian Pertumbuhan Penduduk Di Kota Samarinda. eJournal Ilmu Pemerintahan, 2019, 7 (2): 983-994

Afandi, M. I., & Warjio, W. (2016). Implementasi Peraturan Daerah Kabupaten Asahan Nomor 11 Tahun 2011 Tentang Pajak Daerah Dalam Pencapaian Target Pajak Bumi Dan Bangunan Perdesaan Dan Perkotaan (Studi Deskriptif Di Kelurahan Bunut Barat Kecamatan Kota Kisaran Barat). Jurnal Administrasi Publik: Public Administration Journal, 5(2).

Baron, R. A dan Donn Byrne.(2003). Psikologi Sosial. Jakarta: Erlangga.

Bronwen Morgan & Karen Yeung, An Introduction to Law and Regulation - Text and Materials, Cambridge University Press, Cambridge, 2007, Hal. 221.

Chair, A., & Kariono,(2011). Profesionalisme Aparatur Birokrasi (Studi pada Dinas Kependudukan, Keluarga Berencana dan Catatan Sipil Kabupaten Labuhan Batu), Jurnal Administrasi Publik, 1 (1): 1-6

Christiani, C., Tedjo, P., & Martono, B. (2014). Analisis Dampak Kepadatan Penduduk Terhadap Kualitas Hidup Masyarakat Provinsi Jawa Tengah. Serat Acitya, 3(1), 102.

Clayton, R.R., (2003). Family, marriage, and social change. Heath.

Duvall & Logan. (1986). Marriage & Family Development. New York: Harper & Row Publisher.

Edwards, George C, III. 1980. Implementing Public Policy. Washington Dc : Texas A & M University. Congretional Quarterly Press

Faqih, A. (2010). Kependudukan: Teori, Fakta dan Masalah. Deepublish

Hakim, A. (2004). Ekonomi Pembangunan, Cetakan kedua, September. Yogyakarta: Ekonisia.

Irawan, S. M. (2002). Ekonomi Pembangunan, Edisi Keenam. BPFE, Yogyakarta.

J.J.H. Bruggink, *Refleksi tentang Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1999, h. 150.

Jones, C. O. (1996). Pengantar Kebijakan Publik (Publik Policy) Terjemahan Ricky Ismanto,. Jakarta: Penerbit PT Raja Grafindo Persada.

Karyani, L., & Ardana, D. M. J. (2018). Peranan PLKB dalam Penyebaran Informasi Tentang KB Kepada Masyarakat di Desa Sudaji Kecamatan Sawan. Locus, 9(1).

Kasali, R. (1995). Manajemen periklanan. Jakarta: Grafiti.

Lintjewas, O., Tulusan, F., & Egetan, M. (2016). Evaluasi Kebijakan Pemberian Bantuan Pengembangan Usaha Mina Perdesaan di Kabupaten Minahasa Selatan. . JURNAL ILMIAH SOCIETY, 2(20). .

Muta'Ali, L. (2015). Teknik Analisis Regional Untuk Perencanaan Wilayah, Tata Ruang dan Lingkungan. Yogyakarta: Badan Penerbit Fakultas Geografi Universitas Gadjah Mada, 347.

N.M. Spelt & J.B.J.M. ten Berge, *Pengantar Hukum Perizinan*, Surabaya: Yuridika, 1993, h. 1.

Narwoko, D., & Suyanto, B. (2005). Sosiologi Teks Pengantar. Jakarta: Prenada Media.

Noveria, M. (2011). Pertumbuhan Penduduk dan Dampaknya Terhadap Kesejahteraan. Di dalam: Suhendra F, Hartiningsih RW, editor. Pertumbuhan Penduduk dan Kesejahteraan. Jakarta (ID): LIPI Press, hlm, 1-22.

Paul B. Horton. (1987).Sosiologi. Jakarta:Erlangga.

Poli, Carla, (2002). Pengantar Ilmu Ekonomi Buku Panduan Mahasiswa. Penerbit PT Prenhallindo, Jakarta.

Praptohardjo, U. (1996). Peran Serta Masyarakat Dalam Kependudukan Dan Keluarga Berencana. Diponegoro University Press, Semarang.

Purba, J. (2002). Pengelolaan Lingkungan Sosial. Yayasan Obor Indonesia.

Ramdhani, A., & Ramdhani, M. A. (2017). Konsep Umum Pelaksanaan Kebijakan Publik. Jurnal Publik, 11(1), 1-12.

Subri, M. (2003). Ekonomi sumber daya manusia. Divisi Buku Perguruan Tinggi, RajaGrafindo Persada.

Sunarto, K. (2000). Pengantar Sosiologi Edisi Kedua. Jakarta: Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia.

Susanti, P. (2016). Partisipasi Masyarakat Dalam Upaya Pengendalian Penduduk Melalui Program Kampung Kb Di Kelurahan Situsaeur Kecamatan Bojongloa Kidul Kota Bandung (Doctoral dissertation, Universitas Pendidikan Indonesia).

Tatuhe, S., Laloma, A., & Pesoth, W. (2016). Peranan Pemerintah Daerah Dalam Pengendalian Pertumbuhan Penduduk (Suatu Studi di Badan Keluarga Berencana dan Pemberdayaan Perempuan Kabupaten Kepulauan Talaud). Jurnal Administrasi Publik, 1(37).

Todaro, M. P., & Smith, S. C. (2000). Pembangunan Ekonomi di Dunia Ketiga Jilid 1. Edisi Kedelapan, diterjemahkan oleh Haris Munandar, Jakarta: Penerbit Erlangga.

Uchjana, O. (2003). Ilmu, teori dan filsafat komunikasi. Bandung: PT Citra Aditya Bakti.

Wulandari, T. (2008). Persepsi dan Partisipasi Masyarakat Terhadap Program Keluarga Berencana (Penelitian di Desa Panggungharjo, Kec. Sewon, Kab. Bantul). DIMENSIA: Jurnal Kajian Sosiologi, 2(1).

Zuhriyah, L. (2012). Revitalisasi Peran Petugas Lapangan Keluarga Berencana (Plkb) dalam Meningkatkan Peserta Keluarga Berencana (Kb)(Studi di Kecamatan Banyumanik Kota Semarang). Jurnal Kesehatan Masyarakat Universitas Diponegoro, 1(2).

Peraturan Perundang-undangan:

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 52 Tahun 2009 tentang Perkembangan Kependudukan Dan Pembangunan Keluarga.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah

Website:

https://id.wikipedia.org/wiki/Penduduk

https://id.wikipedia.org/wiki/Keluarga

Https://disdaldukkb.salatiga.go.id/program-kegiatan/

https://jateng.bps.go.id/statictable/2017/10/26/1533/jumlah-penduduk-dan-laju-pertumbuhan-penduduk-menurut-kabupaten-kota-di-provinsi-jawa-tengah-2015-2018.html

https://databoks.katadata.co.id/datapublish/2019/09/13/jumlah-penduduk-indonesia-diproyeksikan-mencapai-270-juta-pada-2020

https://www.kompasiana.com/novitamandasari/5b0bd98acf01b464fc373f32/membangun-indonesia-melalui-pembangunan-keluarga