

PENDEWASAAN USIA PERKAWINAN MEWUJUDKAN KELUARGA SEJAHTERA MENUJU KUALITAS KELUARGA DITINJAU DARI UU No. 10 TAHUN 1992

Oleh :

Isetyowati Andayani*)



Pendewasaan usia perkawinan merupakan salah satu kebijaksanaan pemerintah di bidang kependudukan, melalui program Keluarga Berencana. Pendewasaan usia perkawinan diharapkan mampu mencetak keluarga-keluarga yang berkualitas yaitu terbentuknya keluarga kecil bahagia dan sejahtera yang pada akhirnya menjadi sumber daya dari pembangunan yang optimal dan mandiri. Pendewasaan usia perkawinan disyaratkan bahwa

usia ideal untuk melangsungkan perkawinan yaitu untuk wanita tidak kurang dari 20 tahun dan untuk pria tidak kurang dari 25 tahun.

I. Latar Belakang

Terbentuknya suatu keluarga, adalah karena adanya suatu ikatan batin yang sungguh-sungguh antara pria dengan seorang wanita yang diwujudkan dalam suatu perkawinan. Dalam UU No. 1/1974 *tentang perkawinan*, pasal 1 menyatakan, "perkawinan" ialah *ikatan lahir batin antara seorang pria dengan seorang wanita sebagai suami istri dengan tujuan membentuk rumah tangga yang bahagia dan kekal berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa.*

Dalam Pembangunan Nasional, keberadaan keluarga sebagai unit terkecil dalam masyarakat, mempunyai arti penting. Hakekat pembangunan nasional sebagai pengamalan Pancasila adalah pembangunan manusia Indonesia seutuhnya dan pembangunan seluruh masyarakat Indonesia.

Di tengah makin membengkaknya jumlah keluarga di Indonesia yang pada tahun 1990-an saja diperkirakan berjumlah 42 juta keluarga, maka permasalahan inti yang mengedepan berkaitan dengan keluarga di masa yang akan

datang adalah bagaimana menjadikan keluarga itu sebagai sumber daya pembangunan yang potensial. (Bambang Sunggono, 1994:155).

Sedangkan sasaran utama Pembangunan Jangka Panjang adalah terciptanya kualitas manusia dan kualitas masyarakat Indonesia yang maju dalam suasana tenteram dan sejahtera lahir dan batin, dalam tata kehidupan masyarakat, bangsa dan negara yang berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945, dalam suasana kehidupan bangsa Indonesia yang serba serasi, selaras, dan berkesinambungan dalam hubungan antara sesama manusia, manusia dengan masyarakat dan manusia dengan alam lingkungannya, serta bertaqwa kepada Tuhan Yang Maha Esa.

Dalam kaitannya dengan hal tersebut, perlu diupayakan perkembangan kependudukan dan pembangunan keluarga sejahtera dengan tujuan terwujudnya keserasian, keselarasan, dan keseimbangan kuantitas, kualitas dan persebaran penduduk serta terwujudnya kualitas keluarga sejahtera dalam rangka membangun manusia Indonesia seutuhnya, sesuai dengan tujuan Pembangunan Nasional Indonesia. Dengan terwujudnya kualitas keluarga sejahtera akan mendorong terciptanya kualitas

*)Dosen tetap Fakultas Hukum Universitas Wijaya Kusuma Surabaya

kependudukan. Pemerintah menetapkan kebijaksanaan penyelenggaraan pengembangan kualitas penduduk yang diatur dengan peraturan perundang-undangan (pasal 11 ayat 1 UU No. 10/1992).

Untuk mewujudkan pembangunan keluarga sejahtera, Pemerintah menetapkan kebijaksanaan upaya penyelenggaraan keluarga berencana hal ini dimuat dalam pasal 16 ayat 1 UU No. 10/1992. Yang dimaksud Keluarga Berencana (selanjutnya disingkat KB) adalah upaya peningkatan kepedulian dan peran serta masyarakat melalui pendewasaan perkawinan, pengaturan kelahiran, pembinaan ketahanan keluarga, peningkatan kesejahteraan keluarga untuk mewujudkan keluarga kecil, bahagia dan sejahtera (pasal 1 ayat 12 UU No. 10/1992).

Kalau membaca tersebut di atas, bahwa KB jangkauannya "tidak hanya pengaturan kelahiran saja", yang dalam masyarakat sering dikenal dengan program mengurangi jumlah mempunyai anak dengan kontrasepsi, yang ideal dua anak cukup, laki-laki atau perempuan saja. Di samping itu juga adanya program "pendewasaan usia perkawinan", yang pada dewasa ini memang digalakkan, oleh pemerintah.

II. Pendewasaan Perkawinan

Adanya suatu "Perkawinan" mempunyai hubungan yang erat dengan kependudukan, karena dengan adanya suatu perkawinan berarti pasangan Usia Subur (PUS) bertambah. Dengan bertambahnya PUS lebih cepat dapat mengakibatkan tingginya angka kelahiran.

Seperti yang telah diketahui, bahwa program Nasional Kependudukan dan Keluarga Berencana (KKB) adalah program seluruh Indonesia, oleh karena itu untuk mensukseskan serta melembagakan program KKB tersebut, memang banyak hal-hal yang harus dilaksanakan, tetapi salah satu diantaranya adalah "Pendewasaan Usia Perkawinan".

Pengertian Pendewasaan Usia Perkawinan, (selanjutnya disingkat PUP) itu sendiri memang tidak dijelaskan dalam UU No.10/1992. Tetapi pendewasaan usia perkawinan itu dalam

UU No. 10/1992 merupakan salah satu upaya KB untuk mewujudkan keluarga kecil, bahagia, dan sejahtera (dalam pasal 1 ayat 12).

Berkaitan dengan PUP, UU, Perkawinan No. 1/1974 dan Peraturan Pemerintah No. 9 Tahun 1975, menetapkan bahwa usia minimum bagi wanita yang akan menikah adalah 16 tahun dan bagi pria 19 tahun. Ini kalau diperintahkan merupakan suatu aturan yang dapat mendorong untuk para pemuda dan pemudi melakukan penundaan usia perkawinan, terutama bagi perkawinan di bawah umur yang sering dilakukan di pedesaan, tetapi usia tersebut (16 tahun dan 19 tahun) bukan berarti tepat untuk melangsungkan perkawinan.

Umur seorang ibu ternyata memegang peranan sangat penting di dalam menentukan keselamatan suatu kehamilan. Saat yang terbaik bagi seorang ibu untuk melahirkan/hamil/memelihara dan membesarkan anaknya adalah antara 20-23 tahun. Kehamilan pada seorang ibu di bawah umur 20 tahun ataupun di atas 30 tahun sudah membawa peningkatan berbagai penyulit. Makin jauh di bawah 20 tahun ataupun naik jauh di atas 30 tahun, makin besar pula resiko yang di hadapi si ibu maupun anaknya. Perkawinan di bawah 20 tahun atau antara 13 - 19 tahun disebut juga sebagai perkawinan usia muda/perkawinan belasan tahun. (H.A.R. Syarial, 1984;1).

Seperti telah kita ketahui bersama, bahwa perodesubur seorang wanita utnyk dapat melahirkan antara 15-44 tahun, sedangkan periode subur yang baik dan paling sehat seorang ibu melahirkan antara 20-30 tahun dengan penjarangan 3 tahun antara kelahiran 1 (satu) anak dengan anak berikutnya. Sehubungan dengan itu dalam usaha peningkatan usia perkawinan diharapkan dapat terlaksana di atas umur 20 tahun. (kepala BKKBN Sumatra barat; 1984).

Hal tersebut, menunjukkan bahwa usia perkawinan menurut UU No. 1/1974, sebenarnya pembuat UU sudah berupaya meningkatkan usia calon suami dan istri, tetapi apabila calon suami istri, usia perkawinan paling sedikit untuk laki 19 tahun untuk perempuan 16 tahun, ini sebenarnya masih terlalu muda, yang akibatnya mempunyai pengaruh terhadap kesehatan ibu dan anak.

Dalam perkawinan ada faktor-faktor yang mempengaruhi baik jasmani (persyaratan biologis) maupun sosial ekonomi. (persyaratan sosial ekonomi).

- Persyaratan Biologis

Perkawinan dipandang dari segi jasmani adalah usaha penyaluran naluri untuk memenuhi

h a j a t syahwatnya agar mendapatkan ketenangan jiwa. Selain i t u perkawinan j u g a bertujuan

untuk memperoleh keturunan sebagai pewaris dan penerus kedua orang tuanya dikemudian hari. Berdasarkan hasil penelitian, wanita yang paling baik untuk melahirkan pada usia masih muda (usia dibawah 20 tahun) dapat menimbulkan akibat buruk bagi kesehatan ibu dan anak yang dilahirkan karena kesehatan bayi sangat dipengaruhi pada usia ibu pada waktu melahirkan.

- Persyaratan Sosial Ekonomi

Pada umumnya masalah sosial ekonomi menjadi persoalan yang dapat menentukan kelangsungan hidup keluarga, terutama pada tahun-tahun pertama dalam perkawinan. Mereka yang melakukan perkawinan pada usia muda pada umumnya belum sempat/belum mempunyai pendidikan dan ketrampilan yang cukup, sehingga tidak bisa mendapatkan lapangan pekerjaan dengan penghasilan cukup/memadai. Penghasilan yang rendah menyebabkan kurangnya fasilitas yang dapat diberikan untuk memenuhi kebutuhan sandang, pangan, perumahan dan kesehatan bagi anggota keluarga. Hal tersebut dapat menimbulkan banir-banir penyebab keretakan bahkan kegagalan rumah tangga (Anonimous, 1992;5-6)

Kalau melihat dari faktor-faktor tersebut, baik syarat biologis maupun syarat sosial ekonomi, maka saat yang terbaik dan yang lebih tepat untuk melangsungkan perkawinan bagi lelaki

setelah usia 25 tahun, sedangkan bagi perempuan setelah usia 20 tahun, sebab pada usia perkawinan ini baik lelaki maupun perempuan sudah benar siap dan matang secara fisik dan kejiwaan. Seorang lelaki sebagai suami, mempunyai tugas mencari dan memberikan nafkah keluarga. Sebaliknya seorang perempuan sebagai istri selain membantu suami juga mengandung, melahirkan, mendidik, dan membesarkan anak-anak. Suami/istri yang lemah baik fisik dan ekonominya tidak akan dapat memenuhi tugas kewajiban tersebut dengan baik.

Dengan usia lelaki di atas 25 tahun, dan perempuan di atas 20 tahun, hal ini bertujuan pula agar Norma Keluarga Kecil Bahagia dan Sejahtera (NKKBS), dapat dicapai dengan sebaik-baiknya.

Dari hal tersebut di atas, pengertian PUP khususnya bagi pemuda-pemudi yang akan melangsungkan perkawinan, yaitu yang utama menghindari perkawinan usia muda/belasan tahun. Dengan PUP akan dapat menjaga kesehatan wanita saat melahirkan, maupun kesehatan anak, juga diharapkan akan dapat memperpendek masa melahirkan bayi seorang wanita, yang akibatnya bisa menurunkan tingkat kelahiran yang nantinya berkaitan dengan jumlah penduduk. Bagi pria akan lebih memantapkan untuk menjadi Kepala Keluarga di rumah tangganya, baik dia sebagai suami maupun sebagai ayah dari anak-anaknya, untuk terciptanya rumah tangga yang bahagia, sehat dan sejahtera.

III. Pendewasaan Usia Perkawinan Berkaitan dengan Sub Sistem Kependudukan

PUP merupakan salah satu bentuk pendekatan secara tidak langsung untuk tujuan menurunkan tingkat fertilitas dengan melalui pendekatan kebijaksanaan kependudukan yang terpadu.

mereka yang melakukan perkawinan pada usia muda pada umumnya belum sempat atau belum mempunyai pendidikan dan ketrampilan yang cukup,.....

Dengan adanya upaya Pemerintah meningkatkan PUP, apabila berhasil akan mengakibatkan penurunan perkawinan pada usia muda (dalam hal ini usia belasan tahun).

Sedangkan perkawinan dalam usia muda mempunyai pengaruh terhadap meningkatnya kelahiran yaitu antara lain:

- a. Masa subur lebih lama sehingga dapat melahirkan banyak anak.
- b. Pertumbuhan Pasangan Usia Subur (PUS) lebih cepat yang berakibat pada tingginya angka kelahiran (Buku Pegangan KB, 1992:8).

Di samping hal tersebut perkawinan usia muda dapat mengakibatkan bahwa:

- a. Tingkat kematian ibu lebih meningkat.
- b. Tingkat kematian anak lebih meningkat.

Untuk mengetahui bahwa PUP berkait dengan sub sistem kependudukan, maka diketahui dulu tentang kependudukan dan sistem Kependudukan Indonesia.

Yang dimaksud dengan kependudukan ialah:

- (1) semua hal ihwal yang berkaitan dengan besar, susunan, persebaran, pertumbuhan, ciri-ciri, kualitas, kesejahteraan, serta kondisi lingkungan penduduk di Indonesia;
- (2) semua orang yang bertempat tinggal dalam suatu batas wilayah, tertentu dan mempunyai ciri perilaku demokratis sebagai hasil interaksi unsur utamanya, yaitu fertilitas, mortalitas, morbiditas, dan mobilitas.

Dengan demikian Sistem Ke-pendudukan Indonesia dasarnya adalah Pancasila, dan isinya terdiri dari sub sistem fertilitas, subsistem mortalitas, subsistem kualitas hidup, dan subsistem penyebaran (Hermien Hadiati Koeswadji, 1993:3).

Apabila PUP dikaitkan dengan sub sistem kependudukan, maka termasuk dalam sub sistem fertilitas, karena merupakan upaya pengaturan kelahiran dengan tujuan mengurangi jumlah penduduk dengan mewujudkan kualitas manusia. Di samping itu juga merupakan perwujudan sub sistem mortalitas, karena adanya upaya mengurangi penurunan angka kematian.

PUP merupakan sub sistem kependudukan yang merupakan suatu proses

yang berkaitan antara sub sistem fertilitas, sub sistem kualitas hidup dan sub sistem mortalitas, sehingga tepatlah bahwa PUP merupakan salah satu program pemerintah dalam menetapkan kebijaksanaan pengendalian kuantitas penduduk yang diatur dengan peraturan perundang-undangan (tersirat dalam pasal 10 ayat 1, 3 UU No. 10/1992).

Dengan demikian PUP merupakan salah satu program kebijaksanaan Pemerintah melalui Keluarga Berencana untuk mengurangi kelahiran dan mengurangi kematian menuju keluarga kecil bahagia sejahtera, yang bertujuan membentuk kualitas penduduk Indonesia.

IV. Keluarga Sejahtera

Dalam penjelasan UU No. 10/1992 dikatakan bahwa, upaya pembangunan keluarga sejahtera, termasuk keluarga berencana, bukan hanya semata-mata untuk pengurangan kelahiran, tetapi juga untuk menciptakan keluarga bahagia dan sejahtera.

Dalam keikutsertaan (partisipasi) pembangunan nasional, keluarga sebagai unit terkecil dalam masyarakat mempunyai arti yang penting baik keberadaannya maupun peranannya.

Sedangkan keluarga adalah unit terkecil yang terdiri dari suami-istri, atau suami-istri dan anaknya, atau ayah dan anaknya atau ibu dan anaknya (pasal 1 ayat 10 UU No. 10/1992).

GBHN 1993 memberikan arahan bahwa pembangunan keluarga sejahtera diarahkan kepada terwujudnya kehidupan keluarga sebagai wahana persemaian nilai-nilai agama dan nilai-nilai luhur budaya bangsa guna meningkatkan kesejahteraan keluarga dan membina ketahanan keluarga agar mampu mendukung kegiatan pembangunan. Perlu ditumbuh kembangkan kesadaran masyarakat akan pentingnya norma keluarga kecil bahagia dan sejahtera yang dilandasi oleh rasa tanggung jawab, kesukarelaan, nilai-nilai agama, nilai-nilai luhur budaya bangsa (Bambang Sunggono; 195).

Mengenai pengertian keluarga sejahtera menurut pasal 1 ayat 11 UU No. 10/1992, adalah keluarga yang dibentuk berdasarkan atas

perkawinan yang sah, mampu memenuhi kebutuhan hidup spiritual dan materiil yang layak, bertaqwa kepada Tuhan Yang Maha Esa, memiliki hubungan yang serasi, selaras, dan seimbang antara anggota dan antara keluarga dengan masyarakat dan lingkungan.

Hal tersebut menunjukkan bahwa untuk mewujudkan keluarga sejahtera, harus dapat menunjukkan kememandiriannya sebagai keluarga yang mampu memenuhi kebutuhan hidupnya yaitu tidak hanya spiritual atau materiil saja, tetapi memenuhi keduanya. Sedangkan keluarga tersebut harus didasarkan pada perkawinan yang "sah" (diatur dalam pasal 2 ayat 1, 2 UU No.1/1974). Guna kepentingan pembangunan keluarga sejahtera UU No. 10/1992 telah menormakan dasar-dasar pembangunan sejahtera sebagai pelaksana dari Arahan GBHN. Pasal yang relevan dengan dasar-dasar pembangunan keluarga sejahtera dapat ditemui dalam pasal 1 ayat 4, 5, 10, 11, 12, 13, 15 UU No. 10 tahun 1992.

Dalam pembangunan keluarga sejahtera di atas, maka menurut Undang-Undang ini mencakup pula kualitas keluarga yang meliputi kondisi keluarga yaitu aspek kesehatan, pendidikan, ekonomi, sosial budaya, kemandirian keluarga, mental spiritual, materiil, serta nilai-nilai keagamaan, yang telah melembaga dan terwujud dalam suatu keluarga dalam upaya mencapai "keluarga sejahtera". Apabila gambaran keluarga seperti yang dipikirkan itu, hal itu merupakan gambaran yang ideal dari bentuk "keluarga yang berdasarkan Pancasila", dan apabila kita sejajarkan dari konsep GBHN dalam pelaksanaannya merupakan kerangka untuk mencapai manusia Indonesia seutuhnya.

V. Pengaruh Usia Perkawinan terhadap Kehidupan Keluarga Sejahtera

Dalam menentukan usia perkawinan yang berkaitan dengan reproduksi bagi seorang perempuan, dapat dibagi dalam tiga bagian yaitu :

1. Reproduksi muda yaitu bila seorang perempuan itu hamil dan melahirkan bayi dalam usia 15 sampai 20 tahun.
2. Reproduksi sehat bila seorang perempuan itu

hamil dan melahirkan bayi dalam usia 20 sampai 25 tahun.

3. Reproduksi tua bila seorang perempuan itu hamil dan melahirkan bayi dalam usia antara 30 sampai 35 tahun.

Bila seorang perempuan menginginkan bayinya dilahirkan dalam keadaan sehat, maka dia harus hamil dan melahirkan dalam usia 20 sampai 25 tahun.

Usia subur bagi seorang laki-laki dimulai sejak akilbaliq antara 12 sampai 15 tahun hingga usia yang tidak terbatas, tetapi yang paling baik berkaitan dengan kematangan sebagai kepala keluarga adalah usia 25 tahun ke atas.

Dalam menentukan usia perkawinan yang sesuai dengan tujuan terwujudnya keluarga yang sehat, maka persyaratan biologis dan sosial ekonomi yang dapat dipakai sebagai penentuan usia perkawinan yang tepat.

Penentuan usia perkawinan penting, karena apabila perkawinan dan melahirkan pada usia muda (usia di bawah 20 tahun), dapat menimbulkan akibat buruk, antara lain : (Anonim, buku Pedoman KB; 5-6).

a. Kematian Ibu

Banyak penelitian telah membuktikan, bahwa Ibu yang melahirkan di bawah 20 tahun mendatangkan resiko kematian yang lebih tinggi dibandingkan dengan Ibu yang melahirkan pada umur 20 - 30 tahun.

b. Kematian Bayi

Bayi yang lahir dari Ibu muda (usia kurang dari 20 tahun), lebih sering mengalami kejadian prematuritas yaitu lahir sebelum genap umur kandungannya, kebutaan, ketulian dan lain-lainnya.

c. Hambatan-hambatan pada Kematian dan Persalihan

seperti :

- Pendarahan yang banyak
- Kurang darah
- Keracunan hamil, *prelampsia* dan *eklampsia*.

Dari hal tersebut dapat dibuat suatu variabel-variabel yang dapat mempengaruhi terwujudnya keluarga sejahtera, misalnya efek dari perkawinan usia di bawah umur terhadap resiko kesehatan atau kematian baik ibu dan anak. Di samping itu efek dari adanya PUP (umur 20 -

25 tahun), terhadap adanya pengendalian kelahiran dan mencegah kematian, yang bertujuan untuk mewujudkan keluarga sejahtera. Hal ini yang nantinya merupakan kebijaksanaan yang diambil untuk mewujudkan program KB menuju pada kualitas penduduk dalam membentuk manusia Indonesia seutuhnya.

Setiap langkah kebijaksanaan akan membawa konsekwensi keberhasilan atau kegagalan. Namun apapun hasilnya, suatu kegagalan sebagai akibat dari langkah yang telah diambil itu sudah merupakan kebijaksanaan kependudukan. (Hermien Hadianti, Koeswadi ; 1988).

VI. Kualitas Keluarga

Dikatakan keluarga sejahtera, harus mencerminkan terpenuhinya kebutuhan yang diperlukan oleh keluarga, baik spirituil maupun materiil, sesuai dengan tingkatan hidup. Dengan adanya keluarga yang sejahtera, mewujudkan tujuan untuk menuju pada kualitas keluarga.

Dalam pasal 1 ayat 13 UU No. 10/1992, kualitas keluarga adalah kondisi keluarga yang mencakup aspek pendidikan, kesehatan, ekonomi, sosial budaya, kemandirian keluarga dan mental spirituil serta nilai-nilai agama yang merupakan dasar untuk mencapai keluarga sejahtera.

Bahwa perwujudan keluarga berkaitan erat dengan tujuan menuju kualitas keluarga, yang di dalam UU No. 10/1992, tentang Asas, Arah dan tujuan, yaitu dalam pasal 3 ayat 2, pembangunan Keluarga Sejahtera diarahkan pada pembangunan kualitas keluarga melalui upaya KB dalam rangka membudayakan (NKKBS). Dan dalam pasal 4 ayat 2, pembangunan keluarga sejahtera bertujuan untuk mengembangkan kualitas keluarga agar dapat timbul rasa aman, tentram dan harapan masa depan yang lebih baik dalam mewujudkan kesejahteraan lahir dan batin.

Menurut UU No. 10/1992, kualitas keluarga tercakup pula di dalam dasar-dasar konsep pembangunan keluarga sejahtera, (yang tersirat dalam pasal 1 ayat 4, 5, 10, 11, 12, 13, 15-nya). UU ini menginginkan upaya untuk membangun keluarga sejahtera yang lebih difokuskan pada upaya "pengembangan kualitas keluarga", melalui program KB yang berkualitas adalah dasar bagi perwujudan manusia Indonesia seutuhnya, yang merupakan tujuan pembangunan Nasional..

VII. Kualitas Keluarga Mewujudkan Kualitas Penduduk

Dalam Penjelasan Umum UU No. 10 tahun 1992 disebutkan :

Sasaran utama Pembangunan Jangka Panjang adalah tercapainya kualitas manusia dan kualitas penduduk Indonesia yang maju, dalam suasana tentram dan sejahtera lahir dan batin, dalam tata kehidupan masyarakat, bangsa dan negara yang berdasarkan Pancasila dan UUD'45, dalam suasana kehidupan bangsa Indonesia yang serba serasi, selaras dan berkeeseimbangan dalam hubungan antara sesama manusia, dengan masyarakat dan manusia dengan alam lingkungannya, serta bertaqwa kepada Tuhan Yang Maha Esa.

Selanjutnya dalam penjelasan tersebut : Dalam rangka mencapai sasaran utama tersebut di atas, perlu diadakan upaya perkembangan kependudukan dan pembangunan keluarga sejahtera dengan tujuan terwujudnya keserasian, keselarasan dan keseimbangan kuantitas, kualitas dan persebaran penduduk serta terwujudnya kualitas keluarga sejahtera dalam rangka membangun manusia Indonesia seutuhnya.

Apabila dalam kehidupan berbangsa dan bernegara, terdapat keluarga-keluarga yang berkualitas, merupakan suatu potensi besar untuk ikut berpartisipasi dalam pembangunan bangsa

**MENURUT
UU No. 10/1992,
KUALITAS KELUARGA
TERCAKUP PULA
DI DALAM
DAJAR-DAJAR
KONSEP
PEMBANGUNAN
KELUARGA
SEJAHTERA**

dan negara, sehingga apabila terwujud adanya kualitas keluarga, maka akan terwujud pula kualitas penduduk, karena penduduk mencakup kehidupan yang sangat luas, sedangkan keluarga merupakan unit terkecil dari kehidupan yang lebih besar. Bisa dikatakan bahwa kualitas keluarga sebagai spesiesnya dan kualitas penduduk merupakan genusnya.

Jelas bahwa kualitas keluarga merupakan perwujudan pula kualitas penduduk. Hal ini sesuai dengan arahan GBHN yang menyatakan bahwa kebijaksanaan kependudukan diarahkan pada peningkatan kualitas penduduk sebagai pelaku utama dan sasaran pembangunan nasional agar memiliki semangat kerja, budi pekerti luhur, penuh keimanan dan bertaqwa terhadap Tuhan Yang Maha Esa, sesuai dengan harkat dan martabat kemanusiaan.

Bahwa pembangunan kualitas penduduk yang meliputi fisik dan non fisik harus ditingkatkan, karena penduduk yang berkualitas tinggi mampu meningkatkan daya dukung dan daya tampung lingkungannya, sehingga memberi manfaat yang optimal.

Sedangkan kualitas fisik dan kualitas non fisik telah dijelaskan dalam penjelasan pasal 11 ayat 3 UU No. 10/1992 terwujudnya kualitas penduduk akan mewujudkan kualitas sumber daya manusia Indonesia secara utuh, hal ini yang merupakan cita-cita bangsa Indonesia.

VIII. Pembangunan Kependudukan melalui Hukum

Masalah kependudukan adalah masalah yang kompleks karena meliputi banyak aspek dan saling kait-mengkait antara aspek yang satu dan yang lain.

Perkembangan penduduk tanpa disertai dengan kontrol untuk mengaturnya hal ini akan menimbulkan problema sosial dan ekonomi dengan segala konsekwensinya. Bagi pemerintah hal ini merupakan masalah yang sangat rumit.

Menurut Hermin Hadiati, masalah kependudukan menyangkut beberapa permasalahan mendasar, seperti :

1. pertumbuhan penduduk yang cepat;
2. penyebaran penduduk yang tidak merata;

3. komposisi penduduk berdasarkan usia; dan
4. tingkat urbanisasi yang tinggi. (Hermien hadianti Koeswadji ; 1988).

konsep GBHN Indonesia menyatakan bahwa kebijaksanaan kependudukan diarahkan kepada pengembangan penduduk sebagai sumber daya manusia, sehingga menjadi kekuatan pembangunan yang efektif dan bermutu dalam rangka mewujudkan mutu kehidupan yang meningkat, sehubungan dengan itu perlu ditingkatkan upaya pengendalian, kesehatan, pertumbuhan ekonomi, pembangunan dan penciptaan lapangan nasional.

Dalam konsideransi UU No. 10 tahun 1992, dinyatakan :

bahwa jumlah penduduk yang besar dan kurang serasi, kurang selaras, serta kurang seimbang dengan daya dukung dan daya tampung lingkungan dapat mempengaruhi segala segi pembangunan dan kehidupan masyarakat, sedangkan jumlah penduduk yang besar dan berkualitas merupakan salah satu modal dasar dan faktor dominan bagi pembangunan nasional.

Dalam upaya pengendalian kualitas penduduk, terutama dilakukan melalui penurunan tingkat kelahiran dan penurunan tingkat kematian bayi dan anak. Upaya tersebut dilakukan melalui KB yang bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan ibu dan anak dalam rangka mewujudkan NKKBS. Di samping itu untuk mengembangkan kualitas penduduk dan kualitas keluarga, agar menjadi sumber daya manusia yang tangguh bagi pembangunan dan ketahanan nasional.

Bahwa usaha pembangunan yang berkaitan masyarakat tidak akan berhasil dengan baik apabila tidak diikuti oleh peran serta masyarakat, yang menyangkut pelaksanaan KB, yang khusus dalam hal ini PUP, dalam mewujudkan dan pengembangan NKKBS.

Hukum sebagai karya manusia yang berupa norma-norma, berisikan petunjuk-petunjuk, merupakan pencerminan dari kehendak manusia tentang bagaimana seharusnya masyarakat itu dibina dan ke mana harus diarahkan, (Satjipto ; 1986), maka PUP dalam pembangunan di bidang kependudukan khususnya dalam rangka menunjang

keberhasilan program KB dapat dikaji melalui pendekatan hukum.

Salah satu fungsi hukum yang penting adalah sebagai sarana kontrol sosial. Sebagai sarana kontrol sosial, maka hukum bertugas untuk menjaga agar masyarakat tetap dapat berada di dalam pola-pola perilaku yang telah diterima olehnya. (Soeryono Soekanto; 1973; 58).

Bahwa hukum fungsinya sebagai kontrol sosial, yang nantinya dapat menggerakkan

terjadinya perubahan sosial. Dalam hal ini, hukum (yang berupa peraturan perundang-undangan) merupakan bentuk tindakan manusia yang dilakukan

dengan penuh kesengajaan serta kesadaran untuk mencapai suatu tujuan. (Hermien Hadianti Koeswadji; 1994; 66).

Disadari bahwa sudah sejak lama beberapa telah berusaha untuk mendekati masalah kependudukan melalui penyelesaian dari aspek, yaitu melalui analisis atas beberapa komponen kependudukan dari aspek hukum, hal ini terutama difokuskan pada usaha untuk menjawab permasalahan yang menyangkut bagaimana pengoperasian hukum dalam usaha untuk mengatasi masalah kependudukan atau dengan perkataan lain, bagaimana membuat hukum berfungsi agar kenaikan jumlah penduduk dapat dikendalikan. (Bambang Sunggono; 1994; 66).

Pendekatan dari aspek hukum penting dikemukakan karena dapat menjelaskan bagaimana hukum dapat digunakan untuk mengimplementasikan kebijaksanaan kependudukan suatu negara tertentu, yang pada pokoknya dikembangkan dalam tiga model analisis, yaitu : (Periksa Rebecca Cook; 1973; 86).

1. The Family Planning Model (Model Keluarga Berencana).
2. The Population Control Model (Model Kontrol Kependudukan).

3. The Economic Development (Modell Pembangunan Ekonomi).

Dalam pembangunan kependudukan yang dikaitkan dengan pengendalian pertumbuhan tingkat kelahiran, dan penurunan tingkat kematian, menuju pada kualitas keluarga yang merupakan pencerminan keluarga sejahtera dari penulis ini, melalui upaya PUP yang merupakan salah satu bentuk Program Keluarga Berencana yang tidak terlepas dari kebijaksanaan

yang dibuat oleh Pemerintah Indonesia.

Mengenai PUP telah dibahas pada bagian terdahulu sehingga tidak perlu diulas lagi. PUP sebagai program KB apabila dikaitkan dengan hukum, maka

Bahwa hukum fungsinya sebagai kontrol sosial, yang nantinya dapat menggerakkan terjadinya perubahan sosial.

dapat diketahui bahwa :

Hukum sebagai sarana kontrol atau pengendalian sosial dapat memerankan fungsinya ini khususnya dalam proses "penormaan" yang sudah terencana terlebih dahulu, dan dengan tujuan-tujuan yang telah ditetapkan misalnya untuk menganjurkan, mengajak, menyuruh, atau bahkan memaksa anggota masyarakat agar mematuhi norma-norma hukum atau tertib hukum yang berlaku. (Bambang Sunggono; 1994; 71).

Dengan menggunakan the family planning model seperti yang dikonsepsikan Cook, maka pembangunan kependudukan melalui KB dengan upaya PUP, perlu dituangkan dalam bentuk kebijaksanaan yang sesuai dengan UU. Hal ini seperti yang dikatakan oleh Cook, bahwa : Jika sebuah kebijaksanaan dapat ditetapkan sesuai dengan Undang-undang, maka kebijaksanaan tersebut dapat menjadi suatu bahan yang relatif terbuka untuk membentuk sebuah lembaga untuk mengimplementasikan kebijaksanaan tersebut.

Mengenai PUP kaitannya dengan pembangunan kependudukan telah tersirat dalam UU No. 10 tahun 1992, tetapi kurang bahkan tidak jelas, sehingga perlu ada pengaturan hukum yang lebih memberi kepastian hukum.

IX. Kesimpulan

- a. Pendewasaan usia perkawinan, memang tidak dijelaskan dalam UU No. 10 tahun 1992, tetapi pendewasaan usia perkawinan dalam UU tersebut merupakan salah satu upaya Keluarga Berencana untuk mewujudkan NKKBS (pasal 1 ayat 2). Apabila pendewasaan usia perkawinan dikaitkan dengan subsistem kependudukan, maka termasuk dalam sub sistem fertilitas dan sub sistem mortalitas.
- b. Keluarga Sejahtera dijelaskan dalam UU No. 10/1992 (pasal 1 ayat 11). Sedangkan pengaruh usia perkawinan untuk terwujudnya keluarga sejahtera, dengan pengambilan suatu variabel-variabel misal efek dari perkawinan usia di bawah umur terhadap resiko kesehatan atau kematian ibu dan anak atau adanya pendewasaan usia perkawinan mewujudkan kesejahteraan keluarga. Dari variabel-variabel, dapat diambil oleh pemerintah dalam menganbil ke-bijaksanaan terhadap program KB.
- c. Kualitas keluarga dijelaskan dalam pasal 1 ayat 13 UU No. 10/1992. Dengan adanya kualitas keluarga mewujudkan kualitas penduduk dalam pembangunan kependudukan melalui hukum dengan model family planning, karena pendewasaan usia perkawinan merupakan salah satu program KB, sehingga perlu dituangkan dalam kebijaksanaan yang sesuai dengan UU yang berlaku.

X. Saran

Bahwa "Pendewasaan usia Perkawinan" merupakan salah satu kebijaksanaan Pemerintah di bidang kependudukan melalui program Keluarga berencana. Agar lebih digalakkan, bahkan dilaksanakan dengan sungguh oleh wakil-wakil Pemerintah baik di Pusat maupun di daerah. Dan memberi motivasi agar perkawinan tidak dilaksanakan sebelum usia 20 tahun bagi wanita dan pria sebelum 25 tahun, hal ini sangat penting. Memberikan penyuluhan-penyuluhan dan

bimbingan terhadap penentuan usia perkawinan dan usia melahirkan yang baik.

Daftar Pustaka

- Anonim, Buku pegangan Kader KB Pendewasaan Usia Perkawinan, Badan Koordinasi Keluarga Nasional, Jakarta, 1992.
- Cook Rebecca, "Formulating Population Policies : a Legal Approach", dalam LAWASIA, Vol. 4. No. 1, June 1973.
- Koewadji Hermien Hadiati, Dinamika Kependudukan dan Lingkungan Hidup, Makalah, kursus dasar-dasar Analisis mengenai Dampak Lingkungan Angkatan VII kerjasama KMN-KLH-PPKL LEMLIT UNAIR, 21 Juni s/d 4 Juli 1998.
- _____, "Hukum Dinamika Kependudukan, dan Lingkungan Hidup", Makalah, kursus dasar-dasar AMDAL, pusat Penelitian Kesehatan Lingkungan Lembaga Penelitian Univesitas Airlangga, Surabaya, 31 Juli s/d 15 Agustus 1989.
- Pidato Pengarahan Kepala BKKBN Proponi Sumatera barat Pada Lokakarya Pengembangan Mekanisme Koordinasi dan Usaha Peningkatan usia Perkawinan, Sumatera barat, 1984.
- Rahardjo Soetjipto, Ilmu Hukum, Alumnii, Bandung, 1986.
- Soekanto Soejono, Pengantar Sosiologi Hukum, Bhartara, jakarta, 1973.
- Sunggono Bambang, Hukum Lingkungan dan Dinamika Kependudukan, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1994.
- Syahrial H.A.R., Pengaruh/Akibat Perkawinan Usia Muda Ditinjau dari Segi Kesehatan, Makalah, Bagian Ilmu Kebidanan dan Penyakit Kandungan F.K.U. Andalas/R.S.P. dr. M. Jamil, Padang, 5 - 7 Januari 1984.