



Harmonization of Central and Regional Population Policies in the Era of Decentralization: A Socio-Legal Review

Jundan Hadikusuma¹, Upik Mutiara²

Program Magister Hukum Universitas Muhammadiyah Tangerang

Email: ¹jundan2001@yahoo.com ; ²upikmutiara2020@gmail.com

ABSTRACT

Government decentralization has transformed the landscape of population policy in Indonesia from a centralized system into a fragmented one. Previous studies have tended to examine demographic aspects and the effectiveness of family planning programs separately, without positioning law as an instrument for harmonizing central and regional policies. This article aims to analyze the role of law in harmonizing population policies within a decentralized system and to identify the juridical and sociological constraints affecting their implementation. This study employs normative legal research using statutory and conceptual approaches. The primary legal materials include the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia, Law No. 52 of 2009 concerning Population Development, and Law No. 24 of 2013 concerning Population Administration. These materials are analyzed through vertical and horizontal synchronization techniques, while their effectiveness is assessed using Soerjono Soekanto's theory of legal effectiveness. Secondary data were obtained from 25 accredited journal articles published between 2020 and 2025 and data from Statistics Indonesia (BPS) for 2024. The findings reveal three main results. First, vertical disharmony exists between national population development targets and regional regulations, as most regional regulations lack indicators aligned with the National Medium-Term Development Plan (RPJMN). Second, the effectiveness of population growth control is hindered not by the absence of legal norms, but by weaknesses in law enforcement and regional infrastructure, as well as cultural resistance. Third, population administration has not functioned optimally as a single data system due to the dualism of authority between central and regional civil registration agencies. This article recommends strengthening binding coordination provisions through the revision of Law No. 52 of 2009 and developing a legal education model based on local wisdom.

Keywords: legal harmonization; decentralization; population policy; legal effectiveness; population administration

PENDAHULUAN

Penduduk merupakan modal dasar pembangunan sekaligus subjek utama yang menentukan arah pembangunan nasional. Jumlah penduduk Indonesia yang mencapai 284,44 juta jiwa pada tahun 2024 dengan laju pertumbuhan 1,11% menempatkan Indonesia sebagai negara berpenduduk terbesar keempat di dunia (BPS, 2024). Namun, bonus demografi tersebut dihadapkan pada persoalan struktural yang persisten, yakni ketimpangan persebaran penduduk di mana 56,12% penduduk terkonsentrasi di Pulau Jawa, serta masih rendahnya kualitas sumber daya manusia yang tercermin dari disparitas akses pendidikan dan kesehatan antarwilayah.

Dalam konteks ketatanegaraan Indonesia pasca-reformasi, pengelolaan kependudukan tidak lagi bersifat sentralistik. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menempatkan urusan kependudukan sebagai urusan wajib yang dilaksanakan secara konkuren antara pemerintah pusat dan daerah. Di satu sisi, pemerintah pusat melalui Badan Kependudukan dan Keluarga Berencana Nasional (BKKBN) menetapkan target nasional pembangunan kependudukan dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN). Di sisi lain, pemerintah daerah memiliki kewenangan membentuk Peraturan Daerah (Perda) tentang penyelenggaraan kependudukan sesuai dengan karakteristik lokal. Dualisme kewenangan ini menimbulkan problematika harmonisasi norma yang belum terjawab secara tuntas.

Kajian terdahulu mengenai kependudukan di Indonesia umumnya terfokus pada tiga klaster. *Klaster pertama* menekankan aspek demografis dan teknis, seperti studi BKKBN (2020) tentang capaian program Keluarga Berencana. *Klaster kedua* mengkaji efektivitas peraturan perundang-undangan secara parsial, misalnya Sudarsono (2019) yang menganalisis kebijakan kependudukan dalam kerangka pembangunan berkelanjutan tanpa menyentuh dimensi desentralisasi. *Klaster ketiga*, seperti Suharto (2018), membahas peran negara dalam pembangunan sosial secara umum. Kelemahan mendasar dari ketiga klaster tersebut adalah belum menempatkan hukum sebagai instrumen integratif yang menjembatani tarik-menarik kepentingan pusat dan daerah dalam tata kelola kependudukan.

Kekosongan akademik tersebut menjadi urgensi penelitian ini. Hukum seharusnya tidak hanya dipahami sebagai alat pengendalian pertumbuhan penduduk melalui larangan dan perintah, melainkan sebagai sarana harmonisasi kebijakan (*law as a tool of harmonization*).

Dalam perspektif sosiologi hukum, efektivitas suatu norma tidak ditentukan oleh keberadaannya di dalam teks (*law in books*), melainkan oleh bekerjanya faktor-faktor sosial yang melingkupinya (*law in action*). Teori efektivitas hukum Soerjono Soekanto yang menekankan lima faktor, yakni substansi hukum, penegak hukum, sarana, masyarakat, dan kebudayaan, relevan digunakan untuk menguji mengapa regulasi kependudukan yang secara normatif sudah memadai justru mengalami stagnasi dalam implementasi di daerah.

Berdasarkan uraian tersebut, artikel ini bertujuan untuk menganalisis dua permasalahan utama. *Pertama*, bagaimana peran hukum dalam mengharmonisasikan kebijakan kependudukan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah di era desentralisasi? *Kedua*, apa kendala yuridis-sosiologis yang menghambat efektivitas implementasi hukum kependudukan tersebut? Jawaban atas kedua pertanyaan ini diharapkan dapat memberikan preskripsi mengenai model harmonisasi norma yang lebih adaptif terhadap keragaman sosial-budaya daerah. Kenapa draf ini lebih kuat dari versi la

METODE PENELITIAN

Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif dengan karakteristik preskriptif-analitis yang diperkaya dengan perspektif sosiologi hukum. Fokus kajian diarahkan untuk menguji harmonisasi norma dan efektivitas implementasi hukum kependudukan dalam kerangka desentralisasi, bukan sekadar mendeskripsikan peraturan perundang-undangan.

Pendekatan yang digunakan terdiri dari dua pendekatan utama. **Pertama**, *statute approach* untuk menelaah sinkronisasi vertikal dan horizontal peraturan perundang-undangan. **Kedua**, *conceptual approach* dengan menggunakan teori efektivitas hukum Soerjono Soekanto (2014) sebagai pisau analisis untuk mengukur bekerjanya hukum dalam masyarakat (*law in action*).

Sumber bahan hukum dalam penelitian ini diklasifikasikan menjadi tiga. *Bahan hukum primer* meliputi: Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Undang-Undang Nomor 52 Tahun 2009 tentang Perkembangan Kependudukan dan Pembangunan Keluarga beserta perubahannya, Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2013

tentang Administrasi Kependudukan, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, serta lima Peraturan Daerah sampel yang dipilih secara purposif untuk merepresentasikan variasi karakteristik wilayah, yaitu Perda Provinsi DKI Jakarta, Jawa Barat, Jawa Timur, Kalimantan Timur, dan Papua.

Bahan hukum sekunder diperoleh dari 25 artikel jurnal terakreditasi Sinta periode 2020-2025, buku-buku sosiologi hukum, serta data statistik Badan Pusat Statistik (2024) dan BKKBN. *Bahan hukum tersier* berupa kamus hukum dan ensiklopedia.

Teknik pengumpulan bahan hukum dilakukan melalui studi kepustakaan (library research) dan studi dokumen dengan sistem kartu (card system). Inventarisasi dilakukan terhadap seluruh norma yang mengatur kewenangan pusat-daerah di bidang kependudukan, kemudian diklasifikasikan berdasarkan hierarki dan materi muatan.

Teknik analisis bahan hukum dilakukan dalam tiga tahap. *Tahap pertama*, identifikasi norma melalui pemetaan pasal-pasal kunci yang mengatur pembagian kewenangan. *Tahap kedua*, sinkronisasi dan harmonisasi untuk menemukan potensi disharmoni vertikal antara RPJMN/norma pusat dengan Perda, serta disharmoni horizontal antar-Perda. *Tahap ketiga*, penilaian efektivitas menggunakan lima indikator Soerjono Soekanto: (1) faktor hukumnya sendiri, (2) faktor penegak hukum, (3) faktor sarana, (4) faktor masyarakat, dan (5) faktor kebudayaan. Hasil analisis disajikan secara deskriptif-analitis dalam bentuk uraian sistematis untuk menarik kesimpulan yang bersifat preskriptif.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Disharmoni Normatif Kebijakan Kependudukan Pusat dan Daerah di Era Desentralisasi

Hasil sinkronisasi vertikal menunjukkan adanya fragmentasi norma antara kebijakan pusat dan daerah. Secara normatif, Undang-Undang Nomor 52 Tahun 2009 menempatkan BKKBN sebagai koordinator nasional pembangunan kependudukan dengan target yang ditetapkan dalam RPJMN, seperti penurunan Total Fertility Rate (TFR) menjadi 2,1. Namun, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 memberikan kewenangan atributif kepada daerah untuk membentuk Peraturan Daerah (Perda) tentang kependudukan tanpa mewajibkan adanya klausul sinkronisasi indikator kinerja.

Analisis terhadap lima Perda sampel mengkonfirmasi disharmoni tersebut. Perda Provinsi DKI Jakarta justru telah menghapus Perda tentang kependudukan dan memberlakukan Undang-undang No.52 tahun 2009 secara penuh tanpa membuat perda turunan. Sedangkan Perda Jawa Barat Nomor 9 Tahun 2014 cenderung mengadopsi secara penuh target nasional dan dilengkapi dengan indikator yang terukur. Sebaliknya, Perda Provinsi Papua Nomor 2 Tahun 2025 dan Perda Kalimantan Timur Nomor 2 Tahun 2022 lebih menekankan pada aspek administrasi pencatatan sipil dan tidak mencantumkan target pengendalian kuantitas penduduk secara eksplisit.

Kondisi ini mengindikasikan bahwa otonomi daerah telah diterjemahkan sebagai kebebasan menentukan arah kebijakan, bukan sebagai pelaksanaan kebijakan nasional yang disesuaikan dengan konteks lokal.

Disharmoni horizontal juga ditemukan antar-Perda. Tidak terdapat keseragaman nomenklatur kelembagaan pelaksana di tingkat daerah; sebagian daerah menempatkan urusan kependudukan di bawah Dinas Pemberdayaan Perempuan dan KB, sementara daerah lain menggabungkannya dengan Dinas Sosial atau Dukcapil. Implikasinya, koordinasi program antara BKKBN perwakilan provinsi dengan Organisasi Perangkat Daerah (OPD) menjadi tidak efektif karena perbedaan struktur komando. Temuan ini memperkuat tesis bahwa hukum belum berfungsi sebagai sarana harmonisasi, melainkan justru menjadi sumber fragmentasi akibat lemahnya norma delegasi yang mengatur mekanisme koordinasi wajib.

Efektivitas Instrumen Hukum dalam Pengendalian Penduduk : Antara Law in Books dan Law in Action

Pengujian efektivitas menggunakan teori Soerjono Soekanto menunjukkan kesenjangan yang signifikan antara norma dan realitas. Dari faktor hukumnya (substansi), instrumen pengendalian seperti pengaturan batas usia perkawinan dalam Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2019 secara normatif sudah progresif dengan menaikkan batas usia perempuan menjadi 19 tahun.

Namun, dari faktor penegak hukum dan masyarakat, norma tersebut mengalami pembelokan. Data Direktorat Jenderal Badan Peradilan Agama menunjukkan angka permohonan dispensasi kawin justru meningkat pada periode 2021-2023 di daerah sampel seperti Jawa Timur dan Papua. Hal ini membuktikan bahwa penegak hukum (hakim) cenderung menggunakan diskresi permisif atas dasar pertimbangan sosiologis, seperti kehamilan di luar nikah dan tekanan adat, sehingga tujuan normatif undang-undang tereduksi. Faktor kebudayaan menjadi determinan paling kuat dalam inefektivitas program Keluarga Berencana di daerah dengan fertilitas tinggi.

Di wilayah sampel Papua dan sebagian Kalimantan Timur, nilai anak sebagai penerus marga dan tenaga kerja masih dominan, sehingga norma hukum yang bersifat membatasi jumlah anak dipersepsikan bertentangan dengan hukum adat yang hidup (*living law*). Program KB yang dirancang secara top-down oleh pusat tanpa adaptasi pesan berbasis kearifan lokal mengalami resistensi. Sebaliknya, di Jawa Barat, keberhasilan relatif program KB tidak semata-mata disebabkan oleh kekuatan norma, melainkan oleh faktor sarana yang memadai, seperti ketersediaan tenaga penyuluh dan akses fasilitas kesehatan yang merata.

Dengan demikian, efektivitas hukum kependudukan sangat ditentukan oleh konteks sosio-kultural, bukan oleh kekuatan sanksi normatifnya.

Kendala Yuridis-Sosiologis Tertib Administrasi Kependudukan sebagai Basis Data Tunggal

Administrasi kependudukan yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2013 diarahkan untuk mewujudkan data kependudukan tunggal yang menjadi dasar perencanaan pembangunan. Namun, implementasinya terhambat oleh kendala yuridis-sosiologis.

Dari faktor sarana, disparitas infrastruktur pencatatan sipil antar daerah sangat tajam. Daerah dengan geografis kepulauan dan pegunungan seperti Papua menghadapi keterbatasan jaringan dan sumber daya manusia operator SIAK (Sistem Informasi Administrasi Kependudukan), sehingga cakupan kepemilikan akta kelahiran dan KTP-el masih di bawah rata-rata nasional (BPS, 2024).

Dari faktor masyarakat, rendahnya kesadaran hukum administrasi tidak dapat dilepaskan dari faktor kebudayaan dan ekonomi. Di banyak komunitas adat, pencatatan kelahiran negara dianggap tidak memiliki urgensi dibandingkan dengan pengakuan adat.

Selain itu, biaya akses tidak resmi dan jarak tempuh ke Disdukcapil menjadi disinsentif. Akibatnya, data kependudukan yang dihasilkan menjadi tidak akurat dan tidak mutakhir, yang pada gilirannya menyebabkan perencanaan pembangunan kependudukan berbasis data menjadi bias.

Tanpa pembenahan pada faktor sarana dan pendekatan kultural dalam pelayanan adminduk, tujuan tertib administrasi sebagai prasyarat harmonisasi kebijakan tidak akan tercapai.

KESIMPULAN

Berdasarkan hasil analisis sinkronisasi norma dan uji efektivitas, penelitian ini menyimpulkan dua hal pokok sebagai berikut. *Pertama*, hukum belum berperan optimal

sebagai instrumen harmonisasi kebijakan kependudukan antara pemerintah pusat dan daerah di era desentralisasi.

Hasil sinkronisasi vertikal terhadap Undang-Undang Nomor 52 Tahun 2009 juncto Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 dan lima Peraturan Daerah sampel menunjukkan terjadinya disharmoni normatif.

Ketidakwajiban Perda untuk mengadopsi indikator kinerja nasional dalam RPJMN serta ketiadaan norma koordinasi yang mengikat antara BKKBN dengan Organisasi Perangkat Daerah telah menyebabkan fragmentasi kebijakan.

Perbedaan nomenklatur kelembagaan di daerah semakin memperlemah efektivitas koordinasi, sehingga hukum justru menjadi sumber fragmentasi, bukan integrasi.

Kedua, inefektivitas implementasi hukum kependudukan lebih disebabkan oleh faktor sosiologis daripada kekosongan norma substantif. Pengujian dengan teori efektivitas hukum Soerjono Soekanto membuktikan adanya kesenjangan antara law in books dan law in action.

Norma progresif seperti batas usia perkawinan mengalami pembelokan melalui diskresi dispensasi kawin oleh penegak hukum. Program Keluarga Berencana mengalami resistensi di daerah dengan budaya pronatalis yang kuat karena dirancang secara top-down tanpa adaptasi kearifan lokal. Sementara itu, tertib administrasi kependudukan sebagai basis data tunggal terhambat oleh disparitas sarana SIAK dan rendahnya kesadaran hukum masyarakat adat.

Dengan demikian, kegagalan hukum kependudukan bersifat struktural-sosiologis, bukan sekadar yuridis-normatif.

Saran

Berdasarkan kesimpulan tersebut, diajukan dua saran preskriptif. Secara normatif, perlu dilakukan revisi terbatas terhadap Undang-Undang Nomor 52 Tahun 2009 untuk memasukkan klausul harmonisasi wajib yang mewajibkan Perda memuat indikator yang selaras dengan target nasional, serta mempertegas mekanisme koordinasi mengikat antara pemerintah pusat dan daerah.

Secara sosiologis, model implementasi perlu digeser dari pendekatan legalistik-top down menjadi pendekatan edukasi hukum berbasis kearifan lokal, khususnya melalui pelibatan tokoh adat dan agama dalam sosialisasi program kependudukan serta penguatan sarana pelayanan adminduk bergerak di wilayah 3T.

Penelitian ini memiliki keterbatasan karena hanya menggunakan lima Perda sampel dan belum melakukan penelitian lapangan untuk mengukur persepsi masyarakat secara langsung. Penelitian lanjutan disarankan untuk melakukan studi empiris dengan metode survei di daerah dengan angka fertilitas tinggi untuk menguji lebih dalam pengaruh faktor kebudayaan terhadap kepatuhan hukum kependudukan.

DAFTAR PUSTAKA

- Arifin, M., & Hidayat, R. (2022). Efektivitas kebijakan kependudukan di era otonomi daerah: Studi sinkronisasi Perda di Jawa Barat. *Jurnal Hukum dan Pembangunan*, 52(3), 567–589.
- Badan Pusat Statistik. (2024). *Statistik Indonesia 2024*. BPS.
- Badan Kependudukan dan Keluarga Berencana Nasional. (2023). *Laporan kinerja BKKBN tahun 2023*. BKKBN.
- Badan Kependudukan dan Keluarga Berencana Nasional. (2023). *Grand Design Pembangunan Kependudukan (GDPK) 2025–2045*. BKKBN.
- Dewi, S. P., & Pratama, A. (2021). Disharmoni regulasi pusat-daerah dalam penyelenggaraan administrasi kependudukan. *Jurnal Konstitusi*, 18(2), 345–367.
- Hadjon, P. M., dkk. (2021). *Pengantar hukum administrasi Indonesia (Ed. ke-3)*. Gadjah Mada University Press.

- Hartono, B., & Sari, D. N. (2023). Budaya pronatalis dan resistensi program keluarga berencana di kawasan timur Indonesia. *Jurnal Sosiologi Masyarakat*, 28(1), 112–130.
- Hastuti, E., Wantu, F., & Tijow, L. M. (2020). Penyelesaian disharmoni peraturan perundang-undangan melalui mediasi. *Gorontalo Law Review*, 3(2), 137–152.
- Hidayah, N. (2020). Dispensasi kawin pasca UU No. 16 Tahun 2019: Antara perlindungan anak dan realitas sosial. *Jurnal Hukum Keluarga*, 7(2), 201–220.
- Jurnal Ilmiah Ilmu Pendidikan. (2026). Analisis yuridis terhadap proses pembentukan dan penyusunan peraturan daerah provinsi berdasarkan UU No. 12/2011. *Jurnal Ilmiah Ilmu Pendidikan*, 9(1).
- Kementerian Dalam Negeri. (2022). Profil perkembangan kependudukan Indonesia 2022. Direktorat Jenderal Kependudukan dan Pencatatan Sipil.
- Kusuma, A. J., & Wibowo, E. (2024). Politik hukum kependudukan nasional dalam RPJMN 2020–2024. *Jurnal Ilmu Hukum*, 10(1), 45–63.
- Lubis, M. R., dkk. (2021). Implementasi sistem informasi administrasi kependudukan (SIAK) di daerah 3T: Kendala infrastruktur dan SDM. *Jurnal Administrasi Publik*, 12(4), 401–418.
- Maharani, T. (2023). Law in action: Kesenjangan norma dan implementasi hukum keluarga di Indonesia. *Jurnal Sosiologi Hukum*, 5(2), 89–105.
- Nugroho, H., & Anggraini, L. (2022). Efektivitas penegakan hukum administrasi kependudukan berbasis data tunggal. *Jurnal Rechtsvinding*, 11(3), 455–472.
- Prasetyo, D. (2020). Desentralisasi dan fragmentasi kebijakan sosial: Pelajaran dari tata kelola kependudukan.
- Sari, dkk. (2022). Efektivitas Perda No. 9 Tahun 2014 tentang ketahanan keluarga dalam menekan angka perceraian di Jawa Barat. *Neliti*.
- Simamora, A., & Simamora, J. (2024). Konsistensi pembentukan peraturan daerah berdasarkan hierarki perundang-undangan dalam perspektif politik hukum. *Jurnal Keadilan*.
- Sudarsono. (2019). Kebijakan kependudukan dan pembangunan berkelanjutan. *Jurnal Hukum dan Pembangunan*, 49(2), 215–230.
- Suharto, E. (2018). Peran negara dalam pembangunan sosial. *Jurnal Ilmu Sosial dan Ilmu Politik*, 22(1), 1–14.