

**KEBIJAKAN PEMERINTAH CINA  
DALAM MENGENDALIKAN PENDUDUK  
SELAMA KURUN WAKTU 1971-1995**

**SKRIPSI**

**diajukan untuk melengkapi  
persyaratan mencapai gelar  
Sarjana Sastra**

**Oleh:**

**ASTERLINA NAINGGOLAN**

**NIM. 95112007**

**Jurusan Sastra Asia Timur**

**Program Studi Cina**



**Fakultas Sastra  
UNIVERSITAS DARMA PERSADA  
1999**

**KEBIJAKAN PEMERINTAH CINA  
DALAM MENGENDALIKAN PENDUDUK  
SELAMA KURUN WAKTU 1971-1994**

Pada hari : Selasa  
Tanggal : 10 Agustus 1999  
Jam : 11.00

Ketua Sidang,



( Dra. Purwani Purawiardi )

Pembimbing,



( Priyanto Wibowo, MHum. )

Pembaca,



( Dr. A. Dahana )

Panitera,



( Dewi Hartati, SS. )

LEMBAR PENGESAHAN

Telah disahkan

Pada hari : SELASA

Tanggal : 22 AGUSTUS 2000

Ketua Jurusan

Dekan

Program Studi Bahasa dan Sastra Cina

Fakultas Sastra



( Dra. Rebecca Dahlan )

(Dra. Inny C. Haryono, MA.)

## PRAKATA

Pertama-tama saya panjatkan puji syukur ke Khadirat Tuhan Yang Maha Kuasa, karena tanpa penyertaanNya saya tak mungkin dapat menyelesaikan perkuliahan dan penulisan skripsi ini.

Di dalam lembaran ini perkenankanlah saya mengucapkan terima kasih yang tak terhingga kepada semua pihak yang telah membantu saya selama masa perkuliahan dan penulisan skripsi ini, terutama kepada para dosen yang telah membimbing saya selama empat tahun belajar di Universitas Darma Persada ini dan pegawai tata usaha yang memperlancar semua pengurusan administrasi, juga kepada rekan-rekan mahasiswa Sastra Cina angkatan 1995 yang telah mendorong saya menyelesaikan skripsi ini.

Saya juga ingin mengucapkan terima kasih kepada Ibunda tercinta dan semua saudara-saudara yang telah banyak membantu dalam penulisan skripsi ini, terutama kepada Toga H. Nainggolan atas pembuatan statistiknya dan Perez Gultom atas *computernya*, juga kepada Natalia Tobing atas bantuan komunikasi pengiriman sumber-sumber bacaan dari Beijing.

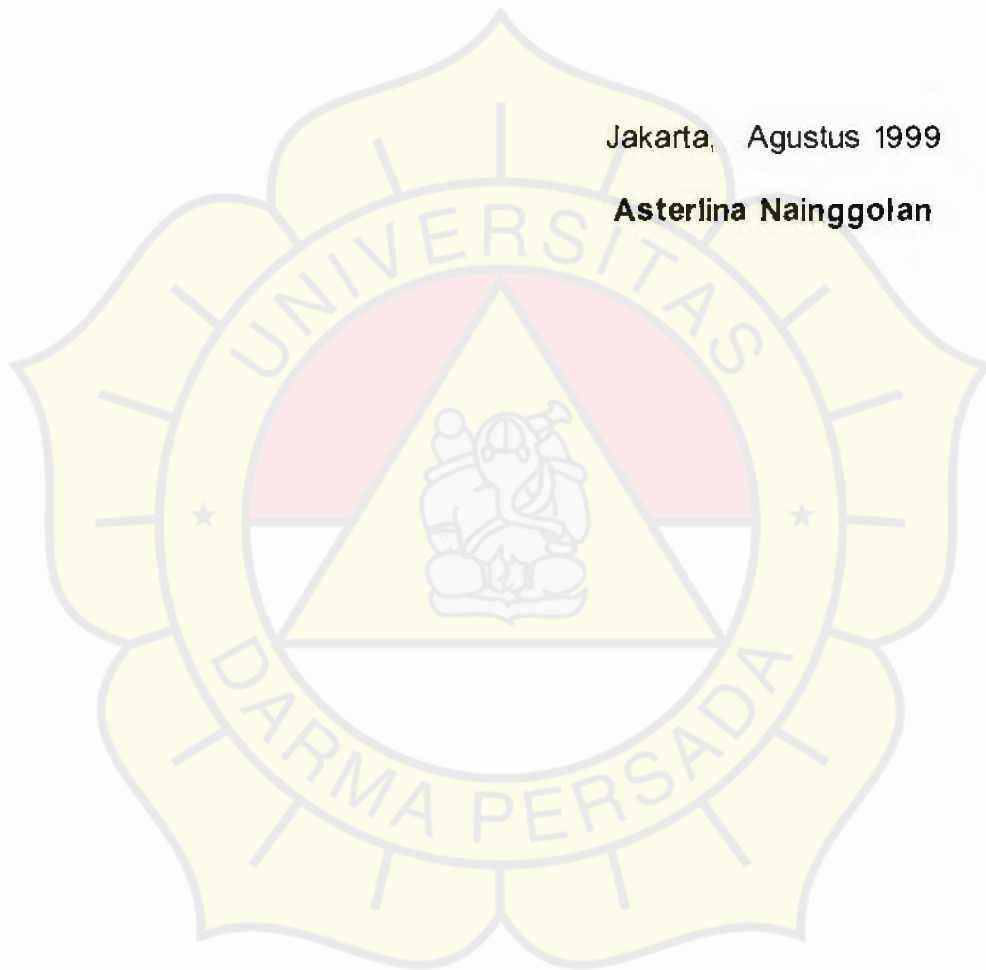
Dalam kesempatan ini saya juga ingin mengucapkan terima kasih kepada rekan-rekan saya di Beijing, yaitu : Wang Xiu Ping dan Lai Hua, yang telah mengirimkan sumber-sumber bacaan dan mendorong saya untuk menyelesaikan penulisan skripsi ini.

Ucapan terima kasih tak lupa saya ucapkan kepada kedua orang sahabat, yaitu : Susy dan Widya atas dukungan yang diberikan kepada saya selama perkuliahan.

Secara khusus ucapan terima kasih yang paling dalam saya persembahkan kepada keluarga tercinta, suami dan anak-anakku, S.M.T. Gultom, Leonardis, Donny dan Pieter atas kerelaan mereka berpisah agar saya dapat menyelesaikan kuliah dan atas dorongan semangat yang tak henti-hentinya, juga atas do'a mereka.

Jakarta, Agustus 1999

**Asterlina Nainggolan**



## DAFTAR ISI

PRAKATA .....	i
DAFTAR ISI.....	iii
<b>BAB I PENDAHULUAN .....</b>	<b>1</b>
1.1 Latar Belakang .....	1
1.2 Tujuan Penulisan.....	14
1.3 Ruang Lingkup.....	15
1.4 Sumber Data .....	15
1.5 Sistematika Penulisan.....	16
<b>BAB II CARA PEMERINTAHAN CINA MELAKSANAKAN PROGRAM KELUARGA BERENCANA.....</b>	<b>17</b>
2.1 Prinsip-prinsip Merencanakan Kependudukan .....	17
2.2 Kebijakan-kebijakan Yang Diterapkan .....	19
2.3 Badan Pemerintahan Yang Bertanggung-jawab Menjalankan Program Keluarga Berencana.....	21
2.4 Rencana Pelaksanaannya.....	22
2.5 Organisasi Yang Terlibat Dalam Program Keluarga Berencana .....	25
2.6 Kampanye Program Keluarga Berencana .....	31
2.7 Penelitian Dilakukan Sebelum Memutuskan Melakukan Program Keluarga Berencana Dengan Satu Anak .....	31
2.8 Pelaksanaan Program Keluarga Berencana Dari Tahun 1976 Sampai Tahun 1994.....	32
<b>BAB III KEBERHASILAN PROGRAM KELUARGA BERENCANA DALAM HUBUNGANNYA MENUNJANG KEPENTINGAN NASIONAL CINA.....</b>	<b>36</b>
3.1 Program Keluarga Berencana Merupakan Alat Yang Efektif Untuk Mengatasi Pertambahan Penduduk Yang Cepat ....	36

3.2	Program Keluarga Berencana Membawa Perubahan Pada Konsep Klasik Mengenai Perkawinan, Kelahiran, dan Keluarga.....	38
3.3	Program Keluarga Berencana Telah Menciptakan Kondisi Yang Menyenangkan Untuk Pembangunan Ekonomi Cina dan Memperbaiki Standar Kehidupan Masyarakat .....	40
3.4	Program Keluarga Berencana Mendukung Meningkatkan Mutu Penduduk Cina Dalam Aspek Pendidikan dan Kesehatan .....	42
3.5	Program Keluarga Berencana Memberi Keleluasaan Kepada Kaum Wanita Sebagai Makhluk Produktif dan Menunjang Meningkatkan Status Kaum Wanita .....	47
<b>BAB IV MASALAH-MASALAH YANG MUNCUL DAN UPAYA-UPAYA PENANGGULANGANNYA.....</b>		<b>49</b>
4.1	Masalah Yang Berhubungan Dengan Kebudayaan.....	49
4.2	Masalah Yang Berhubungan Dengan Para Penyuluh Keluarga Berencana dan Data Statistik.....	50
4.3	Masalah Yang Dihadapi Anak Tunggal .....	53
4.4	Masalah Manula.....	54
4.5	Perkecualian.....	56
<b>BAB V</b>	<b>PENUTUP.....</b>	<b>58</b>

# BAB I

## PENDAHULUAN

### 1.1 Latar Belakang

Keluarga Berencana di Cina mulai diperkenalkan oleh Pemerintah pada tahun 1956. Ketika itu Cina sedang mengalami masa pemulihan setelah merebut kemerdekaannya tahun 1949. Pembangunan dilaksanakan di berbagai sektor terutama memulihkan sarana-sarana yang rusak akibat perang. Pemerintah mengira akan semakin baik apabila negara memiliki semakin banyak rakyat hingga makin banyak tenaga yang dapat dikerahkan untuk menunjang pembangunan. Pemerintah sama sekali tidak khawatir akan keadaan jumlah penduduknya, malah Mao Zedong, pemimpin Cina waktu itu, pada tahun 1953an membanggakan keadaan jumlah penduduk Cina yang amat banyak itu kepada dunia internasional. Perkiraan jumlah penduduk setelah kemerdekaan sebanyak 470 juta jiwa, kemudian naik menjadi 540 juta jiwa pada tahun 1952. Ketika diadakan Sensus Penduduk Nasional pertama pada tahun 1953, pemerintah baru dikejutkan akan lonjakan jumlah penduduk yang sudah mencapai 602 juta jiwa.<sup>1</sup>

Setelah hasil sensus diumumkan, beberapa pejabat pemerintahan mulai berbicara mengenai Keluarga Berencana. Pejabat yang menyatakan kekhawatirannya mengenai perlunya diadakan pembatasan angka kelahiran antara lain Deng Xiaoping, Zhou Enlai, dan Liu Shaoqi.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Wang Jiye and Terence H. Hull (Ed), *Population and Development Planning in China* (Sydney: Allen & Unwin, 1991), hlm. 42.

<sup>2</sup> Wang Jiye and Terence H. Hull, *op. cit.*, hlm. 42-44.

Deng Xiaoping menyatakan bahwa Cina memerlukan alat kontrasepsi untuk membatasi jumlah penduduknya. Ia mendesak Menteri Kesehatan untuk mempelajari metode alat kontrasepsi dan memberi pengajaran kepada masyarakat cara menggunakannya. Perdana Menteri Zhou Enlai juga mengatakan bahwa penggunaan alat kontrasepsi harus digalakkan. Sedangkan Liu Shaoqi, wakil Mao, menganjurkan agar Partai Komunis Cina menetapkan untuk menyetujui program Keluarga Berencana.

Pada tahun 1957, seorang kader Partai tingkat tinggi bernama Ma Yinchu menulis sebuah artikel yang terkenal berjudul "Teori Populasi Baru".<sup>3</sup> Artikel ini dimaksudkannya untuk menanggapi lonjakan penduduk pada waktu itu, yaitu dua persen per tahun. Ia mengemukakan 3 buah usul, yaitu :

- a. Sensus kependudukan harus dilaksanakan sehingga statistik kependudukan diketahui. Kebijakan pengendalian lonjakan penduduk harus diajukan dalam Rencana Pembangunan Lima Tahun.
- b. Jumlah kelahiran harus diatur. Hal ini dapat dilakukan melalui propaganda kepada masyarakat agar mengerti kegunaan alat kontrasepsi dan tahu cara menggunakannya. Selanjutnya, usaha yang sungguh-sungguh harus dilakukan untuk menyebarkan informasi kerugian kawin muda dan keuntungan kawin telat. Apabila pendekatan ini tidak berhasil, dapat ditambahkan dengan sanksi administratif yang ketat. (Ma menyatakan bahwa pemerintah cukup berwenang untuk campur tangan dalam hal pengendalian kelahiran dan kependudukan).

---

<sup>3</sup> Ibid.

- c. Keluarga Berencana. Untuk mengendalikan pertumbuhan penduduk, pemerintah harus menyediakan fasilitas distribusi informasi dan alat-alat kontrasepsi.

Dalam pandangan Ma, kebijakan-kebijakan dan saran-saran di atas sangat cocok dengan teori kependudukan Marxisme dan keadaan kependudukan yang sedang dihadapi Cina. Kelak, waktu Cina menggalakkan program Keluarga Berencana, usulan-usulan Ma Yincun tersebut dipakai sebagai acuan pelaksanaan. Namun pada bulan Januari 1958 dalam Konferensi Tingkat Tinggi Urusan Negara, Mao Zedong, yang semula juga menyetujui Kebijakan Pengendalian Penduduk, berbalik dengan menyatakan bahwa pada saat itu Cina belum perlu mengadakan pengendalian jumlah penduduk karena Cina masih memerlukan banyak orang.<sup>4</sup> Sejak pernyataan Mao yang mengagetkan itulah dimulai babak baru sejarah Cina yang terkenal dengan nama Kebijakan Lompatan Ke Depan<sup>5</sup> diprakarsai oleh Mao Zedong untuk menyaingi sistem sosialisme Rusia. Ia ingin mendirikan suatu negara komunis yang utopia.

Siapa pun yang menentanginya akan dianggapnya berhaluan Kanan dan akan dibunuh, termasuk para pembantunya. Oleh karena itu selama beberapa tahun sejak pidato tersebut, tak ada seorang pun yang berani mengatakan hal apapun mengenai kependudukan dan Keluarga Berencana.

Dari tahun 1959 sampai tahun 1961, Cina mengalami keterpurukan ekonomi. Hasil pertanian menurun drastis. Para pejabat daerah memanipulasi laporan ke Pusat dengan menyatakan persediaan pangan mencukupi. Akibat

<sup>4</sup> Ibid; Denis Dwyer (Ed), *China: The Next Decades*, (London: Longman Group UK Ltd, 1994), hlm 63.

<sup>5</sup> Lompatan Jauh Ke Depan adalah kebijakan Mao untuk mengimbangi penekanan industrialisasi (sistem sosialisme model Rusia) dengan penekanan pada pertanian selama kurun waktu Repelita I (1953-1957). Hal yang paling menyebabkan kegagalan kebijakan ini adalah karena biaya mengimpor bibit dan biaya pendistribusiannya.

laporan palsu tersebut, Pemerintah Pusat tidak cepat tanggap dan mengatasi masalah konsumsi rakyat. Akhirnya kelaparan menyerang Cina sekitar tiga tahun itu. Kematian penduduk meningkat. Bayi yang baru lahir banyak yang tidak terselamatkan. Dari data statistik yang ada dapat dilihat bahwa angka pertumbuhan penduduk sekitar tahun 1959 sampai tahun 1961 menurun, bahkan pada tahun 1960 di bawah titik nol. *Lihat Tabel 1.*

Kebijakan Lompatan Jauh Ke Depan terbukti tidak membawa kecerahan bagi Cina, malah menyengsarakan rakyat sehingga Mao menghentikannya pada tahun 1959. Sensus kedua yang diadakan RRC diadakan pada tahun 1964<sup>6</sup>. Dari hasil sensus, diketahui keadaan jumlah penduduk saat itu mencapai 695 juta jiwa. Dalam suatu Konferensi Perencanaan Nasional pada bulan September 1965, Perdana Menteri Zhou Enlai mengeluarkan pengumuman yang menjadi target pertama pemerintah adalah mengatasi masalah jumlah penduduk. Ia mengemukakan bahwa Cina harus memiliki target untuk membatasi jumlah penduduk, yaitu di bawah satu persen per tahun dalam abad 20. Hal ini dilakukan baik di kota maupun di desa-desa yang padat penduduknya.

Angka kelahiran yang dicatat menunjukkan penurunan, dari 43,6 per 1000 jiwa pada tahun 1963 menjadi 38,1 per 1000 jiwa pada tahun 1965 dan pada tahun 1966 menjadi 35,2 per 1000 jiwa (Pusat Riset Populasi 1986:847).

---

<sup>6</sup> Denis Dwyer (Ed.), *op. cit.*, hlm 63

Tabell:<sup>7</sup> Angka Kelahiran, Kematian dan Pertumbuhan Rata-rata Penduduk Republik Rakyat Cina Tahun 1949 – 1988.

Tahun	Angka Kelahiran	Angka Kematian	Angka Pertumbuhan Rata-rata
1949	36,00	20,00	16,00
1950	37,00	18,00	19,00
1951	37,00	17,00	20,00
1952	37,00	17,00	20,00
1953	37,00	14,00	23,00
1954	37,00	13,18	24,79
1955	32,60	12,28	20,32
1956	31,90	11,40	20,50
1957	34,03	10,80	23,23
1958	29,22	11,98	17,24
1959	24,78	14,59	10,19
1960	20,86	25,43	-4,57
1961	18,13	14,33	3,80
1962	37,22	10,08	27,14
1963	43,60	10,10	33,50
1964	39,34	11,56	27,78
1965	38,06	9,55	28,51
1966	35,21	8,87	26,34
1967	34,12	8,47	25,65
1968	35,75	8,25	27,50
1969	34,25	8,06	26,19
1970	33,59	7,64	25,95
1971	30,74	7,34	23,40
1972	29,92	7,65	22,27
1973	28,07	7,08	20,99
1974	24,95	7,38	17,57
1975	23,13	7,36	15,77
1976	20,01	7,29	12,72
1977	19,03	6,91	12,12
1978	18,34	6,29	12,05
1979	17,90	6,24	11,66
1980	18,21	6,34	11,87
1981	20,91	6,36	14,55
1982	21,09	6,60	14,49
1983	18,22	6,86	11,94
1984	17,50	6,69	10,81
1985	17,80	6,57	11,23
1986	20,77	6,69	14,08
1987	21,04	6,65	14,39
1988	20,78	6,58	14,20

<sup>7</sup> Colin Mackerras and Amanda Yorke, *The Cambridge Handbook of Contemporary China*, (Hong Kong: Cambridge University Press, 1991), hlm. 174.

Namun rupanya dalam perjalanan sejarahnya, masalah mengatasi jumlah penduduk di Cina bukanlah hal yang mudah untuk dituntaskan. Seiring dengan dimulainya Revolusi Kebudayaan<sup>8</sup>, maka organisasi-organisasi Keluarga Berencana dilarang melakukan kegiatannya dan pekerjaan-pekerjaan penyebaran alat kontrasepsi dihentikan. Sebagai konsekuensinya, dari tahun 1966 sampai pada tahun 1971 terjadi lonjakan angka kelahiran, jumlah penduduk bertambah 122 juta jiwa, sehingga rata-rata pertumbuhan penduduk adalah 2,5 persen per tahun<sup>9</sup>. Menanggapi hal yang serius ini, P.M. Zhou Enlai sampai dua kali menyatakan desakan yaitu pada tahun 1969 dan tahun 1970 untuk memberlakukan lagi Keluarga Berencana dan penggunaan alat kontrasepsi, agar program Keluarga Berencana jangan dianggap masalah kecil karena Keluarga Berencana dapat memberi inspirasi kepada manusia, merubah tradisi sosial dan dapat merubah dunia.

Untuk mempersiapkan kembalinya program Keluarga Berencana dalam mengatasi masalah kependudukan, pemerintah mengambil langkah-langkah sebagai berikut:

- a. Mengembangkan mekanisme-mekanisme pengurangan angka rata-rata pertumbuhan penduduk agar restrukturisasi sistem sosio-ekonomi di Cina tercapai. Dalam hal ini diwujudkan dengan dibentuknya badan yang bertanggung jawab mengenai Keluarga Berencana yang diintegrasikan dengan Kementrian-kementrian yaitu Kesehatan, Perdagangan, dan Industri Bahan Bakar dan Kimia.

---

<sup>8</sup> Dalam masa Revolusi Kebudayaan (1966-1976), pertumbuhan pertanian tergantung dari musim/udara yang baik, pertumbuhan penduduk desa dan tertundanya kedatangan "revolusi hijau"(kekuasaan militer).

<sup>9</sup> Wang Jiyue and Terence H Hull, *op. cit.*, hlm. 47.

- b. Dalam mengembangkan kebijakan nasional menjalankan rencana ini, Cina berusaha untuk fleksibel, jujur dan tanggap akan perbedaan kondisi di tiap daerah. Keseluruhan kebijakan harus sesuai dengan kepentingan rakyat dalam bidang kebudayaan dan ekonomi.
- c. Rakyat dihimbau untuk meningkatkan kesadaran yang tinggi akan tiga hal yang menyangkut kepentingan , yaitu: negara, perserikatan, dan individu.
- d. Pada tahap awalnya program Keluarga Berencana ini, pemerintah akan bertanggung jawab dalam hal penerapannya. Institusi terkait dan organisasi massa memberikan dukungan yang baik, tapi pemerintah menyediakan dana dan akan mengambil inisiatif dalam hal propaganda dan layanan penyuluhan. Kerjasama ini akan membuat program Keluarga Berencana mantap, baik dari segi dana maupun dukungan sosial dari masyarakat.
- e. Dibutuhkan jaminan ilmu pengetahuan yang baik. Pada awal masa program ini, pemerintah banyak memusatkan perhatian pada mutu alat kontrasepsi agar dapat memenuhi keinginan masyarakat. Alat kontrasepsi dibagikan hampir tanpa bayar. Pemerintah juga sangat memperhatikan pelatihan tekhnik dan pendidikan moral bagi penyuluh sehingga akseptor dapat merasa aman dan puas. Kader-kader Keluarga Berencana yang efisien dan pelayanan kesehatan yang baik dapat meningkatkan dukungan kenyamanan bagi pengguna alat kontrasepsi<sup>10</sup>

---

<sup>10</sup> Wang Jiye and Terence H. Hull, *op. cit.*, hlm. 69-70.

Kecemasan PM Zhou Enlai mengenai kependudukan sangat beralasan, karena masalah kependudukan sangat banyak kaitannya dengan masalah sosial, demikian pula dengan masalah ekonomi.

Dalam masalah sosial umpamanya, masalah kependudukan tak dapat dipisahkan dari masalah konsumsi nasional. Seperti dikatakan oleh Engels, "Menurut konsep materialistik, dalam kehidupan manusia hanya ada dua hal terpenting, yaitu produksi dan reproduksi". Yang dimaksud dengan produksi adalah makanan, pakaian dan tempat bernaung. Sedangkan reproduksi adalah keturunan.<sup>11</sup>

Tujuan mendasar dari produksi dalam sosialisme adalah memenuhi kebutuhan materi dan kebudayaan manusia yang selalu berkembang dengan meningkatkan standar hidup manusia melalui pertumbuhan ekonomi. Oleh karena itu prinsip dasar ekonomi Cina setelah Pembebasan adalah : "Pertama-tama beri makan rakyat, kedua membangun negara". Prinsip tersebut menjadi dasar bagi tujuan perencanaan kependudukan dan ekonomi Cina yaitu Hidup Berkecukupan, yang di dalam bahasa Cinanya disebut dengan 小康生活 *xiao kang sheng huo*.<sup>12</sup>

Pada kampanye program Keluarga Berencana yang diadakan sekitar tahun 1971 sampai tahun 1979 digunakan slogan lambat, jarang, dan sedikit yang dalam bahasa Cinanya dikenal dengan 晚 *wan*, 稀 *xi*, dan 少 *shao*.<sup>13</sup>

Kata "lambat" mempunyai makna tidak menikah pada usia muda dan sedapat mungkin menunda kelahiran anak selambat mungkin setelah menikah.

<sup>11</sup> Ibid.

<sup>12</sup> Wang Jiyi and Terence H. Hull, *op. cit.*, hlm. Xvi

*Xiao Kang Shenghuo* diterjemahkan menjadi Kehidupan yang berkecukupan

<sup>13</sup> Ibid; Kuan-I Chen, "China's Population Policy", *Current History*, Sep. 1982, hlm. 253; Harrison Brown (Ed.), *China Among the Nations of the Pacific*, (Colorado, USA: Westview Press, 1982), hlm. 72 *Wan* artinya terlambat, *xi* artinya jarang, dan *shao* artinya sedikit.

Batasan usia untuk menikahpun ditambah. Pada Undang Undang Perkawinan tahun 1950, batas minimum usia untuk menikah bagi pria adalah 20 tahun dan bagi wanita adalah 18 tahun. Pejabat yang berwenang di wilayah-wilayah lebih mengetatkan batasan usia tersebut menjadi 25 tahun bagi pria di desa, dan 26 tahun bagi pria di kota, sedangkan bagi wanita di desa adalah 23 tahun, dan bagi wanita di kota adalah 24 tahun.

Kata "jarang" mempunyai makna pemberian jarak waktu yang panjang untuk melahirkan anak yang pertama dengan anak yang kedua, setidaknya berjarak 4 tahun.

Kata "sedikit" berarti memiliki anak sesedikit mungkin. Pada saat itu banyak slogan yang berbunyi : "Satu anak terlalu sedikit, dua anak adalah jumlah yang pas, dan tiga anak terlalu banyak".

Pada tahun 1972, pemerintah mengeluarkan Dokumen Nomor 44 yang berbunyi : "Selain kelompok minoritas, program Keluarga Berencana harus dilaksanakan semua keluarga, baik yang ada di kota maupun yang ada di desa."<sup>14</sup>

Untuk tujuan suksesnya program Keluarga Berencana, pemerintah melalui kader-kadernya membuka kantor-kantor pelayanan Keluarga Berencana dan menggalakkan penerangan sampai ke pelosok-pelosok. Melalui kantor-kantor inilah masyarakat mengenal dan membiasakan diri menggunakan alat

<sup>14</sup> Shi Qin, *China 1994*, (China: New Star Publishers, 1993), hlm. 16; Wang Jiye and Terence H. Hull, *op. cit.*, hlm. 48

<sup>15</sup> Ben She Bian, *Zhong Guo Ji Hua Sheng Yu de Wei Da Shi Jian*, (Beijing: Zhong Guo Ren Kou Chu Ban She), hlm. 59

kontrasepsi sehingga jumlah pemakai alat kontrasepsi meningkat drastis dari 13,05 juta jiwa pada tahun 1971 menjadi 23,59 juta jiwa pada tahun 1977.<sup>15</sup>

Dalam kampanye program Keluarga Berencana berikutnya yang diadakan dari tahun 1979 sampai tahun 1984, pemerintah memperketatnya dengan mencanangkan gerakan Satu Anak Untuk Satu Keluarga. Keluarga Berencana Dengan Kebijakan Satu Anak dikumandangkan oleh Dewan Pemerintah pada Kongres Rakyat Nasional Ke-5 tahun 1980.

Walaupun program Keluarga Berencana masih berslogankan "lambat, jarang, dan sedikit", namun kata "sedikit" berubah interpretasinya menjadi "satu orang".

Undang Undang Perkawinan yang baru dikeluarkan pada tahun 1980. Dalam Pasal 5 tercantum bahwa batas minimum usia untuk menikah dirubah menjadi 22 tahun bagi pria dan 20 tahun bagi wanita. Hal ini tidak membenkan efek banyak, karena para pejabat yang berwenang telah mengadakan pengetatan sebelumnya.<sup>16</sup>

Dalam pasal 12 Undang Undang Perkawinan dinyatakan bahwa baik suami maupun isteri harus menjalankan kebijakan Keluarga Berencana. Dalam bahasa Cina tertulis:

第十二条 夫妻双方都有实行计划生育的义务。

Terjemahannya: Pasal 12 Baik suami maupun isteri diwajibkan melaksanakan kebijakan Keluarga Berencana.

Dalam penjelasannya tertulis bahwa penerapan kebijakan Keluarga Berencana adalah keharusan hukum, baik kepada suami maupun isteri. Pihak yang satu tak dapat disalahkan oleh pihak yang lain. Kebijakan Keluarga

<sup>16</sup> Colin Mackerras and Amanda Yorke, *op. cit.*, hlm. 173.

Berencana adalah kebijakan pemerintah yang penting dan telah dicanangkan di dalam Undang Undang Dasar. Suami isteri di dalam menjalankan Keluarga Berencana berada di bawah pengawasan dokter. Di dalam penjelasan tersebut juga dikatakan bahwa ada pemikiran dalam masyarakat yang mengucilkan wanita yang tidak dapat melahirkan dan tidak melahirkan anak laki-laki.

Bagi mereka yang menyiksa dan mengucilkan wanita tersebut akan mendapat teguran dan dihukum secara administratif, atau untuk masalah yang lebih serius akan diadakan penyelidikan dan dimintai pertanggung-jawabannya. Apabila seorang wanita diceraikan hanya karena dia tidak melahirkan anak, atau hanya melahirkan anak perempuan atau memakai alat kontrasepsi, maka Pengadilan Rakyat akan dengan tegas memberlakukan hukum dan peraturan yang ada. Pengadilan Rakyat akan menjaga hak-hak dan kepentingan kaum wanita.

Pada pasal 25 Undang Undang Dasar Cina Yang Disempurnakan yang disahkan pada tanggal 4 Desember 1982, dicantumkan bahwa "Pemerintah mempromosikan Keluarga Berencana sehingga dapat menyelaraskan pertumbuhan penduduk dengan perkembangan sosial dan ekonomi".

Dalam bahasa Cina tertulis :

中国人民共和国宪法  
(节录)

(1982年12月4日公布施行)

第二十五条 国家推行计划生育,使人口的增长同经济和社会发展计划相适应。

Terjemahannya: Undang Undang Dasar Republik Rakyat Cina  
(diterima)

(diumumkan pada tanggal 4 Desember 1982)

cepat. Pada tahun 1970, Cina mengalami tingkat kelahiran 33, 43 per 1000 jiwa dan tingkat kematian 7,60 per 1000 jiwa.<sup>17</sup>

- b. Pemerintah mencemaskan kekurangan dana dalam mengurus anak dan pendidikan.
- c. Pertumbuhan penduduk yang demikian cepatnya menghambat cepatnya kemajuan ilmu pengetahuan dan sosial.
- d. Pemimpin Cina ingin meningkatkan standard kehidupan masyarakat dengan meningkatkan mutu dan banyaknya pangan.
- e. Sangat minimnya tanah subur di seluruh Cina dan penyebaran penduduk yang tidak merata.
- f. Tanpa adanya pembatasan jumlah keluarga yang amat ketat, maka Pendapatan Nasional rata-rata yang ditargetkan akan mencapai US\$ 1.000,- pada akhir tahun 2000 akan terancam.

Dengan adanya tekanan-tekanan di atas, pemerintah sejak tahun 1979 mentargetkan sasaran untuk mencapai pertambahan penduduk nol persen pada akhir abad ini.

Kampanye kelima yang diadakan pemerintah diadakan pada tahun 1981 sampai tahun 1990. Pada masa-masa ini pemerintah telah cukup matang melihat kegunaan dan efek samping dari program Keluarga Berencana bagi masyarakat. Dalam kurun waktu ini pemerintah mengeluarkan dua dokumen untuk menunjang program Keluarga Berencana, yaitu Dokumen Nomor 7 Tahun 1984 dan Dokumen Nomor 13 Tahun 1986. Kedua dokumen ini pada intinya melonggarkan aturan dalam program Keluarga Berencana, seperti diijinkannya

---

<sup>17</sup> Harrison Brown (Ed), *op. cit.*, hlm. 77.

penduduk di beberapa provinsi dan daerah memiliki dua orang anak. Penyelenggara program Keluarga Berencana tidak diperbolehkan memaksa namun masih tetap memiliki target dan diharapkan untuk menjangkau target tersebut. Imbas dari kedua dokumen tersebut beragam sesuai dengan kondisi wilayah.

Semua usaha yang dilakukan oleh pemerintah dalam usaha membatasi meledaknya pertumbuhan penduduk tidak lepas dari pengorbanan masyarakat yang sudah turun temurun menganut sistem patriarkhat, tentu tidak mudah menerima seorang anak perempuan saja di dalam keluarganya. Apalagi kepercayaan "berbakti kepada leluhur"<sup>18</sup> hanya dapat dilakukan dari garis ayah.

Di dalam pelaksanaannya secara administratif, pemerintah juga tak dapat mengingkari bahwa telah terjadi manipulasi angka-angka statistik sebagai usaha seakan target telah dicapai. Bagaimanapun, sampai saat ini jumlah penduduk Cina adalah jumlah penduduk paling banyak di dunia. Namun pemerintah yang gigih ditunjang dengan pengertian dan pengorbanan masyarakatnya untuk mencapai *xiao kang sheng huo* (kehidupan yang berkecukupan), tampaknya akan membuahkan hasil bagi negara dan rakyatnya.

## 1.2 Tujuan Penulisan

Skripsi ini disusun untuk mengetahui mengapa pemerintah Cina mengambil kebijakan menjalankan program Keluarga Berencana dan mengetahui hasil-hasil yang telah dicapai pemerintah dari program tersebut, terutama pengaruhnya dalam bidang ekonomi, pendidikan, kesehatan dan sumber daya manusia.

---

<sup>18</sup> Dr. Gondomono, *Membanting Tulang Menyembah Arwah*, (Jakarta: Pustaka Firdaus, 1996), hlm 40

## 1.5 Sistematika Penulisan

Di dalam Bab I, Pendahuluan, dipaparkan mengenai latar belakang penyebab program Keluarga Berencana dilaksanakan di Cina. Selain latar belakang, diuraikan juga tujuan penulisan, ruang lingkup, sumber data, dan sistematika penulisan.

Pada Bab II, akan digambarkan cara pelaksanaan program Keluarga Berencana dan usaha-usaha petugas pelaksana dalam menjalankan tugas mereka.

Di dalam Bab III akan diuraikan keberhasilan program tersebut dalam menekan jumlah penduduk dan akan diuraikan keberhasilan tersebut dalam hubungannya menunjang kepentingan nasional Cina, terutama dalam bidang sosio-ekonomi, pendidikan, kesehatan, dan sumber daya manusia.

Bab IV akan mengemukakan masalah-masalah yang muncul dalam program Keluarga Berencana di Cina serta upaya-upaya yang telah dilakukan untuk mengatasi masalah-masalah tersebut.

Bab V merupakan Penutup dari skripsi ini. Apa yang telah disajikan dalam skripsi ini akan dirangkum dalam Bab V ini.