

KERJASAMA ANTAR DAERAH DALAM PENANGANAN MIGRASI DAN PERSEBARAN PENDUDUK

Oleh : Fathurrohman

ABSTRACT

Migration is one of human rights arranged in The Human Rights Act Number 39, 1999, stating that every Indonesian has the right to migrate, move, and live in the area of Republic of Indonesia. Therefore no region has the right to forbid any person to migrate in order to improve his/ her living standard. Migration occurs due to push factors in the original area and pull factors in the destined area. The best considered strategy to handle migration is by reducing any inter-region gaps through cooperation by maximalizing local potencies and resources and the existing policies and regulations.

Keywords: *migration, living standard, local potency*

A. PENDAHULUAN

Otonomi daerah menurut Pasal 1 UU No. 22 Tahun 1999 adalah kewenangan daerah otonom untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Menurut Rasyid (2004) filosofi otonomi daerah sebagaimana yang diatur dalam undang-undang tahun 1999 adalah pembagian tanggung jawab, pelimpahan kewenangan dari pemerintah pusat kepada daerah untuk meningkatkan efektivitas dan efisiensi kerja. Menurut Cheema dan Rondinely (1983) untuk menghindari terjadinya penumpukan pekerjaan di pusat guna meningkatkan kemampuan daerah, kesetaraan sosial, pertumbuhan ekonomi, partisipasi

dalam pengambilan keputusan dan kegiatan administrasi dalam menunjang pembangunan nasional.

Berlakunya UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah membawa pengaruh terhadap kewenangan pemerintahan daerah. Menurut Pasal 7, kewenangan daerah mencakup kewenangan dalam seluruh bidang pemerintahan, kecuali kewenangan dalam bidang politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter dan fiskal, agama, dan kewenangan bidang lain. Kewenangan pusat yang telah diserahkan kepada kabupaten/kota berdasarkan Pasal 11 UU No. 22 Tahun 1999 meliputi : pekerjaan umum, kesehatan, pendidikan dan kebudayaan, pertanian, perhubungan, industri dan perdagangan, penanaman modal,

lingkungan hidup, pertanahan, koperasi, dan tenaga kerja.

Di dalam penjelasan UU No. 25 Tahun 1999 disebutkan bahwa untuk mendukung penyelenggaraan otonomi daerah diperlukan kewenangan yang nyata dan bertanggung jawab di daerah secara proporsional yang diwujudkan dengan pengaturan, pembagian dan pemanfaatan sumber daya nasional yang berkeadilan serta perimbangan keuangan pemerintah pusat dan daerah. Sumber pembiayaan keuangan daerah dalam rangka perimbangan keuangan pemerintah pusat dan daerah dilaksanakan atas dasar: desentralisasi, dekonsentrasi, dan tugas pembantuan.

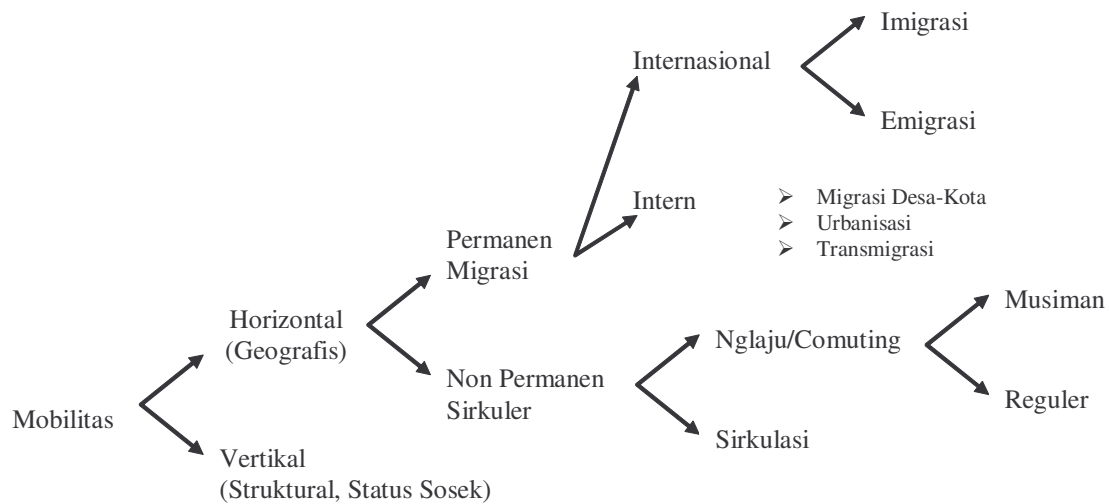
Penduduk Jawa Tengah belum menyebar secara merata di wilayah Propinsi Jawa Tengah, pada umumnya penduduk menumpuk di kota. Jumlah penduduk Jawa Tengah pada akhir tahun 2002 tercatat 31.691.866 jiwa terdiri dari 15.787.143 laki-laki dan 15.904.723 perempuan dengan jumlah rumah tangga 8.180.450. Sedangkan jumlah pencari kerja pada tahun 2001 sebanyak 578.234 jiwa meningkat menjadi 984.234 jiwa pada akhir tahun 2002 (Jawa Tengah dalam Angka 2003). Menurut data sensus penduduk tahun 2000 jumlah migran menurut status migrasi seumur hidup di Propinsi Jawa Tengah 30.924.164 jiwa, arus migrasi seumur hidup antar kota/kabupaten menurut tempat kelahiran 969.388 jiwa. Arus migrasi risen antar kabupaten menurut

tempat tinggal 5 tahun yang lalu 28.115.478 jiwa.

Berdasarkan Undang-Undang Otonomi Daerah Tahun 1999, maka kebijakan kependudukan yang berkaitan dengan mobilitas, migrasi dan persebaran penduduk di daerah maupun antar daerah menjadi tanggung jawab daerah yang bersangkutan. Undang-Undang Otonomi Daerah Tahun 1999 sudah diimplementasikan di Propinsi Jawa Tengah sekitar 5 tahun, menurut laporan pertanggungjawaban Gubernur Jawa Tengah masih terdapat banyak permasalahan diantaranya : kesenjangan antar wilayah/daerah, dan pada gilirannya akan berpengaruh terhadap banyak aspek kehidupan masyarakat diantaranya : mobilitas/migrasi penduduk .

B. PEMBAHASAN

Analisis yang digunakan untuk menjelaskan pengertian migrasi atau perpindahan penduduk menggunakan konsep mobilitas penduduk menurut Tjiptoreijanto (1986) meliputi mobilitas vertikal (perubahan status sosial) maupun horizontal (tempat/lokasi), namun dalam artikel ini pembahasan difokuskan pada mobilitas horizontal (migrasi). Secara skematis konsep mobilitas penduduk nampak pada bagan berikut :



Skema : Bentuk Mobilitas Penduduk

Menurut teori klasik “Merkantalisme” bahwa alasan utama seseorang bermigrasi karena alasan ekspansi dan ekonomi, sedangkan menurut teori migrasi kontemporer pada umumnya migrasi penduduk berkaitan erat dengan: faktor pendorong dan faktor penarik.

Faktor Penarik:

1. Adanya daya tarik (*superior*) di tempat daerah tujuan untuk memperoleh kesempatan kerja seperti yang diinginkan (cocok);
2. Kesempatan untuk memperoleh pendapatan yang lebih baik;
3. Kesempatan memperoleh pendidikan yang lebih baik sesuai yang diinginkan;
4. Kondisi daerah tujuan yang lebih unggul/menyenangkan: iklim, sekolah, perumahan, dan fasilitas lain;

5. Daya tarik aktivitas daerah tujuan: tempat hiburan, wisata, dan lain-lain.

Faktor Pendorong :

1. Makin berkurangnya sumber daya alam dan kebutuhan akan bahan baku di daerah asal dan melimpahnya bahan baku di daerah tujuan;
2. Berkurangnya kesempatan kerja di daerah asal;
3. Adanya tekanan-tekanan di daerah asal (etnisitas, agama, dan lain-lain);
4. Bencana alam dan wabah penyakit.

Migrasi merupakan salah satu hak azasi setiap orang, sebagaimana diatur oleh Undang-Undang Hak Azasi Manusia No. 39 Tahun 1999 yang menyatakan bahwa setiap warga negara Indonesia berhak

untuk secara bebas bergerak, berpindah, dan bertempat tinggal dalam wilayah kesatuan Republik Indonesia. Berdasarkan undang-undang tersebut maka pemerintah daerah tidak boleh melarang seseorang untuk berpindah tempat, pihak daerah hanya mengatur tata tertib dan persyaratan administratif, meskipun demikian daerah sangat sulit untuk mencatat/merekam dan mengidentifikasi secara akurat terhadap volume, arus migrasi, dan sifat migran. Hal ini lebih banyak dipengaruhi oleh *attitude* migran itu sendiri yang tidak melapor “sak-geleme dewe”

Faktor lain yang menyebabkan kesulitan untuk mengelola persebaran dan migrasi penduduk selain karena alasan hak azasi, motif, dan motivasi migran yang sangat bervariasi, juga disebabkan karena masih lemahnya sistem administrasi kependudukan kabupaten/kota juga jaringan informasi antar daerah. Oleh karena itu diperlukan suatu jaringan informasi kependudukan antar daerah khususnya yang berkaitan dengan, lapangan kerja yang tersedia, keterampilan/keahlian, faktor pendorong/penarik migrasi penduduk karakteristik dan pola migrasi.

Menurut Lee (1976) menyatakan bahwa **Volume migrasi** : 1) Berbeda menurut keanekaragaman daerah; 2) Berbeda menurut keanekaragaman penduduk; 3) Dipengaruhi oleh besarnya hambatan; 4) Goncangan-goncangan ekonomi; 5) Bila tidak ada pembatasan/tindakan

yang tepat, maka migrasi akan meningkat sejalan dengan waktu; dan 6) Dipengaruhi oleh kemajuan suatu daerah. **Arus migrasi** : 1) Bergerak dari daerah yang kurang maju/minus menuju daerah yang lebih maju; 2) Faktor migrasi akan tinggi manakala daerah tersebut minus/terbelakang; 3) Migrasi akan rendah manakala antara daerah asal dan daerah tujuan relatif sama; 4) Arus migrasi akan tinggi manakala hambatan di daerah asal rendah dan hambatan di daerah tujuan rendah; dan 5) Tinggi/rendahnya tingkat migrasi penduduk dipengaruhi oleh faktor ekonomi. **Sifat migran** : 1) Bersifat selektif; 2) Migran yang tertarik oleh faktor plus di daerah tujuan mengalami selektif positif; 3) Migrasi yang disebabkan oleh faktor-faktor daerah asal cenderung mengalami selektif negatif; 4) Secara keseluruhan selektif migran cenderung bersifat positif dan negatif; 5) Tingkat selektif positif meningkat sejalan dengan besarnya hambatan dan siklus hidup migran; dan 6) Ciri-ciri penduduk migran cenderung memiliki karakteristik antara daerah asal dan daerah tujuan.

Menurut Ravenstein bahwa hukum migrasi mengikuti ketentuan : 1) Kebanyakan migran lebih memilih daerah tujuan yang relatif dekat dengan daerah asal; 2) Migrasi jarak jauh lebih menuju kepada pusat-pusat perdagangan dan industri yang penting atau memiliki nilai plus; 3) Migrasi dilakukan secara bertahap

dari desa ke kota kecil menuju kota metropolitan, secara individu diikuti keluarga/saudara; 4) Perempuan melakukan migrasi pada jarak yang relatif lebih dekat dibandingkan dengan pria; 5) Teknologi menyebabkan migrasi meningkat; dan 6) Motif ekonomi merupakan dorongan utama/kuat seseorang melakukan migrasi.

Migrasi penduduk pada dasarnya dapat menimbulkan dampak positif maupun negatif baik di daerah asal maupun tujuan. Dampak migrasi di daerah asal dapat bersifat positif maupun negatif tergantung kebutuhan akan tenaga kerja, kepadatan penduduk, fasilitas umum, dan lainnya. Beberapa dampak yang timbul **di daerah asal** akibat migrasi diantaranya : 1) Perubahan struktur umur penduduk; 2) Perubahan komposisi penduduk; 3) Kepadatan penduduk; 4) Perubahan *supply* dan *demand* tenaga kerja; dan 5) Masalah sosial, ekonomi, budaya, dan lain-lain. Sedangkan dampak yang timbul **di daerah tujuan** akibat migrasi diantaranya : 1) Kepadatan penduduk meningkat; 2) Komposisi dan struktur umur penduduk berubah; 3) Pendatang yang tidak memiliki keahlian yang sama dengan kebutuhan daerah tujuan maka akan menimbulkan masalah sosial, penyediaan lapangan kerja, dan lainnya; 4) Walaupun pendatang mempunyai motif yang kuat untuk mengembangkan dirinya di kota, tetapi pada kenyataannya kota sendiri terkadang belum siap; dan 5) Ketidaksiapan

migran dan daerah tujuan dalam menerima arus/volume migrasi akan menimbulkan masalah kesehatan, perumahan, lingkungan, dan lainnya.

Nampaknya faktor kesenjangan pertumbuhan antar daerah, terutama kesempatan kerja antar daerah kabupaten/kota yang ada di Propinsi Jawa Tengah diperkirakan menjadi determinan terjadinya migrasi penduduk. Guna menata/mengatur migrasi dan persebaran penduduk baik di dalam maupun antar kabupaten/kota diperlukan sebuah perencanaan terpadu sebagai rencana induk propinsi yang mengatur *zoning* daerah kabupaten/kota dan antar daerah dengan memperhatikan keterkaitan kebutuhan antar daerah. Dengan demikian kabupaten/kota telah memiliki acuan *zoning* fisik kota yang secara sistemik terkait dengan kabupaten/kota lainnya, kondisi ini menurut (Rukmana, Steinberg, Hoff; 1993) lebih menguntungkan daripada mengandalkan evolusi kota.

Priyono (1996) mengemukakan pendapatnya bahwa untuk mengendalikan arus migrasi dan menata persebaran penduduk perlu diambil langkah-langkah yang mengarah pada :

1. Mendorong terbentuknya kota-kota penyangga untuk mengurangi mobilitas langsung (migrasi/urbanisasi) dari desa ke kota besar/metropolitan dan bahkan kota tersebut menjadi alternatif yang berfungsi sebagai kota penyangga;

2. Merangsang terbentuknya kota-kota tandingan untuk mengurangi dominasi kota tertentu sehingga dapat menekan migrasi penduduk;
3. Pembangunan pedesaan dan perkotaan secara integratif sehingga mengurangi minat penduduk bermigrasi ke kota;
4. Perbaikan dan penyempurnaan sarana transportasi sehingga mengurangi urbanisasi di kota, meskipun akan tetap timbul migran sirkuler atau komuten sehingga persebaran penduduk lebih merata;
5. Pembentukan atau penyatuan wilayah-wilayah pertumbuhan yang terintegrasi dalam pembangunan (*regional planning development*).

Menurut Ananta (1993) persebaran dan mobilitas penduduk pada prinsipnya mengatur pusat-pusat kegiatan ekonomi dan pembangunan (*the ship follows the trade*), sedangkan Brownlee, et.al. 2000, menyatakan perlunya zona sub ekonomi regional yang disebut sebagai *growth triangle model* untuk menciptakan pertumbuhan dan pemerataan ekonomi sehingga mampu menekan migrasi penduduk dan pemeratakan persebaran penduduk

Guna menata migrasi/persebaran penduduk hendaknya pembangunan daerah kabupaten/kota mengacu pada pendekatan sistem kewilayahan, yang berarti bahwa

suatu pemerintahan daerah selain sebagai sistem sekaligus sebagai sub sistem dari daerah lainnya, sehingga diperlukan kerjasama antar daerah yang saling menguntungkan, sebagaimana yang diatur oleh PP No. 8 Tahun 2003, PP No. 105 Tahun 2000, serta rekomendasi Kajian Lembaga Administrasi Negara (LAN) yang dilakukan pada tahun 2001 yang menyarankan adanya kerjasama antar daerah melalui kegiatan ekonomi dan lainnya.

Konsep kerjasama antar daerah menurut Johanson dan Matason (1994) adalah aliansi strategis sebagai cara hubungan antar organisasi/pemerintahan didalamnya membahas investasi, pemecahan masalah, dan pembuatan kebijakan dalam upaya pengembangan jangka panjang bersama dan dengan orientasi tertentu.

Kerjasama antar pemerintahan daerah dan pihak lain (swasta) sebagaimana diatur oleh Menteri Dalam Negeri (PERMENDARI) No. 3 Tahun 1986 tentang penyertaan modal daerah nampaknya juga memungkinkan untuk dijadikan acuan (diadopsi) untuk menganalisis peluang kerjasama antar pemerintah daerah guna pemecahan masalah migrasi dan persebaran penduduk. Bentuk kegiatan kerjasama tersebut meliputi 4 bentuk yaitu :

1. Kerjasama Operasi (KSO), bentuk kerjasama usaha yang dapat dilakukan oleh Pemerintah Daerah (Perusda) dengan pihak lain untuk mengusahakan suatu

- peralatan operasi atau fasilitas penyediaan pelayanan;
2. Kerjasama Manajemen (KM) bentuk kerjasama usaha yang dapat dilakukan oleh Pemerintah Daerah (Perusda) dengan pihak lain untuk menyelenggarakan suatu kegiatan tertentu yang bertujuan untuk meningkatkan keterampilan, pengetahuan baik dalam bidang operasional dan produksi, usaha dan pemasaran, sumber daya manusia, keuangan dan akuntansi, organisasi dan manajemen, hukum dan hubungan masyarakat, sistem informasi, maupun dalam bidang pengkajian dan pengembangan;
 3. Penyertaan Modal (PM) bentuk kerjasama usaha yang dapat dilakukan oleh Pemerintah Daerah (Perusda) untuk menyertakan modalnya dalam kegiatan usaha yang terlibat dalam kerjasama ;
 4. Perusahaan Patungan (PP) bentuk kerjasama usaha yang dapat dilakukan oleh Pemerintah Daerah (Perusda) dimana masing-masing pihak yang bekerjasama menyertakan modal dan sumber daya lainnya untuk membentuk suatu badan usaha tertentu

Tabel 1. Pemecahan Masalah Migrasi dan Persebarang Penduduk

No	Faktor Penarik	Kerjasama
1	Adanya daya tarik (<i>superior</i>) ditempat daerah tujuan untuk memperoleh kesempatan kerja seperti yang diinginkan (cocok)	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Zoning terpadu (KSO) ➤ Pemberdayaan Perusda (PM)
2	Kesempatan untuk memperoleh pendapatan yang lebih baik	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Pemberdayaan Perusda (PM) ➤ Pemberdayaan SDM (KM) ➤ Sistem informasi kependudukan
3	Kesempatan memperoleh pendidikan yang lebih baik sesuai yang diinginkan	<ul style="list-style-type: none"> ➤ BLK (KM) ➤ Zoning terpadu (KSO)
4	Kondisi daerah tujuan yang lebih unggul /menyenangkan: iklim, sekolah, perumahan, dan fasilitas lain	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Zoning terpadu (KSO)
5.	Daya tarik aktivitas daerah tujuan: tempat hiburan, wisata, dan lain-lain	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Zoning terpadu (KSO) ➤ Pemberdayaan Perusda (PM)
No	Faktor Pendorong	Pemecahan
1	Makin berkurangnya sumber daya alam dan kebutuhan akan bahan baku di daerah asal dan melimpahnya bahan baku di daerah tujuan	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Zoning terpadu (KSO) ➤ Pemberdayaan Perusda (KSO, PP)
2	Berkurangnya kesempatan kerja di daerah asal	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Pemberdayaan Perusda (KM, PM, PP)
3	Adanya tekanan-tekanan di daerah asal (etnisitas, agama, dan lain-lain)	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Zoning terpadu (KSO)
4	Bencana alam, wabah penyakit	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Zoning terpadu (KSO)

C. PENUTUP

Kesenjangan pembangunan antar daerah adalah determinan terjadinya migrasi penduduk. Persoalan yang berkaitan dengan migrasi, persebaran penduduk dalam suatu daerah harus dikaji dengan menggunakan pendekatan sistem yang berarti persoalan tersebut muncul karena masalah (*push factor*) yang ada di dalam kabupaten/kota itu sendiri juga dipengaruhi oleh lingkungan luar (*pull factor*) yang berasal dari kabupaten/kota lain. Oleh karena itu penanganan migrasi dan persebaran penduduk harus menggunakan pendekatan keseluruhan (*holism*).

Analisis terhadap migrasi dan persebaran penduduk akan lebih mudah untuk dicari pemecahannya manakala telah teridentifikasi dengan cermat elemen *input* (karakteristik daerah asal dan tujuan migran, volume migran), elemen proses (pola, arus migrasi) *output* (sistem informasi), sehingga akan mempermudah dalam menyusun kebijakan kependudukan dan pembangunan wilayah

Banyak alternatif yang dapat dimanfaatkan untuk menyusun kebijakan kependudukan terutama yang berkaitan dengan migrasi dan persebaran penduduk namun diperlukan pendekatan yang integratif misalnya:

1. Penataan *zoning* daerah dan antar daerah;
2. Pemberdayaan/pembangunan Perusda untuk memacu kesempatan kerja dan PAD;

3. Pengurangan kesenjangan antar daerah melalui kebijakan khusus;
4. Pembenahan sistem informasi kependudukan kabupaten/kota dan antar daerah;
5. Peningkatan kerjasama antar pemerintah maupun pemerintah dengan swasta yang mengacu pada peraturan perundang-undangan yang berlaku .

DAFTAR PUSTAKA

Ananta, Aris. 1992. *Ciri Demografis Kualitas Penduduk dan Pembangunan Ekonomi*. Jakarta: LD-UI.

Aneka Ilmu. 1999. Undang-Undang Otonomi Daerah.

Cheema, Shabbir G. & Denis A. Rondinelli. 1983. *Decentralization and Development*. Sage Publication.

Kantor Menteri Negara Kependudukan/BKKBN. 1995. *Pasar Kerja dan Produktivitas di Indonesia*. Jakarta.

Kantor Gubernur Propinsi Jawa Tengah. 2002. Laporan Pertanggung Jawaban Gubernur Jawa Tengah

Lembaga Administrasi Negara. 2002. *Mencari Solusi Dalam Pemantapan Otonomi Daerah dan Penerapan Kepemerintahan yang baik*. Jakarta.

- Patrick Brownlee et al. 2000. *Labour Migration In Indonesia: Politics and Practice*. Yogyakarta: Population Studies Center-UGM
- Pusat Kajian Kebijakan dan Strategi Pembangunan FISIP-UNDIP. 2001. *Analisis Kebutuhan Pengganggur*. Semarang : FISIP-UNDIP.
- Tjiptoheriyanto, Priyono. 1986. *Demografi*. Jakarta : Departemen Pendidikan dan Kebudayaan.
- . 1989. *Pengembangan Sumber Daya Manusia*. Jakarta : FE.UI.
- . 1996. *Sumber Daya Manusia Dalam Pembangunan Nasional*. Jakarta : FE-UI.