

**PENYUSUNAN PEDOMAN
KEBIJAKAN PENANGANAN KEPENDUDUKAN
DALAM KERANGKA
PENYELENGGARAAN PEMERINTAHAN UMUM**

Oleh : Endang Larasati

ABSTRACT

Population is an integral part of national development issue deserves special attention since it is aimed at empowering the society, as well as arising the people's initiative, creativity and participation. The main goal is the enhancement of service for a better welfare of the society. However population problems are so varied, making population policies face many challenges in the practice of governance. This research is aimed at giving population policy alternative, with five provinces as samples (Riau, East Java, South Sulawesi, Bali and East Nusa Tenggara). It's finding include a great variety of population problems and policies in these areas. The authority of municipal and regencies areas in the general governance practice should be better regulated so that these areas get clearer and better consistency as a basic to handle their population problems.

Keywords: *general governance, decentralization, autonomy*

A. PENDAHULUAN

Kependudukan dan sumber daya manusia sebagai salah satu bagian integral pembangunan nasional, nampak mendapat perhatian khusus dalam UU No. 22 Tahun 1999. Hal ini dapat diketahui dari tujuan yang ingin dicapai yaitu memberdayakan masyarakat, menumbuhkan prakarsa, kreativitas, dan meningkatkan peran serta masyarakat. Disamping itu ditegaskan juga tentang pentingnya peningkatan pelayanan dan kesejahteraan masyarakat yang semakin baik, pengembangan kehidupan demokrasi, keadilan, dan pemerataan.

Dari rumusan yang terserak dalam beberapa bagian undang-undang tersebut menunjukkan bahwa kependudukan dan sumber daya manusia merupakan sentral perhatian penyelenggaraan pemerintahan. Dalam berbagai dokumen perencanaan pembangunan, sektor kependudukan dan sumber daya manusia juga menjadi prioritas, bernilai strategis tinggi dan bahkan dipandang sebagai faktor penentu keberhasilan pembangunan. Gambaran tersebut sekaligus mencerminkan rumitnya permasalahan kependudukan dan sumber daya manusia serta tujuan yang ingin

dicapai dalam pembangunan nasional.

Hal ini semakin jelas bila menelusuri makna dan substansi Peraturan Pemerintah No. 25 Tahun 2000 tentang Kewenangan Pemerintah dan Propinsi sebagai Daerah Otonom. Bidang kependudukan secara eksplisit merupakan salah satu bidang kewenangan pemerintah. Kendati terbatas karena hanya meliputi enam kewenangan dan cakupannya seputar penetapan pedoman, fasilitas, dan penetapan kebijakan, namun maknanya begitu mendasar. Untuk itu tidak tepat bila dikatakan bahwa bidang-bidang kewenangan yang lain tidak ada sangkut pautnya dengan kependudukan dan sumber daya manusia, sebab bila direntang dan diurai secara implisit memperlihatkan bahwa kewenangan pemerintah di 24 bidang lainnya dan 20 bidang kewenangan propinsi pada akhirnya bermuara pada aspek-aspek mendasar dalam pembangunan bidang kependudukan dan sumber daya manusia.

UU No. 22 Tahun 1999 juga menegaskan bahwa kebijakan perencanaan dan pengendalian pembangunan makro nasional serta pembinaan dan pemberdayaan sumber daya manusia merupakan kewenangan pemerintah (pusat). Formulasi seperti itu merupakan kebijakan yang selaras dengan salah satu tujuan otonomi daerah yakni memperkuat ikatan serta pemeliharaan hubungan yang serasi antara

pusat dan daerah serta antar daerah dalam rangka menjaga keutuhan negara kesatuan republik. Alasannya, pengertian daerah (daerah otonom) termasuk penduduk yang ada di daerah. Secara kumulatif berjenjang, merupakan penduduk Negara Kesatuan Republik Indonesia, sedangkan salah satu syarat eksistensi negara adalah adanya penduduk. Untuk itu kewenangan bidang kependudukan menyangkut seputar penetapan pedoman, fasilitas, dan penetapan kebijakan, merupakan alat kendali yang memang lebih tepat berada di pusat. Namun perlu diderivasi dan diterjemahkan dalam kebijakan teknis, sektoral, struktural, dan kewilayahan.

Hal ini penting diprioritaskan sebab upaya memperkuat dan memelihara hubungan yang serasi antara pusat dan daerah serta antar daerah bukannya tanpa masalah. Fenomena disharmoni sekarang ini tidak hanya mencuat dalam pengertian antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah atau antar pemerintah daerah namun juga antar penduduknya. Untuk itu tidak berlebihan bila dikatakan bahwa negara kita sedang menghadapi masalah besar yang bisa mengancam integrasi nasional. Ketika kesenjangan dan *disparitas* antara pusat dan daerah, antar daerah, antar desa, antara desa-kota, antara Jawa dan luar Jawa masih tetap berlangsung malahan semakin diperkaya dengan tumbuh suburnya

egoisme antar daerah. Kecenderungan baru tersebut jelas ikut mewarnai pelaksanaan otonomi daerah. Tidak mustahil dalam jangka panjang bukannya semakin dekat dengan tujuan yang ingin dicapai. Bisa jadi malah sebaliknya karena sebagian masyarakat juga melengkapi kerumitan tersebut dengan cara memanfaatkan sebagai sarana efektif meraih tujuan kelompok padahal tanpa sadar telah ikut menebarkan virus “etnonasionalisme” dan gerak sentrifugal lainnya.

Adapun pokok permasalahan kegiatan penyusunan pedoman kebijakan penanganan kependudukan dalam kerangka penyelenggaraan pemerintahan umum adalah: 1) Bertambahnya 110 kabupaten/kota sejak UU No. 22 Tahun 1999 diterapkan sampai akhir tahun 2003 bukanlah fenomena dinamika politik lokal yang wajar. Demikian pula isu putra daerah yang acap kali muncul dalam pemilihan kepala daerah, digunakannya isu yang sama untuk menyingkirkan lawan politik dan dipakai oleh sebagian yang lain sebagai senjata untuk memperlancar karier dalam birokrasi, merupakan berita yang nyaris tanpa henti. Padahal substansi keduanya adalah untuk memperbesar peluang meraih jabatan tanpa bersusah payah padahal itu tidak lebih sebagai cerminan ketidaksiapan untuk berkompetisi secara terbuka. Kesemuanya merupakan dimensi baru yang terkait dengan bidang

kependudukan dan sumber daya manusia. Tindakan kontra produktif dan tidak menguntungkan pembangunan tersebut tidak akan berhenti walaupun pelaksanaan otonomi daerah semakin bertambah usia; 2) Bila diurai maka hal ini muncul tidak lepas dari perubahan mendasar tentang pembagian, pembentukan, dan susunan daerah sebagaimana dimaksud UU No. 22 Tahun 1999, namun disikap oleh sebagian masyarakat tidak proporsional bahkan *distroti*; 3) Dari sifatnya, sebagian permasalahan berjangka pendek bahkan sesaat manifes dan relatif mudah diselesaikan. Sedangkan yang lain cenderung berjangka panjang, laten, relatif sulit dideteksi dan diatasi karena dampak langsung dalam jangka pendek tidak begitu dirasakan sehingga kurang menjadi perhatian dan prioritas daerah. Padahal dalam kurun waktu lama akan menjadi manifes, menciptakan kesulitan dan kerumitan kumulatif, multi-dimensional, melemahkan daya tahan dan daya saing sebagai bangsa. Kata kunci untuk memahami hal tersebut adalah terletak pada kejelasan kebijakan normatif dan teknis dalam pembagian kewenangan bidang kependudukan. Konteks kewenangan pemerintahan bidang kependudukan secara substantif bisa dilihat dari aspek sumber daya manusia sebagai modal, potensi, dan nilai strategis pembangunan. Mustahil bahwa perencanaan pembangunan pendidikan, kesehatan, ketenaga-

kerjaan, dan sektor lainnya akan terumuskan secara baik tanpa didukung oleh kompilasi data kependudukan yang valid dan komprehensif. Dari dimensi politik kompilasi data kependudukan tersebut merupakan input utama dalam pembangunan politik agar tercipta pemerintahan yang *legitimed*, aspiratif, dan demokratis. Tanpa adanya kejelasan jumlah penduduk dan memilih. Niscaya kebijakan pembangunan politik sulit dirumuskan, pendidikan, sosialisasi, dan partisipasi politik, sarana dan media yang dibutuhkan serta proses pelebagaan politik melalui pemilu yang luber dan jurdil sebagai agenda politik nasional dan ajang seleksi kepemimpinan, pergantian aktor politik secara regulatif, siklus kepemimpinan secara periodik, proses politik yang lebih berbudaya dan bermartabat akan semakin sulit diwujudkan; 4) Begitu luas cakupan dan beragamnya dimensi yang menjadi perhatian bidang kependudukan dan sumber daya manusia, menjadikan pemerintah, propinsi, dan kabupaten/kota perlu melakukan reposisi dan reaktualisasi peran dalam penyelenggaraan kewenangan bidang kependudukan. Untuk itu identifikasi dan telaah normatif, kepustakaan dan empirik tentang kebijakan kependudukan dalam kerangka penyelenggaraan pemerintahan umum perlu dirumuskan; 5) Adanya keanekaragaman konsep dan implementasi kebijakan kependudukan dan sumber daya

manusia yang semakin mengarah pada penguatan kepentingan sektoral, namun menimbulkan duplikasi dan memperlemah tujuan pembangunan kependudukan dan sumber daya manusia; 5) Kurang jelasnya perumusan dan implementasi kebijakan pelaksanaan penyelenggaraan pemerintahan umum bidang kependudukan yang dilakukan pemerintah, propinsi, dan kabupaten/kota.

Adapun maksud dan tujuan kegiatan penyusunan pedoman kebijakan penanganan kependudukan dalam kerangka penyelenggaraan pemerintahan umum adalah untuk menemukan dan menentukan kebijakan yang tepat tentang format dan ruang lingkup serta proses dan mekanisme penanganan kependudukan yang lebih sesuai dengan kebutuhan sekarang dan mendatang, termasuk peran pemerintah, propinsi dan kabupaten/kota dalam menunjang kebijakan tersebut. Disamping itu untuk mempertegas, memperjelas, dan memperkuat peran gubernur, bupati/walikota beserta jajarannya dalam pelaksanaan penyelenggaraan masalah kependudukan.

Hasil kegiatan penyusunan pedoman kebijakan penanganan kependudukan dalam kerangka penyelenggaraan pemerintahan umum adalah : 1) Sebagai input perumusan kebijakan agar diperoleh ketepatan format, ruang lingkup, proses dan mekanisme kebijakan penanganan masalah kepen-

dudukan, sesuai dengan kebutuhan sekarang dan masa mendatang khususnya dalam penyelenggaraan pemerintahan; 2) Sebagai salah satu upaya untuk reposisi dan reaktualisasi peran pemerintah, propinsi, dan kabupaten/kota dalam pelaksanaan penyelenggaraan kewenangan bidang kependudukan; 3) Sebagai tindak lanjut untuk memperkuat kebijakan nasional bidang kependudukan dan sumber daya manusia dalam pembangunan yang mengarah pada keserasian hubungan antara pusat dan daerah serta antara daerah dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Transformasi global mengakibatkan terjadinya perubahan mendasar dan menyeluruh, yang mengharuskan pemerintah mengkaji peranannya kembali (Kettl, 2000). Salah satu strategi yang ditempuh pemerintah adalah dengan melakukan devolusi, yang dalam lingkungan lembaga-lembaga pemerintah dimanifestasikan dalam kebijakan otonomi. Kebijakan publik (*public policies*) dirumuskan oleh Richard Rose (Dunn, 1998 : 109) merupakan rangkaian pilihan yang kurang lebih saling berhubungan termasuk keputusan-keputusan untuk bertindak yang dibuat oleh badan dan pejabat pemerintah. Kemudian Denhart (1995 : 35) merumuskan kebijakan publik sebagai pernyataan resmi dari pejabat-pejabat pemerintah yang *legitimate* tentang permasalahan publik. Sementara itu Dye (1978 : 4)

mengemukakan bahwa kebijakan publik adalah sejumlah aktivitas pemerintah, baik secara langsung maupun melalui pejabat-pejabatnya yang bertujuan untuk mempengaruhi kehidupan warga negaranya. Jadi pada dasarnya kebijakan publik merupakan kebijakan pemerintah yang dilakukan untuk mencapai tujuan-tujuan yang telah ditetapkan oleh pemerintah, yaitu merespon isu publik, mengatur sesuatu dan menyelesaikan permasalahan yang dihadapi masyarakat.

Kebijakan permasalahan kependudukan merupakan bagian integral dari kebijakan publik secara nasional. Hal itu dapat diamati dari deklarasi yang dihasilkan sejak konferensi kependudukan sedunia tahun 1974 di Bucharest, dilanjutkan di Mexico City tahun 1984 sampai dengan di Kairo pada tahun 1994 yang secara konsisten menekankan bahwa integrasi kebijakan kependudukan dan kebijakan lain secara nasional merupakan hal yang penting.

Berkaitan dengan integrasi kebijakan penanganan masalah kependudukan ke dalam kebijakan nasional, argumentasi yang paling dasar dapat dilacak dari alasan rasional mengapa diperlukan kebijakan-kebijakan masalah kependudukan :

Pertama, salah satu fungsi pemerintah adalah menciptakan kesejahteraan masyarakat bagi seluruh penduduknya. Ini merupakan

tujuan paling mendasar dari setiap kebijakan nasional.

Kedua, perilaku demografi (*demographic behavior*) terdiri dari sejumlah tindakan individu.

Ketiga, tindakan tersebut merupakan usaha untuk memaksimalkan utilitas atau kesejahteraan individu.

Keempat, kesejahteraan masyarakat tidak selalu merupakan penjumlahan dari kesejahteraan individu.

Kelima, oleh karena itu pemerintah mempunyai tanggung jawab untuk berusaha mengubah situasi dan kondisi sehingga mempengaruhi persepsi tentang kesejahteraan individu dan pada akhirnya kesejahteraan masyarakat sama dengan penjumlahan dari kesejahteraan individu (Sukamdi, 1999). Perlu dipahami bahwa kebijakan kependudukan hanya salah satu dari seperangkat kebijakan publik lainnya dalam rangka menciptakan kondisi yang kita inginkan. Oleh karena itu kebijakan kependudukan harus diletakkan sebagai bagian integral dari kebijakan pembangunan pada umumnya.

Kebijakan publik bidang kependudukan dalam konteks penelitian ini merupakan usaha pemerintah untuk mengubah kondisi sosial kependudukan tertentu yang diperkirakan akan mempunyai akibat yang kurang menguntungkan dalam kerangka menciptakan stabilitas nasional yang pada akhirnya memberikan kontribusi yang sangat berarti dalam mewujudkan

kesejahteraan masyarakat secara menyeluruh. Misalnya masalah pergeseran paham yang berdampak menggemuknya sifat kesukuan secara fanatik, yang akan berakibat terciptanya keadaan *chaos* yang menimpa sebagian wilayah Indonesia yang berakibat lanjut terusirnya sebagian penduduk ke wilayah lain. Contoh lain, kecenderungan bermigrasi ke daerah lain, yang menurut teori klasik "merkantilisme" bahwa alasan utama penduduk bermigrasi adalah disebabkan ekspansi dan ekonomi, sedangkan menurut teori migrasi kontemporer pada umumnya migrasi penduduk berkaitan erat dengan faktor pendorong dan faktor penarik.

Faktor penarik : a) Adanya daya tarik (*superior*) di tempat daerah tujuan untuk memperoleh kesempatan kerja seperti yang diinginkan; b) Kesempatan untuk mendapatkan pendapatan yang lebih baik; c) Kesempatan memperoleh pendidikan yang lebih baik sesuai yang diinginkan; d) Kondisi daerah tujuan yang lebih unggul/menyenangkan, iklim, sekolah, perumahan, dan fasilitas lain; e) Daya tarik aktivitas daerah tujuan, tempat hiburan, wisata, dan lain lain.

Faktor pendorong : a) Makin berkurangnya sumber daya alam dan kebutuhan akan bahan; baku di daerah asal, melimpahnya sumber daya alam dan bahan baku di daerah tujuan; b) Berkurangnya kesempatan kerja di daerah asal; c) Adanya tekanan-tekanan di daerah asal

(etnis, agama, dan keamanan); d) Bencana alam, wabah penyakit.

Ruang lingkup penyusunan pedoman kebijakan penanganan kependudukan dalam kerangka penyelenggaraan pemerintahan umum sebagaimana dimaksud dalam kajian ini adalah bagaimana bentuk keanekaragaman konsep dan implementasi kebijakan kependudukan, deskripsi ketidakjelasan peran pemerintah, propinsi, kabupaten/kota dalam bidang kependudukan, sebab ketidak-efektifan pusat dalam implementasi kebijakan kependudukan, sebab ketidakjelasan proses dan mekanisme-mekanisme penyusunan, kompilasi, dan pelaporan masalah kependudukan, serta aspek-aspek ketidakjelasan ruang lingkup dan sebab ketidaksesuaian dengan kebutuhan pembangunan dan tantangan ke depan.

Pembahasan pada metode penelitian ini lebih diarahkan pada pemilihan lokasi yang dapat mewakili keadaan penduduk yang berbeda-beda di wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia. Pengumpulan data primer dan sekunder, serta diskusi kelompok terfokus dari bagian yang menangani masalah-masalah sektoral. Analisis data dilakukan dengan metode diskriptif kualitatif dengan mempelajari gejala kependudukan yang tampak untuk selanjutnya analisa diarahkan untuk menemukan dan menentukan kebijakan yang tepat tentang format dan ruang lingkup

serta proses dan mekanisme penanganan kependudukan yang lebih sesuai dengan kebutuhan sekarang dan mendatang.

B. HASIL DAN PEMBAHASAN

1. Kevakuman Perundangan Bidang Kependudukan

Sampai saat ini administrasi kependudukan dan catatan sipil masih menggunakan aturan lama dari *statblad* jaman Belanda yang sudah tidak sesuai dengan perkembangan jaman. Meski ada peraturan yang lebih rendah yakni kepmen, tetapi payung perundangannya belum ada (informan dari Bali dan Pekanbaru). Aturan *statblad* dinilai masih sangat diskriminatif, misalnya terlihat pada pencatatan kelahiran yang tidak tepat waktu (akta terlambat). Bagi WNI pribumi dan WNI keturunan terdapat perbedaan persyaratan. Perbedaan tersebut nampak pada kasus berikut : “Ada ketentuan bahwa setiap warga negara wajib memiliki akte kelahiran”. Namun demikian, dalam pengurusan terdapat diskriminasi antara WNI keturunan dan WNI pribumi. Untuk WNI keturunan, yang terlambat mendaftarkan akta harus meminta putusan pengadilan yang disahkan dengan Kepmendagri lebih dahulu, sedang untuk WNI pribumi yang terlambat mendaftarkan hanya cukup dengan keputusan walikota, yang biasanya kurang lebih hanya diperlukan waktu 2 minggu.

Selain terdapat kelemahan tersebut, untuk tertib tata urutan

perundangan, memang diperlukan payung yang kuat dalam pengurusan kependudukan. Oleh karena itu daerah memandang perlu diterbitkannya Undang-Undang Administrasi Kependudukan.

2. Lingkup Kewenangan dan Tupoksi Bidang Kependudukan yang Bervariatif

Sejak disahkan Undang-Undang Pemerintah Daerah yakni UU No. 22 Tahun 1999 dan PP No. 25 Tahun 2000 yang kemudian direvisi dengan UU No. 32 Tahun 2004, semangat otonomi mengemuka di persada nusantara. Dengan PP 84 Tahun 2000 dan PP 8 Tahun 2003 *nomenklatur* kelembagaan di setiap daerah menjadi sangat beragam. Masalah tidak terdapat pada keragaman ini, tetapi lebih pada operasionalisasi lingkup urusan kependudukan serta koordinasi antar instansi dan antar daerah, baik sesama kabupaten/kota atau antara propinsi dan kabupaten/kota.

Identifikasi kewenangan bidang kependudukan mulai dari pusat, propinsi sampai kabupaten/kota terlihat sebagai berikut :

a. Pusat

Dalam Peraturan Pemerintah Nomor 25 Tahun 2000 kewenangan pemerintah dalam bidang kependudukan : 1) Penetapan pedoman mobilitas kependudukan; 2) Penetapan kebijakan, pengendalian angka kelahiran dan penurunan angka kematian ibu, bayi, dan anak;

3) Penetapan pedoman dan fasilitasi peningkatan kesetaraan dan keadilan gender; 4) Penetapan pedoman pengembangan kualitas keluarga; 5) Penetapan pedoman perlindungan dan penghapusan tindak kekerasan terhadap perempuan, anak, dan remaja.

b. Propinsi

Kewenangan bidang kependudukan untuk tingkat propinsi secara umum didasarkan pada Pasal 13 UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah, yakni : pelayanan kependudukan dan catatan sipil. Namun demikian, tidak terdapat kejelasan lingkup tugas kependudukan ini. Berikut contoh pengurusan masalah kependudukan di tingkat propinsi (Jatim dan Riau).

1) Propinsi Jawa Timur :

Salah satu unit organisasi di Propinsi Jawa Timur yang mengurus masalah kependudukan adalah biro pemerintahan.

Jabaran tugas pokok dan fungsi biro pemerintahan bidang kependudukan terlihat pada sub bagian administrasi kependudukan yang memiliki tugas : a) Mengumpulkan dan menganalisa data administrasi kependudukan, perumusan kebijaksanaan sistem informasi kependudukan serta identitas penduduk; b) Mengumpulkan bahan perumusan petunjuk pelaksanaan catatan sipil di bidang standarisasi dan spesifikasi administrasi dan pemrosesan ijin domisili sementara WNA; c) Mengumpulkan bahan perumusan

petunjuk pengangkatan juru nikah/ pembantu pegawai pencatat perkawinan dan pengambilan sumpah notaris; d) Mengumpulkan bahan pemantauan dan pelaporan dibidang kependudukan; e) Melaksanakan tugas-tugas lain yang diberikan oleh kepala bagian pemerintahan umum;

2) Propinsi Riau

Ada 3 kelembagaan yang mengurus masalah kependudukan di propinsi Riau ini, yakni : Biro Pemerintahan dan Humas, Dinas Kependudukan dan Transmigrasi serta Badan Pengolahan Data Elektronik. Berikut gambaran dari tugas masing-masing unit kerja tersebut :

a) Biro Pemerintahan dan Humas : Berdasarkan Perda No. 2 Tahun 2001 tentang Sekretariat Propinsi Riau, Pasal 11, Bagian Pemerintahan Umum dan Otonomi Daerah pada Biro Pemerintahan dan Humas ini terdiri dari : (1) Sub Bagian Pemerintahan Umum; (2) Sub Bagian Otonomi Daerah; (3) Sub Bagian Tata Usaha Biro.

Lebih lanjut dijelaskan pada (Pasal 12 : 1) Sub Bagian Pemerintahan Umum mempunyai tugas melaksanakan pekerjaan dan kegiatan yang berkenaan dengan pembinaan pengembangan, pengangkatan dan pemberhentian perangkat daerah, pemekaran wilayah, survey, pemetaan dan penetapan

Tata Batas wilayah antar propinsi dan antar kabupaten/kota, menyelesaikan sengketa batasan wilayah, tugas umum pemerintahan (keamanan, ketentraman masyarakat, pertanahan, kependudukan, dan catatan sipil).

b) Dinas Kependudukan dan Transmigrasi :

Jabatan dari kewenangan bidang kependudukan di Dinas Kependudukan dan Transmigrasi Propinsi Riau masih belum menampakkan cakupan kewenangan bidang kependudukan pada tingkat propinsi. Pada Sub Din Kependudukan terdapat 4 seksi, yakni : (1) Sie Pengumpulan dan Analisa Data; (2) Sie Administrasi dan Sistem Informasi Data Kependudukan; (3) Sie Mobilitas dan Masalah Penduduk; (4) Sie Persebaran dan Penataan Penduduk.

Kegiatan yang berupa fasilitasi masalah kependudukan pada kabupaten/kota justru sangat kurang.

c) Badan Pengolahan Data Elektronik :

Salah satu seksi di Badan yakni : SEKSI ADMINISTRASI KEPENDUDUKAN juga menangani masalah kependudukan terutama pendataan. Awalnya menduplikasi kerja Dinas, namun akhir-akhir ini sudah berkoordinasi, sehingga data base tetap di Dinas, sedang BPDE ikut memanfaatkan.

Akibat penataan organisasi di era otda, nomenklatur lembaga tingkat propinsi dan kabupaten/kota tidak seragam. Hal ini juga dikarenakan, pemahaman lingkup kerja dan penamaan unit organisasi beragam/(tidak ada kesepakatan). Kondisi ini mengakibatkan terjadinya perbedaan lingkup tupoksi dari setiap dinas dan juga urusan. Di Propinsi Riau urusan kependudukan (baik umum/manajerial maupun keadministrasian ditangani oleh beberapa pihak, yakni : (1) Biro Pemerintahan dan Hubungan Masyarakat; (2) Dinas Kependudukan dan Transmigrasi; (3) Badan Pengolahan Data Elektronik

c. Kabupaten/Kota :

Sementara itu, di setiap kota/kabupaten juga terdapat ketidak konsistenan nomenklatur dengan propinsi, sehingga mempersulit koordinasi. Ketidakjelasan lingkup ini mempengaruhi cakupan tupoksi urusan kependudukan di tiap kabupaten/kota. Di Kota Pekanbaru, penamaan dinas yang mengurus kependudukan menyempit menjadi DINAS PENDAFTARAN PENDUDUK. Padahal lingkup kependudukan tidak hanya pendaftaran/registrasi penduduk. Dari namanya tidak termasuk di dalamnya urusan penataan penduduk dan kebijakan kependudukan yang lain.

Bila disepakati Dinas Kependudukan dan Transmigrasi mengi-

nginkan lingkup tugas kependudukan pada dinas-dinas di kabupaten/kota meliputi :

- 1) Pendaftaran penduduk;
- 2) Pencatatan sipil;
- 3) Bank data kependudukan;
- 4) Fungsi-fungsi penataan kependudukan lainnya.

3. Lemahnya Kelembagaan Kependudukan.

Pengurusan kependudukan di Indonesia ditangani oleh kelembagaan atau instansi yang sangat beragam, dimana masing-masing kelembagaan tersebut belum mempunyai keterpaduan dalam pengurusan. Sebagai contoh misalnya dalam penyelenggaraan pendaftaran penduduk, pencatatan sipil serta pengelolaan informasi dalam kerangka Sistem Administrasi Kependudukan (SAK) ditangani secara terpisah-pisah oleh beberapa instansi belum diarahkan untuk penghimpunan data penduduk yang terpadu.

Dapat diidentifikasi disini dari sisi instansi/kelembagaan di tingkat kabupaten/kota yang menangani administrasi kependudukan:

- a. Dinas Kependudukan di pemerintah kabupaten/kota, menangani pendaftaran kejadian pindah datang internal;
- b. Kantor Imigrasi, menangani pindah datang internasional;
- c. Kantor Catatan Sipil, pencatatan kelahiran dan kematian;

d. Kantor Urusan Agama, pencatatan perkawinan dan perceraian penduduk yang beragama Islam.

Kelembagaan tersebut masih ditambah dengan kelurahan atau desa untuk peristiwa lahir mati pada peristiwa yang tidak dikukuhkan dengan akte kelahiran.

Kelembagaan di tingkat pusat untuk pengelolaan administrasi kependudukan tertuang dalam Keputusan Presiden Nomor 102 dan 109 Tahun 2001 tentang Susunan Organisasi Departemen dan Eselon I. Berdasarkan Kepres tersebut di Departemen Dalam Negeri telah dibentuk Direktorat Jendral Administrasi Kependudukan.

Direktorat Jendral Administrasi Kependudukan sesuai Kepmendagri No. 40 Tahun 2001 tentang Organisasi dan Tata Kerja Departemen Dalam Negeri bertugas merumuskan dan melaksanakan kebijakan serta standarisasi teknis di bidang administrasi kependudukan. Tugas ini diperinci lagi ke dalam fungsi-fungsi mulai dari menyiapkan perumusan kebijakan, pelaksanaan kebijakan serta perumusan standar, norma, pedoman, kriteria dan prosedur di bidang pendaftaran penduduk, pencatatan sipil dan pengelolaan informasi, perkembangan/dinamika serta proyeksi dan penyerasian kebijakan kependudukan.

Perlu ditekankan bahwa pemerintah pusat sesuai dengan UU No. 22 Tahun 1999 dan Peraturan Pemerintah No. 25 Tahun 2000

kewenangannya terbatas pada penetapan pedoman administrasi kependudukan, yang dalam pelaksanaannya diserahkan kepada Direktorat Jendral Administrasi Kependudukan.

Selain Ditjen Administrasi Kependudukan, pada level pemerintah pusat kepengurusan kependudukan juga ditangani oleh Ditjen Pemerintahan Umum, yang kewenangannya di luar dari apa yang telah dimiliki oleh Ditjen Administrasi Kependudukan.

Dilihat dari aspek kelembagaan terdapat kelemahan dalam pengurusan kependudukan di Indonesia. Dari sisi sejarah dapat dilihat kelembagaan bidang kependudukan di tingkat pusat yang jatuh bangun, dimulai adanya Kementerian Kependudukan sampai bentuk Badan Kependudukan yang akhirnya sekarang hanya pada tingkat Direktorat Jendral. Dari sisi kepentingan pengembangan kepengurusan kependudukan baik dari sisi kuantitas maupun kualitas sudah semestinya kelembagaan yang sekarang adalah pada tingkat Departemen.

a. Kasus-Kasus Khusus : **1) Pendatang (migran)**. Adanya kemajuan teknologi, penyebaran informasi dan revolusi transportasi menyebabkan semakin banyaknya akses yang dimiliki penduduk untuk melakukan mobilitas. Semakin maju suatu negara, mobilitas penduduk akan semakin meningkat pula karena

orang akan memiliki banyak akses informasi ke mana harus melakukan perpindahan. Mobilitas penduduk memerlukan fasilitas dan informasi, seperti pada kasus komposisi persebaran penduduk yang masih berpusat di kawasan barat Indonesia. Mobilitas tidak akan bermakna tanpa diikuti oleh adanya kekuatan penarik (*pull factors*) seperti pada aspek ekonomi dan investasi (Nurdin, 2000 : 13).

Masalah migrasi penduduk merupakan masalah yang akan terus terjadi selama terjadi ketimpangan pembangunan antara satu wilayah dengan wilayah lain. Migrasi masuk ke kota-kota besar akan menyebabkan daya dukung kota yang bersangkutan akan menjadi berkurang, sehingga muncul berbagai masalah yang perlu mendapatkan penanganan, seperti meningkatnya kriminalitas, munculnya pemukiman kumuh dan sebagainya.

Migran masuk yang tidak terkendali merupakan fenomena yang terjadi dalam kota-kota besar. Dampak yang ditimbulkan oleh migran masuk diantaranya menyebabkan daya dukung kota yang berkurang, meningkatnya kriminalitas dan rusaknya lingkungan kota.

Permasalahan urbanisasi/migrasi masuk penduduk ke kota besar belum dapat diatasi oleh

pemerintah kota setempat, karena pelarangan pemerintah kota setempat kepada penduduk untuk memasuki wilayah kotanya berarti melanggar HAM.

Undang-Undang Hak Azasi Manusia Nomor 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 UU tersebut maka Pemerintah daerah tidak boleh melarang seseorang untuk berpindah tempat, pihak daerah hanya mengatur tata tertib dan persyaratan administratif, meskipun demikian Pemerintah Daerah sangat sulit untuk mencatat/merekam dan mengidentifikasi secara akurat volume, arus migrasi, dan sifat migran.

Kebijakan yang ditempuh adalah melakukan kerja sama dengan Pemerintah Propinsi (Biro Pemerintahan Umum). Pemerintah propinsi mengundang pemerintah kabupaten/kota yang bersangkutan, kemudian pemerintah kota yang menjadi daerah tujuan bagi kaum migran memberikan penjelasan persyaratan yang harus dipenuhi oleh penduduk yang ingin masuk ke kota tersebut. Pemerintah propinsi melakukan fasilitasi kepada pemerintah kota yang ingin memberikan penjelasan tentang persyaratan yang

diperlukan bagi penduduk luar daerah yang ingin bekerja di kota tersebut.

Kebijakan yang perlu diterapkan untuk mengarahkan mobilitas penduduk ini lebih difokuskan pada mengarahkan arus migrasi dari daerah padat penduduk ke daerah kurang padat. Usaha ini dapat juga dilakukan dengan mengurangi *push factors* di pedesaan. Sementara itu masalah administrasi yang berkaitan dengan pendatang ini antara lain terlihat dari banyaknya pendatang tanpa dilengkapi persyaratan yang telah ditentukan daerah tujuan, antara lain : surat pindah, Surat Keterangan Catatan Kepolisian (SKCK) dan uang penjaminan yang ditetapkan pemda setempat; **2) Pengungsi dan eksodan eks transmigran dari daerah konflik.** Pada dasarnya dalam pandangan administrasi kependudukan (registrasi penduduk), pengungsi adalah pendatang yang umumnya tidak dilengkapi dengan persyaratan sebagaimana persyaratan pendatang baru. Tanpa dilengkapi persyaratan pindah, para pengungsi tersebut mempersulit proses pencatatannya. Kasus di Pekanbaru menunjukkan bahwa umumnya mereka masih belum tersentuh pengaturan pencatatan dengan aturan baku. Yang dilakukan oleh pemda umumnya *sharing* antara pemerintah

Kabupaten/Kota dengan pemerintah propinsi dalam hal bantuan kesejahteraan. Bila para pengungsi bersedia dimukimkan, Pemerintah Propinsi memberikan bantuannya. Sampai saat ini sebenarnya belum ada kejelasan peran pemerintah pusat, propinsi dan Kabupaten/Kota dan pengurusan pengungsi, baik kesejahteraannya maupun administrasi kependudukannya.

Konflik timor timur yang berakhir dengan lepasnya propinsi tersebut dari NKRI menisakan masalah berupa pengungsi yang terdiri dari para bekas transmigran, demikian pula konflik Aceh sampai saat penelitian masih mendatangkan pengungsi mantan transmigran ke daerah-daerah sekitarnya. Bagaimana bentuk pembagian peran dan prosedur administrasinya bagi daerah masih merupakan suatu pekerjaan yang belum jelas dan dirasa perlu dilakukan. Sementara itu secara nasional mestinya harus segera mendapat pengaturan yang baik, mengingat keberadaan mobilitas mereka mengganggu sistem administrasi kependudukan (tidak tercatat atau pencatatan ganda); **3) Pengawasan orang asing,** bertujuan untuk menunjang tetap terpeliharanya stabilitas dan kepentingan nasional, kedaulatan negara, keamanan dan ketertiban umum dan kewaspadaan

terhadap segala dampak negatif yang timbul akibat perlintasan orang antar negara, keberadaan dan kegiatan orang asing di wilayah Negara Republik Indonesia (UU No. 9 tahun 1992). Bentuk pengawasan pada orang asing meliputi 2 hal, yakni : a) Pengawasan administratif yaitu pengawasan yang dilakukan melalui penelitian surat-surat atau dokumen, berupa pencatatan, pengumpulan, pengolahan data dan penyajian maupun penyebaran informasi keberadaan dan kegiatan orang asing, dan; b) Pengawasan lapangan, yakni pengawasan yang dilakukan berupa pemantauan, patroli, razia dengan mengumpulkan bahan keterangan, pencarian orang dan alat bukti yang berhubungan dengan tindak pidana keimigrasian. Pelaksanaan pengawasan administratif dilakukan oleh pejabat imigrasi dalam rangka pemberian pelayanan keimigrasian, terdiri dari : 1) Pemberian visa di perwakilan Republik Indonesia; 2) Pemberian ijin masuk di tempat pemeriksaan imigrasi; 3) Pemberian ijin masuk kembali; 4) Pemberian tanda bertolak; 5) Pemberian ijin keimigrasian, perpanjangan dan alih status ijin keimigrasian; 6) Pemberian kemudahan khusus keimigrasian (Dahsuskim); 7) Pemberian surat keterangan keimigrasian.

Pengawasan lapangan yaitu suatu bentuk pengawasan represif berupa kegiatan pengawasan tindak lanjut dari pengawasan administratif, berupa : 1) Pemantauan keimigrasian; 2) Pemeriksaan, sebagai tindak lanjut dari pemantauan keimigrasian; 3) Pengawasan; 4) Pembututan; 5) Penyusupan.

Dalam rangka pengawasan lapangan berupa pemantauan, pejabat imigrasi berwenang : a) Mendapatkan keterangan dari masyarakat atau instansi pemerintah; b) Mendatangi tempat-tempat atau bangunan yang diduga dapat ditemukan bahan keterangan mengenai keberadaan dan kegiatan orang asing dan atau; c) Memeriksa surat perjalanan atau dokumen keimigrasian orang asing.

Terhadap orang yang memberikan kesempatan menginap di tempat kediamannya, mempunyai kewajiban melaporkan ke kantor polisi setempat, dan bagi penanggungjawab penginapan wajib membuat buku tamu dan daftar isian orang asing.

Berkait dengan pengawasan orang asing ini di beberapa lokasi penelitian kurang terdapat pembagian peran dan tugas yang jelas antara pihak imigrasi dan pemerintah daerah sampai ke keluarahan atau RW/ RT; **4) Batas wilayah pada permukiman transmigran** di kawasan hutan di

antara dua wilayah administratif. Eforia otonomi daerah memberikan implikasi resistensi daerah pada kepentingan yang bersifat antar daerah, Khususnya pada kawasan permukiman transmigrasi yang berupa hutan seringkali dijumpai batas wilayah yang kurang jelas. Masalah muncul ketika para transmigran yang disatukan dalam satu kawasan permukiman harus diadakan pemisahan akibat batas wilayah. Masalah ini kemudian menyulitkan pengadministrasian penduduk, sementara pada umumnya mereka sulit untuk dipisah per batas wilayah administrasi seperti kasus di perbatasan antara Riau dan Tapanuli Selatan.

C. PENUTUP

1. Simpulan

Pada dasarnya masalah kependudukan dapat dikelompokkan dalam 2 (dua) dimensi, yakni :

- a. Dimensi umum kependudukan, meliputi : 1) Jumlah, distribusi dan pertumbuhan penduduk, 2) Perkembangan fertilitas, mortalitas dan mobilitas, 3) Komposisi penduduk, 4) Ketenagakerjaan, 5) Kualitas penduduk;
- b. Dimensi baru kependudukan, antara lain : 1) Perundangan, kewenangan dan kelembagaan :
 - a) Perundangan : masih dirasa perlu adanya payung perundangan yang mengatur secara nasional, yakni Undang-Undang

Kependudukan, 2) Kewenangan yang secara eksplisit nampak pada tugas pokok dan fungsi (tupoksi) dari unit-unit kerja dari berbagai tingkatan pemerintahan masih memperlihatkan keanekaragaman lingkup yang mengakibatkan kekaburan lingkup tugas kependudukan pada setiap instansi yang menangani; 3) Kelembagaan : selain masih ada kerancuan tupoksi antar instansi yang menangani, masalah kependudukan juga masih ditangani oleh berbagai pihak yang kurang terintegrasi dalam gerak langkahnya.

- c. Kasus-kasus spesifik : Pendatang : Pendatang yang tidak melengkapi diri dengan persyaratan seperti ketentuan daerah asal masih sulit ditolak dan diadakan penagakan aturan; Sementara itu masalah administrasi yang berkait dengan pendatang ini antara lain terlihat dari banyaknya pendatang tanpa dilengkapi persyaratan yang telah ditentukan daerah tujuan, antara lain : surat pindah, surat keterangan catatan kepolisian (SKCK) dan uang penjaminan yang ditetapkan pemda setempat.

Pengungsi dan eks transmigran dari wilayah konflik : baik umum maupun pengungsi dari bekas warga transmigran yang terpaksa harus keluar dari wilayahnya karena alasan politik dan keamanan, masih belum

optimal penanganannya terutama pada aspek administrasinya. Dalam hal penanganan kesejahteraanpun masih terdapat ketidakjelasan peran pemerintah dari tiap tingkatannya.

Pengawasan orang asing : belum ada mekanisme baku yang mengatur koordinasi antara imigrasi, kepolisian, pemda dan masyarakat. Batas wilayah pada permukiman transmigran di kawasan hutan : masih terdapat kekaburan deliniasi batas wilayah administratif pada permukiman transmigrasi terutama yang terdapat di kawasan hutan (misalnya : kasus Riau dan Tapanuli Selatan). Batas wilayah pada tanah oloran (pendangkalan sungai) : masih belum ada aturan baku bagaimana menetapkan batas wilayah dari pendangkalan sungai (tanah oloran) yang kemudian berubah fungsi jadi pemukiman.

- d. Sistem Administrasi Kependudukan : masih belum operasionalnya SIAK menyebabkan permasalahan administrasi kependudukan berlarut-larut. Sementara daerah akan mengembangkan sistem sendiri masih gamang, selain harga yang mahal juga kekawatiran bila tidak dapat terintegrasi dengan sistem yang akan dikembangkan secara nasional.
- e. Kesadaran masyarakat dalam administrasi kependudukan :

masih rendahnya kesadaran masyarakat akan arti pentingnya pengadministrasian proses kependudukan (lahir, mati, pindah dsb).

2. Saran

- a. Terhadap masalah yang disebabkan oleh dimensi umum kependudukan perlu tetap dikembangkan 5 kebijakan kependudukan berikut :
 - 1) Kebijakan pengendalian kependudukan yang dilakukan dengan pengaturan kelahiran, peningkatan derajat pendidikan dan kesehatan, peningkatan pendapatan keluarga serta pengendalian migrasi masuk;
 - 2) Kebijakan untuk membanun *social security* bagi kelompok rentan dalam masyarakat (keluarga miskin, masyarakat marginal, balita, anak dan remaja, wanita dan lansia);
 - 3) Kebijakan untuk mendorong pemberdayaan ekonomi kerakyatan yang berbasis desa dan sumber daya lokal;
 - 4) Kebijakan pengaturan pelayanan kependudukan, ketenagakerjaan, perijinan usaha, pemilikan lahan, serta penggunaan ruang melalui pendekatan kependudukan;
 - 5) Kebijakan untuk mendukung pembangunan transmigrasi yang mampu memberikan nilai tambah, serta dapat meminimalisir konflik.

- b. Terhadap masalah yang ditimbulkan oleh dimensi baru kependudukan yang bersifat spesifik, diperlukan langkah sebagai berikut :
- 1) Perundangan : perlu adanya payung perundangan yang mengatur secara nasional, yakni undang-undang kependudukan, mengingat adanya kekosongan dan masih digunakannya aturan statblad yang tidak sesuai lagi dengan perkembangan jaman;
 - 2) Kewenangan : mengingat masih terdapat kekaburan lingkup kewenangan dan tugas pokok serta fungsi dari urusan kependudukan, diperlukan penegasan kembali aturan tersebut. Aturan di tingkat pusat masih dapat mengacu pada PP 25 tahun 2000, yakni meliputi: 1) Penetapan pedoman mobilitas kependudukan; 2) Penetapan kebijakan, pengendalian angka kelahiran dan penurunan angka kematian ibu, bayi dan anak; 3) Penetapan pedoman dan fasilitasi peningkatan kesetaraan dan keadilan gender; 4) Penetapan pedoman pengembangan kualitas keluarga; 5) Penetapan pedoman perlindungan dan penghapusan tindak kekerasan terhadap perempuan, anak dan remaja.
Sedangkan untuk propinsi dan kabupaten/kota belum ada penjelasan dari UU No. 32 Tahun 2004 yang hanya menyebutkan : “pelayanan kependudukan dan catatan sipil”. Oleh karenanya diperlukan Pengaturan lebih lanjut setingkat Peraturan Pemerintah yang memberikan kejelasan yang dapat membedakan peran propinsi dan kabupaten/kota dalam masalah kependudukan dengan mengacu pada semangat perundangan yang berlaku.
 - 3) Kelembagaan : diperlukan kelembagaan yang kuat dan terintegrasi dari instansi yang menangani masalah kependudukan mulai dari tingkat pusat , propinsi sampai Kabupaten/kota.
- c. Diperlukan pengaturan yang disusun dengan melibatkan *stakeholders* dari masing-masing kasus spesifik berikut :
- 1) Pendatang : Kebijakan yang ditempuh adalah melakukan kerja sama dengan Pemerintah Propinsi (Biro Pemerintahan Umum). Pemerintah propinsi mengundang pemerintah kabupaten/kota yang bersangkutan, kemudian pemerintah kota yang menjadi daerah tujuan bagi kaum migran memberikan penjelasan persyaratan yang harus dipenuhi oleh penduduk yang ingin masuk ke kota tersebut. Pemerintah propinsi melakukan fasilitasi kepada pemerintah kota yang ingin memberikan penjelasan tentang persyaratan yang diperlukan bagi penduduk luar daerah yang ingin bekerja di kota tersebut.

Kebijakan yang perlu diterapkan untuk mengarahkan mobilitas penduduk ini lebih difokuskan pada mengarahkan arus migrasi dari daerah padat penduduk ke daerah kurang padat. Usaha ini dapat juga dilakukan dengan mengurangi *push factors* di pedesaan.

- 2) Pengungsi, baik umum maupun pengungsi dari bekas warga transmigran yang terpaksa harus keluar dari wilayahnya karena alasan politik dan keamanan mengingat masih belum optimal penanganannya terutama pada aspek administrasinya. Dalam hal penanganan kesejahteraan-nyapun masih terdapat ketidakjelasan peran pemerintah dari tiap tingkatannya.
- 3) Pengawasan orang asing, dengan mengingat belum ada mekanisme baku yang mengatur koordinasi antara imigrasi, kepolisian, pemda, dan masyarakat.

DAFTAR PUSTAKA

Keputusan Mendagri No. 94 tentang Spesifikasi Pengadaan dan Pengendalian Blangko KK, KTP, Buku Register, Akta dan Kutipan Akta Catatan Sipil. 2003.

Pedoman Pendaftaran Penduduk Pendetang. 2003. Biro Tata Pemerintahan.

Perda Propinsi Jatim No. 20 tentang Sekretariat Daerah Propinsi Jatim. 2002.

Pokok-pokok Pikiran Kerjasama antar Daerah. 2003. Depdagri.

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia No. 31 tentang Penyerahan Sebagian Urusan Pemerintahan Bidang Penyelenggaraan Penduduk. 1998. Jakarta.

Surat Mendagri No. 474.4/1779 MD tanggal 13 Oktober 2003 tentang Edaran Penetapan Spesifikasi Blangko Dokumen Penduduk.