

**KERJASAMA ANTAR DAERAH
DALAM PENANGANAN MIGRASI DAN PERSEBARAN PENDUDUK
(Fathurrohman)**

Abstract

Migration is a human rights arranged in Act of Human Rights A Number of 39 Year 1999 stating that every Indonesian nation has rights to migrate, move, and live freely in the Republic of Indonesia territory so that no region officially has a rights to forbid a person in migrating in order to improve his/ her living grade. Migration rises due to pushing factors of the sub-urban area and pulling factors of the urban area. The best considered strategy to handle the migration is by reducing any inter-district gaps by mean of cooperation in order to maximal potency and existed policy/ regulation.

Keywords: Migration, Living Grade, District Potency

Migrasi merupakan hak azasi manusia yang diatur dalam 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., maka daerah tidak boleh melarang seseorang untuk berpindah tempat guna memperbaiki taraf kehidupannya. Migrasi timbul karena adanya faktor pendorong dari daerah asal dan adanya faktor penarik di daerah tujuan. Strategi yang dianggap paling tepat untuk penanganan migrasi penduduk adalah mengurangi kesejajangan antar daerah melalui kerjasama dalam mengoptimalkan potensi, dan memanfaatkan kebijakan/peraturan yang ada.

Kata Kunci: Migrasi, Taraf Kehidupan, Potensi Daerah

PENDAHULUAN.

Otonomi daerah menurut Pasal 1. UU 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 UU tahun 1999 adalah pembagian tanggung jawab, pelimpahan kewenangan dari Pemerintah Pusat kepada Daerah untuk meningkatkan efektivitas dan efisiensi kerja. Menurut Cheema dan Rondinelly (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 Nomor 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, kewenangan bidang lain. Kewenangan Pusat yang telah diserahkan kepada Kabupaten/Kota berdasarkan Pasal 11 UU 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 Nomor 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: Deseentralisasi, 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 31691866 jiwa terdiri dari 15787143 laki-laki dan 15904723 perempuan dengan jumlah Rumah Tangga 8180450. Sedangkan jumlah pencari kerja pada tahun 2001 sebanyak 578234 jiwa meningkat menjadi 984234 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 969388 jiwa. Arus migrasi risen antar Kabupaten menurut tempat tinggal 5 tahun yang lalu 28.115 478 jiwa.

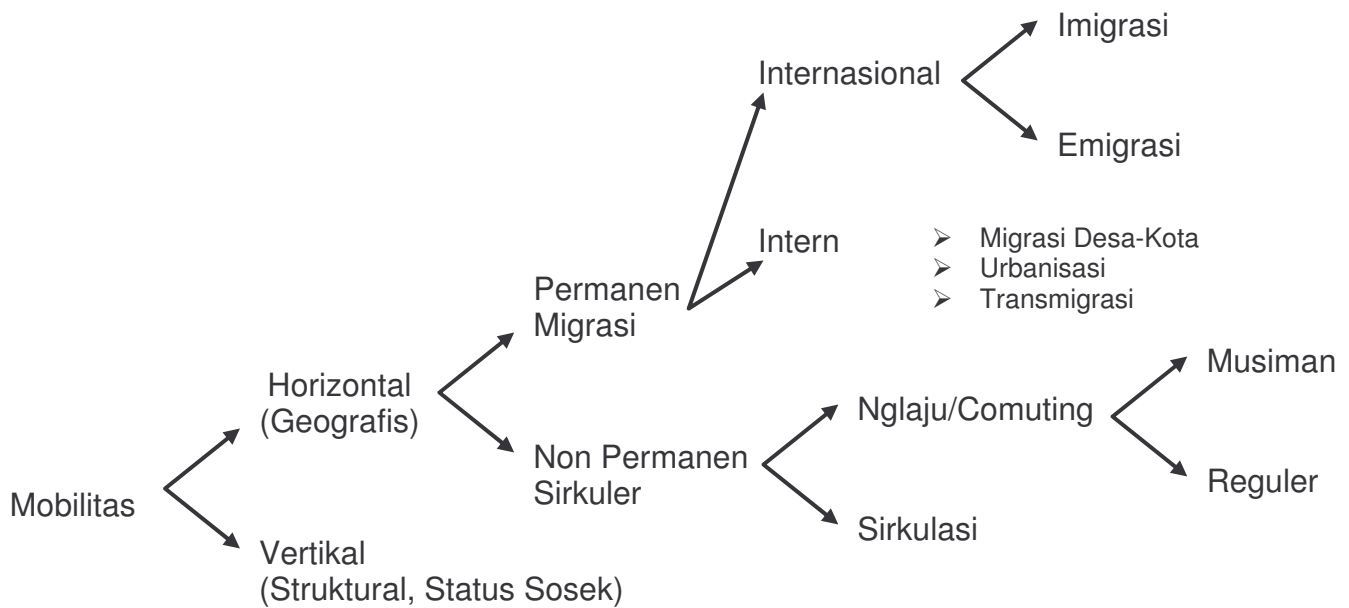
Berdasarkan UU otonomi daerah Tahun 1999, maka kebijakan kependudukan yang berkaitan dengan mobilitas, migrasi dan persebaran penduduk di daerah maupun antar daerah menjadi tanggungjawab daerah yang bersangkutan. Undang Undang Otonomi daerah Tahun 1999 sudah diimplementasikan di Propinsi Jawa Tengah sekitar 5 tahun, menurut laporan pertanggungjawaban Gubernur Jawa Tengah masih terdapat banyak permasalahan diantaranya: Kesenjangan antar

wilyah/ daerah, dan pada gilirannya akan berpengaruh terhadap banyak aspek kehidupan masyarakat diantaranya : mobilitas/migrasi penduduk penduduk.

PEMBAHASAN

Analsis 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) ditempat 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, fasilitas lain.
5. Daya tarik aktivitas daerah tujuan: tempat hiburan, wisata, dll

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,dll)
4. Bencana alam, wabah penyakit.

Migrasi merupakan salah satu hak azasi setiap orang, sebagaimana diatur oleh 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 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 “sakgelemen 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 (4) Bila tidak ada pembatasan/tindakan yang tepat, maka migrasi akan meningkat sejalan dengan waktu (5) 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 (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 (2) Migrasi yang disebabkan oleh faktor-faktor daerah asal cenderung mengalami selektif negatif (3) Secara keseluruhan selektif migran cenderung bersifat binomial atau bersifat positif dan negatif (4) Tingkat selektif positif meningkat sejalan dengan besarnya hambatan dan siklus hidup migran (5) 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 (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 suplay dan demand tenaga kerja (4) 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 (5) Ketidak siapan 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 membangun (the ship follows the trade), sedangkan Brownlee, et.all. 2000, menyatakan perlunya zona sub ekonomi regional yang disebut sebagai growth triagle 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 Peraturan Pemerintah

Nomor 8 Tahun 2003, Peraturan Pemerintah Nomor 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 ...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) Nomor 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 5 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 operasi dan produksi, usaha dan pemasaran sumberdaya 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 (Persuda) dimana masing-masing pihak yang bekerjasama menyertakan modal dan sumberdaya lainnya untuk membentuk suatu badan usaha tertentu

Tabel.1. Pemecahan Masalah Migrasi dan Persebaran Penduduk

No	Faktor Penarik	Kerjasama
1	Adanya daya tarik (superior) 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, fasilitas lain	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Zoning terpadu (KSO)
5.	6. Daya tarik aktivitas daerah tujuan: tempat hiburan, wisata, dll	<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, dll)	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Zoning terpadu (KSO)
4	Bencana alam, wabah penyakit	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Zoning terpadu (KSO)

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 process (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 misalnya 2P0.A.
4. Pembenahan sistem informasi kependudukan Kabupaten/Kota dan antar daerah
5. Peningkatan kerjasama antar Pemerintah maupun Pemerintah dengan swasta yang mengacu pada Peraturan Perundangan-Undangan yang berlaku .

DAFTAR PUSTAKA

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

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

Patrick Brownlee, et.all, 2000, *Labour Migration In Indonesia: Politics and Practice*, Jogjakarta: Population Studies Center-UGM

Priyono Tjiptoheriyanto, 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

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 Pemanapan Otonomi Daerah dan Penerapan Kepemerintahan yang baik*, Jakarta.

Pusat Kajian Kebijakan dan Strategi Pembangunan FISIP-UNDIP, 2001,
Analisis Kebutuhan Penganggur

Aneka Ilmu, 1999, Undang-Undang Otonomi Daerah 199

DAFTAR RIWAYAT HIDUP

Nama : Fathurrohman
Pendidikan : S1 Administrasi Negara FISIP –UNDIP
S2 Antropologi – UI