

# PROSPEK MOBILITAS PENDUDUK DI ERA OTONOMI DAERAH\*

Oleh : Junaidi\*\*

**ABSTRAK.** Fenomena mobilitas penduduk yang diperkirakan akan meningkat dalam era otonomi daerah ini dan diperkirakan akan menuju pada daerah-daerah tertentu, harus disikapi dengan arif dan demokratis, tanpa pembatasan yang bersinggungan dengan hak azasi manusia. Daerah harus mampu merumuskan kebijakan dalam upaya mengarahkan dan merangsang mobilitas penduduk ini ke arah yang memberikan dampak positif pada daerah tujuan maupun pada daerah asal dari penduduk migran tersebut.

## 1. Pendahuluan

Di samping jumlah penduduk yang besar, karakteristik penduduk Indonesia yang kurang menguntungkan adalah persebarannya yang tidak merata. Sekitar 60% penduduk Indonesia berada di Pulau Jawa dan Madura yang luasnya hanya 6,9% dari luas daratan Indonesia.

Ketimpangan persebaran penduduk di Indonesia erat kaitannya dengan kebijaksanaan Pemerintah Belanda pada abad ke-19. Mereka mempersiapkan Indonesia sebagai penghasil bahan mentah untuk industri-industri yang berada di Eropa, terutama di negeri Belanda. Bahan mentah seperti karet, kopi, teh, dan tembakau yang sangat dibutuhkan ditanam di Pulau Jawa.

Pada abad ke 19 sebagian investasi dan aktivitas pemerintah Kolonial Belanda dipusatkan di Pulau Jawa karena di samping letaknya yang strategis, kaadaan lahan yang subur sangat menguntungkan bagi usaha pertanian maupun perkebunan. Pembangunan yang dilaksanakan di Jawa membutuhkan banyak tenaga kerja. Di samping tingkat pertumbuhan penduduk alami yang tinggi, juga banyak migran masuk ke Pulau Jawa.

Ketimpangan persebaran penduduk di Indonesia sangat menghambat proses pembangunan, oleh karenanya redistribusi penduduk (baik melalui program transmigrasi maupun program untuk merangsang dan mengarahkan migrasi swakarsa) menjadi salah satu faktor yang dapat mempercepat pembangunan. Redistribusi penduduk ini mempunyai nilai yang sangat penting dari berbagai segi. Dari segi ekonomi, redistribusi penduduk berarti menyediakan tenaga kerja serta keterampilan baik untuk perluasan produksi di daerah-daerah maupun pembukaan lapangan kerja baru. Di samping itu, akan timbul integrasi ekonomi dan

---

\* Dipublikasikan pada Jurnal Manajemen dan Pembangunan Vol.3 No. 2 2004

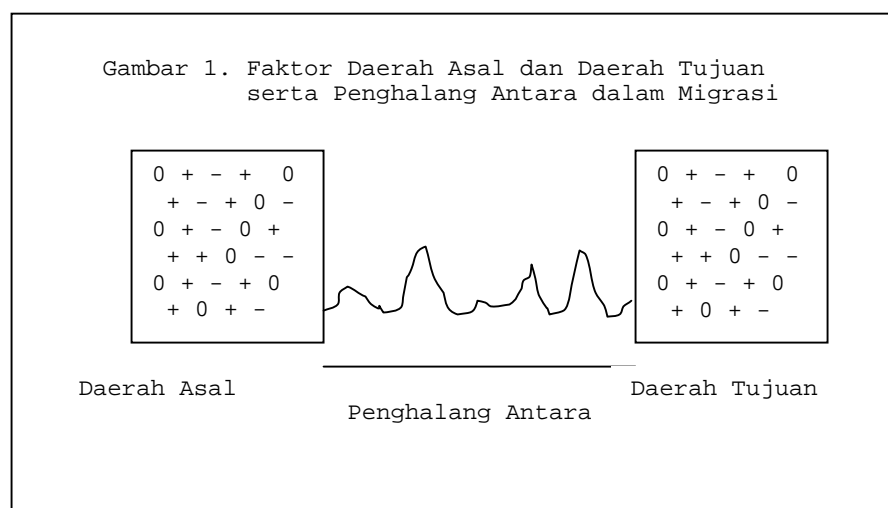
\*\* Staf Pengajar Fak.Ekonomi Unja

pertumbuhan ekonomi, baik nasional maupun daerah. Ditinjau dari aspek idiologi, redistribusi penduduk berfungsi untuk meningkatkan kesadaran berbangsa dan bernegara. Dari aspek politik, hal ini akan merupakan alat penunjang pembauran etnik , mempersempit kesenjangan kelas maupun wilayah, serta dapat meningkatkan hubungan antarkelompok. Dilihat dari segi hankam, redistribusi penduduk juga dinilai dapat mewujudkan terciptanya sishankamrata. Terhadap sumber daya alam, redistribusi penduduk dianggap dapat meningkatkan pengamanan dan sekaligus pemanfaatannya.

## 2. Proses Keputusan Migrasi, Karakteristik Migran dan Volume Migrasi

Mobilitas penduduk di suatu wilayah terjadi karena adanya faktor yang mendorong dan menarik dalam suatu wilayah (push-pull factors). Kondisi sosial ekonomi di daerah asal yang tidak memungkinkan untuk memenuhi kebutuhan (needs) seseorang menyebabkan orang tersebut ingin pergi ke daerah lain yang dapat memenuhi kebutuhannya. Jadi antara daerah asal dan daerah tujuan terdapat perbedaan nilai kefaedahan wilayah (place utility). Daerah tujuan harus mempunyai nilai kefaedahan wilayah yang lebih tinggi dibandingkan dengan daerah asal untuk dapat menimbulkan mobilitas penduduk. Dengan kata lain, jika dikaitkan dengan pembangunan, dapat dikemukakan bahwa ketimpangan pembangunan antar daerah merupakan faktor yang menjadi pemicu mobilitas penduduk.

Terdapat empat kelompok faktor yang mempengaruhi orang mengambil keputusan untuk bermigrasi dan proses migrasi, yaitu (1) Faktor-faktor yang terdapat di daerah asal, (2) Faktor – faktor yang terdapat di daerah tujuan, (3) Penghalang antara, (4) Faktor – faktor pribadi. Tiga kelompok faktor yang pertama secara skematis terlihat pada gambar berikut (Lee,1992):



Dalam setiap daerah banyak sekali faktor yang mempengaruhi orang untuk menetap atau menarik orang untuk pindah, serta faktor-faktor lain yang memaksa mereka meninggalkan daerah. Faktor-faktor itu terlihat dalam diagram sebagai tanda (+) dan (-). Faktor-faktor lain yang ditunjukkan dengan tanda (0) ialah faktor-faktor yang pada dasarnya tidak berpengaruh sama sekali pada penduduknya. Keputusan bermigrasi dalam konteks ini merupakan hasil perbandingan faktor-faktor yang terdapat di daerah asal dan di daerah tujuan.

Selanjutnya, diantara dua tempat itu selalu terdapat sejumlah rintangan yang dalam keadaan-keadaan tertentu tidak terlalu berat, tetapi dalam keadaan-keadaan lain tidak dapat diatasi. Sejumlah rintangan yang sama tentu dapat menimbulkan pengaruh yang berbeda-beda pada orang yang satu dengan yang lainnya, yang akan mempengaruhi keputusan bermigrasi. Akhirnya masih banyak faktor pribadi yang berpengaruh terhadap seseorang yang akan pindah, faktor-faktor itu dapat mempermudah atau memperlambat migrasi.

Sebagai akibat dari proses yang mendasari dalam pengambilan keputusan bermigrasi. Migran memiliki beberapa karakteristik khusus, diantaranya:

1. Migrasi itu selektif. Reaksi orang berbeda terhadap faktor-faktor yang bersifat positif maupun negatif yang terdapat di tempat asal dan tempat tujuan. Sifat selektif tersebut terdiri dari selektif positif dan selektif negatif. Sifat positif berarti bahwa migrasi itu melibatkan orang-orang yang berkualitas tinggi dan negatif adalah sebaliknya.
2. Seleksi tersebut cenderung bersifat bimodal atau dua bentuk. Migran masuk di suatu daerah bisa terdiri dari kelompok seleksi positif (dipengaruhi oleh faktor positif di daerah tujuan) dan kelompok seleksi negatif (didorong oleh faktor negatif di daerah asal).
3. Tingkat seleksi positif bertambah sebanding dengan kesulitan dari rintangan-rintangan yang menghambat. Semakin tinggi kesulitannya, maka migran yang masuk ke suatu daerah tujuan cenderung merupakan migran hasil seleksi positif.
4. Migran mempunyai ciri-ciri diantara ciri-ciri penduduk daerah asal dan ciri-ciri penduduk daerah tujuan. Migran cenderung mengambil beberapa sifat dari penduduk di daerah tujuan, akan tetapi mereka tidak dapat melepaskan sama sekali beberapa dari ciri yang telah dimilikinya di daerah asalnya. Hal ini disebabkan karena mereka dalam beberapa hal sudah menyukai penduduk di tempat yang mereka tuju, tempat mereka menemukan beberapa faktor positif. Sifat mereka tidak lagi sepenuhnya seperti penduduk di tempat asal, karena ada faktor-faktor negatif tertentu yang menyebabkan mereka pindah.

Proses keputusan migrasi dan karakteristik migran memberikan merupakan dua faktor yang mempengaruhi volume migrasi antar daerah atau wilayah. Secara umum, kecenderungan volume migrasi adalah sebagai berikut:

1. Volume migrasi di dalam suatu wilayah bervariasi sesuai dengan tingkat keanekaragaman daerah-daerah di dalam wilayah itu. Keanekaragaman daerah, akan membuka peluang pekerjaan/berusaha yang berbeda-beda, dan akan cenderung meningkatkan volume migrasi
2. Volume migrasi sebanding dengan keanekaragaman orang. Keanekaragaman penduduk menunjukkan keanekaragaman keahlian dalam pekerjaan-pekerjaan tertentu.
3. Volume migrasi berkaitan dengan kesulitan mengatasi penghalang antara. Hal ini terkait dengan kemampuan migran mengatasi penghalang antara tersebut
4. Volume migrasi bervariasi sebanding dengan fluktuasi ekonomi, dan kemajuan keadaan di suatu negara atau wilayah. Semakin maju perekonomian suatu wilayah, migrasi cenderung akan meningkat. Oleh karenanya, fluktuasi ekonomi juga akan menyebabkan fluktuasi dan variasi dalam volume migrasi
5. Volume migrasi makin cenderung meningkat, kecuali bila diadakan rintangan yang ketat. Volume migrasi cenderung terus meningkat berdasarkan beberapa alasan, antara lain karena meningkatnya keanekaragaman daerah dan keanekaragamman penduduk serta berkurangnya faktor-faktor penghalang antara.

### **3. Dampak Migrasi Terhadap Pembangunan Daerah**

Terdapat pandangan yang menyatakan bahwa mobilitas atau migrasi pekerja dapat mendorong pembangunan, tetapi juga terdapat pandangan bahwa migrasi pekerja ini dapat mengganggu proses pembangunan. Pandangan negatif menyatakan bahwa migrasi keluar golongan angkatan kerja potensial berusia muda dan berpendidikan dari pedesaan atau suatu daerah ke kota atau ke daerah lain, cenderung membawa dampak negatif bagi daerah yang ditinggalkan. Oleh karenanya, migrasi diduga dapat mengganggu dan memperlambat proses pembangunan wilayah. Brain drain tidak hanya memunculkan masalah langkanya angkatan kerja penggerak pembangunan, tetapi juga dapat mengganggu pertumbuhan ekonomi daerah. Di daerah tujuan (kota), mobilitas pekerja tidak hanya mempersulit penataan kota, tetapi juga memunculkan kelebihan angkatan kerja yang memunculkan masalah pengangguran di kota.

Pandangan positif menyatakan bahwa mobilitas atau migrasi pekerja di negara-negara sedang berkembang merupakan salah satu strategi yang tersedia bagi rumah tangga pedesaan/miskin, untuk meraih dan menikmati pembangunan yang cenderung menumpuk di kota/daerah yang lebih maju. Dengan mengalokasikan sumberdaya manusia yang ada, rumah tangga pedesaan/miskin berusaha memanfaatkan kesempatan yang ada di luar daerahnya. Hasil kerja di luar daerah kemudian dikirimkan dan dimanfaatkan di daerah asalnya. Kiriman (remittances) dari para migran pekerja mempunyai dampak positif bagi rumah tangga pedesaan/miskin dan ekonomi pedesaan/daerah yang kurang berkembang. ( Effendi,1993)

#### **4. Prospek Mobilitas Penduduk di Era Otonomi Daerah**

Sejak 1 Januari 2001 Indonesia memasuki era otonomi daerah, dengan diterapkannya secara resmi UU no 22/1999 dan UU no 25/1999. Atas dasar tersebut Pemerintahan Pusat memberikan kewenangan yang luas, nyata, dan bertanggung jawab kepada daerah sehingga memberi peluang kepada daerah agar leluasa mengatur dan melaksanakan kewenangannya atas prakarsa sendiri sesuai dengan kepentingan masyarakat dan potensi setiap daerah.

Tujuan peletakan kewenangan dalam penyelenggaraan otonomi daerah adalah peningkatan kesejahteraan rakyat, pemerataan dan keadilan, demokratisasi dan penghormatan terhadap budaya lokal dan memperhatikan potensi dan keanekaragaman daerah. Melalui desentralisasi ini pembuatan kebijakan yang menyangkut kehidupan kemasyarakatan didekatkan kepada masyarakat. Hal ini akan dapat mempercepat pembangunan ekonomi sekaligus pemerataan pembangunan antar daerah.

Namun demikian, sampai saat ini setelah hampir tiga tahun pelaksanaannya, masih belum terdapat kesamaan persepsi dalam memandang dampak dari otonomi daerah. Hal ini pada akhirnya memunculkan sikap optimis dan pesimis yang berjalan bersamaan seiring dengan pelaksanaan otonomi daerah.

Terjadinya hal tersebut disebabkan otonomi yang dilaksanakan di daerah-daerah tidak berjalan dari landasan yang sama. Terdapat dua hal yang dapat dicatat (Fathullah, 2002).

##### ***1. Kesiapan sumberdaya alam (sekaligus sumberdaya buatan) di daerah dalam menghadapi otonomi.***

Daerah-daerah dengan sumberdaya alam yang relatif siap, cenderung bersikap optimis terhadap pelaksanaan otonomi di daerahnya. Dengan pemberian kewenangan yang luas kepada

daerah, mereka dapat menggali berbagai potensi yang ada untuk memacu pembangunan dan sekaligus mewujudkan kesejahteraan masyarakat. Sebaliknya, daerah yang secara sumberdaya alam ternyata belum siap, umumnya bersikap sebaliknya, yaitu lebih memperlihatkan sikap pesimis bahwa otonomi daerah dapat efektif dilaksanakan di daerahnya.

**2. *Kematangan dan kemampuan organisasi civil society (kelompok-kelompok warga) di daerah dalam menyikapi otonomi daerah.***

Otonomi daerah dengan berbagai penyerahan kewenangan didalamnya telah memberikan penguatan yang tiba-tiba pada struktur dan institusi pemerintah daerah. Penguatan ini memunculkan dua fenomena yang berbeda pada daerah-daerah. **Fenomena pertama** adalah munculnya inovasi dan berbagai ujicoba yang semakin mengarah pada ‘institusionalisasi local good governance’. Ini terjadi pada daerah-daerah yang telah mempunyai berbagai organisasi civil society yang relatif cukup mandiri dari pengaruh dan kontrol negara, serta mampu mengimbangi penguatan yang terjadi pada struktur dan institusi pemerintah daerah. **Fenomena kedua** adalah terjadinya kristalisasi kekuasaan elit baru di daerah. Ini terjadi ketika penguatan kewenangan pada struktur dan institusi pemerintah daerah relatif tidak diimbangi dengan munculnya kekuatan pengimbang dari kalangan warga sendiri.

Untuk mendeteksi apakah satu kabupaten atau kota tertentu didominasi oleh fenomena pertama atau kedua, paling tidak dapat dilihat dari aspek berikut: (Thamrin, 2002)

| Fenomena Pertama  | Fenomena Kedua  |
|---|---|
| Munculnya berbagai produk Perda yang memberi jaminan bahwa Pemda mempunyai kewajiban untuk meningkatkan pelayanan bagi warga mereka   | Cenderung memunculkan Perda-Perda yang berpotensi menyedot sumberdaya di daerah tersebut tanpa memikirkan keberlangsungan resources yang bersangkutan |
| Alokasi dana (baik dari DAU maupun PAD) yang berimbang dan proporsional antara dana rutin dan pembangunan   | Cenderung mengalokasikan secara berlebihan pada dana rutin  |
| Rencana pembangunan mengarah pada pembangunan sektor-sektor non fisik seperti pengembangan ekonomi kerakyatan, pendidikan, kesehatan dan berbagai bentuk program kesejahteraan rakyat lainnya | Rencana pembangunan didominasi untuk pembangunan fisik  |
| Proses penentuan perencanaan pembangunan melibatkan warga setempat secara lebih luas  | Proses penentuan perencanaan pembangunan masih ditentukan oleh segelintir elite lokal.  |

Berdasarkan kesiapan sumberdaya dan struktur sosial politik yang ada di daerah ini, dalam konteks otonomi kita dapat membagi empat tipe daerah

| <b>Kondisi Organisasi<br/>Civil Society</b> | <b>Kondisi Sumberdaya Alam</b> |                   |
|---|--------------------------------|-------------------|
|   | <b>Siap</b>                    | <b>Tidak Siap</b> |
| <b>Siap</b>                                 | Daerah Tipe I                  | Daerah Tipe III   |
| <b>Tidak Siap</b>                           | Daerah Tipe II                 | Daerah Tipe IV    |

Lalu, dalam kondisi otonomi daerah seperti ini, bagaimanakah prospek mobilitas penduduk antar daerah ? Hal pertama yang harus dipahami adalah, dengan atau tanpa otonomi daerah, volume mobilitas penduduk akan terus meningkat seiring dengan peningkatan pembangunan. Oleh karenanya, jika pelaksanaan otonomi daerah mampu memacu lebih cepat pembangunan daerah sekaligus pembangunan nasional, maka di era otonomi daerah ini akan terjadi peningkatan volume mobilitas penduduk yang jauh lebih pesat dibandingkan peningkatan volume yang pernah dialami Indonesia pada masa lalu. Kedua adalah menyangkut pada arus dan arah mobilitas penduduk itu sendiri. Arus dan arah mobilitas penduduk sangat ditentukan oleh distribusi empat tipe daerah yang telah dikemukakan diatas.

Kondisi ideal dalam pelaksanaan otonomi daerah adalah pada daerah tipe I. Pada daerah ini, kematangan dan kemandirian organisasi civil society akan mampu mengimbangi kekuatan struktur dan institusi pemerintah. Akan terjadi interaksi yang intensif antara kelompok-kelompok warga tersebut dengan pemerintah daerah dan DPRD masing-masing, yang hasilnya tercermin dari berbagai inovasi yang makin memberikan ruang gerak bagi warga masyarakat untuk terlibat aktif dalam setiap bentuk penyelenggaraan good governance. Didukung dengan sumberdaya alam yang potensial, maka daerah ini akan tumbuh dengan cepat dan menarik minat migran masuk ke daerah tersebut.

Daerah tipe I akan menjadi pusat-pusat pertumbuhan baru, Dan arus migran masuk yang tinggi ke daerah ini dalam batas-batas tertentu, pada tahap selanjutnya akan lebih memacu pertumbuhan pembangunan daerah yang bersangkutan. Daerah potensial semacam ini umumnya akan didatangi oleh migran dengan kualitas sumberdaya manusia yang tinggi. Selain itu, berbagai aktivitas baru dalam perekonomian (yang muncul dari berbagai upaya

inovasi emansipatoris) yang membutuhkan tenaga kerja dengan keterampilan yang tidak dimiliki di daerah tersebut akan dapat diisi oleh migran masuk ini.

Untuk daerah tipe II, pada dasarnya merupakan daerah potensial untuk tumbuh. Namun, sebagai akibat lemahnya organisasi civil society, penguatan pada struktur dan institusi pemerintah akibat otonomi daerah, akan menimbulkan elite baru di daerah. Untuk melegitimasi kekuasaannya mereka umumnya mengibarkan isu-isu seperti primordialisme, aliran, putra daerah dan simbol-simbol keagamaan dengan menggunakan kendaraan partai politik dan institusi status quo di daerah. Isu-isu primordialisme yang selalu didengungkan oleh elite di daerah tersebut berimbas pada munculnya ego kedaerahan yang berlebihan pada penduduk asli setempat yang mendorong timbulnya konflik etnis, penolakan terhadap kehadiran pendatang dari luar daerah, dan desakan untuk menyusun peraturan-peraturan atau kebijakan yang membatasi berkembangnya kemampuan dari penduduk pendatang. Hal ini menjadi faktor penghalang bagi migran potensial ke daerah tersebut, sehingga meskipun daerah tersebut potensial secara sumberdaya alam tetapi volume mobilitas masuk ke daerah tersebut cenderung akan rendah.

Selain itu, dengan lemahnya organisasi civil society ini menyebabkan elite di daerah lebih leluasa untuk mereproduksi berbagai Perda mengenai retribusi, memunculkan berbagai peraturan-peraturan baru yang membatasi arus lalu lintas perdagangan dan investasi di daerah tersebut, mengeksploitasi secara berlebihan terhadap sumber-sumber alam utama daerah, dan memunculkan berbagai kebijakan dalam pemberian layanan serta fasilitas baru yang agak berlebihan terhadap aparatur daerah, khususnya anggota DPRD, Pemda dan unit-unit birokrasi lain.

Semua hal tersebut pada dasarnya telah menghilangkan inovasi-inovasi untuk menumbuhkan aktivitas-aktivitas baru dalam perekonomian. Oleh karenanya, daerah ini tidak akan tumbuh secepat yang diharapkan sesuai dengan potensinya. Ini juga menjadi faktor yang tidak menarik bagi migran masuk ke daerah tersebut.

Untuk daerah tipe III, dalam jangka pendek, pelaksanaan otonomi daerah belum akan mampu memacu lebih cepat pembangunan di daerah tersebut. Oleh karenanya, arus mobilitas penduduk ke daerah tersebut juga akan relatif terbatas. Namun demikian dalam jangka panjang, dengan berbagai inovasi atas keterbatasan sumberdaya alam yang mereka miliki, daerah ini akan mampu menumbuhkan berbagai aktivitas perekonomian baru yang mendorong



laju pembangunan daerah yang bersangkutan. Oleh karenanya, dalam jangka panjang daerah ini juga akan bertumbuh cepat dan menarik migran masuk ke daerah tersebut.

Untuk daerah tipe IV, secara nyata adalah daerah yang belum siap dalam memasuki era otonomi daerah. Dalam konteks mobilitas penduduk, daerah ini akan menjadi daerah pengirim migran terbesar dan menerima migran masuk dalam jumlah yang relatif sedikit.

## **5. Penutup**

Mobilitas penduduk merupakan hak azasi setiap individu, dan ini sesuai dengan UU Hak Azasi Manusia No. 39 Tahun 1999 bahwa setiap warga negara Indonesia berhak untuk secara bebas bergerak, berpindah dan bertempat tinggal dalam wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Oleh karenanya, fenomena mobilitas penduduk yang diperkirakan akan meningkat dalam era otonomi daerah ini dan diperkirakan akan menuju pada daerah-daerah tertentu, harus disikapi dengan arif dan demokratis, tanpa pembatasan yang bersinggungan dengan hak azasi manusia. Terpenting bagi daerah adalah bagaimana mengarahkan dan merangsang mobilitas penduduk ini ke arah yang memberikan dampak positif pada daerah tujuan maupun pada daerah asal dari penduduk migran tersebut.

## **DAFTAR PUSTAKA**

Effendi, TN, 1993, Sumberdaya Manusia, Peluang Kerja dan Kemiskinan. Yogyakarta. Tiara Wacana

Fathullah.2002. Menyikapi Pelaksanaan Otonomi Daerah. Cides Online

Lee, ES, 1992, Teori Migrasi. Yogyakarta. PPK UGM

Thamrin, J, 2002, Prospek Otonomi Daerah. Jurnal Concern. Edisi 15. Desember 2002