

PENYERASIAN KEBIJAKAN KEPENDUDUKAN DI PROVINSI RIAU

Hendro Ekwarso, dan Lapeti Sari

Jurusan Ilmu Ekonomi Fakultas Ekonomi Universitas Riau
Kampus Bina Widya Km 12,5 Simpang Baru – Pekanbaru 28293

PENDAHULUAN

Suatu daerah yang mengalami kemajuan dan perkembangan yang pesat karena berbagai faktor yang positif seperti adanya potensi sumberdaya alam yang besar, letaknya yang strategis, dan aksesibilitas yang semakin terbuka dan mudah, akan menjadikan daerah tersebut “dibanjiri” oleh penduduk yang datang untuk “mengadu nasib” dengan berusaha untuk mengembangkan dan memanfaatkan faktor-faktor produksi yang dimilikinya untuk dikelola, dimanfaatkan dan dikembangkan mejadi sesuatu yang memberikan nilai tambah. Kondisi tersebut dialami oleh Provinsi Riau sejak lebih 30 tahun yang lalu, yang merupakan salah satu “gula” yang terletak di pantai Timur Sumatera yang pada saat ini sedang dibanjiri “semut” dari berbagai daerah di Indonesia, sehingga mengakibatkan laju pertumbuhan penduduk Riau rata-rata berdasarkan hasil sensus tahun 2000 hingga 2008 menjadi salah satu yang tertinggi di Indonesia, yakni 2,99 persen pertahun.

Tingginya laju pertumbuhan penduduk yang dialami oleh suatu daerah disatu sisi akan berdampak positif berupa penyediaan jumlah sumberdaya manusia yang memadai, peluang permintaan terhadap barang dan jasa yang semakin tinggi, dan terkelolanya potensi sumberdaya yang tersedia sehingga menjadi efektif, namun disisi lain akan berdampak negatif dalam pembangunan mempunyai arti dan makna yang cukup mendalam, oleh karena penduduk disamping sebagai pelaku (*subject*) juga merupakan tujuan (*object*) dari pada pembangunan. Suatu pembangunan dapat dikatakan berhasil jika mampu meningkatkan kesejahteraan penduduk dalam arti yang luas. Keadaan kependudukan yang ada sangat mempengaruhi dinamika pembangunan, jumlah penduduk yang besar jika diikuti dengan kualitas penduduk yang memadai, akan merupakan pendorong bagi pertumbuhan ekonomi. Sebaliknya jumlah penduduk yang besar jika diikuti dengan tingkat kualitas yang rendah, menjadikan penduduk tersebut hanya sebagai beban bagi pembangunan. Dampak perubahan dinamika kependudukan baru akan terasa dalam jangka yang panjang. Karena dampaknya baru terasa dalam jangka waktu yang panjang, seringkali peran penting penduduk dalam pembangunan terabaikan.

Oleh karenanya pembangunan kependudukan memiliki peran yang sangat penting dalam pencapaian tujuan pembangunan, terutama dalam upaya peningkatan kualitas sumberdaya manusia. Mengingat betapa kompleksnya permasalahan kependudukan, maka salah satu tujuan dilaksanakannya pembangunan kependudukan adalah untuk melakukan pengendalian kuantitas penduduk sebagai salah satu aspek penting yang harus dilakukan guna menjamin tercapainya pertumbuhan penduduk yang seimbang.

Adanya laju pertumbuhan penduduk yang tidak terkendali, akan menimbulkan implikasi negatif yang cukup luas terhadap hasil pembangunan yang telah dicapai selama ini, di antaranya adalah gangguan lingkungan oleh karena daya dukung alam yang tidak memadai dan tidak disesuaikan, semakin tingginya jumlah penganggur sehingga menambah jumlah kemiskinan dan timbulnya berbagai permasalahan sosial lainnya, seperti tindak kriminal, gelandangan, pengemis, dan sebagainya, serta berbagai permasalahan lainnya yang multidimensional, cenderung merugikan pembangunan itu sendiri dan mengancam keberlanjutannya.

Dalam upaya untuk mengendalikan laju pertumbuhan yang disebabkan oleh karena faktor mobilitas dan sebagai upaya pencegahannya, maka peran administrasi kependudukan menjadi cukup strategis sebagai salah satu instrumen yang dapat digunakan untuk mengendalikan penduduk. Administrasi kependudukan juga merupakan suatu sistem yang tak terpisahkan dari sistem administrasi pemerintahan dan administrasi negara dalam memberikan jaminan kepastian hukum dan perlindungan terhadap hak-hak individu penduduk.

Dimensi kependudukan dalam pembangunan nasional dapat dilihat dalam dua sisi, yaitu pertama, bagaimana mengintegrasikan aspek kependudukan dalam perencanaan pembangunan nasional dan kedua, pembangunan kependudukan itu sendiri. *Sisi pertama*; merupakan penjabaran dari pembangunan berwawasan kependudukan yang merujuk pada konsep agar perencanaan pembangunan harus memperhatikan dinamika kependudukan yang ada. *Sisi kedua*; merujuk pada bagaimana membangun penduduk itu sendiri agar dapat menjadi pelaku-pelaku pembangunan yang andal. Dalam hal ini bagaimana mengendalikan pertumbuhan penduduk, mengarahkan mobilitas penduduk, meningkatkan

Strategi pembangunan yang bertumpu pada pertumbuhan tanpa melihat potensi penduduk yang ada nyatanya kualitas penduduk dan didukung dengan sistem informasi kependudukan yang andal. tidaklah berlangsung secara berkesinambungan (*sustained*) dan pertumbuhan yang dihasilkan lebih melahirkan kesenjangan yang semakin melebar antar kelompok penduduk dan wilayah, sehingga menjadi sangat rentan terhadap perubahan. Ketimpangan tingkat pembangunan antar daerah menyebabkan penduduk terdorong atau tertarik untuk melakukan pergerakan dari satu daerah ke daerah lainnya. Oleh karena itu pembangunan daerah perlu diarahkan untuk lebih mengembangkan dan menyeraskan laju pertumbuhan antar daerah, antar daerah perkotaan dan daerah perdesaan, serta mampu membuka daerah terisolasi dan mempercepat pembangunan kawasan yang tertinggal. Selama masih terdapat perbedaan tersebut, mobilitas penduduk akan terus berlangsung. Apalagi telah menjadi kenyataan yang secara umum diketahui bahwa pada beberapa negara berkembang, konsentrasi investasi dan sumber daya pada umumnya berada di daerah perkotaan. **Kependudukan**

Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagai salah satu negara yang memiliki jumlah penduduk

Masalah terbesar, dan dihadapkan oleh perkembangan lingkungan strategis dengan kompleksitas yang tinggi, kondisi geografis, tingkat kemajuan antar wilayah yang tidak merata, serta heterogenitas yang dipandang dari berbagai aspek, memiliki permasalahan kependudukan yang cukup fenomenal dan spesifik jika dibandingkan dengan Negara-negara yang juga memiliki jumlah penduduk yang besar (seperti China dan India).

- 1) **Pembangunan kependudukan;** Pembangunan kependudukan yang telah dilaksanakan sejak pembangunan REPELITA Pertama di Era Orde Baru hingga kini, masih mengalami “pengkerdilan” dengan memosisikannya dalam pembangunan menjadi sektor “yang kurang mendapat perhatian serius” sehingga sampai saat ini hasil yang dicapai dari pembangunan kependudukan masih “jalan ditempat”, terutama dalam hal administrasi kependudukannya. Bila dipahami dengan baik, maka pada hakekatnya Administrasi kependudukan merupakan “hulu” dari segala informasi tentang kependudukan termasuk untuk keperluan statistik kependudukan. Suatu kebijakan yang akan diambil baik oleh pemerintah maupun dunia usaha sekalipun, selalu mengacu pada data penduduk yang seharusnya memiliki tingkat akurasi dan validitas yang tinggi melalui penataan system administrasi kependudukan yang memadai, sebab dengan semakin baiknya system administrasi kependudukan yang didukung oleh adanya system komunikasi data kependudukan akan meningkatkan penerapan aplikasi dan pengembangan Sistem Administrasi Kependudukan, serta peningkatan pelayanan publik dalam bidang pendaftaran penduduk dan pencatatan sipil.
- 2) **Masih tingginya laju pertumbuhan dan jumlah kuantitas penduduk;** Proses pembangunan kependudukan yang bertujuan untuk menekan laju pertumbuhan penduduk selama hampir “empat dasa warsa”, ternyata cukup membawa perubahan signifikan terhadap laju pertumbuhan penduduk, dimana jika pada periode tahun 1971 – 1980 pertumbuhan penduduk Indonesia rata-rata sebesar 2,32 persen pertahun, maka pada periode tahun 1980-1990 turun menjadi rata-rata hanya sebesar 1,97 persen, dan pada periode tahun 1990–2000 turun lagi sebesar 0,48 persen atau menjadi rata-rata 1,49 persen pertahunnya. Penurunan laju pertumbuhan tersebut lebih disebabkan oleh karena keberhasilan program Keluarga Berencana (*Family Planning*) dengan Norma Keluarga Kecil Bahagia Sejahteranya (NKKBS), yang telah mampu merobah pola pikir masyarakat secara ekstrim dari “keluarga besar” menjadi “keluarga kecil” dengan menekan angka kelahiran bagi pasangan usia subur (PUS) dan penundaan usia perkawinan, sehingga jumlah anggota keluarga di Indonesia menjadi semakin kecil. Sekalipun *Total Fertility Rate* (TFR) mengalami penurunan (sebelum ada program KB sebesar 5,61 turun menjadi 2,82 pada tahun 1995), namun laju pertumbuhan penduduk masih relatif tinggi (diatas 1 persen) jika dibandingkan dengan negara-negara yang telah relatif maju. Hal ini disebabkan oleh karena keberhasilan pembangunan masa lalu juga menyentuh aspek kesehatan, sehingga semakin tingginya kualitas kesehatan masyarakat yang salah satunya ditandai dengan semakin rendahnya tingkat kematian bayi (*Infant Mortality Rate*) dan kematian ibu melahirkan.
- 3) **Belum serasinya kebijakan kependudukan dalam mendukung pembangunan berkelanjutan;** sekalipun arah kebijakan pembangunan

kependudukan telah secara eksplisit selalu disinggung dalam berbagai dokumen perencanaan pembangunan, mulai dari pembangunan jangka panjang hingga kebijakan jangka pendek (tahunan), namun dalam penjabarannya dan sinkronisasi program dengan bidang dan sektor lainnya masih relatif lemah sehingga mengakibatkan belum tersusunnya suatu kebijakan dan strategi pengendalian kuantitas, peningkatan kualitas, dan pengarahannya mobilitas penduduk yang terpadu sesuai dengan tingkat pertumbuhan dan perkembangan yang terjadi. Kondisi ini menyebabkan pembangunan kependudukan melalui kebijakan dan program-programnya yang masih bersifat "ego" dan "sporadis", pada hal masalah kependudukan sebagaimana yang dibahas di atas, memiliki peran yang sangat strategis dalam perumusan suatu kebijakan dan program pembangunan.

- 4) **Belum tertatanya administrasi kependudukan dalam rangka membangun sistem pembangunan, pemerintahan, dan pembangunan yang berkelanjutan;** Sumber utama data tentang kependudukan yang berkesinambungan dari waktu ke waktu, diperoleh dari hasil pengelolaan sistem administrasi kependudukan yang tertib dan terintegrasi. Peran penting dari system administrasi kependudukan masih kurang disadari oleh penyelenggara pemerintahan mulai dari level yang paling tinggi hingga yang paling rendah dan pemahaman tentang administrasi kependudukan ini pun masih sangat sempit dan terbatas dalam hal pengurusan KTP, Akta Kelahiran/Kematian, Surat Keterangan Pindah, namun kurang dipahami sebagai suatu pengertian administrasi kependudukan yang luas, yakni yang menyangkut administrasi yang merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari "manajemen kependudukan", mulai dari proses perencanaan, pengelolaan, pengorganisasi dan pengawasan penduduk. Sehingga dalam Penataan Sistem penyelenggaraan administrasi kependudukan telah dimulai sejak tahun 1960-an masih bersifat "surat-menyurat belaka". Pada hal masalah kependudukan adalah merupakan masalah yang sangat universal dan apabila dikelola dengan baik, akan menghasilkan suatu kebijakan dan hasil pembangunan yang benar-benar tepat sasaran dan tepat program, baik dalam Tata Kelola Manajemen Pembangunan maupun dalam Tata Kelola Manajemen Pemerintahan

Sasaran dan Arah Kebijakan Kependudukan

Bidang kependudukan adalah merupakan salah satu bidang pembangunan yang memiliki keterkaitan yang sangat kuat dengan seluruh bidang dan sektor yang ada. Dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJM), maka sasaran pembangunan kependudukannya adalah :

- 1) Terkendalnya pertumbuhan penduduk yang ditandai dengan menurunnya rata-rata laju pertumbuhan penduduk menjadi sekitar 1,14 persen per tahun (2005-2010); tingkat fertilitas total (TFR) menjadi sekitar 2,2 per perempuan (2005-2010);
- 2) Meningkatnya keserasian kebijakan kependudukan dalam rangka peningkatan kualitas, pengendalian pertumbuhan dan kuantitas, pengarahannya mobilitas dan

persebaran penduduk yang serasi dengan daya dukung alam dan daya tampung lingkungan, baik di tingkat nasional maupun daerah;

- 3) Meningkatnya cakupan jumlah Kabupaten dan Kota dalam pelaksanaan Sistem Informasi Administrasi Kependudukan.

Sedangkan arah kebijakan kependudukannya adalah :

- 1) Mengendalikan pertumbuhan penduduk serta meningkatkan keluarga kecil berkualitas dengan:
 - a) Mengendalikan tingkat kelahiran penduduk melalui;
 - b) Meningkatkan pemberdayaan dan ketahanan keluarga dan peningkatan kualitas lingkungan keluarga;
 - c) Meningkatkan kualitas kesehatan reproduksi remaja; dan
 - d) Memperkuat kelembagaan dan jaringan KB
- 2) Menata pembangunan kependudukan dengan :
 - a) Menata kebijakan persebaran dan mobilitas penduduk secara lebih seimbang sesuai dengan daya dukung dan daya tampung lingkungan;
 - b) Menata kebijakan administrasi kependudukan

Program Kependudukan

1) Program Keserasian Kebijakan Kependudukan;

Program ini bertujuan untuk menyesuaikan kebijakan kependudukan yang berkelanjutan di berbagai bidang pembangunan baik di tingkat nasional maupun di tingkat daerah, dengan kegiatan pokok yang dilakukan antara lain meliputi:

- a) Mengembangkan kebijakan dan program pembangunan yang berwawasan kependudukan meliputi aspek kuantitas, kualitas, dan mobilitas;
- b) Mengkaji dan menyempurnakan peraturan perundang-undangan yang mengatur perkembangan dan dinamika kependudukan (kuantitas, kualitas, dan mobilitas penduduk) di semua tingkat wilayah administrasi; serta
- c) Mengintegrasikan faktor kependudukan ke dalam pembangunan sektoral dan daerah.

2) Program Penataan Administrasi Kependudukan

Program ini bertujuan untuk menata administrasi kependudukan dalam upaya mendorong terakomodasinya hak-hak penduduk (untuk memperoleh hak dasar dalam perlindungan hukum dan rasa aman), tertib administrasi penduduk, serta tersedianya data dan informasi penduduk yang akurat, reformasi pelayanan registrasi penduduk dan peran serta masyarakat, dengan memperhatikan perencanaan dan pelaksanaan pembangunan yang berkelanjutan, serta mendorong tertib pelayanan publik. Kegiatan pokok yang dilakukannya antara lain meliputi:

- a) Menyempurnakan peraturan perundang-undangan yang mendukung administrasi kependudukan;
- b) Menyempurnakan sistem pendaftaran penduduk, pencatatan sipil, dan pengelolaan informasi kependudukan melalui program penerbitan NIK (Nomor Induk Kependudukan);

- c) Menata kelembagaan administrasi kependudukan yang berkelanjutan di daerah termasuk meningkatkan kualitas SDM; serta
- d) Meningkatkan partisipasi masyarakat dalam bidang administrasi informasi kependudukan.

3. Kewenangan Bidang Kependudukan

Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor: 25 tahun 2000 tentang Kewenangan Pemerintah dan Kewenangan Pemerintah Provinsi Sebagai Daerah Otonom, kewenangan Pemerintah Pusat dalam Bidang Kependudukan adalah :

- 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

Kemudian berdasarkan Undang-Undang Nomor: 23 tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan, Pemerintah Pusat berkewajiban dan bertanggungjawab menyelenggarakan Administrasi Kependudukan secara nasional, yang dilakukan oleh Menteri dengan kewenangan meliputi:

- 1) Koordinasi antar instansi dalam urusan Administrasi Kependudukan;
- 2) Penetapan sistem, pedoman, dan standar pelaksanaan Administrasi Kependudukan;
- 3) Sosialisasi Administrasi Kependudukan;
- 4) Pemberian bimbingan, supervisi, dan konsultasi pelaksanaan urusan Administrasi Kependudukan;
- 5) Pengelolaan dan penyajian Data Kependudukan berskala nasional: dan
- 6) Pencetakan, penerbitan, dan distribusi blangko Dokumen Kependudukan.

Sedangkan Pemerintah Provinsi berkewajiban dan bertanggungjawab mengelola Administrasi Kependudukan, yang dilaksanakan oleh Gubernur dengan kewenangan meliputi:

- 1) Koordinasi penyelenggaraan Administrasi Kependudukan;
- 2) Pemberian bimbingan, supervisi, dan konsultasi pelaksanaan Pendaftaran Penduduk dan Pencatatan Sipil;
- 3) Pembinaan dan sosialisasi penyelenggaraan Administrasi Kependudukan;
- 4) Pengelolaan dan penyajian Data Kependudukan berskala provinsi: dan
- 5) Koordinasi pengawasan atas penyelenggaraan Administrasi Kependudukan.

Di samping hal tersebut, maka berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 tahun 2000 tentang Pemerintahan Daerah, urusan wajib di bidang kependudukan yang juga menjadi kewenangan Pemerintah Provinsi adalah berupa pelayanan kependudukan dan catatan sipil untuk skala Provinsi.

Selanjutnya Pemerintah Kabupaten/Kota berkewajiban dan bertanggungjawab mengelola Administrasi Kependudukan yang dilaksanakan oleh Bupati/Walikota dengan kewenangan meliputi:

- 1) Koordinasi penyelenggaraan Administrasi Kependudukan;
- 2) Pembentukan Instansi Pelaksana yang tugas dan fungsinya di bidang Administrasi Kependudukan;
- 3) Pengaturan teknis penyelenggaraan Administrasi Kependudukan sesuai dengan ketentuan Peraturan perundang-undangan;
- 4) Pembinaan dan sosialisasi penyelenggaraan Administrasi Kependudukan;
- 5) Pelaksanaan kegiatan pelayanan masyarakat di bidang Administrasi Kependudukan;
- 6) Penugasan kepada Kepala Desa untuk menyelenggarakan sebagian urusan Administrasi Kependudukan berdasarkan asas tugas Pembantuan;
- 7) Pengelolaan dan penyajian Data Kependudukan berskala Kabupaten/Kota; dan
- 8) Koordinasi pengawasan atas penyelenggaraan Administrasi Kependudukan.

Sebagaimana halnya urusan yang telah diserahkan kepada pemerintah Provinsi berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 tahun 2000 tentang Pemerintahan Daerah, maka urusan wajib di bidang kependudukan yang juga menjadi kewenangan Pemerintah Kabupaten/Kota adalah berupa pelayanan kependudukan dan catatan sipil untuk skala Kabupaten/Kota.

Fenomena Kependudukan Provinsi Riau

Kemajuan dan perkembangan yang semakin pesat di era otonomi, telah semakin memperkuat daya "magnetik" bagi penduduk yang berada di luar Provinsi Riau untuk masuk, guna mencari peluang bekerja dan peluang berusaha sebagai suatu bentuk dari upaya penduduk untuk memenuhi hak asasinya untuk dapat hidup secara layak di muka bumi ini. Sebagai wilayah kepulauan yang berbatasan dengan sejumlah negara tetangga yang telah memiliki tingkat kemajuan di atas Indonesia, tingkat pertumbuhan ekonomi yang tertinggi di wilayah Indonesia bagian Barat maupun secara nasional karena memang merupakan pusat pertumbuhan ekonomi yang sangat dinamis, dan dengan kondisi geografis yang masih terhadap lahan-lahan yang kosong, maka salah satu penyebab tingginya laju pertumbuhan penduduk di Provinsi Riau (sekitar 2,33 persen pada tahun 2008 berdasarkan data Riau Dalam Angka 2009), disebabkan karena tingginya arus migrasi yang masuk. Sementara itu dengan letak geografis yang strategis dan didukung oleh kemajuan di sektor transportasi yang begitu pesat, sehingga semakin memperlancar arus mobilitas penduduk yang masuk ataupun keluar Provinsi Riau, dan mobilitas penduduk secara internal (antar kabupaten/kota dalam wilayah Provinsi Riau).

Mobilitas penduduk menurut Mantra (1995) dapat dibagi dua, yaitu mobilitas penduduk vertikal atau perubahan status dan mobilitas penduduk horizontal atau mobilitas penduduk geografis. Mobilitas penduduk *vertikal* adalah perubahan status seseorang dari waktu tertentu ke waktu yang lainnya. Sedangkan mobilitas penduduk horizontal atau geografis adalah gerak penduduk dari satu wilayah menuju ke wilayah lain dalam jangka waktu tertentu. Mobilitas penduduk *horizontal* dapat pula

dibagi menjadi mobilitas penduduk non-permanen atau mobilitas penduduk sirkuler dan mobilitas penduduk permanen atau migrasi. Mobilitas penduduk nonpermanen adalah gerak penduduk dari satu wilayah menuju ke wilayah lain dengan tidak ada niatan menetap di daerah tujuan. Sedangkan mobilitas penduduk permanen atau sering disebut dengan migrasi adalah gerak penduduk dari suatu wilayah menuju ke wilayah lain dengan niatan untuk menetap di daerah tujuan.

Mobilitas penduduk dapat pula dibedakan atas mobilitas penduduk *internal* yang diarahkan untuk pencapaian persebaran penduduk secara optimal antara kabupaten/kota maupun antar wilayah kecamatan dalam wilayah kabupaten/kota yang bersangkutan. Mobilitas penduduk *eksternal* diarahkan untuk mengefektifkan pengelolaan pembangunan dan sumberdaya alam yang membutuhkan sumberdaya manusia yang lebih banyak baik dari sisi jumlah maupun kualitasnya. Mobilitas penduduk internasional pada pengelolaan dan pengaturan migran baik yang datang maupun yang keluar negeri secara individu maupun keluarga dan kelompok.

Mobilitas internal maupun eksternal penduduk di dalam maupun dari/ke Provinsi Riau dapat dengan mudah dipantau, oleh karena dengan kondisi geografis yang berpulau-pulau, dimana moda transportasi laut menjadi sangat vital dan didukung oleh moda transportasi udara dapat dipantau melalui pelabuhan ataupun bandara udara yang ada. Cukup tingginya dinamika mobilitas penduduk di Provinsi Riau ini telah dikenal sangat lama, oleh karena sejak awal masyarakat yang berdomisili wilayah kepulauan ini, orientasi ekonomi dan sosialnya ke negara tetangga baik dalam rangka menjual hasil usahanya (pertanian) maupun membeli barang berbagai kebutuhan rumah tangga (termasuk kebutuhan pokok). Dengan letaknya yang sangat dekat dengan Malaysia dan Singapura, telah pula dimanfaatkan oleh para pencari kerja dari seluruh Indonesia untuk dijadikannya wilayah Provinsi Kepulauan Riau sebagai daerah transit dan juga sekaligus sebagai daerah penampungan bagi TKI yang dipulangkan oleh negara tetangga sebelum dilanjutkan ke daerah asal TKI tersebut, sehingga permasalahan ini menimbulkan fenomena sosial dan ekonomi yang tersendiri bagi Provinsi Riau.

Mengingat bahwa permasalahan mobilitas penduduk secara eksternal memberikan dampak yang cukup luas terhadap kondisi di dalam Provinsi, maka perlu adanya perhatian yang serius dari pemerintah pusat dan pemerintah Provinsi bersama-sama dengan Pemerintah Kabupaten/Kota yang ada di wilayah Provinsi Riau agar dapat dikendalikan dengan baik. Untuk agar pelaksanaan pengendalian mobilitas penduduk dapat berjalan dengan efektif, maka Pemerintah Pusat, Provinsi maupun Kabupaten/Kota dalam melakukan penanganan kepada para migran, harus dilakukan mempertimbangkan azas-azas :

- 1) *Kemanusiaan*; penduduk adalah manusia yang memiliki harkat dan martabat serta sesuatu yang bersifat azasi yang harus ditegakkan, oleh karenanya dalam penanganan terhadap penduduk yang bermigrasi harus dilakukan dengan mengutamakan pertimbangan keselamatan akan jiwa dan raganya serta diberikan ruang yang cukup baginya sesuai dengan kemampuan pemerintah dan kondisi lingkungan secara proporsional.

- 2) *Keseimbangan*; adalah bahwa terciptanya keseimbangan antara jumlah, kualitas dan kondisi penduduk yang bermigrasi dengan lingkungan baik fisik maupun sosial, maka dalam pengendalian mobilitas penduduk harus memperhatikan kondisi kemampuan dan daya dukung lingkungan fisik dan lingkungan sosial di daerah yang menjadi lokasi para migran.
- 3) *Keadilan*; pemberian fasilitas terhadap para migran harus dilakukan secara adil dengan memperhatikan kondisi dan situasi masyarakat tempatan agar adanya keadilan, hal ini dimaksudkan untuk mencegah agar tidak terjadinya kesenjangan antara penduduk tempatan dengan para migran.

Sejalan dengan hal tersebut di atas, maka terkait dengan penanganan masalah mobilitas penduduk ini khususnya dalam hal pengendaliannya, maka kewenangan yang dimiliki oleh Pemerintah Provinsi adalah sebagai berikut :

- 1) Melakukan pengumpulan data, analisis, dan proyeksi angka mobilitas dan persebaran penduduk sebagai dasar perencanaan pembangunan dan perumusan kebijakan yang berwawasan kependudukan.
- 2) Mendorong Pemerintah Kabupaten/Kota untuk mengembangkan sistem informasi kependudukan guna mewujudkan tertib administrasi kependudukan untuk kepentingan pemerintahan dan pembangunan.
- 3) Mengembangkan sistem informasi kesempatan kerja yang memungkinkan penduduk untuk melakukan mobilitas ke daerah/negara tujuan sesuai dengan kemampuan dan ketrampilan yang dimiliki.
- 4) Melakukan sosialisasi dan komunikasi, informasi dan edukasi tentang pengelolaan mobilitas penduduk kepada seluruh komponen perencana dan pelaksana pembangunan, masyarakat, lembaga swadaya masyarakat, organisasi profesi, swasta, dan penyandang dana pembangunan yang bersifat tidak mengikat.
- 5) Menyelenggarakan penelitian dan pengembangan di bidang mobilitas penduduk.
- 6) Melakukan pengendalian dampak mobilitas penduduk terhadap pembangunan dan lingkungan hidup.

Kewenangan Pemerintah Kabupaten/Kota dalam pengendalian mobilitas penduduk adalah sebagai berikut :

- 1) Menetapkan kebijakan mobilitas penduduk di daerah masing-masing sepanjang tidak bertentangan dengan kebijakan Provinsi dan Nasional.
- 2) Mengembangkan sistem informasi kependudukan yang memungkinkan terselenggaranya tertib administrasi kependudukan guna kepentingan pemerintahan dan pembangunan.
- 3) Melaksanakan tertib administrasi kependudukan dengan melakukan pelayanan dan pencatatan bagi penduduk yang pindah datang dan pergi, serta secara periodik melakukan pemantauan atas keberadaannya.
- 4) Mengembangkan sistem informasi kesempatan kerja yang memungkinkan penduduk untuk melakukan mobilitas ke daerah/negara tujuan sesuai dengan kemampuan dan ketrampilan yang dimilikinya.
- 5) Melakukan kerjasama antar daerah pengirim dan penerima migran.

- 6) Melakukan kerjasama internasional melalui pemerintah pusat dan negara pengirim ataupun penerima migran ke dan dari Provinsi sesuai dengan perjanjian internasional yang telah diterima dan disepakati oleh pemerintah Indonesia.
- 7) Mengoptimalkan sumberdaya yang ada guna menciptakan pertumbuhan pembangunan dan mengupayakan untuk mengembangkan lapangan kerja dengan fasilitas infrastruktur yang memadai.
- 8) Mengembangkan pusat-pusat pertumbuhan baru dengan membuka seluas-luasnya partisipasi ekonomi dan politik masyarakat serta menyusun perencanaan pertumbuhan kawasan ekonomi secara lokal dan regional.
- 9) Mengembangkan dan memberdayakan penduduk lokal secara ekonomi, sosial, budaya dan politik agar dapat bersinergis dengan migran untuk meningkatkan kesejahteraan dan mewujudkan ketahanan wilayah.
- 10) Mengembangkan lembaga-lembaga ekonomi, sosial dan budaya yang berbasis sumberdaya lokal guna mempertahankan "nilai-nilai" yang "positif" untuk peningkatan kesejahteraan dan kemakmuran bagi migran dan penduduk setempat.
- 11) Membangun dan mengembangkan jaringan kerjasama antar daerah dalam pembangunan ekonomi, sosial-kultural, dan politik.
- 12) Mendorong pemberdayaan ekonomi kerakyatan yang berbasis pada daerah dan sumberdaya lokal, serta memberi perhatian yang lebih besar kepada masyarakat setempat dalam bentuk program-program ekonomi skala rumah tangga.
- 13) Melaksanakan pembangunan dengan pendekatan pemanfaatan sumberdaya yang dipadukan dengan pendekatan pada sosial masyarakat.

Kerjasama antar daerah Kabupaten/Kota sangat diperlukan sekali untuk mengatasi mobilitas penduduk. Hal ini dilakukan agar persebaran penduduk lebih merata dan penduduk tidak menumpuk pada daerah tertentu saja, misalnya hanya menumpuk di Ibukota Propinsi. Dengan adanya kerjasama tersebut akan lebih memudahkan pemerintah dalam pengendalian mobilitas penduduk, karena masing-masing daerah Kabupaten/Kota tentu mempunyai aturan yang mesti ditaati oleh penduduk yang berada di daerahnya masing-masing.

Sinkronisasi Kebijakan Kependudukan

Jika melihat dari perangkat perundang-undangan yang ada, maka tampak bahwa lingkup kebijakan di bidang kependudukan belum begitu luas digali dan dikembangkan oleh pemerintah, hal ini baru sebatas yang menyangkut masalah pengaturan-pengaturan yang bersifat administratif, dalam rangka pengendalian penduduk yang kaitannya dengan kebijakan luar negeri (termasuk orang asing) yakni tentang keimigrasian, dan baru saja memulai pengembangan kebijakan kependudukan yang bersifat kesisteman dalam penerapan SIAK (Sistem Informasi dan Administrasi Kependudukan) dan itu pun masih sangat terbatas dan menghadapi kendala yang cukup berat, terutama terkait dengan masih rendahnya komitmen para pejabat dan pelaksana program di daerah, terbatasnya infrastruktur terutama di daerah yang jauh dari pusat pemerintahan, rendahnya mutu sumberdaya manusia

aparatur, serta masih belum dipahaminya secara utuh terhadap program SIAK tersebut, oleh seluruh jajaran pemerintahan maupun masyarakat sendiri.

Namun demikian, dengan telah berdirinya kelembagaan yang menangani kependudukan secara otonom pada tingkat Provinsi maupun Kabupaten/Kota, paling tidak akan dapat mencairkan suasana dimana, sudah mulai terbukanya "mata" Pemerintah Provinsi dan Kabupaten/Kota untuk mencoba mengelola administrasi kependudukan secara lebih intensif lagi. Agar pemerintah Pusat, Pemerintah Provinsi dan dan Pemerintah Kabupaten/Kota tidak kehilangan momentum untuk mewujudkan apa yang telah coba dipersiapkan dengan serius sejak berpindahnya kewenangan pengelolaan kependudukan ke Departemen Dalam Negeri (Ditjen Adminduk), maka perlu dilakukannya sinkronisasi berbagai kebijakan antara pusat dan daerah (Provinsi, Kabupaten dan Kota). Dimana sinkronisasi tersebut disesuaikan dengan kewenangan-kewenangan yang sudah diatur dalam berbagai peraturan dan perundangan-undangan yang ada.

- 1) **Kebijakan Pemerintah Pusat;** Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 25 tahun 2000, maka lingkup kebijakan kependudukan yang dapat dilakukan oleh pemerintah pusat terkait tentang mobilitas kependudukan; pengendalian angka kelahiran dan penurunan angka kematian ibu, bayi dan anak. Sedangkan berdasarkan Undang-Undang Nomor: 23 tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan, maka lingkup kebijakannya adalah tentang penyelenggaraan Administrasi Kependudukan secara nasional, dimana dalam hal ini diperlukan adanya upaya yang terkait dengan koordinasi antar instansi; penetapan sistem, pedoman dan standar pelaksanaannya, sosialisasi, pemberian bimbingan, supervisi dan konsultasi dalam rangka peningkatan mutu pengelolanya, pengelolaan dan penyajian data secara nasional.
- 2) **Kebijakan Pemerintah Provinsi;** Di era otonomi ini, lingkup kebijakan yang dapat diambil oleh pemerintahan provinsi terbatas pada hal-hal yang bersifat koordinatif dan kebijakan kependudukan yang terkait secara lintas kabupaten/kota, serta kewenangan tertentu termasuk yang belum mampu diselenggarakan oleh Pemerintah Kabupaten/Kota. Dalam bidang kependudukan, bentuk kebijakan yang dapat dilakukannya adalah menyangkut tentang upaya mewujudkan penyelenggaraan Administrasi Kependudukan sebagaimana yang telah menjadi kebijakan secara nasional, pendataan kependudukan yang berskala provinsi, dan koordinasi pengawasan atas penyelenggaraan Administrasi Kependudukan. Bentuk kebijakan lain yang dapat diambil oleh pemerintah Provinsi adalah berupa kebijakan pengendalian mobilitas penduduk antar kabupaten/kota dan lintas Provinsi. Sedangkan sesuai dengan kondisi geografis Provinsi Riau yang berbatasan dengan sejumlah negara, maka hal-hal yang menyangkut kebijakan kependudukan lintas negara harus mengacu pada kebijakan yang ditetapkan oleh pusat. Demikian pula dalam hal penyelenggaraan Sistem Administrasi Kependudukan, wilayah Provinsi Riau tidak dapat di samakan dengan wilayah Indonesia lainnya, tetapi harus adanya spesifikasi yang khusus untuk daerah kepulauan yang sarat dengan keterbatasan infrastruktur, kendala alam, dan secara historis telah memiliki hubungan

emosional yang kuat dengan Singapura dan Malaysia dalam berbagai hal, serta merupakan pusat pertumbuhan di wilayah bagian Barat dalam bentuk Zona Perdagangan Bebas (*Free Trade Zone*) yang berlaku untuk Batam, Bintan dan Karimun, tentu saja memerlukan kebijakan-kebijakan khusus di bidang kependudukan.

- 3) **Kebijakan Pemerintah Kabupaten/Kota;** Koordinasi penyelenggaraan Administrasi Kependudukan; Pembentukan Instansi Pelaksana yang tugas dan fungsinya di bidang Administrasi Kependudukan; Pengaturan teknis penyelenggaraan Administrasi Kependudukan sesuai dengan ketentuan Peraturan perundang-undangan; Pembinaan dan sosialisasi penyelenggaraan Administrasi Kependudukan; Pelaksanaan kegiatan pelayanan masyarakat di bidang Administrasi Kependudukan; Penugasan kepada Kepala Desa/ Lurah untuk menyelenggarakan sebagian urusan Administrasi Kependudukan berdasarkan asas tugas Pembantuan; Pengelolaan dan penyajian Data Kependudukan berskala Kabupaten/Kota; dan Koordinasi pengawasan atas penyelenggaraan Administrasi Kependudukan. Sepertinya halnya kebijakan kependudukan pada skala provinsi, maka sesuai dengan kondisi geografis yang berpulau-pulau dimana sarat dengan keterbatasan harus pula disesuaikan agar kebijakan dalam penyelenggaraan administrasi kependudukan dan pengendalian mobilitas penduduk dapat terlaksana.

Dari ketiga hal tersebut di atas, maka bentuk kebijakan yang dapat disinkronisasikan adalah berupa :

- 1) Kebijakan dalam hal penyelenggaraan Administrasi Kependudukan yang sangat membutuhkan sinkronisasi yang tinggi mulai dari dimana data penduduk tersebut di "entry" pada tingkat desa/kelurahan/kecamatan hingga tingkat Pemerintah Pusat sebagai pusat pengelolaan data penduduk yang berskala nasional. Sinkronisasi ini dimaksud agar data-data tentang kependudukan dapat diintegrasikan dan dapat dioptimalkan pemanfaatannya oleh pemerintah dan pihak yang terkait lainnya. Bentuk sinkronisasi ini adalah dalam hal pengadaan sistem dan aplikasi yang terintegrasi, pengadaan blangko, serta manual lainnya.
- 2) Kebijakan pengendalian mobilitas penduduk, mengingat program ini bersifat lintas kabupaten/kota maupun lintas provinsi dan bahkan bagi Provinsi Riau bersifat lintas negara. Bentuk sinkronisasi tersebut adalah terkait dengan penyusunan berbagai aturan yang menyangkut keberangkatan/pengembalian dari/ke daerah asal para migran, pembinaan terhadap migran, dan membantu mengatasi berbagai permasalahan migran di dalam Provinsi Riau yang selama ini cenderung menjadi beban sosial, ekonomi maupun finansial bagi daerah penerima.
- 3) Sebagai daerah dimana beberapa wilayahnya yang memiliki posisi strategis dan memiliki Kawasan Ekonomi Khusus (Dumai) yang akan semakin memacu pertumbuhan ekonomi Riau, maka untuk mengantisipasi terjadinya "ledakan penduduk" akibat migrasi dan "efek sampingnya", perlu dilakukan koordinasi dan sinkronisasi yang lebih intensif lagi antara pemerintah daerah dengan pemerintah pusat secara lintas kelembagaan (departemen dan non departemen)

terutama yang terkait dan memiliki relevansi yang kuat dengan pelaksanaan kebijakan pelaksanaan KEK tersebut. Koordinasi tentu saja terkait dengan masalah ketenaga kerjaan, lalu lintas orang asing, dan berbagai permasalahan kependudukan lainnya.

- 4) Kebijakan peningkatan mutu sumberdaya manusia pengelola kependudukan melalui penyelenggaraan Bimbingan Teknis, hal ini dimaksud agar terstandarisasinya pengelolaan administrasi kependudukan. Bentuk sinkronisasinya yang perlu dilakukan adalah berupa sinkronisasi materi yang telah ditetapkan secara nasional juga harus disesuaikan dengan kondisi dan problematika daerah dan penyediaan tenaga pelatih yang telah memiliki kualifikasi tertentu.

Kesimpulan

- 1) Kebijakan di bidang kependudukan adalah merupakan kebijakan yang membutuhkan tingkat intensitas koordinasi dan sinkronisasi yang tinggi baik secara vertikal maupun horizontal, oleh karena masalah kependudukan adalah merupakan masalah yang kompleks dan bersifat universal.
- 2) Secara substansial, koordinasi dan sinkronisasi kebijakan yang dapat dilakukan mencakup aspek administrasi kependudukan yang memiliki dimensi yang sangat luas, termasuk dimensi kesisteman, pengendalian terhadap mobilitas penduduk guna terwujudnya keseimbangan dan keserasian antara jumlah penduduk yang ada dengan kondisi lingkungan hidup, sumberdaya alam, aktivitas perekonomian, sosial dan budaya, sehingga dapat memperkecil dampak yang ditimbulkan sebagai akibat laju pertumbuhan penduduk yang tinggi karena faktor migrasi.
- 3) Dengan laju pertumbuhan penduduk yang sangat tinggi (2,33 persen), kondisi geografis yang berpulau-pulau dan berbatasan dengan sejumlah negara asing dan merupakan salah satu pusat zona pertumbuhan ekonomi di Indonesia dengan KEKnya, maka pola koordinasi, sinkronisasi dan perumusan kebijakan kependudukan yang dirumuskan harus bersifat spesifik.

DAFTAR PUSTAKA

- , *Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2000 tentang Pemerintahan Daerah.*
- , *Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan.*
- , *Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 25 Tahun 2000 tentang Kewenangan Pemerintah dan Kewenangan Provinsi sebagai Daerah Otonom.*
- , *Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 28 Tahun 2005 tentang Pedoman Penyelenggaraan Pendaftaran Penduduk dan Pencatatan Sipil di Daerah*

- , *Riau Dalam Angka 2009*, Badan Pusat Statistik Provinsi Riau dan BAPPEDA Provinsi Riau, 2010.
- Abdul Harris dan Nyoman Adika (ed), 2002, *Dinamika Kependudukan dan Pembangunan Indonesia dari Perspektif Makro ke Realitas Mikro*, Cetakan Pertama, LESFI, Yogyakarta.
- Direktur Pendaftaran Penduduk, 2004, *Peranan Pendaftaran Penduduk dalam Mengefektifkan Pemerintahan dan Pembangunan*, Ditjen Adminduk Depdagri RI, Jakarta
- Mantra, Ida Bagoes, 2003, *Demografi Umum*, Edisi Kedua, Pustaka Pelajar, Yogyakarta.
- Ninik Widiyanti, 1987 *Masalah Kependudukan, Kini dan Mandatang*, Cetakan Pertama, Pradnya Paramita, Jakarta.
- Sukamdi, 2004, *Memahami Masalah Kependudukan di Indonesia Pasca Orde-Baru*, dalam "Dinamika Kependudukan dan Kebijakan", Editor: Faturachman, dkk, PSKK-UGM, Yogyakarta.