

**PELAYANAN ADMINISTRASI KEPENDUDUKAN SEBAGAI BENTUK
PELAYANAN PEMERINTAHAN YANG BERKUALITAS
DI PROVINSI KEPULAUAN RIAU**

Hendro Ekwarso dan Lapeti Sari

Program Studi Ekonomi Pembangunan Fakultas Ekonomi Universitas Riau

Kampus Binawidya Jln. HR Subrantas Km 12.5 Pekanbaru 28293

Abstract

Provinsi Kepulauan Riau merupakan salah satu daerah yang menjadi daya “magnetik” bagi penduduk daerah lainnya di Indonesia untuk bermigrasi mencari pekerjaan dan berusaha, khususnya di Kota Batam. Analisis ini berusaha untuk merumuskan kebijakan dan sinkronisasi pembangunan administrasi kependudukan di Provinsi Kepulauan Riau sesuai dengan kewenangan yang dimiliki setiap tingkatan pemerintahan mulai dari Pemerintah Pusat, Provinsi dan Kabupaten/Kota. Disadari atau tidak, pertumbuhan penduduk yang tinggi akan membawa dampak positif maupun negatif. Oleh karena itu, perkembangan penduduk harus mampu dikendalikan mulai dari aspek kuantitas, kualitas, dan mobilitas melalui berbagai kebijakan dan program pembangunan. Pemerintah pusat menyelenggarakan Administrasi Kependudukan secara nasional, pemerintahan provinsi terbatas pada hal-hal yang bersifat koordinatif dan kebijakan kependudukan yang terkait secara lintas kabupaten/ kota, dan kabupaten/kota menyelenggarakan administrasi kependudukan dalam lingkup wilayahnya.

Kata Kunci : *mobilitas penduduk, administrasi kependudukan*

I. PENDAHULUAN

Sekalipun kondisi geografis Provinsi Kepulauan Riau merupakan pulau-pulau yang membentang berada di Laut Cina Selatan, namun karena posisinya sangat strategis berada di salah satu jalur terpadat di dunia yakni Selat Malaka dan berada tidak jauh dari sejumlah negara yang telah maju maupun berkembang, sehingga Provinsi Kepulauan Riau merupakan salah satu daerah yang menjadi pusat perhatian bagi penduduk yang berada di berbagai wilayah Indonesia untuk berusaha dan mencari pekerjaan. Oleh karena perkembangan dan kemajuan suatu daerah akan menjadi daya “magnetik” bagi penduduk untuk bermigrasi sehingga menyebabkan pertumbuhan penduduk dan pertumbuhan ekonominya akan sama-sama mengalami laju pertumbuhan yang tinggi.

Agar laju pertumbuhan tersebut dapat memberikan efek yang positif terhadap perkembangan daerah dan dapat menekan efek negatifnya seperti penyebaran yang tidak merata, ketersediaan infrastruktur yang tidak memadai, Salah satu permasalahan yang sering timbul bagi daerah yang mengalami laju pertumbuhan penduduk tinggi adalah masalah administrasi kependudukan dari aspek demografi adalah persoalan administrasi kependudukannya berupa di 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 Kepulauan Riau khususnya Kota Batam yang sejak lebih dari 30 tahun lalu, telah dikembangkan sehingga diibaratkan seperti “gula” yang berada pada posisi strategis berhadapan negara negara tetangga Singapore dan Malaysia sehingga dibanjiri oleh penduduk dari berbagai daerah di Indonesia. Kondisi mengakibatkan laju pertumbuhan penduduk di daerah tersebut menjadi tertinggi di Indonesia. Faktor yang menyebabkan mobilitas (Agusta, 2013) adalah (1) tersedianya lapangan kerja, (2) kesempatan memperoleh pendapatan yang lebih tinggi dan (3) tingkat perekonomian daerah asalnya lebih rendah.

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.

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 pembangun. (Ekwarso dan Sari, 2010).

Dimensi kependudukan dalam pembangunan dapat dilihat dalam dua sisi, yaitu *pertama*, bagaimana mengintegrasikan aspek kependudukan dalam perencanaan pembangunan sehingga dapat diwujudkan pembangunan berwawasan kependudukan yang merujuk pada konsep agar pembangunan yang diimplementasikan untuk mewujudkan kesejahteraan dan kemakmuran pendudukan secara konsisten dan berkelanjutan benar-benar memperhatikan dinamika kependudukan yang terus akan berlangsung. *Kedua*; Pembangunan kependudukan merujuk pada bagaimana membangun penduduk itu sendiri agar dapat menjadi pelaku-pelaku pembangunan yang andal.

Selaras dengan hal tersebut menurut Kuntoro (2011) terdapat tiga aspek yang berkaitan dengan isu kependudukan dan pembangunan keluarga, yaitu kuantitas, kualitas, dan mobilitas. Ketiga aspek tersebut berkaitan dengan pembangunan ekonomi, kesehatan, pendidikan, ketenagakerjaan, sosial, agama, keamanan, tata ruang, kemampuan daya dukung alam dan daya tampung lingkungan, eksploitasi sumber daya alam yang menjamin kelestarian lingkungan, dan peningkatan kesejahteraan penduduk.

II. MASALAH DALAM PELAYANAN ADMINISTRASI KEPENDUDUKAN

Provinsi Kepulauan Riau sebagai salah satu provinsi yang memiliki laju pertumbuhan penduduk yang cukup tinggi, dan dihadapkan oleh perkembangan lingkungan strategis dengan kompleksitas yang tinggi, kondisi geografis, tingkat kemajuan antar wilayah yang tidak merata, aksesibilitas antar daerah terbatas karena adanya wilayah perairan/laut yang cukup luas, serta heterogenitas yang dipandang dari berbagai aspek, memiliki permasalahan kependudukan yang cukup fenomenal dan spesifik jika dibandingkan dengan daerah lainnya, diantaranya:

- 1) Aspek kependudukan masih mengalami “pengkerdilan” dengan memposisikan pembangunan kependudukan menjadi sektor “yang kurang mendapat perhatian serius” sehingga hasil yang dicapai dari pembangunan kependudukan masih “jalan ditempat”, terutama dalam hal administrasi kependudukannya. Namun baru beberapa tahun terakhir ini pemerintah pusat mulai memberikan perhatian yang cukup serius terhadap masalah administrasi kependudukan.
- 2) Data kependudukan belum dimanfaatkan secara baik sebagai dasar perencanaan kebijakan pembangunan. Data tentang jumlah penduduk setelah tahun pelaksanaan sensus yang diperlukan untuk dasar perencanaan pembangunan umumnya dibuat melalui prakiraan atau proyeksi penduduk (Sadono,2007).
- 3) Masih tingginya laju pertumbuhan penduduk. Menurunnya angka kelahiran di Provinsi Kepulauan Riau hal tersebut tidak berpengaruh signifikan terhadap penurunan laju pertumbuhan penduduk, oleh karena laju pertumbuhan penduduk yang masih tinggi tersebut lebih disebabkan karena “tingginya arus migrasi” penduduk yang masuk ke Provinsi Kepulauan Riau, terutama pada daerah yang merupakan “Kutub Pertumbuhan” Provinsi Kepulauan Riau, yakni wilayah “Bintan-Batam-Karimun”.
- 4) Belum serasinya kebijakan kependudukan dalam mendukung pembangunan berkelanjutan
- 5) Belum tertatanya administrasi kependudukan dalam rangka membangun sistem pembangunan, pemerintahan, dan pembangunan yang berkelanjutan.

III. FENOMENA KEPENDUDUKAN PROVINSI KEPULAUAN RIAU

Sejak kebijakan Pemerintah Pusat menetapkan Batam sebagai Kawasan Berikat (*Bounded Zone*) yang dikelola oleh suatu Badan Otorita, maka telah menjadikan daerah tersebut sebagai “mesin pertumbuhan baru” bagi pertumbuhan ekonomi, hal tersebut juga merupakan “magnet baru” bagi pertumbuhan penduduk. Kondisi tersebut terus mengalami kemajuan dan perkembangan yang semakin pesat di era otonomi ini, dimana daya “magnetik” bagi penduduk yang berada di luar Provinsi Kepulauan Riau untuk masuk masih tetap kuat, 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 provinsi dan kepulauan yang berbatasan dengan sejumlah negara tetangga yang telah memiliki tingkat kemajuan di atas target nasional, tingkat pertumbuhan ekonomi yang tertinggi di wilayah Indonesia bagian Barat maupun secara nasional karena memang merupakan pusat pertumbuhan ekonomi yang sangat dinamis dan tingginya laju pertumbuhan penduduk. 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 Kepulauan Riau, dan mobilitas penduduk secara internal (antar kabupaten/kota dalam wilayah Provinsi Kepulauan 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 Kepulauan 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 Kepulauan 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 Kepulauan Riau.

Paling tidak di Indonesia terdapat empat masalah utama pendudukan, yaitu: (1) kuantitas penduduk masih tinggi (237,6 juta, dengan penambahan 1,49%), (2) kualitas penduduk rendah (kematian tinggi, pendidikan rendah, kemiskinan tinggi, IPM rendah), (3) persebaran penduduk tidak merata, dan (4) data, informasi, dan administrasi penduduk belum baik (Salim, 2011).

Mengingat bahwa permasalahan mobilitas penduduk secara eksternal memberikan dampak yang cukup luas terhadap kondisi internal Provinsi Kepulauan Riau, maka perlu adanya perhatian yang serius agar dapat dikendalikan dengan baik guna menghindari dampak negatif yang lebih luas lagi, dengan melakukan pengendalian mobilitas penduduk yang lebih efektif. Untuk itu perlu dirumuskan kebijakan Pengendalian Penduduk yang intens dengan 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.
- 14) Kerjasama antar Pemerintah Provinsi dengan Pemerintah Kabupaten/Kota dan antar Pemerintah Kabupaten/Kota sangat diperlukan sekali untuk mengatasi mobilitas penduduk.

IV. KEWENANGAN DAN SINKRONISASI PEMBANGUNAN BIDANG KEPENDUDUKAN

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan, Pemerintah Provinsi (Gubernur) memiliki 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.

Jika melihat dari perangkat perundang-undangan yang ada, maka tampak bahwa lingkup kebijakan di bidang kependudukan sudah semakin luas, komprehensif dan terintegrasi melalui pengembangan kebijakan kependudukan yang bersifat kesisteman dalam penerapan SIAK (Sistem Informasi dan Administrasi Kependudukan) *on-line* pelaksanaan KTP Elektronik (E-KTP) 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 karena tingkat mobilitas aparat yang tinggi, serta masih belum dipahaminya secara utuh terhadap program SIAK dan E-KTP 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 Kementerian Dalam Negeri, 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 Undang-Undang Nomor 23 tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan, maka lingkup kebijakan kependudukan 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.
- 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.
- 2) Kebijakan pengendalian mobilitas penduduk, mengingat program ini bersifat lintas kabupaten/kota maupun lintas provinsi dan bahkan bagi Provinsi Kepulauan Riau bersifat lintas negara.
- 3) Sebagai daerah dimana beberapa wilayahnya yang memiliki posisi strategis yang akan semakin memacu pertumbuhan ekonomi Provinsi Kepulauan 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 (antar SKPD, dengan/antar kelembagaan vertikal) terutama yang terkait dan memiliki relevansi yang kuat dengan pelaksanaan kebijakan pelaksanaan FTZ 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, kursus dan pendidikan pelatihan yang spesifik. Hal ini dimaksud agar terstandarisasinya pengelolaan administrasi kependudukan dapat dilaksanakan secara konsisten dan terintegrasi. 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

V. SASARAN, ARAH KEBIJAKAN DAN PROGRAM KEPENDUDUKAN

Bidang kependudukan adalah merupakan salah satu bidang pembangunan yang memiliki keterkaitan yang sangat kuat dengan seluruh bidang dan sektor yang ada. Pada masa mendatang, maka sasaran pembangunan kependudukannya yang perlu dilakukan di Provinsi Kepulauan Riau adalah :

- 1) Terkendalinya laju pertumbuhan penduduk yang ditandai dengan menurunnya rata-rata laju pertumbuhan penduduk yang pada periode Tahun 2006 – 2010 sebesar 5,84 persen rata-rata pertahun turun menjadi mendekati angka rata-rata nasional sebesar 1,14 persen per tahun, yakni sekitar 3,98 persen pada tahun 2015 mendatang melalui penyusunan kebijakan kependudukan yang komprehensif dan terintegrasi.
- 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;
- 3) Meningkatnya cakupan pelayanan Sistem Informasi Administrasi Kependudukan secara *on-line* ke seluruh wilayah Kabupaten/Kota, terutama pada daerah pulau yang berada diperbatasan antara negara ataupun antar provinsi.
- 4) Meratanya distribusi penduduk ke seluruh wilayah di Provinsi Kepulauan Riau, dan seluruh pulau-pulau terluar telah dihuni oleh penduduk guna menjaga keutuhan wilayah NKRI.

Sedangkan arah kebijakan kependudukannya adalah :

- 1) Mengendalikan pertumbuhan penduduk serta meningkatkan kualitas kehidupan keluarga kecil dengan:
 - a) Mengendalikan tingkat kelahiran penduduk melalui;
 - b) Meningkatkan pemberdayaan dan ketahanan keluarga serta kualitas lingkungan keluarga;
 - c) Meningkatkan kualitas kesehatan reproduksi remaja; dan
 - d) Memperkuat kelembagaan dan jaringan Program Keluarga Berencana

- 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 kependudukan secara menyeluruh agar lebih terpadu dan bersinergis dengan berbagai program pembangunan secara lintas sektor.
 - c) Meningkatkan kualitas penyelenggaraan sistem administrasi kependudukan dan memperluas cakup pelayanan kependudukan yang *on-line* sehingga dapat diperoleh data dan informasi kependudukan dari seluruh wilayah Provinsi Kepulauan Riau yang tepat, akurat dan valid setiap saat (*real time*).

Program pembangunan kependudukan yang dapat dilaksanakan pemerintah daerah Provinsi Kepulauan Riau antara lain meliputi :

1) Program Keserasian Kebijakan Kependudukan;

Program ini bertujuan untuk menyesuaikan kebijakan kependudukan yang berkelanjutan di berbagai bidang pembangunan baik dalam rangka pengintegrasian dengan program nasional maupun dalam rangka perluasan kualitas pelayanan di 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 daerah yang mengatur perkembangan dan dinamika kependudukan (kuantitas, kualitas, dan mobilitas penduduk) dalam rangka sinkronisasi dan harmonisasi dengan ketentuan dan perundangan-undangan yang berlaku serta menyesuaikan dengan perkembangan dan dinamika pembangunan serta lingkungan strategis; serta
- c) Mengintegrasikan aspek-aspek kependudukan ke dalam pembangunan diberbagai bidang dan ke seluruh wilayah Kabupaten/Kota, terutama yang merupakan daerah perbatasan, perkotaan, cepat tumbuh dan daerah strategis lainnya.

2) Program Penataan Administrasi Kependudukan;

Program ini bertujuan untuk meningkatkan kualitas penyelenggaraan administrasi kependudukan dan kualitas pelayanan kepada masyarakat 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, valid dan terkini. Kegiatan pokok yang dilakukannya antara lain meliputi:

- a) Menyempurnakan, menyerasikan dan mengharmonisasikan peraturan daerah dan ketentuan lainnya yang terkait dengan pengaturan penyelenggaraan administrasi kependudukan;
- b) Meningkatkan kualitas penyelenggaraan sistem informasi dan administrasi kependudukan mulai dari proses pendaftaran penduduk, pencatatan sipil, dan pengelolaan informasi kependudukan melalui program penerbitan NIK (Nomor Induk Kependudukan);
- c) Memperkuat kapasitas kelembagaan yang melakukan pelayanan administrasi kependudukan secara berkelanjutan mulai dari tingkat Provinsi, Kabupaten/ Kota, Kecamatan, Desa/Kelurahan dan UPT yang berada pada kawasan strategis seperti di pulau terluar yang berpenghuni dan wilayah yang merupakan konsentrasi penduduk melalui pengembangan organisasi, sarana dan prasarana serta meningkatkan kualitas sumberdaya manusia; serta
- d) Meningkatkan peran-serta masyarakat dalam bidang administrasi kependudukan dalam bentuk kesadaran dan pemahaman yang lebih tinggi terhadap pentingnya memiliki dokumen kependudukan sebagaimana yang diatur oleh perundangan-undangan.

VI. PENUTUP

Provinsi Kepulauan Riau merupakan salah satu daerah yang menjadi daya “magnetik” bagi penduduk daerah lainnya di Indonesia untuk bermigrasi mencari pekerjaan dan berusaha, khususnya di Kota Batam. Disadari atau tidak, pertumbuhan penduduk yang tinggi akan membawa dampak positif maupun negatif. Oleh karena itu, perkembangan penduduk dari aspek kuantitas, kualitas, dan mobilitas harus mampu dikendalikan melalui kebijakan pemerintah sesuai dengan kewenangan yang dimiliki.

DAFTAR PUSTAKA

- Agusta A, 2013. Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Mobilitas Penduduk Ke Desa Kota Bangun Dua Kecamatan Kota Bangun Kabupaten Kutai Kartanegara. *Ejournal Pemerintahan*, 2013, 1 (2): 862 - 874 ISSN 2338-3615 , ejournal.ip.fisip.umul.ac.id © Copyright 2013
- Ekwarso H dan Sari L 2010. Penyerasian Kebijakan Kependudukan di Provinsi Riau. *Jurnal Ekonomi* Volume 18 No. 2 Juni 2010.
- Kuntoro 2011 *Peran Koalisi Kependudukan dalam Pembangunan Kependudukan dan Keluarga Berencana di Provinsi Jawa Timur*. Makalah disampaikan pada Semiloka Penyusunan Renstra Pengendalian Kuantitas Penduduk dan Revitalisasi Program Kependudukan dan KB di Provinsi Jawa Timur, di Hotel Suncity Sidoarjo, tanggal 5-6 Juli.
- Mantra IB. 1995. *Mobilitas Penduduk Sirkuler dari Desa ke Kota di Indonesia*. Yogyakarta: Pusat Penelitian Kependudukan Universitas Gadjah Mada.
- Sadono D, 2007. Sensus Daerah: Mengembangkan Sistem Administrasi Kependudukan dalam Rangka Otonomi Daerah. *Sodality: Jurnal Transdisiplin Sosiologi, Komunikasi, dan Ekologi Manusia* | Desember 2007, p 345-392 ISSN : 1978-4333, Vol. 01, No. 03
- Salim, Lutfi Agus 2011 *Analisis Dampak Kependudukan*. Makalah disampaikan pada Semiloka Penyusunan Renstra Pengendalian Kuantitas Penduduk dan Revitalisasi Program Kependudukan dan KB di Provinsi Jawa Timur, di Hotel Suncity Sidoarjo, tanggal 5-6 Juli.
- Undang-Undang Nomor 23 tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan
- Undang-Undang Nomor 32 tahun 2000 tentang Pemerintahan Daerah