

POLITIK EKONOMI, PASAR TENAGA KERJA, DAN DINAMIKA URBANISASI

Hafid Setiadi
Departemen Geografi
FMIPA-Universitas Indonesia

1. Pendahuluan

Sebagai variabel dalam proses pembangunan nasional, tenaga kerja merupakan salah satu faktor ekonomi yang sensitif terhadap kebijaksanaan pembangunan. Hal ini tidak dapat dilepaskan dari sebuah pemikiran yang paling mendasar bahwa tenaga kerja dan pembangunan merupakan dua hal yang berkaitan erat dengan pemenuhan kebutuhan hidup masyarakat banyak. Aktivitas tenaga kerja merupakan bentuk yang paling nyata dari implementasi berbagai kebijaksanaan pembangunan. Dalam perspektif ekonomi dapat dikatakan bahwa tenaga kerja merupakan sisi suplai dari proses pembangunan, sedangkan kebijaksanaan merupakan sisi demand. Dengan pengertian ini maka dapat dipahami bahwa dinamika ketenagakerjaan yang terjadi dalam proses pembangunan merupakan tanggapan terhadap 'permintaan' atau 'kebutuhan' pembangunan yang tercipta oleh suatu kebijaksanaan.

Dalam hal mobilitas tenaga kerja, berbagai kebijaksanaan pembangunan akan memberikan pengaruh besar baik pada mobilitas sektoral maupun mobilitas regional. Sebagian besar para ahli sepakat bahwa pola (jumlah dan arah) mobilitas tersebut sangat ditentukan oleh mekanisme pasar. Berbagai variabel yang mempengaruhi mekanisme pasar tenaga kerja itu antara lain besarnya kesempatan kerja, tingkat upah, kualitas tenaga kerja yang tersedia, serta investasi/modal yang dialirkan. Kesemua variabel tersebut memiliki keterkaitan yang sangat erat dan kompleks antara satu dan lainnya. Dalam kaitan itu, suatu kebijaksanaan pemerintah yang ditujukan untuk satu variabel akan memberikan dampak berantai pada variabel lainnya.

2. Pola Mobilitas Tenaga Kerja Dalam Tinjauan Regional

Berdasarkan pemahaman dan analisis terhadap data migrasi antar pulau yang diperoleh dari Sensus Penduduk 1971, 1980, 1990 serta data SUPAS tahun 1995, terlihat bahwa pergerakan dan mobilitas penduduk di Indonesia didominasi oleh Jawa dan Sumatera. Pada tahun 1971-1980, daerah tujuan utama kaum migran adalah Lampung dan DKI Jakarta. Kemudian, pada sekitar tahun 1990-an, arus migrasi masuk ke Lampung mulai mengalami penurunan yang diikuti oleh meningkatnya arus migrasi masuk ke Jawa Barat. Dengan demikian, Jawa Barat mulai muncul sebagai wilayah utama penerima migran di Indonesia.

Kemunculan Jawa Barat sebagai wilayah penerima migran utama ini antara lain disebabkan oleh terjadinya perpindahan penduduk dari DKI Jakarta ke arah pinggirannya (Botabek) yang notebene merupakan bagian dari Jawa Barat, selain oleh pertumbuhan kota Bandung yang begitu pesat. Hal ini dibuktikan oleh migrasi netto ke Jakarta yang menunjukkan angka negatif. Bahkan pada tahun 1995, angka migrasi netto Jawa Barat yang bernilai positif terus mengalami peningkatan. Dan pada tahun ini pula, Jawa Timur mulai muncul menyusul Jawa Barat sebagai daerah tujuan migrasi utama di Indonesia.

Sementara itu, propinsi Lampung, yang pada tahun 1971 memiliki angka migrasi netto positif tertinggi kedua setelah DKI Jakarta, terus mengalami penurunan hingga mencapai angka negatif pada tahun 1995. Migrasi netto yang bernilai negatif ini tampaknya bukan disebabkan oleh meningkatnya arus migrasi ke luar, tetapi oleh penurunan secara drastis arus migrasi masuk dari 13% di tahun 1980 menjadi hanya 4% pada tahun 1990. Hal ini diduga kuat terjadi karena menurunnya jumlah transmigran yang dikirim ke propinsi ini.

Dari uraian di atas, dapat dikatakan bahwa pada akhir tahun 1995 arus migrasi telah terpolarisasi ke Pulau Jawa seiring dengan turunnya peranan Sumatera sebagai wilayah penerima migran. Beberapa fenomena menarik lainnya yang dapat diungkapkan dari gambaran di atas adalah (Setiadi, 2001) :

- Selama 1971-1995, peranan Sumatera sebagai wilayah utama penerima migran telah digeser oleh Jawa, demikian pula dengan peranan Jawa sebagai wilayah utama pengirim migran telah digantikan oleh Sumatera. Pergeseran peranan ini merupakan akibat dari pergeseran paradigma mobilitas penduduk dari paradigma transmigrasi ke paradigma ekonomi.
- Arus migrasi di Indonesia telah terpolarisasi ke arah DKI Jakarta dan wilayah perkotaan Jawa Barat, yang umumnya dilakukan oleh kaum perempuan. Polarisasi arus migrasi ini menunjukkan adanya ketidakseimbangan pembangunan antar wilayah .
- Fenomena migrasi di Indonesia, terutama selama kurun waktu 1990-1995, memiliki kesamaan dengan temuan Ravenstein yaitu dalam hal ditemukannya gejala suburbanisasi dan counter urbanisasi (kasus Jakarta dan Botabek), migrasi berlangsung menuju kota-kota besar yang berjarak jauh (gejala polarisasi migrasi), dan jumlah migran perempuan yang lebih besar yang lebih besar dibandingkan migran laki-laki dalam jarak dekat (pola migrasi di Jawa dan Sumatera).
- Sebagian besar arus migran pada tahun 1990-1995 bergerak dari wilayah yang memiliki produktivitas rendah ke tinggi. Hal ini sesuai dengan pernyataan Teori Mobilitas Faktor Produksi bahwa tenaga kerja akan berpindah dari wilayah yang memiliki tingkat upah rendah (produktivitas rendah) ke wilayah berupah tinggi (produktivitas tinggi). Dalam 27 kasus di atas, penyimpangan terjadi pada 6 kasus yaitu arus migrasi DKI Jakarta ke Jawa Barat, Jawa Tengah ke Jawa Timur, DKI Jakarta ke Jawa Tengah, Sumatera Barat ke Riau, Sumatera Selatan ke Lampung, dan Sulawesi Selatan ke Sulawesi Tenggara.
- Selain itu, arus migrasi di Indonesia umumnya juga menuju wilayah-wilayah yang memiliki tingkat urbanisasi yang lebih tinggi. Dengan demikian, arus migrasi di Indonesia akan cenderung untuk mendorong tingginya dinamika urbanisasi pada wilayah-wilayah tertentu saja yang akan memberikan dampak kuat pada timbulnya ketidakseimbangan pembangunan. Indikasi ini nampak jelas dengan temuan yang menunjukkan bahwa suplai tenaga kerja dalam jumlah besar yang masuk ke DKI Jakarta dan wilayah perkotaan Jawa Barat tidak memberikan efek keseimbangan berupa 'penurunan harga' tenaga kerja.

3. Politik Ekonomi dan Pasar Tenaga Kerja Indonesia

Berdasarkan gambaran di atas terlihat adanya tiga tipe pergerakan tenaga kerja di Indonesia yaitu pergerakan tenaga kerja menuju wilayah pedesaan di luar Jawa, pergerakan tenaga kerja menuju propinsi-propinsi yang kaya akan sumber daya alam, serta pergerakan tenaga kerja menuju wilayah urban di Jawa, terutama di Jakarta dan Botabek. Ketiga tipe pergerakan tersebut pada dasarnya merupakan respon dari berbagai fenomena pembangunan yang terjadi di Indonesia, baik itu sebagai akibat kebijaksanaan pemerintah maupun akibat bekerjanya mekanisme pasar. Namun demikian secara umum dapat dikatakan bahwa pola pergerakan penduduk yang terjadi tersebut merupakan refleksi dari kinerja pembangunan yang berbeda-beda antara setiap daerah di Indonesia. Oleh sebab itu, bagian ini mencoba untuk memberikan gambaran bagaimana kebijaksanaan pembangunan dalam lingkup makro nasional memberikan dampak pada perubahan pasar tenaga kerja dan pembangunan regional yang pada gilirannya akan menciptakan pola migrasi tenaga kerja sebagai bentuk *labour force adjustment*.

Secara umum dapat dikatakan bahwa pada sisi suplai, sebagian besar penduduk usia kerja di Indonesia memiliki tingkat pendidikan dan produktivitas yang relatif rendah, dengan tingkat

pertumbuhan yang relatif tinggi. Hal ini tidak terlepas dari tingkat investasi pada sektor *human capital* yang tidak mampu memberikan hasil optimal. Sementara itu, pada sisi permintaan, kondisi ketenagakerjaan juga tidak memberikan gambaran yang terlalu menggembarakan. Kapasitas produksi sektor pertanian, misalnya, sudah mencapai kondisi marjinal yang mana penambahan input tenaga kerja malah akan menimbulkan inefisiensi. Pada sektor modern, permintaan tenaga kerja yang jumlahnya lebih terbatas justru menuntut kemampuan dan kualifikasi yang relatif tinggi yang mana hampir tidak dapat dipenuhi oleh sebagian besar pencari kerja. Hampir sebagian besar kesempatan kerja yang terbuka pada sektor modern (industri, jasa, dan perdagangan) merupakan pekerjaan 'kelas rendah', yang kemudian diisi oleh mereka yang memiliki kualifikasi terbatas. Dengan demikian cukup mudah dipahami apabila tenaga kerja Indonesia umumnya hanya mampu menikmati upah yang rendah pula. Walaupun pada setiap wilayah atau propinsi memiliki kondisi yang bervariasi, tetapi dari gambaran singkat di atas terlihat bahwa pasar tenaga kerja di Indonesia memperlihatkan adanya berbagai persoalan baik pada sisi suplai maupun pada sisi demand.

Dalam kondisi upah yang rendah, salah satu upaya yang dilakukan untuk memperoleh pendapatan yang lebih tinggi adalah melalui mekanisme mobilitas tenaga kerja, terutama mobilitas sektoral dari pertanian ke non pertanian. Dalam kasus Indonesia, hampir sebagian besar mobilitas sektoral ini dilakukan bersamaan dengan mobilitas antar wilayah terutama dari luar Jawa ke Jawa serta dari wilayah pedesaan ke wilayah perkotaan. Mereka yang bergerak ini tidak saja masuk pada sektor formal, tetapi sebagian besar di antaranya justru masuk pada sektor informal. Dalam banyak hal, fenomena inilah yang kemudian disinyalir sebagai salah satu pendorong utama dinamika urbanisasi di kota-kota besar di Indonesia, khususnya di Pulau Jawa. Dan hal ini tentunya tidak dapat dilepaskan dari kenyataan bahwa sebagian besar infrastruktur, investasi dan akumulasi modal diarahkan ke pulau Jawa, terutama Jabotabek.

Sehubungan dengan itu, pertanyaan yang muncul kemudian apakah benar bahwa fenomena migrasi di atas merupakan bentuk responsi terhadap bekerjanya kekuatan pasar. Untuk menjawab hal di atas, marilah kita coba melihat bagaimana perubahan struktur tenaga kerja pada beberapa episode penting dalam sejarah perekonomian Indonesia selama lebih kurang 30 tahun terakhir.

Dari Tabel 1 terlihat bahwa pada awal tahun 1970-an hanya 30% tenaga kerja yang berkecimpung di sektor non-pertanian. Salah satu yang menarik adalah, baik di Jawa maupun di luar Jawa, jumlah terbesar tenaga kerja yang terserap di luar sektor pertanian tersebut justru terjadi di wilayah pedesaan. Walaupun apabila dilihat secara nasional, sektor manufaktur merupakan sektor yang 'terbelakang' dalam menyerap tenaga kerja (di bawah 10%), namun dari tabel di atas dapat dilihat bahwa kemampuan sektor manufaktur dan perdagangan di wilayah pedesaan untuk menyerap tenaga kerja justru lebih tinggi dibandingkan kemampuan sektor yang sama di wilayah perkotaan. Pada masa itu, sektor manufaktur didominasi oleh industri kecil yang diusahakan oleh keluarga, dan mayoritas pekerjaannya adalah perempuan. Satu hal yang perlu dicermati adalah bahwa pada masa itu suasana pedesaan, khususnya di Jawa, masih kental dengan dominasi kaum elite pedesaan serta masih berorientasi pada apa yang namanya 'kepentingan keluarga', termasuk dalam kegiatan ekonomi lokal. Pekerja di pedesaan mengalami segmentasi pendapatan yang sangat nyata di mana para pekerja kelas rendah sukar sekali mendapatkan akses vertikal untuk memperoleh pendapatan yang lebih tinggi.

Tabel 1. Struktur Tenaga Kerja Indonesia Tahun 1971

Sektor	Jawa		Luar Jawa		Indonesia	
	Jiwa (000)	%	Jiwa (000)	%	Jiwa (000)	%
Pertanian	15.107	61,0	10.679	74,2	25.786	65,8
Non pertanian	9.655	39,0	3.722	25,8	13.377	34,2
Kota						
Manufaktur	507	2,0	185	1,3	692	1,8
Perdagangan	1.043	4,2	483	3,4	1.526	3,9
Jasa	1.363	5,5	564	3,9	1.972	4,9
Lain-lain	666	2,8	321	2,2	986	2,5
Sub total	3.597	14,5	1.553	10,8	5.131	13,1
Desa						
Manufaktur	1.778	7,2	599	4,2	2.377	6,1
Perdagangan	2.243	9,0	536	3,7	2.779	7,1
Jasa	1.449	5,8	697	4,8	2.149	5,5
Lain-lain	606	2,5	337	2,3	944	2,4
Sub total	6.076	24,5	2.169	15,0	8.246	21,1
Total	24.762		14.401		39.163	100,0

Sumber : dikutip dari Manning (1998)

Kemudian pada sekitar tahun 1973, perekonomian Indonesia menikmati keuntungan luar biasa akibat kenaikan harga minyak bumi di pasaran dunia. Penerimaan negara yang begitu besar dari sektor migas ini disalurkan bagi pembangunan infrastruktur pedesaan guna menunjang sektor pertanian dan pelayanan masyarakat. Berbagai proyek pembangunan dengan model padat karya dilaksanakan di wilayah pedesaan, terutama di Jawa dan Bali. Kebijakan ini seakan-akan membuka peluang bagi para pekerja kelas rendah di desa untuk memperoleh pendapatan yang lebih baik, terlebih lagi ketika struktur perekonomian desa tidak mampu mengakomodasikan aspirasi mereka. Secara makro, kebijakan ini telah mampu menyerap tenaga kerja yang berlebihan di pedesaan-pedesaan Jawa. Pada tataran tertentu, kebijaksanaan ini telah memperkecil dampak negatif dari upaya mekanisasi pertanian di pedesaan sebagai bagian dari penerapan revolusi hijau, yang mana justru menimbulkan efek pengangguran.

Sementara itu, di luar Jawa, pembangunan pertanian tidak mendapat perhatian besar seperti di Jawa. Oleh sebab itu pembangunan infrastruktur pedesaan di Jawa telah menyebabkan tertariknya tenaga kerja dari luar Jawa mengalir ke Jawa. Tenaga kerja dari luar Jawa ini tidak hanya masuk pada sektor konstruksi, tetapi juga memasuki sektor jasa dan perdagangan. Sudah dapat diduga bahwa mereka yang bergerak ke Jawa adalah tenaga kerja yang mampu berkompetisi dan memiliki daya tahan yang tinggi. Namun demikian, secara keseluruhan aliran tenaga kerja ke luar Jawa malah cenderung membesar karena pada saat yang hampir bersamaan pemerintah melakukan ekspansi program transmigrasi. Tujuan program transmigrasi ini adalah untuk mensuplai tenaga kerja pertanian ke wilayah luar Jawa di mana terdapat begitu banyak potensi yang belum tergarap. Karena yang dipindahkan adalah petani kecil di P. Jawa yang relatif miskin dan berpendidikan rendah, kebijaksanaan ini telah menyebabkan mengalirnya tenaga kerja berkualitas 'rendah' dari Jawa ke luar Jawa dalam jumlah besar. Dengan demikian dapat dikatakan bahwa pada masa itu telah terjadi pertukaran tenaga kerja antara Jawa dan luar Jawa yang mana tenaga kerja berkualitas rendah di Pulau Jawa mengalir keluar dan digantikan oleh tenaga kerja berkualitas tinggi dari luar P. Jawa. Salah satu implikasi nyata yang dirasakan adalah bahwa pada periode itu pulau Jawa mengalami tingkat migrasi ke luar yang sangat tinggi. Dan akibat lainnya adalah berkurangnya jumlah kemiskinan di wilayah pedesaan di P. Jawa. Sebaliknya, propinsi-propinsi di Sumatera bagian selatan yang menjadi tujuan utama transmigrasi dan sekaligus merupakan propinsi yang kaya akan sumber daya alam mengalami tingkat urbanisasi yang relatif tinggi (Riau dan Sumatera Selatan).

Pada awal 1980-an, ketika pertumbuhan ekonomi melambat, pola migrasi dan urbanisasi tidak mengalami perubahan yang signifikan. Program transmigrasi terus dijalankan, bahkan diperbesar kapasitasnya seiring dengan diversifikasi wilayah tujuan. Sementara itu, perkembangan tingkat upah yang cenderung stagnan, tidak menghalangi perkembangan urbanisasi ke kota-kota besar di P. Jawa (Jakarta, Bandung, Surabaya). Pada saat ini walaupun migrasi keluar Jawa masih tetap besar, tetapi migrasi masuk menunjukkan trend yang semakin membesar pula.

Ketika memasuki periode 1988-1992, pemerintah mengumandangkan perlunya pengembangan industri berorientasi ekspor guna menekan defisit neraca perdagangan luar negeri, seiring dengan penerapan liberalisasi perdagangan dan investasi luar negeri. Pengembangan industri ini, yang terutama didorong oleh investasi asing, dilakukan dalam bentuk industri padat karya. Kebijakan pemerintah ini merupakan stimulator bagi Bergeraknya surplus tenaga pertanian memasuki sektor manufaktur dan perdagangan. Namun lagi-lagi kebijakan pemerintah ini memiliki nuansa 'Jawa sentris' yang sangat kental. Sebagian besar industri bermunculan di wilayah perkotaan Jawa (terutama Jabotabek). Demikian juga halnya dengan sebagian besar investasi asing yang bermunculan pada tahun 1990-an dalam bentuk *footloose industry* yang terkonsentrasi di wilayah perkotaan Jawa.

Secara garis besar, berbagai kebijaksanaan pembangunan makro yang terjadi selama lebih dari 30 tahun terakhir serta implikasinya terhadap pola migrasi dan urbanisasi di Indonesia dapat dilihat pada Tabel 2. Beberapa hal yang dapat ditarik dari tabel tersebut adalah :

- a) Terjadi pertukaran yang timpang antara Jawa dan luar Jawa, di mana Jawa menerima tenaga kerja migran yang berkualitas tinggi dari luar Jawa, sementara luar Jawa menerima tenaga kerja migran yang berkualitas relatif rendah dari Jawa.
- b) Adanya pertukaran ini tidak terlepas dari kebijaksanaan pemerintah baik dalam hal kebijakan investasi maupun mobilisasi penduduk (transmigrasi).
- c) Kemampuan sektor non pertanian dalam menyerap tenaga kerja yang besar di pedesaan pada tahun 1971 telah bergeser ke arah perkotaan pada tahun 1990-an. Hal ini tidak dapat dilepaskan dari kebijaksanaan pembangunan yang kental dengan nuansa 'urban bias'.
- d) Pertukaran yang timpang tersebut menyebabkan perbedaan upah antara Jawa dan luar Jawa sulit sekali untuk diperkecil. Hal inilah yang tampaknya dapat memberikan penjelasan mengapa suplai tenaga kerja yang begitu besar ke arah perkotaan di Jawa tidak diiringi dengan penurunan tingkat upah (efek keseimbangan), termasuk oleh penerapan upah minimum.
- e) Terlepas dari adanya ketimpangan tersebut, berbagai fenomena yang muncul menunjukkan bahwa pasar tenaga kerja di Indonesia telah semakin terintegrasi. Hal ini ditandai dengan perubahan pola migrasi sirkuler/komuter (berjarak dekat) dari pedesaan ke arah perkotaan di Pulau Jawa (tahun 1970-an) menjadi migrasi berjarak jauh antar propinsi (1990-an)

	1966 - 1972	1973 - 1981	1982 - 1987	1988 - 1992	1992 - 1995
Kebijakan dan Kinerja Ekonomi	Rehabilitasi dan stabilisasi ekonomi, bantuan luar negeri	Oil boom, pertumbuhan ekonomi tinggi (terutama di sektor modern), meningkatnya intervensi pemerintah	Pertumbuhan ekonomi melambat, pengetatan fiskal, deregulasi	'Take of' ekspor non migas, pertumbuhan ekonomi kembali tinggi, deregulasi terus berlanjut	Pertumbuhan ekonomi tinggi, deregulasi berkurang
Program Pembangunan dan Arah Investasi	Rehabilitasi infrastruktur transportasi dan komunikasi, mengembangkan sektor pertanian, dimulainya program KB	Investasi besar-besaran pada infrastruktur pedesaan dan fasilitas pelayanan sosial, investasi pemerintah pada industri padat modal, pembatasan investasi asing, kredit pedesaan, ekspansi transmigrasi, 'green revolution'	Penjadwalan ulang proyek-proyek 'high-tech' dan proyek berbasis sumber daya alam, liberalisasi perdagangan dan investasi, pelarangan ekspor komoditi kayu dan rotan mentah, program transmigrasi terus dilanjutkan	Reinvestasi pada industri 'high-tech', industri berorientasi ekspor, mengalirnya investasi asing.	Meningkatnya investasi asing, menguatnya konglomerasi, investasi swasta pada proyek-proyek infrastruktur
Pasar Tenaga Kerja	Pemulihan pendapatan sektor modern, tekanan sisi suplai oleh tenaga kerja miskin di pedesaan	Pertumbuhan tenaga kerja sektor non pertanian, dan meningkatnya tingkat upah real (dipicu oleh kenaikan gaji PN). Peraturan upah minimum diluncurkan	Pertumbuhan kesempatan kerja di sektor modern melambat, stagnasi perkembangan upah	Peningkatan drastis jumlah tenaga kerja manufaktur di kota-kota besar, upah real meningkat lagi, pekerjaan di sektor pertanian semakin terbatas, TK berpendidikan di desa menolak bekerja di pertanian. Pemantapan upah minimum dan jaminan sosial tenaga kerja	Perkembangan TK manufaktur melambat, tingkat upah naik
Pola Migrasi	<ul style="list-style-type: none"> • Net migrasi Sumatera (+) • Net migrasi Jawa (-) 	<ul style="list-style-type: none"> • Migrasi masuk ke Sumatera bertambah besar • Migrasi masuk ke Jawa berkurang 	<ul style="list-style-type: none"> • Migrasi masuk ke Sumatera tetap besar • Migrasi masuk ke Jawa relatif membesar 	<ul style="list-style-type: none"> • Migrasi ke luar Sumatera meningkat drastis • Migrasi masuk ke Jawa meningkat drastis, • Migrasi berjarak jauh ke wilayah industri 	<ul style="list-style-type: none"> • Net migrasi Sumatera (-) • Net Migrasi Jawa (+)
Dinamika Urbanisasi	<ul style="list-style-type: none"> • Pekerja miskin di pedesaan Jawa masuk ke kota besar (komuter/migrasi sirkuler) 	<ul style="list-style-type: none"> • Turunnya angka kemiskinan di pedesaan Jawa • Empat propinsi luar Jawa mendominasi peringkat 5 besar urbanisasi (propinsi yang kaya sumber daya alam) 	<ul style="list-style-type: none"> • Urbanisasi di kota-kota besar di Jawa terus berlangsung 	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Over urbanisation</i> di Jakarta • DIY dan Jabar masuk 5 besar urbanisasi • Urbanisasi di luar Jawa melambat, kecuali Sumatera Utara dan Kaltim 	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Counter urbanisation</i> di Jakarta. • Suburbanisasi di Jabar (Botabek). Tertinggi dalam laju urbanisasi • Urbanisasi di luar Jawa stagnan

Tabel 2. Kebijaksanaan Pembangunan, Pasar Tenaga Kerja, dan Pola Migrasi di Indonesia

(Sumber : diolah dari berbagai sumber)

4. Skenario Pembangunan Nasional : Redistribusi Tenaga Kerja

Berbagai fenomena yang diuraikan pada dua bagian terdahulu memberikan gambaran bahwa pola pergerakan tenaga kerja (kaum migran) antar propinsi di Indonesia yang terpolarisasi secara kuat ke arah kota-kota besar di P. Jawa, memiliki potensi besar dalam menciptakan persoalan pembangunan di masa mendatang. Ancaman urbanisasi berlebih (*over urbanisation*) di Jawa akan memberi tekanan yang begitu besar terhadap kualitas hidup penduduk dan lingkungan hidup secara keseluruhan. Sementara itu, bagi wilayah asal, tersedotnya berbagai sumber daya (modal, manusia, sumber daya alam, iptek, dsb) ke wilayah Jawa akan menimbulkan stagnasi pertumbuhan dan perkembangan wilayah. Dengan demikian perlu segera dipikirkan suatu skenario pembangunan nasional, khususnya untuk mewujudkan redistribusi tenaga kerja yang lebih merata. Suasana desentralisasi yang semakin semarak saat ini akan menjadi kesempatan dan tantangan bagi para perencana pembangunan untuk memberikan sumbang saran bagi tercapainya tujuan tersebut.

Dalam suasana tekanan internal (demokratisasi dan desentralisasi) serta tekanan eksternal (globalisasi dan perdagangan bebas) yang begitu besar, berbagai kebijaksanaan pembangunan yang 'anti pasar' akan segera mendapatkan tantantan keras dari berbagai kalangan. Demikian juga halnya dalam kebijaksanaan ketenagakerjaan, termasuk pengendalian mobilitas tenaga kerja. Oleh karena itu, salah satu point penting yang perlu selalu digarisbawahi adalah bahwa rekayasa mobilisasi tenaga kerja seperti yang pernah dilakukan dahulu (program transmigrasi) menjadi sesuatu hal yang tidak relevan lagi dalam menghadapi tantangan ke depan. Pendekatan yang tampaknya paling relevan saat ini adalah pendekatan akomodatif – manipulatif yang mana tidak ditujukan untuk 'melawan' pasar, tetapi justru untuk 'mempengaruhi' atau bahkan 'menciptakan' pasar. Penerapan pendekatan ini diharapkan tidak memberikan efek negatif baik pada wilayah asal maupun wilayah tujuan.

Sesuai dengan fenomena migrasi di atas, maka salah satu tujuan utama model pendekatan di atas adalah untuk mengarahkan mobilitas tenaga kerja menuju wilayah-wilayah tujuan baru selain pusat-pusat kegiatan utama di P.Jawa (*polarization reversal*). Dalam kaitan ini, dukungan bagi pengembangan pusat-pusat baru di luar P.Jawa, khususnya di wilayah-wilayah potensial yang berdekatan dengan wilayah pengirim migran, menjadi hal yang urgen guna. Untuk itu, berbagai kawasan pembangunan yang telah ditetapkan sebagai kawasan andalan atau kawasan pengembangan terpadu harus segera diintegrasikan dengan potensi dan kepentingan daerah. Bahkan biarkan saja daerah yang mengelola dan bertanggungjawab pada keberlangsungan kawasan-kawasan tersebut. Dengan demikian, akan tercipta persaingan antar daerah untuk segera menemukan dan membangun kompetensinya masing-masing sesuai dengan keunggulan dan karakteristik lokalnya. Sementara itu, pada tingkat nasional, kebijaksanaan pembangunan terutama ditujukan untuk menciptakan proses pembangunan yang terintegrasi dengan tingkat efektifitas dan efisiensi yang tinggi. Upaya ini dapat dilakukan dengan membuat berbagai standar prosedural, standar pelayanan, ataupun pembangunan infrastruktur dasar yang berbiaya mahal serta berjangka panjang.

Pada sisi lain, aliran dana dan investasi yang diduga akan semakin besar masuk ke daerah, tentunya akan memilih daerah-daerah yang memiliki daya tarik tinggi. Oleh karena itu kebijaksanaan daerah untuk memberikan insentif baik berupa kebijakan deregulasi maupun kebijakan upah akan menjadi salah satu hal yang menentukan. Selain itu untuk memperbesar efek multiplier, maka skema investasi sebaiknya diarahkan pada sektor-sektor yang produktif. Namun karena tujuan utamanya adalah untuk menarik tenaga kerja, maka jenis kegiatan yang sebaiknya dikembangkan adalah yang berorientasi pada tenaga kerja (*labour-intensive oriented*) namun tetap berbasis pada sumber daya lokal. Berdasarkan hal di atas, keberhasilan suatu wilayah dalam menarik tenaga kerja dalam jumlah besar melalui investasi pada kegiatan-kegiatan yang produktif akan sangat ditentukan oleh kemampuan wilayah tersebut dalam meramu kekuatan pasar (*market based*) dengan kekuatan sumber daya yang

ada (*resource based*). Karena kedua hal inilah yang tampaknya akan menentukan keberlanjutan investasi yang ditanam.

Secara implisit, tujuan dari pendekatan akomodatif - manipulatif di atas juga mengandung keinginan untuk merubah pola migrasi yang selama ini 'berjarak jauh' menjadi pola yang 'berjarak dekat'. Dengan pola pergerakan berjarak dekat ini, proses remitens ke wilayah asal akan lebih berlangsung secara lebih signifikan. Sehingga wilayah asal akan mendapatkan keuntungan dari bekerjanya para pekerja migran di wilayah tujuan. Namun demikian, perlu juga dicermati bahwa dalam jangka panjang pergerakan mobilitas tenaga kerja berjarak dekat ini akan merubah pola migrasi dari migrasi permanen menjadi migrasi sirkuler atau bahkan komuter. Tentunya hal ini akan sangat ditentukan oleh kualitas pelayanan infrastruktur (transportasi dan komunikasi), terutama antara pusat-pusat baru (sebagai wilayah tujuan) dengan hinterlandnya (sebagai wilayah asal). Implikasi lain yang mungkin terjadi akibat pergerakan berjarak dekat yang ditunjang oleh infrastruktur yang lengkap adalah semakin terintegrasi antara desa dan kota. Atau dengan kata lain akan mendorong timbulnya urbanisasi di wilayah bersangkutan. Sementara itu, Dalam kaitan ini, model pendekatan ini juga mensyaratkan adanya suatu penilaian dan prediksi terhadap kemungkinan perkembangan serta daya dukung optimal wilayah bersangkutan. Hal ini bukan saja berlaku bagi wilayah-wilayah pusat pengembangan baru, tetapi juga bagi wilayah-wilayah yang telah mengalami urbanisasi berlebih. Bagi yang terakhir ini penciptaan lapangan kerja perkotaan dan manajemen pembangunan 'over spill' ke wilayah sekitarnya menjadi prioritas yang utama. Dan sudah barang tentu hal ini memerlukan dukungan data dasar yang kredibel dan sistem informasi yang mutakhir pada berbagai level perencana dan pengambil keputusan.

Kendala utama yang dihadapi dalam menjalankan pendekatan di atas adalah adanya fakta yang menunjukkan bahwa ketimpangan antar wilayah yang terjadi selama ini sudah sedemikian dalam. Dalam era otonomi daerah, terutama dalam periode 5-10 tahun mendatang, model pendekatan di atas tampaknya hanya dapat diterapkan bagi daerah-daerah yang kaya akan sumber daya alam serta daerah-daerah di Jawa. Sedangkan daerah-daerah yang miskin sumber daya di luar Jawa akan sulit sekali menjalankan model tersebut karena secara hampir tidak memiliki daya tarik. Bagi daerah-daerah ini, kecenderungan tenaga kerja untuk bermigrasi keluar tetap besar. Berdasarkan hal tersebut, maka pendekatan ini tidak dapat dilakukan berdasarkan batas-batas administratif, tetapi harus diletakkan pada batas-batas fungsional wilayah. Oleh karena itu, pola pengembangan wilayah model *cluster* menjadi salah satu pilihan yang relevan, dengan syarat bahwa pengembangan *cluster* ini dapat membentuk suatu integrasi baik antar kegiatan ekonomi maupun antar wilayah.

5. Kesimpulan

1. Kebijakan investasi dan mobilisasi tenaga kerja (program transmigrasi) telah mempengaruhi terjadinya ketimpangan pasar tenaga kerja antara Jawa dan Luar Jawa yang berimplikasi kuat pada terjadinya arus migrasi dan urbanisasi yang terpolarisasi ke wilayah perkotaan Jawa Barat dan Jakarta.
2. Untuk menciptakan *polarization reversal* dalam arus migrasi diperlukan pendekatan akomodatif – manipulatif yang didukung dengan kebijakan desentralisasi pengambilan keputusan kepada pemerintah daerah agar dapat menciptakan keuntungan dan keunggulan berdasarkan market based dan resource based yang tersedia. Dengan demikian aliran investasi dan dana pembangunan ke setiap daerah dapat dimanfaatkan secara optimal. Peran pemerintah pusat adalah menciptakan proses dan sistem pembangunan yang terintegrasi, efektif, dan efisien.
3. Pendekatan kebijakan di atas akan memberikan dampak pada perubahan pola migrasi dari berjarak jauh menjadi berjarak dekat, dan dari migrasi permanen ke migrasi sirkuler/komuter. Perubahan pola migrasi ini akan memberikan keuntungan bagi wilayah

asal (tingkat remitens akan semakin tinggi) dan bagi wilayah tujuan (mencegah urbanisasi berlebih).

4. Mengingat tidak setiap daerah memiliki daya tarik yang tinggi untuk berinvestasi, maka pengembangan wilayah berdasarkan pola *cluster* menjadi salah satu pilihan utama. Namun demikian, pola pengembangan wilayah ini harus diarahkan untuk menciptakan integrasi ekonomi baik antar kegiatan maupun antar wilayah.

Daftar Pustaka

Manning, C. (1998). *Indonesian Labour in Transtion : An East Asian Success Story?* . Melbourne : Cambridge University Press

Setiadi, H. (2001). "Pola Migrasi dan Urbanisasi di Indonesia : Perspektif Labour Force Adjustment (Studi Kasus pada 27 Arus Utama Migrasi Antar Propinsi 1990-1995)" dalam *Jurnal Geografi Nomor 02/Juli 2001*. Depok : Jurusan Geografi FMIPA UI

Stilwell, F. (1992). *Understanding Cities and Region : Spatial Political Economy*. NSW : Pluto Press

Yustika, A.E. (2000). *Industrialisasi Pinggiran*. Yogyakarta : Pustaka Pelajar

Tugas II
Urbanisasi dan Pengembangan Wilayah

**KEBIJAKSANAAN PEMBANGUNAN DAN
DINAMIKA URBANISASI DI INDONESIA**

Oleh
Hafid Setiadi
(254 00 008)

PROGRAM MAGISTER PERENCANAAN WILAYAH DAN KOTA
INSTITUT TEKNOLOGI BANDUNG

Mei 2001