

## PERMASALAHAN PENDUDUK DI INDONESIA DAN CARA-CARA PEMECAHANNYA

Oleh : Sunarto HS

### Pendahuluan

Tiap-tiap negara mempunyai masalah kependudukan yang berbeda-beda. Masalah ini timbul pada dasarnya bersumber pada ketidak seimbangan antara jumlah penduduk dengan potensi ekonomi, sehingga mengakibatkan rendahnya kualitas kehidupan penduduk.

Jumlah penduduk suatu negara tidak terlepas dari masalah pertumbuhan penduduk alami. Beberapa negara ketiga mempunyai pertumbuhan penduduk yang sangat tinggi (Zimbabwe 3,4 %, Libia 3,5 %, Kenya 3,9 %) sehingga jumlah penduduk akan menjadi dua kali hanya dalam waktu  $\pm$  20 tahun. Sedangkan di lain pihak beberapa negara maju mempunyai tingkat pertumbuhan penduduk 0 (Luxemburg, Jerman Timur) bahkan negatif (Jerman Barat, Ustria), sehingga jumlah penduduknya akan konstan bahkan berkurang. Keadaan ini tentu menimbulkan permasalahan tersendiri, terutama ketenagakerjaan.

Tingkat pertumbuhan penduduk alami merupakan selisih antara tingkat kelahiran dan kematian. Tingginya tingkat pertumbuhan penduduk di negara-negara ketiga disebabkan oleh tingginya tingkat kelahiran dan rendahnya tingkat kematian terutama tingkat kematian bayi. Rendahnya tingkat kematian ini disebabkan oleh beberapa faktor seperti (1) perbaikan pelayanan kesehatan terhadap masyarakat (2) kemajuan dalam teknologi obat-obatan, (3) perbaikan gizi, (4) perbaikan lingkungan hidup terutama sanitasi. Keadaan dimana tingkat kelahiran tinggi, sedangkan tingkat kematian rendah ini dalam Ilmu Kependudukan dikenal sebagai transisi demografi, Negara-Negara Dunia Ketiga, termasuk Indonesia dewasa ini sedang di landa masa transisi demografi ini. Namun masalah kependudukan di Indonesia lebih luas dari itu. Di bawah ini akan dibahas empat masalah pokok kependudukan yang dihadapi pemerintah Indonesia dewasa ini yang meliputi : persebaran, tingkat pertumbuhan, Struktur penduduk, dan pertumbuhan angkatan kerja, beserta pemikiran-pemikiran pemecahannya.

1. Persebaran penduduk yang tidak sesuai dengan daya dukung sumber daya alam.

Sejak dahulu konsentrasi penduduk Indonesia adalah di Pulau Jawa yang hanya mempunyai luas kurang dari 7 % dari luas daratan di Indonesia. Keadaan ini menurut Horsmann dan Rutz disebabkan oleh fungsi dari 4 faktor fisis yang menguntungkan bagi kehidupan manusia yaitu (1) tanah vulkanis yang subur, (2) curah hujan yang cukup untuk pertanian (3) topografi yang datar, dan (4) pola pengaliran yang baik (1971, 4). Munculnya pusat-pusat politik, ekonomi, sosial, dan budaya di Pulau Jawa adalah merupakan dampak yang wajar dari keempat tersebut di atas dan besarnya jumlah penduduk di Pulau Jawa. Keadaan ini merupakan sebab utama dari ketimpangan persebaran penduduk di Indonesia.

Akibat dari berbagai faktor yang menguntungkan terhadap

Tabel 1. DISTRIBUSI PENDUDUK INDONESIA  
MENURUT PULAU TAHUN 1930-1980

Pulau	Luas (%)	Penduduk							
		1930		1961		1971		1980	
		juta	%	juta	%	juta	%	juta	%
Jawa + Madura	6,89	41,7	68,7	63,0	65,0	76,1	63,8	91,3	61,9
Sumatra	24,67	8,2	13,5	15,7	16,2	20,8	17,5	28,0	19,0
Kalimantan	28,11	2,2	3,6	4,1	4,2	5,2	4,4	6,7	4,5
Sulawesi	9,85	4,2	6,9	7,1	7,3	8,5	7,1	10,4	7,1
Pulau-pulau lain	30,48	4,4	7,3	7,1	7,3	8,6	7,2	11,1	7,5
Jumlah	100,0	60,7	100,0	97,0	100,0	119,2	100,0	147,5	100,0

Sumber : Biro Pusat Statistik, Penduduk Indonesia 1980 menurut Propinsi, seri L nomer 3.

kehidupan penduduk ini adalah cepatnya pertumbuhan penduduk di Pulau Jawa, sehingga saat ini dinilai telah mencapai titik kritis yang membahayakan lingkungan yang mendukung kehidupan mereka sendiri. Keadaan ini justru akan mengancam ke-

hidupan penduduk yang sebagian besar bergantung pada tanah pertanian. Sedangkan usaha mencari pekerjaan di luar sektor pertanian mengalami kesulitan karena tumbuhnya lapangan pekerjaan jauh lebih rendah dari tumbuhnya angkatan kerja. Keadaan seperti ini disadari oleh Pemerintah serta mengambil langkah kebijaksanaan dengan pemindahan penduduk ke luar Pulau Jawa yang dikenal dengan program transmigrasi.

Program pemindahan penduduk dari Jawa ini telah mulai sejak jaman Belanda (program Kolonisasi) dengan dipindahkannya 155 keluarga dari daerah Kedu ke Daerah Gedong Tataan, Lampung pada tahun 1905, sebagai realisasi dari program Politik Ethis. Akhir program kolonisasi tahun 1941 telah dapat dipindahkan sebanyak 174.750 keluarga atau 1.207.460 jiwa (Sjamsu 1959, 9). Program pemindahan penduduk dari Pulau Jawa ini terhenti pada masa penjajahan Jepang dan masa revolusi fisik untuk mempertahankan kemerdekaan. Namun pada tahun 1950 program pemindahan penduduk ini dilanjutkan kembali yang makin lama makin intensif bahkan di dalam jajaran Kabinet Pembangunan IV transmigrasi berdiri sebagai satu departemen sendiri. Hal ini berarti bahwa persebaran penduduk merupakan masalah yang penting.

Namun kalau kita simak masalah perencanaan dan pelaksanaan program transmigrasi, nampak beberapa masalah yang seharusnya mulai mendapat perhatian.

- 1) Sistem paket dan sistem target disatu pihak memang memberi keuntungan demografis yaitu banyak penduduk yang segera dapat dipindahkan, namun di lain pihak, dapat menimbulkan permasalahan sosio kultural yang dapat mengganggu stabilitas nasional. Sistem indung dengan memberikan peran serta yang lebih besar terhadap pemerintah dan masyarakat setempat mungkin merupakan alternatif baru yang lebih menjamin berhasilnya proses akulturasi disamping kebersihan ekonomi di daerah transmigrasi.
- 2) Tidak ada tempat di atas Bumi Nusantara ini yang mempunyai kondisi fisis yang menguntungkan bagi kehidupan manusia (tanah subur, curah hujan cukup, topografi datar, pola pengaliran baik) yang penduduknya jarang. Keadaan ini dapat dilihat di Sumatra Utara, Lampung, Sulawesi Utara, Sulawesi Selatan mempunyai kepadatan penduduk 100 orang / km<sup>2</sup>

atau lebih. Tanah yang diperkirakan cukup subur yang baik untuk lokasi pemukiman transmigran merupakan hutan primer yang dewasa ini dinyatakan sebagai hutan lindung. Dengan demikian tanah yang tersedia untuk para transmigran dari Pulau Jawa yang miskin ini adalah tanah-tanah kritis yang tertutup padang alang-alang dan semakbelukar atau hutan sekunder yang meliputi luas 39 juta ha. (Hardjono, 1982, viii), Masalah ini akan menjadi lebih rumit dengan adanya kebijaksanaan untuk mendirikan pemukiman yang dapat menampung transmigran dalam jumlah besar, agar dapat diperoleh keuntungan ekonomi baik dalam hal pembukaan tanah, pembangunan prasarana transportasi dan pembinaan transmigran dan sebagainya. Hal ini mengakibatkan dibutuhkan tanah yang sangat luas, yang memenuhi syarat untuk usaha pertanian yang menguntungkan. Tentu, hal ini sulit dilaksanakan.

- 3) Sistem pertanian bahan makanan secara tradisional di Jawa, yang ditransfer di daerah transmigrasi ternyata tidak menguntungkan, sebab kondisinya berbeda. Keadaan seperti ini ditambah dengan janji-janji manis pada saat pemberangkatan yang tidak sesuai dengan kenyataan merupakan titik awal dari segala permasalahan seperti transmigran pergi meninggalkan lokasi pemukiman baik pulang ke kampung halaman atau ke daerah lain, perkelaian antar transmigran, atau dengan penduduk setempat, bahkan pembunuhan terhadap petugas transmigrasi seperti terjadi di Sulawesi Utara. Melihat kondisi lahan yang tidak menguntungkan bagi usaha pertanian bahan makanan ini maka perlu dipikirkan strategi lain seperti pertanian bahan perdagangan atau perkebunan yang disesuaikan dengan sifat fisis, kondisi iklim, dan topografi suatu wilayah.
- 4) Selama ini migrasi swakarsa (voluntary migration) yang besar peranannya terhadap persebaran penduduk di Indonesia belum mendapat perhatian dari pemerintah. Selama 5 tahun terakhir ini telah terjadi perpindahan penduduk dari Jawa ke pulau-pulau lain sebesar 1,1 juta orang (Biro Pusat Statistik, Penduduk Indonesia 1980, seri S nomer 2).

Dari jumlah ini 250.000 orang merupakan hasil kerja Departemen Transmigrasi dan Koperasi. Dengan kata lain hanya 1 dari 4,4 orang yang pergi meninggalkan Pulau Jawa sebagai transmigran (involuntary migrants).

Dalam rangka memacu arus migran dari Jawa terutama migrasi swakarsa selain perlu diciptakan banyak titik api diluar Jawa juga berbagai fasilitas transportasi dan administrasi.

## 2. Tingkat pertumbuhan penduduk yang semakin tinggi.

Salah satu ciri demografis di Indonesia adalah pertumbuhan penduduk yang tinggi. Dalam periode 1930 - 1961 pertumbuhan penduduk Indonesia hanya 1,50 %. Angka ini semakin meningkat dalam 2 periode selanjutnya 1961 - 1971 dan 1971 - 1980 masing-masing sebesar 2,15 % dan 2,32 %. Tiga faktor yang menyebabkan pertumbuhan penduduk yang tinggi adalah fertilitas, mortalitas, dan migrasi. Untuk Indonesia, faktor terakhir ini dapat diabaikan, karena jumlah orang masuk lebih kurang sama dengan yang keluar. Dengan demikian, tingginya tingkat pertumbuhan penduduk Indonesia adalah disebabkan oleh besarnya selisih angka fertilitas dengan mortalitas. Tingkat pertumbuhan penduduk per pulau dapat diperiksa dalam tabel 2.

Tabel 2. TINGKAT PERTUMBUHAN PENDUDUK INDONESIA MENURUT PULAU TAHUN 1930 - 1980 (DALAM PERSENTASE )

P u l a u	Tingkat pertumbuhan penduduk		
	1930 - 1961	1961 - 1971	1971 - 1980
Jawa dan Madura	1,3	1,9	2,0
Sumatra	2,1	2,9	3,3
Kalimantan	2,1	2,4	2,8
Sulawesi	1,7	1,8	2,2
Pulau - pulau lain	1,6	2,0	2,8
Indonesia	1,5	2,1	2,3

Sumber : BPS, Ulasan Singkat Hasil Sensus Penduduk 1980

Dari tabel di atas nampak jelas bahwa tingkat pertumbuhan penduduk tiap - tiap pulau semakin tinggi sejak 1930. Tingkat pertumbuhan penduduk Pulau Jawa adalah paling rendah, sebaliknya Pulau Sumatra adalah paling tinggi sejak tahun 1930. Tidak seperti tingkat pertumbuhan penduduk secara nasional yang dapat mengabaikan faktor migrasi, tingkat pertumbuhan penduduk tiap pulau peranan migrasi terutama dari Jawa ke lain pulau dan sebaliknya adalah cukup besar.

Esensi tujuan program KB adalah untuk menurunkan tingginya tingkat kelahiran ini. Namun ironinya selagi program KB digiatkan sejak permulaan tahun tujuh puluhan, hasilnya justru tingkat pertumbuhan penduduk semakin tinggi yaitu mencapai 2,32 %. Keadaan ini mengejutkan semua pihak. Namun BKKBN memberi alasan pembenar bahwa tingginya tingkat pertumbuhan penduduk ini disebabkan oleh dua buah faktor. yaitu :

1. menurunnya tingkat kematian secara drastis dan
2. akibat baby boom pada awal tahun lima puluhan.

Bagi pengamat masalah kependudukan, alasan ini kurang diterima karena tingkat kelahiran di sebagian besar wilayah Indonesia masih tetap tinggi, yaitu lebih dari 40/1000 penduduk.

Penurunan kelahiran merupakan suatu hal yang kompleks, banyak faktor yang berpengaruh. Alat - alat kontrasepsi hanya satu dari banyak faktor seperti yang lain seperti umur pada waktu kawin, proporsi yang tidak kawin, perpisahan pada masa subur, abstinensi baik sukarela maupun terpaksa, frekuensi hubungan seks, kesuburan biologis, pengguguran baik terpaksa maupun sukarela. Faktor - faktor tersebut di atas oleh Davis dan Blake disebut sebagai variabel antara (1956, 211-155). Namun satu hal yang sering dilupakan bahwa berdasarkan hasil penelitian di beberapa negara berkembang pemerataan dan tingginya pendapatan memegang peranan penting dalam proses penurunan kelahiran ( Todaro 1979, 172-173 ). Selanjutnya Todaro mengatakan bahwa problem utama di negara negara berkembang adalah bukan tingginya tingkat kelahiran akan tetapi keterbelakangan dan tingkat penghidupan penduduk yang rendah. Kemajuan ekonomi dan mekanisme sosial secara otomatis akan mengatur pertumbuhan dan persebaran penduduk. Selagi mayoritas penduduk masih miskin, pendidikan

rendah, dan fisik lemah besarnya keluarga merupakan satu-satunya sumber jaminan sosial terutama di hari tua. Selagi anak masih dipandang mempunyai nilai (ekonomi, sosial, keamanan, dan kejiwaan) yang sangat besar yang mempunyai arti penting bagi orang tua, turunnya tingkat kelahiran banyak menjumpai hambatan.

Program dan pelaksanaan Pendidikan Kependudukan merupakan langkah positif dalam rangka menurunkan tingkat kelahiran, apalagi telah dimulai pada tingkat dasar (S.D.). Hanya implementasinya secara integrated dengan mata pelajaran lain mengandung beberapa kelemahan, seperti :

1. Guru menganggap bahwa program Pendidikan Kependudukan sebagai program titipan,
2. Tidak ada sistem evaluasi terhadap keberhasilan program.
3. Sulit dilaksanakan oleh guru karena kurikulum Pendidikan Kependudukan terpisah dengan kurikulum bidang studi induk,
4. Tidak ada kontrol terhadap pelaksanaan program.

### 3. Struktur Penduduk Muda

Ciri lain dari kependudukan di Indonesia adalah struktur penduduk muda yaitu jumlah penduduk usia 14 tahun ke bawah masih tinggi. Walaupun pada tahun 1980 menunjukkan gejala penurunan, namun masih di atas 40 %.

Tahun 1961 : 42 %

Tahun 1971 : 44 %

Tahun 1980 : 41 %

(Biro Pusat Statistik, Penduduk Indonesia menurut Propinsi, 1980 seri I nomer 3).

Struktur penduduk muda dapat memberikan gambaran akan tingginya beban tanggungan (dependency ratio). Selain itu juga merupakan indikator cepatnya pertumbuhan angkatan kerja.

4. Pertumbuhan angkatan kerja tidak seimbang dengan pertumbuhan lapangan pekerjaan.

Dampak wajar dari struktur penduduk muda adalah melimpahnya penduduk yang memasuki angkatan kerja. Pada hal di

lain pihak, tumbuhnya kesempatan kerja tidak secepat tumbuhnya angkatan kerja, akibatnya tidak lain adalah pengangguran semakin besar. Sayangnya data hasil sensus penduduk baik 1971 maupun 1980 tidak banyak berguna untuk mengungkapkan masalah pengangguran karena elastisitas yang sangat besar dalam konsep dan referensi waktu yang digunakan. Namun gejala pengangguran ini dapat dilihat dari besarnya penduduk yang meninggalkan daerahnya pergi ke daerah lain terutama masuk ke kota untuk mencari pekerjaan (Biro Pusat Statistik, Tabel Migrasi Kusus 1980). Mereka meninggalkan daerahnya dengan maksud mendapatkan penghidupan yang lebih baik di daerah lain. McGee (1971) berpendapat bahwa faktor daya dorong terutama kemiskinan lebih besar pengaruhnya terhadap migrasi daripada gemerlapnya kota. Pendapat ini sesuai dengan teori Todaro (1979, 220) tentang expected income bahwa ada dua harapan bagi penduduk pergi ke kota yaitu :

1. Ingin mendapatkan pekerjaan, dan
2. Ingin mendapatkan upah yang lebih tinggi dari pendapat di desa.

Sulitnya mendapatkan pekerjaan di sektor formal, pada umumnya sektor informal merupakan tempat pelarian sehingga sektor ini tumbuh bagaikan bunga karang.

Fenomena ini dapat dilihat pada pesatnya pertumbuhan pedagang kaki lima, penjaja, dan bermacam-macam penjual jasa. Teori suntikan (injection theory) sebagai strategi dengan cara mencari pinjaman dari luar dan penanaman modal asing ternyata tidak banyak menolong masalah penciptaan lapangan kerja. Hal ini karena berbagai industri lebih bersifat padat modal dari pada padat karya selain adanya kebijaksanaan untuk memperbesar 'kue GNP' tetapi kurang menetes ke bawah seperti disinyalir oleh Rektor UGM dalam Wisuda Sarjana beberapa hari yang lalu.

Dunia pendidikan ternyata tidak banyak menolong masalah tingginya tingkat pengangguran bahkan terdapat tendensi ada hubungan positif antara tingkat pendidikan dengan pengangguran yaitu tingkat pengangguran terkecil justru terletak pada penduduk yang berpendidikan rendah atau tidak berpendidikan secara formal. Di bawah ini disajikan contoh ekstrem tentang pengangguran laki-laki di kota dalam hubungannya dengan pen

didikan. Dari tabel 3 jelas bahwa tingkat pengangguran terendah adalah penduduk yang tidak sekolah, sedangkan tertinggi adalah SMTA., yaitu lebih dari 5 kali tingkat pengangguran penduduk yang tidak sekolah. Cukup mengherankan bahwa tingkat pengangguran sekolah kejuruan lebih tinggi dari sekolah umum, baik untuk tingkat pertama atau menengah atas.

Tabel 3. RATA - RATA TINGKAT PENGANGGURAN LAKI - LAKI DI KOTA  
MENURUT TINGKAT PENDIDIKAN YANG DITAMATKAN  
( DALAM PERSENTASE )

Pendidikan yang ditamatkan	Tingkat pengangguran ( % )
Tidak sekolah	2,2
Tidak tamat SD	4,8
S D	6,2
SMTU Umum	8,5
SMTU Kejuruan	8,8
SMTA Umum	9,0
SMTA Kejuruan	12,5
Akademi	3,8
Universitas	1,7
Semua Tingkat Pendidikan	6,4

Sumber : Biro Pusat Statistik, SAKERNAS, 1977.

Pada umumnya orang cenderung melemparkan masalah di atas pada lembaga pendidikan dimana produk pendidikan tidak siap pakai tetapi hanya siap latih, sekolah tidak lebih dari pabrik pengangguran. Masalah pengangguran lebih bersifat ekonomis dan strategi pembangunan dari pada masalah pendidikan. Sulit bagi lembaga pendidikan untuk menghasilkan manusia - manusia yang siap pakai sekalipun sekolah kejuruan. Karena hal ini berarti bahwa kurikulum pendidikan harus menyesuaikan dengan segala bidang kehidupan masyarakat yang selalu berkembang sesuai dengan perkembangan ilmu dan teknologi.

## DAFTAR KEPUSTAKAAN

## Biro Pusat Statistik

- Penduduk Indonesia 1980, Seri S Nomor 2.
  - Penduduk Indonesia 1980, Seri L Nomer 3.
  - Ulasan Singkat Hasil Sensus Penduduk Indonesia 1980.  
Tabel Migrasi Kusus 1980.
- Davis, Kingsley and Judith Blake. 1956. The Social Structure of Fertility : Ab Analitical Framework. dalam Economic Development and Cultural Change, vol 4, April 1956.
- Horstmann, Kurt and Werner Rutz. 1980. The Population Dis - tribution on Java 1971 : a Map of Population Density. Tokyo : Institute of Developing Economic, Japan.
- Hardjono, Joan. 1982. Transmigrasi, dari Kolonialisasi sam pai Swakarsa, Jakarta : Gramedia.
- McGee, T.G. 1971, Suatu Aspek Urbanisasi di Asia Tenggara, Terjemahan PPS Kependudukan (1976), Universitas Gadjah Mada.
- Todaro, Michael P. 1979. Economic for a Developing World, an Introduction to a Principles, Probles, and Policies for Development, London : Longman.
-