



MENTERI  
TENAGA KERJA DAN TRANSMIGRASI  
REPUBLIK INDONESIA

PERATURAN MENTERI TENAGA KERJA DAN TRANSMIGRASI  
REPUBLIK INDONESIA

NOMOR 12 TAHUN 2012

TENTANG

RENCANA PEMBANGUNAN JANGKA PANJANG  
BIDANG KETENAGAKERJAAN DAN KETRANSMIGRASIAN TAHUN 2010-2025

DENGAN RAHMAT TUHAN YANG MAHA ESA

MENTERI TENAGA KERJA DAN TRANSMIGRASI REPUBLIK INDONESIA,

- Menimbang : a. bahwa berdasarkan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional, kementerian/lembaga perlu menyusun dan menetapkan Rencana Pembangunan Jangka Panjang;
- b. bahwa berdasarkan pertimbangan sebagaimana dimaksud dalam huruf a, perlu menetapkan Peraturan Menteri tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Bidang Ketenagakerjaan dan Ketransmigrasian Tahun 2010-2025;
- Mengingat : 1. Undang-Undang Nomor 15 Tahun 1997 tentang Ketransmigrasian (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1997 Nomor 37, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3682) sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 29 Tahun 2009 tentang Ketransmigrasian (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 131, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5050);
2. Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 39, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4279);
3. Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 6, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4358)
4. Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor 33, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4700);

5. Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan Antara Pemerintah Daerah Provinsi, dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor 82, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4737);
6. Peraturan Presiden Nomor 47 Tahun 2009 tentang Pembentukan dan Organisasi Kementerian Negara;
7. Keputusan Presiden Nomor 84/P Tahun 2009;
8. Peraturan Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi Nomor PER.12/MEN/VIII/2010 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kementerian Tenaga Kerja dan Transmigrasi;
9. Peraturan Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi Nomor PER.07/MEN/IV/2011 tentang Organisasi Dan Tata Kerja Unit Pelaksana Teknis Di Lingkungan Kementerian Tenaga Kerja dan Transmigrasi (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 253) sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi Nomor 4 Tahun 2012 tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi Nomor PER.07/MEN/IV/2011 tentang Organisasi Dan Tata Kerja Unit Pelaksana Teknis Di Lingkungan Kementerian Tenaga Kerja dan Transmigrasi (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2012 Nomor 227);

MEMUTUSKAN:

Menetapkan : PERATURAN MENTERI TENAGA KERJA DAN TRANSMIGRASI TENTANG RENCANA PEMBANGUNAN JANGKA PANJANG BIDANG KETENAGAKERJAAN DAN KETRANSMIGRASIAN TAHUN 2010-2025.

Pasal 1

Rencana Pembangunan Jangka Panjang Bidang Ketenagakerjaan dan Ketransmigrasian Tahun 2010-2025 yang selanjutnya disingkat RPJP, yang penjabarannya sebagaimana tercantum dalam Lampiran Keputusan Menteri ini.

Pasal 2

RPJP sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 disusun sebagai arah dan acuan bagi:

- a. penyusunan Rencana Strategis (Renstra) Kementerian Tenaga Kerja dan Transmigrasi;
- b. penyusunan rencana/program pembangunan bidang ketenagakerjaan dan ketransmigrasian;
- c. koordinasi perencanaan bidang ketenagakerjaan dan ketransmigrasian dengan sektor;
- d. pengendalian kegiatan pembangunan lingkup Kementerian Tenaga Kerja dan Transmigrasi.

Pasal 3

RPJP sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 dan Pasal 2 dipergunakan sebagai pedoman dalam pelaksanaan tugas bidang ketenagakerjaan dan ketransmigrasian dalam kurun waktu 2010-2025 untuk mewujudkan cita-cita dan tujuan pembangunan bidang ketenagakerjaan dan ketransmigrasian.

Pasal 4

Peraturan Menteri ini mulai berlaku pada tanggal diundangkan.

Agar setiap orang mengetahuinya, memerintahkan pengundangan Peraturan Menteri ini dengan penempatannya dalam Berita Negara Republik Indonesia.

Ditetapkan di Jakarta  
pada tanggal 10 Juli 2012

MENTERI  
TENAGA KERJA DAN TRANSMIGRASI  
REPUBLIK INDONESIA,

ttd.

Drs. H. A. MUHAIMIN ISKANDAR, M.Si

Diundangkan di Jakarta  
pada tanggal 12 Juli 2012

MENTERI HUKUM DAN HAK ASASI MANUSIA  
REPUBLIK INDONESIA,

ttd.

AMIR SYAMSUDIN

BERITA NEGARA REPUBLIK INDONESIA TAHUN 2012 NOMOR 706

LAMPIRAN  
PERATURAN MENTERI TENAGA KERJA DAN TRANSMIGRASI  
REPUBLIK INDONESIA

NOMOR 12 TAHUN 2012

TENTANG

RENCANA PEMBANGUNAN JANGKA PANJANG BIDANG  
KETENAGAKERJAAN DAN KETRANSMIGRASIAN  
TAHUN 2010-2025

BAB I  
PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Pembangunan sebagai upaya perubahan yang terencana mengandung pemahaman mengenai kebutuhan akan waktu yang cukup panjang untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan. Kebutuhan akan waktu tersebut disebabkan karena tingginya kompleksitas kondisi yang mesti dihadapi dalam suatu proses pembangunan sehingga kecil kemungkinan dapat dilakukan dalam kurun waktu yang relatif singkat. Pembangunan tersebut mesti dilakukan melalui serangkaian tahapan yang disusun secara sistematis dalam jangka panjang. Oleh karena itu, dalam suatu proses pembangunan diperlukan RPJP yang berfungsi sebagai *guidance* dalam mengarahkan berbagai kebijakan, strategi, dan program untuk mencapai tujuan yang hendak dicapai.

Begitu pula halnya dengan pembangunan jangka panjang bidang ketenagakerjaan dan ketransmigrasian. Untuk mencapai tujuan pembangunan jangka panjangnya, maka Kementerian Tenaga Kerja dan Transmigrasi (selaku otoritas pembangunan bidang ketenagakerjaan dan ketransmigrasian) memerlukan RPJP. Rencana ini dibutuhkan untuk memberikan arahan mengenai kebijakan, strategi, dan tahapan-tahapan program yang perlu ditetapkan untuk mencapai tujuan jangka panjang sampai dengan tahun 2025. Dengan adanya RPJP bidang ketenagakerjaan dan ketransmigrasian, maka tujuan pembangunan jangka panjang bidang ketenagakerjaan dan ketransmigrasian akan ditempuh secara lebih sistematis, terukur, efektif, efisien dan tepat sasaran.

B. Pengertian, Maksud, dan Tujuan

RPJP Kementerian Tenaga Kerja dan Transmigrasi adalah dokumen perencanaan pembangunan bidang ketenagakerjaan dan ketransmigrasian dalam bentuk visi, misi dan arah pembangunan di bidang tersebut, selama kurun waktu 15 (lima belas) tahun, mulai dari Tahun 2010 hingga 2025. Dokumen ini merupakan penjabaran dari amanah pembangunan bidang ketenagakerjaan dan ketransmigrasian yang tertuang di dalam RPJP Nasional 2005-2025.

RPJP Kementerian Tenaga Kerja dan Transmigrasi, yang selanjutnya disebut RPJP Nakertrans, ditetapkan dengan maksud memberikan arah sekaligus menjadi acuan bagi seluruh unit kerja di dalam struktur Kementerian Tenaga Kerja dan Transmigrasi untuk mewujudkan cita-cita dan tujuan pembangunan bidang ketenagakerjaan dan ketransmigrasian yang sesuai dengan visi, misi dan arah pembangunan dalam kurun waktu 2010-2025.

### C. Landasan Hukum

- Undang-Undang Nomor 15 Tahun 1997 tentang Ketransmigrasian sebagaimana diubah dengan Undang-undang Nomor 29 Tahun 2009 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 15 Tahun 1997 tentang Ketransmigrasian.
- Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan.
- Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional.
- Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional.

### D. Sistematika

RPJP Kementerian Tenaga Kerja dan Transmigrasi tahun 2010-2025 disusun dalam sistematika sebagai berikut:

BAB I        PENDAHULUAN

BAB II        KONDISI UMUM

BAB III        VISI DAN MISI PEMBANGUNAN KETENAGAKERJAAN DAN  
KETRANSMIGRASIAN 2010-2025

BAB IV        ARAH, TAHAPAN DAN PRIORITAS PEMBANGUNAN JANGKA  
PANJANG BIDANG KETENAGAKERJAAN DAN  
KETRANSMIGRASIAN

BAB V        PENUTUP

## BAB II KONDISI UMUM

### A. Ketenagakerjaan

#### 1. Kondisi Umum

Kondisi ketenagakerjaan secara umum mengalami peningkatan, baik secara kualitas maupun kuantitas. Secara kuantitas, jumlah tenaga kerja bertambah seiring dengan pertumbuhan penduduk. Secara kualitas, tenaga kerja Indonesia juga mengalami peningkatan. Pada tahun 2009, proporsi angkatan kerja yang berpendidikan SMTA ke atas sebesar 30,01 persen, pada tahun 2010 meningkat menjadi sebesar 32,23 persen. Penduduk yang bekerja di sektor formal juga mengalami peningkatan. Pada tahun 2009, proporsinya hanya sebesar 30,65 persen. Proporsi ini meningkat menjadi 33,07 persen pada tahun 2010. Secara rinci dibahas sebagai berikut.

##### a. Perkembangan Angkatan Kerja

Secara struktural angkatan kerja merupakan bagian dari penduduk usia kerja, sehingga jumlah angkatan kerja sangat tergantung pada jumlah penduduk usia kerja yang masuk ke dalam angkatan kerja. Jumlah angkatan setiap tahunnya terus mengalami peningkatan sejalan dengan pertumbuhan jumlah penduduk usia kerja. Pada tahun 2008 jumlah angkatan kerja sebanyak 113,744 juta meningkat menjadi 116,000 juta pada tahun 2009 dan menjadi 119,40 juta pada tahun 2010.

##### 1) Angkatan Kerja Menurut Tingkat Pendidikan

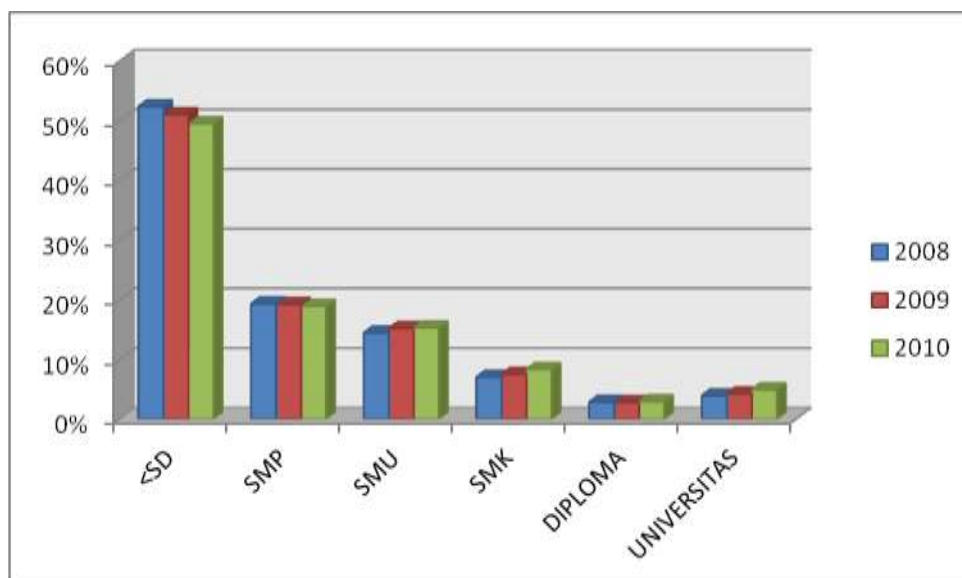
Secara umum komposisi angkatan kerja menurut tingkat pendidikan selama tahun 2008-2010 masih didominasi oleh mereka yang berpendidikan SD meskipun menunjukkan tren yang terus menurun, yakni sebesar 52,35 persen pada tahun 2008, 51,04 persen pada tahun 2009, dan 49,52 persen pada tahun 2010. Sejalan dengan tren tingkat pendidikan SD, tren penurunan juga terjadi pada tingkat pendidikan SMTP. Pada tahun 2008 angkatan kerja dengan tingkat pendidikan ini sebesar 19,34 persen. Persentase ini terus menurun pada tahun 2009 dan 2010 yang masing-masing mencapai 19,25 persen dan 18,93 persen. Komposisi angkatan kerja terkecil berada pada tingkat pendidikan diploma meskipun menunjukkan tren yang fluktuatif. Pada tahun 2008, angkatan kerja berpendidikan diploma sebesar 2,85 persen. Angka ini menurun pada tahun 2009 menjadi 2,78 persen, namun meningkat pada tahun 2010 menjadi 2,95 persen.

Sebaliknya, angkatan kerja yang memiliki tingkat pendidikan SMTA Umum dan Kejuruan serta Universitas memperlihatkan tren yang terus meningkat. Pada tahun

2008 angkatan kerja berpendidikan SMTA Umum sebesar 14,45 persen dan terus meningkat di tahun 2009 dan 2010 menjadi 15,18 persen dan 15,29 persen. Begitu pula halnya dengan SMTA Kejuruan. Pada tahun 2008 sebesar 7,06 persen, tahun 2009 sebesar 7,50 persen, dan tahun 2010 sebesar 8,35 persen. Selain itu, angkatan kerja berpendidikan Universitas juga meningkat. Dari sekitar 3,94 persen pada tahun 2008, menjadi 4,26 persen dan 4,96 persen pada tahun 2009 dan 2010.

Sejalan dengan diterapkan sistem pendidikan melalui program pendidikan dasar 9 (sembilan) tahun serta semakin mudahnya akses pendidikan, maka jumlah angkatan kerja berpendidikan SD dan SMTP dari tahun ke tahun diprediksikan akan terus menurun. Sebaliknya angkatan kerja berpendidikan SMTA ke atas diharapkan akan terus mengalami peningkatan, sehingga struktur angkatan kerja beberapa tahun ke depan diperkirakan akan mengalami perubahan dibandingkan dengan tahun-tahun sebelumnya.

Grafik 2.1.  
Proporsi Angkatan Kerja Menurut Tingkat Pendidikan 2008-2010 (%)



Sumber: Sakernas, BPS.

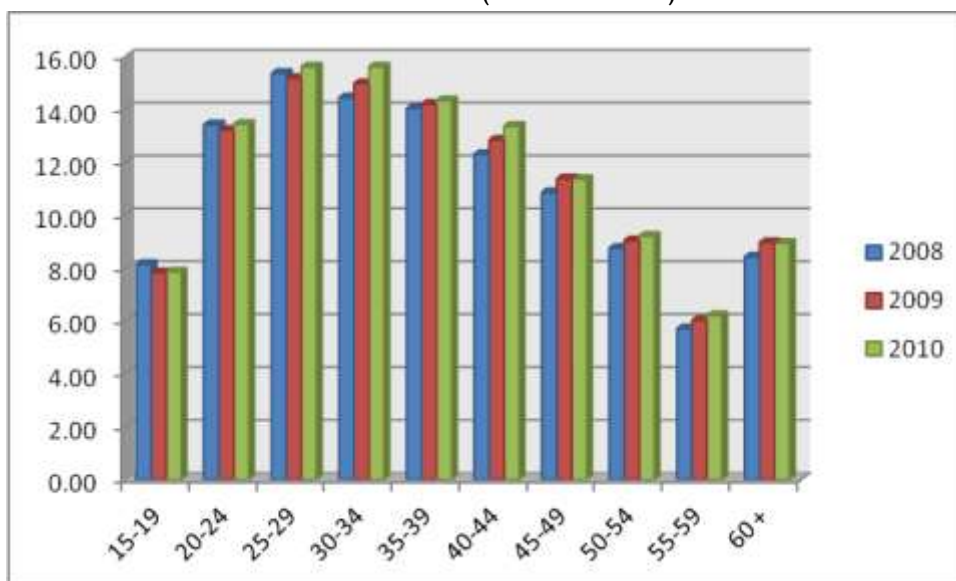
## 2) Angkatan Kerja Menurut Golongan Umur

Komposisi angkatan kerja menurut golongan umur selama tahun 2008-2010 secara umum didominasi oleh golongan umur 20-49 tahun yang masing-masing jumlahnya berada di atas angka 10 juta orang. Secara spesifik hingga tahun 2010, jumlah mayoritas berada pada golongan umur 25-29 dan 30-34 yang mencapai angka 15,62 juta orang. Sedangkan untuk golongan umur 15-19, 50-54, 55-59 dan 60+, masing-masing masih berada di bawah angka 10 juta orang. Rendahnya angkatan kerja golongan umur 15-19 ini



disebabkan adanya penundaan penduduk usia kerja untuk memasuki lapangan pekerjaan karena masuk ke jenjang pendidikan yang lebih tinggi. Hal ini sejalan dengan semakin meningkatnya angkatan kerja berpendidikan tinggi sebagaimana seperti yang telah dipaparkan sebelumnya.

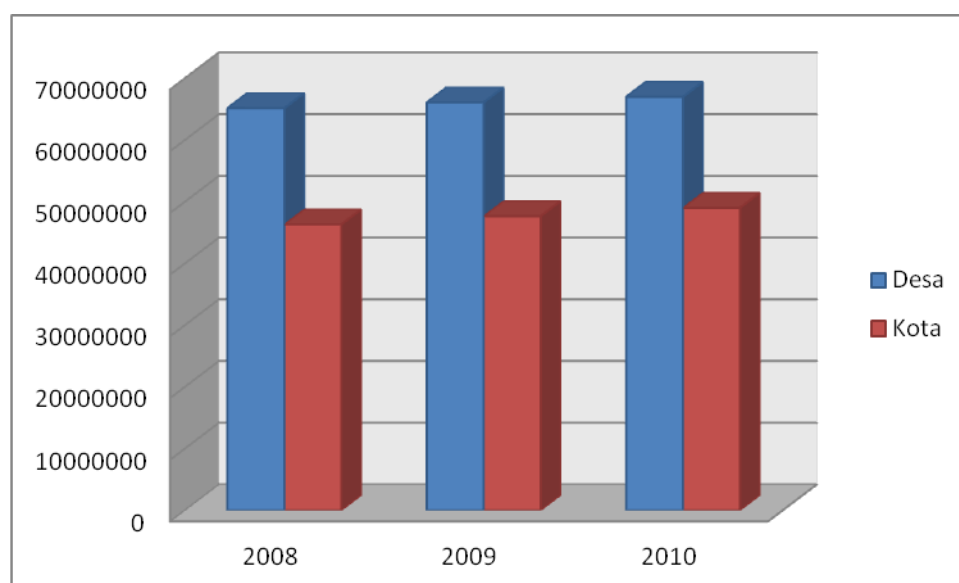
Grafik 2.2.  
 Angkatan Kerja Menurut Golongan Umur  
 2008-2010 (dalam Juta)



Sumber: Sakernas, BPS.

### 3) Angkatan Kerja Menurut Desa-Kota

Grafik 2.3.  
 Angkatan Kerja Menurut Desa Kota  
 2008-2010



Sumber: Kemnakertrans. 2011



Berdasarkan grafik di atas dapat dikatakan bahwa sejak tahun 2008 hingga 2010 jumlah angkatan kerja secara mayoritas masih berada di perdesaan dan memiliki tren peningkatan. Pada tahun 2008 jumlah angkatan kerja di desa sekitar 64,5 juta orang, meningkat pada tahun 2009 dan 2010 mencapai 65,5 juta dan 66,8 juta orang. Di sisi lain, walaupun tidak sebesar perdesaan, namun jumlah angkatan kerja yang berada di perkotaan juga memiliki tren yang meningkat. Pada tahun 2008 jumlah angkatan kerja di perkotaan sekitar 47,4 juta orang, meningkat menjadi 48,4 juta orang pada 2009 dan 49,7 juta orang pada 2010.

#### 4) Angkatan Kerja Menurut Provinsi

Dalam tabel persebaran angkatan kerja menurut provinsi selama tahun 2008-2010, terlihat bahwa angkatan kerja di Provinsi Jawa Timur merupakan jumlah yang terbesar jika dibandingkan dengan jumlah angkatan kerja di provinsi lainnya. Selama periode tersebut jumlah angkatan kerjanya mengalami perubahan secara berfluktuasi. Secara kuantitas, pada tahun 2008 jumlah angkatan kerja di Provinsi Jawa Timur sebesar 20,12 juta orang, meningkat pada tahun 2009 dan 2010 menjadi 20,32 juta orang dan 20,62 juta orang.

Tabel 2.1.  
Angkatan Kerja Menurut Provinsi  
2008-2010

<b>Provinsi</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>
<b>NAD</b>	1.781.490	1.865.208	1.932.945
<b>Sumatera Utara</b>	5.930.892	6.322.414	6.402.891
<b>Sumatera Barat</b>	2.125.784	2.180.966	2.273.111
<b>Riau</b>	2.234.315	2.304.426	2.347.567
<b>Jambi</b>	1.256.895	1.342.377	1.350.761
<b>Sumatera Selatan</b>	3.454.311	3.487.999	3.619.177
<b>Bengkulu</b>	836.248	867.760	878.505
<b>Lampung</b>	3.659.172	3.738.337	3.753.656
<b>Bangka Belitung</b>	501.386	556.132	550.716
<b>Kepulauan Riau</b>	652.537	668.510	703.741
<b>DKI Jakarta</b>	4.559.108	4.757.518	4.746.373
<b>Jawa Barat</b>	18.427.242	19.045.124	19.214.357
<b>Jawa Tengah</b>	17.340.673	16.610.167	17.130.931
<b>D.I. Yogyakarta</b>	1.983.532	2.048.602	2.067.143
<b>Jawa Timur</b>	20.117.245	20.316.773	20.623.490
<b>Banten</b>	4.254.361	4.456.720	4.442.543
<b>Bali</b>	2.094.697	2.060.858	2.116.972

<b>Nusa Tenggara Barat</b>	2.073.397	2.040.174	2.126.618
<b>Nusa Tenggara Timur</b>	2.210.876	2.343.191	2.388.096
<b>Kalimantan Barat</b>	2.165.679	2.257.185	2.277.435
<b>Kalimantan Tengah</b>	1.077.831	1.080.826	1.101.012
<b>Kalimantan Selatan</b>	1.713.134	1.753.583	1.847.111
<b>Kalimantan Timur</b>	1.249.488	1.488.456	1.535.040
<b>Sulawesi Utara</b>	1.046.665	1.077.155	1.074.256
<b>Sulawesi Tengah</b>	1.219.457	1.236.243	1.286.943
<b>Sulawesi Selatan</b>	3.276.857	3.391.924	3.560.893
<b>Sulawesi Tenggara</b>	963.338	986.096	1.033.568
<b>Gorontalo</b>	423.376	462.889	484.834
<b>Sulawesi Barat</b>	477.836	515.827	546.168
<b>Maluku</b>	554.348	589.703	624.943
<b>Maluku Utara</b>	417.451	440.655	422.166
<b>Papua Barat</b>	344.205	360.660	367.754
<b>Papua</b>	1.053.621	1.089.950	1.166.346
<b>JUMLAH</b>	<b>109.695.9</b>	<b>113.744.4</b>	<b>115.998.0</b>
	<b>57</b>	<b>08</b>	<b>62</b>

Sumber: Sakernas, BPS.

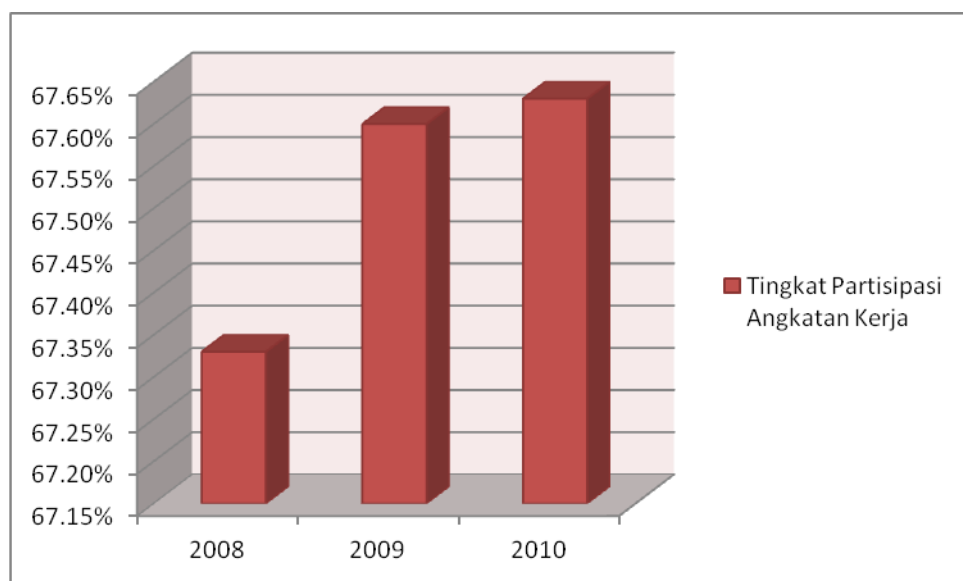
Jumlah angkatan kerja terbesar kedua dalam periode yang sama, adalah provinsi Jawa Barat dan jumlahnya cenderung terus meningkat, yakni sebanyak 18,43 juta orang pada tahun 2008, meningkat menjadi 19,05 juta orang pada tahun 2009 dan 19,21 juta orang pada tahun 2010. Sedangkan jumlah angkatan kerja terbesar ketiga berada di Provinsi Jawa Tengah dan perubahannya cenderung berfluktuasi yakni sebanyak 17,34 juta orang pada tahun 2008, menurun menjadi 16,61 juta orang pada tahun 2009 dan meningkat lagi menjadi 17,13 juta orang pada tahun 2010.

Angka-angka ini menunjukkan bahwa secara kuantitas konsentrasi angkatan kerja masih berada di Pulau Jawa. Namun demikian, perubahan jumlah angkatan kerja selama tahun 2008-2010 yang cenderung berfluktuasi di 16 provinsi, mencerminkan bahwa tingkat mobilitas angkatan kerja antar provinsi sesungguhnya menjadi semakin cair, meski Pulau Jawa masih menjadi titik konsentris dari pola mobilitasnya.

b. Perkembangan Tingkat Partisipasi Angkatan Kerja

Tingkat partisipasi angkatan kerja (TPAK) Indonesia pada tahun 2008, 2009 dan 2010 secara umum cenderung meningkat. Pada tahun 2008 tingkat partisipasi angkatan kerja sebesar 67,33% dan pada tahun 2009 meningkat menjadi 67,60%. Tren peningkatan ini terus berlanjut pada tahun 2010 yang mencapai 67,63%.

Grafik 2.4.  
Tingkat Partisipasi Angkatan Kerja  
2008-2010 (%)



Sumber: Sakernas, BPS.

Meningkatnya TPAK tersebut salah satunya disebabkan oleh kesempatan kerja yang semakin meluas dan kebutuhan hidup yang semakin meningkat. Hal tersebut tampaknya memberikan pengaruh yang cukup berarti terhadap meningkatnya laju partisipasi angkatan kerja. Selain itu, peningkatan TPAK ini juga dipengaruhi oleh peningkatan TPAK perempuan.

c. Perkembangan Penduduk yang Bekerja

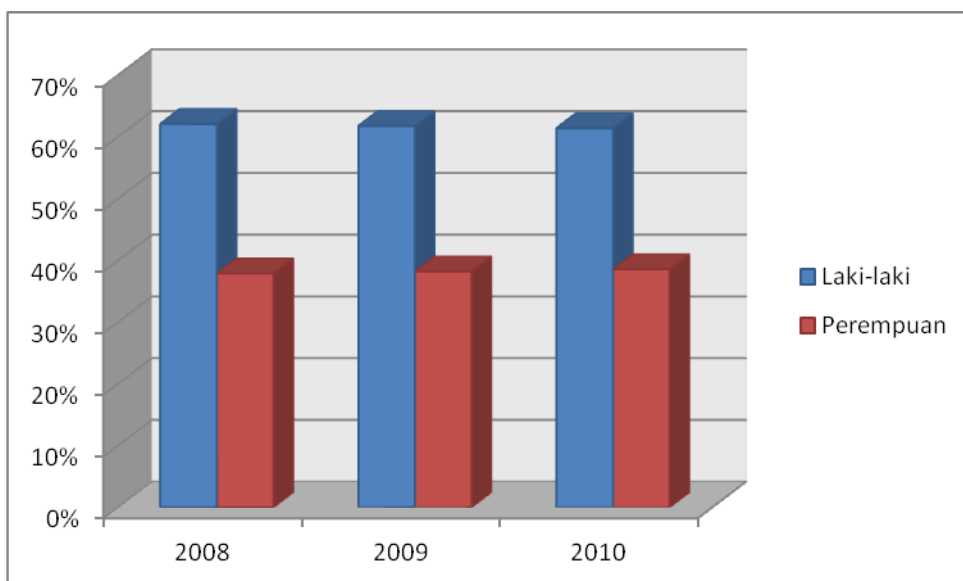
Jumlah penduduk yang bekerja selama tahun 2008-2010 terus mengalami peningkatan. Peningkatan penduduk yang bekerja ini sejalan dengan pertambahan angkatan kerja dan pertambahan kesempatan kerja. Kesempatan kerja pada tahun 2009 bertambah sebanyak 2,32 juta sehingga penduduk yang bekerja menjadi 104,87 juta. Pada tahun 2010, kesempatan kerja bertambah sebanyak 3,34 juta sehingga penduduk yang bekerja meningkat menjadi 108,21 juta orang. Perkembangan penduduk yang bekerja diuraikan sebagai berikut:

1) Penduduk Yang Bekerja Menurut Jenis Kelamin

Sesuai data, jumlah penduduk yang bekerja selama tiga tahun (2008-2010) cenderung terus meningkat yakni dari 102,01 juta orang pada tahun 2008 menjadi 104,49 juta orang pada tahun 2009 dan 107,41 juta orang pada

tahun 2010. Jika dilihat menurut jenis kelamin dalam kurun waktu yang sama, komposisi penduduk yang bekerja dengan jenis kelamin laki-laki lebih besar daripada perempuan, yang masing-masing pada tahun 2008 sebesar 62,1% dan 37,9%, pada tahun 2009 sebesar 61,77% dan 38,23%, dan pada tahun 2010 sebesar 61,42% dan 38,58%.

Grafik 2.5.  
Proporsi Penduduk yang Bekerja Menurut Jenis Kelamin  
2008-2010 (%)



Sumber: Sakernas, BPS.

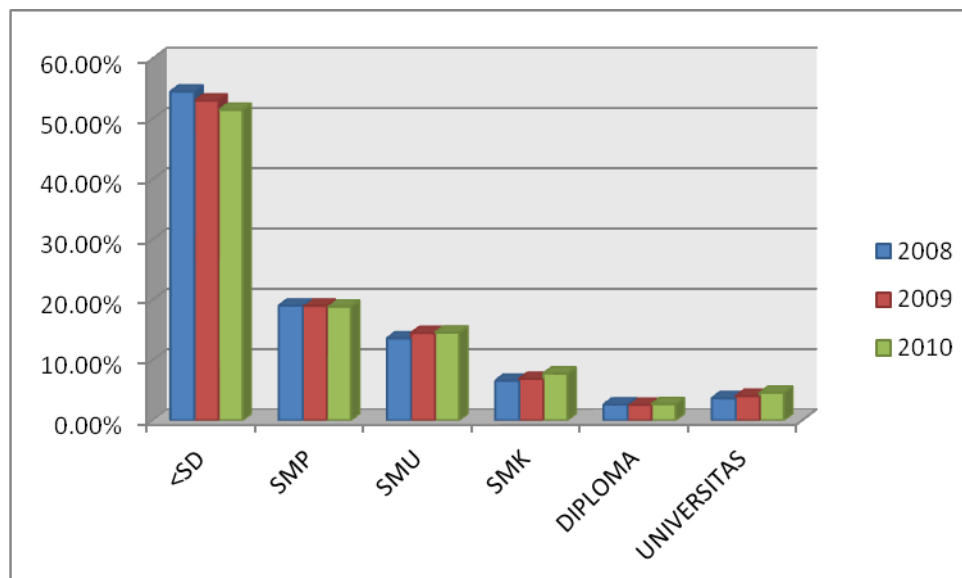
Namun demikian, dari data tersebut juga dapat terlihat bahwa persentase perempuan yang bekerja terus meningkat. Hal ini mengindikasikan bahwa kesempatan bekerja untuk perempuan terus meningkat, sehingga laki-laki dan perempuan semakin memiliki kesempatan yang sama untuk mengakses pekerjaan. Selain itu, semakin banyak pula perempuan yang bukan angkatan kerja (sekolah dan rumah tangga) masuk ke dalam kelompok angkatan kerja untuk bekerja. Melihat kecenderungan yang seperti ini, diprediksikan jumlah persentase perempuan yang bekerja akan mengalami peningkatan pada masa-masa mendatang.

## 2) Penduduk Yang Bekerja Menurut Tingkat Pendidikan

Kualitas sumberdaya manusia salah satunya dapat ditinjau dari tingkat pendidikan yang ditamatkan. Untuk kondisi di Indonesia sendiri dan dalam konteks ketenagakerjaan, dengan membaiknya perekonomian, maka hal ini memberikan dampak positif terhadap tingkat pendidikan penduduk yang bekerja. Kondisi tersebut di satu sisi tercermin dari komposisi penduduk yang bekerja berpendidikan Universitas selama tahun 2008-2010 cenderung terus meningkat yakni dari 3,67 persen pada tahun 2008 menjadi 4,04 % pada tahun 2009 dan 4,60 % pada tahun 2010. Peningkatan ini juga terjadi pada

penduduk bekerja yang berpendidikan SMTA Umum, Kejuruan, dan Diploma.

Grafik 2.6.  
Proporsi Penduduk yang Bekerja  
Menurut Pendidikan Tertinggi yang Ditamatkan  
2008-2010 (%)



Sumber: Sakernas, BPS.

Sebaliknya, dalam periode yang sama, penduduk bekerja yang berpendidikan maksimal SD jumlahnya semakin menurun. Pada tahun 2008 sebesar 55,65%, menurun menjadi 53,43% pada tahun 2009 dan 51,49% pada tahun 2010. Selain itu, penduduk bekerja yang berpendidikan SMTP juga terus menurun persentasenya. Dari 19,01% pada tahun 2008 menjadi 19,00% pada tahun 2009 dan 18,89% pada tahun 2010. Berdasarkan tren yang seperti itu, diprediksikan penduduk yang bekerja berpendidikan SMTA ke atas akan terus meningkat jumlahnya.

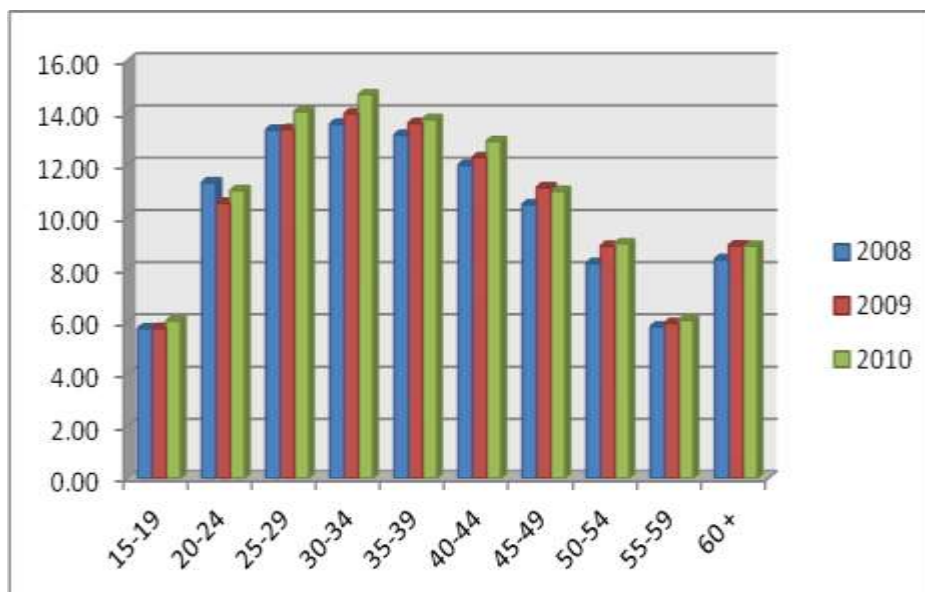
### 3) Penduduk Yang Bekerja Menurut Golongan Umur

Komposisi penduduk yang bekerja selama periode 2008-2010 secara umum didominasi oleh golongan umur 25-29 tahun, 30-34 tahun, 35-39 tahun, 40-44 tahun, dan 45-49 tahun yang jumlah masing-masingnya berada di atas 10 juta. Penduduk yang bekerja menurut golongan umur dengan jumlah terbesar sejak tahun 2008 hingga 2010 berada pada golongan 30-34. Pada tahun 2008 jumlah golongan umur ini mencapai 13,57 juta orang. Jumlah tersebut naik pada tahun 2009 dan 2010 masing-masing menjadi 13,97 dan 14,70 juta orang. Sementara itu, penduduk yang bekerja menurut golongan umur dengan jumlah terkecil berada pada golongan umur 15-19 dengan tren yang semakin meningkat, mulai dari 5,74 juta orang pada tahun 2008 menjadi 5,75 dan 6,03 juta orang pada tahun 2009 dan 2010. Kecilnya jumlah penduduk yang bekerja di golongan umur 15-19 disebabkan karena

banyaknya penduduk usia kerja yang masih mengikuti dan melanjutkan ke pendidikan tinggi pada rentang usia tersebut.

Grafik 2.7.

Penduduk yang Bekerja Menurut Golongan Umur  
2008-2010

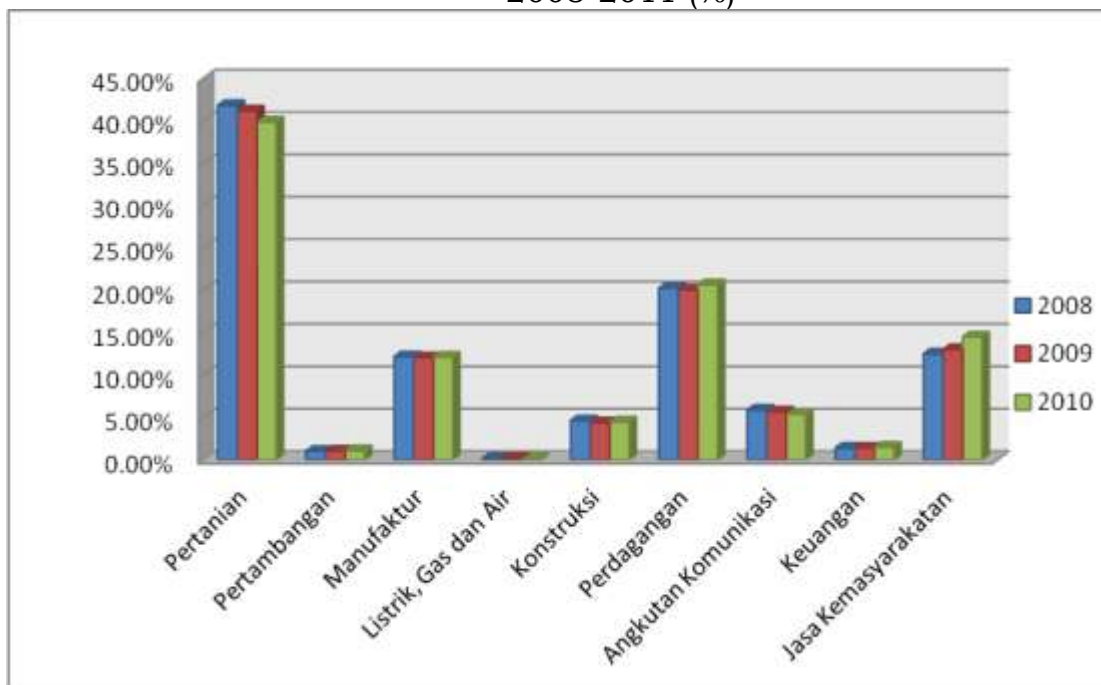


Sumber: Sakernas, BPS.

Dari struktur data tersebut, terlihat bahwa penduduk yang bekerja pada golongan umur 50-54, 55-59 dan 60+ cenderung terus meningkat. Kondisi seperti ini sangat dimungkinkan sebagai akibat adanya kecenderungan bahwa mereka yang akan dan sudah habis masa kerjanya, tetap menjalankan kegiatan (aktifitas) yang memiliki nilai ekonomi, baik dalam hubungan kerja (kegiatan ekonomi formal) maupun di luar hubungan kerja (kegiatan ekonomi informal).

#### 4) Penduduk Yang Bekerja Menurut Lapangan Usaha

Grafik 2.8.  
Proporsi Penduduk yang Bekerja Menurut Lapangan Usaha  
2008-2011 (%)



Sumber: Sakernas, BPS.

Meskipun komposisi penduduk yang bekerja menurut lapangan usaha menunjukkan jumlah penduduk yang bekerja di sektor angkutan, perdagangan, jasa dari tahun ke tahun menunjukkan peningkatan, namun karakter negara Indonesia masih tergolong negara agraris. Keadaan tersebut dapat terlihat dari komposisi penduduk yang bekerja di sektor pertanian selama tahun 2008-2010 masih cukup mendominasi dalam penyerapan tenaga kerja dibandingkan dengan sektor yang lain, meskipun jumlahnya cenderung terus menurun. Komposisi tersebut menunjukkan bahwa pada tahun 2008 persentase penduduk yang bekerja di sektor pertanian adalah sebesar 41,83%, menurun menjadi 41,18% pada tahun 2009 dan 39,87% pada tahun 2010.

Menurunnya proporsi jumlah penduduk yang bekerja di sektor pertanian diduga karena para pencari kerja lebih memilih untuk bekerja di sektor non pertanian. Fenomena ini mencerminkan bahwa pekerjaan di sektor pertanian bukan merupakan pilihan akhir bagi sebagian pencari kerja, terlebih mereka yang memiliki latar belakang pendidikan SLTP ke atas dan berdomisili di daerah perkotaan. Salah satu hal yang cukup menarik, pekerja di sektor pertanian yang berdomisili di daerah penyangga ibu kota provinsi seperti DKI Jakarta, Jawa Barat, Jawa Tengah, Jawa Timur dan sebagainya, jika musim senggang mereka menjadi pekerja di sektor yang lain seperti sebagai buruh bangunan, penggalian dan sebagainya.



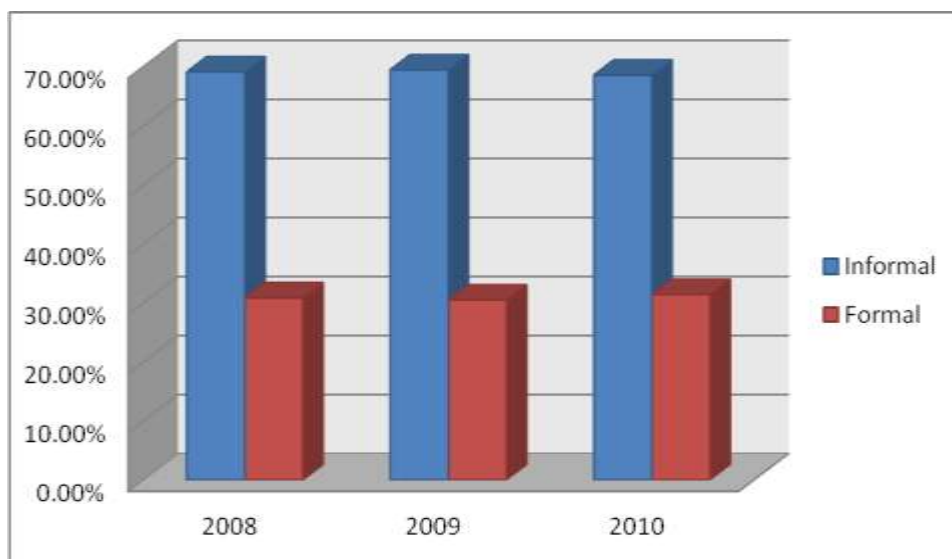
Meskipun sektor-sektor yang lain tidak memiliki fleksibilitas seperti halnya sektor pertanian dalam penyerapan tenaga kerja, namun dalam perkembangannya para pencari kerja cenderung lebih menunggu kesempatan kerja di sektor non pertanian dari pada di sektor pertanian.

#### 5) Penduduk Yang Bekerja Menurut Status Pekerjaan Utama

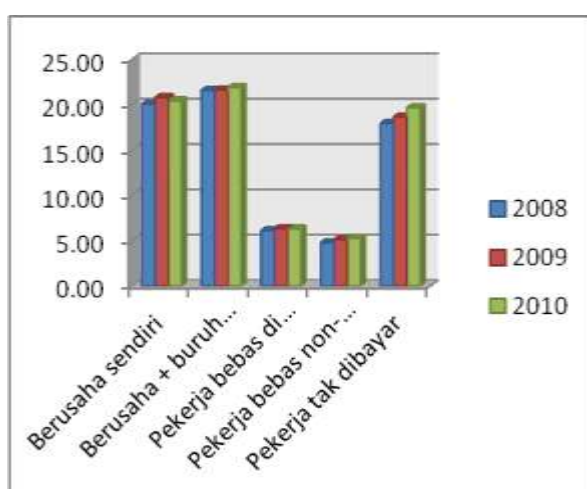
Secara umum status pekerjaan utama dapat dikelompokkan menjadi 2 (dua) besaran yakni sektor formal (kegiatan ekonomi formal) dan sektor informal (kegiatan ekonomi informal). Berusaha dengan buruh tetap dan sebagian dari pekerja/buruh/karyawan merupakan bagian dari sektor formal. Sedangkan berusaha sendiri tanpa bantuan, berusaha dengan dibantu buruh tidak tetap, pekerja bebas di sektor pertanian, pekerja bebas di sektor non pertanian, pekerja tak dibayar dan sebagian dari pekerja/buruh/karyawan merupakan bagian dari sektor informal. Meskipun berbagai indikator perekonomian nasional menunjukkan perbaikan seperti pertumbuhan ekonomi cukup tinggi, tingkat inflasi tidak terlalu tinggi, stabilnya nilai tukar rupiah terhadap US dollar, rendahnya tingkat bunga dan sebagainya, namun sementara ini belum mampu mendorong tumbuh dan berkembangnya kegiatan produksi di sektor formal. Bahkan selama tahun 2008-2010, komposisi penduduk yang bekerja di sektor informal proporsinya terus dominan yakni dari 69,14% pada tahun 2008 menjadi 69,49% pada tahun 2009 dan 68,59% pada tahun 2010.

Kondisi ini mencerminkan bahwa investasi baik dalam dan luar negeri pada sektor formal lebih ke arah investasi padat modal sehingga kurang menyerap tenaga kerja. Selain itu, pada periode 2008-2009 juga tengah terjadi krisis ekonomi global, sehingga angka tenaga kerja di sektor informal cenderung meningkat, di mana sektor ini berfungsi menjadi katup pengaman bagi tenaga kerja pada saat-saat krisis.

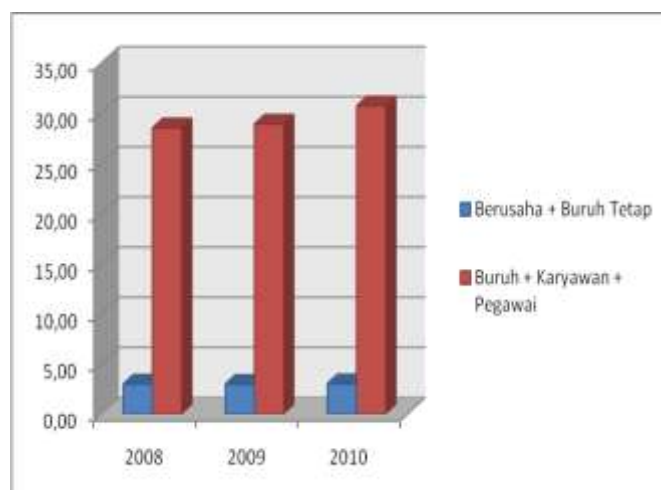
Grafik 2.9.  
Proporsi Penduduk yang Bekerja Menurut Status Pekerjaan  
2008-2010 (%)



Sektor Informal  
(dalam juta)



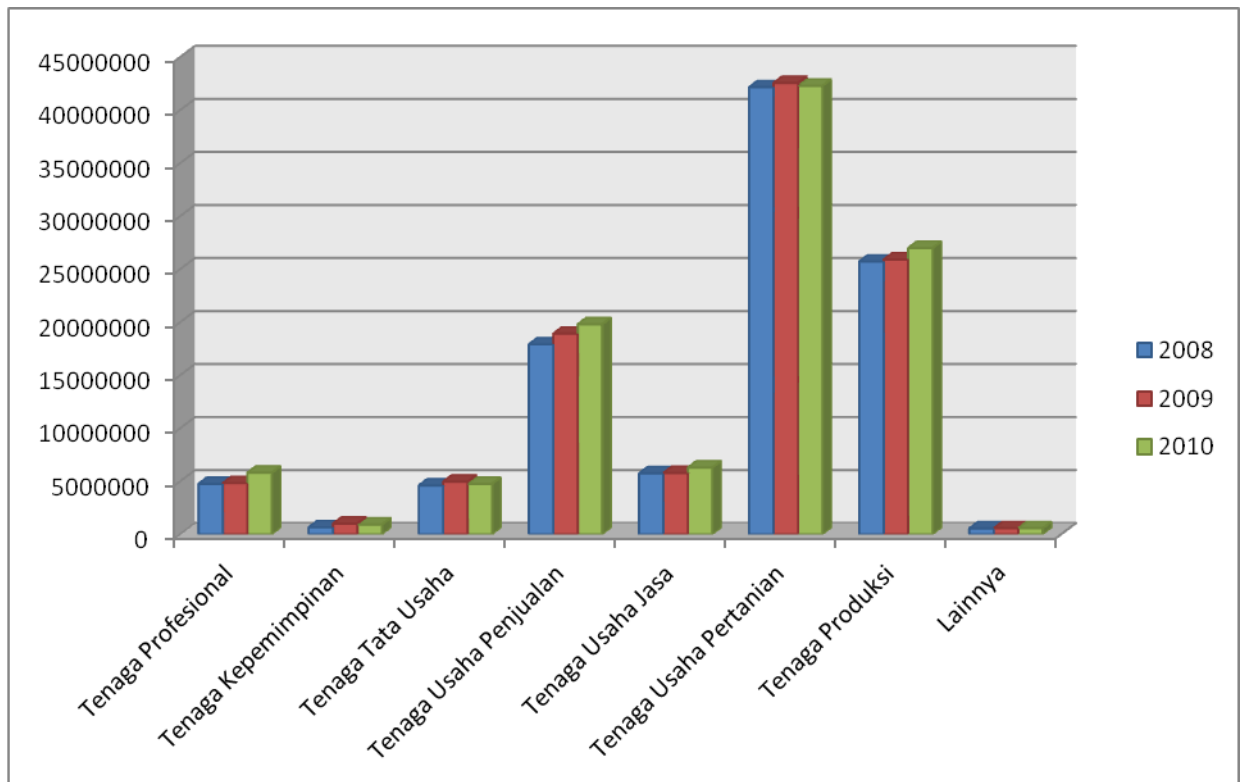
Sektor Formal  
(dalam juta)



Sumber: Sakernas, BPS.

## 6) Penduduk Yang Bekerja Menurut Jabatan

Grafik 2.10.  
Penduduk yang Bekerja menurut Jabatan  
2008-2010



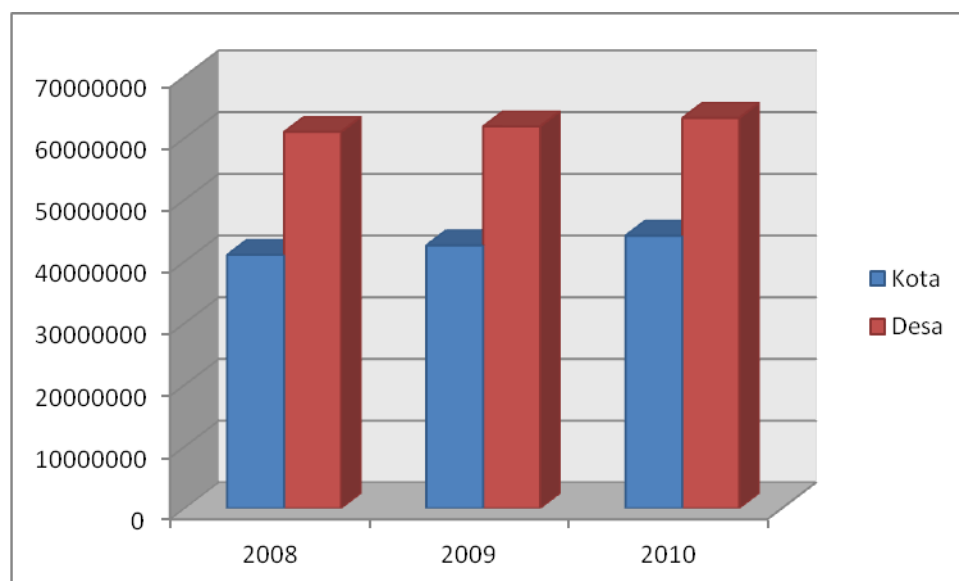
Sumber: Kemnakertrans. 2011.

Jumlah penduduk yang bekerja menurut jabatan di Indonesia secara berturut-turut di-dominasi oleh kelompok tenaga usaha pertanian, tenaga produksi dan pekerja kasar, dan tenaga usaha penjualan, namun dengan tren yang fluktuatif. Pada kelompok tenaga usaha pertanian, di tahun 2008 jumlah pekerja sebanyak 40,78 juta orang. Jumlah ini menurun menjadi 35,36 juta orang pada tahun 2009, namun meningkat kembali menjadi 39,70 juta orang. Tren fluktuatif ini juga dijumpai pada kelompok tenaga kerja produksi dan pekerja kasar. Di tahun 2008 jumlahnya sebanyak 26,74 juta orang, meningkat menjadi 38,22 juta orang pada tahun 2009, lalu menurun pada tahun 2010 menjadi 33,91 juta orang.

Penduduk yang bekerja sebagai kelompok teknisi profesional dan tenaga kepemimpinan-ketatalaksanaan menunjukkan tren yang terus meningkat. Pada tahun 2008 jumlah teknisi profesional sebanyak 5,19 juta orang, meningkat terus pada tahun 2009 dan 2010 menjadi 5,91 juta orang dan 7,63 juta orang. Hal serupa juga terjadi pada kelompok tenaga kepemimpinan dan ketatalaksanaan yang meningkat dari 0,95 juta orang pada tahun 2008 menjadi 1,57 juta orang dan 1,66 juta orang pada tahun 2009 dan 2010.

## 7) Penduduk Yang Bekerja Menurut Desa-Kota

Grafik.2.11.  
Penduduk yang Bekerja menurut Desa-Kota  
2008-2010



Sumber: Kemnakertrans. 2011

Pada tahun 2008-2010 penduduk yang bekerja mayoritas berada pada wilayah pedesaan dan memiliki tren yang meningkat. Dari sebesar 60,30 juta orang pada tahun 2008, meningkatkan menjadi 61,70 dan 63,20 juta orang pada tahun 2009 dan 2010. Di sisi lain, meskipun tidak sebanyak di pedesaan, jumlah penduduk yang bekerja di perkotaan juga terus meningkat. Dari 42,30 juta orang di tahun 2008, menjadi 43,20 juta orang dan 45 juta orang di tahun 2009 dan 2010.

Melalui kondisi yang seperti ini, dapat dikatakan bahwa jumlah kesempatan kerja di desa dan di kota sesungguhnya tumbuh secara proporsional sehingga jumlah penduduk yang bekerja di desa dan di kota sama-sama bertumbuh. Kondisi seperti ini dapat berkontribusi dalam menekan laju urbanisasi, baik secara langsung maupun tidak langsung. Jika pembangunan perekonomian pada masa mendatang dilakukan secara seimbang dan proporsional, maka penduduk bekerja yang di desa dan kota juga terus bertumbuh.

## 8) Penduduk Yang Bekerja Menurut Provinsi

Perkembangan suatu daerah sangat bergantung pada keberhasilan daerah tersebut dalam mengelola potensi sumber daya alam dan sumber daya manusia yang tersedia. Salah satu indikator untuk menilai berkembang atau tidaknya suatu daerah adalah peningkatan kegiatan-kegiatan produksi yang memiliki nilai ekonomi serta kemampuan daerah tersebut dalam menciptakan kesempatan kerja.

Berdasarkan hal tersebut dan melihat angka penduduk yang bekerja menurut provinsi, dapat diketahui bahwa beberapa daerah seperti; Provinsi Sumatera Utara, DKI Jakarta, Jawa Barat, Jawa Tengah dan Jawa Timur merupakan provinsi yang menyerap tenaga kerja untuk bekerja dan mengalami perkembangan yang cukup berarti. Pada tahun 2008-2010 perkembangan tersebut terlihat dari besarnya jumlah penduduk yang bekerja di daerah-daerah tersebut jika dibandingkan dengan daerah-daerah yang lain. Salah satu contohnya seperti di Provinsi Jawa Timur yang jumlah penduduk bekerjanya meningkat dari 18,86 juta orang pada tahun 2008 menjadi 19,12 juta orang pada tahun 2009 dan 19,61 juta orang pada tahun 2010. Peningkatan juga terjadi di Provinsi Jawa Barat dari 16,16 juta orang pada tahun 2008, menjadi 16,79 juta orang pada tahun 2009 dan 17,18 juta orang pada tahun 2010. Di sisi lain, provinsi dengan jumlah penduduk yang bekerja paling kecil dalam periode yang sama adalah provinsi Papua Barat dan Maluku Utara.

Tabel 2.2.  
Penduduk yang Bekerja Menurut Provinsi  
2008-2010

<b>Provinsi</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>
<b>NAD</b>	1.617.622	1.691.584	1.776.670
<b>Sumatera Utara</b>	5.364.414	5.800.771	5.890.066
<b>Sumatera Barat</b>	1.919.044	2.008.713	2.101.027
<b>Riau</b>	2.025.384	2.097.955	2.178.403
<b>Jambi</b>	1.182.673	1.272.520	1.290.706
<b>Sumatera Selatan</b>	3.162.257	3.195.765	3.382.059
<b>Bengkulu</b>	802.963	821.706	842.828
<b>Lampung</b>	3.428.784	3.507.395	3.530.170
<b>Bangka Belitung</b>	472.369	529.315	527.392
<b>Kepulauan Riau</b>	597.159	616.273	653.012
<b>DKI Jakarta</b>	4.054.976	4.186.956	4.208.905
<b>Jawa Barat</b>	16.164.835	16.787.464	17.182.807
<b>Jawa Tengah</b>	16.106.028	15.401.496	15.956.034
<b>D.I. Yogyakarta</b>	1.863.747	1.925.630	1.942.764
<b>Jawa Timur</b>	18.861.360	19.123.221	19.611.540
<b>Banten</b>	3.652.525	3.792.825	3.814.715
<b>Bali</b>	1.999.185	2.000.453	2.041.337
<b>Nusa Tenggara Barat</b>	1.965.602	1.915.234	2.003.781
<b>Nusa Tenggara Timur</b>	2.129.110	2.278.031	2.304.772
<b>Kalimantan Barat</b>	2.025.118	2.129.999	2.152.247
<b>Kalimantan Tengah</b>	1.026.211	1.031.818	1.058.281
<b>Kalimantan Selatan</b>	1.594.760	1.635.177	1.738.366

<b>Kalimantan Timur</b>	1.106.982	1.323.369	1.374.563
<b>Sulawesi Utara</b>	917.363	962.627	961.648
<b>Sulawesi Tengah</b>	1.131.027	1.173.089	1.223.979
<b>Sulawesi Selatan</b>	2.933.093	3.095.365	3.276.523
<b>Sulawesi Tenggara</b>	905.085	933.029	984.271
<b>Gorontalo</b>	393.567	439.460	460.355
<b>Sulawesi Barat</b>	450.687	490.434	523.760
<b>Maluku</b>	493.117	528.509	567.902
<b>Maluku Utara</b>	388.113	411.538	396.715
<b>Papua Barat</b>	312.205	332.796	339.195
<b>Papua</b>	1.002.492	1.044.927	1.118.779
<b>JUMLAH</b>	<b>102.049.857</b>	<b>104.485.444</b>	<b>107.415.572</b>

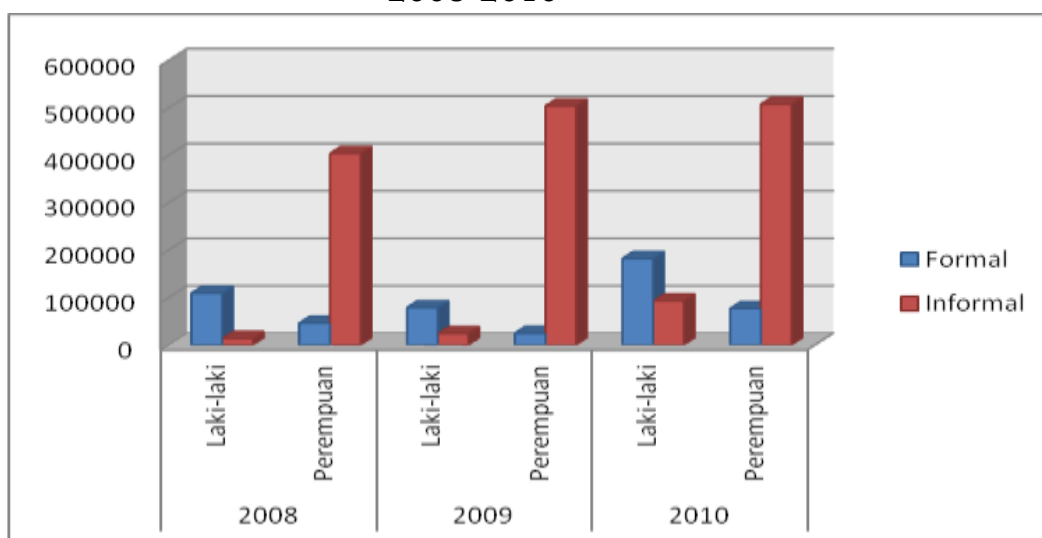
Sumber: Sakernas, BPS.

d. Perkembangan Tenaga Kerja Indonesia Yang Bekerja di Luar Negeri

Seiring terbukanya kesempatan kerja di luar negeri serta belum proporsionalnya kesempatan kerja dengan jumlah angkatan kerja di dalam negeri, mendorong penduduk Indonesia untuk bekerja di luar negeri. Banyaknya penduduk Indonesia yang bekerja di luar negeri ini disamping adanya faktor kesempatan kerja yang terbuka, juga adanya peluang untuk memperoleh upah/imbalan yang relative besar, kesempatan memperoleh pengalaman yang tidak ada di dalam negeri, dapat menjalankan ibadah haji dan lain sebagainya. Perkembangan Tenaga Kerja Indonesia (TKI) yang ditempatkan di luar negeri diuraikan sebagai berikut.

1) Perkembangan TKI Menurut Jenis Kelamin dan Status Pekerjaan

Grafik 2.12  
TKI Menurut Jenis Kelamin dan Status Pekerjaan  
2008-2010



Sumber: Kemnakertrans 2011

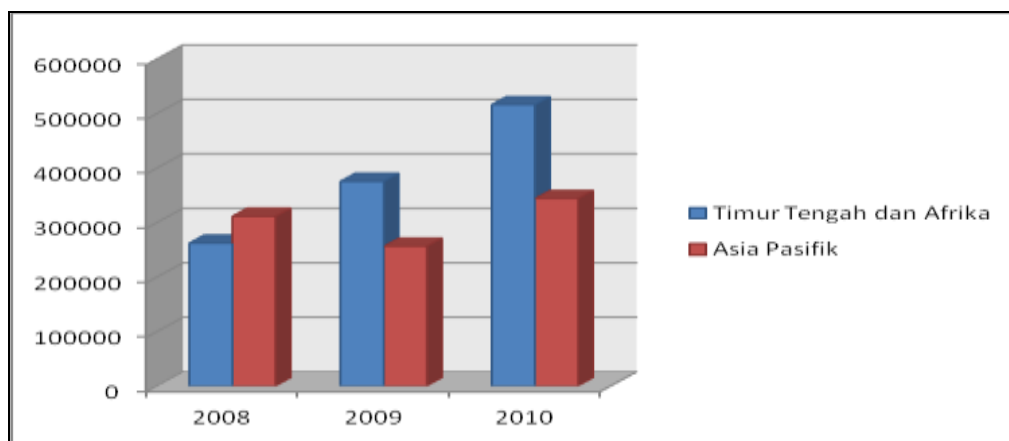
Berdasarkan grafik di atas dapat dikatakan beberapa pola penempatan TKI sebagai berikut. Pertama, dalam kurun waktu 2008-2010 TKI berjenis kelamin laki-laki lebih memiliki kecenderungan untuk bekerja di sektor formal dibandingkan dengan sektor informal, namun memiliki tren yang fluktuatif. Pada tahun 2008 jumlah TKI laki-laki yang bekerja di sektor formal ini mencapai 109.317 orang, menurun sedikit pada tahun 2009 menjadi 78.926 orang, dan meningkat menjadi 182.382 orang pada tahun 2010. Kedua, berlawanan dengan tren dan kondisi yang terjadi pada TKI berjenis kelamin laki-laki, TKI berjenis kelamin perempuan justru lebih memiliki kecenderungan untuk bekerja di sektor informal dan menunjukkan tren yang terus meningkat. Pada tahun 2008 jumlah TKI perempuan yang bekerja di sektor informal mencapai 403.894 orang, meningkat di tahun 2009 menjadi 504.035 orang dan meningkat lagi di tahun 2010 hingga mencapai 507.785 orang.

Kecenderungan yang seperti ini menunjukkan bahwa mekanisme pasar kerja global di sektor formal lebih akomodatif terhadap TKI laki-laki dibandingkan dengan perempuan. Atau dengan kata lain, mekanisme pasar kerja global lebih menyerap TKI perempuan untuk bekerja di sektor informal. Kondisi seperti ini dapat terjadi karena:

- (a) belum kompetennya TKI perempuan asal Indonesia untuk bekerja pada sektor formal di luar negeri;
- (b) rendahnya kesempatan kerja untuk sektor informal di dalam negeri bagi calon TKI perempuan, sehingga mereka mencari pekerjaan sektor informal di luar negeri;
- (c) dari sisi *demand*, hal ini didorong pula oleh tingginya kebutuhan akan pekerja untuk bekerja pada sektor informal di negara tujuan.

## 2) Perkembangan TKI Menurut Regional Tujuan

Grafik 2.13.  
TKI Menurut Regional Tujuan  
2008-2010



Sumber: Kemnakertrans 2011



Berdasarkan grafik di atas dapat terlihat bahwa menurut regional tujuan, penempatan TKI lebih dominan pada negara-negara di Timur Tengah dan Afrika. Pada tahun 2008, penempatan TKI di kawasan Timur Tengah dan Afrika hanya 261.965 orang. Jumlah ini berada di bawah jumlah penempatan di kawasan Asia Pasifik yang mencapai 311.271 orang. Namun pada tahun 2009 dan 2010 jumlah penempatan di kawasan Timur Tengah dan Afrika ini meningkat terus melampaui jumlah penempatan di kawasan Asia Pasifik. Pada tahun 2009, jumlah penempatan di kawasan Timur Tengah dan Afrika mencapai 375.366 orang dan meningkat menjadi 516.036 orang pada tahun 2010. Secara lebih spesifik, pada tahun 2010 Saudi Arabia tetap menjadi tujuan dominan para TKI yang mencapai jumlah 367.719 orang. Di tahun 2010 pula, Malaysia tetap menjadi Negara dominan penerimaan TKI untuk kawasan Asia Pasifik yang mencapai jumlah 154.202 orang.

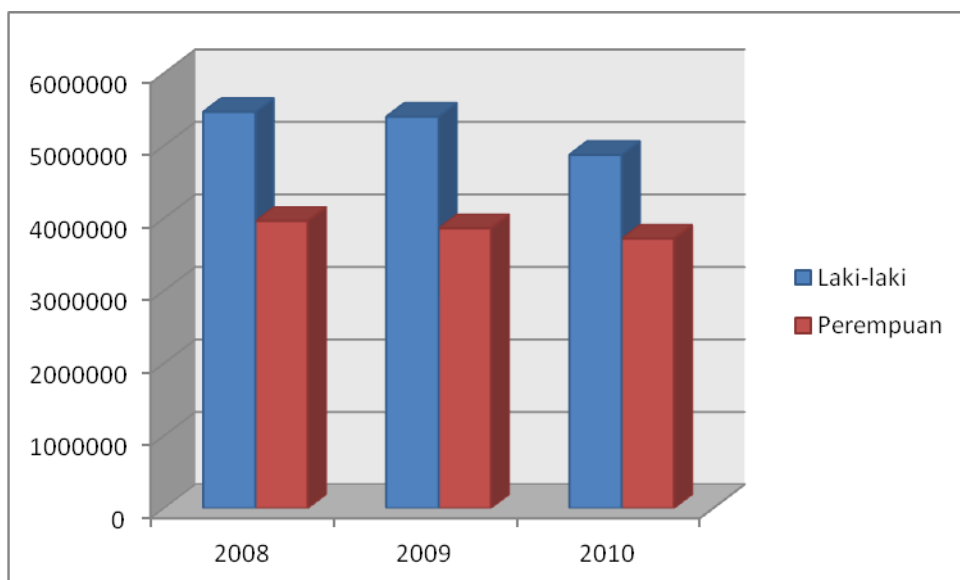
Dikaitkan dengan data TKI menurut jenis kelamin dan status pekerjaan seperti yang telah dipaparkan sebelumnya, maka dapat terlihat sebuah pola bahwa pasca krisis keuangan global pada tahun 2008, kinerja pasar kerja global untuk menyerap TKI di kawasan Asia Pasifik cenderung menurun sedangkan penyerapan TKI di kawasan Timur Tengah dan Afrika tetap meningkat. Namun demikian, peningkatan penyerapan ini hanya terjadi secara signifikan pada TKI berjenis kelamin perempuan yang bekerja di sektor informal. Singkat kata, sektor yang memiliki daya tahan cukup kuat bagi penyerapan tenaga kerja dalam kondisi krisis global adalah sektor informal, khususnya bagi pekerja perempuan.

#### e. Perkembangan Penganggur Terbuka

Penganggur terbuka menurut data BPS terdiri atas mereka yang mencari pekerjaan, mereka yang mempersiapkan usaha, mereka yang tidak mencari pekerjaan karena tidak mungkin mendapatkan pekerjaan, dan mereka yang sudah punya pekerjaan tetapi belum mulai bekerja. Secara umum, tingkat penganggur terbuka selama tahun 2008-2010 secara umum cenderung terus menurun yakni dari 9,39 persen pada tahun 2008 menjadi 8,96 persen pada tahun 2009 dan 8,32 persen pada tahun 2010. Ditinjau dari beberapa segi, tingkat pengangguran terbuka memiliki karakteristik sebagai berikut.

## 1) Penganggur Menurut Jenis Kelamin

Grafik 2.14  
Jumlah Pengangguran Terbuka Menurut Jenis Kelamin  
2008-2010



Sumber: Sakernas, BPS.

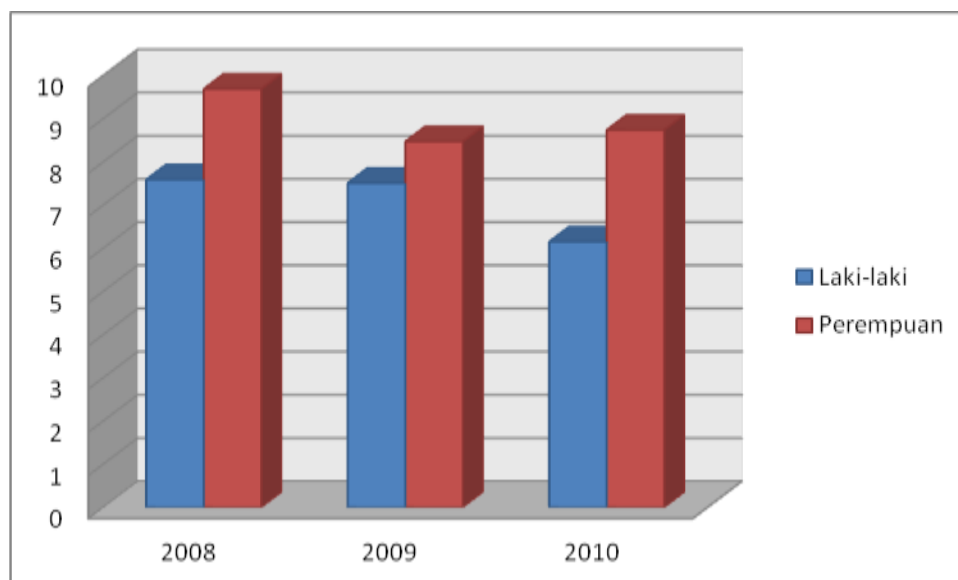
Jika dilihat menurut jenis kelamin, selama tahun 2008-2010 perubahan jumlah penganggur laki-laki dan perempuan memiliki pola yang sama dengan perubahan penganggur yang pada umumnya cenderung menurun. Secara kuantitas jumlah penganggur laki-laki dibanding penganggur perempuan tidak menunjukkan perbedaan yang mencolok, meskipun jumlah penganggur laki-laki lebih dominan daripada penganggur perempuan. Pada tahun 2008 penganggur laki-laki sebesar 5,47 juta orang. Jumlah ini menurun menjadi 4,87 juta orang pada tahun 2010.

Namun demikian, jika dilihat secara persentase dan dibandingkan dengan tahun 2008 yang hanya mencapai 42,02 persen, maka persentase penganggur perempuan cenderung meningkat di tahun 2010 yang mencapai 43,27 persen. Ini menggambarkan bahwa angkatan kerja perempuan sedikit lebih sulit mendapatkan pekerjaan jika dibandingkan dengan laki-laki.

Tingkat penganggur terbuka (TPT) menurut jenis kelamin tahun 2008-2010 menunjukkan angka penurunan setiap tahun, namun yang paling besar penurunan jumlah tingkat penganggur terbuka pada jenis kelamin laki-laki dibandingkan dengan perempuan. Tahun 2009 TPT yang berjenis kelamin laki-laki sebesar 7,51% dan yang berjenis kelamin perempuan sebesar 8,47 %. TPT tahun 2010 mengalami penurunan, sehingga menjadi 7,14 %, TPT perempuan mengalami sedikit peningkatan sehingga menjadi 8,74 %, sedangkan TPT laki-laki menurun menjadi 6,15 %.

Hal demikian memperkuat pernyataan pada alinea sebelumnya bahwa perempuan lebih sulit mendapat pekerjaan.

Grafik 2.15  
Tingkat Pengangguran Terbuka (TPT) Menurut Jenis Kelamin  
Tahun 2008-2010 (%)

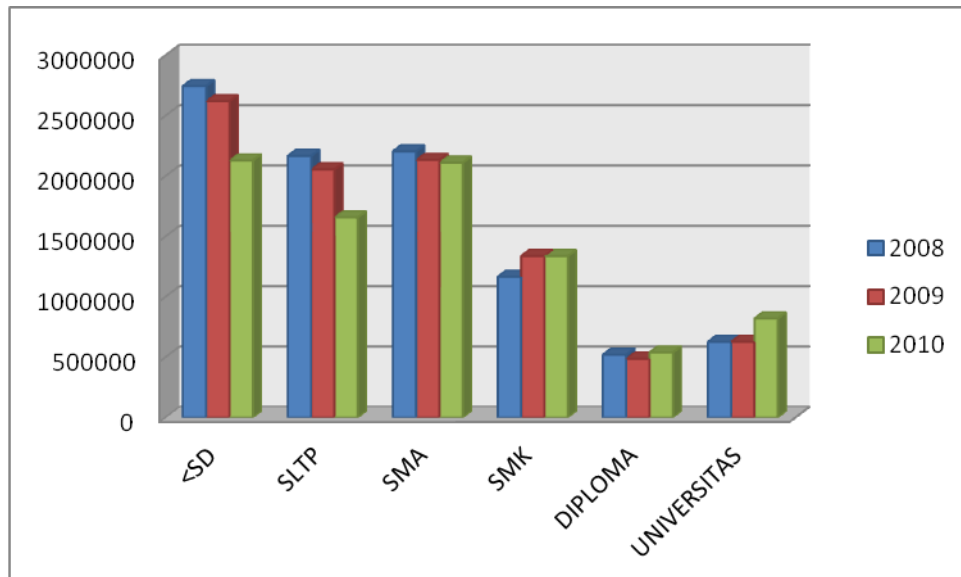


Sumber: Sakernas, BPS.

## 2) Penganggur Menurut Tingkat Pendidikan

Dari tahun 2008-2010, pengangguran terbuka menurut tingkat pendidikan secara umum dan berturut-turut berada pada tingkat pendidikan SD, SMA, SLTP, SMK, Universitas dan Diploma. Dari tahun 2008 hingga 2010, pengangguran terbuka untuk tingkat pendidikan SD cenderung paling besar dibandingkan dengan tingkat pendidikan lain, namun memiliki tren yang terus menurun. Pada tahun 2008, pengangguran terbuka untuk tingkat pendidikan SD sebanyak 2,74 juta orang. Jumlah ini menurun menjadi 2,62 juta orang pada tahun 2009 dan 2,13 juta orang pada tahun 2010. Tren pengangguran terbuka yang terus menurun ini juga dimiliki oleh tingkat pendidikan SLTP.

Grafik 2.16.  
 Jumlah Pengangguran Terbuka  
 Menurut Pendidikan Tertinggi yang Ditamatkan,  
 2008-2010

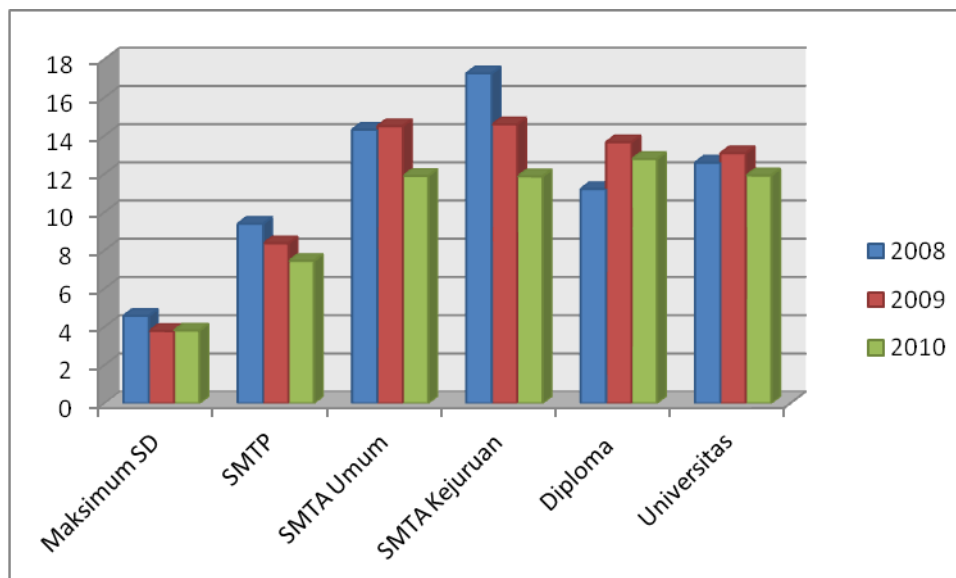


Sumber: Sakernas, BPS.

Sementara itu di sisi lain, jumlah pengangguran terbuka paling rendah dari tahun 2008 hingga 2010 tetap berada pada tingkat pendidikan diploma dan dengan tren yang fluktuatif. Pada tahun 2008, jumlah pengangguran terbuka untuk tingkat pendidikan diploma sebanyak 0,52 juta orang. Jumlah ini menurun menjadi 0,49 juta orang pada tahun 2009 dan naik kembali menjadi 0,54 juta orang pada tahun 2010. Data-data ini menunjukkan fenomena bahwa lapangan kerja yang tersedia pada periode tersebut, cukup akomodatif untuk menyerap tenaga kerja dengan latar belakang pendidikan Sekolah Dasar, SLTP dan SMA. Namun di sisi lain, untuk tingkat pendidikan SMK dan Universitas masih belum atau kurang akomodatif.

Tingkat pengangguran terbuka (TPT) menurut tingkat pendidikan tahun 2008-2010 menunjukkan angka penurunan berfluktuasi mulai dari pendidikan SD sampai dengan pendidikan tinggi. Kondisi tersebut menunjukkan meningkatnya kualitas dan ketrampilan angkatan kerja. Pada tahun 2009 TPT yang berpendidikan SD sebesar 3,78 %naik menjadi sebesar 3,81 %pada tahun 2010. Pada tahun tersebut terlihat bahwa TPT yang paling tinggi adalah SMTA Kejuruan. TPT selama tahun 2009-2010 seluruh tingkat pendidikan mengalami penurunan, namun TPT yang terbesar bergeser dari SMTA kejuruan ke lulusan Diploma, yakni mencapai sebesar 12,78 %, selain lulusan Diploma, lulusan Universitas merupakan TPT terbesar kedua, yakni mencapai sebesar 11,92 %.

Grafik 2.17  
Tingkat Pengangguran Terbuka (TPT)  
Menurut Tingkat Pendidikan  
2008-2010 (%)



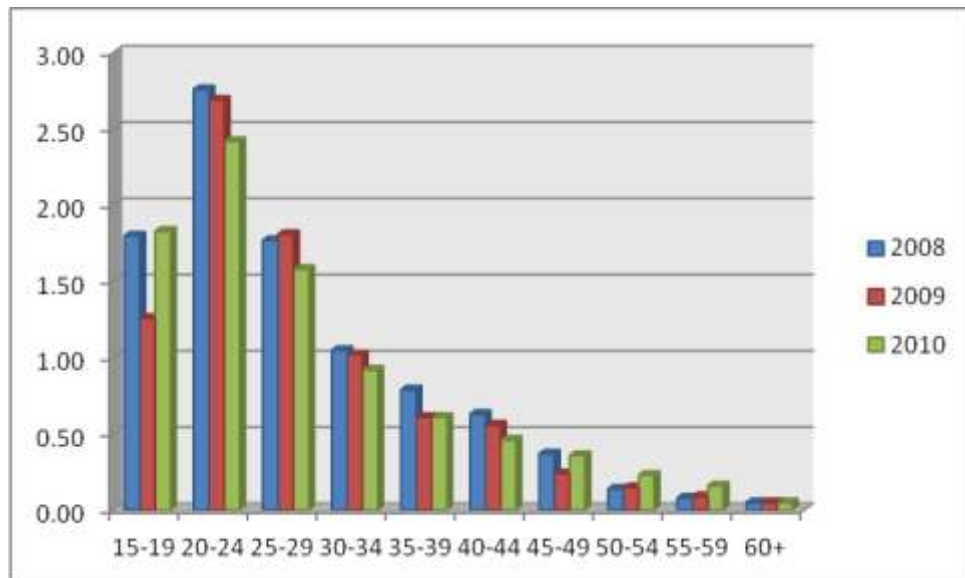
Sumber: Sakernas, BPS.

### 3) Penganggur Menurut Golongan Umur

Secara umum, komposisi penganggur terbuka selama periode 2008-2010 didominasi oleh golongan umur muda, yakni umur 15-19 tahun, 20-24 tahun dan 25-29 tahun. Di antara kelompok umur tersebut, golongan 20-24 tahun adalah yang paling besar jumlahnya, namun memiliki tren yang terus menurun. Pada tahun 2008, jumlah golongan umur ini mencapai 2,76 juta orang. Angka ini menurun pada tahun 2009 dan 2010 yang masing-masing berada pada kisaran 2,69 dan 2,42 juta orang.

Penurunan angka pengangguran ini secara umum juga meliputi semua kelompok umur. Hal tersebut mengindikasikan bahwa seiring pertumbuhan ekonomi yang cukup baik pada periode tersebut, maka penyerapan tenaga kerja juga semakin meningkat. Dengan semakin membaiknya kondisi perekonomian di masa-masa mendatang, maka diperkirakan angka pengangguran ini akan terus menurun.

Grafik 2.18  
 Jumlah Penganggur Menurut Golongan Umur  
 2008-2010 (dalam juta)

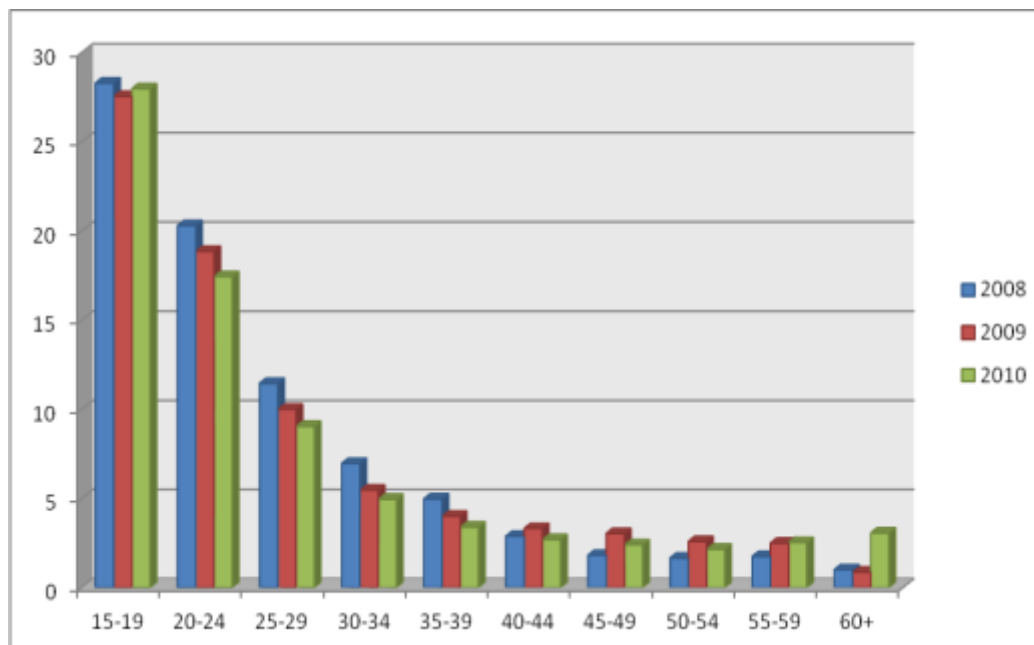


Sumber: Sakernas, BPS.

Berdasarkan golongan umur, kecenderungannya adalah semakin tinggi umur angkatan kerja semakin rendah pula TPTnya. Dilihat dari tingkat pengangguran terbuka secara nasional dari tahun 2008-2010 pada golongan umur 15-24 tahun merupakan penduduk usia sekolah yang selayaknya melakukan kegiatan pendidikan menengah sampai pendidikan tinggi, serta pada dasarnya bahwa golongan umur tersebut memang masih harus menempuh dunia pendidikan yang belum siap untuk memasuki pasar kerja.

TPT tahun 2008-2010 mengalami penurunan setiap tahun antara, 15-24 tahun dan 25-34 tahun, sedangkan pada golongan umur antara 55-60+ tahun mengalami kenaikan yang cukup signifikan. Dari kondisi tersebut terlihat bahwa golongan usia produktif menunjukkan kecenderungan jumlah TPT nya diperkirakan akan terus mengalami penurunan yang mungkin disebabkan oleh membaiknya kondisi perekonomian nasional, sehingga investasi terus mengalami penambahan yang membutuhkan tenaga kerja, serta mempunyai dampak terhadap menurunnya tingkat pengangguran.

Grafik 2.19  
Tingkat Penganggur Terbuka (TPT)  
Menurut Golongan Umur  
2008-2010 (%)



Sumber: Sakernas, BPS.

#### 4) Penganggur Menurut Provinsi

Persebaran penganggur menurut provinsi memiliki pola yang hampir sama dengan persebaran penduduk usia kerja, angkatan kerja dan penduduk yang bekerja, yakni terkonsentrasi di Pulau Jawa, terutama di beberapa provinsi seperti Jawa Barat, Jawa Tengah dan Jawa Timur. Jumlah penganggur di Provinsi Jawa Barat merupakan yang terbesar di Indonesia selama tahun 2008-2010, meskipun jumlahnya cenderung menurun. Pada tahun 2008 penganggur di provinsi ini mencapai 2,26 juta orang lebih. Angka ini menurun pada tahun 2009 dan 2010 menjadi 2,26 juta orang dan 2,03 juta orang.

Di sisi lain, Provinsi Sulawesi Barat merupakan provinsi dengan jumlah penganggur paling kecil dan memiliki tren yang terus menurun. Pada tahun 2008 jumlahnya hanya sebanyak 27,15 ribu orang. Jumlah ini menurun menjadi 25,39 ribu orang pada tahun 2009 dan 22,41 ribu orang pada tahun 2010.

Pada tahun 2010 Tingkat penganggur terbuka (TPT) paling besar terdapat di Provinsi Banten, yakni mencapai 14,15 persen, paling besar ke dua DKI Jakarta, yakni mencapai sebesar 11,32 persen, dan paling besar ke tiga adalah Provinsi Jawa Barat, yakni mencapai sebesar 10,57 persen. Sedangkan TPT terendah pada tahun 2010 adalah Provinsi Nusa Tenggara Timur (3,49 %).



Tabel 2.3.  
Jumlah dan Tingkat Penganggur Menurut Provinsi  
2008-2010

Provinsi	2008		2009		2010	
	Nomoinal	TPT( %)	Nomoinal	TPT( %)	Nomoinal	TPT( %)
NAD	163.868	9,20	173.624	9,31	166.275	8,56
Sumatera Utara	566.478	9,55	521.643	8,25	512.825	8,01
Sumatera Barat	206.740	9,73	172.253	7,90	172.084	7,57
Riau	208.931	9,35	206.471	8,96	169.164	7,21
Jambi	74.222	5,91	69.857	5,20	60.055	4,45
Sumatera Selatan	292.054	8,45	292.234	8,38	237.118	6,55
Bengkulu	33.285	3,98	46.054	5,31	35.677	4,06
Lampung	230.388	6,30	230.942	6,18	223.486	5,95
Bangka Belitung	29.017	5,79	26.817	4,82	23.324	4,24
Kepulauan Riau	55.378	8,49	52.237	7,81	50.729	7,21
DKI Jakarta	504.132	11,06	570.562	11,99	537.468	11,32
Jawa Barat	2.262.407	12,28	2.257.660	11,85	2.031.550	10,57
Jawa Tengah	1.234.645	7,12	1.208.671	7,28	1.174.897	6,86
D.I. Yogyakarta	119.785	6,04	122.972	6,00	124.379	6,02
Jawa Timur	1.255.885	6,24	1.193.552	5,87	1.011.950	4,91
Banten	601.836	14,15	663.895	14,90	627.828	14,13
Bali	95.512	4,56	60.405	2,93	75.635	3,57
Nusa Tenggara Barat	107.795	5,20	124.940	6,12	122.837	5,78
Nusa Tenggara Timur	81.766	3,70	65.160	2,78	83.324	3,49
Kalimantan Barat	140.561	6,49	127.186	5,63	125.188	5,50
Kalimantan Tengah	51.620	4,79	49.008	4,53	42.731	3,88
Kalimantan Selatan	118.374	6,91	118.406	6,75	108.745	5,89
Kalimantan Timur	142.506	11,41	165.087	11,09	160.477	10,45
Sulawesi Utara	129.302	12,35	114.528	10,63	112.608	10,48
Sulawesi Tengah	88.430	7,25	63.154	5,11	62.964	4,89
Sulawesi Selatan	343.764	10,49	296.559	8,74	284.370	7,99
Sulawesi Tenggara	58.253	6,05	53.067	5,38	49.297	4,77
Gorontalo	29.809	7,04	23.429	5,06	24.479	5,05
Sulawesi Barat	27.149	5,68	25.393	4,92	22.408	4,10
Maluku	61.231	11,05	61.194	10,38	57.041	9,13
Maluku Utara	29.338	7,03	29.117	6,61	25.451	6,03
Papua Barat	32.000	9,30	27.864	7,73	28.559	7,77
Papua	51.129	4,85	45.023	4,13	47.567	4,08
<b>JUMLAH</b>	<b>9.427.590</b>	<b>8,46</b>	<b>9.258.964</b>	<b>8,14</b>	<b>8.592.490</b>	<b>7,41</b>

Sumber: Sakernas, BPS.

## 2. Tantangan Ketenagakerjaan

Tantangan ketenagakerjaan ke depan diperkirakan semakin berat dan kompleks. Kualitas angkatan kerja diperkirakan semakin meningkat sehingga menuntut adanya pelayanan pasar kerja yang mudah dan murah, serta tersedianya kesempatan kerja yang sesuai dengan tingkat pendidikan tenaga kerja yang ada. Selain itu, dengan semakin terbukanya pasar bebas maka upaya peningkatan kualitas agar mampu bersaing di pasar internasional maupun pasar dalam negeri menjadi hal yang wajib dilakukan. Industrialisasi ke depan juga diperkirakan akan semakin berkembang seiring dengan perkembangan teknologi. Untuk itu, perlindungan tenaga kerja dituntut untuk sesuai dengan perkembangan tersebut. Tantangan ketenagakerjaan diuraikan sebagai berikut:

## A. Pendidikan Angkatan Kerja

Komposisi pendidikan angkatan kerja yang berpendidikan setingkat SD pada tahun 2008 sekitar 50 persen. Dalam 20 tahun ke depan, berkat program pemerintah dalam bidang pendidikan, maka angkatan kerja yang berpendidikan SMP hingga SMU diperkirakan akan lebih dominan. Perubahan latar belakang pendidikan tenaga kerja ini tentu akan mengakibatkan perubahan pada pola-pola pembangunan bidang ketenagakerjaan. Dengan demikian, pembangunan bidang ketenagakerjaan pada masa depan dituntut untuk mampu tumbuh dan berkembang agar mampu menyediakan lapangan kerja yang layak dan sesuai dengan perkembangan angkatan kerja.

## B. *Link And Match* di Dunia Kerja

Hingga saat ini, kebutuhan pasar kerja masih saja diwarnai oleh ketidaksesuaian dengan tenaga kerja yang tersedia, baik dari segi pendidikan, pengetahuan, keterampilan, dll. Kondisi yang demikian, tentu akan berakibat pada kurang baiknya kinerja kelembagaan pasar kerja Indonesia sehingga menjadi salah satu hambatan bagi proses penanaman investasi. Pada gilirannya, hal tersebut akan mengakibatkan munculnya pengangguran, kurang meningkatnya produktivitas tenaga kerja yang ada di Indonesia, rendahnya daya saing dan kurangnya kontribusi untuk pertumbuhan ekonomi nasional. Berdasarkan keadaan yang seperti itu, maka tantangan pembangunan bidang ketenagakerjaan pada masa mendatang adalah bagaimana meningkatkan kinerja program pelatihan dan penempatan tenaga kerja agar sesuai dengan kebutuhan pasar kerja.

## C. Globalisasi

Dengan semakin derasnya arus globalisasi, standar ketenagakerjaan yang bersifat universal yang menghargai hak-hak dasar pekerja sebagaimana tercantum dalam Konvensi *International Labour Organization* (ILO) maupun berbagai lembaga internasional lainnya semestinya diadopsi dalam peraturan perundang-undangan nasional. Selain itu, hambatan bebas tarif yang diberlakukan bagi semua negara anggota ASEAN dalam era globalisasi ini telah memicu persaingan yang sangat kompetitif di antara negara-negara tersebut.

Dalam konteks yang demikian, kondisi hubungan industrial tidak statis melainkan berkembang dari waktu ke waktu. Arus globalisasi menuntut hadirnya paradigma baru dalam pelaksanaan hubungan industrial dan jaminan sosial, kesiapan dunia usaha, kesiapan pihak pekerja/buruh dan pemerintah sendiri. Untuk dapat bersaing di pasar global, pengusaha harus dapat beradaptasi dengan cepat terhadap perubahan-perubahan dunia usaha yang terkadang dapat merugikan pekerja. Sementara itu, pekerja juga menginginkan peningkatan dan perlindungan tenaga kerja serta perbaikan syarat-syarat kerja. Namun, apabila tuntutan tersebut berlebihan maka hal tersebut dapat mengancam kelangsungan usaha dan menurunkan daya saing perusahaan.

Menghadapi hal tersebut, pemerintah dituntut untuk dapat membuat kebijakan yang fleksibel yang mampu mengakomodasikan keinginan-keinginan unsur pekerja dan pengusaha dalam rangka menciptakan hubungan industrial yang kondusif bagi peningkatan produktivitas kerja, kesejahteraan pekerja dan keluarganya, yang pada gilirannya dapat meningkatkan daya saing perusahaan dan mendorong pertumbuhan ekonomi dan penghasilan masyarakat secara berkesinambungan.

Dalam hal penempatan serta pelatihan dan produktivitas, pada konteks globalisasi ini diperlukan pembinaan yang mampu mendorong pembangunan ketenagakerjaan yang berdaya saing global, dan mendorong penempatan Tenaga Kerja Indonesia di sektor formal dalam perekonomian global.

#### D. Penduduk Usia Produktif Yang Relatif Besar

Dalam 20 tahun mendatang, Indonesia menghadapi tekanan jumlah penduduk yang makin besar. Jumlah penduduk yang pada tahun 2008 sebesar 226,7 Juta orang, diperkirakan meningkat mencapai sekitar 274 juta orang pada tahun 2025 (Bappenas, 2008). Dalam periode tersebut, angkatan kerja diperkirakan meningkat hampir dua kali lipat jumlahnya dari kondisi saat ini. Meskipun demikian, pengendalian kuantitas dan laju pertumbuhan penduduk penting untuk diperhatikan demi menciptakan penduduk tumbuh dengan seimbang, yang ditandai dengan jumlah penduduk usia produktif lebih besar daripada jumlah penduduk usia non-produktif. Besarnya penduduk usia produktif tersebut perlu dimanfaatkan secara optimal untuk meningkatkan kualitas, daya saing, dan kesejahteraan tenaga kerja.

#### E. Belum Kondusifnya Lingkungan Usaha

Ketenangan dalam berusaha tentu akan membawa dampak yang baik bagi perekonomian Indonesia. Akan tetapi, hingga saat ini masih terdapat berbagai permasalahan dalam upaya penciptaan lingkungan usaha yang kondusif, terutama persoalan hubungan industrial. Perselisihan antara pengusaha dan pekerja dalam hal pengupahan, kondisi kerja, jaminan sosial, berbagai pungutan tidak resmi, dll, masih kerap terjadi. Hal ini tentu akan membawa implikasi negatif bagi upaya untuk meningkatkan kondusifitas lingkungan usaha. Padahal dalam era sekarang ini, lingkungan usaha yang kondusif wajib diciptakan untuk meningkatkan daya saing dengan negara-negara lain dalam menarik investasi, sehingga dapat memacu pembangunan ekonomi nasional. Berdasarkan kondisi yang demikian, maka yang menjadi tantangan ke depan bagi pembangunan bidang ketenagakerjaan adalah bagaimana memantapkan upaya dialog dan kerjasama diantara para pelaku industrial melalui mekanisme kelembagaan bipartit dan tripartit.

## F. Rendahnya Pemahaman Terhadap Regulasi Ketenagakerjaan dan Penerapan Kesehatan dan Keselamatan Kerja

Penerapan dan penegakkan hukum ketenagakerjaan di Indonesia sampai saat ini masih tergolong lemah. Hal ini dapat diindikasikan dari masih tingginya angka pelanggaran normatif ketenagakerjaan, meliputi pelanggaran Norma Pelatihan, pelanggaran Norma Penempatan Tenaga Kerja Luar Negeri, pelanggaran penerapan norma-norma kerja, pelanggaran norma kerja perempuan dan anak, pelanggaran norma pengupahan, pelanggaran norma hubungan kerja, pelanggaran norma keselamatan dan kesehatan kerja, belum optimalnya pelaksanaan jaminan sosial tenaga kerja dan masih tingginya angka kecelakaan kerja.

Kompleksitas masalah juga semakin diperumit lemahnya pemahaman implementasi otonomi daerah dalam konteks regulasi ketenagakerjaan sehingga menyebabkan arus komunikasi dan rentang kendali antara pusat dan daerah kurang optimal. Selain itu, lemahnya sistem informasi dan pelaporan pelaksanaan pengawasan ketenagakerjaan juga menghambat mekanisme komunikasi untuk meningkatkan pemahaman terhadap regulasi ketenagakerjaan dan penerapan kesehatan dan keselamatan kerja (K3).

Berdasarkan hal tersebut, maka tantangan pembangunan bidang ketenagakerjaan adalah bagaimana menanamkan pemahaman akan pentingnya penegakkan dan implementasi regulasi ketenagakerjaan dan K3. Hal tersebut, selain meningkatkan harkat, martabat dan hak-hak pekerja, pada gilirannya juga akan membantu menciptakan hubungan industrial yang harmonis serta iklim usaha yang kondusif.

## G. Sumber Daya Manusia Pelaksana Ketenagakerjaan

Sumber daya manusia pelaksana ketenagakerjaan merupakan pegawai instansi pemerintah yang bertugas menegakan peraturan perUndang-Undangan ketenagakerjaan, pendorong dan pencipta kesempatan kerja baru, meningkatkan kualitas pencari kerja, menempatkan tenaga kerja, melindungi tenaga kerja dan lain sebagainya, ke depan akan mengalami permasalahan-permasalahan. Permasalahan ini timbul karena:

- 1) tingginya perputaran pegawai (*labor turn over*) baik dari lingkungan kerja maupun dari luar lingkungan kerja;
- 2) banyaknya penempatan pegawai tidak sesuai dengan keahliannya;
- 3) lambatnya pembinaan pejabat yang bersifat teknis;
- 4) banyaknya jabatan yang bersifat teknis dibiarkan kosong dan sebagainya.

Hal ini semua akan berdampak pada kualitas pekerjaan ketenagakerjaan, karena memerlukan waktu untuk belajar pegawai yang baru masuk dilingkungan ketenagakerjaan atau malah salah satu fungsi tidak dikerjakan sama sekali akibat tidak adanya pegawai yang bersifat teknis.

Dengan melihat permasalahan tersebut, selayaknya menjadi perhatian pemerintah pusat dan pemerintah daerah dalam melakukan pembinaan terhadap sumber daya manusia pelaksana ketenagakerjaan.

## B. Ketransmigrasian

### 1. Kondisi Umum

Bagi bangsa Indonesia, perpindahan (*mobilitas*) penduduk untuk menetap di suatu tempat yang baru telah lama dikenal. Namun demikian, perpindahan tersebut masih bersifat alamiah dan reaktif sehingga belum terdapat konsep dan perencanaan yang jelas. Awal mula terjadinya perpindahan penduduk secara terencana dan terorganisir terjadi pada Bulan November 1905. Berdasarkan catatan M. Amral Sjamsu dalam buku *Dari Kolonisasi Ke Transmigrasi* (1960), pada waktu itu sekitar 155 Keluarga dari Pulau Jawa didatangkan di desa Gedong Tataan Karesidenan Lampung. Saat itu perpindahan penduduk dilaksanakan oleh Pemerintah Hindia Belanda, sehingga jelas dilatar-belakangi oleh kepentingan mereka. Istilah yang digunakan terhadap fenomena perpindahan penduduk ini adalah Kolonisasi, suatu konotasi yang dekat dengan konteks penjajahan.

Kolonisasi yang diselenggarakan oleh Pemerintah Hindia Belanda dari tahun 1905-1941 berhasil memindah-tempatkan kolonis sejumlah 173.959 jiwa. Terdapat berbagai sistem penyelenggaraan kolonis ini. Pertama, pada tahun 1905-1911 diterapkan sistem cuma-cuma. Dalam sistem ini setiap kolonis diberikan bantuan berbagai keperluan secara cuma-cuma. Namun, Pemerintah Hindia Belanda merasakan keborosan pendanaan dalam penyelenggaraan sistem tersebut. Oleh karena itu, kedua, mulai tahun 1912 sistem yang diterapkan berubah dengan sistem pinjam. Pada masa ini para kolonis tidak lagi mendapat bantuan cuma-cuma dari Pemerintah, tetapi mereka harus membayar kembali biaya yang diperlukan kepada Bank Rakyat di Lampung yang selanjutnya dikenal dengan Bank Kolonisasi. Penyelenggaraan kolonisasi dengan sistem utang yang berlangsung sampai tahun 1922 namun tidak berjalan lancar. Sistem ini dimulai lagi tahun 1928 dan akhirnya berhenti kembali. Pada tahun 1932 pinjaman tidak lagi diberikan, bahkan Bank Rakyat Lampung (Bank Kolonisasi) ditutup pada tahun 1929 karena defisit.

Ketiga, Mulai tahun 1932 kolonisasi harus mengusahakan sendiri semua biaya yang diperlukan dengan sistem bawon. Pada masa ini, para kolonis membiayai keperluannya dengan bekerja pada para kolonis lama. Mereka sama sekali tidak diberikan bantuan oleh Pemerintah, bahkan bantuan obat akibat serangan malaria pun tidak boleh dibantu. Akibatnya, tahun 1929 tidak kurang dari 662 orang meninggal akibat serangan malaria. Sejak itu tak terdengar lagi bagaimana perkembangan kolonisasi itu. Tidak banyak data dan tulisan menyangkut kolonisasi, baik di Lampung maupun di daerah lain. Namun yang jelas, dampak positif memang dirasakan setelah kolonisasi itu hampir dua generasi. Sisa-sisa kolonisasi itu saat ini masih tampak jelas, yaitu tumbuh dan



berkembangnya pusat-pusat pertumbuhan seperti kawasan Metro (sekarang Kota Metro) di Provinsi Lampung, kawasan Bengkulu bagian utara (sekarang kota Argamakmur menjadi ibukota Kabupaten Bengkulu Utara) di Provinsi Bengkulu, dan beberapa kawasan lain di seluruh Indonesia. Itu semua adalah salah satu bukti sejarah, bahwa mobilitas penduduk diperlukan bagi Negara Kepulauan seperti Indonesia ini.

Memperhatikan sejarah perkembangannya di Indonesia, diakui atau tidak, transmigrasi adalah metamorphose dari kolonisasi yang dirancang dan dikembangkan oleh Pemerintah Hindia Belanda ketika menjajah Indonesia. Namun falsafah yang melatarbelakangi, landasan, dan tujuannya berbeda. Kolonisasi dilatar-belakangi oleh niat mencari buruh murah untuk kepentingan perusahaan perkebunan milik penjajah. Dalam perjalanan selanjutnya, Kolonisasi dikemas ke dalam Politik Etik (emigrasi, edukasi, dan irigasi) sebagai balas budi Pemerintah Hindia Belanda kepada Bumiputera. Sementara transmigrasi didasarkan kepada suatu kesadaran atas besarnya potensi dan keragaman sumberdaya bangsa sebagai modal dasar untuk memajukan kesejahteraan umum dan mencerdaskan kehidupan bangsa. Oleh karena itu, perpindahan penduduk yang melatarbelakangi pembangunan transmigrasi pada awal kemerdekaan sebenarnya merupakan suatu kesadaran bersama untuk memanfaatkan, mengolah, dan mengembangkan seluruh potensi sumberdaya bangsa sebagai pengamalan Pancasila. Artinya, sejak awal gagasan besar transmigrasi sebenarnya telah diarahkan pada upaya pemanfaatan, pengolahan, dan pengembangan dua potensi besar sumberdaya, yaitu:

- a. potensi sumberdaya alam; dan
- b. potensi sumberdaya manusia.

Itu semua adalah cita-cita jauh ke depan yang melatarbelakangi gagasan transmigrasi sebagai salah satu pendekatan pembangunan dalam kerangka “melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia” sebagaimana amanat pembukaan UUD 1945. Bentuk perlindungan kepada segenap bangsa diwujudkan melalui penataan persebaran penduduk yang serasi dan seimbang sesuai dengan daya dukung alam dan daya tampung lingkungan dengan mengakui hak setiap orang untuk bermigrasi. Melalui penataan persebaran penduduk, masyarakat memperoleh akses untuk mendapatkan ruang tempat tinggal, tempat bekerja dan berusaha di seluruh wilayah Indonesia secara berkeadilan. Sedangkan bentuk perlindungan kepada seluruh tumpah darah diwujudkan melalui pengembangan potensi sumberdaya wilayah di seluruh tanah tumpah darah Indonesia dengan membangun kawasan transmigrasi menjadi klaster-klaster sistem pengembangan ekonomi wilayah (terutama di luar pulau Jawa). Terbentuknya klaster-klaster pengembangan ekonomi wilayah yang merata ke seluruh tanah air diharapkan dapat menjadi motor penggerak pembangunan daerah untuk meningkatkan daya saing daerah. Sejalan dengan makna filosofis transmigrasi tersebut, maka UU Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara menegaskan bahwa transmigrasi merupakan salah satu urusan pemerintahan yang ruang lingkupnya disebutkan dalam UUD 1945.

Demikian strategisnya peran transmigrasi dalam pembangunan Indonesia, maka sebagai landasan pijak dalam merumuskan arahan jangka panjang yang visioner, perlu menemukenali dinamika proses pelaksanaan transmigrasi selama ini serta berbagai kondisi umum Indonesia saat ini, baik kondisi yang potensial menjadi kekuatan maupun persoalan yang dihadapi saat ini dan yang akan datang. Kondisi umum tersebut digambarkan sebagai berikut:

a. Pelaksanaan Transmigrasi sd. Tahun 2010

Sejak dikembangkan tahun 1950 sampai dengan tahun 2010, transmigrasi dirasakan sebagai salah satu program unggulan yang telah memberikan kontribusi cukup besar dalam pembangunan Indonesia. Sampai dengan tahun 2010, melalui transmigrasi berhasil dibangun dan dikembangkan sekitar 3.325 permukiman menjadi Desa baru yang telah memberikan kontribusi bagi tumbuh dan berkembangnya 235 Kecamatan baru dan 89 Kabupaten baru. Jika kondisi ini dikaitkan dengan maraknya pemekaran daerah otonom akhir-akhir ini, kiranya dapat diyakini bahwa hal itu terjadi antara lain atas dukungan kinerja pembangunan transmigrasi. Selain itu, transmigrasi juga telah memberikan ruang tempat tinggal, tempat bekerja dan berusaha secara langsung bagi lebih dari 2,9 juta keluarga penduduk Indonesia, baik penduduk setempat yang wilayah tempat tinggalnya dikembangkan melalui transmigrasi, maupun penduduk yang pindah dari daerah-daerah yang menghadapi beban tekanan kependudukan. Perpindahan penduduk tersebut telah memberikan kontribusi bagi terlaksananya penataan lingkungan di daerah asal transmigran, seperti pembangunan waduk Gajah Mungkur di Wonogiri dan waduk Mrica di Jawa Tengah, waduk Kedungombo di Boyolali, Jawa Tengah, waduk Saguling di Jawa Barat, penananganan daerah bencana Gunung Galunggung di Jawa Barat, Gunung Semeru di Jawa Timur, Bandar Udara Internasional Soekarno-Hatta di Jakarta dan sebagainya. Persoalannya, berbagai bukti adanya kontribusi transmigrasi itu baru dirasakan dalam kurun waktu yang cukup lama (antara 25-30 tahun) karena transmigrasi merupakan proses investasi jangka panjang dengan basis usaha SDA yang tergolong *slow yielding project*.

Dalam upaya “mempersingkat” waktu terbentuknya pusat pertumbuhan, mulai tahun 2007 dikembangkan konsep transmigrasi dengan skema Kota Terpadu Mandiri (KTM) yang umumnya diarahkan untuk revitalisasi kawasan transmigrasi yang pertumbuhannya dianggap lambat. Konsep transmigrasi dengan skema KTM tersebut merupakan upaya menggerakkan pengembangan ekonomi daerah yang diawali dengan pengembangan pusat-pusat pertumbuhan yang bersifat lokal, yang diharapkan akan berkembang ke skala regional maupun nasional dan internasional, melalui tahapan-tahapan yang dimulai dengan pusat pertumbuhan lokal, pengembangan klaster komoditas/industri sampai akhirnya terjadi proses aglomerasi di satu wilayah, yang selanjutnya memberikan efek pengganda bagi perkembangan daerah sekitarnya. Dengan diundangkannya UU No. 29 Tahun 2009 tentang Perubahan



Atas UU No. 15 Tahun 1997 tentang Ketransmigrasian, pengembangan transmigrasi dengan skema KTM dibakukan menjadi bagian dari kawasan transmigrasi sebagai Kawasan Perkotaan Baru (KPB) sejalan dengan PP Nomor 34 Tahun 2009 tentang Pengelolaan Kawasan Perkotaan. Sampai dengan akhir tahun 2010, rintisan pembangunan kawasan perkotaan baru melalui skema KTM telah dilaksanakan di 44 kawasan pada 22 provinsi, yang harus dilanjutkan pada periode berikutnya. Sejumlah 44 KTM tersebut meliputi 14 kawasan di Pulau Sumatera (Provinsi NAD, Sumbar, Riau, Jambi, Bengkulu, Sumsel, dan Lampung), 10 kawasan di pulau Kalimantan (Provinsi Kalimantan Barat, Kalimantan Timur, dan Kalimantan Selatan), 12 kawasan pulau Sulawesi (Provinsi Gorontalo, Sulawesi Tengah, Sulawesi Barat, Sulawesi Selatan, dan Sulawesi Tenggara), 1 kawasan di Provinsi Maluku Utara, 1 kawasan di Provinsi Maluku, 3 kawasan di Provinsi Papua, 1 kawasan di Provinsi NTT, dan 2 kawasan di Provinsi NTB.

Dibalik berbagai keberhasilan itu, juga terdapat berbagai kelemahan yang seringkali menimbulkan persepsi negatif yang berdampak pada munculnya kritik dan (bahkan) penolakan dari berbagai kalangan masyarakat. Bahkan sejak reformasi tahun 1999, polemik tentang keberadaan transmigrasi terus berkembang dan seringkali semakin frontal. Ada sebagian pihak yang menolak dan karenanya menghendaki transmigrasi dihentikan, tetapi tidak sedikit pula yang menyatakan bahwa transmigrasi merupakan suatu keharusan bagi Indonesia, sebuah negara kepulauan dengan penduduk yang timpang. Perbedaan pendapat dan cara pandang demikian adalah wajar, sepanjang memiliki alasan pembenar yang realistis, dapat dipertanggungjawabkan dan berorientasi pada pemenuhan kepentingan masyarakat. Sayangnya, polemik penolakan dan dukungan yang berkembang seringkali bersifat parsial, subyektif, dan cenderung sarat dengan kepentingan sesaat yang emosional sehingga kurang memberikan gambaran secara holistik dan komprehensif.

Terlepas dari polemik yang berkembang, harus diakui bahwa transmigrasi adalah pendekatan pembangunan yang “unik dan khas Indonesia” dengan spektrum sangat luas dan kompleks. Luasnya spektrum itu seringkali mewarnai pandangan berbagai kalangan (akademisi, peneliti, pemerhati, dan berbagai organisasi kemasyarakatan) dengan sudut pandang yang beragam, walaupun pada umumnya mereka sependapat bahwa dalam batas-batas tertentu pembangunan transmigrasi mempunyai kontribusi yang signifikan terhadap pembangunan nasional. Di sisi lain, banyak kalangan juga sependapat bahwa munculnya ketidakpercayaan terhadap pembangunan transmigrasi selama ini akibat dari “kelemahan pada tataran pelaksanaan” yang seringkali menyimpang dari filosofi dasarnya. Menyikapi polemik yang berkembang dan realitas adanya kelemahan pada masa sebelumnya, UU Nomor 15 Tahun 1997 tentang Ketransmigrasian di-amandemen dengan UU Nomor 29 Tahun 2009 tentang Perubahan Atas UU No. 15 Tahun 1997 tentang Ketransmigrasian tanpa mengubah filosofi dasarnya. Perubahan UU itu merupakan upaya

“rancang-ulang” atas sistem, pendekatan, dan kebijakan penyelenggaraan, serta strategi dan program-program transmigrasi untuk menjawab berbagai persoalan yang terjadi selama ini. Perubahan terjadi menyangkut 4 (empat) hal pokok. Pertama, menegaskan bahwa dalam penyelenggaraan transmigrasi peran pemerintah daerah adalah sebagai pemrakarsa dan pelaksana sesuai dengan regulasi dan pembinaan pemerintah. Kedua, memberikan ruang yang lebih luas bagi masyarakat dan badan usaha untuk berperan dalam pelaksanaan transmigrasi. Ketiga, mempertegas gradasi intervensi Pemerintah dan pemerintah daerah dalam pelaksanaan jenis-jenis transmigrasi, yaitu Transmigrasi Umum (TU), Transmigrasi Swakarsa Berbantuan (TSB), dan Transmigrasi Swakarsa Mandiri (TSM). Keempat, menegaskan bahwa pembangunan transmigrasi dilaksanakan berbasis kawasan terintegrasi dengan penataan persebaran penduduk yang serasi dan seimbang untuk mewujudkan kawasan transmigrasi sebagai satu kesatuan sistem pengembangan.

b. Wilayah dan Tata Ruang

Wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) sebagai satu kesatuan wadah kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara mencakup ruang darat, ruang laut, dan ruang udara yang memiliki nilai strategis karena dua hal. Pertama, ruang terbesar wilayah NKRI merupakan ruang perairan yang menjadi perekat pulau-pulau besar dan kecil dari Sabang sampai Merauke membentuk negara kepulauan. Kedua, konstelasi geografis negara kepulauan dengan posisi diantara benua Asia dan Australia serta di antara Samudra Pasifik dan Samudra Hindia, menempatkan Indonesia menjadi daerah kepentingan bagi negara-negara dari berbagai kawasan. Posisi ini mengakibatkan kondisi politik, ekonomi, dan keamanan ditingkat regional dan global menjadi faktor yang berpengaruh terhadap kondisi Indonesia. Selain itu, wilayah Indonesia juga merupakan daerah pertemuan tiga lempeng tektonik besar, yaitu lempeng Indo-Australia, Eurasia dan lempeng Pasifik yang potensial menimbulkan bencana gempa bumi, tsunami, dan serangkaian ikutannya. Indonesia juga memiliki keberagaman antar-wilayah yang tinggi seperti keberagaman sumber daya alam, keberagaman kondisi geografi dan demografi, keberagaman agama, serta keberagaman kehidupan sosial, ekonomi, dan budaya. Memahami realitas kondisi wilayah NKRI tersebut, UU Nomor 17 Tahun 2007 tentang RPJPN 2005-2025 menegaskan bahwa aspek spasial haruslah diintegrasikan ke dalam kerangka perencanaan pembangunan di berbagai bidang. Sedangkan UU Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang mengamanatkan pentingnya integrasi dan keterpaduan antara Rencana Pembangunan dengan Rencana Tata Ruang di semua tingkatan pemerintahan. Kebijakan tersebut menunjukkan bahwa pembangunan nasional Indonesia dilaksanakan berdasarkan dimensi kewilayahan dalam rangka mengoptimalkan pengelolaan “bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya” untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat sebagaimana amanat Pasal 33 ayat (3) UUD 1945.

Sejalan dengan makna filosofis penyelenggaraan transmigrasi seiring dengan arah pembangunan jangka panjang sebagaimana diamanatkan UU Nomor 17 Tahun 2007 dan berbagai ketentuan perundangan yang terkait dengan pengelolaan dan pemanfaatan ruang, maka sistem penyelenggaraan transmigrasi sebagai bagian integral dari pembangunan nasional telah disempurnakan melalui UU Nomor 29 Tahun 2009 tentang perubahan atas Undang-Undang Nomor 15 Tahun 1997 tentang Ketransmigrasian yang mengharuskan pelaksanaannya berbasis kewilayahan.

c. Kesenjangan antar Wilayah

Kesenjangan antar-wilayah diprediksikan masih akan merupakan isu strategis dalam perancangan politik pembangunan Indonesia ke depan. Walaupun laju pertumbuhan ekonomi nasional tahun 2005-2008 cukup signifikan, yaitu dari sebesar 5,6 persen pada tahun 2005 menjadi 6,36 persen pada tahun 2008, namun kesenjangan antar-wilayah masih terlihat dari intensitas kegiatan ekonomi yang terpusat di pulau Jawa dan Bali. Kontribusi provinsi-provinsi di Pulau Jawa dan Bali terhadap total perekonomian nasional (termasuk migas) mencapai 64,78 persen, sementara wilayah Sumatera 20,44 persen, Sulawesi 6 persen, Kalimantan 6 persen, dan Papua, Kepulauan Maluku serta Kepulauan Nusa Tenggara masing-masing kurang dari 2 persen. Kesenjangan antarwilayah juga terlihat dari aspek sosial. Nilai indeks pembangunan manusia (IPM) tertinggi adalah provinsi-provinsi di Pulau Jawa-Bali, yaitu Provinsi DKI Jakarta (76,3), sedangkan terendah adalah provinsi-provinsi di luar Pulau Jawa, yaitu Provinsi Papua (62,8). Selain itu, masyarakat di luar Pulau Jawa, terutama wilayah Papua, Maluku, Nusa Tenggara, Sulawesi dan Kalimantan masih menghadapi permasalahan dalam pemenuhan hak-hak dasar rakyat terutama pangan dan gizi, serta layanan kesehatan dan pendidikan.

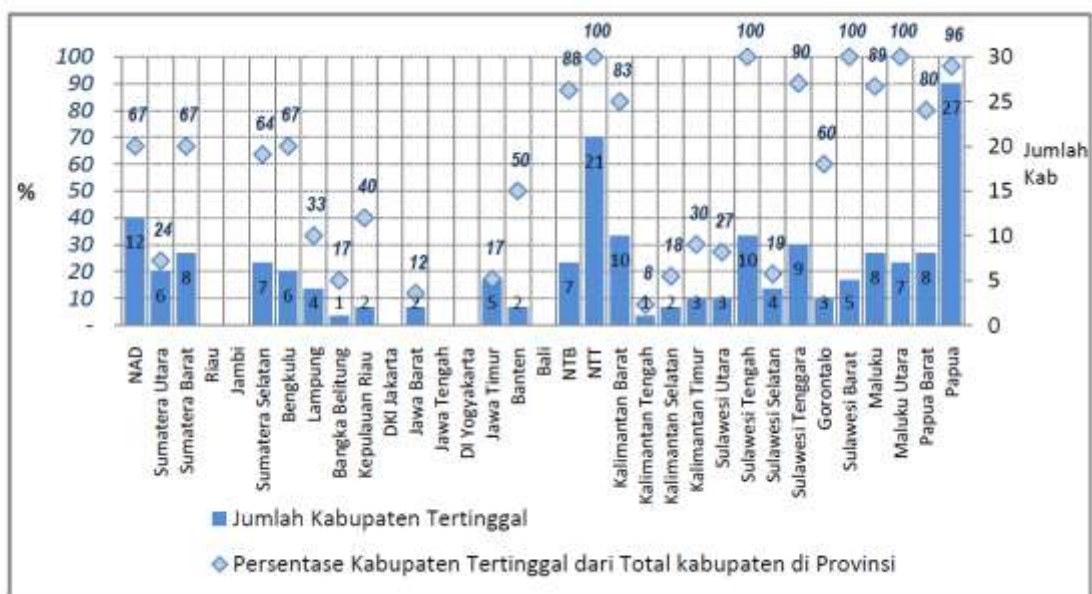
Kondisi tersebut memberikan gambaran bahwa wilayah Pulau Jawa tetap saja akan lebih pesat pertumbuhannya dibanding pulau lain-nya sehingga akan lebih atraktif bagi investasi dan mobilitas penduduk, utamanya mobilitas tenaga kerja produktif dan tenaga terampil. Sementara di luar wilayah Pulau Jawa masih saja akan tertinggal karena semua proses pengolahan produk setengah jadi dan jadi akan mengalir keluar, sehingga daerah yang ditinggalkan hanya akan menghasilkan produk mentah dengan nilai tambah yang cenderung rendah. Kondisi ini umumnya diakibatkan oleh kesenjangan sarana dan prasarana, serta tidak tersebarnya investasi industri pengolahan secara seimbang. Hal ini berimbas pula bagi pergerakan tenaga kerja dan penduduk yang cenderung terkonsentrasi di Pulau Jawa. Kondisi tersebut potensial mengakibatkan terjadi ketimpangan pembangunan, baik antar-desa, antar desa-kota, dan antar-regional (jawa-luar Jawa). Kesenjangan antar wilayah tersebut, baik langsung maupun tidak langsung juga berpengaruh besar terhadap ketidak-seimbangan pengelolaan dan pemanfaatan ruang.

Menghadapi realitas tersebut, maka kedepan pengembangan perekonomian dituntut untuk lebih proporsional di seluruh wilayah tanah air dengan mendorong tumbuh dan berkembangnya pusat-pusat pengembangan ekonomi wilayah baru yang mampu mendorong percepatan kota-kota kecil di luar pulau Jawa untuk meningkatkan perannya sebagai motor penggerak pembangunan daerah dalam rangka meningkatkan daya saing daerah. Dengan demikian, selain akan bermanfaat untuk menjaga keseimbangan lingkungan, juga akan memperkuat ekonomi lokal yang dilakukan melalui diversifikasi perekonomian sekaligus menciptakan peluang berusaha dan kesempatan kerja yang pada gilirannya akan meningkatkan pemerataan pendapatan masyarakat secara nasional.

d. Daerah Tertinggal

Kesenjangan antar-wilayah juga ditunjukkan oleh masih tingginya disparitas kualitas sumber daya manusia antar-wilayah, perbedaan kemampuan perekonomian antar-daerah, serta belum meratanya ketersediaan infrastruktur antar-wilayah. Tahun 2004, terdapat 199 Kabupaten sebagai kabupaten tertinggal. Dengan berbagai upaya yang dilakukan Pemerintah, pada tahun 2009 kabupaten yang masih dalam kategori tertinggal berkurang menjadi 183 kabupaten. Jika dilihat persentase kabupaten daerah tertinggal dari total kabupaten di setiap provinsi dapat dilihat pada grafik 2.19.

Grafik 2.20  
Persentase Kabupaten Tertinggal  
dari Total Kabupaten di Setiap Provinsi Tahun 2009



Sumber: Hasil Perhitungan Bappenas dan Kementerian Pembangunan Daerah Tertinggal

Gambar tersebut menunjukkan bahwa provinsi yang seluruh kabupatennya termasuk daerah tertinggal adalah Provinsi Nusa Tenggara Timur (21 kabupaten), Provinsi Sulawesi Tengah (10 kabupaten), Sulawesi Barat (5 kabupaten), dan Maluku Utara (7 kabupaten). Sedangkan provinsi yang memiliki jumlah kabupaten tertinggal terbanyak adalah Provinsi Papua (sebanyak 27 kabupaten), dan Provinsi Nusat Tenggara Timur (sebanyak 21 kabupaten). Sementara provinsi yang tidak



memiliki kabupaten tertinggal adalah Provinsi Riau, Jambi, DKI Jakarta, Jawa Tengah, DI Yogyakarta, dan Provinsi Bali.

Daerah-daerah kabupaten tertinggal tersebut umumnya memiliki indeks kemajuan pembangunan ekonomi dan sumberdaya manusia di bawah rata-rata indeks nasional dan menjadi konsentrasi keberadaan penduduk miskin. Rendahnya kualitas sumberdaya manusia dan kemiskinan tersebut, di antaranya berkaitan dengan permasalahan rendahnya akses masyarakat terhadap pelayanan dasar khususnya pendidikan dan kesehatan, serta rendahnya akses terhadap sumber perekonomian yang dapat mendukung daya beli masyarakat. Rendahnya akses masyarakat untuk memperoleh pelayanan kesehatan diindikasikan dengan tingkat kemudahan mengakses sarana kesehatan berupa Puskesmas.

Umumnya daerah tertinggal juga menghadapi persoalan dalam mengakses pelayanan sekolah lanjutan (SLTP). Rendahnya akses terhadap pelayanan SLTP tersebut, diindikasikan oleh adanya 94 kabupaten (54% dari seluruh kabupaten tertinggal), yang lebih 25 persen dari total desanya tidak memiliki SLTP dan berjarak di atas 5 Km menuju SLTP terdekat. Bahkan, wilayah Papua umumnya memiliki persentase desa yang sulit mengakses pelayanan pendidikan (khususnya SLTP) dan pelayanan puskesmas di atas 50 persen dari total desa di setiap kabupaten. Kondisi ini memberikan gambaran adanya persoalan penyediaan infrastruktur pelayanan dasar yang belum merata, khususnya di kabupaten daerah tertinggal.

Berdasarkan ukuran PDRB perkapita nonmigas pada tahun 2007, daerah tertinggal baru mencapai rata-rata sebesar Rp 7,6 juta, sedangkan rata-rata PDRB perkapita seluruh kabupaten/kota di Indonesia telah mencapai Rp. 12,5 juta. Hal ini mengindikasikan pentingnya akselerasi laju pertumbuhan ekonomi di daerah tertinggal, agar mampu mengurangi kesenjangan dengan daerah yang telah maju. Permasalahan dari berbagai aspek tersebut, umumnya dihadapi daerah-daerah yang belum berkembang dan secara geografis terisolir dan terpencil, termasuk daerah perbatasan antarnegara, pulau-pulau kecil terluar (terdepan), daerah pedalaman, serta kawasan rawan bencana alam dan bencana sosial.

e. Kawasan Perbatasan

Kawasan perbatasan adalah wilayah kabupaten/kota yang secara geografis dan demografis berbatasan langsung dengan negara tetangga dan/atau laut lepas. Ada 2 (dua) kelompok yang membedakan kawasan perbatasan, yaitu:

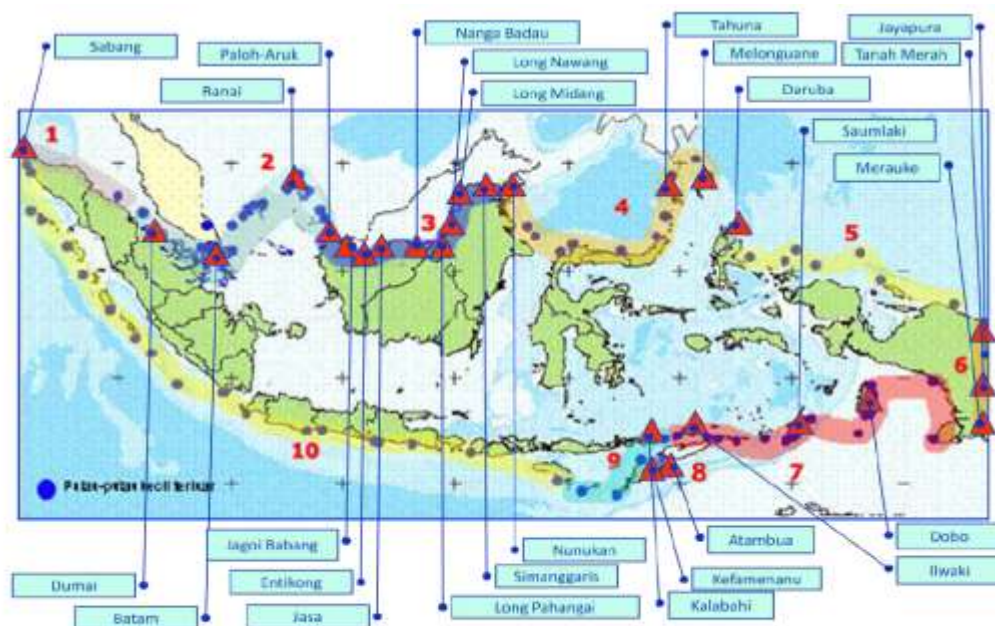
- 1) kawasan perbatasan darat; dan
- 2) kawasan perbatasan laut.

Dilihat tipologinya, kawasan perbatasan sangat beragam, mulai dari kawasan transmigrasi yang berada di pedalaman hingga pulau-pulau kecil terdepan (terluar). Wilayah NKRI berbatasan dengan 10 (sepuluh) negara tetangga, yaitu India, Malaysia, Singapura, Thailand, Vietnam, Filipina, Australia,

Timor Leste, Palau, dan Papua Nugini. Secara keseluruhan kawasan perbatasan dengan negara tetangga tersebar di 12 (dua belas) provinsi. Kawasan perbatasan darat tersebar berada di 4 (empat) provinsi, yaitu Kalimantan Barat, Kalimantan Timur, Papua, dan Nusa Tenggara Timur. Garis batas negara antara RI-Malaysia di Pulau Kalimantan terbentang sepanjang 2004 Km, antara RI-PNG di Papua sepanjang 107 km, dan antara RI-Timor Leste di Nusa Tenggara Timur sepanjang kurang lebih 263,8 km. Sementara itu, kawasan perbatasan laut berada di 11 (sebelas) provinsi yang meliputi provinsi-provinsi Nanggroe Aceh Darussalam, Sumatera Utara, Riau, Kepulauan Riau, Kalimantan Timur, Sulawesi Utara, Maluku, Maluku Utara, Nusa Tenggara Timur, Papua, dan Papua Barat. Pada 12 (dua belas) provinsi di kawasan perbatasan, terdapat 38 kabupaten/kota di kawasan perbatasan yang diprioritaskan pengembangannya.

UU Nomor 26 tahun 2007 tentang Penataan Ruang telah menetapkan kawasan perbatasan sebagai kawasan strategis dari sudut pandang pertahanan dan keamanan yang meliputi 10 kawasan perbatasan dengan negara tetangga, termasuk 92 (sembilan puluh dua) pulau kecil terdepan (terluar) yang memiliki nilai strategis sebagai lokasi penempatan titik dasar yang berperan penting dalam penentuan garis batas negara. Dalam PP No. 26 Tahun 2008 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional (RTRWN) juga ditetapkan 26 Pusat Kegiatan Strategis Nasional (PKSN) sebagai kota utama di kawasan perbatasan seperti gambar 2.1.

Gambar 2.1.  
Pusat Kegiatan Strategis Nasional sebagai Kota Utama di Kawasan Perbatasan berdasarkan PP Nomor 26 Tahun 2008.



Kawasan perbatasan memiliki posisi strategis karena selain sebagai pintu gerbang untuk berinteraksi langsung dengan negara tetangga, juga sebagai benteng pertahanan dan

keamanan bagi kedaulatan negara. Pengembangan kawasan perbatasan perlu dilakukan dengan mengubah arah kebijakan pembangunan yang selama ini cenderung berorientasi ke dalam (*inward looking*) yang memandang kawasan perbatasan sebagai wilayah pertahanan, menjadi berorientasi ke luar (*outward looking*) yang menempatkan fungsi kawasan perbatasan sebagai satu kesatuan sistem pengembangan ekonomi wilayah sekaligus pintu gerbang perdagangan dengan negara tetangga selain sebagai wilayah pertahanan. Dengan demikian, pendekatan pembangunan perlu mengedepankan pendekatan kesejahteraan dan kebudayaan dengan tetap mempertimbangkan pendekatan keamanan.

Selama 5 (lima) tahun terakhir, berbagai upaya telah dilakukan oleh Pemerintah untuk meningkatkan pembangunan kawasan perbatasan, baik yang berkaitan dengan aspek regulasi maupun kegiatan fisik. Dari sisi pertahanan dan keamanan, pemerintah telah melakukan pembangunan pos-pos pengamanan perbatasan dan pulau-pulau kecil terdepan (terluar). Namun demikian, dengan jarak antarpos perbatasan yang rata-rata mencapai 50-an km dan pembangunan pos pulau terdepan (terluar) yang baru difokuskan di 12 (dua belas) pulau, tingkat kerawanan di wilayah perbatasan dan pulau terdepan (terluar) lainnya masih relatif tinggi. Gangguan keamanan yang masih terjadi terutama dalam bentuk aktivitas ilegal berupa pencurian sumber daya alam dan perpindahan patok-patok batas. Keterbatasan ekonomi masyarakat wilayah perbatasan dan pulau terdepan (terluar) juga seringkali dimanfaatkan oleh pihak asing untuk mengeruk sumber daya alam secara ilegal.

Sementara itu, dari sisi peningkatan kesejahteraan masyarakat, pemerintah telah melakukan berbagai upaya untuk menyediakan sarana dan prasarana wilayah, pengembangan perekonomian setempat, serta peningkatan kualitas sumberdaya manusia, walaupun dengan jumlah yang belum memadai. Di bidang infrastruktur, telah dilakukan pembangunan jalan di kawasan perbatasan, pembangunan jalan di pulau terdepan (terluar), pengoperasian kapal penyeberangan perintis, penyediaan listrik di kecamatan perbatasan, pengembangan bandar udara, pembangunan pemancar TVRI, prasarana perdagangan, dan berbagai jenis infrastruktur lainnya untuk menunjang kehidupan masyarakat di kawasan perbatasan. Namun demikian, kondisi umum pembangunan di sebagian besar wilayah kabupaten di kawasan perbatasan masih sangat jauh tertinggal dibandingkan dengan pembangunan wilayah lain, lebih-lebih jika dibandingkan dengan kondisi sosial ekonomi masyarakat di wilayah negara tetangga, khususnya di perbatasan Kalimantan. Jika ditinjau status ketertinggalan wilayah, 27 (dua puluh tujuh) kabupaten di kawasan perbatasan masih merupakan daerah tertinggal. Kondisi ini merupakan tantangan utama bagi upaya pengembangan kawasan perbatasan dalam kurun 25 (duapuluh lima) tahun mendatang.



f. Pertanahan

Tanah merupakan sumber daya yang penting dan strategis karena menyangkut hajat hidup seluruh masyarakat Indonesia yang sangat mendasar. Pengelolaan pertanahan yang adil dan memperhatikan kearifan lokal diperlukan untuk mendukung keseluruhan elemen pelaksanaan pembangunan wilayah yang berkelanjutan. Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945 menyatakan bahwa bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya digunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat. Prinsip tersebut telah diakomodasikan dalam UU No. 5/1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA), yang antara lain menegaskan bahwa negara menjamin hak-hak masyarakat atas tanahnya dan memberikan pengakuan atas hak-hak atas tanah yang ada, termasuk hak ulayat. Ketetapan MPR No. IX/MPR/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam juga telah menetapkan prinsip-prinsip dan arah kebijakan pembaruan agraria serta pemanfaatan sumber daya alam secara berkeadilan dan berkelanjutan. Ketetapan tersebut memberikan mandat kepada Pemerintah Indonesia untuk melakukan pengelolaan pertanahan melalui penataan peraturan perundang-undangan maupun penataan penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah, sebagaimana digariskan dalam UU Nomor 17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang (RPJPN) 2005-2025.

Realitas menunjukkan bahwa pada tahun 2010 terdapat tanah yang telah dikuasai dan/atau dimiliki (yang sudah ada hak atas tanahnya maupun yang baru berdasar perolehan tanah), namun banyak tanah-tanah dalam keadaan terlantar yang tidak produktif, sehingga cita-cita luhur untuk meningkatkan kemakmuran rakyat tidak optimal. Menghadapi persoalan tanah terlantar ini, telah diterbitkan PP Nomor 11 Tahun 2010 tentang Penertiban dan Pendayagunaan Tanah terlantar sebagai upaya untuk mewujudkan kehidupan yang lebih berkeadilan, menjamin keberlanjutan sistem kemasyarakatan dan kebangsaan Indonesia, serta memperkuat harmoni sosial. Dalam peraturan pemerintah tersebut ditegaskan bahwa optimalisasi pengusaha, penggunaan, dan pemanfaatan semua tanah di wilayah Indonesia perlu diarahkan untuk meningkatkan kualitas lingkungan hidup, mengurangi kemiskinan dan menciptakan lapangan kerja, serta untuk meningkatkan ketahanan pangan dan energi. Hal tersebut sejalan dengan arah kebijakan pembangunan kawasan transmigrasi yang sekaligus untuk mengoptimalkan pengusaha, penggunaan, dan pemanfaatan tanah menjadi satu kesatuan sistem pengembangan. Oleh karena itu, kedepan diperlukan upaya terpadu dari berbagai Kementerian/Lembaga dan pemerintah daerah untuk menertibkan dan mengoptimalkan pemanfaatan tanah terlantar sekaligus memberikan akses kepada masyarakat melalui pembangunan dan pengembangan ekonomi kawasan.

g. Persebaran dan Mobilitas Penduduk

Dalam 15 sampai dengan 25 tahun ke depan, penduduk Indonesia diprediksikan belum mencapai tingkat keseimbangan dengan tata ruang, sumberdaya alam, dan lingkungan yang memadai. Bahkan tekanan kependudukan dengan berbagai implikasinya masih cukup potensial menjadi isu strategis yang perlu diantisipasi. Pertumbuhan penduduk Indonesia (SP 2010) sebesar 1,49% per tahun menyebabkan jumlah penduduk dalam 10 tahun terakhir bertambah 32 juta jiwa menjadi 237,6 juta jiwa. Penduduk tersebut terkonsentrasi tinggal di Pulau Jawa 136,6 juta jiwa (57,49%) dengan sebaran terbesar berada di Jakarta (9,58 juta jiwa) dan wilayah sekitar Jakarta seperti Bogor-Depok-Tangerang-Bekasi (17,02 juta jiwa) yang meliputi 12,46% dari penduduk Pulau Jawa atau 7,16% dari penduduk Indonesia). Kepadatan kota Jakarta yang jauh melebihi ambang batas (*over-populated*) akan menyebabkan suatu kota menuju pada kecenderungan dinamika kependudukan yang tidak sehat. Kondisi ini disebabkan antara lain karena pertumbuhan penduduk yang tinggi dan migrasi masuk yang tidak dapat dikendalikan. Akibat kepadatan penduduk yang melebihi ambang batas, menyebabkan kualitas penduduk rendah yang potensial menyebabkan terganggunya nir-fisik seperti meningkatnya jumlah kasus sakit jiwa, emosi warga yang mudah tersulut (tawuran antar-warga), dan berbagai jenis penyakit masyarakat lainnya. Persebaran dan Mobilitas Penduduk yang tidak seimbang menyebabkan banyak penduduk yang bertempat tinggal pada ruang yang tidak sesuai dengan peruntukannya sehingga menimbulkan kawasan-kawasan kumuh perkotaan.

Memperhatikan realitas tersebut, maka langkah-langkah pengaturan mobilitas dan persebaran penduduk sesuai amanat dalam UU Nomor 52 Tahun 2009 Tentang Perkembangan Kependudukan dan Pembangunan Keluarga perlu dilakukan secara terkoordinasi sejalan dengan upaya penataan ruang sebagaimana diamanatkan oleh UU Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang. Salah satu implementasi penataan persebaran dan pengaturan mobilitas penduduk sejalan dengan upaya penataan ruang tersebut adalah transmigrasi sebagaimana diamanatkan UU Nomor 15 Tahun 1997 tentang Ketransmigrasian sebagaimana diubah dengan UU Nomor 29 Tahun 2009 tentang Perubahan Atas UU Nomor 15 Tahun 1997 tentang Ketransmigrasian. Pengertian persebaran penduduk dalam konteks ini adalah keberadaan penduduk pada unsur ruang (dimensi ruang) yang dapat diterjemahkan ke dalam berbagai matra, antara lain matra desa-kota, matra wilayah administratif, matra Jawa-luar Jawa, matra fungsi kawasan budidaya-kawasan non budidaya, matra bentang alam daratan-bentang alam pegunungan, serta matra-matra lainnya.

Kebijakan pengarahannya mobilitas dan penataan persebaran penduduk perlu diarahkan pada tercapainya sebaran penduduk yang serasi dan seimbang dengan daya dukung dan daya tampung lingkungan pada ruang-ruang tersebut. Dengan demikian upaya-upaya pengarahannya mobilitas dan persebaran

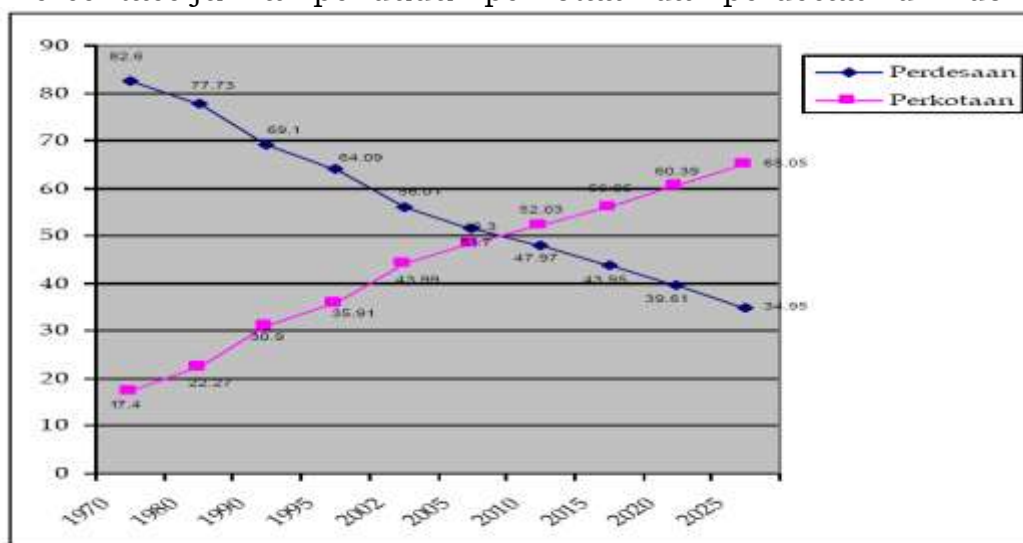
penduduk diarahkan agar interaksi antara matra dan fungsi ruang dengan penduduk di atasnya berada dalam kondisi seimbang, selaras, dan serasi, yang direpresentasikan dengan keseimbangan antara jumlah penduduk dengan daya dukung dan daya tampung lingkungannya. Jika jumlah penduduk di suatu daerah terlalu besar maka akan terjadi kemerosotan lingkungan yang berpengaruh terhadap kualitas kehidupan penduduk, tetapi jika jumlah penduduk di suatu daerah sangat kurang, maka pemanfaatan sumber daya dan fasilitas publik akan menjadi tidak efisien.

h. Perkotaan

Pola urbanisasi dan aktivitas perkotaan Indonesia menunjukkan bahwa pertumbuhan kota dan kawasan perkotaan masih terpusat di pulau Jawa-Bali dan Sumatera, serta Sulawesi Selatan. Jumlah kota di Indonesia saat ini adalah 98 kota, dengan 34 kota di antaranya adalah daerah otonom baru yang terbentuk dalam kurun waktu tahun 1999-2009. Pada kurun waktu 1990—2000, laju pertumbuhan penduduk di kota inti metropolitan (Jakarta, Surabaya, Bandung, Medan, dan Semarang) berkisar antara 0,16 persen hingga 0,9 persen per tahun, tetapi laju pertumbuhan penduduk di wilayah sekitarnya mencapai 3 persen hingga 4,13 persen per tahun. Dengan terus bertambahnya jumlah kota dan jumlah penduduk kota tersebut, persentase jumlah penduduk perkotaan pada tahun 2025 diperkirakan akan menjadi 67,5 persen dari total penduduk Indonesia (Proyeksi Penduduk Indonesia 2005-2025, BPS 2008), seperti dapat dilihat pada grafik 2.20.

Grafik 2.20.

Persentase jumlah penduduk perkotaan dan perdesaan di Indonesia



Sumber : Bappenas (2005), Pustra Kementerian PU (2008), diolah dengan asumsi growth 1.5 persen/thn

Dari 98 (sembilanpuluh delapan) kota yang ada di Indonesia, persentase tipologi kota terbanyak adalah kota menengah (60,2 %), diikuti oleh kota besar (16,3 %), kota metropolitan (13,2 persen), kota kecil (9,2 %), dan 1 kota yang jumlah penduduknya belum memenuhi kualifikasi sebagai kota. Sementara itu peranan perkotaan, khususnya kota-kota besar

dan metropolitan, sangat signifikan sebagai penghela pertumbuhan ekonomi nasional atau dikatakan sebagai % perekonomian nasional. Tahun 2007, kota-kota metropolitan mampu menyumbangkan 23,19 % dari total PDRB Nasional, dan kota-kota besar mampu menyumbangkan 8,83 %. Sementara itu, kota-kota menengah yang merupakan jenis kota terbanyak di Indonesia hanya mampu menyumbangkan 7,63 %.

Peran kota-kota besar sebagai *engine of growth* tidak dapat lepas dari keberadaan sektor-sektor perdagangan besar (formal) dan sektor-sektor informal yang ada di kota-kota besar dan metropolitan. Kota menengah yang merupakan kelompok kota terbanyak di Indonesia bersama dengan kota-kota kecil memiliki keterbatasan sumber pendanaan pemerintah daerah sehingga belum berkembang secara menjadi pusat pemasaran bagi produk kawasan perdesaan. Kondisi tersebut semakin memperluas kesenjangan kesejahteraan antara wilayah perkotaan dan perdesaan. Gambaran tentang jenis kota di Indonesia seperti pada gambar 2.2.

Gambar 2.2.  
Sebaran jenis kota di Indonesia



Sumber : BPS 2007 (Data diolah)

Sementara itu, tingginya perpindahan penduduk dari desa ke kota menyebabkan pemadatan penduduk dan kegiatan di kota serta meluasnya kawasan pinggiran kota (*urban sprawl*). Perkembangan perkotaan yang ekstensif tersebut menyebabkan besarnya persentase perubahan lahan sawah menjadi nonsawah dan perumahan. Dari tahun 2005 hingga tahun 2007, sebesar 58,7 % lahan sawah di pulau Jawa berubah menjadi perumahan dan 21,8 % berubah menjadi lahan non sawah, sedangkan di luar Pulau Jawa, sebesar 16,1 % lahan sawah berubah jadi perumahan dan 48,6 % berubah menjadi lahan nonsawah (Kementerian PU, 2008). Hal lain yang perlu dipertimbangkan dalam penataan kawasan perkotaan adalah laporan lembaga kependudukan dunia (*state of world population*, UNFPA) tahun 2007 yang menyatakan bahwa pada tahun 2008, lebih dari separuh penduduk dunia yang

jumlahnya sekitar 3,3 miliar jiwa tinggal di daerah urban. Angka tersebut akan naik menjadi 5 milyar pada tahun 2030. Sementara itu, Badan Pusat Statistik (BPS) memproyeksikan tingkat urbanisasi (persentase penduduk perkotaan Pulau Jawa) di Indonesia pada tahun 2025 sekitar adalah 68% dari total jumlah penduduk yang ada pada saat itu.

Kecenderungan migrasi penduduk ke daerah perkotaan sebenarnya wajar, manusiawi dan realistis, karena kota lebih menjanjikan kesempatan ekonomi dan perubahan yang dirasakan dapat menjawab persoalan kemiskinan yang diderita di perdesaan tempat asalnya. Hal tersebut menunjukkan bahwa “kota” masih menjadi ikon kehidupan modern dan sentral pembangunan sehingga menarik bagi migrasi. Salah satu bias urbanisasi yang tidak mampu diantisipasi di Indonesia adalah pemahaman bahwa urbanisasi semata-mata arus migrasi penduduk dari desa ke kota, dan bukan “mengkotanya” kawasan perdesaan dengan penyediaan berbagai fasilitas. Jika solusi yang ditempuh justru “mencegah migrasi dari desa ke kota”, maka sangat potensial melanggar hak asasi manusia, sementara desa tetap menanggung stigma terbelakang dan semakin tidak menarik. Mobilitas penduduk dari perdesaan ke perkotaan juga berpotensi menciptakan masalah jika tidak diimbangi dengan ketersediaan lapangan pekerjaan yang sesuai dengan kompetensi yang dimiliki, kesiapan infrastruktur, perumahan dan layanan publik yang memadai. Namun realitas justru menunjukkan hal sebaliknya, daerah urban seringkali tidak menyediakan ruang dan infrastruktur yang memadai sehingga pertumbuhan sektor ekonomi informal tak terhindarkan karena sektor formal tidak dapat menampung tenaga kerja yang ada. Akibatnya justru menambah kompleksitas masalah sosial, kesehatan, lingkungan hidup, lalu lintas, keamanan, dan pada gilirannya juga berpengaruh terhadap pelaksanaan pembangunan nasional secara umum.

Menghadapi kecenderungan tersebut, UNFPA (2007) menyerukan kepada semua pemangku kepentingan untuk mengambil tindakan segera dengan tiga alternatif. Pertama, mengakui hak orang untuk bermigrasi. Seruan ini mengandung pesan agar dampak negatif urbanisasi tidak mendorong adanya larangan bermigrasi. Alasannya, pindah, menetap, atau pindah lagi adalah hak asasi manusia yang perlu dihormati dan memperoleh perlindungan. Kedua, mengadopsi visi jangka panjang untuk tata ruang urban demi perencanaan penggunaan lahan yang lestari. Seruan ini mengandung pesan bahwa dalam menghadapi migrasi penduduk diperlukan upaya-upaya berencana dan berjangka panjang dalam pengelolaan ruang dan lahan secara berkesinambungan. Ketiga, memulai upaya terpadu untuk mendukung strategi urbanisasi ke depan, yang mengandung pesan bahwa persoalan migrasi dan langkah terpadu dari berbagai aspek pembangunan. Dalam pada itu, studi yang dilakukan Puslitbang Ketransmigrasian Depnakertrans (2006) menyatakan bahwa kemiskinan dan keterbatasan infrastruktur, sumber daya manusia produktif, akses terhadap modal dan teknologi, merupakan stigma umum yang selama ini melekat pada kawasan perdesaan. Padahal,



wilayah Indonesia yang terdiri dari 17 ribuan pulau dengan potensi sumberdaya cukup besar pada umumnya merupakan wilayah perdesaan.

Memahami realitas tersebut, maka untuk mengakomodasikan fenomena masyarakat, kebijakan penyelenggaraan transmigrasi perlu diarahkan untuk melakukan penataan dan penggunaan lahan secara lestari dengan mendorong tumbuh dan berkembangnya kawasan perdesaan menjadi Kawasan Perkotaan Baru sebagai kota penyangga yang mampu memberikan ruang bagi masyarakat untuk meningkatkan aktivitas perekonomian yang memadai. Penataan dan penggunaan lahan secara lestari tersebut juga mengandung makna untuk membangun dan mengembangkan Desa sebagai unit terkecil dari Satuan Wilayah Ekonomi melalui pemugaran permukiman terhadap desa-desa potensial yang diimplementasikan dalam bentuk pembangunan kawasan transmigrasi sebagai satu kesatuan sistem pengembangan ekonomi wilayah. Oleh karena itu, maka upaya pengendalian urbanisasi melalui pengembangan kawasan perdesaan menjadi kawasan perkotaan baru melalui pengembangan kawasan transmigrasi berpotensi dapat memberikan kontribusi dalam penguatan sistem perkotaan nasional sebagaimana tertuang dalam RTRWN.

i. Perdesaan

Sejak dilaksanakannya kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah melalui UU Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah yang terakhir diubah dengan UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, jumlah kabupaten, kota, kecamatan, kelurahan dan desa terus bertambah (lihat Tabel 2.4 dan 2.5).

Tabel 2.4.  
Peningkatan jumlah  
Kabupaten, Kota, Kecamatan, Kelurahan dan Desa  
Tahun 2005 dan Tahun 2008

Tahun	Provinsi	Kabupaten	Kota	Kecamatan	Kelurahan	Desa
2005	33	349	91	5.263	7.365	61.409
2008	33	370	95	6.093	7.895	67.211
+	0	39	4	1.230	530	5.802

Tabel 2.5.  
Perkembangan Jumlah Desa Tahun 2005 dan Tahun 2008

Pulau	Tahun 2005				Tahun 2008				
	Jumlah Desa	Kelurahan	Nagari	Lainnya	Jumlah	Jumlah Desa	Kelurahan	Lainnya	Jumlah
Sumatera	18.657	2.013	518	77	21.265	21.241	2.188	32	21.110
Jawa dan Bali	23.034	2.703	-	-	51.474	23.046	2.825	0	25.871
Kalimantan	5.421	506	-	257	6.184	6.055	526	49	6.630
Sulawesi	6.455	1.514	-	251	8.220	7.490	1.660	115	9.274
Maluku	1.514	121	-	19	1.654	1.781	142	19	1.942
Nusa Tenggara	3.172	381	-	5	3.558	3.269	435	12	3.716
Papua	3.156	127	-	56	3.339	4.329	119	36	4.484
<b>Total</b>	<b>61.409</b>	<b>7365</b>	<b>518</b>	<b>665</b>	<b>69.957</b>	<b>67.211</b>	<b>7.895</b>	<b>272</b>	<b>75.378</b>

Sumber: BPS, PODES 2005 dan 2008 (data diolah)

Cakupan kawasan perdesaan hampir sekitar 82 persen wilayah Indonesia, yang di dalamnya sekitar 131,8 juta jiwa atau lebih dari 56,86 persen penduduk di Indonesia bertempat tinggal dan menggantungkan hidup di perdesaan (2009). Dari aspek kependudukan, kawasan perdesaan menghadapi masalah persebaran penduduk yang tidak merata. Salah satu yang terkait dengan hal tersebut adalah terkonsentrasinya sebagian besar sumberdaya ekonomi di wilayah Jawa-Bali yang kemudian menyebabkan penduduk juga terkonsentrasi di wilayah ini. Wilayah Jawa-Bali yang luas wilayahnya kurang dari 7 persen dari keseluruhan wilayah Indonesia, dihuni oleh 59,82 persen penduduk. Tingkat kepadatan penduduk yang cukup tinggi di pulau Jawa tidak hanya terkonsentrasi di perkotaan, tetapi juga di perdesaan seperti yang terlihat dalam Tabel 2.6.

Tabel 2.6.  
Jumlah Penduduk Menurut Daerah Perdesaan  
Tahun 2005 dan tahun 2008

Pulau	Jumlah Penduduk Menurut Daerah Perdesaan 2005 (jiwa)	%	Jumlah Penduduk Menurut Daerah Perdesaan 2008 (jiwa)	%
Sumatera	30.493.521	23,93	18.241.260	21,57
Jawa dan Bali	67.883.445	53,27	50.574.685	59,82
Kalimantan	7.721.435	6,06	3.574.227	4,23
Sulawesi	11.470.014	9,00	4.441.453	5,25
Maluku	1.676.136	1,32	5.392.117	6,38
Nusa Tenggara	6.418.017	5,04	1.055.941	1,25
Papua	1.772.243	1,39	1.269.122	1,50
<b>Total</b>	<b>127.434.811</b>	<b>100</b>	<b>84.548.805</b>	<b>100</b>

Sumber: BPS, PODES 2005 dan 2008 (data diolah)

1



Dari aspek ketenagakerjaan, terdapat 60,1 persen atau sebesar 37,05 juta pekerja produktif yang ada di perdesaan bekerja di sektor pertanian (Sakernas-BPS, Agustus 2009), yang merupakan kekuatan ekonomi perdesaan yang sangat potensial. Sementara jumlah pengangguran terbuka (Sakernas 2009) pada bulan Agustus 2009 mencapai 8,96 juta jiwa atau 7,9 persen dari total angkatan kerja, dan 3,81 juta jiwa atau 5,8 persen di antaranya bermukim di perdesaan. Jumlah total setengah pengangguran mencapai 31,57 juta jiwa, yang 23,61 juta jiwa tinggal di perdesaan, sedangkan jumlah pekerja di kegiatan informal di perdesaan mencapai 46,87 juta (75,74 persen), jauh lebih tinggi jika dibandingkan dengan yang di perkotaan yang mencapai 17,97 juta (42,18 persen). Dengan terbatasnya kesempatan kerja di perdesaan, sementara kondisi masyarakatnya sebagian besar bekerja sebagai buruh dengan upah yang rendah, rata-rata pemilikan lahan yang sempit, produktivitas pertanian rendah, dan terbatasnya akses masyarakat perdesaan kepada pelayanan umum, kesemuanya memberikan kontribusi pada masih tingginya angka kemiskinan di perdesaan. Dari 32,53 juta (14,15 persen) orang miskin di Indonesia (Maret tahun 2009) lebih dari separuhnya tinggal di perdesaan (20,62 juta atau 17,35 persen).

Desa bukan sekedar unit administratif, atau hanya permukiman penduduk, melainkan juga merupakan basis sumberdaya ekonomi (tanah, sawah, sungai, ladang, kebun, hutan dan sebagainya), basis komunitas yang memiliki keragaman nilai-nilai lokal dan ikatan-ikatan sosial, ataupun basis pemerintahan yang mengatur dan mengurus sumberdaya dan komunitas tersebut. Di Indonesia, masyarakat hukum adat dilindungi dan diakui keberadaannya. Masyarakat hukum adat menggantungkan hidupnya pada sektor pertanian dan sektor-sektor lain yang terkait dengan hak ulayat atau tanah adat, yang didalamnya terdapat sumber-sumber daya alam yang menjadi bagian sangat penting bagi kehidupan mereka. Pengakuan terhadap masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya, telah dinyatakan melalui Pasal 18B ayat 2 dan Pasal 28 I ayat 3 UUD 1945. Pembangunan desa yang berorientasi pada kebutuhan lokal perlu dijalankan secara mandiri oleh desa dengan menggerakkan potensi modal sosial, kearifan lokal, dan sumberdaya lokal, misalnya pengaturan tata ruang, pola bercocok tanam, konservasi lingkungan, ataupun distribusi hasil alam kepada masyarakat yang semakin berkembang dengan orientasi pada perbaikan infrastruktur desa sampai kepada perbaikan dan pemerataan pelayanan publik. Skema tersebut dilaksanakan melalui berbagai agenda pembangunan perdesaan, antara lain Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat Mandiri (PNPM) yang berbasis pada pengembangan desa mandiri, serta agenda afirmasi dan akselerasi desa-desa tertinggal yang berjumlah sekitar 40 persen dari total desa di Indonesia. Konsep pembangunan dan pengembangan kawasan perdesaan juga secara tegas diamanatkan dalam UU Nomor 15 Tahun 1997 tentang Ketransmigrasian sebagaimana diubah dengan UU Nomor 29 Tahun 2009 tentang Perubahan Atas UU Nomor 15 Tahun 1997

tentang Ketransmigrasian melalui pengembangan WPT atau LPT menjadi satu kesatuan sistem pengembangan ekonomi wilayah.

j. Ekonomi Lokal dan Daerah

Upaya pengembangan ekonomi local dan daerah, selain bertujuan untuk meningkatkan pertumbuhan ekonomi dalam rangka peningkatan daya saing daerah juga untuk pemeratakan pembangunan ekonomi antar-wilayah (Jawa-luar Jawa, antar-provinsi, antar-kabupaten/kota, dan antar desa-kota) secara berkeadilan melalui peningkatan daya saing daerah. Daya saing daerah secara agregat dicerminkan dengan daya saing nasional dibandingkan dengan negara lain, seperti yang digambarkan di dalam Tabel 2.7.

Tabel 2.7.  
Peringkat Indonesia dan beberapa Negara Asia  
dalam *Doing Business Survey*

T

Negara	Peringkat 2007	Peringkat 2008	Peringkat 2009	Peringkat 2010
Singapore	1	1	1	1
Thailand	18	15	12	12
Malaysia	25	24	21	23
China	93	83	86	89
Vietnam	104	91	91	93
India	134	120	132	133
<b>Indonesia</b>	<b>135</b>	<b>123</b>	<b>129</b>	<b>122</b>

Sumber: IFC-World Bank, Tahun 2007—2010

Dalam tabel tersebut terlihat bahwa daya saing Indonesia masih tertinggal dibandingkan dengan beberapa negara tetangga seperti Thailand, Malaysia, dan Vietnam. Laporan dari Komite Pemantauan Pelaksanaan Otonomi Daerah (KPPOD) dan *World Economic Forum* menunjukkan bahwa daya saing Indonesia dipengaruhi oleh (1) kondisi infrastruktur yang belum memadai, (2) iklim dunia usaha yang belum mendukung dan kualitas sumber daya manusia yang rendah, kelembagaan, wawasan pengembangan usaha dan (3) kemitraan publik dan dunia usaha. Keterbatasan penyediaan dan pemeliharaan infrastruktur dan ketersediaan energi di daerah yang terbatas, merupakan masalah utama yang perlu menjadi perhatian semua pihak.

Untuk meningkatkan daya saing daerah dan nasional, pemerintah telah melakukan berbagai kebijakan, seperti upaya mendorong kerjasama antara pemerintah dengan swasta dalam penyediaan infrastruktur melalui Peraturan Presiden Nomor 67 Tahun 2005, pengembangan Sistem Pelayanan Informasi dan Perizinan Investasi Secara Elektronik (SPIPISE) yang terintegrasi antara Badan Koordinasi Penanaman Modal (BKPM) dengan Kementerian/Lembaga yang memiliki kewenangan perizinan terkait dengan investasi, selain upaya pembangunan yang

dilaksanakan secara sektoral, berbagai upaya pembangunan juga dilakukan secara terpadu dalam satu wilayah.

Proses pembangunan daerah yang digerakkan oleh pengembangan ekonomi daerah umumnya diawali dengan pengembangan pusat-pusat pertumbuhan yang bersifat lokal dan berkembang ke skala regional maupun nasional dan internasional, melalui tahapan-tahapan yang dimulai dengan pusat pertumbuhan lokal, pengembangan klaster komoditas/industri sampai akhirnya terjadi proses aglomerasi di satu wilayah, yang selanjutnya memberikan efek pengganda bagi perkembangan daerah sekitarnya. Beberapa pengembangan pusat-pusat pertumbuhan wilayah lokal dalam kerangka pengembangan keterkaitan desa-kota telah dilakukan, baik dengan membangun pusat pertumbuhan lokal baru maupun dengan mengembangkan pusat pertumbuhan lokal yang telah ada, melalui pengembangan kawasan agropolitan dan minapolitan, kawasan sentra produksi, kawasan industri berbasis kompetensi inti industri daerah, dan juga dilakukan melalui pengembangan kawasan transmigrasi dengan skema Kota Terpadu Mandiri yang selanjutnya dibakukan dalam UU Nomor 29 Tahun 2009 tentang Perubahan Atas UU Nomor 15 Tahun 1997 tentang Ketransmigrasian menjadi bagian dari kawasan transmigrasi. Kawasan transmigrasi merupakan kawasan budidaya yang memiliki fungsi sebagai permukiman dan tempat usaha masyarakat dalam satu sistem pengembangan berupa wilayah pengembangan transmigrasi (WPT) atau lokasi permukiman transmigrasi (LPT).

Sampai dengan tahun 2008, rintisan pembangunan kawasan transmigrasi melalui skema KTM telah dilaksanakan di 44 kawasan pada 22 provinsi, yaitu 14 kawasan di Pulau Sumatera (Provinsi NAD, Sumbar, Riau, Jambi, Bengkulu, Sumsel, dan Lampung), 10 kawasan di pulau Kalimantan (Provinsi Kalimantan Barat, Kalimantan Timur, dan Kalimantan Selatan), 12 kawasan pulau Sulawesi (Provinsi Gorontalo, Sulawesi Tengah, Sulawesi Barat, Sulawesi Selatan, dan Sulawesi Tenggara), 1 kawasan di Provinsi Maluku Utara, 1 kawasan di Provinsi Maluku, 3 kawasan di Provinsi Papua, 1 kawasan di Provinsi NTT, dan 2 kawasan di Provinsi NTB.

## 2. Tantangan Ketransmigrasian

Dalam 25 (dua puluh lima tahun) mendatang, transmigrasi sebagai salah satu pendekatan pembangunan cukup potensial untuk memberikan kontribusi positif dalam melaksanakan misi “Pembangunan yang Merata dan Berkeadilan” sebagaimana diamanatkan dalam UU Nomor 17 Tahun 2007 tentang RPJPN 2005-2025. Oleh karena itu, perlu dilakukan beberapa upaya untuk mewujudkan peran transmigrasi dengan melanjutkan hasil-hasil pembangunan yang sudah dicapai, menyelesaikan permasalahan yang sedang dihadapi, dan mengantisipasi segala tantangan yang timbul, kedalam suatu konsep pembangunan jangka panjang yang holistik dan komprehensif. Memperhatikan realitas pelaksanaan transmigrasi selama ini dan realitas kondisi yang dihadapi bangsa Indonesia kedepan, maka untuk dapat memberikan kontribusi

nyata dalam mewujudkan visi pembangunan nasional, minimal terdapat 5 (lima) tantangan yang harus dihadapi dalam penyelenggaraan transmigrasi sebagai berikut:

a. Resistensi Sebagian Kalangan Masyarakat Terhadap Transmigrasi

Ada dua tantangan yang dihadapi oleh penyelenggara dan pelaksana transmigrasi kedepan berkenaan dengan adanya resistensi sebagian kalangan masyarakat terhadap transmigrasi. *Pertama*, dampak “trauma” akibat kelemahan masa lalu yang memunculkan kritik dan (bahkan) penolakan oleh berbagai kalangan, yang seringkali berkembang semakin frontal. *Kedua*, perubahan mendasar yang melatarbelakangi amandemen UU Ketransmigrasian yang sebenarnya merupakan jawaban atas kelemahan masa lalu, tetapi belum sepenuhnya difahami secara utuh, baik oleh masyarakat sebagai pelaku utamanya maupun aparat pemerintah sebagai penyelenggara dan pelaksananya.

Dalam menghadapi suatu perubahan lebih-lebih dengan adanya stigma negatif dan trauma masa lalu, diprediksi akan banyak masalah yang bisa terjadi. Masalah yang paling sering dan menonjol adalah “penolakan atas perubahan itu sendiri” atau resistensi perubahan (*resistance to change*). Sebenarnya, penolakan atas perubahan tidak selalu negatif karena justru karena adanya penolakan tersebut maka perubahan tidak bisa dilakukan secara sembarangan. Penolakan atas perubahan tidak selalu muncul dipermukaan dalam bentuk yang standar, tetapi bisa tampak jelas (*eksplisit*) dan segera seperti protes demonstrasi, dan sejenisnya, atau bisa juga tersirat (*implisit*) dan lambat laun seperti berkurangnya loyalitas pada pemerintahan, terganggunya proses pembangunan, dan lain sebagainya yang cenderung menghambat pelaksanaan kebijakan. Paling tidak ada dua kategori sumber penolakan atas perubahan atau kebijakan, yaitu penolakan yang dilakukan oleh individu (pihak yang secara langsung terlibat, tokoh masyarakat, dan bahkan aparatur pemerintahan) dan yang dilakukan oleh kelompok atau organisasi (masyarakat atau komunitas di suatu kawasan, Organisasi Kemasyarakatan, dan bahkan Kementerian/Lembaga serta pemerintah daerah).

Menyadari kompleksnya persoalan dan demikian cepatnya dinamika yang dihadapi, maka keberhasilan penyelenggaraan transmigrasi di masa mendatang sangat ditentukan oleh kemampuan para penyelenggara dan pelaksana diberbagai tingkatan untuk melaksanakan komunikasi pembangunan transmigrasi yang mampu meyakinkan berbagai pihak sesuai dengan ketentuan perundangan, kebijakan, dan program yang dikembangkan. Peranan komunikasi pembangunan transmigrasi diyakini mempunyai andil penting bagi berhasil/tidaknya penyelenggaraan transmigrasi, karena komunikasi merupakan dasar dari perubahan sosial. Peranan komunikasi dalam pembangunan transmigrasi harus mampu mengantisipasi gerak pembangunan transmigrasi kedepan sebagai suatu cara pandang baru yang visioner dengan menempatkan transmigrasi tidak hanya sebagai program pemerintah, melainkan sebagai salah satu

pendekatan pembangunan bangsa sejalan dengan amanat pembukaan UUD 1945, yaitu melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia melalui pemberian akses bagi segenap bangsa untuk terlibat secara aktif dalam mengelola dan mengembangkan seluruh potensi wilayah tumpah darah Indonesia. Dengan demikian, pendekatan pembangunan transmigrasi pada akhirnya harus dirasakan menjadi suatu kebutuhan bersama untuk memajukan kesejahteraan umum dan mencerdaskan kehidupan bangsa.

#### b. Regulasi Pelaksanaan Transmigrasi

Perubahan demi perubahan yang dihadapi dalam pelaksanaan transmigrasi sejak terjadinya sistem penyelenggaraan pemerintahan Negara dari sentralistik ke desentralisasi bergerak cukup dinamis. Kondisi tersebut sangat besar pengaruhnya terhadap regulasi yang menjadi dasar pelaksanaan transmigrasi yang sebelumnya cenderung sentralistik. UU Nomor 15 Tahun 1997 tentang Ketransmigrasian sebagai pengganti UU Nomor 3 Tahun 1972 dan PP Nomor 2 Tahun 1999 sebagai peraturan pelaksanaan yang lahir bersamaan dengan maraknya tuntutan reformasi belum ditindaklanjuti dengan pedoman teknis berupa peraturan Menteri. Oleh karena itu, pelaksanaan transmigrasi sejak tahun 2009 masih dilaksanakan berdasarkan UU Nomor 3 Tahun 1972 dan PP Nomor 42 Tahun 1973 yang tidak sesuai lagi dengan perkembangan masyarakat. Akibatnya, berbagai kebijakan dan program transmigrasi yang sebelumnya dirasakan cukup memadai, dianggap sebagai kelemahan yang berdampak pada resistensi. Dalam pada itu, UU Nomor 15 Tahun 1997 tentang Ketransmigrasian diamandemen dengan UU Nomor 29 Tahun 2009 tentang Perubahan Atas UU Nomor 15 Tahun 1997 tentang Ketransmigrasian memerintahkan secara langsung penerbitan 7 (tujuh) Peraturan Pemerintah dan 6 (enam) Peraturan Menteri, yang sampai dengan tahun 2010 belum ada yang selesai. Selain itu, juga harus menyesuaikan berbagai peraturan teknis pelaksanaan yang telah ada sejalan dengan peraturan perundangan baru. Kondisi tersebut merupakan tantangan mendesak yang harus dapat diselesaikan paling lambat pada tahun 2013.

#### c. Pemanfaatan Ruang dan Pertanahan

Kondisi tata ruang Indonesia saat ini masih jauh dari ideal, karena pengaruh “keterlanjuran” dan lemahnya pengendalian dalam pemanfaatan ruang. Penerapan prinsip pembangunan berkelanjutan dan peningkatan keseimbangan pembangunan antar-fungsi dan antar-kegiatan belum dapat dilaksanakan dengan baik. BPN mengidentifikasi bahwa tahun 2007 terdapat sekitar 30,8 persen penggunaan lahan di Indonesia tidak sesuai dengan RTRWP sebagaimana tabel 2.8. Akibatnya banjir dan kekeringan seolah menjadi bagian dari tantangan kehidupan yang harus dihadapi sehari-hari.



Tabel 2.8.  
Tingkat kesesuaian penggunaan lahan terhadap RTRWP

Pulau	Tingkat Kesesuaian (Hektar)			
	Sesuai	%	Tidak Sesuai	%
Sumatera	29.201.031	61,81	17.876.270	38,19
Jawa dan Bali	6.837.426	51,65	6.400.871	48,35
Kalimantan	36.644.902	68,68	16.710.461	31,32
Sulawesi	13.566.957	70,07	5.793.818	29,93
Nusa Tenggara dan Maluku	8.317.046	52,74	6.753.194	47,26
Papua	36.093.311	86,77	5.386.689	13,23
<b>Total</b>	<b>130.660.673</b>	<b>68,31</b>	<b>58.921.301</b>	<b>30,80</b>

Sumber : BPN, 2007

Ada 2 (dua) tantangan yang dihadapi dalam penyelenggaraan transmigrasi yang terkait dengan penataan ruang. Pertama, belum semua daerah menyelesaikan peraturan daerah tentang tata ruang sebagaimana diamanatkan UU Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang, sementara penyelenggaraan transmigrasi diwajibkan mengacu pada RTRW Provinsi dan Kabupaten/Kota. Kedua, sinkronisasi peraturan dari berbagai Kementerian/Lembaga dengan UU Nomor 26 Tahun 2007 belum seluruhnya selesai, seperti misalnya sektor kehutanan, pertanian, pertambangan, transportasi, pengairan, penanaman modal, pertanahan, dan transmigrasi.

Sementara itu, dalam penyelenggaraan transmigrasi berbasis kawasan tentu memerlukan dukungan penerapan sistem pengelolaan pertanahan yang efisien, efektif, serta penegakan hukum terhadap hak atas tanah dengan menerapkan prinsip-prinsip keadilan, transparansi, dan demokrasi yang berbasis RTRW. Namun terdapat beberapa masalah yang membutuhkan perhatian dan penanganan semua pihak untuk menjadikan tanah sebagai salah satu sumber perbaikan kesejahteraan masyarakat. Setidaknya ada dua persoalan yang menjadi tantangan di bidang pertanahan dalam penyelenggaraan transmigrasi kedepan. *Pertama*, ketimpangan penguasaan, pemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah (P4T). Tahun 2011, BPN mengindikasikan adanya tanah terlantar seluas sekitar 7,3 juta hektar, tetapi di sisi lain, banyak petani yang hanya memiliki tanah kurang dari 0,5 hektar per rumah tangga petani yang jauh dari memadai untuk mencapai skala usaha pertanian. Dengan demikian, perlu dilakukan penataan yang arif untuk mengurangi kesenjangan penguasaan tanah, memperkecil resiko sengketa tanah, serta menanggulangi kemiskinan, terutama di perdesaan. Selain itu, upaya redistribusi tanah perlu dilakukan dengan memperhatikan tata ruang yang efisien melalui persiapan yang matang sebelum tahap sertifikasi. Dengan demikian akan diperoleh adanya jaminan akses terhadap sumber daya produksi setelah diperolehnya sertifikat tanah. Dalam konteks ini upaya penertiban dan pendayagunaan tanah dapat diintegrasikan dengan pembangunan

kawasan transmigrasi, sekaligus merupakan ihktiar distribusi tanah sebagai asset produksi bagi masyarakat. *Kedua*, Penataan dan Penegakan Hukum Dalam Pengelolaan Pertanahan yang kurang optimal. Ketidaksesuaian antar-peraturan perundangan yang terkait dengan tanah masih menjadi kendala utama baik dalam mewujudkan kepastian hukum hak atas tanah maupun dalam menyelesaikan serta mencegah kasus pertanahan. Sementara itu, kelemahan penyelenggaraan transmigrasi masa lalu juga masih menyisakan berbagai persoalan sehingga terdapat sekitar 400 ribuan sertifikat hak atas tanah transmigran yang belum dapat diselesaikan. Kondisi tersebut disebabkan oleh:

- 1) adanya bidang tanah transmigran di permukiman transmigrasi yang berada pada kawasan hutan,
- 2) adanya okupasi berbagai kepentingan lain setelah permukiman tumbuh dan berkembang, dan
- 3) adanya bidang tanah yang subyek dan obyeknya berbeda. Kedua tantangan tersebut memerlukan terobosan atau upaya luar biasa (*bussines not as-usual*) dengan langkah-langkah bertahap dan realistis secara terkoordinasi antar Kementerian/Lembaga dan pemerintah daerah.

#### d. Sinergitas Pembangunan antar Daerah

Dalam menghadapi kesenjangan pembangunan antar wilayah, sinergitas kebijakan dan program antar-daerah merupakan suatu keharusan. Hal tersebut dimaksudkan untuk membangun kebersamaan antar-daerah dalam mengembangkan perekonomian secara lebih proporsional di seluruh wilayah tanah air dengan mendorong tumbuh dan berkembangnya pusat-pusat aktivitas ekonomi, terutama di luar Pulau Jawa yang relatif tertinggal. Dengan demikian, selain akan bermanfaat untuk menjaga keseimbangan lingkungan, juga akan memperkuat ekonomi lokal melalui diversifikasi kegiatan ekonomi sekaligus membuka peluang berusaha dan kesempatan bekerja bagi penduduk di daerah-daerah yang menghadapi beban tekanan kependudukan sehingga pada gilirannya akan terwujud pemerataan pendapatan masyarakat secara nasional. Untuk mensinergikan kebijakan dan program antar daerah tersebut diperlukan adanya pemahaman yang utuh terhadap filosofi dasar penyelenggaraan transmigrasi sebagai pendekatan pembangunan yang mengintegrasikan kepentingan antar-daerah dalam mengelola sumberdaya bangsa untuk meningkatkan kesejahteraan bersama. Bagi daerah tujuan transmigrasi pengelolaan sumberdaya diarahkan untuk mempermudah bagi masyarakat yang terpaksa miskin akibat ruang yang dimiliki terisolasi sehingga terkendala oleh akses, distribusi, dan pasar, sementara bagi daerah asal akan memberikan aset produksi bagi masyarakat yang miskin akibat tidak tersedia ruang dan sumberdaya alam.

Persoalannya, dampak kelemahan pelaksanaan transmigrasi masa lalu yang menimbulkan persepsi negatif (terutama masyarakat dan pemerintah daerah tujuan) terhadap transmigrasi dan masih adanya bias pelaksanaan otonomi daerah, primodialisme dan ego kedaerahan, ditengarai masih akan menjadi tantangan cukup berat dalam penyelenggaraan transmigrasi kedepan. Sementara itu, mekanisme kerjasama antar



daerah yang dikembangkan sejak tahun 2007 yang diharapkan dapat mengubah persepsi masyarakat dan pemerintah daerah tujuan, juga belum dilaksanakan secara optimal, dan cenderung normatif dan formalitas.

Menghadapi tantangan tersebut, maka penyelenggara dan pelaksana transmigrasi di berbagai tingkatan dituntut untuk mampu mensinergikan kepentingan antar-daerah melalui kerjasama yang mampu memberikan manfaat yang berimbang, proporsional, adil, dan berkelanjutan.

e. Sinergitas Pembangunan Lintas Bidang

Penyelenggaraan transmigrasi merupakan pendekatan pembangunan lintas pemerintah daerah, lintas institusi Pemerintah (Kementerian/Lembaga), lintas disiplin ilmu, lintas-budaya, dan lintas kepentingan yang pelaksanaannya melibatkan hampir seluruh tugas dan fungsi Kementerian/Lembaga dan pemerintah daerah. Menteri yang bertanggung jawab dalam penyelenggaraan transmigrasi bukanlah institusi yang memiliki kewenangan keseluruhan kegiatan pelaksanaan transmigrasi, sehingga tercapai/tidaknya sasaran pembangunan kawasan transmigrasi sangat tergantung kinerja dan program Kementerian/Lembaga lain dan pemerintah daerah. Sementara itu, masing-masing Kementerian/Lembaga dan pemerintah daerah juga memiliki kepentingan yang potensial tidak/kurang saling terkait. Oleh karena itu, sinergitas kebijakan, regulasi, dan program lintas bidang dalam pelaksanaan transmigrasi merupakan tantangan yang menuntut kemampuan mediasi dan koordinasi bagi penyelenggara dan pelaksana di berbagai tingkatan. Hal tersebut sejalan dengan amanat UU No. 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional, yang menekankan pada 5 (lima) tujuan sistem perencanaan pembangunan nasional, yaitu:

- 1) mendukung koordinasi antarpelaku pembangunan;
- 2) menjamin terciptanya integrasi, sinkronisasi dan sinergi antar-daerah, antar-ruang, antar-waktu, dan antar-fungsi pemerintah, maupun antarpusat dan daerah;
- 3) menjamin keterkaitan dan konsistensi antara perencanaan, penganggaran, pelaksanaan, dan pengawasan;
- 4) mengoptimalkan partisipasi masyarakat; dan
- 5) menjamin tercapainya penggunaan sumberdaya secara efisien, efektif, berkeadilan dan berkelanjutan.

f. Pengembangan Investasi di Kawasan Transmigrasi

Salah satu tantangan Indonesia saat ini dan ke depan adalah lemahnya industri berbasis sumberdaya alam, terutama pertanian, yang mengakibatkan Negara agraris ini seolah tak pernah henti mengimport bahan pangan. Hal tersebut antara disebabkan oleh rendahnya minat kalangan dunia usaha untuk menanamkan modalnya di sektor pertanian. Alasannya, sektor pertanian memiliki *Internal Rate of Return* (IRR) yang rendah, high risk, kurang kompetitif dan oleh karenanya kurang menarik. Sementara itu, pembangunan dan pengembangan kawasan

transmigrasi merupakan upaya penumbuh-kembangan kawasan sebagai satu kesatuan sistem pengembangan ekonomi wilayah, yang memerlukan dukungan investasi dari kalangan badan usaha.

Oleh karena itu tantangan pemerintah yang sangat essensial dalam penyelenggaraan transmigrasi adalah bagaimana mengintegrasikan kawasan transmigrasi dengan pembangunan koridor ekonomi sesuai dengan MP3EI sebagai salah satu bentuk strategi pembangunan *pro poor* dan *pro employment*. Hal tersebut diperlukan untuk menciptakan iklim investasi dan iklim usaha di kawasan transmigrasi yang menarik bagi badan usaha. Tantangan lain dalam mendorong investasi di kawasan transmigrasi adalah belum terintegrasikannya ketentuan pelaksanaan transmigrasi dengan ketentuan yang mengatur investasi, lemahnya sistem birokrasi, dan rendahnya kemampuan aparat dalam melakukan mediasi, fasilitasi, dan memberikan pelayanan.

### 3. Modal Dasar

Modal dasar pembangunan bidang ketenagakerjaan dan ketransmigrasian adalah seluruh sumber kekuatan ketenagakerjaan dan ketransmigrasian, baik yang efektif maupun potensial, yang dimiliki dan didayagunakan dalam pembangunan bidang ketenagakerjaan dan ketransmigrasian.

a. Penduduk

Tabel 2.9.  
Kondisi dan Proyeksi Penduduk 15+ (dalam juta)

Tahun	Laki-laki	Perempuan	Jumlah
2006	79.767,30	80.585,00	160.352,30
2007	81.327,20	82.260,90	163.588,10
2008	82.667,40	83.627,40	166.294,80
2009	84.007,80	84.988,00	168.995,80
2010	85.350,80	86.340,50	171.691,30
2011	86.670,70	87.700,70	174.371,40
2012	87.983,90	89.051,70	177.035,60
2013	89.175,40	90.282,20	179.457,60
2014	90.343,50	91.526,80	181.870,30
2015	91.497,90	92.698,10	184.196,00
2016	92.630,40	93.880,00	186.510,40
2017	93.746,90	95.041,50	188.788,40
2018	94.939,80	96.260,60	191.200,40
2019	94.105,80	97.445,80	191.551,60
2020	97.245,80	98.595,00	195.840,80
2021	98.390,40	99.808,40	198.198,80
2022	99.535,40	101.023,00	200.558,40
2023	100.684,30	102.230,40	202.914,70
2024	101.838,90	103.426,20	205.265,10
2025	102.993,40	104.616,90	207.610,30

Sumber: Bappenas. 2008.

Berdasarkan tabel di atas maka diproyeksikan jumlah penduduk usia 15+ akan terus bertambah. Dari 171,693 Juta pada tahun 2010, menjadi 184,196 Juta pada tahun 2015, 195,840 Juta pada tahun 2020 dan 207,610 juta pada tahun 2025. Jumlah penduduk usia produktif yang cukup besar tersebut merupakan elemen yang signifikan bagi proses pembangunan ketenagakerjaan dan ketransmigrasian. Dalam bidang ketenagakerjaan, modal dasar dalam segi jumlah penduduk semakin ditopang dengan perhatian pemerintah kepada dunia pendidikan beserta pelatihan yang diberikan, sehingga penduduk tersebut diprediksikan memiliki kompetensi yang memadai dalam menyinggung era globalisasi. Dalam bidang ketransmigrasian, jumlah penduduk tersebut tidak akan optimal jika terdistribusikan secara tidak merata, sehingga perlu didistribusikan dengan basis pengembangan potensi daerah yang belum tergali.

b. Kekayaan Alam dan Keanekaragaman Hayati

Kekayaan alam dan hayati yang terdapat di darat, laut dan udara terbatas jumlahnya. Oleh karena itu, diperlukan pengelolaan yang efektif dan efisien melalui kompetensi dan produktivitas tenaga kerja yang memadai sehingga *output* (barang

dan jasa) yang dihasilkan memberikan nilai tambah. Secara geografis, wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) sebagai kesatuan wadah kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara mencakup ruang darat, ruang laut, dan ruang udara yang memiliki nilai strategis karena dua hal. *Pertama*, ruang terbesar wilayah NKRI tersebut merupakan ruang perairan yang menjadi perekat pulau-pulau besar dan kecil dari Sabang sampai Merauke hingga membentuk wilayah negara kepulauan. *Kedua*, konstelasi geografis sebagai negara kepulauan dengan posisi diantara benua Asia dan Australia serta diantara Samudra Pasifik dan Samudra Hindia, menempatkan Indonesia menjadi daerah kepentingan bagi negara-negara dari berbagai kawasan. Posisi ini menyebabkan kondisi politik, ekonomi, dan keamanan ditingkat regional dan global menjadi faktor yang berpengaruh terhadap kondisi Indonesia. Selain itu, wilayah Indonesia juga merupakan daerah pertemuan tiga lempeng tektonik besar, yaitu lempeng Indo-Australia, Eurasia dan lempeng Pasific yang potensial menimbulkan bencana karena di sekitar lokasi pertemuan lempeng ini akumulasi energi tabrakan terkumpul sampai suatu titik dimana lapisan bumi tidak lagi sanggup menahan tumpukan energi yang lepas berupa gempa bumi. Indonesia juga memiliki keberagaman antarwilayah yang tinggi seperti keberagaman sumber daya alam, keberagaman kondisi geografi dan demografi, keberagaman agama, serta keberagaman kehidupan sosial, ekonomi, dan budaya.

Memahami kondisi wilayah NKRI tersebut, UU Nomor 17 Tahun 2007 tentang RPJPN 2005-2025 menegaskan bahwa aspek spasial haruslah diintegrasikan ke dalam kerangka perencanaan pembangunan. Sedangkan UU Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang mengamanatkan pentingnya integrasi dan keterpaduan antara Rencana Pembangunan dengan Rencana Tata Ruang di semua tingkatan pemerintahan. Kedua Undang-Undang tersebut mengamanatkan bahwa pembangunan nasional Indonesia harus dilaksanakan berdasarkan dimensi kewilayahan dalam rangka mengoptimalkan pengelolaan potensi sumberdaya wilayah untuk mendorong peningkatan daya saing daerah dalam kerangka peningkatan daya saing bangsa.

Sejalan dengan kedua UU tersebut, UU Nomor 15 Tahun 1997 tentang Ketransmigrasian diubah dengan UU Nomor 29 Tahun 2009 untuk menegaskan bahwa pembangunan transmigrasi harus dilaksanakan berbasis kawasan yang memiliki keterkaitan fungsional dan hierarki keruangan dengan pusat pertumbuhan dalam satu kesatuan sistem pengembangan ekonomi wilayah. Konsekuensi dari perubahan tersebut, pelaksanaan transmigrasi di tingkat daerah merupakan sub-sistem dari sistem pembangunan daerah yang secara spesifik merupakan upaya:

- 1) pembangunan dan pengembangan kawasan perdesaan terintegrasi dengan kawasan perkotaan,
- 2) pengarahannya mobilitas dan penataan persebaran penduduk di kawasan transmigrasi, dan
- 3) pengembangan ekonomi lokal dalam rangka meningkatkan daya saing daerah.

### c. Desentralisasi

Era keterbukaan yang datang seiring dengan proses reformasi memberikan perubahan yang mendasar. Demokratisasi membuat keterlibatan masyarakat luas meningkat di dalam proses bernegara, sedangkan Desentralisasi mampu mengakomodir peran aktif dari daerah. Terkait dengan hal tersebut, maka pembangunan ketenagakerjaan akan lebih transparan dan akuntabel, terutama dalam hal-hal pengaturan hak dan kewajiban dari para *stakeholder* yang terkait, jaminan sosial, upah dan berserikat bagi pekerja, ketenangan berusaha, rambu-rambu hukum ketenagakerjaan, dll. Dalam bidang ketransmigrasian, Desentralisasi yang meningkatkan peran aktif daerah diharapkan akan mampu menciptakan program ketransmigrasian yang sesuai dengan kebutuhan nyata daerah, sehingga memberikan kontribusi yang nyata pula.

### BAB III

#### VISI DAN MISI PEMBANGUNAN KETENAGAKERJAAN DAN KETRANSMIGRASIAN TAHUN 2010-2025

##### A. Visi

Berdasarkan kondisi umum bidang ketenagakerjaan dan ketransmigrasian yang telah dipaparkan sebelumnya, maka visi pembangunan ketenagakerjaan dan ketransmigrasian 2025 adalah:

*“TERWUJUDNYA TENAGA KERJA DAN MASYARAKAT TRANSMIGRASI  
YANG MANDIRI DAN SEJAHTERA”*

Visi pembangunan bidang ketenagakerjaan dan ketransmigrasian tersebut mengarah pada kerangka Pembangunan Jangka Panjang Nasional. Dalam rangka turut memenuhi amanah yang tertuang dalam Pembangunan Jangka Panjang Nasional, maka visi pembangunan bidang ketenagakerjaan dan ketransmigrasian harus dapat dipahami dan diukur dengan jelas untuk mengetahui kontribusi nyatanya dalam mencapai produktivitas, kemandirian, daya saing dan kesejahteraan tenaga kerja dan masyarakat transmigrasi.

Kemandirian merupakan hakikat kemerdekaan sebuah bangsa, di mana setiap bangsa berhak menentukan sendiri langkah yang terbaik bagi proses pembangunan bangsanya. Namun demikian, dalam konteks semakin besarnya kondisi saling ketergantungan antar bangsa dalam era globalisasi ini, kemandirian tidaklah dipahami sebagai keterisolasian, defensif dan reaktif melainkan proaktif. Pemahaman kemandirian ini merupakan pemahaman yang dinamis karena mengenali betul perubahan zaman dengan berbagai tuntutan yang dibawanya, sehingga bersifat fleksibel namun kokoh. Tenaga kerja dan masyarakat transmigrasi yang mandiri adalah tenaga kerja dan masyarakat transmigrasi yang dalam proses kekerjanya mampu mengenali, menggali dan mengembangkan potensi yang dimilikinya di tengah-tengah arus perubahan.

Kemandirian tersebut tidak akan dapat dicapai tanpa adanya produktivitas yang baik. Dalam hal ini, produktivitas merupakan hakikat kekerjanya manusia di dalam hidupnya. Oleh karena itu, dalam konteks kehidupan berbangsa, karakter yang produktif merupakan elemen vital bagi proses pembangunan. Tanpa sumber daya manusia yang produktif, keberhasilan pembangunan suatu bangsa tentu tak akan dapat diraih. Begitu pula halnya dengan tenaga kerja dan masyarakat transmigrasi. Terciptanya tenaga kerja dan masyarakat transmigrasi yang memiliki karakter produktif tentu akan menjadi fundamen yang kokoh bagi proses pembangunan bangsa Indonesia secara keseluruhan.

Produktivitas yang baik tentunya akan meningkatkan daya saing. Dalam era sekarang ini persaingan merupakan suatu kondisi yang harus ditempuh manusia dan tak dapat terelakkan. Dengan adanya persaingan, maka proses kemajuan dalam kehidupan manusia sesungguhnya dapat ditempuh secara lebih cepat. Oleh karena itu,

kondisi persaingan harus disikapi secara positif sebagai proses pembangunan mental dan karakter. Dalam konteks globalisasi, keterbukaan bangsa Indonesia di dalam arus globalisasi saat ini tentu membawa implikasi tersendiri. Bangsa Indonesia harus memiliki daya saing yang kuat di tengah kondisi persaingan ekonomi antar bangsa yang semakin deras. Begitu pula halnya dengan tenaga kerja dan masyarakat transmigrasi yang harus memiliki daya saing global di tengah-tengah laju perekonomian dunia, agar tidak tertinggal dengan bangsa lainnya.

Seluruh hal tersebut akan bermuara pada kesejahteraan. Kesejahteraan merupakan cita-cita besar bagi pembangunan suatu bangsa. Dalam hal ini, kesejahteraan tidak hanya mencakup dimensi material, namun juga spiritual. Di bidang ketenagakerjaan dan ketransmigrasian, terwujudnya tenaga kerja dan masyarakat transmigrasi yang mampu memenuhi kebutuhan fisik dan rohani sesuai dengan perkembangan zaman, merupakan tujuan utama.

Produktivitas, Kemandirian, Daya Saing yang bermuara pada Kesejahteraan Tenaga Kerja dan Masyarakat Transmigrasi merupakan sesuatu yang holistik dan saling terkait satu sama lain. Tanpa adanya produktivitas dan kemandirian, tak mungkin tercipta daya saing dan kesejahteraan. Begitu pula sebaliknya. Tanpa adanya daya saing dan kesejahteraan, tak mungkin ada produktivitas dan kemandirian. Keempat aspek tersebut harus dipandang secara komprehensif sebagai visi yang membimbing langkah-langkah pembangunan bidang ketenagakerjaan dan ketransmigrasian dalam jangka panjang.

## B. Misi

### a. Ketenagakerjaan

Untuk mendukung terwujudnya tenaga kerja yang produktif, mandiri, berdaya saing dan sejahtera, langkah yang ditempuh antara lain:

#### 1. Meningkatkan Kompetensi Angkatan Kerja

Pendapat baru yang sekarang menjadi suatu dogma adalah jika kita ingin memenangkan persaingan maka kualitas dan kompetensi kerja merupakan persyaratan utama yang harus dimiliki oleh sumber daya manusia. Perubahan dunia kerja pada abad 21 akan berorientasi pada *Post Taylorist*. Era ini menuntut sistem pengembangan sumber daya manusia yang bersifat *multi-skilling*, *retrainable* dan kompetensi *entrepreneurship* hingga *technopreneurship*, serta *life-long education*. Studi JICA tahun 1996 tentang *Engineering Manpower Planning*, menyatakan bahwa dunia industri akan membutuhkan sumber daya manusia yang memiliki kompetensi kerja adalah pengetahuan (21 %), keahlian (27 %), kualitas pendidikan (10 %), rekomendasi (2 %) dan sikap (38 %).



Berdasarkan hal tersebut maka yang perlu dilakukan untuk meningkatkan kompetensi kerja adalah:

- a) Pembinaan sumber daya manusia selama janin ada di rahim ibunya melalui makanan bergizi, bekerjasama dengan Kementerian Kesehatan dan Badan Koordinasi Keluarga Berencana Nasional (BKKBN).
- b) Pembinaan anak menyangkut etika, tata krama, disiplin, kreativitas dan pengetahuan dasar.
- c) Pendidikan formal yang diarahkan pada peningkatan pengetahuan, tanggung jawab, fleksibilitas, selalu rajin belajar, kesadaran tentang kualitas, mandiri, kemampuan kerjasama, kompromi dan loyalitas, membuat keputusan, pemahaman sistemik, kemampuan berkomunikasi dan rasa kebersamaan.
- d) Pelatihan kerja yang fleksibel dan mudah diterima terhadap berbagai perubahan yang terjadi; responsif dalam mengetahui dan memenuhi kebutuhan jenis tenaga kerja yang dibutuhkan dalam proses produksi; serta mengadakan *Competency Based Training* (CBT) yang mengikutsertakan industri untuk merancang, membangun dan melaksanakan pelatihan.
- e) Pembinaan bekerja.

## 2. Menciptakan Hubungan Industrial yang Harmonis

Untuk membangun hubungan industrial yang harmonis, demokratis dan bermartabat diperlukan para pelaku hubungan industrial yang berkualitas dan professional. Upaya-upaya yang harus dilakukan dalam rangka peningkatan kualitas para pelaku hubungan industrial adalah:

- a) Sosialisasi peraturan perundang-undangan ketenagakerjaan, khususnya bidang Hubungan Industrial dan Jamsos.
- b) Bimbingan teknis di bidang Hubungan Industrial dan jaminan sosial.
- c) Pendidikan pelatihan di bidang hubungan industrial dan jaminan sosial.
- d) Sosialisasi dan bimbingan teknis tentang standar ketenagakerjaan internasional.
- e) Dialog sosial tentang hubungan industrial terkait dengan pemberdayaan LKS Bipartit, LKS Tripartit dan lembaga ketenagakerjaan yang berunsur tripartit serta perundingan PKB.

## 3. Menegakkan Norma Ketenagakerjaan

Secara universal, maksud dan tujuan utama dilaksanakannya pengawasan ketenagakerjaan adalah untuk menciptakan keadilan sosial. Dengan demikian, wilayah kerja pengawasan ketenagakerjaan masuk dalam bidang kemanusiaan. Agar pengawasan ketenagakerjaan dapat dilaksanakan secara maksimal, terdapat 5 (lima) prinsip dasar yang harus dipenuhi:

- a) Pengawasan ketenagakerjaan merupakan fungsi dari negara, oleh karena itu negara bertanggungjawab menyusun sistem pengawasan ketenagakerjaan yang lengkap dan baik;
- b) Pengawasan ketenagakerjaan harus bekerjasama secara erat dengan pengusaha dan pekerja;
- c) Pengawasan ketenagakerjaan harus bekerjasama dengan institusi lain seperti lembaga riset, perguruan tinggi maupun lembaga yang bertanggungjawab dalam jaminan sosial;
- d) Pengawasan ketenagakerjaan harus berorientasi pada pendekatan pencegahan (*prevention*);
- e) Cakupan inspeksi bersifat universal.

Sehubungan dengan hal tersebut, maka hal yang perlu dilakukan adalah:

- a) Penyusunan perencanaan yang meliputi kebijakan, pembinaan, operasionalisasi, pembangunan jangka pendek, menengah dan panjang di bidang pengawasan ketenagakerjaan;
- b) Pengorganisasian pengawasan ketenagakerjaan pusat dan daerah;
- c) Pelaksanaan pengawasan ketenagakerjaan yang dilakukan terhadap objek pengawasan mulai dari pra sampai dengan pasca penempatan tenaga kerja di sejumlah perusahaan, baik besar, sedang maupun kecil;
- d) Evaluasi dan supervisi pelaksanaan pengawasan ketenagakerjaan yang dilakukan melalui monitoring dan pelaporan.

#### 4. Mengembangkan Hukum Ketenagakerjaan

Pasca diberlakukannya otonomi daerah, maka dalam rangka memberikan perlindungan atas keselamatan dan kesehatan dalam melakukan pekerjaan serta meningkatkan produksi dan produktivitas bagi pengusaha dan pekerja/buruh di perusahaan, Kementerian Tenaga Kerja dan Transmigrasi merencanakan Perubahan Atas UU Nomor 1 Tahun 1970 tentang Keselamatan Kerja, Perubahan Atas UU Nomor 3 Tahun 1992 tentang Jaminan Sosial Tenaga Kerja, Perubahan Atas UU Nomor 3 Tahun 1951 tentang Pernyataan Berlakunya UU Pengawasan Perburuhan Nomor 23 Tahun 1948, dan Perubahan Atas UU Uap Tahun 1930 (*Stoom Ordonantie* 1930, Stb Nomor 225 Tahun 1930), UU Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan.

Sedangkan dalam rangka perlindungan dan penempatan Tenaga Kerja Indonesia di luar negeri, dengan tujuan memberikan kesempatan kepada setiap orang untuk bekerja di luar negeri, memberikan kemudahan untuk persyaratan bagi TKI agar dapat bekerja di luar negeri serta memberikan perlindungan yang optimal bagi TKI dalam bekerja, Kementerian Tenaga Kerja dan Transmigrasi merencanakan Perubahan Atas UU Nomor 39 Tahun 2004 tentang Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia di luar negeri.

Di bidang pelayanan dan bantuan hukum, Biro Hukum merupakan kuasa hukum pimpinan Kementerian Tenaga Kerja dan Transmigrasi dalam menangani perkara pada lembaga peradilan (Peradilan TUN, Peradilan Umum, Pengujian di Mahkamah Agung mengenai Peraturan Perundang-undangan di bawah Undang-Undang serta pengujian Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar 1945 di Mahkamah Konstitusi) serta memberikan layanan konsultasi hukum bidang ketenagakerjaan dan ketransmigrasian kepada pekerja/buruh, pengusaha, pelajar/mahasiswa, LSM/LBH dan organisasi masyarakat lainnya maupun perorangan.

#### 5. Mengembangkan Sumber Daya Manusia Aparatur Ketenagakerjaan

Sejalan dengan pendidikan dan pelatihan yang berbasis kompetensi dan tantangan perekonomian global, maka penyusunan dan pengembangan standar kompetensi diklat menjadi sangat penting untuk terus dilakukan. Standar kompetensi sangat dibutuhkan oleh lembaga diklat sehingga mempunyai standar global dan regional. Oleh karena itu, seluruh program diklat (standar kurikulum, tenaga pengajar/widyaiswara, tenaga pengelola diklat dan sarana dan prasarana diklat dan tukar menukar informasi) perlu dikembangkan secara global pula sehingga diperoleh lulusan diklat yang memiliki kompetensi global.

#### b. Ketransmigrasian

Pembangunan transmigrasi periode 2010-2015 diarahkan untuk mengembangkan potensi sumberdaya wilayah terutama di luar pulau Jawa menjadi kawasan transmigrasi yang berfungsi sebagai klaster-klaster sistem pengembangan ekonomi wilayah. Dengan demikian, kawasan transmigrasi berperan sebagai motor penggerak pembangunan daerah dalam rangka meningkatkan daya saing daerah. Sejalan dengan itu, misi pembangunan transmigrasi periode 2010-2025 adalah sebagai berikut:

#### 1). Membangun Kawasan Transmigrasi

Pembangunan kawasan transmigrasi diarahkan untuk mendorong terwujudnya keterkaitan kegiatan ekonomi secara sinergis dalam suatu “sistem wilayah pengembangan ekonomi” melalui diversifikasi aktivitas ekonomi dan perdagangan (nonpertanian) di kawasan pedesaan yang terkait dengan kegiatan industri, perdagangan, dan jasa di kawasan perkotaan. Oleh karena itu, pembangunan kawasan transmigrasi diarahkan untuk mengembangkan kawasan pedesaan menjadi sistem produksi pertanian dan pengelolaan sumber daya alam yang memiliki keterkaitan fungsional dan hierarki keruangan dengan pusat pertumbuhan membentuk satu kesatuan sistem pengembangan ekonomi wilayah. Pembangunan kawasan transmigrasi dirancang secara holistik dan komprehensif sesuai dengan RTRW berupa Wilayah Pengembangan Transmigrasi (WPT) atau Lokasi Permukiman Transmigrasi (LPT). WPT sebagai

satu kesatuan sistem pengembangan dibangun dalam klaster-klaster Satuan Kawasan Pengembangan (SKP) yang terdiri atas 3 (tiga) sampai dengan 6 (enam) Satuan Permukiman (SP). Salah satu klaster SKP dalam WPT tersebut dirancang untuk mewujudkan pusat pertumbuhan baru yang disiapkan menjadi Kawasan Perkotaan Baru (KPB). Sementara itu, LPT dibangun secara bertahap melalui pembangunan kawasan perdesaan (termasuk permukiman penduduk yang ada) menjadi klaster-klaster SKP yang terdiri atas 3 (tiga) sampai dengan 6 (enam) SP. Klaster-klaster SKP tersebut berfungsi sebagai daerah belakang (hinterland) untuk mendukung percepatan pusat pertumbuhan yang sudah ada atau yang sedang berkembang menjadi KPB. Dengan demikian, KPB dalam WPT maupun LPT merupakan pusat kegiatan industri, perdagangan, dan jasa yang mempunyai fungsi sebagai Pusat Pelayanan Kawasan. Untuk menciptakan keterkaitan antar SP dalam SKP dan antar SKP sebagai daerah belakang (hinterland) dengan KPB sebagai pusat pelayanan, maka di setiap WPT atau LPT dilengkapi dengan jaringan infrastruktur dasar intra dan antar kawasan.

Pembangunan kawasan transmigrasi di suatu Kabupaten/Kota, baik berupa WPT maupun LPT, dilaksanakan secara terintegrasi sehingga membentuk satu kesatuan jaringan antar kawasan pengembangan dalam rangka mendorong bagi tumbuh dan berkembangnya kota-kota kecil di luar pulau Jawa untuk meningkatkan perannya sebagai motor penggerak pembangunan daerah dalam rangka meningkatkan daya saing daerah. Dengan demikian pembangunan kawasan transmigrasi akan mampu:

- a) mengurangi lebarnya kesenjangan pembangunan antarwilayah, terutama antara kawasan perdesaan-perkotaan, kawasan pedalaman-pesisir, Jawa-luar Jawa, dan antara kawasan Timur-Barat, dan
- b) menciptakan keterkaitan antara pusat pertumbuhan dengan daerah belakang (hinterland), termasuk antara kawasan perkotaan dan perdesaan. Dalam rangka mengurangi kesenjangan antar wilayah tersebut, pembangunan kawasan transmigrasi diprioritaskan pada Kabupaten/kota daerah perbatasan dan pulau-pulau kecil terluar dan Kabupaten/kota daerah tertinggal, walaupun tidak mengesampingkan kemungkinan pengembangannya di kawasan strategis lainnya.

## 2). Melaksanakan Penataan Persebaran Penduduk di Kawasan Transmigrasi

Pembangunan kawasan transmigrasi sekaligus dilaksanakan untuk mewujudkan persebaran penduduk yang serasi dan seimbang sesuai dengan daya dukung alam dan daya tampung lingkungan dengan:

- a) mengakui hak orang untuk bermigrasi,
- b) mengadopsi visi jangka panjang untuk tata ruang urban demi perencanaan penggunaan lahan yang lestari, dan

- c) mendukung strategi urbanisasi secara terpadu. Penataan persebaran penduduk di kawasan transmigrasi dilaksanakan melalui penataan persebaran penduduk setempat dan fasilitasi perpindahan transmigran dari kawasan lain untuk mewujudkan persebaran penduduk yang optimal berdasarkan pada keseimbangan antara jumlah dan kualitas penduduk dengan daya dukung alam dan daya tampung lingkungan. Penataan penduduk setempat dan fasilitasi perpindahan transmigran tersebut dilaksanakan secara terintegrasi dan saling memberikan manfaat. Artinya, bahwa penataan penduduk setempat harus berdampak pada tersedianya peluang bagi pembangunan permukiman untuk menampung penempatan transmigran, sedangkan fasilitasi perpindahan dan penempatan transmigran dilaksanakan untuk memenuhi kebutuhan SDM yang diperlukan bagi pengembangan sumberdaya alam yang tersedia di kawasan transmigrasi. Agar dapat memenuhi kebutuhan SDM di kawasan transmigrasi dan memberikan manfaat dalam mengatasi dampak tekanan kependudukan bagi daerah asal, maka fasilitasi perpindahan dan penempatan transmigran dilaksanakan dengan mekanisme kerjasama antar daerah yang dimediasi dan difasilitasi oleh Pemerintah (Kementerian Tenaga Kerja dan Transmigrasi).

3). Mendorong Tumbuh dan Berkembangnya Ekonomi Lokal Kawasan Transmigrasi Yang Berdaya Saing

Pengembangan kawasan transmigrasi dilaksanakan melalui peningkatan keterkaitan ekonomi antara kawasan perdesaan dengan kawasan perkotaan atau antara wilayah pusat pertumbuhan dengan wilayah produksi (hulu-hilir). Oleh karena itu, pengembangan kawasan transmigrasi dilaksanakan berdasarkan beberapa prinsip sebagai berikut: (1) Berorientasi pada pengembangan rantai nilai komoditas, mulai dari tahap input, proses produksi, *output*, sampai dengan pemasaran; (2) Dilakukan berdasarkan pengembangan sektor/komoditas unggulan berbasis karakteristik dan kebutuhan serta aspirasi lokal (*locality*), dengan didukung oleh industri pengolahan sebagai sektor pendorong, dan sektor pendukung lainnya; serta (3) Memfokuskan kegiatan pada pengembangan sistem pasar.

Untuk mendorong tumbuh dan berkembangnya ekonomi lokal kawasan transmigrasi dilaksanakan melalui:

- a) Peningkatan kualitas tata kelola ekonomi kawasan transmigrasi sebagai bagian dari tata kelola ekonomi daerah.
- b) Peningkatan kapasitas sumber daya manusia masyarakat transmigrasi untuk meningkatkan kemampuannya dalam pengelolaan aktivitas ekonomi di kawasan transmigrasi, baik secara lintas sektor maupun lintas wilayah.
- c) Peningkatan kapasitas lembaga dan fasilitasi dalam mendukung percepatan pengembangan ekonomi di kawasan transmigrasi, baik secara lintas sector maupun lintas wilayah.



- 3) Pemberian fasilitasi dan mediasi untuk mendorong kerjasama kemitraan antara pemerintah, swasta, dan masyarakat transmigrasi dalam rangka pengembangan ekonomi di kawasan transmigrasi.
- 4) Penyediaan sarana dan prasarana pendukung bagi berkembangnya kegiatan ekonomi di kawasan transmigrasi.

#### 4). Mengembangkan Kawasan Transmigrasi Secara Berkelanjutan

Pembangunan kawasan transmigrasi berkelanjutan adalah proses pembangunan yang berprinsip untuk memenuhi kebutuhan sekarang tanpa mengorbankan pemenuhan kebutuhan generasi masa depan. Untuk mencapai keberlanjutan kawasan transmigrasi yang menyeluruh, maka keterpaduan antara 3 (tiga) pilar pembangunan merupakan keharusan, yaitu keberlanjutan dalam aspek sosial, ekonomi, dan lingkungan. Tiga pilar utama tersebut saling terintegrasi dan saling memperkuat satu dengan yang lain. Untuk itu tiga aspek tersebut diintegrasikan dalam perencanaan dan pelaksanaan pembangunan agar tercapai pembangunan berkelanjutan yang dapat menjaga lingkungan hidup/ekologi dari kehancuran atau penurunan kualitas, juga dapat menjaga keadilan sosial dengan tidak mengorbankan kebutuhan pembangunan ekonomi.

Pembangunan kawasan transmigrasi semaksimal mungkin diupayakan agar tidak menurunkan daya serap lahan terhadap air yang mengalir di atasnya dan tidak menambah tingkat aliran air permukaan (*run off*) yang ada di atasnya sehingga ketersediaan sumber daya air dapat terus dipertahankan dan erosi lahan tidak terjadi. Upaya ini dilaksanakan dengan mempertahankan tutupan lahan, bentang alam, dan kualitas lahan, serta dengan bantuan teknologi. Kegiatan pembangunan kawasan transmigrasi juga diupayakan tidak mengakibatkan terjadinya degradasi lahan yang ada. Untuk itu, diupayakan pelestarian kualitas lahan yang meliputi pelestarian struktur tanah, bahan kimiawi tanah, air dan unsur hara, serta proses aerasi yang ada. Lebih lanjut, kegiatan pembangunan diupayakan tidak menurunkan luas tutupan lahan yang ada karena penting untuk mempertahankan kualitas dan daya serap air dari lahan itu sendiri.

Selanjutnya, kegiatan pembangunan kawasan transmigrasi dilaksanakan dengan menempatkan masyarakat sebagai subyek utama, dalam arti bahwa keberlanjutannya sangat tergantung pada masyarakat dan semua pemangku kepentingan sebagai pelakunya. Oleh karena itu, pembangunan kawasan transmigrasi diarahkan agar memberikan manfaat sosial kepada masyarakat dan juga dapat melibatkan semua pelaku kepentingan demi menjamin keberlanjutannya. Untuk itu, pembangunan harus memperhatikan aspek sosial agar dapat berlangsung secara berkelanjutan. Aspek sosial penting dalam pembangunan berkelanjutan, antara lain adalah bahwa pembangunan harus memperhatikan: partisipasi masyarakat pelaku, partisipasi masyarakat marjinal/minoritas (kaum



miskin dan perempuan), struktur sosial masyarakat, serta tatanan atau nilai sosial yang berkembang dalam masyarakat. Pertimbangan utama dalam pengembangan kawasan transmigrasi berkelanjutan adalah: (1) struktur sosial masyarakat, yaitu kegiatan yang direncanakan diupayakan mempertimbangkan struktur sosial masyarakat agar tidak terjadi konflik dan benturan nilai yang tidak diinginkan, dan (2) partisipasi masyarakat pelaku dan marjinal/minoritas, yaitu kegiatan yang direncanakan telah memasukkan unsur partisipasi masyarakat/pemangku kepentingan dan masyarakat marjinal terutama dalam proses pengambilan keputusan serta peran-peran lainnya.

5). Menciptakan Iklim Kondusif Bagi Terwujudnya Integrasi Masyarakat Di Kawasan Transmigrasi

Salah satu tujuan penyelenggaraan transmigrasi sebagaimana diamanatkan UU Nomor 15 Tahun 1997 tentang Ketransmigrasian sebagaimana diubah dengan UU Nomor 29 Tahun 2009 tentang Perubahan Atas UU Nomor 15 Tahun 1997 tentang Ketransmigrasian adalah memperkokoh persatuan dan kesatuan bangsa. Sementara itu, masyarakat transmigrasi setidaknya terdiri atas tiga kelompok, yaitu (1) penduduk tempatan, yaitu penduduk yang tinggal di perkampungan setempat dan masuk dalam deliniasi kawasan transmigrasi, (2) penduduk setempat yang memperoleh perlakuan sebagai transmigran, dan (3) transmigran yang berasal dari berbagai daerah lain. Kondisi demikian cukup potensial terjadinya gesekan budaya karena masing-masing kelompok memiliki latar belakang tradisi, adat, dan budaya yang berbeda, walaupun juga berpotensi berkembang menjadi kekuatan budaya berciri Indonesia yang khas karena akan terjadi proses asimilasi dan akulturasi.

Oleh karena itu, dalam pembangunan kawasan transmigrasi yang mencakup berbagai bidang pembangunan diperlukan “pendekatan kebudayaan” yang bersumber pada budaya Pancasila. Pendekatan kebudayaan tersebut diarahkan pada terbentuknya masyarakat “bhineka tunggal ika”, yaitu masyarakat yang memiliki pola pikir, pola sikap, dan pola tindak masyarakat di kawasan transmigrasi yang saling memahami, saling pengertian dan saling menghargai terhadap adat-istiadat, tradisi, dan budaya masing-masing kelompok sehingga dapat menjadi kekuatan dalam membangun kawasan milik bersama untuk kesejahteraan bersama. Proses ini akan memperkuat persatuan dan kesatuan bangsa, yang akan menjadikan bangsa Indonesia memiliki kekuatan sinergi dalam melaksanakan pembangunan untuk meningkatkan kesejahteraan, meningkatkan dan pemeratakan pembangunan daerah, serta memantapkan Ketahanan Nasional yang didasarkan pada Wawasan Nusantara.

BAB IV  
ARAH, TAHAPAN DAN PRIORITAS PEMBANGUNAN JANGKA PANJANG  
BIDANG KETENAGAKERJAAN DAN KETRANSMIGRASIAN

A. Ketenagakerjaan

1. Arah Pembangunan Ketenagakerjaan 2010-2025

Sesuai dengan Visi dan Misi Pembangunan Ketransmigrasian 2010-2025, maka pembangunan Ketenagakerjaan dalam periode tersebut diarahkan untuk mengatasi pengangguran yang diakibatkan oleh angkatan kerja yang belum mendapatkan pekerjaan ditambah dengan angkatan kerja baru hasil keluaran pendidikan dan pelatihan kerja. Untuk mengatasi masalah ini, maka perlu diciptakan lapangan kerja baru dari penciptaan investasi di berbagai bidang usaha sesuai dengan potensi unggulan yang terdapat di berbagai daerah.

Untuk mendukung terciptanya kemampuan dan kualitas kerja tenaga kerja, maka konsep *link and match* antara pendidikan formal dan pelatihan kerja dengan tuntutan persyaratan kerja dari kesempatan kerja perlu diperhatikan, sehingga kesempatan kerja dan pemenuhan lowongan kerja dapat dipenuhi. Hal ini merupakan hubungan yang sinergis antara sistem pendidikan nasional dengan sistem ketenagakerjaan nasional.

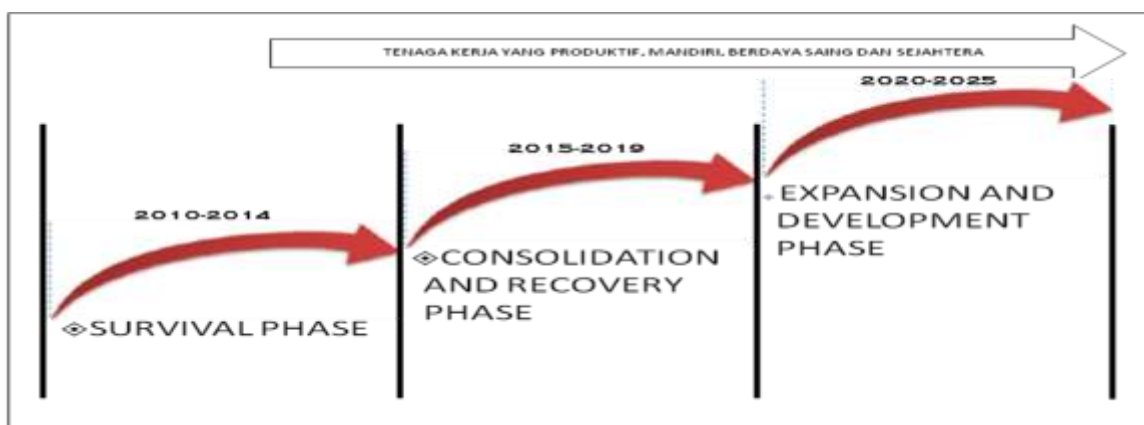
Di lain pihak, penciptaan hubungan industrial yang harmonis melalui peningkatan kualitas pekerja dan peran aktif LKS Bipartit untuk mendukung dinamika hubungan industrial di tingkat perusahaan akan mampu mendeteksi secara dini permasalahan-permasalahan yang terjadi di perusahaan, sehingga dapat mengatasi masalah unjuk rasa, mogok kerja dan pemutusan hubungan kerja.

Agar perusahaan dapat melaksanakan usahanya secara terarah sesuai dengan visi dan misi perusahaan tersebut, maka pengawasan ketenagakerjaan perlu diarahkan kepada penegakan norma ketenagakerjaan dan terimplementasikannya aturan ketenagakerjaan secara konsisten di perusahaan. Penegakan hukum ketenagakerjaan merupakan prasyarat di dalam menciptakan keadilan dalam hubungan kerja antara pengusaha dan pekerja.

Dukungan hukum ketenagakerjaan yang dinamis dan berkeadilan sangat diperlukan untuk memayungi berbagai aktivitas usaha, sehingga usaha dapat berjalan dengan baik. Selain itu, hubungan antar subyek hukum ketenagakerjaan dimaksud juga diharapkan dapat berjalan dengan harmonis, sinergis dan konstruktif.

## 2. Tahapan dan Prioritas Pembangunan Ketenagakerjaan

Bagan 4.1.  
Tahapan Pembangunan Ketenagakerjaan



Penanganan permasalahan ketenagakerjaan tentunya berkaitan dengan berbagai bidang. Sebagai konsekuensi dari hal tersebut, maka diperlukan pula koordinasi dengan sektor (Kementerian dan Non Kementerian) lain. Selain itu dan mengingat kompleksitas masalah yang ada, maka penanganan permasalahan tersebut dapat dilaksanakan secara bertahap dan menetapkan target dari berbagai aspek yang harus dilaksanakan. Pentahapan serta pentargetan tersebut dapat dibagi dalam 3 (tiga) fase.

*Pertama, Survival Phase* tahun 2010-2014. Fase ini menunjukkan suatu kondisi di mana masalah ketenagakerjaan diusahakan tidak bertambah buruk. Dalam kurun waktu lima tahun ini, target permasalahan ketenagakerjaan yang harus diselesaikan berkaitan dengan Bidang Ketenagakerjaan Umum, Bidang Pelatihan, Penempatan Tenaga Kerja, Hubungan Industrial, Pengawasan Ketenagakerjaan dan Hukum Ketenagakerjaan. Sebelum menetapkan berbagai target tersebut, maka diperlukan berbagai proyeksi terhadap kondisi-kondisi yang dapat mempengaruhi pembangunan ketenagakerjaan sehingga dapat dipergunakan sebagai dasar untuk penetapan target pada fase ini.

Pembangunan ketenagakerjaan secara keseluruhan, baik dari sisi perencanaan tenaga kerja, penduduk dan tenaga kerja, kesempatan kerja, pelatihan dan kompetensi kerja, produktivitas tenaga kerja, hubungan industrial, kondisi lingkungan kerja, pengupahan dan kesejahteraan pekerja, dan jaminan sosial tenaga kerja, dengan dilihat melalui indeks pembangunan ketenagakerjaan pada fase ini, diharapkan indeksnya secara nasional telah mencapai 47,5 - 57,5.

Dalam hal pendidikan tenaga kerja dan sebagaimana yang tertuang dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) 2010-2014, kebijakan dan program pendidikan nasional untuk meningkatkan pendidikan menengah dan pendidikan tinggi akan mengakibatkan

menurunnya jumlah tenaga kerja yang berpendidikan sekolah dasar pada fase ini. Sehingga dapat diproyeksikan bahwa tenaga kerja yang berpendidikan Sekolah Menengah Tingkat Pertama (SMTP) dan (SMTA) akan mengalami peningkatan.

Dalam hal kewirausahaan dan dengan adanya usaha Pemerintah untuk meningkatkan kewirausahaan dan pemberantasan korupsi serta pungutan liar, maka diperkirakan jumlah pengusaha dan nilai investasi akan mengalami peningkatan. Dengan demikian, tingkat pengangguran diprediksi akan menurun. Sejalan dengan hal tersebut, dalam hal peningkatan kualitas angkatan kerja yang dilakukan dengan pelatihan kerja akan diarahkan untuk meningkatkan kompetensi kerja dan menyesuaikan perkembangan pasar kerja. Oleh sebab itu, pelatihan kerja akan mengarah pada penentuan standar-standar pelatihan yang sesuai dengan tuntutan pasar kerja.

Dalam hal penempatan tenaga kerja, pelayanan informasi pasar kerja akan semakin meningkat seiring dengan peningkatan teknologi komunikasi yang berhubungan dengan jaringan informasi pasar kerja. Sebagai langkah untuk semakin memantapkan pelayanan informasi pasar kerja tersebut, juga perlu dilakukan peningkatan kualitas dan kuantitas tenaga fungsional pengantar kerja, baik di tingkat kabupaten maupun kota.

Dalam hal perkembangan hubungan industrial, lembaga serikat pekerja diproyeksikan sudah mulai mengerti arti penting industrial harmony sehingga pengusaha tidak lagi mempersoalkan pendirian lembaga serikat pekerja. Kondisi ini akan menunjang peningkatan kesejahteraan pekerja, menghindari pemutusan hubungan kerja, pemogokan dan perselisihan kerja. Untuk mencapai hal tersebut, tentu diperlukan kualitas dan kuantitas tenaga perantara hubungan industrial yang baik.

Selain itu, dengan meningkatnya Ilmu pengetahuan dan Teknologi, maka perusahaan-perusahaan seharusnya sudah menerapkan sistem dan manajemen K3 serta kaidah-kaidah hygiene perusahaan dan ergonomi di tempat kerja. Dengan kondisi ini, maka penggunaan tenaga kerja anak semakin dihindari, termasuk perlakuan-perlakuan yang bersifat diskriminatif dan kasus-kasus pelecehan seksual, intelektual dan *sarcastic*.

Berdasarkan asumsi yang diletakkan dalam kerangka proyeksi diatas, maka target pembangunan ketenagakerjaan yang akan dicapai dalam *Survival Phase* adalah:

- a. Bidang Ketenagakerjaan Umum
  - 1) seluruh Pemerintah Provinsi dan sebagian besar Kabupaten/Kota, serta sebagian instansi sektoral sudah menyusun Rencana Tenaga Kerja;
  - 2) sebagian perusahaan sudah menyusun Rencana Tenaga Kerja Mikro;

- 3) mempercepat realisasi rencana penanaman modal (investasi);
  - 4) perbaikan sarana pendidikan;
  - 5) angkatan kerja berpendidikan minimal SMTP sebanyak 40-50 %;
  - 6) tingkat Pengangguran Terbuka 5 - 7 %;
  - 7) jumlah setengah penganggur 25 - 28 %;
  - 8) jumlah pekerja informal 60 - 65 %;
  - 9) jumlah pengusaha 3 - 3,5 %;
  - 10) jumlah pekerja tak dibayar 14 - 16 %;
  - 11) tidak adanya lagi biaya tidak resmi (pungutan liar) yang dapat mengganggu produksi;
  - 12) keadaan keamanan kondusif untuk investasi;
  - 13) program sektoral sudah mendukung penciptaan kesempatan kerja dan pemecahan masalah ketenagakerjaan;
  - 14) Kebijakan Pemerintah Daerah sudah mengarah kepada perluasan kesempatan kerja dan perbaikan hubungan industrial.
- b. Bidang Pelatihan Kerja
- 1) tersedia sarana pelatihan kerja untuk melatih angkatan kerja baru dan korban PHK melalui program revitalisasi lembaga pelatihan kerja;
  - 2) memfungsikan kembali lembaga pelatihan kerja yang telah beralih fungsi atau tidak berfungsi;
  - 3) meningkatkan pendayagunaan tenaga fungsional Instruktur Latihan Kerja (ILK) di pemerintahan provinsi dan kabupaten/kota, perusahaan maupun masyarakat;
  - 4) jenis pelatihan kerja diarahkan kepada kebutuhan pasar kerja;
  - 5) tersedianya Lembaga Sertifikasi Profesi (LSP) dan Tempat Uji Kompetensi (TUK) di seluruh Indonesia untuk berbagai profesi yang sesuai kebutuhan pasar kerja;
  - 6) tersedianya standar yang komprehensif bagi pelatihan kerja;
  - 7) tersedianya mekanisme akreditasi yang tepat bagi lembaga pelatihan kerja;
  - 8) tersedianya mekanisme sertifikasi bagi keluaran pelatihan kerja.
- c. Bidang Penempatan Tenaga Kerja
- 1) meningkatnya fungsi lembaga pasar kerja di setiap kabupaten/kota (IPK);
  - 2) meningkatkan pendayagunaan tenaga fungsional pengantar kerja di pemerintahan provinsi dan kabupaten/kota;
  - 3) pemberian ijin penggunaan Tenaga Kerja Asing yang sudah sesuai dengan kebutuhan nyata;
  - 4) program penempatan TKLN sudah mulai bergeser dari jabatan informal kepada jabatan formal;
  - 5) program padat karya (pekerjaan sementara) sudah mulai bergeser kepada padat karya produktif (pekerjaan berkelanjutan dan permanen).

- d. Bidang Hubungan Industrial
- 1) serikat Pekerja secara umum sudah memberikan kontribusi terhadap *industrial harmony*;
  - 2) sudah terbentuk Serikat Pekerja/Buruh di sebagian besar perusahaan;
  - 3) sebagian besar pekerja di perusahaan diasuransikan;
  - 4) sebagian pekerja mandiri dan pekerja di perusahaan menengah kecil telah mengikuti program asuransi Jamsostek;
  - 5) PHK secara sepihak dan pemogokan semakin berkurang;
  - 6) perselisihan kerja semakin dapat dihindarkan;
  - 7) sebagian besar Upah Minimum Kabupaten/Kota (UMK) sudah mencapai Kebutuhan Hidup Layak (KHL);
  - 8) Meningkatkan pendayagunaan (*utilization*) tenaga fungsional perantara di pemerintahan provinsi dan kabupaten/kota;
  - 9) Mempertahankan eksistensi perusahaan yang sudah ada (agar tidak relokasi ke luar negeri dan tidak gulung tikar).
- e. Bidang Pengawasan Ketenagakerjaan
- 1) perusahaan-perusahaan besar sudah mempunyai sistem dan manajemen K3;
  - 2) perusahaan melaksanakan peraturan ketenagakerjaan yang menyangkut penghargaan terhadap harkat, martabat, dan hak-hak pekerja;
  - 3) kaidah-kaidah Higiene Perusahaan, Ergonomi, dan K3 sudah diterapkan dengan baik di sebagian besar tempat kerja;
  - 4) jumlah Pekerja anak semakin berkurang;
  - 5) meningkatkan pendayagunaan (*utilization*) tenaga fungsional pengawas ketenagakerjaan di pemerintahan provinsi dan kabupaten/kota;
  - 6) menurunnya tindakan/perlakuan diskriminatif di pasar kerja (menyangkut upah, jabatan, penempatan, dikaitkan dengan ras dan kewarganegaraan);
  - 7) menurunnya jumlah kasus pelecehan dalam hubungan kerja (misal: seksual, intelektual, sarcastic);
  - 8) penerapan mekanisme *outsourcing* sudah sesuai dengan aturan.
- f. Bidang Hukum Ketenagakerjaan
- 1) tidak adanya lagi peraturan perundangan yang tidak selaras dengan penciptaan kesempatan kerja dan situasi hubungan industrial;
  - 2) tersedianya peraturan-peraturan yang diamanatkan oleh undang-undang dan peraturan pemerintah di bidang ketenagakerjaan.



*Kedua, Consolidation and Recovery Phase (2015-2019).* Pembangunan ketenagakerjaan dalam fase ini masih berkaitan dengan Bidang Ketenagakerjaan Umum, Bidang Pelatihan Kerja, Bidang Penempatan Tenaga Kerja, Bidang Hubungan Industrial, Bidang Pengawasan Ketenagakerjaan dan menyangkut Bidang Hukum Ketenagakerjaan. Namun demikian, proyeksi yang dipergunakan sebagai asumsi penentuan target pembangunan bidang ketenagakerjaan memiliki karakter untuk mengkokohkan berbagai target yang telah dicapai pada fase sebelumnya.

Pembangunan ketenagakerjaan secara keseluruhan, baik dari sisi perencanaan tenaga kerja, penduduk dan tenaga kerja, kesempatan kerja, pelatihan dan kompetensi kerja, produktivitas tenaga kerja, hubungan industrial, kondisi lingkungan kerja, pengupahan dan kesejahteraan pekerja, dan jaminan sosial tenaga kerja, dengan dilihat melalui indeks pembangunan ketenagakerjaan pada fase ini, diharapkan indeksnya secara nasional telah mencapai 55 - 65.

Pada fase ini, tenaga kerja yang berpendidikan SMTP, SMTA, Diploma, dan pendidikan tinggi terus meningkat jumlahnya. Selain itu, dengan meningkatnya intensitas iklim investasi serta kewirausahaan, maka dukungan terhadap peningkatan kualitas kerja (berupa peningkatan kualitas dan kualitas lembaga-lembaga pelatihan yang berstandar pasar kerja global) juga harus dipersiapkan pemerintah. Dengan meningkatnya pendidikan dan pelatihan kerja tersebut, serta didukung dengan pelayanan informasi pasar kerja yang baik, maka pelayanan penempatan tenaga kerja juga semakin meningkat. Dengan demikian, pencari kerja dapat memperoleh pekerjaan yang sesuai dengan kompetensi kerja.

Begitu pula halnya dengan kondisi Hubungan Industrial, dimana Serikat Pekerja dan Pengusaha sudah bisa bekerjasama dalam menciptakan hubungan yang harmonis. Kondisi ini akan meningkatkan kesejahteraan pekerja dalam hal pengupahan, perlindungan maupun pelayanan lainnya. Selain itu, upah minimum Kabupaten/Kota juga sudah sesuai dengan kebutuhan layak pekerja, bahkan pekerja mandiri sudah menyadari perlunya program asuransi.

Dalam fase ini pula, pengawas ketenagakerjaan juga meningkat peranannya dalam penerapan hukum ketenagakerjaan di perusahaan. Lebih jauh, dengan adanya kesadaran atas hukum ketenagakerjaan, maka perusahaan juga semakin menerapkan sistem dan manajemen K3 serta kaidah-kaidah higiene perusahaan dan ergonomi di tempat kerja.

Berdasarkan asumsi yang diletakkan dalam kerangka proyeksi diatas, maka target pembangunan ketenagakerjaan yang akan dicapai dalam Consolidation and Recovery Phase adalah:

- 1) Bidang Ketenagakerjaan Umum
  - a) seluruh Kabupaten/Kota dan seluruh Instansi Sektoral sudah menyusun Rencana Tenaga Kerja;
  - b) sebagian besar perusahaan sudah menyusun Rencana Tenaga Kerja Makro;
  - c) angkatan Kerja berpendidikan minimal SMTP sebanyak 45 – 55 %;
  - d) tingkat pengangguran terbuka 4 – 6 %;
  - e) jumlah setengah penganggur 20 – 25 %;
  - f) jumlah pekerja informal 55 – 60 %;
  - g) jumlah pengusaha 3,5 – 4 %;
  - h) jumlah pekerja tak dibayar 12 – 14 %;
  - i) terbentuk budaya anti pungutan liar;
  - j) tidak ada lagi gangguan keamanan yang membahayakan investasi;
  - k) program sektoral sudah merupakan bagian utama dalam penciptaan kesempatan kerja dan pemecahan masalah ketenagakerjaan;
  - l) perluasan kesempatan kerja dan hubungan industrial yang harmonis sudah merupakan tujuan utama kebijakan Pemerintah Daerah.
  
- 2) Bidang Pelatihan Kerja
  - a) lembaga pelatihan kerja sudah representatif bagi para angkatan kerja baru maupun korban PHK dalam mendapatkan pekerjaan yang layak dan remuneratif;
  - b) lembaga pelatihan kerja berfungsi sesuai dengan maksud dan tujuan pendiriannya;
  - c) terpenuhinya kebutuhan tenaga kerja fungsional ILK di seluruh pemerintahan provinsi dan kabupaten/kota;
  - d) jenis pelatihan kerja berorientasi kepada kebutuhan pasar kerja;
  - e) Lembaga Sertifikasi Profesi (LSP) mampu melayani permintaan sertifikasi berbagai profesi;
  - f) pelatihan kerja sesuai dengan standar, terakreditasi dan keluarannya tersertifikasi.
  
- 3) Bidang Penempatan Tenaga Kerja
  - a) lembaga pasar kerja di setiap kabupaten/kota sudah berfungsi secara optimal;
  - b) terpenuhinya kebutuhan tenaga fungsional pengantar kerja di seluruh pemerintahan provinsi dan kabupaten/kota;
  - c) tidak ada lagi penempatan TKA yang tidak sesuai dengan kebutuhan nyata;
  - d) program penempatan TKLN sudah berorientasi kepada jabatan formal;
  - e) program padat karya sudah berorientasi kepada padat karya produktif (pekerjaan berkelanjutan dan permanen).
  
- 4) Bidang Hubungan Industrial
  - a) serikat Pekerja telah berperan dalam menciptakan *industrial harmony*;

- b) perusahaan menerima pembentukan serikat pekerja/buruh;
  - c) tingginya kesadaran perusahaan untuk mengasuransikan para pekerjanya;
  - d) pekerja mandiri menyadari perlunya mengikuti program asuransi jamsostek;
  - e) perusahaan menghindari terjadinya PHK;
  - f) perselisihan kerja dapat diselesaikan dengan baik;
  - g) Upah Minimum Kabupaten/Kota (UMK) sudah sama dengan Kebutuhan Hidup Layak (KHL);
  - h) terpenuhinya kebutuhan tenaga fungsional Perantara di seluruh pemerintahan provinsi dan kabupaten/kota;
  - i) perusahaan tidak melakukan relokasi ke luar negeri.
- 5) Bidang Pengawasan Ketenagakerjaan
- a) sistem dan manajemen K3 sudah diterapkan oleh perusahaan;
  - b) kaidah-kaidah Higiene Perusahaan, Ergonomi, dan K3 sudah diterapkan dengan baik di tempat kerja;
  - c) pekerja anak semakin sedikit;
  - d) terpenuhinya kebutuhan tenaga fungsional Pengawas Ketenagakerjaan di seluruh pemerintahan provinsi dan kabupaten/kota;
  - e) tindakan/perlakuan diskriminatif di dunia kerja semakin sedikit;
  - f) kasus pelecehan dalam hubungan kerja semakin sedikit;
  - g) penerapan *outsourcing* tidak menimbulkan masalah;
  - h) perusahaan mematuhi peraturan ketenagakerjaan.
- 6) Bidang Hukum Ketenagakerjaan
- a) peraturan perundangan memiliki signifikansi terhadap penciptaan kesempatan kerja dan situasi hubungan industrial;
  - b) tersedianya peraturan-peraturan yang diamanatkan oleh undang-undang dan peraturan pemerintah di bidang ketenagakerjaan.

*Ketiga, Expansion and Development Phase (2020-2025).* Fase ini merupakan tahap dimana kondisi perekonomian Indonesia mengalami pertumbuhan yang tinggi sehingga membawa Indonesia menjadi salah satu negara yang fundamen perekonomiannya kuat. Dorongan industrialisasi dan implementasi teknologi semakin memadai. Di samping itu, pertumbuhan sektor industri secara signifikan mendorong perekonomian dan juga mendorong pertumbuhan sektor lainnya, terutama sektor jasa. Hal ini berimplikasi pada kesejahteraan masyarakat dan pada gilirannya berimplikasi pada tingkat pendidikan angkatan kerja, dimana yang berpendidikan menengah meningkat drastis.

Pembangunan ketenagakerjaan secara keseluruhan, baik dari sisi perencanaan tenaga kerja, penduduk dan tenaga kerja, kesempatan kerja, pelatihan dan kompetensi kerja,

produktivitas tenaga kerja, hubungan industrial, kondisi lingkungan kerja, pengupahan dan kesejahteraan pekerja, dan jaminan sosial tenaga kerja, dengan dilihat melalui indeks pembangunan ketenagakerjaan pada fase ini, diharapkan indeksnya secara nasional telah mencapai 60 - 70.

Keberhasilan pemerintah dalam menciptakan budaya anti pungli dan anti korupsi dalam fase *Consolidation and Recovery* membawa dampak positif terhadap pertumbuhan investasi sehingga menciptakan banyak kesempatan kerja. Selain itu, dengan terakreditasinya lembaga pelatihan kerja yang sesuai dengan standar global, maka level kompetensi dari keluaran pelatihan tersebut diakui pula secara global. Kondisi ini beriringan dengan pelayanan sistem informasi pasar kerja yang sudah semakin canggih sehingga dapat memberikan pelayanan yang mampu mengatasi hambatan waktu dan tempat.

Dalam fase *Expansion and Development* ini pula, serikat pekerja dan pengusaha bermitra secara konstruktif dan sinergis dalam mengembangkan bisnis perusahaan. Hal ini berimplikasi pada kenyamanan dalam bekerja dan berusaha, peningkatan kesejahteraan pekerja dan peningkatan keikutsertaan pekerja dalam asuransi. Seluruh kondisi ini akan bermuara pada budaya patuh hukum ketenagakerjaan sehingga sebagian besar telah mengikuti norma-norma ketenagakerjaan dan ketiadaan pekerja anak.

Berdasarkan asumsi yang diletakkan dalam kerangka proyeksi diatas, maka target pembangunan ketenagakerjaan yang akan dicapai dalam *Expansion and Development Phase* adalah:

- 1) Bidang Ketenagakerjaan Umum
  - a) Rencana Tenaga Kerja dipergunakan sebagai acuan dalam pembangunan ketenagakerjaan;
  - b) Rencana Tenaga Kerja Mikro digunakan dalam pembinaan kepegawaian/pekerja;
  - c) angkatan kerja berpendidikan minimal SMTP sebanyak 55 – 65 %;
  - d) tingkat Pengangguran Terbuka 3 – 5 %;
  - e) jumlah setengah penganggur 15 – 20 %;
  - f) jumlah pekerja informal 40 – 50 %;
  - g) jumlah pengusaha 4 – 5 %;
  - h) jumlah pekerja tak dibayar 10 – 12 %;
  - i) investasi mengalami penurunan;
  - j) program sektoral menciptakan kesempatan kerja;
  - k) perluasan kesempatan kerja dan hubungan industrial yang harmonis merupakan kebijakan Pemerintah Daerah;
  - l) cakupan lembaga pendidikan formal merata di seluruh Indonesia.

- 2) Bidang Pelatihan Kerja
  - a) Lembaga pelatihan Kerja di seluruh Indonesia sudah mampu menyelenggarakan pelatihan berdasarkan standar kompetensi kerja;
  - b) tenaga fungsional ILK sudah professional, tersertifikasi dan mencukupi;
  - c) Lembaga Sertifikasi Profesi (LSP) mampu melayani permintaan sertifikasi seluruh profesi;
  - d) seluruh keluaran lembaga pelatihan kerja tersertifikasi;
  
- 3) Bidang Penempatan Tenaga Kerja
  - a) lembaga pasar kerja tersebar di seluruh tempat-tempat strategis dan termanfaatkan secara optimal oleh masyarakat;
  - b) tenaga fungsional pengantar kerja sudah professional;
  - c) tercapainya persamaan antara TKA dan angkatan kerja Indonesia;
  - d) penempatan tenaga kerja luar negeri untuk jabatan formal;
  - e) program padat karya produktif semakin luas.
  
- 4) Bidang Hubungan Industrial
  - a) *Industrial Harmony* tercipta di perusahaan;
  - b) serikat Pekerja/Buruh merupakan mitra perusahaan dalam pengembangan bisnis perusahaan;
  - c) seluruh pekerja sudah mendapatkan jaminan jamsostek;
  - d) pekerja mandiri mengikuti program asuransi jamsostek;
  - e) PHK sudah tidak lagi menimbulkan masalah (sesuai kesepakatan kedua belah pihak);
  - f) perselisihan kerja dapat diselesaikan dalam perusahaan (secara bipartit);
  - g) Upah Minimum Kabupaten/Kota (UMK) lebih tinggi dari Kebutuhan Hidup Layak (KHL);
  - h) tenaga fungsional perantara sudah professional;
  - i) perusahaan sudah melakukan ekspansi baik di dalam maupun luar negeri.
  
- 5) Bidang Pengawasan Ketenagakerjaan
  - a) sistem dan manajemen K3 sudah menjadi budaya perusahaan;
  - b) kaidah-kaidah higiene Perusahaan, Ergonomi, dan K3 sudah menjadi budaya di tempat kerja;
  - c) tidak ada lagi Pekerja Anak.
  - d) tenaga fungsional Pengawas Ketenagakerjaan sudah tercukupi dan professional;
  - e) tidak ada tindakan/perlakuan diskriminatif di pasar kerja;
  - f) tidak ada kasus pelecehan dalam hubungan kerja;
  - g) penerapan *outsourcing* menguntungkan kedua belah pihak;
  - h) peraturan ketenagakerjaan merupakan kebutuhan perusahaan.

- 6) Bidang Hukum Ketenagakerjaan  
Peraturan perundangan menjadi solusi bagi operasional bisnis perusahaan.

## B. Ketransmigrasian

### 1. Arah Pembangunan Ketransmigrasian 2010-2025

Pembangunan transmigrasi dalam periode 2010-2015 diarahkan untuk memberikan kontribusi nyata dalam mewujudkan “Pembangunan yang Merata dan Berkeadilan” melalui pembangunan kawasan transmigrasi menjadi klaster-klaster sistem pengembangan ekonomi wilayah. Kawasan transmigrasi yang dikembangkan tersebut harus mampu menghasilkan produk barang dan jasa secara efisien sesuai dengan kebutuhan pasar sebagai bagian dari upaya bangsa Indonesia untuk mewujudkan bangsa yang berdaya saing. Artinya, setiap kawasan transmigrasi harus siap menghadapi tantangan regional, nasional, dan global serta mampu mengembangkan produk-produk unggulan yang kompetitif. Pembangunan transmigrasi dilaksanakan dengan: (1) mengedepankan pembangunan dan pengembangan sumber daya manusia masyarakat transmigrasi menjadi lebih berkualitas sebagai modal dasar menghadapi persaingan yang semakin ketat, (2) memperkuat perekonomian kawasan berbasis keunggulan lokal menuju keunggulan kompetitif dengan membangun keterkaitan sistem produksi, distribusi, dan pasar, (3) mempertegas penguasaan, pemilikan, dan pemanfaatan tanah berdasarkan ketentuan perundang-undangan sebagai asset sosial, ekonomi, dan budaya yang berkeadilan, (4) meningkatkan penguasaan, pemanfaatan, dan penciptaan pengetahuan dan teknologi tepat guna, (5) membangun infrastruktur yang memadai, serta (6) melakukan penyempurnaan sistem perencanaan, pemrograman, dan pelaksanaan pembangunan kawasan transmigrasi terintegrasi dengan pemugaran permukiman penduduk setempat dalam satu kesatuan, serta sistem pelayanan dan pengendalian dan pengawasan.

Untuk melaksanakan arah pembangunan transmigrasi, ada tujuh kebijakan penyelenggaraan transmigrasi yang perlu dikembangkan secara konsisten dan menjadi komitmen bersama. *Pertama*, memberikan perhatian khusus pada unsur-unsur pengembangan daya saing kawasan dengan: (1) mengutamakan keterkaitan produksi, pengolahan, dan pasar atau hulu-hilir dalam bentuk keterkaitan antar-kawasan berdasarkan produk unggulan setempat, (2) memprioritaskan wilayah tujuan berbasis kemampuan sumberdaya dan prospek pengembangan kawasan secara terintegrasi, dan (3) memprioritaskan wilayah sasaran sumber calon transmigran berbasis kebutuhan penyelesaian masalah kependudukan dalam rekrutmen calon transmigran. *Kedua*, mengarusutamakan Kawasan Perkotaan Baru sejak dari proses perencanaan hingga pengembangan kawasan, baik dalam kerangka revitalisasi permukiman penduduk yang ada maupun pembangunan kawasan baru. *Ketiga*, memfokuskan dan



memprioritaskan pembangunan kawasan transmigrasi untuk mempercepat pengembangan kabupaten daerah perbatasan (termasuk pulau-pulau kecil terluar), dan kabupaten daerah tertinggal, tanpa mengesampingkan kawasan strategis lain. *Keempat*, lebih memerankan Pemerintah Daerah dalam perencanaan dan pelaksanaan pembangunan transmigrasi melalui peningkatan (1) kualitas sumberdaya manusia pelaksana, dan (2) peran Bappeda sebagai koordinator perencanaan dan pengendalian antar-kegiatan dan antar-pelaku. Untuk itu, pelayanan dan mediasi antar-daerah terus ditingkatkan dalam kerjasama antar-daerah yang konsisten dan bertanggung jawab. *Kelima*, pembangunan dan pengembangan kawasan transmigrasi dilaksanakan secara terintegrasi dengan bidang-bidang pembangunan lain dalam koridor ekonomi sesuai dengan Masterplan Percepatan dan Perluasan Pembangunan Ekonomi Indonesia (MP3EI) menjadi embrio sistem pengembangan ekonomi wilayah yang di dukung adanya Kawasan Perkotaan Baru sebagai pusat Pelayanan Kawasan. Oleh karena itu, pembangunan dan pengembangan kawasan transmigrasi bukan kegiatan yang berdiri sendiri melainkan merupakan kegiatan bersama antar Kementerian/Lembaga serta pemerintah daerah dan berbagai kalangan masyarakat. *Keenam*, peningkatan kemandirian masyarakat di kawasan transmigrasi melalui: (1) pelayanan informasi potensi produk unggulan, (2) peningkatan pemahaman terhadap prospek pengembangan investasi, (3) peningkatan kapasitas sumberdaya manusia masyarakat transmigrasi sebagai pelaku utama pembangunan di kawasan transmigrasi, (4) peningkatan kemampuan masyarakat dan *stakeholder* menghadapi dinamika kerjasama kemitraan yang semakin kompleks. *Ketujuh*, meningkatkan komunikasi, informasi, dan edukasi untuk membangun kesepakatan berbagai pihak bahwa “transmigrasi adalah kebutuhan bersama untuk meningkatkan kesejahteraan bersama” melalui pengembangan potensi sumberdaya wilayah sekaligus penataan persebaran penduduk. *Keenam* kebijakan tersebut, harus menjadi komitmen bersama antar-pelaku untuk mewujudkan pengembangan kawasan transmigrasi yang berdaya saing dalam rangka peningkatan kualitas hidup dan kesejahteraan masyarakat, percepatan pembangunan daerah dan pertumbuhan wilayah dalam suatu sistem wilayah pengembangan ekonomi, serta keutuhan NKRI.

Dalam melaksanakan kebijakan tersebut, perlu didukung dengan upaya-upaya peningkatan pengetahuan dan ketrampilan, pembentukan dan penguatan kelembagaan, peningkatan akses terhadap permodalan, pendampingan pengembangan usaha secara profesional, serta peningkatan kerjasama antar-daerah dan keterpaduan kegiatan dalam memanfaatkan keunggulan komparatif maupun kompetitif setiap daerah. Semua itu dilakukan dengan cara pemberdayaan dan pemanfaatan sumberdaya alam secara efisien oleh sumberdaya manusia yang berkualitas. Pengalaman pelaksanaan pembangunan transmigrasi berbasis lokasi yang eksklusif selama ini ternyata tidak efisien dan memerlukan waktu lebih dari 25 tahun untuk berkembang menjadi pusat pertumbuhan ekonomi baru. Oleh karena itu, pembangunan

transmigrasi harus: (1) berbasis kawasan yang sejak awal dirancang inklusif, (2) mampu mendorong peningkatan peran swasta dalam berinvestasi, (3) dilengkapi dengan sarana dan prasarana, industri pengolahan hasil, serta industri jasa dan perdagangan, dan (4) tersedia kawasan yang mempunyai fungsi perkotaan sebagai pusat pelayanan kawasan. Dampak yang diharapkan dalam pembangunan kawasan transmigrasi adalah terbentuknya klaster-klaster sistem pengembangan ekonomi yang mampu mempercepat tumbuh dan berkembangnya kota-kota kecil dan menengah terutama di luar Jawa sehingga dapat dicapai pemerataan pembangunan yang berkeadilan.

Berdasarkan asumsi yang diletakkan dalam kerangka arah pembangunan transmigrasi tersebut, maka pembangunan transmigrasi dilaksanakan secara bertahap dan konsisten melalui 7 (tujuh) kegiatan utama dalam satu kesatuan sebagai berikut:

a. Pembangunan Kawasan Transmigrasi

Pembangunan kawasan transmigrasi diarahkan untuk mengembangkan klaster-klaster sistem pengembangan ekonomi wilayah yang didukung adanya Kawasan Perkotaan Baru. Oleh karena itu, pembangunan kawasan transmigrasi dilaksanakan dengan mengintegrasikan pengembangan kawasan perdesaan menjadi sistem produksi pertanian dan pengelolaan sumberdaya alam yang berfungsi sebagai daerah belakang (*hinterland*) dari pusat pertumbuhan yang disiapkan menjadi Kawasan Perkotaan Baru dalam satu kesatuan sistem pengembangan. Pembangunan kawasan transmigrasi setidaknya dilaksanakan melalui 4 (empat) pendekatan. *Pertama*, restrukturisasi dan revitalisasi kawasan perdesaan sebagai kawasan ekonomi produktif untuk mengoptimalkan produktivitas lahan yang kurang produktif menjadi sistem produksi pertanian dan pengelolaan sumberdaya alam. Restrukturisasi dan revitalisasi kawasan perdesaan dilaksanakan dengan melakukan pemugaran permukiman penduduk setempat sebagai bagian kawasan transmigrasi menjadi satu kesatuan sistem pengembangan. *Kedua*, membangun pusat pertumbuhan baru atau mengembangkan pusat pertumbuhan yang sudah ada atau yang sedang berkembang menjadi Kawasan Perkotaan Baru yang berfungsi sebagai Pusat Pelayanan Kawasan. *Ketiga*, mendorong, memfasilitasi, memediasi, dan melayani investasi badan usaha bermitra dengan masyarakat transmigrasi untuk mengembangkan komoditas unggulan yang kompetitif dan berdaya saing. *Keempat*, membangun dan mengembangkan infrastruktur dan fasilitas dasar kawasan yang mampu mewujudkan keterkaitan fungsional intra-kawasan dan antar-kawasan serta mengoptimalkan pemanfaatan ruang secara konsisten guna mendukung pengembangan komoditas unggulan dengan pendekatan agroindustri dan agribisnis.

b. Penataan Persebaran Penduduk di Kawasan Transmigrasi

Penataan persebaran penduduk diarahkan untuk mewujudkan persebaran penduduk di kawasan transmigrasi yang optimal berdasarkan pada keseimbangan antara jumlah dan kualitas penduduk dengan daya dukung alam dan daya tampung lingkungan dengan mengakui hak orang untuk bermigrasi serta mewujudkan harmonisasi hubungan sosial, ekonomi, dan budaya masyarakat sebagai satu kesatuan masyarakat transmigrasi. Penataan persebaran penduduk di kawasan transmigrasi setidaknya dilaksanakan melalui 2 (dua) pendekatan. Pertama, penataan penduduk setempat yang mencakup penataan tempat tinggal, penataan bidang tanah termasuk hak atas tanah dan atau penggunaan tanahnya, serta penataan sarana dan prasarana permukiman. Kedua, fasilitasi perpindahan dan penempatan transmigran dari daerah atau kawasan lain untuk memenuhi kebutuhan SDM yang diperlukan dalam pendayagunaan potensi sumberdaya yang tersedia di kawasan transmigrasi melalui jenis transmigrasi TU dan/atau TSB dan/atau TSM. Fasilitasi perpindahan dan penempatan transmigran diarahkan untuk memberikan kesempatan kepada penduduk dari daerah lain untuk memanfaatkan peluang berusaha dan kesempatan bekerja yang tersedia di kawasan transmigrasi;

c. Pengembangan Ekonomi Lokal dan Daerah

Pengembangan ekonomi lokal diarahkan pada terwujudnya peningkatan kemampuan, peningkatan produktivitas dan kemandirian masyarakat transmigrasi sebagai prasyarat terwujudnya kawasan transmigrasi menjadi satu kesatuan sistem pengembangan ekonomi yang berdaya saing. Pengembangan ekonomi lokal di kawasan transmigrasi setidaknya dilaksanakan melalui 9 (sembilan) pendekatan. Pertama, peningkatan kapasitas sumber daya manusia masyarakat transmigrasi menuju masyarakat yang kreatif dan inovatif dalam mengelola dan mengembangkan potensi sumber daya alam yang tersedia, baik melalui pelayanan informasi, motivasi, pelatihan, pengembangan focus group discussion, dan pendampingan maupun dengan memperkuat kelembagaan masyarakat. Kedua, peningkatan kualitas tata kelola ekonomi kawasan transmigrasi melalui (a) penyusunan kebijakan/regulasi yang mendukung pengembangan ekonomi kawasan transmigrasi; (b) penyusunan rencana tata ruang dan masterplan kawasan transmigrasi yang berpotensi menjadi Kawasan Perkotaan Baru; (c) meningkatkan peran dan fungsi kelembagaan usaha ekonomi kawasan transmigrasi, terutama di bidang permodalan dan perizinan usaha; (d) mengembangkan penelitian dan sistem data dan informasi potensi kawasan transmigrasi yang menjadi pusat pertumbuhan ekonomi lokal dan daerah; (e)

mengembangkan sarana dan prasarana kelembagaan ekonomi kawasan transmigrasi; dan (f) melaksanakan pemantauan dan evaluasi tata kelola ekonomi kawasan transmigrasi termasuk melaksanakan pemantauan dan evaluasi efisiensi dan efektivitas regulasi yang mendukung pengembangan ekonomi daerah. Ketiga, peningkatan kapasitas SDM pengelola ekonomi kawasan transmigrasi melalui (a) peningkatan Kapasitas SDM Aparatur, terutama di bidang kewirausahaan (*entrepreneurship*); (b) meningkatkan Kompetensi SDM kawasan transmigrasi dalam mengembangkan usaha ekonomi kawasan transmigrasi; serta (c) meningkatkan partisipasi stakeholder dalam upaya pengembangan ekonomi kawasan transmigrasi. Keempat, peningkatan fasilitasi/pendampingan dalam pengembangan ekonomi kawasan transmigrasi melalui (a) pengembangan lembaga fasilitasi pengembangan ekonomi yang terintegrasi secara lintas *stakeholder* (pemerintah, dunia usaha, dan akademisi), serta berkelanjutan, baik di pusat maupun di daerah; serta (b) meningkatkan kapasitas fasilitasi pengembangan ekonomi kawasan transmigrasi berbasis Iptek dan keterampilan. Kelima, peningkatan kerjasama dalam pengembangan ekonomi kawasan transmigrasi melalui (a) meningkatkan kerjasama antar-daerah, terutama di bidang ekonomi baik antara kawasan transmigrasi sebagai daerah belakang (*hinterland*) dengan kota-kota terdekat, maupun antara kawasan transmigrasi dengan daerah lainnya; dan (b) meningkatkan kemitraan Pemerintah-Swasta dalam Pengembangan Ekonomi kawasan transmigrasi. Keenam, peningkatan akses terhadap sarana dan prasarana fisik pendukung kegiatan ekonomi kawasan transmigrasi melalui (a) mengembangkan prasarana dan sarana kawasan transmigrasi yang berpotensi menjadi pusat-pusat pertumbuhan ekonomi lokal dan daerah; dan (b) membangun dan meningkatkan jaringan infrastruktur pendidikan, kesehatan, perhubungan, telekomunikasi, energi, dan lain-lain. Ketujuh, fasilitasi dan pelayanan untuk menciptakan kemudahan dalam pengembangan investasi, industri, perdagangan, dan jasa dalam rangka mewujudkan perekonomian kawasan yang kompetitif, berdaya saing, dan berkeadilan. Kedelapan, mendorong transformasi bertahap dalam pembangunan ekonomi di kawasan transmigrasi dari perekonomian berbasis SDA ke perekonomian berbasis produk keunggulan yang kompetitif dan komparatif. Tahapan transformasi ekonomi dilakukan dengan meningkatkan output yang semula produk primer menjadi produk sekunder dan tersier. Upaya transformasi dilakukan dengan cara meningkatkan nilai tambahan produk melalui kegiatan pengolahan hasil dan pemasaran termasuk pemberian insentif kepada investor. Meningkatnya efisiensi, modernisasi dan nilai tambahan sektor primer, terutama pertanian dalam arti luas dan kelautan merupakan prasyarat untuk mampu bersaing di pasar lokal dan internasional serta memperkuat basis produksi secara nasional. Kesembilan, pengelolaan sumber

daya yang diawali dari sub sistem input (saprota), subsistem produksi (budidaya), sub sistem teknologi (pasca panen dan pengolahan ) serta sub sistem pemasaran yang saling terkait, dan berjalan secara komplementer dan didukung oleh permodalan, kelembangan dan didamping teknologi. Pengolahan hasil sumber daya alam pertanian diarahkan untuk menumbuhkan industri kecil dan menengah yang dapat memberikan nilai tambah dan daya saing kawasan transmigrasi.

d. Pengendalian Lingkungan Kawasan Transmigrasi

Pengendalian lingkungan di kawasan transmigrasi diarahkan untuk menjaga lingkungan hidup/ekologi dari kehancuran atau penurunan kualitas dan menjaga keadilan sosial dengan tidak mengorbankan kebutuhan pembangunan ekonomi. Pengendalian lingkungan di kawasan transmigrasi setidaknya dilaksanakan melalui 5 (lima) pendekatan. *Pertama*, bimbingan dan penyuluhan untuk membangun kesadaran masyarakat dan mewujudkan kehidupan masyarakat yang berwawasan lingkungan. *Kedua*, fasilitasi, bimbingan, dan pendampingan pengendalian hama. *Ketiga*, fasilitasi, bimbingan, dan pendampingan rehabilitasi lahan serta konservasi tanah dan air. *Keempat*, Pengendalian dan pengawasan pemanfaatan ruang. *Kelima*, pengembangan lembaga masyarakat dan partisipasi masyarakat dalam pengelolaan lingkungan.

e. Pengembangan Integrasi Masyarakat

Pengembangan integrasi masyarakat diarahkan pada terwujudnya masyarakat “bhineka tunggal ika”, yaitu masyarakat di kawasan transmigrasi yang memiliki pola pikir, pola sikap, dan pola tindak yang saling memahami, saling pengertian dan saling menghargai terhadap adat-istiadat, tradisi, dan budaya masing-masing kelompok sehingga dapat menjadi kekuatan dalam membangun kawasan milik bersama untuk kesejahteraan bersama. Pengembangan integrasi masyarakat setidaknya dilaksanakan melalui 4 (empat) pendekatan. *Pertama*, menumbuhkembangkan nilai-nilai kearifan lokal dengan mengembangkan komunikasi budaya, pendidikan, pelatihan dan pendampingan serta memperkenalkan teknologi ramah lingkungan. *Kedua*, pengembangan kualitas kehidupan beragama dan kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara. *Ketiga*, fasilitasi komunikasi, temu budaya, dan konsultasi budaya berbasis budaya bangsa Pancasila dan bhineka tunggal ika. *Keempat*, pengembangan kerukunan kehidupan beragama dan pengembangan masyarakat madani. *Kelima*, pengembangan budi pekerti, etos kerja, dan moralitas yang profesional.



f. Penerapan Tata Kepemerintahan yang Baik (*good governance and clean government*)

Penerapan Tata Kepemerintahan yang baik diarahkan pada terwujudnya birokrasi penyelenggara dan pelaksana transmigrasi yang profesional dan berintegritas, efektif dan efisien, dan mampu memberikan pelayanan prima bagi masyarakat. Penerapan Tata Kepemerintahan yang baik setidaknya dilaksanakan dengan 6 (enam) pendekatan. *Pertama*, penataan ulang proses birokrasi penyelenggara dan pelaksana transmigrasi dari tingkat (*level*) tertinggi hingga terendah dan melakukan terobosan baru (*innovation breakthrough*) dengan langkah-langkah bertahap, konkret, realistis, sungguh-sungguh, berfikir di luar kebiasaan/rutinitas yang ada (*out of the box thinking*), perubahan paradigma (*a new paradigm shift*), dan dengan upaya luar biasa (*business not as usual*). *Kedua*, penyempurnaan dan/atau pembangunan berbagai regulasi, memodernkan berbagai kebijakan dan praktek manajemen penyelenggaraan transmigrasi, dan menyesuaikan tugas fungsi instansi pemangku urusan pemerintahan dibidang transmigrasi sesuai dengan UU Nomor 15 tahun 1997 tentang ketransmigrasian sebagaimana diubah dengan UU Nomor 29 Tahun 2009 tentang Perubahan Atas UU Nomor 15 Tahun 1997 tentang Ketransmigrasian. *Ketiga*, penyempurnaan dan/atau penyusunan Norma, Standar, Prosedur, dan Kriteria (NSPK) pelaksanaan transmigrasi yang lebih aplikatif, rasional, dan efisien. *Keempat*, peningkatan kapasitas SDM dan mendorong perubahan *mind set* dan *culture set* pada setiap aparatur birokrasi penyelenggara dan pelaksana transmigrasi ke arah budaya kerja yang lebih profesional, produktif, dan akuntabel. *Kelima*, pengembangan partisipasi aktif seluruh pemangku kepentingan dalam penyelenggaraan transmigrasi untuk menghindari terjadinya tumpang tindih dan konflik kepentingan. Dalam konteks ini, langkah-langkah koordinasi dan integrasi pembangunan transmigrasi dengan Kementerian/Lembaga lain merupakan keharusan, dan karenanya harus ditingkatkan. *Kelima*, peningkatan kualitas pengendalian dan pengawasan pelaksanaan transmigrasi menggunakan kriteria yang rasional, terukur, dan obyektif.

## 2. Tahapan dan Prioritas Pembangunan Ketransmigrasian

Menyadari kompleksnya masalah dan tantangan yang dihadapi, maka tahapan pembangunan transmigrasi pada periode tahun 2009-2025 dilaksanakan dengan mempertimbangkan pencapaian pembangunan pada tahapan sebelumnya, penyelesaian masalah yang berpengaruh besar terhadap pencapaian kinerja, dan potensi kekuatan, kelemahan, tantangan, dan ancaman pada setiap periode. Oleh karena itu, prioritas sasaran yang akan dicapai pada setiap tahapan memungkinkan berbeda, namun tetap menuju kepada



pelaksanaan misi dan perwujudan visi yang telah ditetapkan. Secara umum, tahapan dan prioritas pembangunan transmigrasi seperti pada bagan 4.2.

Bagan 4.2.  
Tahapan Pembangunan Ketransmigrasian



#### Tahapan 2010-2014

Sasaran yang akan dicapai pada tahap ini adalah penyesuaian sistem tata kelola penyelenggaraan transmigrasi berbasis kawasan sesuai dengan UU Nomor 15 Tahun 1997 tentang Ketransmigrasian sebagaimana diubah dengan UU Nomor 29 Tahun 2009 tentang Perubahan Atas UU Nomor 15 Tahun 1997 tentang Ketransmigrasian, baik dalam bentuk Peraturan Pemerintah maupun ketentuan teknis pelaksanaan berupa Peraturan Menteri maupun Norma, Standar, Prosedur, dan Kriteria (NSPK). Peraturan Pemerintah sebagai tindak lanjut UU No. 15 Tahun 1997 tentang Ketransmigrasian sebagaimana diubah dengan UU Nomor 29 Tahun 2009 tentang Perubahan Atas UU Nomor 15 Tahun 1997 tentang Ketransmigrasian sudah selesai seluruhnya pada tahun 2012, sedangkan berbagai peraturan Menteri dan NSPK sudah selesai seluruhnya tahun 2013. Berdasarkan berbagai regulasi yang ada sekaligus menghadapi masih adanya resistensi dari berbagai kalangan terhadap transmigrasi, pada periode ini dilaksanakan juga komunikasi pembangunan transmigrasi secara intensif, sehingga pada akhir periode ini transmigrasi sudah dirasakan menjadi kebutuhan bersama untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat.

Simultan dengan penyempurnaan perangkat regulasi dan proses komunikasi pembangunan transmigrasi tersebut, ada dua kegiatan pokok yang dilaksanakan pada periode ini. Pertama, memfungsikan 16 (enam belas) KTM dari 44 (empat puluh empat) KTM yang dirintis pada periode 2005-2009 sehingga pada akhir periode ini 16 KTM tersebut sudah menjadi klaster sistem pengembangan ekonomi yang didukung adanya Kawasan Perkotaan Baru. Sedangkan sisanya 25 (duapuluh lima) KTM lainnya dilanjutkan pengembangannya pada periode 2015-2019. Kedua, mempersiapkan pembangunan kawasan transmigrasi melalui proses penyediaan tanah dan perencanaan sehingga pada akhir periode ini tersedia rencana pembangunan kawasan transmigrasi berupa WPT atau LPT sekurang-kurangnya 25 (duapuluh lima) dokumen perencanaan yang akan dilaksanakan pembangunannya pada periode 2015-2019. Dokumen perencanaan tersebut meliputi: Rencana WPT atau LPT, Rencana SKP, Rencana KPB, Rencana Teknis Pusat SKP, Rencana Teknis SP, Rencana Teknis Sarana dan Prasarana, dan Rencana Penataan Persebaran Penduduk di WPT atau LPT. Berbagai perencanaan tersebut dilaksanakan secara tertib dengan melibatkan masyarakat yang bersangkutan sehingga akan lebih berkualitas yang dapat menjaga konsistensi pemanfaatan ruang dengan mengintegrasikannya ke dalam dokumen perencanaan pembangunan sektoral dan daerah. Perencanaan kawasan transmigrasi dilaksanakan secara inklusif dengan mempertimbangkan keberadaan desa/dusun penduduk setempat dengan pendekatan pemugaran permukiman sebagai suatu entitas kehidupan dalam batasan fungsi kawasan. Untuk Provinsi Papua dan Provinsi Irian Jaya Barat, perencanaan tata ruang dan pemanfaatan ruang untuk pembangunan kawasan transmigrasi diterapkan lebih khusus sesuai dengan UU Nomor 35 tahun 2008 tentang Penetapan Perpu Nomor 1 tahun 2008 tentang Perubahan atas UU Nomor 21 tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua menjadi UU beserta ketentuan pelaksanaannya.

#### Tahapan 2015-2019

Memperhatikan perkembangan pelaksanaan, kemampuan pencapaian sasaran, dan sebagai keberlanjutan dari periode tahap 2009-2014, maka penyelenggaraan transmigrasi periode 2015-2019 ditujukan untuk memfungsikan kawasan yang dibangun tahun-tahun sebelumnya. Dengan demikian, 28 (dua puluh delapan) KTM dari sisa 44 (empat puluh empat) KTM yang dirintis pembangunannya pada periode 2005-2009 sudah berhasil menjadi klaster-klaster sistem pengembangan ekonomi wilayah.

Simultan dengan itu, pada periode ini ada dua kegiatan pokok yang dilaksanakan. *Pertama*, melaksanakan pembangunan dan pengembangan sekurang-kurangnya 25 (dua puluh lima) kawasan transmigrasi di kabupaten daerah perbatasan dan daerah tertinggal yang perencanaannya disusun pada periode tahun 2009-2014 sebagai embrio klaster sistem pengembangan ekonomi wilayah. Bersamaan dengan itu, dilaksanakan pula penataan penduduk setempat di 25 kawasan

transmigrasi serta memfasilitasi kerjasama perpindahan dan penempatan transmigran dari daerah asal. *Kedua*, mempersiapkan pembangunan kawasan transmigrasi melalui proses penyediaan tanah dan perencanaan sehingga pada akhir periode ini tersedia rencana pembangunan kawasan transmigrasi berupa WPT atau LPT sebanyak 25 dokumen perencanaan yang akan dilaksanakan pembangunannya pada periode 2020-2025.

Dengan telah dibangunnya 25 kawasan transmigrasi baru di kabupaten daerah tertinggal dan daerah perbatasan tersebut, peran transmigrasi dalam mengembangkan potensi sumberdaya wilayah yang selama ini kurang produktif semakin jelas, selain dapat mempercepat pembangunan daerah dalam rangka meningkatkan daya saing daerah.

#### Tahapan 2020-2025

Pada periode ini kegiatan pembangunan transmigrasi diarahkan untuk memfungsikan 25 (duapuluh lima) kawasan transmigrasi di kabupaten daerah perbatasan dan daerah tertinggal yang dibangun pada periode 2015-2019. Dengan demikian, pada akhir periode ini 25 (duapuluh lima) kawasan transmigrasi tersebut sudah berhasil menjadi klaster-klaster sistem pengembangan ekonomi wilayah.

Selain itu pada periode ini ada dua kegiatan pokok yang dilaksanakan. *Pertama*, melaksanakan pembangunan dan pengembangan 25 (duapuluh lima) kawasan di kabupaten daerah perbatasan dan daerah tertinggal yang perencanaannya disusun pada periode tahun 2015-2019 sebagai embrio klaster sistem pengembangan ekonomi wilayah. Pada periode tahapan ini, sekurang-kurangnya 50 % perpindahan transmigran dari daerah asal diharapkan melalui jenis TSB dan TSM. *Kedua*, mempersiapkan pembangunan kawasan transmigrasi melalui proses penyediaan tanah dan perencanaan sehingga pada akhir periode ini tersedia rencana pembangunan kawasan transmigrasi berupa WPT atau LPT sebanyak 25 dokumen perencanaan yang akan dilaksanakan pembangunannya pada periode PJP berikutnya.

Dengan telah berfungsinya 69 kawasan transmigrasi menjadi klaster-klaster sistem pengembangan ekonomi wilayah, yaitu 16 kawasan hasil fungsionalisasi pada periode 2009-2014, 28 kawasan pada periode 2015-2019, dan 25 pada periode 2020-2025 serta tersedianya 25 kawasan hasil pembangunan periode 2020-2025 sebagai embrio klaster sistem pengembangan ekonomi wilayah, pada awal PJP 2025-2050 diharapkan antar pemerintah daerah sudah dapat menjalin kerjasama pembangunan kawasan transmigrasi berdasarkan regulasi Pemerintah.

## BAB V PENUTUP

Rencana Pembangunan Jangka Panjang bidang ketenagakerjaan dan ketransmigrasian tahun 2010-2025 ini, merupakan arahan pembangunan bidang ketenagakerjaan dan ketransmigrasian dalam kurun waktu 15 tahun. Rencana Pembangunan Jangka Panjang bidang ketenagakerjaan dan ketransmigrasian ini merupakan acuan penyusunan kebijakan dan program pembangunan bidang ketenagakerjaan dan ketransmigrasian yang perlu dilaksanakan oleh seluruh *stakeholder* untuk mencapai tujuan pembangunan nasional yang diamanatkan oleh Undang-Undang Dasar 1945.

Dengan mempertimbangkan kemungkinan terjadinya perubahan-perubahan, maka dokumen ini dirancang untuk mampu mengakomodir kemungkinan penyesuaian dengan perkembangan yang terjadi di masa depan. Oleh karena itu, Rencana Pembangunan Jangka Panjang bidang ketenagakerjaan dan ketransmigrasian dapat di-review secara berkala untuk menyelaraskan berbagai rencana aksi, kebijakan dan program yang ada terhadap perubahan dan perkembangan baru, sehingga tetap relevan dengan kebutuhan pembangunan saat itu.

Akhirnya, perlu digarisbawahi bahwa keberhasilan melaksanakan Rencana Pembangunan Jangka Panjang bidang ketenagakerjaan dan ketransmigrasian ini sangat bergantung pada komitmen, integritas dan dedikasi seluruh *stakeholder*, sehingga tujuan pembangunan bidang ketenagakerjaan dan ketransmigrasian, yaitu untuk pembangunan manusia Indonesia seutuhnya dan pembangunan masyarakat Indonesia seluruhnya dalam rangka meningkatkan harkat, martabat dan harga diri tenaga kerja dan transmigran serta mewujudkan masyarakat yang sejahtera, adil, makmur dan merata (baik materil maupun spiritual), dapat terwujud.

Ditetapkan di Jakarta  
pada tanggal 10 Juli 2012

MENTERI  
TENAGA KERJA DAN TRANSMIGRASI  
REPUBLIK INDONESIA,

ttd.

Drs. H. A. MUHAIMIN ISKANDAR, M.Si