

Bayang-bayang Ekonomi Klassik: Sektor Informal dan Pengentasan Kemiskinan

Oleh : Nuriman Hasibuan



Nurimansyah Hasibuan, lahir di Talu, Sumatera Barat. Alumnus Universitas Krishnadwipayana, Fak. Ekonomi (1967), melanjutkan ke School of Economics, New South Wales University, Sidney, Australia (1975-1976). Program S3 diselesaikan di Universitas Gadjah Mada (1984). Pernah sebagai Rescarch Fellow pada Pacific Studies (Indonesia Project), ANO, Canberra. Disamping sebagai staf pengajar pada Fak. Ekonomi Unsri (1969 sampai sekarang), ia juga Direktur P3EM Fak. Ekonomi Unsri,

Staf Ahli pada Kajian Indonesia UT Jakarta, Rescarch Associate PEP-LIPI dan pernah sebagai Konsultan Senior pada Indoconsult (1987-1992). Selain aktif menulis artikel di berbagai majalah ilmiah, ia juga menulis beberapa buku : Pengantar Ekonometrika (BPFE-UGM), Ekonomi Industri dan Sejarah Pemikiran Ekonomi (Keduanya diterbitkan UT-DepDikbud), dan Ekonomi Industri, Persaingan-monopoli-regulasi (LP3ES).

Pendahuluan

Sebuah buku yang menggambarkan sektor informal pada beberapa negeri yang sedang berkembang dimuat dalam buku *The Silent Revolution*¹⁾. Negeri-negeri yang menjadi pusat kajian adalah Maroko, Philipina, Sri Langka, Thailand dan Banglades. Kajian ini mengembangkan lebih lanjut hasil penelitian yang telah dilakukan oleh Hernando de Soto di Peru pada tahun 1989. Padahal sejak akhir 1970-an awal 1980-an beberapa pakar Indonesia telah memulai mengkaji sektor ini,²⁾ sering disebut sebagai sektor *gurem*.

Tidak jelas mengapa Indonesia tidak dimasukkan dalam kasus itu. Kedua editor buku itu menarik beberapa kesimpulan dari

kajian-kajian itu. Kesimpulan-kesimpulan yang diperoleh dalam kajian ICEG itu, tidak jauh berbeda dengan penemuan di Indone-

1) Lihat A Lawrence Chickering dan Mohammad Sakahdine (Ed), *The Silent revolution, The Informal Sector In Five Asian and Near Eastern Countries*, International Center For Growth, ICS Press 1991 San Francisco.

2) Lihat misalnya, Hidayat (1978). *Peranan Sektor Informal Dalam Perekonomian Indonesia*. Ekonomi dan Keuangan Indonesia, Desember, Fakultas Ekonomi UI : Jakarta.

C. Lampelius dan G. Thoma (1979). *Industri Kecil dan Kerajinan Rakyat : Pendekatan kebutuhan pokok*, LPE3ES : Jakarta. Nuriman Hasibuan (1982). *Hubungan Antara Struktur-Perilaku-Performan Industri Kecil*. Berita Ilmu Pengetahuan dan Teknologi, 1 (26). 29-39. LIPI : Jakarta.

sia. Saya kira, adasebabnya. **Pertama**, sikap pemerintah dan pengusaha besar Indonesia yang dingin terhadap persoalan itu; **Kedua**, sektor informal belum mempunyai "nilai-jual" sebagai jaminan kredit Bank (termasuk Bank Dunia). Misalnya, di Bangladesh sejak 1976 telah lahir Garmeen Bank yang bertujuan membantu kelompok dan individu dalam sektor informal. Alasan terakhir ini kurang dapat diterima, karena BRI, dan berbagai jenis bank desa, saya kira mempunyai ribuan nasabah yang mendukung program prioritas pemerintah untuk sektor informal (misalnya para petani, pengrajin dan produsen jasa). **Ketiga**, perlakuan pemerintah terhadap banyak usaha sektor informal di berbagai kota, yang tercermin dalam berbagai gerakan "*garuk an*". Ribuan gerobak, becak, dan bungkusan yang digaruk, tanpa prosedur hukum, karena mereka dituduh melanggar TIBUN. **Keempat**, bisa juga karena pengaruh mazhab pemikir ekonomi; **Kelima**, masalah-masalah sektor informal tidak mendapat perhatian dan tidak mendapat dukungan politis oleh karena sampai dengan akhir dekade 1970-an masih terasa adanya *sindrom politis* ekonomi berskala kecil. Kalau membela yang kecil-kecil dan melarat akan dianggap miring, membela kaum proletar atau kaum marhaenis.

Ada beberapa hal yang kiranya perlu mendapat perhatian. **Pertama**, masalah batasan sektor informal. Hal ini tampaknya perlu mendapat perhatian, agar masalah dan sasarannya dapat lebih mengena. **Kedua**, upaya yang mencoba untuk mempercepat pengubahan cara pandang dan dengan lebih cepat pula mencari upaya-upaya yang lebih cocok untuk membina

dan mengembangkan sektor informal. Kita pun tahu bahwa pemerintah Indonesia mempunyai banyak program dalam memperhatikan sektor ini (antara lain lihat pada lampiran), hanya saja kalau dipertanyakan seperti: "Siapa dapat Apa", baik dalam lingkup proyek atau lokal maupun nasional sering sulit untuk dijelaskan.

Sering jawabannya cenderung pada sasaran yang bias, sehingga yang terjadi sering pula *the first is the first* dan berpeluang besar mendapat yang terbaik, dan sebaliknya sulit mencapai *the last is the first*. Belum lagi dipersoalkan berbagai kendala utama, kelangkaan pada dana, tenaga pembina, kelembagaan, dan ketentuan-ketentuan yang tegar (termasuk Perundang-undangan yang kaku dan belum ada), serta sentralisme yang semakin luas (kecuali untuk satu-dua tahun terakhir).

Hal yang ketiga, adalah aspek pendekatan dan metodologi. Oleh karena bagi perencanaan dan juga pelaksana pembangunan sektor ini masih merupakan suatu sektor remang-remang (*grey-sector*) yang tidak perlu diperhitungkan. Hal ini mungkin karena hanya melihat sisi nilai tambah dan produktivitas yang relatif rendah, tetapi melupakan aspek lain yang relatif lebih penting, yakni penyerapan tenaga kerja, dan pemanfaatan sumberdaya lokal ataupun domestik, untuk kebutuhan lokal, domestik dan juga ekspor.³⁾ Disamping itu dengan adanya gerakan pengentasan kemiskinan, sektor ini dapat

3) Misalnya, lihat Nurimansjah Hasibuan (1991). *Keuntungan Komparatif Kondisi Ekspor Hasil Industri Kecil*. P3EM Fakultas Ekonomi Universitas Sriwijaya Palembang.

menjadi "penyelamat" dari ancaman pengangguran.

Hal yang keempat adalah peranan infrastruktur sosial dan ekonomi. Dalam membina dan mengembangkan sektor informal, dalam banyak hal program sosial tampaknya cenderung lebih diprioritaskan daripada program ekonomi. Prioritas ini sering dibalik, sehingga menimbulkan ketidaksiapan kelompok sasaran. Program ekonomi bukan berarti tidak penting, tetapi untuk suksesnya program ekonomi, program sosial sering menjadi hambatan pada tahap awal.

Hal kelima adalah aspek kelembagaan, yang menyangkut lingkup mikro dan makro. Pengertian kelembagaan bukan hanya fisik, tetapi yang tidak kurang pentingnya adalah kelembagaan yang bersifat non-fisik, nilai-nilai kehidupan seperti tradisi dan perilaku individu dan kelompok yang mendukung tercapainya tujuan pembangunan, yang membaku dalam berinteraksi.

Batasan Sektor Informal

Dalam kesempatan ini, tidak perlu mengulangi secara rinci semua batasan-batasan yang telah dirumuskan oleh ILO ataupun oleh para peneliti di berbagai negeri. Begitu pula saya tidak berniat mengulangi ciri-ciri kegiatan sektor informal yang telah banyak ditulis selama 10 tahun terakhir. Para pakar di dalam negeri cenderung memodifikasi batasan-batasan dan ciri, atau kriteria yang telah dikemukakan ILO 1972. Misalnya, untuk membedakan sektor formal dan informal dapat dilihat dari intensitas tenaga kerja. Bagi Indonesia kriteria ini dalam banyak hal dapat menyulitkan, oleh karena industri-industri seperti kretek dan

batik sangat tinggi intensitas tenaga kerjanya, tetapi bukan termasuk sektor informal. Begitu pula dengan istilah penggunaan kapital atau teknologi yang minimal (Hidayat menggunakan istilah teknologi sederhana). Lalu ada lagi: "minimal legal barriers to entry". Bagi Indonesia tampak pula bahwa bagi konglomeratpun terjadi "minimal legal barriers to entry". Malahan ada kesan lebih sulit mendirikan koperasi di pedesaan daripada sebuah perusahaan besar yang monopoli yang sah secara nasional.

Selanjutnya, pada tahun 1976, Sethuraman menyusun delapan kondisi informal sektor. Jika satu atau lebih kondisi terpenuhi, maka ditemukanlah sektor itu. Beberapa kondisi adalah kegiatan sektor informal tidak bekerja pada jam kerja yang tetap (Hidayat pun menggunakan kondisi/ciri ini), pekerja keluarga, tidak memperoleh kredit dari lembaga formal, tidak menggunakan listrik atau tenaga mekanis, menggunakan tenaga kerja yang berpendidikan kurang dari enam tahun, jumlah tenaga kerja per unit usaha tidak melebihi 10 orang.

Namun berbagai batasan tadi sulit mengoperasionalkannya, oleh karena data yang tersedia kurang mendukung. Secara makro, mungkin dapat dilakukan estimasi-estimasi secara kasar, dengan resiko terjadi tumpang tindih, seperti yang telah dilakukan Biro Pusat Statistik (BPS).

Untuk Indonesia masih terjadi debat, definisi itu. Ada batasan Biro Pusat Statistik, Departemen Keuangan dan Departemen Perindustrian. Lama kelamaan masing-masing departemen menyusun definisi sendiri sesuai dengan maksud dan sasarannya. Misalnya, menurut Hidayat

salah satu cirinya berteknologi sederhana atau sebagian besar hasil produksinya dinikmati masyarakat yang berpenghasilan rendah dan sebagian kecil masyarakat golongan menengah. Ada lagi, ciri lain, pekerja pada sektor itu tidak memerlukan pendidikan formal atau dibantu oleh keluarga yang tidak dibayar.

Kalaulah kondisi Sethuraman digunakan untuk Indonesia, yakni pendidikan pekerja tidak lebih enam tahun, maka estimasi yang saya lakukan, pada tahun 1980 sektor informal di Indonesia menyerap sekitar 89% tenaga kerja dan telah menurun menjadi 77% pada tahun 1990. Padahal menurut batasan BPS, pada pekerja yang tidak pernah sekolah pun ada pada sektor informal (Sigit dan Kristianto, 1988). Bagi Indonesia, kondisi Sethuraman tadi tampaknya mengalami over-estimated.

Untuk menyusun batasan tentulah mengenal secara tepat ciri-ciri/kriterianya. Kalau mungkin dengan ciri-ciri utama yang operasional dapat didukung dengan data yang tersedia. Tampaknya dewasa ini terjadi jurang antara batasan teoritik dan operasional. Oleh karena itu, masing-masing instansi dan malahan Perusahaan (BUMN) menentukan pula batasan operasionalnya. Menjadi pertanyaan, misalnya, usaha kecil adalah dengan omzet sekitar Rp. 600 juta. Apakah ini juga termasuk sektor informal? Lalu bagaimana pengertian usaha berskala kecil hanya dengan omzet Rp. 200-300 setahun? Menurut hemat saya, kalau batasannya tidak jelas, maka sasaran dan permasalahannya pun kurang jelas. Usaha yang berskala kecil belum tentu termasuk kegiatan sektor informal. Tetapi usaha rumah tangga,

misalnya kerajinan, tampaknya kita akan sependapat, bahwa usaha itu termasuk dalam sektor informal. Selain itu, batasan-batasan itu telah membawa perilaku yang cenderung diskriminatif. Bagi yang tidak sesuai dengan batasan, tidak perlu berharap ada bantuan atau peningkatan fasilitas. Oleh karena itu, adalah tidak mengherankan kalau KUT itu diberikan pada "*lingkaran itu ke itu saja*" Suatu kelompok bisnis mendirikan beberapa perusahaan "*kecil*", dan mendapat KUT dari bank kelompoknya, dan malahan dari bank di luar kelompoknya. Secara ekonomis tidak ada masalah, tetapi hal itu dapat melukai sisi pemerataan kesempatan dengan melakukan diskriminatif.

Berbagai kredit yang digolongkan Kredit Usaha Kecil (KUT), 20, dari jumlah kredit bank, tampaknya, pengertian kecil cenderung untuk sektor formal.

Kalau memang kita sependapat bahwa pengentasan kemiskinan dapat juga lebih efektif melalui sektor informal, maka batasan-batasan yang operasional tentulah diperlukan. Untuk kebutuhan itu, data sekunder yang ada dewasa ini, terutama yang dihimpun oleh BPS masih kurang. Itu pula yang menyebabkan analisis masalah-masalah sektor informal secara makro (nasional dan regional) tidak dapat dilakukan lebih tajam. Paling tidak untuk survei dan sensus ketenagakerjaan dan kependudukan di masa datang perlu mengakomodasi berbagai variabel untuk memudahkan pengenalan kelompok-kelompok sektor informal. Namun demikian, kalau perlu sekali lima atau sepuluh tahun ada dilakukan survei khusus tentang sektor informal.

Cara Pandang

Cara memandang sektor informal adalah dengan secara utuh, tidak parsial. Sebagai tolak ukur tentunya dapat dilihat perannya secara menyeluruh pula. Mengamati peranan itu pun didukung dengan sikap dan wawasan yang luas, oleh karena sektor ini mempunyai kaitan ke depan dan ke belakang juga, mempunyai kepentingan lokal, regional, nasional dan internasional. Hal yang terpenting adalah tidak memandangnya sebagai fenomena patologis, sebagai penyebab penyakit. Bukan karena adanya informal sektor orang menjadi miskin, tetapi sebaliknya pengentasan kemiskinan melalui sektor informal responnya akan relatif lebih cepat dan dinamis. Di sana tampaknya ditemukan barang-barang Ekonomi Klassik. Bebas masuk-bebas ke luar, jumlahnya banyak sekali intervensi birokrasi sangat minimal, persaingan relatif bebas. Malahan untuk kondisi Indonesia dapat terjadi *pola bersaing dalam bersaing*. Oleh karena itu tingkat harga dapat terjangkau oleh konsumen baik lokal, regional maupun nasional.

Dalam beberapa hal, perencanaan tidak dapat menyamaratakan bahwa sektor informal produktivitasnya rendah, keterampilan kurang, oleh karena berbagai usaha dalam sektor ini telah dapat dibuktikan vitalitasnya tanpa bantuan, tanpa fasilitas, dan tanpa intervensi. Mereka sebagian mempunyai rasionalitas yang sangat kuat terhadap insentif ekonomi. Oleh karena itu pula sering terjadi mereka menertawakan para penyuluh yang kurang berpengalaman. Kalau puluhan tahun mereka dapat bertahan, walaupun terlihat statis, skalanya kurang berkembang, bukan berarti tidak mempunyai keinginan untuk

maju dan untuk lebih besar. Dalam kondisi yang demikian, saya kira yang mereka tunggu adalah peluang. Disinilah letaknya. Jika peluang itu tidak kunjung dibuka, tidak banyak artinya, bantuan pelatihan dan manajemen, bantuan dan subsidi modal, pengembangan teknologi dan pemasaran.

Namun demikian, tidak pula dapat diabaikan bagi yang masih meragukan sektor informal hanya sebagai tempat singgah, menunggu kesempatan lain yang lebih "seronok". Ini pun hal yang rasional. Disini pulalah aspek dinamis itu. Dari penjaja koran, beralih menjadi pengendara bajai, ojek dan pindah lagi menjadi sopir taksi. Dalam statistik Indonesia tercatat dengan resmi ada sekitar 40 ribu (1980) dan sekitar 12 ribu (1990) kelompok yang tidak pernah sekolah tetapi termasuk berstatus tenaga profesional dan teknisi. Tidak kurang dari 30 ribu (1980) menjadi 16 ribu (1990) dalam kelompok tenaga tata usaha dan sejenisnya.

Jika membina sektor informal berdasarkan bankable atau unbankable, saya kira cara itu adalah kurang tepat atau katakanlah keliru sama sekali. Sudah jelas kondisinya unbankable. Disini pulalah kemacetan dalam kebijakan Pakjan, yakni jatuh kredit 20% kredit bank untuk KUT. Kalaulah setiap bantuan kredit, walaupun dengan subsidi (bunga lebih rendah daripada tingkat bunga pasar), tetapi dengan mensyaratkan adanya anggunan, mereka hampir tidak akan tersentuh lembaga-lembaga kredit formal, termasuk dunia perbankan. Tetapi kalau dilihat dari sisi ketangguhan hidup dan bertahan, bertahun-tahun, malahan puluhan tahun, berarti ada sesuatu pengetahuan dan ketrampilan yang dimiliki, sehingga mereka dapat survive..

Lingkaran setan itu tidak akan pernah terputus, kalau pertimbangannya harus ada harta untuk jaminan, kalau lebih dulu harus mempunyai sistem pembukuan, kalau mereka harus lebih awal siap dengan studi kelayakan, kalau mereka harus datang ke kantor bank, kalau mereka pandai melihat dan memperkirakan potensi pasar, kalau harus membayar rente ekonomi sebelum ada produktivitas. Tidak mungkin mereka dapat disentuh.

Cara itulah saya kira yang patut untuk diubah. Lembaga-lembaga bantuan dana itu perlu melihat sisi lain, lembaga-lembaga itu yang mendatanginya, lembaga-lembaga itu yang berusaha untuk melihat daya tahan itu, melihat sisi kelemahannya, kemudian di isi dengan kekuatan-kekuatan baru. Lembaga-lembaga itu percaya bahwa, kalau mereka dilatih, mereka akan mempunyai nilai tambah marjinal yang lebih berarti, lembaga melakukan investasi (human-investmen), sehingga mereka mempunyai komitmen yang kuat untuk mencapai tujuan-tujuan peningkatan wawasan, produktivitas, perluasan pasar, perbaikan metode kerja, disiplin kerja, dan peningkatan pendapatan.

Dengan mengubah, atau memodifikasi cara pandang terhadap sektor informal, maka tampaknya akan membawa berbagai tuntutan perubahan dalam berbagai aspek, seperti kelembagaan, perangkat perundang-undangan, kadar desentralisasi pemerintah, pengembangan sumberdaya manusia, pendekatan dan metodologi, isi dan bentuk kegiatan, pengembangan dan penelitian (R & D), yang relevan bagi kepentingan kegiatan-kegiatan sektor informal. Dalam jangka pendek, menyangkut pula kurikulum pendidikan rendah,

menengah dan tinggi. Misalnya, pada fakultas ekonomi tidak akan aneh kalau ada mata pelajaran Ekonomi Skala Kecil atau lebih khusus lagi dengan nama Ekonomi Informal. Kenapa tidak, karena sekitar 60-70 % tenaga kerja Indonesia masih mempunyai sumber penghidupan dari kegiatan-kegiatan sektor itu.

Masalah-masalah sektor informal tidak saja menyangkut jangka pendek, tetapi juga jangka panjang. Berdasarkan metode yang digunakan BPS (Keadaan Pekerja Informal di Indonesia 1980-1985), penurunan pekerja pada sektor informal secara relatif sangat kecil. Dalam sepuluh tahun, penurunan relatif hanya sekitar 6-7%. Paling tidak masih membutuhkan 70-80 tahun lagi agar peranan (terutama dalam kesempatan kerja) menjadi kurang berarti dalam ekonomi Indonesia. Atau paling tidak, kualitasnya akan jauh meningkat, yang diharapkan sumbangannya, seperti dalam nilai-nilai, ekspor produktivitas, teknologi dan kualitas tenaga kerja meningkat.

Hal yang merawankan adalah, kalau sekiranya, berbagai intervensi yang sedang dan akan dilakukan, lalu arahnya tidak mendekati harapan-harapan itu, tetapi semakin menyulitkan posisi kegiatan-kegiatan sektor informal. Intervensi yang dilakukan, diharapkan tidak mengurangi kebebasan yang telah ada, perlindungan bukan berarti mengurangi kemampuan-kemampuan yang telah ada atau memperkuat sifat depedensi, sehingga setelah selesai dibina hancur lagi atau mengalami involusi. Oleh karena itu, dalam hal ini tujuan intervensi hanyalah sekedar membangkitkan jiwa dan semangat swadaya dan swakelola dan agar kegiatan-

kegiatan itu dapat memperbesar sumbangnya, mengembangkan sifat-sifat dinamis yang lebih produktif.

Dengan harapan-harapan itu, maka sektor informal dalam jangka panjang akan menjadi sumber pertumbuhan yang lebih berarti bagi Ekonomi Indonesia. Pada awalnya, *trade-off* lazimnya terjadi, tetapi kemudian antara pertumbuhan dan pemerataan menjadi konvergen.

Pendekatan dan Metodologi

Jika cara memandang itu dapat diubah, maka dengan sendirinya pendekatan dan metodologi untuk pembinaan dan pengembangan itu pun membutuhkan perubahan pula. Mengamati masalah sektor informal adalah secara utuh, tidak parsial. Oleh karena itu tidak mungkin hanya menawarkan program-program ekonomi. Kalaulah pengentasan kemiskinan itu dilakukan pada sektor informal, maka masalah-masalah yang dihadapi bukan hanya masalah-masalah internal sektor itu masalah-masalah internal kelompok-kelompok dan individu-individu tetapi juga masalah-masalah eksternal. Mungkin saya salah, kalau faktor-faktor eksternal mempunyai dampak negatif terhadap kondisi sektor informal.

Hal ini berkaitan pula dengan kebijakan-kebijakan makro, seperti nilai tukar yang *over-valued*, kemacetan/ekspor, proteksi dan strategi pengganti impor yang menyebabkan kegiatan domestik yang tidak/kurang efisien, struktur perpajakan yang bias sehingga mendukung intensitas kapital, kebijakan perkreditan yang bias untuk usaha besar (diskriminatif), secara BUMN yang tidak efisien, sehingga menimbulkan pemanfaatan sumber daya

yang tidak/kurang efisien-efisien.

Strategi *inward-looking*, misalnya, kadangkala perlu, tetapi dalam keadaan berkepanjangan akan diperburuk dengan proteksi yang menimbulkan *high-cost* ekonomi pada usaha-usaha dalam negeri, maka penyakit *high-cost* itu akan ikut diderita oleh pihak sektor informal. Jelasnya, kalau pembina datang dari sektor usaha dengan biaya tinggi, maka penyakit itu dengan segera menular kepada mitranya (yang sering disebut anak-angkat). Jika berkembang (tanpa toleransi) kebijakan-kebijakan teknologi padat modal, maka beban sektor informal semakin berarti untuk memikul pengangguran.

Tesis yang sangat kuat dewasa ini adalah muncul dan semaraknya sektor informal adalah petanda kegagalan dalam pengembangan sektor formal. Oleh karena, kebijakan yang dikembangkan bias untuk skala besar, untuk mengejar tujuan-tujuan pragmatis pembangunan.

Beberapa pengalaman dari hasil-hasil kajian pada beberapa negara yang disebutkan pada awal makalah ini, mungkin masih patut untuk ditelaah lebih lanjut. Apa lagi dewasa ini dana-dana yang berasal dari lembaga-lembaga Internasional sudah tidak asing lagi bagi pembinaan dan pengembangan sektor informal. Hasil-hasil kajian dapat menjadi motivasi yang lebih kuat untuk meningkatkan komitmen pada pembinaan dan pengembangan sektor informal.

Masalah-masalah sektor informal dibahas dengan cermat walaupun masih tetap menjadi perdebatan. Antara adalah masalah-masalah batasan, pandangan, peranan, kepepetnya, kesempatan kerja, media pengentasan kemiskinan, dan

kemampuan mengubah dan transformasi nilai-nilai sosial dan budaya. Masalah-masalah desentralisasi, kebebasan, dan dukungan politik timbal balik, pendekatan dan metologi, dan berbagai hasil yang dicapai tentang pembinaan sektor informal.

Walaupun secara kualitatif dengan mudah didefinisikan, tetapi masih mengalami kesulitan dalam pengukuran-pengukuran operasional, oleh karena data yang berasal dari berbagai survei dan Sensus belum memadai, sehingga kadangkala hasil estimasi tentang jumlah dan peranannya cenderung *under/over-estimated*. Walaupun sejak 1972 telah ada beberapa batasan yang dikemukakan oleh ILO. Dengan batasan yang tidak/kurang terukur itu akan menyebabkan kekaburan dalam mengenal masalah-masalahnya dengan tepat.

Dengan berlangsungnya *revolusi yang sepi* dalam sektor informal, jika dikaji dengan jernih banyak memberikan pelajaran bagi pemerintah, lembaga-lembaga bantuan, organisasi-organisasi sukarela, untuk dapat mengupayakan sektor informal sebagai pendukung pertumbuhan yang sekaligus juga untuk pemerataan ekonomi, serta demokrasi politik. Informal sektor dapat memberi sumbangan yang berarti dan lebih optimal dalam pembangunan, jika dilakukan serangkaian reformasi kelembagaan dan kebijaksanaan dan implementasi yang sesuai dengan kebutuhan individu atau kelompok dalam sektor itu.

Pendekatan dan cara pandang terhadap informal sektor dalam sisi negatif, bahwa mereka yang termasuk ke dalam kegiatan informal sektor adalah kaum papa, tidak memiliki apa-apa, sehingga mereka

tidak mungkin menjadi orang yang produktif dan malahan sebagian pandangan memojokkan mereka sebagai penyebab kemiskinan. Tetapi dipihak lain, mereka dapat dipandang sebagai kelompok pengusaha tradisional yang energik, jika diberikan kesempatan, pembinaan dan dukungan (seperti juga yang diberikan kepada perusahaan-perusahaan besar), mereka mampu berkembang dan memberikan sumbangan yang lebih besar, baik dalam kesempatan kerja, nilai tambah dan pertumbuhan ekonomi. Banyak bukti menunjukkan dengan cara pandang terakhir, maka perlu pengamatan yang lebih mendalam atas segi-segi kekurangannya. Ini pun terbukti bahwa daya tahan dan vitalitasnya begitu tinggi. Dengan demikian, wawasan yang lebih luas akan memudahkan melakukan integrasi kegiatan sektor informal ke dalam sektor formal.

Pemerintah telah berusaha keras mensubsidi sektor formal, yang berupa perusahaan-perusahaan besar, baik dalam bentuk usaha swasta, pemerintah ataupun gabungan keduanya, tetapi hampir gagal/gagal untuk membuka kesempatan kerja. Usaha-usaha yang disubsidi itu cenderung berkembang pada teknologi padat-modal. Disadari atau tidak kebijaksanaan terhadap kedua sektor itu cenderung pula bersifat diskriminatif yang berkepanjangan, sehingga memperbesar kondisi ekonomi dan sosial yang dualistik.

Sektor informal dapat berperan dalam perubahan ekonomi dan politik. Tidak dapat diabaikan pandangan bahwa pada sektor informal hidup nilai budaya tradisional, tetapi tidak dapat dilupakan bahwa di sana telah hidup nilai-nilai wira-usaha dan wiraswasta yang telah diimbas

oleh kegiatan-kegiatan a-modern. Oleh karena itu pasar informal merupakan salah satu kunci atau instrumen organis dalam evaluasi sosial dalam proses perubahan masyarakat tradisional ke masyarakat modern. Mereka telah memiliki kesadayaan, kebebasan dan disiplin. Oleh karena itu pemerintah perlu memberi dukungan dan dorongan dalam proses pembangunan dengan berpartisipasi penuh ke dalam pekerja sektor informal. Disamping itu, sebaliknya pemerintah pun akan mendapat dukungan politis yang semakin kuat.

Infrastruktur Sosial dan Ekonomi

Menderunya roda pembangunan yang mempunyai prioritas ekonomi selama seperempat abad, telah menghasilkan prestasi yang dapat membanggakan, tetapi ada hal-hal yang dapat menjadi bom-waktu, jika tidak dibenahi dalam waktu dekat. Sisa-sisa masalah Pelita I dapat berakumulasi ke Pelita-Pelita berikutnya, sehingga membutuhkan orientasi baru. Orientasi itu tidak cukup hanya dengan reformasi kebijakan ekonomi dan sosial, tetapi juga reformasi kelembagaan. Reformasi kelembagaan pun tidak cukup hanya dengan kelembagaan fisik, tetapi juga non-fisik. Dalam hal ini yang dimaksudkan adalah konsistensi nilai dan perilaku. Akumulasi deviasi kecil-kecilan yang terjadi dapat menjadi besar jika akumulasi itu semakin bertumpuk dalam seperempat abad.

Tuntutan-tuntutan konsumen telah mengubah sistem perencanaan sentral menjadi relatif jauh lebih longgar. Tuntutan-tuntutan ekonomi beralih kepada tuntutan sosial yang lebih luas. Secara parsial tuntutan ekonomi tidak cukup sekedar

empat-sehat lima sempurna, tetapi telah sampai pada enam-nikmat. Spektrum tuntutan semakin melebar, meluas dan mendalam. Oleh karena itu, masalah-masalah yang dihadapi yang berkembang penyelesaiannya sudah tidak memadai dengan cara-cara yang sudah tua. Disatu pihak masih menjadi tetap status quo, dipuji dan dipuji sehingga melahirkan mitos dan kultus-kultus individu. Kalau hal ini terjadi, respon kelembagaan tidak lagi sensitif terhadap masalah-masalah yang semakin kompleks.

Berkenaan dengan intervensi terhadap sektor informal, perlu mempertimbangkan nilai sumberdaya manusia. Mayoritas tenaga kerja bergumul pada sektor ini. Banyak pandangan yang tidak konsisten terhadap pekerja tersebut. Mulai dari tidak mempunyai ketrampilan, inferior, malas, miskin, tidak disiplin, sumber kriminalitas, tidak stabil, sensitif dengan berbagai kerusakan, membuat kumuh dan sebagainya. Pandangan-pandangan ini dapat merekayasa diskriminatif dalam kebijakan dengan mudah mendatangkan letupan-letupan dalam tema-tema SARA. Menurut Pareto⁴⁾ secara politis relatif sangat rawan.

Perubahan Orientasi nilai pertama yang terpenting adalah alokasi anggaran pemerintah baik secara nasional maupun regional. Pemerintah seyogyanya tidak lagi memberi fasilitas dan kemudahan dalam berbagai bentuknya kepada sektor modern dan besar. Sektor pertanian sebagai kuda-beban dana pembangunan yang telah

4) Lihat Nurimansjah Hasibuan. 1993. *Pemerataan dan Pembangunan Ekonomi*, Sriwijaya Press : Palembang.

berjalan selama ini, sudah harus mendapat kompensasi yang lebih adil. Infrastruktur fisik yang berlebihan pada suatu wilayah atau untuk kepentingan sekelompok masyarakat akan memperbesar kecemburuan regional dan sosial. Pengendalian swasta yang kuat harus lebih adil dan transparan terhadap sektor informal.

Pada sektor informal, di suatu pihak, perubahan volume output pendidikan tidak membawa perubahan struktur jenis dan status pekerjaan yang berarti, sedangkan di lain pihak proses pembangunan ekonomi secara makro telah membawa perubahan struktur produksi yang sangat berarti. Baik secara relatif maupun absolut struktur status pekerjaan utama sebagai pekerja keluarga dan berusaha dengan dibantu oleh anggota rumah tangga dan tenaga tidak tetap, di desa dan di kota meningkat. Malahan secara absolut di kota dalam periode itu, jumlahnya hampir mencapai dua kali lipat. Tetapi, sebagai pekerja berusaha sendiri tanpa bantuan orang lain terjadi penurunan, sedangkan yang berstatus karyawan/buruh hampir tidak berubah. Jumlah pekerja informal pada periode itu dari sekitar 41 juta meningkat menjadi 51 juta. Hal ini terlihat dengan nyata, dalam masa 1980-1990, periode deregulasi dan debirokrasi yang relatif padat.

Secara nasional dan logis, seharusnya dengan kemajuan pembangunan yang demikian pesat, bukanlah memperbesar pekerja-pekerja keluarga, tetapi meningkatkan pekerja penerima upah/gaji. Ternyata kecenderungan itu sebaliknya. Dalam hal ini ditemukan paradoks struktur pekerjaan dengan struktur output pendidikan dan strukturekonomi. Paradoks

semakin nyata kalau diingat Program KB sangat berhasil luar biasa. Dan disini pulalah terkonsentrasinya sektor informal. Kalau demikian, pembangunan yang sudah dan sedang berjalan masih belum mengurangi kondisi dualisme ekonomi dan sosial.

Struktur status pekerjaan semakin meningkat pada pekerja-pekerja keluarga. Selintas hal ini bemilai positif, tetapi dari segi proses pembangunan dapat bemilai negatif. Walaupun dapat juga diartikan, sebagai implementasi asas kekeluargaan yang sempit. Dan juga hasil implementasi praktek kebijakan yang diskriminatif. Tanggungjawab kepala-kepala keluarga yang semakin berat.

Tetapi, hal itu tidak perlu disesalkan, oleh karena kondisi itu merupakan konsekuensi kekikiran anggaran pemerintah dan swasta yang kuat untuk mendukung kehidupan sektor informal. Padahal banyak komoditi ekspor berasal dari karya sektor informal⁵⁾

Selanjutnya, kalau pemerintah ingin lebih keras dan lebih serius untuk mendukung kehidupan sektor informal, maka pada tahap awal yang sangat dibutuhkan adalah infrastruktur sosial yang lebih bersifat non-fisik. Program-program ekonomi secara langsung, sulit dipercaya, akan mempercepat tercapai sasaran sektor informal yang TISWA, tiga-swa, swasdaya., swaskarya dan swadana, malah sering menciptakan pola ketergantungan. Sasaran utama bukan peningkatan produktivitas dan pendapatan, tetapi peluang yang diperkuat dengan kondisi sosial manusianya. Terbebas dari lapar,

5) Lihat Nurimansjah Hasibuan (1992). op cit.

kurang gizi, dan mempunyai kemampuan yang lebih dinamis, jeli melihat dan mampu memanfaatkan peluang.

Kiranya, disini pulalah kelemahan sebagian besar sistem Bapak-Anak Angkat (BAA) atau Anak-Bapak Angkat (ABA). Banyak yang mengalami kegagalan, tetapi tidak terdengar beritanya, relatif sedikit yang sukses tetapi menjadi dunia dalam berita. Oleh karena pendekatan lebih banyak pada teknis dan ekonomis, serta teknis-ekonomi, sangat kurang memahami manusia sebagai makhluk sosial yang utuh.

Lembaga-lembaga yang bersifat fisik sering diadakan bukan atas tahap kebutuhan yang tepat. Secara tergesa-gesa diadakan tanpa mempertimbangkan kualitas pengelola, tetapi memang secara statistik setiap tahun terlihat pertumbuhan lembaga-lembaga pelayanan sesuai dengan target. Sering pula yang dicatat hanya jumlah yang lama ditambah yang baru, hampir tidak diperhitungkan yang telah exit atau bubar, tidak aktif, hanya merek saja. Inilah antara lain yang sebagian KUD, PKK, Karang Taruna, masjid, lembaga-lembaga perkereditan desa, berbagai yayasan. Lembaga-lembaga kemasyarakatan di pedesaan yang kadang kala pada suatu desa jumlahnya 10-20 nama, yang anggotanya *itu-itujuga*. Semua lembaga itu melaporkan dari tahun ke tahun anggotanya, meningkat terus. Lalu diartikan tingkat *partisipasi* pun meningkat. Semua yang di atas sebagian besar percaya.

Tetapi, kalau dikaitkan dengan pengertian partisipasi sebagai metode dalam membina dan mengembangkan, makna tadi baru sebagian kecil saja. Belum intinya. Inilah perjuangan yang lebih berat di masa datang, sehingga TISWA benar-benar

menjadi aktualisasi dalam kenyataan. Ini pun membutuhkan tenaga kerja pionir yang idealistik, jujur, mampu, ulet dan sabar serta tangguh yang jumlahnya cukup banyak, tidak cukup satu-dua ribu orang. Kebutuhan ini menurunkan berbagai kebutuhan pula yang membutuhkan kriteria, dan seleksi, tanpa diskriminatif.

Adalah sangat baik pemerintah, perusahaan-perusahaan, lembaga-lembaga kemasyarakatan misalnya LSM menyebar luaskan berbagai konsep dan metode yang telah dikembangkan dan berhasil. Tetapi, tidak jaminan konsep dan metode ini untuk juga berhasil pada daerah atau lokasi lain. Konsep dan metode itu tentunya perlu dimodifikasi. Proses seleksi dan pelatihan yang bermateri multidisiplin, peningkatan wawasan, orientasi lapangan, diseminasi invensi dan inovasi, peningkatan gizi, merupakan bagian dari infrastruktur sosial yang sering diabaikan.

Anggapan-anggapan homogenitas tentang kondisi dan permasalahan desa perlu disisihkan terlebih dulu, agar identifikasi permasalahan menjadi transparan. Diharapkan diagnose yang tepat akan menentukan treatment yang tepat pula. Bisa saja adanya klasifikasi-klasifikasi umum, tetapi masih diperlukan penyesuaian-penyesuaian secara operasional. Dengan demikian, prioritas-prioritas program dan proyek yang relevan dengan kebutuhan lokal dapat disusun oleh kelompok-kelompok sasaran. Pembina bertindak hanya sebagai fasilitator, bukan sebagai diktator. Oleh karena itu seleksi bagi calon pembina (dan juga penyuluh) sangat penting tentang syarat gaya hidup dan kepemimpinan. Yang dibutuhkan adalah gaya yang relatif demokratis. Implementasi

proyek ekonomi, kemungkinan merupakan tahap kedua atau ketiga. Hal ini sangat tergantung pada kondisi-kondisi masing-masing kelompok atau desa. Persyaratan gaya ini bukan saja untuk kepemimpinan lokal, sektoral, tetapi juga regional dan nasional.

Selanjutnya, perhatikanlah di mana-mana, bagian depan Kantor Lurah/Kades sering tertutup oleh berbagai papan nama organisasi kemasyarakatan. Inipun tercermin budaya yang senang dengan simbol-simbol. Persaingan dalam simbol-simbol pun meningkat, sebagian aktualisasinya lemah, malahan tidak ada. Aktualisasi semu bermunculan, aktualisasi itu muncul dalam bentuk kalau ada upacara-upacara, kalau ada *Orang Atas* yang turun, kalau ada proyek dari Atas, kalau ada formulir-formulir laporan yang akan diisi, dan sebagian besar orang percaya itulah *partisipasi*. Belum lagi berbagai pilot-project yang tidak mempunyai tindak lanjut, gagal dan tidak tentu rimbanya, tetapi mereka tetap masuk daftar statistik pertumbuhan. Statistik indikator ekonomi, sosial dan budaya berkembang terus. Lama-lama sisi kualitas menjadi soal kedua atau ketiga. Di sini pulalah bagian kelemahan peta kemiskinan yang diukur melalui indikator fisik, tidak atau kurang konsisten dengan kemiskinan. Memang demikianlah kalau kita berpikir dalam binary-sistem, ada (nilainya satu) lebih baik daripada tidak ada (nilainya nol).

Namun demikian, saya pribadi memberikan salut kepada BPS yang telah mampu melahirkan Peta Kemiskinan Indonesia. Dengan uraian saya tadi, yang saya maksudkan perlu ada check & recheck. Kesempatan untuk melakukan recheck ini

besar sekali kemungkinannya dapat dilakukan pada tahun pertama Pelita ke-6. Jika hal ini tidak juga dapat dilakukan, maka kinerja proyek-proyek mini dengan tujuan yang mulia, jumlahnya yang sangat besar, dengan persiapan yang prematur?".

Memang, adalah kurang tepat kalau kondisi sektor informal merupakan wajah kemiskinan Indonesia, tetapi, diperkirakan sebagian besar penduduk miskin berada di sektor itu ditambah dengan sejumlah penganggur. Dengan melalui pengembangan sektor informal, akan bertumpang tindih dengan program pengentasan kemiskinan, dan akan mempunyai potensi lebih besar untuk menyerap tenaga kerja, daripada apa yang terjadi pada sektor formal. Begitu pula akan diintegrasikan dengan program-program yang selama ini disediakan bagi kelompok ekonomi lemah. Bukan itu saja, semua program-program yang bersifat departemental membutuhkan koordinasi baik secara nasional maupun regional. Koordinasi bukan pula berarti mendapat intervensi. Intervensi yang minimal, membutuhkan sistem desentralisasi yang lebih longgar. Walaupun diperlukan intervensi, sifatnya yang minimal. Jika intervensi terlalu banyak dari birokrasi, maka sebagian hakekat kehadiran sektor informal akan hilang. Kalau diperhatikan sebagian sifat-sifat, ciri dan kondisi sektor informal, tidak salah kalau dikaitkan merekalah bayang-bayang ekonom klasifikasi di negeri-negeri yang sedang berkembang.

Penutup

Uraian ini mungkin dapat dikatakan hanya sebagai angan-angan, kurang berpijak pada dunia nyata, oleh karena

jumlah orang yang relatif idealis itu telah semakin langka. Inilah yang perlu diperbanyak dalam proses menyiapkan infrastruktur sosial. Oleh karena itu pula diperlukan reorientasi cara memandang sektor itu. Perubahan cara memang membutuhkan pula perubahan-perubahan yang relevan dalam konsep, pendekatan dan metodologi, kelembagaan dan kebijaksanaan, determinasi dan komitmen. Sebagian dari perubahan itu telah berlangsung dewasa ini, tetapi masih kurang mendapat akomodasi, malahan sering mendapat tuduhan seolah-olah menandingi pemerintah.

Masalah awal yang seyogyanya perlu mendapat perhatian adalah menuntaskan batasan sektor informal. Maksudnya tidak pula harus menentukan batasan tunggal, tetapi paling tidak batasan yang operasional untuk beberapa tujuan khusus. Batasan-batasan yang ada masih kurang didukung oleh tersedianya data. Oleh karena itu, BPS sangat mendesak untuk melakukan sensus atau survei nasional yang lebih komprehensif tentang berbagai variabel dalam sektor informal. Hal ini akan berkaitan dengan kebutuhan pengentasan kemiskinan.

Adalah aneh, kalau batasannya saja kabur, tetapi kita ingin menyusun banyak program dan proyek, yang akhirnya kemungkinan yang lebih besar proyek-proyek itu tidak cocok dengan kebutuhan kelompok-kelompok sektor informal yang masih dalam kondisi miskin. Oleh karena kebijakan-kebijakan pengentasan kemiskinan semakin penting sehingga menjadi prioritas dalam pembangunan, maka adanya sensus atau survei tersebut merupakan dasar bertolak ke arah menyusun

tujuan-tujuan spesifik yang secara operasional dapat diidentifikasi.

Memandang, sektor informal dengan segala ciri dan kondisi yang diuraikan tadi, maka tidaklah hanya dari segi ada harta, ada tidaknya anggungan, tetapi peran dan sumbangannya, ketrampilan-ketrampilan yang telah ada sehingga mereka tetap survive, kemungkinan lebih meyakinkan bila peluang-peluang baru dibukakan, sambil membenahi dalam segi-segi yang masih kurang/lemah. Membukakan peluang adalah merupakan kunci pertama. Mempersiapkan infrastruktur sosial dan ekonomi merupakan kunci kedua, dan ketiga adanya sarana, sehingga peluang yang terbuka dapat diraih. Dalam setiap implementasi, penilaian perlu diukur dengan: "Siapa memperoleh Apa" baik secara kualitatif maupun kuantitatif.

Jika sektor informal akan dikembangkan secara intensif, maka sistem yang relatif lebih desentralisasi sangat diperlukan. Pengertian desentralisasi ini bukan hanya dalam konteks Pusat-Daerah, tetapi juga Dati I - DATI II, DATI II - Kecamatan, Kecamatan-Desa, Lembaga Pembina-Kelompok-kelompok sasaran. Pola terakhir ini sering disebut Bapak-angkat Kelompok-kelompok relatif lebih independen, sehingga pembina tidak membentuk intensitas ketergantungan yang semakin tinggi. Segala program untuk kelompok lemah, dan sektor informal, yang termasuk dalam program pengentasan kemiskinan itu membutuhkan koordinasi secara nasional dan regional. Dalam pelaksanaan dapat dikelompokkan secara administratif. Pemerintah pusat cukup dalam menggariskan kebijakan nasional

dan menyiapkan bantuan anggaran. Pelaksana koordinasi terendah cukup Pemda Dati II. Disamping Dana Pusat, daerah juga menyediakan dana untuk persiapan dan evaluasi, sehingga dana proyek dapat dilindungi dari rente ekonomi.

Selanjutnya, Undang-undang saja tidak cukup, seperti pernah disampaikan oleh Presiden, begitu pula pengawasan utama dana IDT (termasuk sektor informal) adalah masyarakat sebagaimana pernah diutarakan oleh Ketua Bappenas. Namun demikian perangkat UU untuk melindungi kelompok-kelompok lemah, sektor informal dan miskin sangat mendesak untuk disyahkan. Pelindungan itu, mulai dari hulu sampai ke hilir, baik input, kegiatannya, dan juga outputnya. Jika, tidak maka bila insentif dalam sektor ini mulai menaik, dikutir, sektor ini akan menjadi mangsa keserakan kelompok-kelompok besar. Kelompok besar harus *diperas* secara transparan untuk membantu sektor informal, antara seperti hasil Konsensus TAPOS, PAKJAN 1990, Kebijakan Menteri Keuangan dengan 1-5% laba BUMN. Yang terakhir ini perlu pula dikenakan kepada pihak swasta dengan persentase yang lebih sepadan. Atau mendapat insentif pajak, jika dapat membina dan membina dengan sukses.

Dari kebijakan-kebijakan pemerintah sendiri terlihat bahwa program-program prioritas dengan subsidi banyak yang dihapus. Ini dapat pula diartikan,

peranan langsung pemerintah pun secara berangsur dalam pembinaan usaha-usaha sektor informal semakin dikurangi, sehingga pihak lain (swasta) perlu mengambil inisiatif untuk mengisinya. Namun demikian, perlu ada tahapan dimana pemerintah masih harus menyiapkan dana, dan pada tahap lainnya swasta dapat berperan.

Untuk mengelola dana sektor informal dalam rangka pengentasan kemiskinan, tampaknya ada kemungkinan secara khusus adanya Bank Formal untuk sektor informal, sebagai bukti lain bahwa integrasi kedua sektor itu dapat dilakukan oleh lembaga perbankan, seperti yang telah dihasilkan oleh Grameen Bank. Namun demikian, pengelola Bank ini benar-benar mereka yang komitmennya tidak disangsikan bagi kelompok miskin.

Dalam masyarakat telah banyak berkembang berbagai lembaga-lembaga kredit untuk kelompok informal, dan kelompok miskin seperti Bank Kredit Kecamatan (BKK), Kredit Urusan Rakyat Kecil (KURK), Bank Pasar, BPR, Piti Nagari dsb. Lembaga-lembaga ini dengan syarat-syarat tertentu, kiranya dapat dipercaya juga untuk ikut mengelola, sehingga mereka dapat berperan optimal. Berdasarkan pengalamani, dan masih bisa ditingkatkan, perluasan operasi baik dalam jumlah maupun dalam kualitas LSM dan Lembaga-lembaga lain dalam membina dan mengembangkan sektor informal pantas untuk lebih dihargai.