



Organisasi
Perburuhan
Internasional

Perekonomian Informal: Transisi Menuju Formalisasi

Makalah Kerja

Dokumen Latar

Perekonomian Informal: Transisi Menuju Formalisasi

Simposium Tripartit Inter-Regional
tentang
Perekonomian Informal: Transisi Menuju Formalisasi

Jenewa, 27-29 November 2007



Organisasi Perburuhan Internasional

Copyright © Organisasi Perburuhan Internasional 2008

Cetakan Pertama 2008

Publikasi-publikasi Kantor Perburuhan Internasional memperoleh hak cipta yang dilindungi oleh Protokol 2 Konvensi Hak Cipta Universal. Meskipun demikian, kutipan-kutipan singkat dari publikasi tersebut dapat diproduksi ulang tanpa izin, selama terdapat keterangan mengenai sumbernya. Permohonan mengenai hak reproduksi atau penerjemahan dapat diajukan ke ILO Publications (Rights and Permissions), International Labour Office, CH-1211 Geneva 22, Switzerland, atau melalui e-mail: pubdroit@ilo.org. Kantor Perburuhan Internasional menyambut baik permohonan-permohonan seperti itu.

Perpustakaan, lembaga dan pengguna lain yang terdaftar di Inggris Raya dengan Copyright Licensing Agency, 90 Tottenham Court Road, London W1T 4LP [Fax: (+ 44) (0)20 7631 5500; email: cla@cla.co.uk], di Amerika Serikat dengan Copyright Clearance Center, 222 Rosewood Drive, Danvers, MA 01923 [Fax: (+ 1) (978) 750 4470; email: info@copyright.com] atau di negara-negara lain dengan Reproduction Rights Organizations terkait, dapat membuat fotokopi sejalan dengan lisensi yang diberikan kepada mereka untuk tujuan ini.

ISBN 978-92-2-820534-3 (print)

ISBN 978-92-2-821864-0 (web pdf)

ILO

Perekonomian Informal: Transisi Menuju Formalisasi/Kantor Perburuhan Internasional – Jakarta: ILO, 2008

44 hal

Juga tersedia dalam Inggris: *The informal economy: enabling transition to formalization* (ISBN 978-92-2-120534-0); dalam bahasa Perancis: *L'économie informelle: permettre une transition vers la formalisation* (ISBN 978-92-2-220534-9), Geneva, 2007; dan dalam bahasa Spanyol: *La economía informal: hacer posible la transición al sector formal* (ISBN 978-92-2-320534-8), Geneva, 2007

ILO Katalog dalam terbitan

Penggambaran-penggambaran yang terdapat dalam publikasi-publikasi ILO, yang sesuai dengan praktik-praktik Perserikatan Bangsa-Bangsa, dan presentasi materi yang ada di dalamnya tidak mewakili pengekspresian opini apapun dari sisi Kantor Perburuhan Internasional mengenai status hukum negara, wilayah atau teritori manapun atau otoritasnya, atau mengenai batas-batas negara tersebut.

Tanggungjawab atas opini-opini yang diekspresikan dalam artikel, studi, dan kontribusi lain yang ditandatangani merupakan tanggung jawab penulis, dan publikasi tidak mengandung suatu dukungan dari Kantor Perburuhan Internasional atas opini-opini yang terdapat di dalamnya.

Rujukan ke nama perusahaan dan produk komersil dan proses tidak menunjukkan dukungan dari Kantor Perburuhan Internasional, dan kegagalan untuk menyebutkan suatu perusahaan, produk komersil atau proses tertentu bukan merupakan tanda ketidaksetujuan.

Publikasi ILO dapat diperoleh melalui penjual buku besar atau kantor lokal ILO di berbagai negara, atau secara langsung dari ILO Publications, International Labour Office, CH-1211 Geneva 22, Switzerland (e-mail: pubvente@ilo.org) ; atau Kantor ILO Jakarta, Menara Thamrin, Lantai 22, Jl. M.H. Thamrin Kav. 3, Jakarta 10250, Indonesia (e-mail: jakarta@ilo.org). Katalog atau daftar publikasi tersedia secara cuma-cuma dari alamat di atas atau melalui email.

Kunjungi halaman web kami: www.ilo.org/publns

Dicetak di Indonesia

Pendahuluan

1. Melalui keputusan Dewan Pimpinan ILO, **Simposium Inter-Regional tentang Perekonomian Informal: Transisi Menuju Formalisasi** mengundang sekitar 50 pemerintahan, perwakilan pengusaha, pekerja, nara sumber, lembaga-lembaga, para ahli, peneliti, negara donor, perwakilan organisasi-organisasi internasional dan regional serta perangkat PBB ke Jenewa, 27-29 November 2007.
2. Menindaklanjuti Resolusi Konferensi ILO tahun 2002 tentang Pekerjaan yang Layak dan Perekonomian Informal, simposium ini selain menjadi salah satu tonggak bersejarah untuk menganalisa, juga menjadi forum untuk saling berbagi antar-negara dan kawasan. Selain itu, pendekatan-pendekatan yang digunakan secara efektif mampu memperluas agenda pekerjaan yang layak agar dapat menjangkau semua pekerja dan unit ekonomi, tanpa memandang di mana mereka menjalankan usahanya. Pada Maret 2007, Komite Dewan Pimpinan ILO tentang Kebijakan Ekonomi dan Sosial mengkaji kemajuan yang telah dicapai dalam mengoperasikan kerangka kerja ini sejak 2002. Diskusi luas ini menunjukkan bahwa di saat informalitas masih ada dan tetap menjadi tantangan besar pembangunan, banyak negara mencari kebijakan-kebijakan baru, solusi-solusi inovatif serta respons praktis untuk mempromosikan pekerjaan yang layak bagi sebagian besar masyarakat pekerja.¹
3. Faktanya, di awal abad ke-21 ini, sebagian besar masyarakat pekerja di dunia memperoleh mata pencahariannya pada kondisi perekonomian informal yang rentan dan tidak terjamin. Pekerjaan informal diperkirakan mencapai sekitar 65 persen pekerjaan di sektor non-pertanian di Asia, 51 persen di Amerika Latin, 48 persen di Afrika Utara, dan 72 persen di Afrika Sub-Sahara.² **Angka-angka ini bisa jadi jauh lebih besar di beberapa negara, apabila pekerjaan informal di sektor pertanian turut dimasukkan. Perempuan, remaja, orang tua, kelompok minoritas, pekerja pendatang, masyarakat adat dan suku tidak diwakili secara proporsional. Perekonomian informal mencakup sebagian besar kegiatan skala kecil di sektor perekonomian tradisional, serta menjadi bagian dari strategi produksi baru dan perubahan pola pekerjaan dalam perekonomian global. Di beberapa bagian di dunia ini, bagian yang lebih besar dari pekerjaan baru yang diciptakan adalah pekerjaan informal, baik wiraswasta maupun pekerjaan berupah. Informalitas tidak akan surut saat negara berkembang mengalami pertumbuhan informalisasi walaupun kinerja perekonomian sudah membaik.**
4. Terkait defisit pekerjaan yang layak secara global, keluar dari informalitas dianggap sebagai tantangan pembangunan yang utama di beberapa kawasan. Persoalan ini sangat penting guna mewujudkan pekerjaan yang layak sebagai sasaran global untuk semua pekerja dalam mencapai Sasaran Pembangunan Millenium (MDG), termasuk dalam mempromosikan globalisasi yang adil. Hal ini sebetulnya bertentangan dengan latar belakang masalah ini di mana perdebatan perekonomian informal dan strategi yang memungkinkan ke arah formalisasi sedang mendapatkan momentum baru di semua tingkatan dan di berbagai siklus kehidupan.

1 GB.298/ESP/4: *The Informal Economy*, Dewan Pimpinan, Sidang ke-298, Maret 2007, Jenewa.

2 *Women and men in the informal economy: A statistical picture* (Jenewa, ILO, Sektor Pekerjaan, 2002).

5. Belum lama ini, Deklarasi Menteri tentang Pekerjaan yang Layak Dewan Ekonomi dan Sosial PBB (ECOSOC) tahun 2006 memberi tekanan pada kebijakan-kebijakan yang mempromosikan integrasi kegiatan perekonomian informal ke dalam perekonomian pengarusutamaan, yang dapat mengatasi hubungan antara upaya untuk mengurangi kemiskinan di pedesaan dan di perkotaan. Kepedulian serta komitmen serupa juga digaungkan di tingkat regional dan nasional serta di antara lembaga-lembaga internasional.
6. Momentum kebijakan yang semakin besar telah meningkatkan upaya pencarian solusi inovatif dan respons praktis yang dapat mempromosikan pekerjaan layak untuk sebagian besar tenaga kerja yang ingin mempertahankan dan meningkatkan prospek penghasilan serta mata pencaharian mereka sambil meningkatkan daya saing negara dalam perekonomian global. Simposium ini melihat secara saksama beberapa pendekatan dan strategi yang muncul sehingga memungkinkan peralihan ke formalitas dalam konteks yang berbeda. Penilaian dari perspektif tripartit dan antar-regional dapat memperkaya perdebatan dan menghasilkan pelajaran nyata untuk diterapkan secara luas di masa mendatang. Simposium juga mengidentifikasi pengetahuan dan celah implementasi yang ada serta mengidentifikasi cara dan sarana yang dapat digunakan dalam mengambil keputusan.
7. Dalam dokumen latar ini, pertama, istilah dan kesimpulan dari diskusi terbaru ILO tentang perekonomian informal dikaji kembali. Kemudian, masalah-masalah kebijakan utama dari agenda pekerjaan yang layak dan perdebatan terbaru tentang persoalan-persoalan ini disajikan secara singkat lalu diikuti dengan pemberian beberapa contoh inisiatif inovatif yang diambil beberapa pemerintah dan mitra sosial di beberapa kawasan pada konteks yang berbeda dalam mengatasi persoalan ini. Simposium pun memberikan platform untuk melakukan analisa yang lebih mendalam tentang pengalaman-pengalaman yang disebutkan dalam kertas kerja ini. Kertas kerja juga mengkaji langkah ILO dalam mendukung agenda pekerjaan yang layak untuk perekonomian informal lengkap dengan hal-hal penting yang perlu ditindaklanjuti.

I. **Konsensus 2002: Resolusi dan Kesimpulan Konferensi ILO tentang Pekerjaan yang Layak dan Perekonomian Informal**

8. Konferensi ILO tahun 2002 yang dihadiri kalangan pemerintah, organisasi pengusaha dan pekerja dari 179 negara telah melaksanakan kajian dan diskusi tripartit secara mendalam tentang kecenderungan serta perkembangan pasar tenaga kerja, faktor-faktor penyebab utama terjadinya informalitas serta tantangan untuk mengatasi defisit pekerjaan layak yang paling sering dialami pekerja dan pengusaha di segmen perekonomian informal. Mereka menerapkan Resolusi tentang Pekerjaan yang Layak dan Perekonomian Informal yang mencakup berbagai kesimpulan dan arahan sebagai solusi. Resolusi ini menyediakan kerangka kerja baru yang komprehensif, yang mencerminkan konsensus global terbaru dan paling luas untuk mengatasi tantangan perekonomian informal.
9. Elemen-elemen utama konsensus global ini dirangkum sebagai berikut³:

Tentang definisi dan analisis, kesimpulan ini mengkaji perbedaan situasi di antara sektor-sektor perekonomian, pedesaan dengan perkotaan, status jabatan tertentu serta konteks-konteks nasional

- ♦ Istilah “perekonomian informal” yang diusulkan menyebutkan bahwa “sektor informal” mencakup semua kegiatan perekonomian yang menurut hukum atau praktiknya tidak termasuk atau tidak dicakup secara memadai oleh pengaturan formal.
- ♦ Perekonomian informal mencakup pekerja berupah dan wirausahawan, mereka yang membantu anggota keluarga serta mereka yang pindah dari satu lingkungan ke lingkungan lain.
- ♦ Perekonomian informal juga mencakup sebagian dari mereka yang bekerja di lingkungan kerja baru yang fleksibel, serta mereka yang bekerja di lingkungan perusahaan utama atau di titik terendah dari rantai produksi.
- ♦ Bisa jadi terdapat daerah “abu-abu” di mana kegiatan ekonomi mempunyai karakteristik perekonomian formal maupun informal, misalnya pekerja formal diberi upah yang tidak disebutkan atau beberapa kelompok pekerja di perusahaan formal mempunyai upah dan kondisi kerja yang serupa dengan upah dan kondisi informal.
- ♦ Saat ini sebagian besar masyarakat bekerja di perekonomian informal karena sebagian besar dari mereka tidak dapat memperoleh pekerjaan lain atau tidak dapat memulai usaha dalam perekonomian formal.

³ Teks lengkap tentang resolusi dan kesimpulan tentang pekerjaan yang layak dan perekonomian informal, yang disahkan pada 19 Juni 2002, Konferensi ILO, Sidang ke-90, Jenewa, 2002, dapat dilihat di <http://www.ilo.org/public/english/standards/relm/ilc/ilc90/pdf/pr-25.pdf> (halaman 52-53). Ringkasan yang diberikan tidak mengikuti susunan teks yang telah disepakati tapi mencakup pengelompokan masalah dan komentar tambahan agar mudah digunakan sebagai referensi dan untuk keperluan diskusi.

- ♦ Perekonomian informal mempunyai potensi pekerjaan dan pendapatan yang signifikan karena relatif mudah dimasuki dengan persyaratan yang rendah terkait pendidikan, keterampilan, teknologi dan permodalan. Namun lapangan kerja yang diciptakan biasanya gagal memenuhi kriteria pekerjaan yang layak.

Pekerja dan unit ekonomi di sektor perekonomian informal memiliki kelemahan tertentu dan sebagian besar di antaranya mendapati kurangnya pekerjaan layak serta kondisi yang sulit dan rentan

- ♦ Pekerjaan di sektor perekonomian informal biasanya dicirikan sebagai tempat kerja yang kecil atau tidak ditentukan batas-batasnya, dengan kondisi kerja yang tidak aman dan tidak sehat, tingkat keterampilan dan produktivitas yang rendah, penghasilan rendah atau tidak teratur, jam kerja lama dan minimnya akses terhadap informasi, pasar, keuangan, pelatihan dan teknologi.
- ♦ Para pekerja di sektor perekonomian informal umumnya tidak diakui, tidak didaftarkan, tidak diatur atau tidak dilindungi berdasarkan undang-undang ketenagakerjaan dan perlindungan sosial.
- ♦ Pekerja dan unit ekonomi di sektor perekonomian informal umumnya dicirikan melalui kemiskinan yang mengakibatkan ketidakberdayaan, diabaikan dan rentan.
- ♦ Sebagian besar pekerja dan unit ekonomi di sektor perekonomian informal tidak menikmati hak kepemilikan yang aman, sehingga menghapus akses mereka terhadap fasilitas permodalan maupun kredit.
- ♦ Para pekerja di sektor informal sulit mengakses sistem hukum dan pengadilan untuk melaksanakan kontrak kerja, memiliki keterbatasan akses atau tidak punya akses ke prasarana publik dan tunjangan.
- ♦ Perempuan, remaja, maupun para pendatang sangat rentan terhadap kurangnya pekerjaan layak yang paling serius dalam perekonomian informal.

Poin kesimpulan tentang berbagai tindakan komprehensif untuk mengatasi kurangnya pekerjaan layak di sektor perekonomian informal dan memfasilitasi integrasi dalam perekonomian pengarusutamaan

- ♦ Promosi pekerjaan yang layak untuk semua pekerja, perempuan dan laki-laki, tanpa memandang di mana mereka bekerja membutuhkan strategi yang luas, seperti mewujudkan prinsip-prinsip fundamental dan hak-hak di tempat kerja; menciptakan lapangan kerja yang lebih luas dan lebih baik, memperluas perlindungan sosial bagi semua dan memperluas dialog.
- ♦ Dimensi-dimensi pekerjaan layak saling memperkuat satu sama lain dan terdiri dari satu strategi pengurangan kemiskinan yang terpadu.
- ♦ Untuk mempromosikan pekerjaan yang layak, aspek-aspek negatif dari informalitas harus dihapus, seraya memastikan bahwa peluang mata pencaharian dan kewirausahaan tidak akan habis, serta mempromosikan perlindungan dan partisipasi pekerja dan unit ekonomi di sektor perekonomian informal ke dalam arus utama ekonomi.
- ♦ Pemerintah mempunyai peran penting berikut ini:

1. Menyediakan kerangka kerja makro ekonomi, sosial, hukum dan politik yang kondusif untuk menciptakan pekerjaan dan peluang usaha yang berkesinambungan dan layak dalam skala besar.
 2. Merancang dan melaksanakan undang-undang, kebijakan dan program khusus untuk mengatasi faktor-faktor yang menyebabkan informalitas.
 3. Memperluas perlindungan dan jaminan sosial bagi semua pekerja.
 4. Menghapus hambatan untuk memasuki arus utama ekonomi.
 5. Memastikan bahwa perumusan dan pelaksanaannya melibatkan mitra sosial dan penerima bantuan terkait di perekonomian informal.
 6. Menyediakan dan melaksanakan kerangka kerja di tingkat nasional dan lokal untuk mendukung hak-hak perwakilan.
- ♦ Organisasi-organisasi pengusaha dan pekerja dapat memainkan peran advokasi yang penting berikut ini:
 1. Memberikan perhatian pada faktor-faktor utama terjadinya informalitas.
 2. Menggalang semua mitra tripartit untuk mengatasinya.
 3. Memublikasikan berbagai strategi inovatif dan efektif serta praktik-praktik terbaik yang telah diterapkan organisasi pengusaha dan serikat pekerja di berbagai negara untuk menjangkau para pekerja dan perusahaan di perekonomian informal.
 4. Organisasi-organisasi pengusaha dapat membantu unit-unit ekonomi yang mempunyai akses terhadap informasi, keuangan, asuransi, teknologi dan pengembangan kewirausahaan serta dapat membantu mengembangkan agenda lobi guna memenuhi kebutuhan perusahaan mikro dan kecil. Organisasi-organisasi pengusaha ini dapat bertindak sebagai penghubung untuk menjalin hubungan antara perusahaan informal dengan perusahaan formal.
 - ♦ Serikat pekerja dapat meningkatkan kepekaan para pekerja di perekonomian informal tentang pentingnya representasi kolektif. Serikat dapat memasukkannya dalam kesepakatan kerja bersama dan memberi layanan khusus, termasuk informasi tentang hak-hak pekerja, bantuan hukum, dll.
 - ♦ ILO perlu mengembangkan pendekatan komprehensif terkait upaya untuk mempromosikan hak, pekerjaan yang layak, perlindungan sosial serta dialog sosial yang mencerminkan perbedaan situasi dan faktor-faktor penyebabnya yang dijumpai di sektor perekonomian informal. Kantor ILO perlu melakukan upaya khusus berikut ini:
 1. Memenuhi kebutuhan para pekerja dan unit ekonomi dalam semua tujuan strategis utama ILO.
 2. Memperkuat pendekatan tripartit.

II. Perspektif dan prioritas antar-kawasan

10. Di Afrika sub-Sahara, dari segmen perekonomian formalnya, biasanya tidak menyerap lebih dari 10 persen tenaga kerja. Angka ini belum berubah, dan berbeda dari kawasan-kawasan lain yang tingkat kemiskinannya meningkat tajam.⁴ **Oleh karena itu, upaya mengatasi tantangan di sektor perekonomian informal dan mengurangi kemiskinan sangat berkaitan erat. Rencana Aksi 11 poin dalam pertemuan Ouagadougou tahun 2004 menyediakan serangkaian aksi untuk pekerjaan dan pengurangan kemiskinan.⁵ Di beberapa negara, seperti Ghana, Kenya dan Afrika Selatan, inisiatif kebijakan tertentu telah dilakukan dengan tetap mengacu pada kegiatan-kegiatan informal.**
11. Perekonomian informal menjadi fokus utama dalam Pertemuan Regional Afrika ke-11 yang diselenggarakan di Addis Ababa, Etiopia, pada April 2007. Pertemuan ini menggarisbawahi pentingnya melaksanakan berbagai kebijakan terpadu dan terkait yang dimaksudkan untuk memasukkan unit-unit ekonomi ke dalam perekonomian arus utama. Kebijakan-kebijakan tentang penciptaan lapangan kerja, perluasan perlindungan sosial, situasi hukum yang menguntungkan, promosi hak-hak pekerja, bantuan kewirausahaan, keterampilan, pembangunan lokal dan dialog sosial yang lebih baik diperlukan untuk mengatasi informalitas. Beberapa agenda kebijakan tertentu perlu mempertimbangkan reorientasi pertumbuhan dan investasi serta strategi pengurangan kemiskinan yang ditargetkan pada perekonomian informal. Anggaran fiskal juga perlu diciptakan agar dapat memberi perlindungan sosial, termasuk mencegah diskriminasi dan mempromosikan kesetaraan.
12. Pertemuan ini menyediakan platform bagi kalangan pemerintah dan mitra sosial untuk memperbarui berbagai kebijakan dan program di negaranya agar dapat mengatasi perekonomian informal. Tanzania dan Nigeria mengkaji upaya untuk memperluas perlindungan sosial. Zimbabwe memberi tekanan pada pentingnya menciptakan lapangan kerja dan membantu perusahaan mikro, terutama di sektor perekonomian informal. Ghana memberikan informasi tentang Program Pencontohan untuk Pekerjaan Layak, yang ditargetkan pada kerangka perekonomian makro serta perekonomian informal di mana prioritas diberikan pada pekerjaan untuk remaja, kesetaraan gender, penghapusan buruh anak dan perlindungan sosial. Afrika Selatan menunjukkan bahwa para pekerja di sektor perekonomian informal ditanggung oleh Dana Asuransi untuk Pengangguran atau The Unemployment Insurance Fund. Lebih dari 500 ribu pekerja rumah tangga mempunyai akses terhadap tunjangan untuk pengangguran, yang mencakup tunjangan sakit, persalinan dan adopsi.
13. Kawasan Asia Pasifik yang menjadi tempat tinggal bagi lebih dari empat miliar penduduk merupakan kawasan yang paling pesat pertumbuhannya di dunia. Tingkat pertumbuhan Produk Domestik Bruto (GDP)-nya dua kali lipat dari tingkat pertumbuhan rata-rata dunia,

4 *Meeting the challenge of employment in Africa: an issues paper*, disusun oleh Komisi Ekonomi PBB untuk Afrika dalam pertemuan ke-25 Komisi Ahli, Konferensi Menteri Keuangan Afrika, Perencanaan dan Pembangunan Ekonomi, Ouagadougou, Burkina Faso, 10-13 Mei 2006.

5 *Plan of Action for Promotion of Employment and Poverty Alleviation*, Dewan Uni Afrika, Sidang Luar Biasa ke-3 tentang Pekerjaan dan Pengentasan Kemiskinan, Ouagadougou, Burkina Faso, 3-9 September 2004.

sedangkan tingkat produktivitasnya hampir tiga kali lipat dari tingkat pertumbuhan dunia.⁶ **Walaupun tingkat pertumbuhan ekonominya pesat dan kuat, namun tingkat penganggurannya belum berkurang bahkan sedikit lebih tinggi dibandingkan angka yang tercatat 10 tahun lalu.⁷ Penghasilan sebagian besar pekerja berkurang, di samping meningkatnya efisiensi tenaga kerja dan pertumbuhan ekonomi. Karena terbatasnya peluang pekerjaan di ekonomi formal, perempuan dan laki-laki mencari cara melakukan aktivitas yang menghasilkan pendapatan untuk menambah penghasilan keluarga melalui kegiatan-kegiatan informal. Meskipun pencapaian besar telah diraih dalam mengurangi kemiskinan, namun masalah orang miskin yang bekerja tetap signifikan yaitu mencapai kisaran 47 dan 84 persen pekerja untuk kawasan Asia Timur dan Asia Selatan (US\$ 2 per hari atau kurang).⁸ Di samping itu, restrukturisasi perekonomian Asia yang diterapkan untuk menghadapi persaingan global; perubahan teknologi; dan strategi produksi baru dengan memperluas rantai produksi global telah meningkatkan sub kontrak dan *outsourcing* produksi. Banyak di antara mereka yang berada di bawah rantai suplai global adalah perusahaan mikro atau pekerja rumahan yang tidak diakui, tidak dilindungi dan tidak memiliki akses terhadap layanan dasar termasuk hak-haknya.**

14. Pertemuan Regional Asia ILO ke-14 yang diadakan di Bussan, Korea Selatan, diakhiri dengan komitmen terhadap Dekade Pekerjaan yang Layak Asia—hingga 2015—di mana selama periode ini upaya bersama dan berkesinambungan akan dilakukan untuk menciptakan pekerjaan yang layak di semua negara Asia. Salah satu prioritas dalam aksi nasional ini adalah mempromosikan peluang pekerjaan yang layak di sektor perekonomian informal, terutama di pedesaan. Dalam sebuah rapat lanjutan, pada Forum Pekerjaan Asia tentang Pertumbuhan, Pekerjaan dan Pekerjaan yang Layak yang diadakan di Beijing, Cina, Agustus 2007, informalitas yang besar dan tersebar luas walaupun sudah ada pertumbuhan ekonomi diidentifikasi sebagai tantangan utama dan menjadi salah satu tema penting yang perlu diperhatikan dalam menyusun kebijakan.⁹ **Direktur Jenderal ILO menilai perlu adanya pertimbangan serius untuk membentuk satu forum sosial yang efektif. Forum ini akan menangani persoalan informalitas serta memberikan kesempatan kepada perusahaan kecil untuk berkembang.**
15. Beberapa negara di kawasan ini kini tengah menerapkan upaya-upaya untuk mempromosikan pengakuan, perlindungan dan bantuan bagi para pekerja di sektor perekonomian informal dan unit ekonomi termasuk membantu bisnis mikro dan kecil, perluasan skema perlindungan sosial dan kesehatan, serta perubahan undang-undang ketenagakerjaan. Prioritas kebijakan yang diidentifikasi dalam Forum Beijing mencakup peningkatan produktivitas para pekerja di perekonomian informal dengan menghubungkan ekonomi formal dengan informal, mengakui keterampilan yang diperoleh, serta mencari jalan untuk memperluas pelatihan keterampilan dan kewirausahaan untuk perekonomian informal. Disimpulkan bahwa perekonomian informal menghambat empat pilar agenda pekerjaan yang layak sehingga dibutuhkan adanya aksi terpadu. Persoalan seperti kerentanan pekerja, kurangnya organisasi

6 ILO: *Labour and social trends in Asia and Pacific 2006: progress towards decent work*, Bangkok, 2006.

7 ILO: *Global Employment Trends Model*, 2007. Pengangguran meningkat dari 4,2 persen di tahun 1996 menjadi 4,7 persen tahun 2006.

8 ILO: *Realizing decent work in Asia*, Laporan Direktur Jenderal ILO, dalam Pertemuan Regional Asia ke 14, Bussan, Republik Korea, 29 Agustus-1 September 2006, Jenewa, 2006.

9 ILO: *Rolling back informality*, kertas kerja latar untuk Forum Pekerjaan Asia: Pertumbuhan, Pekerjaan dan Pekerjaan yang Layak, Beijing, Cina, 13-15 Agustus 2007.

dan asosiasi, kurangnya kesadaran tentang bahaya terkait pekerjaan sehingga dapat membahayakan kesehatan dan keselamatan pekerja, upaya pencegahan dan promosi paket minimal kondisi kerja, standar upah dan manfaat sosial untuk para pekerja di perekonomian informal, telah dikaji. Tujuannya antara lain adalah untuk memperoleh kerangka hukum dasar yang mencakup perekonomian informal, mengurangi ketidakamanan pekerja di sektor perekonomian informal dan berbagi pengetahuan tentang praktik-praktik yang baik di segala bidang pekerjaan yang layak, termasuk cara-cara inovatif untuk meningkatkan produktivitas dan kondisi kerja, memperluas perlindungan sosial, membangun masyarakat yang percaya diri, memperkuat representasi dan suara serta memperluas jangkauan organisasi. Namun diputuskan bahwa semua tujuan ini perlu diimbangi dengan kebutuhan untuk mempertahankan produktivitas dan daya saing.

16. Tindakan juga mencakup upaya untuk memetakan perekonomian informal, menyusun definisi yang sudah digariskan *The International Conferences of Labour Statisticians* dan *The Delhi Group*.¹⁰ **Berdasarkan definisi-definisi ini, pengumpulan, analisa dan penyuluhan informasi perlu terus ditingkatkan.**
17. Di Amerika Latin, perekonomian informal pada dasarnya dianggap sebagai fenomena perkotaan. Masalah perekonomian informal diperkirakan melibatkan sekitar 75 persen pekerja di Amerika Latin, yang menghasilkan sekitar 40 persen Produk Domestik Bruto (GDP) di kawasan ini dan selama lebih dari 15 tahun terakhir ini menjadi 70 persen dari total lapangan pekerjaan yang diciptakan.¹¹ **Selama dua dekade terakhir, perdebatan tentang konsep dan kebijakan tentang sektor perekonomian formal dan informal masih belum kunjung mereda. Analisa ini mengaitkan tingkat pertumbuhan dan luasnya informalitas dengan tingginya tingkat perpindahan penduduk dari desa ke kota, program-program penyesuaian struktural di era 80-an dan 90-an¹², strategi produksi yang baru, peraturan yang memberatkan dan kurangnya pengakuan atas hak-hak kepemilikan dan permodalan bagi pelaku ekonomi informal.**¹³
18. Pertemuan puncak organisasi negara-negara Amerika yang diadakan di Mar de Plata tahun 2005 mengangkat masalah peningkatan kemiskinan dan informalitas serta menggarisbawahi pentingnya mempromosikan target untuk formalisasi unit-unit perekonomian informal dan pekerja.¹⁴ **Pekerjaan yang layak dalam perekonomian informal juga menjadi fokus utama Pertemuan Regional Amerika ke-16 ILO yang diadakan di Brasil tahun 2006. Formalisasi secara progresif atas perekonomian informal melalui penghapusan faktor hukum dan administratif utama dalam kurun waktu 10 tahun mendatang digunakan sebagai target kebijakan utama oleh para konstituen tripartit dalam Agenda Hemisferik ILO untuk Amerika 2006-2015.**¹⁵ **Dalam Konferensi Menteri Tenaga Kerja se-Amerika baru-baru ini muncul komitmen baru untuk mempromosikan, bekerja**

10 ILO: *Guidelines concerning a statistical definition of informal employment*, yang disahkan dalam Konferensi Internasional para Ahli Statistik Tenaga Kerja ke-17 (November-Desember 2003), "Delhi Group" adalah sebuah kelompok ahli internasional tentang statistik sektor informal yang didukung oleh Pemerintah India. Mereka mempersiapkan buku manual tentang survei pekerjaan informal dan sektor informal.

11 ILO: *Decent work in the Americas: An agenda for the Hemisphere*, 2006–15, Laporan Direktur Jenderal ILO, Pertemuan Regional Amerika ke-16, Brasil, Mei 2006, Jenewa, 2006.

12 V. Tokman: *Una voz en el camino. Empleo y equidad en América Latina: 40 años de búsqueda*, Fondo de Cultura Económica, Santiago de Chile, 2004 dan V.E. Tokman: "Perekonomian informal, ketidakamanan dan kohesi sosial di Amerika Latin", dalam *Kajian Tenaga Kerja Internasional* (ILO, Jenewa, 2007), Vol. 146/1-2, halaman 81-107.

13 H. De Soto: *Other path: The invisible revolution in the third world*, Harper dan Row, New York, 1989.

14 *Creating jobs to fight poverty and strengthen democratic governance*, Rencana Aksi, Pertemuan Puncak Amerika ke-4, Mar del Plata, Argentina, 5 November 2005.

15 ILO: *Decent work in the Americas: An agenda for the Hemisphere*, 2006–15, op. cit. 6.

sama dengan lembaga-lembaga yang berkompeten, kerangka hukum yang memfasilitasi pendirian perusahaan-perusahaan baru, promosi semangat wirausaha, penciptaan perusahaan formal dan masuknya perusahaan informal dalam perekonomian formal. Tujuannya dari semua ini adalah untuk mengurangi secara signifikan tingkat pekerjaan tak terdaftar yang tidak memiliki perlindungan sosial.¹⁶

19. Dalam konteks negara-negara industri, informalitas memengaruhi proporsi tenaga kerja yang lebih kecil walaupun masih menjadi masalah kebijakan yang signifikan. Di beberapa negara yang sedang mengalami transisi, kontribusinya terhadap Produk Nasional Bruto (GNP) diperkirakan bervariasi dari 6-30 persen.¹⁷ **Di kelompok negara-negara ini, menghindari pajak yang tinggi, lemahnya kontribusi jaminan sosial serta ketidakpercayaan masyarakat terhadap tata kelola lembaga-lembaga publik dianggap sebagai faktor utama meluasnya informalitas. Ada diskusi yang tumpang tindih antara maksud informalitas dengan fleksibilitas, walaupun pengaturan tenaga kerja yang fleksibel tidak harus berada di luar pengaturan yang formal. Di negara-negara anggota, di mana pekerjaan informal masih tinggi, strategi pekerjaan Organization for Economic Co-operation and Development (OECD) tahun 2006 menggarisbawahi pentingnya tindakan untuk mempromosikan transisi ke pekerjaan formal.¹⁸ Negara-negara anggota Uni Eropa telah merencanakan kebijakan-kebijakan baru untuk mengurangi meluasnya pekerjaan yang tidak dilaporkan dengan bantuan mitra sosial. Pekerjaan yang tidak dilaporkan, di negara-negara Uni Eropa, terkonsentrasi di beberapa sektor seperti konstruksi, jasa (hotel, restoran), pekerjaan rumah tangga dan pertanian. Kisaran kebijakan dan program ini mencakup fokus pada rantai suplai, pendaftaran dan kampanye informasi, bantuan untuk UKM dan kebijakan-kebijakan pekerjaan yang aktif.¹⁹**

16 Deklarasi Port of Spain "Making decent work central to social and economic development", Konferensi Menteri Tenaga kerja Inter-Amerika ke-15, Port of Spain, Trinidad & Tobago, September 11-13, 2007.

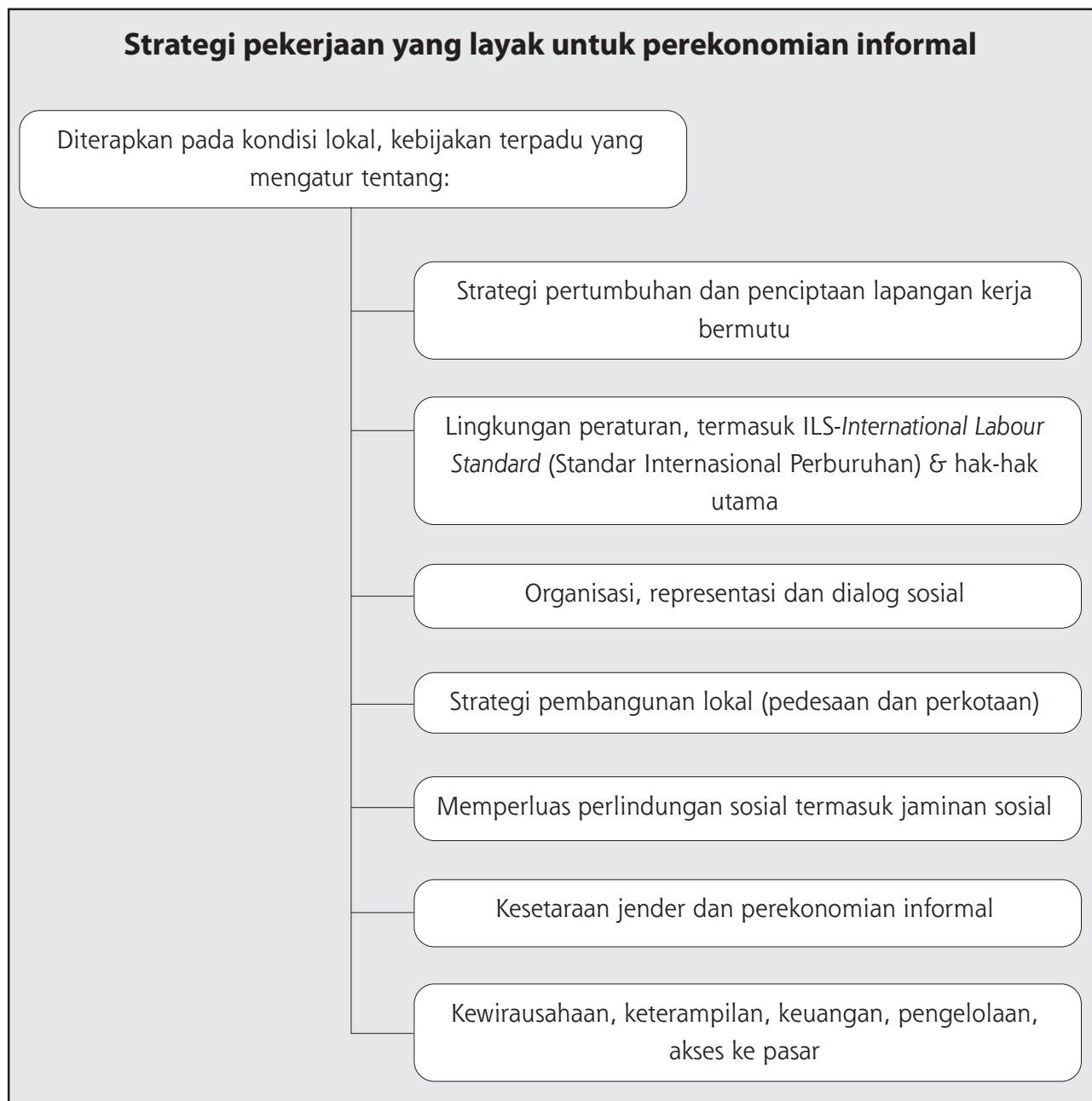
17 F. Schneider: *The size and development of the shadow economies of 22 transition and 21 OECD countries*, kertas diskusi No. 514, Institute of the Study of Labour (IZA), Bonn, 2002.

18 OECD: *Boosting jobs and incomes: Policy lessons from reassessing the OECD jobs strategy*, Paris, 2006.

19 J. Heyes: *Tackling unregistered work through social dialogue: The Turkish and European Experience* (Jenewa, ILO, Kertas Dialog No.14, 2007).

III. Transisi ke formalitas: multidimensi

20. Karakteristik perekonomian informal dan perbedaan situasi menunjukkan adanya berbagai jalan yang dapat diambil untuk menciptakan peralihan ke formalitas. Harus diakui memang tidak ada tindakan atau satu solusi yang cocok untuk semua. Di samping itu diakui secara luas, informalitas merupakan pemborosan besar terhadap perekonomian, termasuk bagi masyarakat serta individu dan keluarganya. Pengakuan hukum dan pengakuan atas status pekerja atau pengusaha menjadi langkah awal yang penting. Peralihan ke formalitas juga dapat diwujudkan dengan memfasilitasi akses sebagian besar masyarakat untuk mengarusutamakan sumber daya ekonomi termasuk investasi, permodalan, keuangan, properti, dan pasar. Hal ini tentunya terkait dengan upaya untuk menyediakan perlindungan hukum dan sosial yang efektif serta membawanya dalam batas-batas pengaturan formal. Menyediakan sarana minimal bagi semua orang, tanpa memandang situasi kerjanya, semakin banyak dipertimbangkan. Pada akhirnya, adanya konsensus yang memperkuat organisasi dan hak-hak perwakilan para pekerja dan pengusaha dalam perekonomian informal merupakan unsur penting dari strategi menuju formalisasi. Langkah ini juga menjadi pintu gerbang untuk mewujudkan hak-hak lain serta untuk memudahkan akses sumber daya. Interaksi antara kebijakan ekonomi dan sosial dengan peraturan tentang fungsi pasar tenaga kerja perlu dipahami dalam konteks yang berbeda—agar kebijakan-kebijakan ini dapat mengatasi akar penyebab bukan sekadar gejala dan manifestasi informalitas.
21. Dari semua upaya menuju formalisasi yang telah disebutkan di atas, analisa dan langkahnya sangat bervariasi, tergantung apakah transisi ke formalitas ini merupakan upaya untuk memperluas kapasitas dan sistem penyuluhan lembaga-lembaga yang secara khusus dan historis dirancang untuk mengatasi situasi-situasi pekerjaan berupah di sektor yang lebih besar dan formal, atau reformasi ini perlu lebih mempertimbangkan atau menemukan kerangka kerja, instrumen dan budaya penyuluhan yang sesuai dengan kondisi khusus dari perekonomian informal. Mengkaji beban relatif dari tindakan paksa terhadap kebijakan-kebijakan yang mendukung pemberian insentif, mendukung tindakan, mengakui kebutuhan dan peran pendidikan yang lebih luas, informasi dan kampanye advokasi menjadi bagian dari perdebatan tentang formalisasi.
22. Dari perspektif pekerjaan yang layak, peralihan ke formalitas ada di setiap empat pilar berikut ini: (1) hak-hak di tempat kerja, (2) promosi pekerjaan, (3) perlindungan sosial, dan (4) dialog sosial. Kendati begitu nilai hakikinya pada dasarnya terdapat dalam integrasi dan interaksi di antara tindakan-tindakan kebijakan yang dicakup dalam setiap tema. Perspektif ILC tahun 2002 menyediakan kerangka kerja terpadu yang khusus di tingkat global mengakui dan mempromosikan tujuan ganda dari peningkatan dan perluasan pekerjaan, menghasilkan pendapatan, potensi pengurangan kemiskinan di sektor perekonomian informal sambil terus memperluas perlindungan sosial bagi sebagian besar penduduk yang bekerja di sektor perekonomian informal. Pengalaman internasional memperlihatkan bahwa strategi-strategi untuk peralihan ke formalitas perlu dikembangkan dalam tujuh bidang kebijakan yang saling berhubungan berikut ini.



23. Bidang-bidang kebijakan ini akan dikaji secara ringkas dalam bagian berikut ini. Tanggung jawab atas bidang-bidang intervensi yang berbeda ini terletak pada beberapa departemen dan lembaga pemerintah. Selain itu konsistensi, hubungan dan koordinasi tindakan menjadi hal yang penting untuk memperbaiki tata kelola perekonomian informal. Di samping itu, ada imbauan untuk mewujudkan kemitraan swasta/publik dan peran yang lebih kuat untuk organisasi-organisasi perwakilan, pemerintah daerah, dan struktur pengembangan masyarakat.

IV. Strategi efektif dan praktis yang memungkinkan transisi menuju formalitas

Pertumbuhan, penciptaan lapangan kerja dan perekonomian informal

24. Salah satu akar penyebab perekonomian informal adalah ketidakmampuan ekonomi untuk menciptakan pekerjaan bermutu dalam jumlah yang memadai untuk menyerap tenaga kerja yang ada. Pada beberapa tahun terakhir ini, pola pembangunan dan pertumbuhan di negara-negara yang sedang berkembang, termasuk di negara maju, belum mampu memenuhi permintaan global akan pekerjaan. Penelitian dan analisa data ILO memperlihatkan bahwa tingkat pertumbuhan pekerjaan di segmen perekonomian formal di sebagian besar negara sudah ketinggalan dibandingkan tingkat pertumbuhan tenaga kerjanya. Bahkan kecenderungan ini kemungkinan besar akan terus berlanjut di masa mendatang. Di berbagai negara dan kawasan dengan tingkat pertumbuhan ekonomi yang tinggi, perekonomian informal tetap ada dan kadang-kadang menimbulkan masalah. Karenanya sebagian besar peluang kerja baru diciptakan dalam perekonomian informal. Sehingga dengan demikian transisi yang memungkinkan ke formalitas mencakup analisa faktor-faktor yang mendasari masalah pekerjaan dalam konteks lokal.
25. Pola yang diamati di banyak negara adalah berkurangnya peran sektor industri untuk menyerap tenaga kerja dalam pekerjaan yang lebih produktif serta perubahan pekerjaan dari sektor pertanian ke sektor jasa. Walaupun pekerjaan di sektor jasa mencakup semua spektrum kondisi kerja dan upah—dari perdagangan kecil hingga ke jasa keuangan yang canggih—namun ditemukan bukti bahwa kontribusi bernilai tambah yang lebih rendah secara keseluruhan di sektor ini, tingkat produktivitas dan mutu pekerjaan yang lebih rendah semakin tersebar di sektor jasa. Faktor lainnya adalah meningkatnya persaingan global dan kondisi perusahaan lokal, termasuk perusahaan mikro dan kecil untuk bisa bertahan, beradaptasi dan tumbuh berkembang. Faktor penyebab terjadinya perubahan dalam strategi produksi dalam pola dan kontrak kerja telah dianalisa dalam laporan-laporan lain.²⁰ **Di saat perusahaan dan rantai produksi global menyesuaikan diri dengan pasar yang lebih kompetitif, mereka akan mencari pengaturan kerja yang lebih fleksibel seperti subkontrak, pekerja paruh waktu, pekerjaan sementara atau tidak tetap. Bentuk-bentuk pekerjaan baru ini tidak menawarkan atau hanya menawarkan jaminan atau perlindungan sosial terbatas bila dibandingkan pekerjaan formal atau kontrak kerja reguler. Dinamika pekerjaan baru ini berkarakteristik menarik minat pekerja pendatang, biasanya secara tidak teratur, dan kehadirannya dipertahankan. Proses restrukturisasi ekonomi, termasuk privatisasi perusahaan negara dan layanan publik di beberapa negara telah membantu pertumbuhan perekonomian informal. Pekerja yang keluar dari industri terstruktur dan pendatang dari desa mendapati dirinya**

20 ILO: *Changing patterns in the world of work*, Laporan Direktur Jenderal ILO, Konferensi ILO, Sidang ke-95, 2006, Laporan I (C), Jenewa, 2006.

dalam situasi tidak memiliki pekerjaan sehingga terpaksa menjadi pekerja tidak tetap. Kecenderungan-kecenderungan ini membuat garis batas antara formalitas dengan informalitas menjadi semakin tidak jelas.

26. Kajian ringkas ini memperlihatkan, kurangnya pekerjaan dan informalitas—ciri struktural dari perekonomian di negara-negara yang sedang berkembang—harus diatasi dengan mengarusutamakan strategi-strategi pembangunan termasuk kebijakan yang mempromosikan pekerjaan dengan menjadikan pekerjaan sebagai bentuk kepedulian utama dari kebijakan ekonomi dan sosial, mempromosikan kerangka kerja makro ekonomi yang ramah pekerjaan dan membuat sektor-sektor produktif dari perekonomian sebagai target utama strategi pengurangan kemiskinan, termasuk Kertas Kerja tentang Strategi Pengurangan Kemiskinan. Menyalurkan tingkat investasi yang tepat, baik investasi dalam negeri maupun luar negeri, ke dalam sektor perekonomian yang mampu lebih menyerap tenaga kerja dan meningkatkan produktivitas dalam perekonomian informal di desa dan kota menjadi bagian penting dari upaya untuk mengurangi pertumbuhan informalitas. Ini adalah fokus dari Agenda Pekerjaan Global yang dipromosikan ILO serta dipantau dan dibahas secara teratur oleh Komite Pekerjaan dan Sosial Dewan Pimpinan ILO.²¹ **Walaupun cakupan persoalannya berada di luar kerangka kerja simposium, namun persoalan-persoalan ini memberikan latar belakang dan konteks yang penting untuk membahas strategi-strategi yang memungkinkan transisi ke informal ke formal.**
27. Mengidentifikasi faktor-faktor khusus yang membantu dinamika formalitas/informalitas dalam konteks nasional dan lokal serta memahami perbedaannya perlu dilakukan. Walaupun rumit, langkah pertama perlu dilakukan untuk mengembangkan sejumlah respons kebijakan yang tepat. Seperti yang dibahas di bagian berikut ini, praktik-praktik yang baik mengusulkan perlunya mengembangkan serangkaian inisiatif kebijakan yang komprehensif, terutama untuk mempromosikan hubungan dan memperkuat sinergi positif di antara tindakan-tindakan tersebut.

Lingkungan peraturan dan informalitas

28. Hubungan antara undang-undang, peraturan dan dampaknya terhadap informalitas merupakan persoalan kebijakan yang utama. Karakteristik perekonomian informal diulas dalam diskusi Konferensi ILO tahun 2002 dalam kaitannya dengan undang-undang, yakni semua kegiatan yang secara *de facto* atau *de jure* tidak termasuk dalam undang-undang. Seperti yang digarisbawahi dalam kesimpulan Konferensi ILO tahun 2002, informalitas juga mencakup masalah tata kelola. Pertumbuhan perekonomian informal dapat disebabkan oleh kebijakan-kebijakan makro ekonomi dan sosial yang tidak tepat, tidak efektif, menyesatkan atau dilaksanakan secara buruk, yang biasanya dikembangkan tanpa melalui konsultasi tripartit; kurangnya kerangka kerja hukum dan institusional yang kondusif; dan kurangnya tata kelola yang baik untuk melaksanakan kebijakan dan undang-undang secara baik dan efektif. Ketiga jenis kerangka kerja hukum dan insitusional ini sangat penting, yakni undang-undang ketenagakerjaan, peraturan bisnis dan kerangka hukum untuk menjamin hak-hak atas properti, aset dan permodalan keuangan.

²¹ ILO: *Global Employment Agenda*, Jenewa, 2003; GB.286/ESP/1(Rev): *Review of the core elements of the Global Employment Agenda*, Komite Kebijakan Pekerjaan dan Sosial, Dewan Pimpinan, sidang ke-286, Jenewa, Maret 2003; *Implementing the Global Employment Agenda: Employment strategies in support of decent work*, "Vision" document, Forum Pekerjaan Global, Jenewa, 2006 dan GB.300/ESP/2: *Overview of the GEA Implementation*, Dewan Pimpinan, Sidang ke-300, November 2007, Jenewa. Jenderal ILO, Konferensi ILO, Sidang ke-92, 2004, Laporan I(B), Jenewa, 2004.

Standar-standar tenaga kerja internasional, undang-undang ketenagakerjaan dan perekonomian informal: masalah cakupan dan pelaksanaan

29. Standar-standar tenaga kerja internasional diciptakan untuk melindungi para pekerja di semua sektor perekonomian. Namun standar-standar ini secara historis sudah difokuskan pada hubungan pekerjaan berupah yang diidentifikasi dan dicatat secara tepat dalam segmen perekonomian formal.²²
30. Ada konsensus yang luas bahwa hak-hak yang dicakup Deklarasi ILO tentang Prinsip-prinsip dan Hak-hak Mendasar di Tempat Kerja merupakan forum sosial minimal yang harus diterapkan pada semua pekerja tanpa memandang status pekerjaannya dalam perekonomian formal atau informal. Hak-hak ini mencakup:
- ♦ Kebebasan berserikat dan pengakuan atas hak untuk melakukan perundingan bersama.
 - ♦ Penghapusan segala bentuk kerja paksa atau wajib kerja.
 - ♦ Penghapusan secara efektif perburuan anak.
 - ♦ Penghapusan diskriminasi dalam pekerjaan dan jabatan.
31. Walaupun telah diakui secara umum bahwa prioritas yang akan diberikan untuk mempromosikan kelompok-kelompok yang termasuk dalam Deklarasi ILO ini, namun harus diakui pula bahwa pelaksanaannya secara efektif tetap menjadi tantangan dalam konteks perekonomian informal. Perekonomian informal merupakan sumber penghasilan utama dan umumnya menjadi satu-satunya sumber penghasilan bagi banyak kelompok pekerja yang kurang beruntung dikarenakan faktor gender, asal etnis, status migran dan faktor-faktor lain. Kelompok-kelompok yang kurang beruntung ini, pada gilirannya akan menjadi mayoritas pekerja informal. Pada perekonomian informal jugalah terdapat perburuan anak dan ikatan kerja akibat hutang—yang menjadi masalah paling umum dan paling sulit diatasi. Namun program-program percontohan di beberapa negara, yang memadukan pendekatan berbasis hak ke dalam satu program aksi yang komprehensif dan multikomponen telah memperlihatkan bahwa perubahan dapat dilakukan. Program-program ini mencakup berbagai target dan intervensi. Kelompok perempuan dan laki-laki yang termarginalkan diberi beberapa intervensi pelengkap termasuk keuangan mikro, pelatihan keterampilan, dan peningkatan kesadaran, misalnya tentang hak-hak yang dapat mengatasi faktor-faktor mendasar, mulai dari kemiskinan dan ketidaksetaraan gender hingga tata kelola yang buruk. Pengusaha, melalui dialog, diminta untuk memperbaiki ketentuan kontrak dan kondisi kerja. Kapasitas serikat pekerja untuk advokasi ditingkatkan. Di samping itu, kapasitas lembaga pelaksana, departemen tenaga kerja dan komite lokal juga ditingkatkan.
32. Persoalan utama tentang kebebasan berserikat dan perundingan bersama dalam perekonomian informal telah dianalisa dalam Laporan Global tahun 2004.²³ Strategi-strategi terbaru untuk meningkatkan organisasi dan representasi akan dibahas di bawah ini.

22 Walaupun dengan beberapa pengecualian khusus seperti Konvensi ILO No. 169 tentang Masyarakat Adat dan Suku (1989).

23 ILO: *Organizing for Social Justice, Global Report under the Follow-up to the ILO Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work*, Laporan Direktur Jenderal ILO, Konferensi ILO, Sidang ke-92, 2004, Laporan I(B), Jenewa, 2004.

33. Di samping keempat kategori standar tenaga kerja internasional yang termasuk dalam Deklarasi, ada permintaan besar untuk menerapkan tindakan-tindakan Kesehatan dan Keselamatan Kerja (K3) sebagai prioritas bagi pekerja di ekonomi informal, terutama mereka yang mengalami kecelakaan dan cedera di tempat kerja. Menyusun kebijakan dan tindakan preventif K3 untuk diterapkan pada perekonomian informal merupakan kebutuhan penting untuk mengatasi kurangnya pekerjaan yang layak karena dapat memberikan dampak langsung terhadap produktivitas dan upaya pengurangan kemiskinan. Kerangka kerja promosi untuk Konvensi ILO No. 187 Tahun 2006 tentang Kesehatan dan Keselamatan Kerja menyediakan prinsip-prinsip dasar untuk menyusun strategi dan program K3 nasional yang dapat dikembangkan untuk menciptakan kondisi kerja yang lebih aman di ekonomi formal maupun informal.
34. Dalam spektrum yang lebih luas tentang standar dan peraturan tenaga kerja serta penerapannya secara efektif, tantangan utamanya adalah situasi-situasi dalam perekonomian informal yang biasanya melibatkan salah satu atau lebih jenis pengaturan, termasuk situasi sulit dalam menetapkan garis pembatas yang jelas antara pengusaha dengan pekerja. Seperti ketentuan subkontrak di mana transaksi berbentuk hubungan komersil; pemakaian perantara untuk membeli barang dan jasa; termasuk anggota keluarga atau kerabat jauh yang bekerja sebagai pelaksana dan pekerja.
35. Situasi yang berbeda membutuhkan respons kebijakan yang berbeda pula. Pertama, ada situasi di mana undang-undang tidak berfungsi, misalnya pada kelompok masyarakat yang berada di luar kerangka hukum nasional, contohnya wirausahawan, pekerja rumah tangga atau bentuk-bentuk pekerjaan baru seperti subkontrak. Dalam beberapa tahun belakangan ini, di beberapa negara, seperti Chile, Kosta Rika, Ghana, Malawi, Maroko, Peru, Afrika Selatan, Thailand dan Inggris Raya, undang-undang baru telah diterapkan atau undang-undang lama diamandemen agar dapat menjangkau kelompok-kelompok khusus seperti pekerja rumahan, pekerja sub-kontrak, pekerja rumah tangga serta agar dapat mengatasi ambiguitas dalam hubungan kerja.²⁴ Undang-undang baru ini mencakup upaya untuk memperluas perlindungan dan memasukkan undang-undang ketenagakerjaan atau menerapkan undang-undang khusus berbasis sektor atau kelompok. Lebih banyak tugas di tingkat nasional, analisa lintas negara diperlukan untuk menilai dampak dan efektivitas undang-undang baru ini serta untuk mensosialisasikan pelajaran yang diperoleh.
36. Bidang lain yang menjadi perhatian kebijakan adalah undang-undang ketenagakerjaan serta kepatuhan perusahaan mikro dan kecil yang biasanya merupakan kesatuan perekonomian informal yang lebih besar. Ada berbagai cara yang dapat dilakukan oleh sistem hukum yaitu dengan menerapkan undang-undang ketenagakerjaan dan undang-undang yang terkait dengan tenaga kerja terhadap perusahaan mikro dan kecil, seperti tidak ada pengecualian, pengecualian penuh, pengecualian sebagian atau paralel dengan undang-undang ketenagakerjaan. Sebagaimana yang telah digarisbawahi dalam diskusi Panitia Kebijakan Kerja dan Sosial Dewan Pimpinan ILO, November 2006 lalu, ada sejumlah alasan yang mendasari ketidakpatuhan.²⁵ Penelitian sedang dilakukan di sejumlah negara untuk lebih memahami strategi-strategi insentif dan disinsentif serta kemungkinan strategi

24 Rekomendasi ILO No. 198 tentang Hubungan Kerja memberi panduan lebih lanjut tentang poin terakhir ini, Rekomendasi ILO No. 198, Konferensi ILO, Sidang ke-95, Jenewa, Juni 2006. Sebuah panduan yang berisi informasi praktis tentang bagaimana cara negara mengatasi masalah hubungan kerja sebagaimana yang ditetapkan dalam rekomendasi ini kini tersedia di website ILO (<http://www.ilo.org/public/english/dialog/ifpdial/downloads/guide-rec198.pdf>).

25 GB.297/ESP/1: *Business environment, labour law and micro- and small enterprises*, Dewan Pimpinan, Sidang ke-297, Jenewa, November 2006.

yang mengombinasikan target mendukung perusahaan dengan membantu mempertahankan dan mengembangkan perusahaan mikro dan kecil dalam konteks yang sangat kompetitif sambil menerapkan standar-standar ketenagakerjaan.

Meningkatkan administrasi tenaga kerja dan pengawas ketenagakerjaan

37. Pada sebagian besar situasi, undang-undang sudah ada tapi kurang dipatuhi atau undang-undang dipatuhi atau diberlakukan secara terbatas sedangkan kerangka hukum di sektor perekonomian informal masih menghadapi berbagai tantangan. Kapasitas yang buruk dari administrasi tenaga kerja dan inspeksi tenaga kerja serta masalah tata kelola ini telah dibahas dalam beberapa Konferensi ILO dan Panitia Dewan Pimpinan.²⁶ Diskusi-diskusi dan penelitian di tingkat nasional ini menekankan perlunya mempertimbangkan fungsi tradisional, metode kerja administrasi tenaga kerja dan inspeksi tenaga kerja dalam menghadapi realita baru ini. Hal ini tentunya membutuhkan berbagai jenis pendekatan yang dapat mengombinasikan kampanye penyuluhan informasi dan kesadaran masyarakat, strategi kerja, budaya baru, modalitas penyuluhan dan kemitraan tripartit.
38. Mekanisme administrasi tenaga kerja, termasuk inspeksi ke tempat kerja pemberian nasihat, menengahi dan menyelesaikan perselisihan, organisasi dan tindakan bersama–lazimnya diterapkan pada pekerjaan berupah dan dapat diidentifikasi secara jelas antara pengusaha dengan pekerja–masuk dalam wilayah yang benar-benar baru di mana banyak pekerja tidak terjangkau secara efektif. Pemerintah memang sering kekurangan petugas yang memadai dan tidak memiliki strategi tepat. Namun kini beberapa negara sedang melakukan terobosan dalam menyusun pendekatan-pendekatan yang sesuai. Pendekatan ini mencakup inovasi dalam melakukan inspeksi ke tempat kerja, pemberian nasihat, penyelesaian perselisihan, promosi organisasi, dan tindakan bersama.
39. Dengan mengakui bentuk-bentuk tempat kerja yang baru di segala jenis lingkungan, maka banyak pendekatan yang melibatkan kemitraan dan tanggung jawab bersama. Terkait masukan di tempat kerja, departemen tenaga kerja di beberapa negara telah bekerja sama dengan serikat pekerja dan organisasi pengusaha untuk membentuk tim tripartit yang akan memasuki tempat kerja yang sulit terjangkau. Kemitraan ini saling melengkapi dalam menjangkau kelompok-kelompok sasaran, sudah terbiasa dengan kondisi khusus, dan memiliki keahlian teknis. Di Filipina, misalnya, departemen tenaga kerja telah menyusun sistem pemeriksaan tiga lapis bagi perusahaan-perusahaan berskala besar melalui audit sendiri. Perusahaan kecil menengah dikunjungi oleh para inspektur tenaga kerja sedangkan perusahaan-perusahaan mikro diberi masukan oleh tim-tim tripartit.
40. Departemen-departemen lain yang memiliki mandat terkait dan fasilitas-fasilitas berbasis masyarakat juga melaksanakan tugas saat memasukkan masalah kesehatan kerja, misalnya, dalam pelayanan nasihat. Beberapa departemen kesehatan di sejumlah negara telah memasukkan masalah nasihat dan pengawasan kesehatan kerja dalam sarana kesehatan publik. Mereka mengakui, banyak penyakit yang diderita klien adalah penyakit yang terkait dengan pekerjaan. Bahkan layanan keselamatan kerja dan kesehatan di banyak tempat kerja telah diperluas hingga mencakup HIV/AIDS. Beberapa departemen pertanian melatih

²⁶ ILO: *Decent work and the informal economy*, Konferensi ILO, Sidang ke-90, Laporan VI, Jenewa, 2002 dan GB.297/ESP/3: Strategi-strategi dan praktik inspeksi tenaga kerja, Dewan Pimpinan, Sidang ke-297, November 2006.

pegawai penyuluhnya tentang kesehatan dan keselamatan kerja sebagai bagian dari penyampaian metode-metode produksi pertanian yang aman kepada para petani.

41. Sistem formal dalam menengahi perselisihan secara konvensional disediakan bagi perusahaan-perusahaan yang terdaftar di departemen tenaga kerja dan serikat pekerja yang diakui. Apabila sistem-sistem ini tidak disediakan di sektor perekonomian informal, maka jalan lain disediakan bagi para produsen atau pekerja di sektor perekonomian informal yang diperlakukan tidak adil. Badan-badan pengadilan di tingkat desa membantu para produsen dalam mengingatkan para pelanggar dan memfasilitasi penyelesaian masalah mereka. Problem dari pendekatan ini adalah terbatasnya kekuatan badan pengadilan desa secara geografis untuk memberikan peringatan. Di Eropa Timur di mana sistem pengadilan formal masih berkembang, bentuk lain dari prosedur mediasi berbasis di desa berhasil dilaksanakan dengan sangat baik. Upaya ini melibatkan pihak-pihak yang bersengketa untuk memilih arbitrator yang mereka percayai. Keputusan yang diambil selanjutnya diresmikan melalui sistem hukum negara tersebut.
42. Terkait dengan kesehatan dan keselamatan kerja, kecenderungan baru dalam melengkapi pengawas tenaga kerja dengan praktik-praktik yang baik kini sedang dipertimbangkan. Peran mitra sosial, pengembangan aliansi, gerakan sosial melalui kerja sama dan kemitraan antarorganisasi dan inspektorat pekerja, dapat mempromosikan praktik-praktik yang baik di bidang kesehatan dan keselamatan kerja dalam perekonomian informal. Pengawas tenaga kerja juga dapat bekerja sama dengan organisasi-organisasi pengusaha melalui inisiatif penyuluhan tanggung jawab sosial perusahaan dalam rantai suplai atau penyuluhan kode etik terhadap supplier secara langsung maupun tak langsung. Di samping mitra kelembagaan, partisipasi lebih banyak dari pelaku perekonomian informal dapat memfasilitasi layanan nasihat termasuk bantuan untuk memperkenalkan metode-metode peningkatan pekerjaan partisipatif yang mudah digunakan.
43. Untuk memperkenalkan kebijakan dan pelaksanaan dalam tema yang luas, simposium ini menyajikan beberapa presentasi tentang strategi Argentina dalam mengatasi ledakan informalitas dan ketidakamanan yang terjadi setelah krisis moneter tahun 2002. Yakni melalui berbagai kebijakan publik dan mengkaji kembali administrasi publik serta peningkatan pengawas ketenagakerjaan seperti yang juga dilakukan di negara-negara Afrika Timur.

Kerangka hukum lain dan informalitas

44. Ada beberapa peraturan lain yang juga memengaruhi fungsi pasar tenaga kerja dan informalitas. Peraturan-peraturan ini termasuk peraturan tentang hak-hak kepemilikan, perpajakan, keuangan dan prosedur pendaftaran dan keluarnya perusahaan.
45. Diskusi terbaru ILC tahun 2007 tentang Perusahaan yang Berkelanjutan menggarisbawahi pentingnya ketentuan perundang-undangan dan menjamin hak-hak kepemilikan, termasuk kemungkinan formalisasi.²⁷ Sistem hukum formal yang efektif menjamin semua warga dan perusahaan, menghormati dan menegakkan kontrak, menghormati ketentuan perundang-undangan dan menjamin hak-hak kepemilikan adalah syarat penting tidak saja untuk menarik

²⁷ ILO: *The promotion of sustainable enterprises*, Konferensi ILO, Sidang ke-96, Laporan VI, Jenewa, Juni 2007 serta *Resolution and conclusions on the promotion of sustainable enterprises*, yang disahkan 13 Juni 2007, Konferensi ILO, Sidang ke-96, Jenewa, 2007, tersedia di <http://www.ilo.org/public/english/standards/relm/ilc/ilc96/pdf/pr-15.pdf> (halaman 95).

investasi, tapi juga memberikan kepastian. Selain itu juga memelihara kepercayaan dan keadilan di tengah masyarakat. Properti lebih dari sekadar kepemilikan. Memperluas hak-hak kepemilikan dapat menjadi sarana pemberdayaan sekaligus dapat memfasilitasi akses pada layanan kredit dan permodalan. Ia juga membawa kewajiban untuk mematuhi ketentuan dan peraturan yang ditegakkan oleh masyarakat.

46. Di samping itu, prosedur birokratis yang tidak perlu, membebani dan mahal yang mengatur tentang pendaftaran dan proses awal pendirian usaha dianggap sebagai hambatan besar dalam mewujudkan perekonomian formal, unit-unit produksi skala mikro dan kecil. Prosedur semacam itu juga dapat menghapus akses terhadap sumber daya dan layanan serta mengganggu pengoperasian perusahaan-perusahaan yang telah berdiri. Dalam lingkungan peraturan yang baik, usaha harus dapat melakukan formalisasi secara cepat, mudah, berbiaya murah, menegakkan kontrak dan meningkatkan akses ke kebijakan dengan perpajakan yang realistis.
47. Presentasi singkat di atas memperlihatkan berbagai jenis hubungan berbagai peraturan dan informalitas dengan peran potensialnya sehingga memungkinkan terciptanya transisi ke formalitas. Presentasi ini juga menunjukkan fakta bahwa peraturan yang mencakup bidang-bidang kebijakan tertentu seperti akses terhadap keuangan atau perpajakan, hak-hak tenaga kerja, akan memberikan hasil yang berbeda pula. Hal ini perlu dianalisa secara terpisah dan mempertimbangkan secara khusus faktor-faktor kontekstual serta pemahaman yang baik tentang dinamika pasar tenaga kerja lokal serta perbedaan pekerja di sektor perekonomian dan unit informal. Namun dampak keseluruhan dari kerangka hukum ini dan konsistensi internalnya (atau kekurangannya) dapat memberikan insentif (atau disinsentif) yang besar dalam mempromosikan transisi ke formalitas.
48. Konsensus tahun 2002 dan pendekatan pekerjaan layak yang mendasar memberikan perspektif yang lebih lengkap dan terpadu terhadap perdebatan tentang kerangka hukum. Konsensus ini mengusulkan agar kecukupan, kemampuan dan efektivitas kerangka hukum ini dinilai berdasarkan tujuan terpadu, yaitu menjaga dan mengembangkan potensi penciptaan lapangan kerja serta melindungi para pekerja dan unit-unit yang ada.²⁸ Diskusi ILC tahun 2007 tentang Perusahaan yang Berkelanjutan juga menyimpulkan bahwa peraturan yang disusun dengan baik, transparan, bertanggung jawab dan disampaikan dengan baik, termasuk peraturan-peraturan yang menegakkan standar-standar tenaga kerja dan lingkungan hidup, adalah standar yang baik untuk pasar dan masyarakat. Peraturan-peraturan ini memfasilitasi formalisasi dan mendorong daya saing sistematis. Reformasi peraturan dan penghapusan hambatan bisnis tidak boleh mengganggu standar-standar ini.²⁹
49. Dalam hal pendaftaran, pengalaman dari Chile akan dibahas dalam simposium ini. Meskipun sektor publik relatif transparan dan ramah perusahaan, namun pendaftaran perusahaan menjadi beban besar untuk perusahaan-perusahaan kecil di Chile, terutama dalam hal biaya finansial maupun waktu yang dibutuhkan untuk memenuhi semua persyaratan yang diminta. Di samping itu, banyak perusahaan mikro dilarang melakukan formalisasi sendiri karena

28 Sebagian besar kebijakan saat ini tentang penelitian dan perdebatan tentang peraturan dan informalitas menganalisa hanya satu dimensi hubungan ini. Contoh kajian ini adalah N.V. Loayza, A.M. Oviedo dan L. Servén: *The impact of regulation on growth and the informal sector: Cross country evidence*, Bank Dunia, Kertas Kerja, April 2005, di mana dampak terhadap kinerja baru dipertimbangkan. Tujuan utama dari peraturan ini adalah untuk menciptakan perluasan perlindungan kepada mereka yang tidak dilindungi. Di samping itu, sebagian besar dari penelitian-penelitian ini menggunakan analisa regresi lintas negara yang tidak dilengkapi kontekstualisasi perdebatan dan implikasi kebijakan.

29 *Resolution concerning the promotion of sustainable enterprises*, disahkan 13 Juni 2007, Konferensi ILO, Sidang ke-96, Jenewa, 2007, tersedia di <http://www.ilo.org/public/english/standards/relm/ilc/ilc96/pdf/pr-15.pdf>. (halaman 95).

mereka beroperasi di daerah-daerah yang secara administratif tergolong sebagai “daerah pemukiman”. Undang-undang tentang perusahaan mikro berbasis rumah tangga (2001) memperkenalkan proses pendaftaran sederhana untuk perusahaan mikro yang beroperasi dari tempat tinggal sang pemilik, mempekerjakan tidak lebih dari lebih orang pekerja (tidak termasuk anggota keluarga) dan tidak menimbulkan polusi lingkungan atau suara bising yang berlebihan. Secara khusus, perusahaan-perusahaan ini dibebaskan dari peraturan zona. Setelah melaksanakan undang-undang baru ini selama beberapa tahun, evaluasi memperlihatkan bahwa jumlah perusahaan formal berbasis di rumah, yang sebagian besar dikelola perempuan, masih rendah bila dibandingkan jumlah penerima potensial. Beberapa faktor dapat menjelaskan mengapa sejauh ini hasilnya masih terbatas, termasuk masalah koordinasi di antara pihak-pihak yang berwenang, terbatasnya kampanye penyuluhan informasi serta lemahnya kepemilikan para penerima yang diinginkan. Sebuah penilaian mendalam kini tengah dilaksanakan ILO.

Menjembatani kurangnya organisasi dan representasi serta mempromosikan dialog sosial

50. Dalam beberapa tahun belakangan ini, berbagai upaya telah dilakukan untuk meningkatkan organisasi dan representasi para pekerja di sektor perekonomian serta unit informal melalui berbagai strategi.
51. Di Amerika Latin, beberapa serikat pekerja telah mengembangkan kampanye untuk representasi dan perlindungan pekerja informal baik dalam perlindungan geografis maupun perluasan kegiatan proyek yang mereka laksanakan. CLAT maupun Organisasi Regional Antar Amerika dari Para Pekerja ICFTU (ORIT) telah mengeluarkan beberapa panduan dan buku manual untuk meningkatkan organisasi dan representasi para pekerja di sektor perekonomian informal. Kongres Pekerja Argentina (CTA) di Argentina memungkinkan adanya afiliasi masing-masing pekerja sehingga membuka kesempatan bagi mereka yang tidak memiliki serikat pekerja lokal ataupun sektoral. Di Asia, strategi-strategi baru termasuk kampanye peningkatan kesadaran masyarakat untuk mempromosikan peraturan pemerintah yang baru dan memastikan pelaksanaan yang baik, membantu pekerja dalam mengakses dana kesejahteraan, dan membangun aliansi strategis dengan serikat pekerja atau organisasi pekerja informal yang lain.
52. Di Afrika, ACTRAV telah membantu beberapa serikat pekerja Afrika dalam mengatur pekerja informal dalam serikat mereka sendiri. Di Burkina Faso, pembentukan Dewan Nasional untuk Perekonomian Informal (Conseil National de l’Economie Informelle, CNEI) telah menyediakan para pekerja di sektor perekonomian informal satu platform bersama untuk berdialog dengan mitra-mitra terkait lainnya. Di Eropa Tengah dan Eropa Timur, aliansi strategis telah dibentuk antar-mitra sosial, pekerja di sektor perekonomian informal dan LSM terkait untuk mengkampanyekan perlindungan sosial bagi mereka di sektor perekonomian informal dan melakukan perubahan legislatif serta peraturan yang lebih baik agar dapat mengurangi defisit pekerjaan yang layak.
53. Aliansi untuk Asosiasi Perekonomian Informal Zambia diluncurkan tahun 2002 bekerja sama dengan Kongres Serikat Pekerja Zambia. Sejak pendiriannya, aliansi ini semakin diakui oleh pemerintah daerah maupun pemerintah pusat dan telah dilibatkan dalam dialog tentang

masalah kebijakan terkait pasar dan pelaku perekonomian informal lainnya. Organisasi ini kini tengah aktif melobi pendirian sebuah forum perundingan bersama untuk memastikan agar pemerintah mau berkonsultasi dengan para pekerja di sektor perekonomian informal tentang masalah-masalah yang mengganggu mereka. Beberapa upaya serupa kini juga tengah dilakukan beberapa serikat pekerja di negara-negara lain termasuk Ghana, Malawi dan Mozambik.

54. Untuk menindaklanjuti Kesimpulan yang diambil Konferensi ILO tahun 2002, program Biro Kegiatan Pengusaha (ACT/EMP) untuk perekonomian informal diluncurkan di beberapa negara seperti di Karibia dan Amerika Latin, serta di Bulgaria, Kenya, Mongolia dan Turki. Program difokuskan pada pengembangan kebijakan dan perlindungan hukum yang kondusif, sehingga dapat memperluas representasi organisasi-organisasi pengusaha dan berfungsi sebagai advokat untuk pelaksana dan perusahaan kecil di sektor perekonomian informal. Program ini telah memperlihatkan adanya beberapa bentuk intervensi yang efektif bagi organisasi-organisasi pengusaha yang terkait dengan perekonomian informal. Lobi dan advokasi yang dilakukan organisasi-organisasi pengusaha di Bulgaria, Mongolia, Kenya dan St. Kitts dan Nevis berhasil mewujudkan perubahan, dalam kebijakan-kebijakan dan ketentuan hukum tertentu. Di Kenya, Mongolia dan Peru, penekanan diberikan pada upaya untuk memperkuat hubungan antara pelaku informal dengan bisnis formal. Di beberapa negara, organisasi-organisasi pengusaha telah memperluas layanan usaha mereka hingga ke unit-unit informal dan kecil. Pelajaran yang diperoleh dimasukkan dalam sebuah CD untuk digunakan sebagai panduan dalam melakukan tindakan di masa mendatang oleh organisasi-organisasi pengusaha.
55. Dialog sosial dan kemitraan tripartit menjadi sarana penting untuk memastikan bahwa pengembangan kebijakan yang terkait dengan perekonomian informal mempertimbangkan faktor-faktor kontekstual, perbedaan antara kepentingan dengan berbagai tujuan. Upaya ini juga dapat menggunakan sarana yang dianggap penting untuk meningkatkan dukungan berbagai pihak serta meningkatkan efektivitas pelaksanaannya.
56. Contoh aksi tripartit di Turki yang didukung sebuah proyek ILO/EU memberikan contoh menarik tentang praktik yang baik. Proyek yang dilaksanakan selama periode 2004-2007 ini bertujuan untuk meningkatkan dialog sosial agar dapat mengembangkan strategi-strategi tripartit untuk mengurangi informalitas dan difokuskan pada pekerjaan tak terdaftar, yang diperkirakan melibatkan sekitar 30-50 persen pekerja Turki. Salah satu hasil pentingnya adalah penerapan Deklarasi Tripartit Nasional tentang Dialog Sosial dan Pekerjaan Tak Terdaftar pada Maret 2006, yang menegaskan komitmen bersama mitra sosial untuk mengurangi informalitas. Analisa tentang struktur dan fungsi pasar tenaga kerja dengan perhatian khusus diberikan pada fenomena Pekerjaan Terdaftar dan Tak Terdaftar memberikan dasar untuk mengadakan dialog dan perdebatan yang mengarah pada pengembangan dan pelaksanaan rencana aksi lokal di tiga provinsi di Turki yaitu Bursa, Corum dan Gaziantep.
57. Fokus berbagai komponen dan rencana aksi terpadu yang akan dilaksanakan pihak berwenang nasional dan/atau provinsi adalah: peningkatan kesadaran masyarakat tentang risiko pekerjaan informal melalui media; pengembangan insentif untuk pendaftaran dan panduan pendaftaran; serta hubungannya dengan peraturan daerah, seperti tentang pendaftaran perusahaan. Kelompok sasaran utama dari proyek ini adalah pegawai pemerintah daerah dan nasional, termasuk pekerja di tingkat kotamadya. Di samping itu, keterampilan

dan kapasitas organisasi pekerja dan pengusaha untuk memperluas layanan ke perusahaan-perusahaan yang tidak terdaftar akan ditingkatkan. Hasil lain dari proyek ini adalah revitalisasi tripartit-plus badan penasihat untuk layanan publik pekerjaan di tingkat provinsi, yang memainkan peran penting dalam melaksanakan rencana aksi, yang dibantu dan dibimbing oleh konsensus tripartit di tingkat nasional tentang peningkatan layanan untuk perekonomian informal.

58. Koperasi menjadi modalitas lain yang memungkinkan adanya peralihan ke formalitas. Rekomendasi ILO No. 193 menyatakan bahwa "Pemerintah perlu mempromosikan peran penting koperasi dalam mentransformasikan apa yang biasanya dianggap kegiatan-kegiatan marginal untuk tetap bertahan (kadang disebut "perekonomian informal") menjadi pekerjaan yang dilindungi secara sah, dipadukan secara penuh untuk mengarusutamakan kehidupan ekonomi."³⁰
59. Mengumpulkan sumber daya individu mampu meningkatkan kemampuan untuk melakukan negosiasi, membantu alih pengetahuan dan keterampilan serta memfasilitasi pengakuan sebagai badan hukum. Koperasi mempunyai beberapa keunggulan utama berikut ini:
 - ♦ Di hampir semua negara, disediakan informasi, pendidikan dan pelatihan tentang pembentukan koperasi.
 - ♦ Kurangnya modal bukan hambatan untuk membentuk koperasi karena modal awalnya sedikit.
 - ♦ Menurut definisinya, koperasi tidak boleh hanya mempromosikan peningkatan perekonomian para anggotanya tapi juga mengejar target-target sosial. Kombinasi ini mempunyai nilai yang besar dalam konteks perekonomian informal.
 - ♦ Dan pada akhirnya koperasi yang menawarkan pendidikan dan pelatihan kepada para anggota dan pekerjanya dapat menjadi sarana pemberdayaan yang sah.
60. Pendekatan SYNDICOOP menjadi pendekatan bersama serikat pekerja dan gerakan koperasi untuk melibatkan partisipasi pekerja di sektor perekonomian informal dalam membentuk organisasi-organisasi mereka sendiri guna memperoleh mata pencaharian yang lebih baik dan mempertahankan hak-hak mereka. Contoh proyek SYNDICOOP dilaksanakan di Kenya, Rwanda, Republik Tanzania dan Uganda, di mana beberapa serikat pekerja dan koperasi bekerja sama membantu pekerja agar bisa keluar dari perekonomian informal dan memperbaiki kondisi kerjanya.
61. Simposium ini juga menampilkan beberapa contoh praktik baik lintas kawasan yang menyediakan strategi-strategi inovatif untuk menutup celah representasi dan organisasi pekerja di sektor perekonomian informal dan pengusaha, serta memperluas perlindungan kemitraan tripartit.

30 Rekomendasi ILO No. 193 tentang Promosi Koperasi, Konferensi ILO, Sidang ke-90, Jenewa, 2002.

Kesetaraan gender, pekerjaan yang layak dan perekonomian informal

62. Di sebagian besar negara-negara yang sedang berkembang, persentase perempuan yang bekerja di sektor perekonomian informal lebih besar ketimbang proporsi pekerja laki-laki. Lebih dari 60 persen perempuan bekerja di sektor pekerjaan informal di luar pertanian—dan apabila pertanian dimasukkan dalam hitungan maka angka ini jauh lebih besar.³¹ Bahkan dalam perekonomian informal, perempuan terkonsentrasi di posisi bawah di mana banyak terjadi defisit pekerjaan yang layak. Di luar pertanian, perempuan sangat tidak dilindungi dan sebagian besar terjebak dalam bentuk-bentuk pekerjaan yang paling sulit seperti pekerja rumah tangga, tidak diberi upah karena membantu keluarga dan sebagai pekerja industri. Upah rata-rata pekerja industri ini merupakan salah satu upah terendah karena mereka biasanya tidak dilengkapi kontrak perusahaan, mungkin tidak dibayar selama berbulan-bulan dan harus bertanggung jawab atas biaya produksi non-upah.
63. Perubahan ekonomi selama beberapa dekade terakhir ini dan re-organisasi produksi ke dalam sistem produksi global telah memengaruhi posisi perempuan dalam perekonomian informal. Bukti yang ada menunjukkan, globalisasi ekonomi cenderung memperkuat hubungan antara perekonomian formal dengan perekonomian informal. Contohnya, pekerja berupah formal beralih menjadi pekerja informal atau saat unit-unit informal mengubah pekerja dari kontrak semi permanen tanpa upah atau tunjangan minimum menjadi pengaturan pekerjaan berdasarkan tarif atau pekerjaan tidak tetap. Dampak perubahan sistem produksi global juga dapat memberi dampak yang positif karena sebagian dari mereka yang bekerja di perekonomian informal, di mana laki-laki maupun perempuan telah dapat mencari pekerjaan baru atau pasar baru atas produk-produk yang dihasilkannya.
64. Diskusi tentang gender dan perekonomian informal akan mengkaji persoalan utama dalam segmentasi gender dalam perekonomian informal dan difokuskan pada dampak transformasi perekonomian global dan pengaruh diferensial terhadap laki-laki dan perempuan. Diskusi ini juga menganalisa pertumbuhan perekonomian informal selama beberapa dekade terakhir ini, termasuk kaitan antara gender, kemiskinan dan pekerjaan di sektor perekonomian informal.
65. Mempromosikan kewirausahaan perempuan menjadi salah satu cara untuk memfasilitasi transisi dari perekonomian informal menjadi perekonomian formal. Di sebagian besar kawasan, wiraswasta berpeluang lebih sebagai sumber pekerjaan pekerja perempuan daripada pekerja laki-laki. Norma-norma sosial yang menghambat mobilitas perempuan di beberapa kawasan sering terlihat dari semakin banyaknya perempuan bekerja dari rumah.³² Saat pengusaha perempuan di perekonomian informal bekerja di luar rumah, bukti yang ada menunjukkan bahwa skala perusahaan mereka cenderung lebih kecil, baik dalam jumlah pekerja maupun nilai asetnya. Perusahaan milik perempuan juga cenderung terkonsentrasi dalam investasi rendah, pada sektor-sektor yang kurang menguntungkan yang mengembangkan keterampilan tradisional.³³ Alasannya antara lain adalah permintaan yang besar terhadap pekerjaan tak berupah terutama dari kalangan perempuan, hambatan utama

31 Unifem: *Progress of the World's Women 2005*, Unifem, New York, 2005.

32 ILO: *Women and men in the informal economy: A statistical picture*, Jenewa, 2002.

33 International Organization of Employers: *The Informal Economy: The Employers' Approach*, Jenewa, 2006.

dan kurangnya dukungan yang memadai untuk kewirausahaan perempuan sehingga membatasi pertumbuhan usaha mereka. Hambatan ini mencakup keterbatasan akses ke aset-aset seperti lahan, kredit, keterampilan, teknologi, jaringan, informasi bisnis dan pasar.

66. Meskipun demikian, dengan dukungan kebijakan yang tepat, pengembangan kewirausahaan untuk perempuan dapat menghasilkan bisnis dengan orientasi pertumbuhan yang kuat yang dapat mengurangi kemiskinan secara signifikan. Dalam banyak kasus, diperlukan adanya pengarusutamaan dan strategi khusus gender. Di satu sisi, pendekatan dapat mengakibatkan upaya yang kurang memadai dalam memenuhi kebutuhan khusus sebagian besar kelompok pengusaha perempuan yang paling didiskriminasikan. Dan, di sisi lain, tidak dapat mengintegrasikan pengembangan kewirausahaan perempuan ke dalam pengarusutamaan kebijakan dan alokasi anggaran.
67. Pendekatan terpadu yang peka terhadap perbedaan gender dibutuhkan untuk melengkapi pengusaha perempuan dengan sarana yang memungkinkan mereka beralih dari bisnis marginal yang menghasilkan pendapatan menjadi bisnis yang menguntungkan. Di tingkat mikro, ini mencakup upaya untuk mengombinasikan penyediaan pelatihan keterampilan dengan pengembangan bisnis dasar serta keterampilan lunak lainnya yang dalam banyak hal mencakup keterampilan baca-tulis. Di samping berbagai layanan pendukung yang mencakup upaya untuk meningkatkan kesadaran hukum, upaya ini juga membantu kewajiban keluarga tak berupah, peningkatan akses informasi, termasuk informasi tentang pasar dan peluang keuangan mikro. Bidang lainnya adalah mendorong organisasi pengusaha perempuan dengan mengumpulkan sumber daya, yang berpotensi meningkatkan kemampuan dalam tawar-menawar. Skema simpan pinjam berbasis kelompok ini memungkinkan banyak perempuan untuk bisa menikmati, tidak saja efek ganda ekonomi tapi juga pemberdayaan pribadi.
68. Kebijakan yang dibuat juga harus bisa memastikan bahwa bantuan pengembangan bisnis dan penyandang dana tidak mengabaikan perempuan, bahkan bila mungkin, mengembangkan beberapa pendekatan yang ditargetkan untuk perempuan. Akses pasar juga penting mencakup berbagai strategi mulai dari upaya untuk mendorong partisipasi perempuan dalam pameran perdagangan, program-program *e-commerce*, pengembangan inisiatif perdagangan yang adil, membantu produsen perempuan dalam merancang, mengendalikan mutu serta strategi pemasaran dan menghubungkan perempuan pada pasar perdagangan dan pasar ekspor.
69. Di tingkat makro, undang-undang dan kebijakan yang mempromosikan kesetaraan untuk meningkatkan akses ke sumber daya produktif untuk perempuan termasuk lahan, properti, warisan, teknologi, pengembangan keterampilan dan kredit merupakan komponen penting dari lingkungan kondusif untuk strategi pertumbuhan yang memihak masyarakat miskin. Kebijakan-kebijakan keuangan dan perdagangan perlu direncanakan dengan menghindari terjadinya distorsi yang menguntungkan produsen laki-laki atau mengarah pada upaya untuk mengembangkan bisnis berskala besar dan bisnis milik asing. Investasi di bidang prasarana, jalan, utilitas, sanitasi, sarana kesehatan, perawatan anak, dan teknologi hemat tenaga kerja di rumah dapat secara signifikan meningkatkan jumlah waktu untuk menghasilkan produksi yang menguntungkan.

70. Yang sangat dibutuhkan untuk memperluas peluang kerja perempuan adalah menyusun kebijakan dan tindakan yang dimaksudkan untuk membantu para pekerja, kewajiban keluarga tak berubah dari perempuan. Memang, pemahaman tentang keunggulan perempuan di sektor perekonomian informal membutuhkan analisa tentang hubungan antara pekerjaan produktif dengan reproduktif perempuan. Kendati kewajiban keluarga tetap menjadi prioritas bagi para perempuan di sebagian besar masyarakat di seluruh dunia, namun kemampuan mereka untuk berpartisipasi dalam perekonomian berubah tergantung dari kewajibannya mengasuh di rumah dan di tengah masyarakat. Hambatan-hambatan ini semakin meningkat melalui kebijakan-kebijakan makro ekonomi yang mengurangi tanggung jawab sosial negara melalui kebijakan dan tindakan. Pemotongan layanan sosial, subsidi pangan, layanan kesehatan dan prasarana, yang biasanya dilaksanakan dalam proses reformasi struktural, peralihan kewajibannya lebih lanjut menjadi kewajiban rumah tangga dan perempuan secara khusus, sehingga memberi tekanan lebih besar terhadap kemampuan perempuan untuk memperoleh penghasilan. Perekonomian layanan jarang diakui atau diberi nilai ekonomi walaupun ada banyak bukti tentang kontribusinya terhadap perekonomian nasional dan global.
71. Masalah kewajiban keluarga jarang dipenuhi dalam kaitannya dengan informalitas, padahal ini menjadi faktor penting yang mendorong para pekerja, terutama perempuan, untuk terlibat dalam pekerjaan di sektor perekonomian informal. Bagi banyak perempuan, kurangnya bantuan untuk kewajiban keluarga menjadikan perekonomian informal menawarkan satu-satunya pekerjaan berubah yang memberi fleksibilitas, otonomi, dan lokasi geografis yang cukup dekat, di mana mereka dapat mengombinasikan kegiatan perekonomian berubahnya dengan kewajiban keluarga. Di saat yang sama, kewajiban keluarganya membatasi waktu yang dapat mereka gunakan untuk melakukan kegiatan berubah.
72. Perawatan anak memainkan peran penting dalam membantu pekerja, khususnya perempuan, yang tetap memikul kewajiban utama menjaga anak di sebagian besar masyarakat. Kurangnya bantuan untuk merawat anak semakin menghambat pekerjaan perempuan dan memaksa mereka terlibat dalam perekonomian informal dengan upah rendah dan kurang mendapatkan perlindungan. Untuk mengatasi dimensi jender dari informalitas, respons kebijakan, program dan proyek perlu mengakui bahwa menyediakan perawatan anak merupakan kebutuhan mendasar agar dapat memperbesar peluang kerja perempuan dan memungkinkan mereka beralih dari kegiatan perekonomian informal menjadi kegiatan ekonomi formal. Di samping itu, respons kebijakan perlu mendekati subjek dari pendekatan kebijakan publik dan bukan sebagai persoalan yang hanya terkait dengan kebutuhan perempuan.
73. Simposium ini akan menggali praktik-praktik yang baik terhadap kewirausahaan perempuan serta bantuan perawatan anak melalui serangkaian contoh yang diambil dari beberapa kawasan yang berbeda.

Pengembangan kewirausahaan, layanan usaha dan akses pada keuangan dan pasar

74. Banyak negara di semua kawasan telah menemukan cara-cara inovatif untuk membantu perusahaan mikro dan kecil melalui berbagai paket pengembangan kewirausahaan—biasanya dengan dukungan sarana ILO. Berbagai paket ini dimaksudkan untuk meningkatkan perusahaan mikro dan kecil termasuk perusahaan-perusahaan yang beroperasi di sektor perekonomian informal melalui kebijakan, dan intervensi di tingkat lembaga dan perusahaan. Banyak program ini difokuskan pada kebutuhan kelompok tertentu di tengah masyarakat (remaja, pengusaha perempuan dan kelompok-kelompok yang terabaikan secara sosial) dan/atau pada upaya untuk mengatasi kurangnya pekerjaan yang layak di beberapa sub-sektor dan kelompok tertentu. Pengalaman ini mengusulkan penerapan yang lebih luas terhadap pelajaran-pelajaran kebijakan berikut ini:
- ♦ Pentingnya memperbaiki lingkungan bisnis agar dapat meningkatkan UKM (Usaha Kecil Menengah) melalui dialog sosial dan konsultasi yang baik dengan asosiasi perekonomian informal.
 - ♦ Sifat program-program pengembangan kewirausahaan yang semakin beragam dan terpadu dengan peran kuat untuk kemitraan publik-swasta dan hubungan rantai nilai (*value chain*).
 - ♦ Perlunya menerapkan strategi yang difokuskan pada sub-sektor atau kelompok tertentu yang menguntungkan kelompok-kelompok yang paling termarginalkan dan kelompok-kelompok yang terabaikan secara sosial, termasuk remaja dan perempuan.
 - ♦ Perlunya menggunakan sarana dan mekanisme penyuluhan pada berbagai unit dan pengusaha perekonomian informal secara luas, dengan memberikan perhatian pada persoalan seperti bisnis keluarga, toko-toko yang kurang layak, prestasi pendidikan yang rendah, hambatan gender, etnis serta hambatan-hambatan terkait lainnya. Kriteria yang memenuhi syarat dan kampanye-kampanye yang tepat menjadi hal penting karena kelompok-kelompok yang lebih miskin dan kurang beruntung dilupakan oleh kebijakan-kebijakan dan tindakan umum untuk membantu perusahaan mikro dan kecil.
 - ♦ Pentingnya menganalisa pasokan dan permintaan dan memperluas akses ke pasar lokal dan global serta hubungannya dengan bisnis formal.
 - ♦ Pentingnya menciptakan tempat kerja yang lebih aman dan sehat untuk memelihara kapasitas kerja para pekerja informal dan meningkatkan produktivitas perusahaan kecil.
 - ♦ Prioritas untuk menyederhanakan, mengharmonisasikan dan mengurangi biaya dan prosedur pendaftaran usaha serta mempromosikan mekanisme pendaftaran usaha “satu atap” agar unit-unit perekonomian informal dapat lebih diakui dan diintegrasikan, sebagaimana yang dibahas dalam peraturan.
75. Beberapa praktik-praktik baik yang muncul, termasuk peningkatan rantai nilai di India, Kenya dan Brasil yang mampu memperkuat hubungan antara formal dengan informal, akan diperkenalkan.
76. Keuangan mikro atau akses keuangan yang lebih luas oleh unit-unit perekonomian informal adalah bidang kebijakan lain di mana skema percontohan telah dikembangkan secara pesat selama beberapa tahun terakhir ini. Sedikitnya ada tiga alasan mengapa keuangan mikro

atau tindakan yang lebih luas untuk meningkatkan akses keuangan—diharapkan dapat memainkan peran penting dalam memacu dan mengikuti formalisasi unit-unit perekonomian informal secara progresif. Pertama, fungsi keuangan mikro dalam beberapa hal, sama adil, erat dan fleksibelnya dengan keuangan informal³⁴ tapi dapat memberikan keuntungan bila diatur dengan baik. Misalnya, pengoperasian keuangan mikro meminjam dana dari peminjam dan asosiasi simpan pinjam berotasi, teknik-teknik tertentu seperti pemakaian kontrol sosial dan modal untuk memastikan kesesuaiannya dengan kewajiban berdasarkan kontrak, serta mendorong level peraturan. Semua pinjaman mikro setidaknya harus didaftarkan, koperasi simpan pinjam mendapatkan izinnya dari pihak berwenang dengan ditetapkan melalui undang-undang koperasi atau Bank Sentral, yang mengambil deposit dari publik diharuskan oleh undang-undang untuk mendaftarkan diri ke pengawas bank. Dari sisi hukum, lembaga keuangan mikro memiliki kedudukan yang kuat dalam perekonomian formal.

77. Di posisi tengah, antara lembaga-lembaga keuangan formal (bank, perusahaan asuransi, dana ekuitas, dll.) dengan pasar keuangan informal, lembaga-lembaga keuangan mikro memelihara fleksibilitas dan penyuluhan yang diperlukan oleh pelaku perekonomian informal. Misalnya, mereka menggunakan dokumentasi yang tidak serumit bank dan bergantung dari informasi antar pribadi untuk memperoleh informasi tentang risiko pemberian pinjaman kepada seorang klien. Di atas itu semua, secara umum mereka tidak menuntut adanya hak-hak kepemilikan formal untuk digunakan sebagai jaminan sebuah pinjaman, seperti yang dilakukan bank. Namun, sebagian lembaga keuangan mikro memberlakukan aturan tergantung besar rata-rata transaksi dalam keuangan mikro dan pertumbuhan portofolio. Mereka juga semakin didorong untuk memberikan jenis-jenis jaminan konvensional, mengurangi volume peminjaman berbasis kelompok dan menekankan transaksi-transaksi yang lebih bersifat individual.
78. Kedua, lembaga keuangan mikro menjadi penjaga pintu bagi banyak pelaku perekonomian informal ke pasar dan peluang penghasilan lain. Di samping menawarkan layanan keuangan, dana lembaga keuangan mikro kadang memungkinkan adanya sub-kontrak dengan perusahaan formal. Shaktri, sebuah lembaga keuangan mikro di India, misalnya, mendanai dan membimbing para sub-kontraktor informal dari sebuah anak perusahaan Unilever (HLL). Pemerintah tidak dapat menawarkan insentif ini, tapi lembaga keuangan mikro dapat melakukan, dan oleh karena itu menarik minat para mitra perekonomian operator informal yang ingin berkembang.
79. Alasan ketiga adalah kepekaan oleh sebagian besar lembaga keuangan mikro untuk memformalkan persoalan secara umum. Kecuali beberapa yang sudah beralih menjadi bank setelah beroperasi selama beberapa tahun, lembaga keuangan mikro masih dianggap sebagai lebih ringan dan bersifat sukarela. Hanya jika mengambil deposit dari masyarakat umum, mereka harus memperoleh izin, didaftarkan, menyerahkan laporan berkala dan membuka laporan keuangannya.
80. Pengalaman The Alexandria Business Association (ABA)³⁵ di Mesir bisa menjadi contoh inovatif dari skema progresif di mana besar pinjaman yang ditawarkan tergantung pada pembuatan

34 Keuangan informal semuanya sah, kecuali kegiatan dan transaksi keuangan yang tidak dicatat secara resmi dan tidak diatur. Transaksi pemberi pinjaman tidak dicatat secara resmi, demikian pula dengan deposit yang dilakukan anggota sebuah klub simpan pinjam rotasi.

35 The Alexandria Business Association (ABA) berafiliasi dengan The Mesirian Employers' Organization.

dokumen lain dan dokumen tambahan klien di setiap tingkatan, dengan membuktikan identitas, kepemilikan aset, status keuangan dan jaminan sosialnya. Setelah empat tahun, skema ini berhasil memperoleh ratusan klien. Saat ini, sebuah survei sedang dilakukan Universitas Jenewa dan ILO untuk menyusun profil klien dan berbagai implikasi dari skema insentif ini terhadap formalisasi. Diperkirakan, unit-unit yang mengoperasikan berbagai kegiatan potensial dengan tingkat pertumbuhan tinggi memperlihatkan keunggulan terhadap pajak dan otoritas daerah, sementara para pelaku lain melihat keunggulan mereka tetap di bawah batas otoritas publik.

81. Perkembangan lain yang terjadi adalah adanya berbagai inisiatif perdagangan yang adil yang beroperasi melalui jaringan dan aliansi antara perusahaan dan/atau LSM di negara-negara industri dan produsen lokal di negara-negara yang sedang berkembang. Inisiatif ini mampu meningkatkan akses produsen informal dan kecil ke pasar internasional, mempromosikan syarat perdagangan yang lebih baik, upah yang lebih baik dan untuk meningkatkan kesadaran konsumen. Ada beberapa praktik baik yang muncul dan memperlihatkan dampak positif dalam menyetabilkan penghasilan para produsen kecil terutama perempuan atau masyarakat adat dan suku, sehingga mampu memformalisasikan koperasi dan mengurangi dana investasi untuk biaya prasarana dan sosial.³⁶ Inisiatif-inisiatif ini sering menggunakan perizinan dan bantuan sertifikasi, kontak, pelatihan, IT dan informasi tentang pasar dalam meningkatkan produsen lokal, akses ke pasar global dan meningkatkan posisi tawar-menawar dan kapabilitas organisasi mereka. Namun selama ini inisiatif-inisiatif ini memiliki keterbatasan penyuluhan serta tetap terpecah meskipun kecenderungan terbaru dalam menjalin jaringan sangat tergantung pada perantara dan entitas sponsor.

Meningkatkan produktivitas dan kondisi kerja

Keterampilan dan kemampuan kerja

82. Meningkatkan keterampilan pekerja di sektor perekonomian informal sangat penting untuk mengakses pekerjaan yang menguntungkan, meningkatkan produktivitas dan penghasilan. Namun, sistem pelatihan formal terbukti tidak memadai untuk menjangkau dan memenuhi kebutuhan para pekerja di sektor perekonomian informal. Program dan proyek berbasis masyarakat kini sedang mengisi sebagian celah ini. ILO telah mengembangkan satu metodologi khusus dan program-program yang diterapkan di beberapa negara. Metodologi ini ditekankan pada identifikasi upah potensial, peluang wirausaha, kebutuhan pelatihan dan non-pelatihan sebelum mengadakan dan menyediakan layanan pendukung pelatihan dan bantuan pasca pelatihan bagi masyarakat miskin dan/atau kelompok yang kurang beruntung. Peluang ini dinilai dalam konteks rencana pengembangan masyarakat dan memanfaatkan pelatihan formal maupun non-formal yang tersedia di daerah tersebut.
83. Beberapa kesimpulan dapat diambil dari pengalaman-pengalaman ini, seperti program-program pelatihan harus bersifat fleksibel, mempunyai sasaran, praktis, bisa diterapkan di berbagai karakteristik dan tingkat pendidikan para peserta pelatihan yang biasanya kelompok heterogen dengan berbagai kekurangan. Namun, banyak layanan pelatihan non-formal masih lemah dan tidak diakui oleh sistem-sistem formal. Tidak adanya pengakuan atau

³⁶ M. Carr: *Chains of fortune: Linking women producers and workers with global market*, Commonwealth Secretariat, London, 2004; dan A. Redfern dan P. Snedker: *Creating market opportunities for small enterprises: Experiences of the fair trade movement*, Kertas Kerja SEED No. 30, ILO, Jenewa, 2002

sertifikasi keterampilan magang yang dilakukan para pekerja di sektor perekonomian informal, termasuk melalui sistem magang tradisional, menjadi hambatan besar untuk memasarkan keterampilan-keterampilan ini dalam perekonomian formal. Hal ini merupakan masalah yang belum diberi perhatian secara memadai oleh para pembuat kebijakan.

84. Pengalaman di lapangan juga memperlihatkan bahwa pekerja di sektor perekonomian informal tidak punya waktu untuk mengikuti pelatihan. Sementara jika toh ada pelatihan yang dapat diakses mungkin lebih berorientasi pada suplai dan tidak peka terhadap peluang mata pencaharian yang aktual. Pengalaman yang lebih sukses lazimnya mengombinasikan keterampilan dan peningkatan melalui praktik produksi dan kegiatan berpenghasilan dalam pelatihan yang lebih luas dan multikomponen untuk pengembangan kewirausahaan, seperti melalui pembentukan dan pengelolaan koperasi dan para produsen, asosiasi dan akses ke keuangan, teknologi dan pasar.
85. Dalam simposium ini dipresentasikan beberapa skema inovatif di masa mendatang serta kebijakan-kebijakan yang saat ini sedang dipertimbangkan di negara-negara di Afrika Barat yang dimaksudkan untuk menciptakan sistem magang tradisional dengan sistem pelatihan formal pengarusutamaan dengan mengoptimalkan relevansi dan keunggulan kedua sistem ini.

Tempat kerja yang lebih aman dan kondisi kerja yang lebih baik

86. Biasanya, pekerja di sektor perekonomian informal sering melakukan pekerjaan berbahaya dengan kondisi kerja yang juga buruk. Kecelakaan kerja yang memengaruhi seorang anggota keluarga dapat dengan mudah menyeret seluruh anggota keluarga ke jurang kemiskinan. Kurangnya kesadaran tentang bahaya dan dampaknya yang merugikan pekerja, makin diperparah dengan tindakan preventif Kesehatan dan Keselamatan Kerja yang jarang dilaksanakan di sektor perekonomian informal. Di samping itu, di sektor perekonomian informal, pekerjaan dan kondisi kehidupan biasanya saling terkait. Meningkatkan keselamatan di tempat kerja dan kondisi kerja berarti mengamankan kelangsungan dan produktivitas perusahaan mikro dan kecil, sehingga keamanan fisik, psiko-sosial, penghasilan para pekerja, hubungan antara pekerjaan dengan kehidupan pribadi, keluarga dan masyarakat, harus ditingkatkan.
87. Jam kerja yang lama adalah realita bagi banyak pekerja di sektor perekonomian informal. Di sisi lain, ada banyak pekerja yang mencurahkan sedikit waktu untuk melaksanakan pekerjaan berupah. Data menunjukkan, jam kerja pekerja yang lebih tua dan lebih muda jauh lebih singkat. Ini menunjukkan bahwa banyak pekerjaan informal tidak lebih dari strategi jangka pendek untuk sekadar bertahan hidup atau karena kurangnya pekerjaan. Namun jam kerja yang lebih singkat ini cenderung terkonsentrasi pada perempuan yang memiliki usaha yang mencurahkan lebih banyak waktu mereka untuk menjaga anak dan sanak saudara yang menjadi tanggungannya. Dalam kasus ini, jam kerja yang singkat biasanya menimbulkan kesulitan dalam mengimbangi pekerjaan dengan kewajiban keluarga. Jam kerja yang lama untuk banyak pekerja di sektor perekonomian informal pada dasarnya terkait dengan upah yang rendah yang biasanya tidak dapat digunakan untuk menutupi biaya hidup. Penyebab rendahnya upah rendah sangat multidimensional dan tidak dapat dikurangi hanya dengan produktivitas kerja. Penghasilan yang diperoleh dari pekerjaan

informal menjadi sumber penghasilan yang paling penting untuk masyarakat miskin. Oleh karena itu, tindakan-tindakan yang dimaksudkan untuk meningkatkan dan mengatur penghasilan terkait pekerjaan menjadi sangat penting. Penelitian ILO baru-baru ini memperlihatkan, upah minimum memiliki dampak positif terhadap upah informal, tergantung pada tingkat upah, dan digunakan sebagai upah acuan dalam tawar-menawar antara pengusaha dengan pekerja. Pendekatan terpadu, yang mengakui adanya kaitan dimensi kondisi kerja yang berbeda adalah kunci untuk mengembangkan kebijakan-kebijakan yang lebih baik termasuk mengoptimalkan dampaknya.

88. Kemiskinan, tidak ada jaminan kerja, ketidaksetaraan gender dan kurangnya kemampuan untuk mengambil keputusan para pekerja di sektor perekonomian informal membuat mereka bersiko terkena HIV/AIDS dan penyakit lain yang terkait pekerjaan. Untuk mengatasi HIV/AIDS dan penyakit lain yang memengaruhi secara disproportional terhadap pengusaha dan pekerja di sektor perekonomian informal, mereka perlu mendapatkan "suara" dan representasi dalam badan-badan perumus kebijakan nasional tentang HIV dan AIDS.
89. Beberapa pendekatan diperlukan untuk mengatasi masalah keselamatan dan kesehatan di tempat kerja. Secara khusus, dimensi perekonomian informal harus diberi prioritas perhatian saat merancang atau memperkuat kebijakan, program dan sistem nasional tentang Kesehatan dan Keselamatan Kerja (K3). Perumusan program-program K3 nasional yang mempromosikan kondisi kerja yang aman dan sehat harus dimaksudkan tidak saja pada perekonomian formal tapi juga perekonomian informal. Hal ini penting untuk melindungi kehidupan dan kesehatan pekerja di ekonomi informal serta produktivitas dan kelangsungan perusahaan. Program-program ini, yang dikembangkan berdasarkan tripartit, akan memberi peluang khusus bagi pengusaha dan pekerja untuk memainkan peran memimpin. Kemitraan yang semakin besar di tingkat masyarakat juga akan memfasilitasi dan mengoptimalkan peningkatan kerja dan kondisi kehidupan para pekerja di ekonomi informal untuk jangka waktu yang lama.
90. Persoalan serius yang dihadapi perekonomian informal adalah kurangnya kesadaran tentang bahaya terkait pekerjaan dan konsekuensinya, serta hilangnya kapasitas untuk memperoleh upah dan dampak ekonomi terhadap perusahaan. Tidak adanya saluran informasi dan sarana tindakan yang tepat untuk menjangkau perusahaan-perusahaan mikro, termasuk pekerja yang berbasis di rumah, akan mengeluarkan pekerja dari informasi serta layanan kesehatan dan keselamatan. Kebutuhan untuk mendorong budaya keselamatan dan kesehatan preventif dapat diatasi dengan meluncurkan kampanye-kampanye nasional tentang K3 dengan skala yang luas melalui berbagai saluran dan media yang berbeda di tingkat nasional dan lokal. Masalahnya lembaga-lembaga yang mendukung K3 secara historis telah disediakan hanya untuk perusahaan formal. Mekanisme untuk memfasilitasi peran petugas K3, untuk mengembangkan kemitraan dengan berbagai lembaga pemerintah, lembaga non-pemerintah, dan fasilitas-fasilitas berbasis masyarakat perlu digali lebih lanjut.
91. Respons kebijakan lain juga dilakukan untuk mengembangkan program-program pelatihan dan strategi praktis untuk memperbaiki tempat kerja yang sesuai dengan perekonomian informal, terutama bagi para petani, perusahaan mikro dan pekerja yang berbasis di rumah. Berbagai mekanisme kelembagaan dapat digunakan dalam melaksanakan pelatihan K3, khususnya organisasi pekerja dan pengusaha, layanan publik yang tidak tersentralisir di tingkat provinsi, kemitraan dengan Departemen Pertanian atau Kesehatan, atau badan-badan pemerintah di daerah. Pendekatan-pendekatan baru seperti menjalin hubungan

dengan sistem-sistem layanan kesehatan primer juga perlu digali. Upaya ILO dalam mengembangkan program-program ini telah terbukti berhasil.

92. Contoh tentang upaya untuk mengurangi risiko dan memperbaiki kondisi kerja di Kamboja dan Thailand perlu diberi acungan jempol. Kamboja telah berhasil memperluas secara progresif perlindungan keselamatan dan kesehatan di tempat kerja secara praktis dalam perekonomian informal seperti pekerjaan berbasis di rumah, atau konstruksi kecil. Proyek ILO untuk Perekonomian Informal, Kemiskinan dan Pekerjaan yang didanai DFID (2003-2006) menyediakan bantuan praktis untuk inisiatif swadaya rakyat Kamboja. Pelajaran dari pengalaman ini menyarankan faktor-faktor sukses berikut ini: Pertama, jaringan yang berbeda melalui pemerintah dan perwakilan pekerja, pengusaha dan LSM dimobilisasi untuk menjangkau berbagai tempat kerja dalam perekonomian informal. Kedua, pengembangan dan aplikasi program-program pelatihan yang mudah digunakan dan partisipatif seperti Work Improvement in Safe Home (WISH), yaitu sebuah program pelatihan untuk pekerja yang berbasis di rumah. Perwakilan pemerintah, pekerja dan pengusaha dilatih sebagai pelatih K3 lokal dan dilaksanakan berbagai lokakarya pelatihan di lapangan dengan menggunakan WISH serta program-program pelatihan partisipatif lainnya. Elemen ketiga yang penting adalah kebijakan dukungan nasional. Departemen Kesehatan dan Keselamatan Kerja, Departemen Tenaga Kerja dan Pelatihan Kejuruan secara teratur mengadakan lokakarya tentang prestasi K3 untuk memfasilitasi pertukaran pengalaman di antara semua lembaga yang terlibat. Departemen ini telah menyusun rencana program K3 nasional dan memasukkan K3 di tempat kerja dalam perekonomian informal sebagai prioritasnya.
93. Di Vietnam, program pelatihan Work Improvement in Neighbourhood Development (WIND) untuk meningkatkan K3 di sektor pertanian telah diterapkan secara luas. WIND merupakan program pelatihan partisipatif yang pertama kali dikembangkan di Provinsi Cantho, Vietnam, tahun 1995. Sejak saat itu, program WIND telah diperluas ke beberapa provinsi lain. Departemen Tenaga Kerja, Kesehatan dan Pertanian di tingkat provinsi telah melatih secara kolaboratif banyak sukarelawan petani. Sukarelawan ini telah mengadakan beberapa lokakarya pelatihan mini WIND untuk para petani tetangga mereka dengan menggunakan sarana pelatihan praktis seperti daftar pemeriksaan (*checklist*) bergambar atau buku foto contoh yang baik. Pada 2006, Vietnam meluncurkan program K3 nasionalnya yang pertama hingga tahun 2010 dan telah mengalokasikan anggaran nasional yang dibutuhkan untuk melaksanakan program ini. K3 di sektor pertanian diidentifikasi di antara tujuan bidang aksi prioritas dari program nasional ini. Semakin banyak sukarelawan petani WIND yang dilatih menggunakan anggaran nasional ini maka keahlian untuk perlindungan yang lebih luas pun didapatkan. Proyek-proyek WIND telah dilaksanakan atau sedang direncanakan untuk diterapkan di Mozambik, Senegal, Filipina, Mongolia, negara-negara bekas Uni Soviet, serta negara-negara lain di seluruh dunia.

Akses yang lebih baik terhadap jaminan sosial

94. Kurangnya perlindungan jaminan sosial yang tersebar luas di kalangan pekerja di ekonomi informal sering dianggap sebagai definisi informalitas. Pada Juni 2001, dalam konferensi ILO, para konstituen tripartit ILO sepakat bahwa prioritas tertinggi harus diberikan pada "kebijakan dan inisiatif yang dapat memberi jaminan sosial kepada mereka yang tidak dilindungi oleh skema-skema yang ada"³⁷, dan **"setiap negara harus menentukan strategi nasional untuk menyediakan jaminan sosial bagi semua orang"**.³⁸ **Konferensi ini juga mengusulkan agar kampanye besar "mempromosikan perluasan jaminan sosial" dilakukan. Untuk itu ILO pun meluncurkan kampanye "Jaminan Sosial untuk Semua" pada 2003.**
95. Makin banyak negara yang menerapkan kebijakan dan insiatif untuk memperluas perlindungan jaminan sosial, khususnya kelompok-kelompok dalam perekonomian informal. Ini mencakup tindakan-tindakan seperti perluasan skema asuransi sosial secara bertahap, pengenalan aturan khusus bagi para pekerja di sektor perekonomian informal, penyediaan pensiun sosial non-kontributif, pengembangan program-program transfer tunai bersyarat atau tanpa syarat yang mengombinasikan pembayaran tunjangan dengan insentif untuk skema jaminan pendidikan lanjutan dan kesehatan, serta pekerjaan.
96. Kombinasi instrumen kebijakan yang tepat diterapkan untuk karakteristik serta kebutuhan khusus kelompok-kelompok yang akan dicakup, termasuk secara nasional. Yang patut dicatat, perekonomian informal sangatlah heterogen, terutama tingkat formalisasinya, status pekerjaan, pendapatan, luasnya perlindungan, serta kemampuan membayar kelompok-kelompok kerja yang berbeda.
97. Secara umum, jaminan sosial di sektor perekonomian informal dapat dimulai dari elemen-elemen dasar berikut ini:
 - ♦ Akses terhadap layanan kesehatan dasar melalui sistem nasional yang pluralistis yang terdiri dari komponen publik yang dibiayai pajak, asuransi sosial dan swasta serta komponen-komponen berbasis masyarakat.
 - ♦ Sistem tunjangan keluarga yang memfasilitasi kehadiran anak-anak di sekolah.
 - ♦ Sistem program-program transfer tunai dasar yang ditargetkan menyediakan jaminan penghasilan untuk masyarakat dari kelompok usia aktif, yakni bantuan sosial yang terkait dengan program-program pekerjaan publik dan kebijakan pasar tenaga kerja yang serupa (misalnya tunai untuk program-program pekerjaan).
 - ♦ Sistem pensiun universal dasar untuk kaum tua, penyandang cacat dan korban yang selamat saat bertugas untuk membiayai semua anggota keluarganya.³⁹

Tunjangan-tunjangan utama ini dapat dianggap sebagai jaminan sosial. Promosi jaminan ini merupakan salah satu inti dari kampanye global ILO. Tentu saja, di tahap-tahap awal pengembangan fiskal untuk transfer sosial lebih terbatas dari tahap-tahap selanjutnya, sehingga pengenalan tunjangan jaminan sosial harus diatur sesuai skala

37 ILO: *Social Security: a new consensus*, Jenewa, 2001, halaman 2.

38 Ibid, halaman 4.

39 Departemen Jaminan Sosial ILO: *Social Security for All: investing in global social and economic development. A consultation*, Persoalan tentang Perlindungan Sosial, Kertas Kerja Diskusi No. 16, Jenewa, 2006.

prioritasnya. Namun, kalkulasi aktual ILO memperlihatkan, pada 12 negara yang sedang berkembang beberapa bentuk jaminan sosial mampu dibiayai negara. Dampak dari paket tunjangan jaminan sosial dasar terhadap pengurangan kemiskinan boleh jadi sangat dramatis. Analisa distribusional ILO memperlihatkan bahwa kombinasi tunjangan tunai yang sederhana untuk anak-anak dan pensiun sederhana, yang dapat berupa paket tunjangan di tingkat awal untuk negara-negara yang lebih miskin, mampu mengurangi jumlah masyarakat miskin hingga sekitar 40 persen—boleh dibilang ini merupakan kontribusi besar terhadap pencapaian MDG di beberapa negara Afrika.

98. Beberapa contoh kebijakan dan praktik untuk memperluas perlindungan jaminan sosial akan disajikan, khususnya dua pendekatan yang berbeda untuk memperluas perlindungan kesehatan sosial di sektor perekonomian informal (Ghana dan Thailand), pengalaman dalam mencakup pekerjaan wiraswastawan (Argentina, Chile, Uruguay) dan menyediakan perlindungan jaminan sosial minimal untuk semua pekerja di sektor perekonomian informal (India).
99. Presentasi pertama terkait dengan pengalaman Ghana dan Thailand dalam meningkatkan akses ke layanan kesehatan untuk para pekerja di sektor perekonomian informal dan keluarganya. Contoh ini memberikan gambaran tentang rendahnya akses terhadap layanan kesehatan, termasuk menyajikan opsi global untuk meningkatkan akses.
100. Pada faktanya, cara mengatasi kemiskinan dan akses masyarakat miskin terhadap layanan kesehatan tetap menjadi tantangan besar di negara-negara yang sedang berkembang. Pelaku perekonomian informal di Negara-negara yang sedang berkembang biasanya terdiri atas mereka yang hidup dalam kemiskinan, rentan dan kurang aman akibat terbatasnya mekanisme keuangan nasional untuk menjangkau pekerja. Sebagai akibatnya, para pekerja di sektor perekonomian informal dan keluarganya, tidak dicakup terhadap risiko-risiko yang terkait dengan penyakit, beban keuangan dan biaya bencana akibat sakit. Strategi ILO tentang rasionalisasi mekanisme keuangan pluralistik mengusulkan perluasan sarana pendanaan layanan kesehatan, dan bukan menciptakan struktur-struktur baru untuk mencapai akses universal. Hal ini ditunjukkan oleh Ghana dan Thailand melalui pemakaian berbagai skema untuk meningkatkan akses masyarakat terhadap layanan kesehatan.
101. Di awal 90-an, The Mutual Health Insurance Organizations didirikan di Ghana. Pada awalnya organisasi ini menyediakan perlindungan keuangan dan akses terhadap layanan kesehatan bagi masyarakat miskin. Undang-undang nasional Ghana tentang Asuransi Kesehatan disetujui 2003, dan dioperasikan 2004. Ini merupakan sistem asuransi kesehatan nasional terdesentralisir yang mencakup berbagai skema asuransi kesehatan, termasuk sebagian besar Skema Asuransi Kesehatan Bersama yang sebelumnya bersifat independen. Premi masyarakat miskin diberi subsidi. Keefektifan perlindungan penduduk saat ini mencapai 40 persen dan angka ini diperkirakan akan meningkat lebih jauh.
102. Thailand melaksanakan program "30 Bhat Scheme" pada 2001. Ini adalah skema yang membantu mereka yang tidak dilindungi oleh skema Jaminan Sosial Asuransi Kesehatan (skema SSO) atau Skema Tunjangan Kesehatan Pegawai Negeri (CSMBS). Dalam skema ini, misalnya, seorang anggota membayar pembayaran minimal sebesar 30 Baht untuk setiap kunjungan pasien rawat jalan atau masuk rumah sakit. Pembayaran bersama ini kini tengah dikaji. Contoh Thailand ini memperlihatkan bahwa akses universal terhadap layanan kesehatan dapat dilaksanakan dalam konteks negara yang sedang berkembang.

103. Evaluasi terhadap berbagai strategi yang digunakan negara-negara ini termasuk pelajaran yang dapat dipelajari dari pengalaman negara-negara lain yang sedang berkembang, juga makin ditingkatkan.
104. Terkait tentang wirausahawan dan perlindungan jaminan sosial, contoh yang disajikan ini akan difokuskan pada pengalaman tiga negara Amerika Latin: Argentina, Chile dan Uruguay. Negara-negara ini secara historis memperlihatkan kesamaan dalam pengembangan skema-skema jaminan sosial dan kondisi pasar tenaga kerjanya, namun perbedaan penting juga diterapkan pada wirausahawan dan aturan tentang perlindungan sosial. Wirausahawan merupakan bagian besar dari total pekerjaan di Amerika Latin. Sebagian besar wirausahawan biasanya kurang memiliki kondisi pekerjaan yang layak, terutama akses terhadap perlindungan jaminan sosial. Walaupun negara-negara di selatan memperlihatkan jumlah wiraswasta terendah, namun ia masih menjadi bagian penting dari total pekerjaan yang ada. Dengan kata lain, strategi apa pun untuk memperluas perlindungan jaminan sosial harus mencakup kebijakan-kebijakan dan instrumen untuk wiraswastawan.
105. Di Argentina, Chile dan Uruguay, wirausahawan menjadi bagian yang cukup besar dari lapangan pekerjaan, yaitu sekitar 25 persen. Sebagian besar pekerja yang tidak dilindungi adalah wirausahawan. Wirausaha merupakan bagian terbesar dari pekerjaan informal. Ketiga negara ini kini tengah mengembangkan kebijakan-kebijakan publik untuk meningkatkan perlindungan jaminan sosial dan mengurangi pekerjaan yang tidak layak.
106. Walau terjadi pengaruh serupa di ketiga negara ini, namun mereka mencoba beberapa strategi berbeda dalam menyediakan perlindungan yang lebih baik. Wirausaha bersifat heterogen dan sulit menemukan satu jenis jaminan sosial yang cocok untuk semua. Tidak jelas apakah semua wirausahawan harus diberi mandat. Yang pasti ada beberapa perbedaan penting dalam kapasitas kontribusi. Selain itu jenis jaminan sosial untuk wirausahawan punya dampak penting terhadap informalitas. Argentina dan Uruguay telah melaksanakan "skema sederhana" untuk wirausahawan dengan hasil berbeda dan kontroversial dalam perlindungan jaminan sosial. Strategi utama ini diikuti oleh Argentina dan Uruguay dengan meningkatkan perlindungan jaminan sosial melalui "Monotributo" (pajak tunggal). Chile kini tengah melakukan reformasi pensiun dan memperkenalkan perlindungan wajib wirausahawan secara berkala, serta satu sistem dasar jaminan penghasilan usia tua untuk masyarakat miskin yang tidak terlindungi.
107. Tentang perluasan perlindungan jaminan sosial minimal untuk semua pekerja di sektor perekonomian informal, kasus India akan disajikan. The National Common Minimum Programme (NCMP) dari The United Progressive Alliance (UPA) yang dibentuk setelah pemilihan umum April-Mei 2004 diumumkan 27 Mei 2004. Program ini mengatur tentang orientasi kebijakan utama yang diterapkan untuk meningkatkan pembangunan yang berkesinambungan di India. Dengan semangat Aliansi, program ini disebutkan dalam mukadimahnya untuk kesejahteraan petani, pekerja pertanian dan bagian-bagian yang lebih lemah di tengah masyarakat dan menyatakan secara tegas komitmen untuk memastikan, melalui jaminan sosial, asuransi kesehatan dan skema-skema lain, kesejahteraan dan kesehatan semua pekerja, terutama di sektor yang tidak terorganisir yang kini merupakan 94 persen tenaga kerja.

108. Pada September 2007, Pemerintah India mengeluarkan rencana untuk memenuhi komitmen menyediakan jaminan sosial bagi para pekerja di sektor perekonomian informal. Dengan menargetkan pertama bagi masyarakat yang berada di bawah garis kemiskinan, skema asuransi kesehatan diluncurkan secara bertahap hingga mencapai 60 juta pekerja (300 juta bila dijumlahkan dengan anggota keluarganya) selama lima tahun mendatang. Walaupun memperoleh keuntungan dari bantuan teknis dan keuangan dari pemerintah pusat, setiap pemerintah daerah diberi tanggung jawab utama untuk menyusun rencana dan melaksanakan skemanya sendiri. Di samping itu, rencana jaminan sosial baru ini menyediakan pensiun usia tua bagi semua warga negara yang berusia di atas 65 tahun, hidup di bawah garis kemiskinan, serta perlindungan jiwa dan kecacatan bagi setiap kepala keluarga miskin.

Strategi-strategi terpadu di tingkat lokal

109. Secara potensial, strategi pembangunan lokal yang terpadu merupakan strategi yang paling menjanjikan bagi pendekatan yang komprehensif dan serbaguna yang memungkinkan adanya peralihan ke formalitas. Struktur-struktur pemerintah daerah yang terdesentralisasi di daerah pedesaan dan perkotaan menyediakan dasar yang menguntungkan untuk mengumpulkan dimensi sosial dan ekonomi dari perekonomian informal—yang menghubungkan dimensi-dimensi makro ekonomi dengan intervensi level mikro, pasokan, permintaan, akses terhadap lahan dengan akses ke layanan dan pasar.
110. Unit-unit tata pemerintahan yang baik di tingkat kota dan desa terdiri dari level pertama partisipasi para pekerja di sektor perekonomian informal dan pengusaha di berbagai aspek kehidupan mereka di daerah pedesaan dan perkotaan. Pilihan industri lokal yang diprioritaskan untuk dipromosikan, pilihan pengembangan prasarana, pelaksanaan layanan kesehatan untuk para pekerja yang sakit atau mengalami kecelakaan, penerbitan izin operasi, keputusan tentang investasi di bidang pendidikan, pelatihan kejuruan, kesehatan dan perumahan, sering diambil di tingkat lokal, terutama di negara-negara di mana tata pemerintahan terdesentralisir dan kekuasaan diserahkan kepadanya.
111. Permintaan akan demokratisasi proses-proses politik juga berdampak besar dalam menciptakan sarana sebagai representasi lokal dalam merencanakan dan membuat kebijakan. Desentralisasi bisa dilakukan secara formal, diikuti dengan restrukturisasi legislatif, administratif dan keuangan, atau dengan cara bertahap di mana fungsi-fungsi tertentu dilakukan bersama. Yang pasti harus ada kesepakatan secara luas di mana tata pemerintahan administratif di tingkat lokal dapat menyusun kebijakan, program dan layanan yang dapat memenuhi kebutuhan lokal secara lebih baik. Sedangkan unit-unit tata pemerintahan lokal menyajikan level intervensi strategis. Sebetulnya di sinilah masih dijumpai celah kapasitas yang besar. Para konstituen lokal biasanya diatur secara lemah dan sektor-sektor yang rentan kurang terwakili.
112. Beberapa pendekatan dimaksudkan untuk mengembangkan kapasitas tata pemerintahan lokal dan mendukung promosi pekerjaan yang layak. Pendekatan-pendekatan yang melibatkan banyak komponen ini pada akhirnya sanggup menciptakan lingkungan yang kondusif untuk desentralisasi, tata pemerintahan, melembagakan partisipasi dan dialog melalui mekanisme konsultatif, sehingga mendorong integrasi ekonomi dan pengembangan bisnis informal dan lokal, memperkuat organisasi-organisasi berbasis anggota dan memberikan layanan kepada masyarakat setempat.

113. Dalam pemberian layanan secara efektif, kemitraan antara sektor publik dengan swasta dapat menjadi faktor penting untuk mencapai prestasi yang baik. Di Kamboja, kemitraan swasta-publik dalam mengelola unit-unit kesehatan lokal telah menjadi faktor penting dalam meningkatkan mutu layanan kesehatan di desa-desa miskin dan terpencil. Di Uganda, pengelolaan pasar publik dialihkan dari pemerintah kota ke sebuah koalisi pengelolaan bersama yang terdiri dari pemerintah kota yang bertugas untuk menetapkan peraturan-peraturan pemberian layanan; sebuah dewan lokal yang bertugas untuk memantau pengumpulan pendapatan dan pemberian layanan; sebuah perusahaan swasta yang bertugas mengumpulkan denda dan memberikan layanan dasar seperti air, listrik dan sanitasi; serta beberapa vendor yang bertugas memelihara keamanan dan penyelesaian perselisihan antar vendor. Kemitraan serupa juga dilaksanakan dalam pengumpulan limbah, peningkatan prasarana masyarakat dan kebersihan jalan dengan hasil-hasil yang positif, tidak saja dalam pemberian layanan, tapi dalam memperdalam dialog antara pemerintah daerah dengan asosiasi lokal.
114. Banyak unit informal yang sebenarnya berbasis pada penyelesaian informal. Program-program untuk meningkatkan penyelesaian informal, termasuk skema peningkatan perkampungan miskin di pusat-pusat perkotaan yang berkembang serta penyediaan prasarana dasar untuk daerah pedesaan, biasanya dianggap sebagai upaya secara simultan untuk meningkatkan taraf kehidupan dan kondisi kerja para pekerja di sektor perekonomian informal. Pemerintah kota juga dapat meningkatkan pajak dan menggunakan penghasilan di tingkat lokal, mempromosikan lingkungan peraturan yang lebih masuk akal, termasuk tentang peraturan zona, pendirian UKM, kontrak publik dan prosedur tender serta mendorong kemitraan swasta/publik. Inisiatif-inisiatif lokal ini dapat memfasilitasi penciptaan lapangan kerja lokal terutama untuk para remaja dan perempuan yang kurang beruntung dan mendorong metode-metode yang menyerap tenaga kerja untuk memberikan barang dan jasa.
115. Walaupun strategi-strategi di tingkat lokal dapat memainkan peranan penting dalam peralihan ke formalitas, namun potensi ini tidak selalu dapat digali secara penuh. Evaluasi yang lebih mendalam tentang praktik-praktik yang baik diperlukan untuk menyusun pelajaran atas strategi-strategi sukses yang dapat membantu peralihan ke formalitas dan mempromosikan pekerjaan yang layak melalui tata pemerintahan lokal dan pembangunan lokal.
116. Di Ghana, di tingkat makro, Kertas Kerja tentang Strategi Pengurangan Kemiskinan (PRSP)—yaitu GPRS II 2006-2007—ditekankan pada pentingnya penciptaan lapangan kerja untuk mengurangi kemiskinan dan secara khusus menangani perekonomian informal. Ia mencerminkan pengakuan yang semakin besar bahwa pengembangan sektor swasta perlu mencakup perusahaan mikro dan kecil dalam perekonomian informal yang merupakan 95 persen dari perusahaan swasta di Ghana. Tindakan-tindakannya termasuk promosi kewirausahaan dan praktik bisnis yang baik seperti pembukuan dan perbankan, memperkuat kemampuan teknologi dan akses yang lebih baik ke layanan kredit. Instrumen kebijakan yang menghubungkan kebijakan makro dengan tata pemerintahan lokal dari perspektif pekerjaan yang layak telah dirancang dan diuji di dua distrik pedesaan percontohan di kawasan tengah Ghana. Di kedua distrik ini, sebuah forum didirikan terdiri dari beberapa lembaga publik dan bisnis kecil, untuk berunding dan menyusun strategi-strategi pembangunan lokal. Forum yang disebut The District Assembly Sub-Committees on Productive dan Gainful Employment (SPGE) merupakan badan yang diberi mandat

berdasarkan peraturan pemerintah daerah. Melalui dialog yang dilakukan di forum ini, beberapa asosiasi bisnis kecil dapat memengaruhi peraturan pajak lokal dan menerima bantuan teknis untuk mengembangkan industri-industri lokal tertentu, seperti industri pemrosesan minyak sawit.

117. Sub-komite sah dari The District Assembly for Productive dan Gainful Employment ini telah menyusun dan sedang melaksanakan rencana pengembangan ekonomi lokal yang dapat membantu ratusan perusahaan kecil untuk meningkatkan dan memperluas bisnisnya. Jumlah perempuan mencapai lebih dari sepertiga penerima bantuan dan para penyandang cacat pun terwakili dengan baik. Pelaksanaan hak-hak ini juga menghasilkan pengembangan yang signifikan. Kemitraan antara sektor swasta dan sektor publik memungkinkan mereka menghilangkan hambatan-hambatan terhadap pertumbuhan dan peningkatan yang tidak dapat diatasi oleh pemerintah daerah, termasuk perusahaan. Sub-komite ini telah membuat inventarisasi atas semua perusahaan skala menengah (UKM) dan mendorong mereka yang belum bergabung dalam asosiasi untuk berorganisasi. Mereka juga membantu memperluas perlindungan sosial kepada perekonomian informal dengan menghubungkan UKM ke skema asuransi kesehatan nasional yang baru dan/atau dana pensiun. Kedua sub-komite ini telah memprakarsai "serikat simpan pinjam dan pekerjaan yang layak" yang mempunyai sekitar 3.000 anggota yang mampu mendorong stabilitas ekonomi serta memobilisasi modal investasi.
118. Suara, organisasi dan dialog sosial lokal juga telah melakukan peningkatan dalam tata pemerintahan, penyelesaian konflik dan anggaran pemerintah daerah. Dana pemerintah daerah semakin banyak dialokasikan untuk rencana-rencana yang disepakati oleh sub-komisi. Pajak lokal untuk UKM ditentukan dan dikumpulkan bekerja sama dengan asosiasi usaha kecil, sehingga dapat meningkatkan penghasilan secara signifikan, tanpa mengancam perusahaan. Serikat pekerja dan Asosiasi Pengusaha Ghana juga mendukung pendekatan serta menyediakan beberapa metodologi dan sarana yang dikembangkan oleh program ini. Inisiatif ini pertama kali diperkenalkan oleh ILO melalui Program Percontohan Pekerjaan yang Layak. Inisiatif ini kini didukung oleh Departemen Pembangunan Internasional Inggris Raya (DFID) dan bekerjasama dengan Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) Jerman. Saat ini tengah dicoba untuk mengembangkan skema percontohan pada distrik-distrik lain.
119. Di Afrika Selatan, The Durban Metropolitan Council telah membuat berbagai kebijakan untuk membantu para pekerja di sektor perekonomian informal dan para pelaku lainnya. Inisiatif-inisiatif ini termasuk: pengembangan kapasitas dari organisasi-organisasi perekonomian informal; dialog teratur dengan perwakilan mereka tentang kebijakan; zona penjualan secara sah; sistem perizinan dengan insentif seperti pelatihan; bantuan untuk para pekerja rumahan melalui tarif diferensial dan tarif air untuk masyarakat miskin, pembangunan prasarana, akses pasar dan bantuan usaha. Dewan ini juga telah menyediakan bantuan secara signifikan untuk sektor-sektor tertentu dalam perekonomian informal. Salah satu contoh yang baik adalah sektor pengobatan tradisional. Untuk membantu industri informal yang menguntungkan ini, Durban telah menyediakan bangunan pasar yang dilengkapi dengan prasarana, rencana proses, pelatihan tentang teknik-teknik pemanen yang berkelanjutan serta beberapa kebun bibit di pabrik. Dewan juga menanamkan modalnya di bidang penelitian dan pengembangan serta bantuan pemasaran untuk menarik minat para pembeli nasional dan global.

120. Di Filipina, Naga City, telah berhasil mentransformasikan diri dari sebuah kota yang suram menjadi salah satu kota dengan prestasi terbaik di Asia—diakui melalui beberapa penghargaan regional. Naga City punya beberapa kebijakan untuk mempromosikan investasi, mengembangkan perusahaan, melindungi pekerja dan menciptakan lapangan kerja—dengan cara menunjukkan bagaimana sebuah kota dapat mengembangkan serangkaian kebijakan yang komprehensif tentang pekerjaan dan perlindungan. Mereka pun merancang dan melaksanakan strateginya melalui kemitraan yang sangat kuat dengan para konstituennya melalui Dewan Pembangunan Kota, yang dibantu oleh sebuah “peraturan pemberdayaan”. Mereka mampu menegaskan komitmen pemerintah kota untuk berbagi tanggung jawab dengan kelompok-kelompok terorganisir lainnya. Peraturan ini menciptakan Dewan Masyarakat Naga City yang terdiri lebih dari 100 organisasi yang mewakili 13 sektor, termasuk bisnis, tenaga kerja, masyarakat miskin perkotaan, perempuan, para penyandang cacat dan kalangan remaja. Bagaimana cara Naga City menciptakan kebijakan-kebijakan yang komprehensif serta kemitraan aktif yang mengarah pada kebijakan-kebijakan yang lebih efektif dan budaya tata kelola baru diuraikan dalam presentasi tersebut.

V. Langkah maju

121. Kajian sebelumnya memperlihatkan terdapat kepentingan dan tindakan yang jelas dari para pembuat kebijakan, mitra sosial, praktisi pembangunan, kalangan akademisi serta peneliti, dalam negara industri dan negara-negara yang sedang berkembang, akan inovasi kebijakan dalam pendekatan efektif yang dapat mengekang penyebaran informalitas. Praktik-praktik yang baik dan pendekatan praktis juga muncul di berbagai sektor. Di samping inisiatif negara, perdebatan kebijakan tentang informalitas dan upaya untuk melepaskan diri dari informalitas telah menjadi fokus utama dari inisiatif-inisiatif baru oleh organisasi-organisasi internasional dan regional dan kemitraan global yang baru muncul.⁴⁰
122. Lima tahun telah berlalu, kerangka kerja yang lebih luas yang diusulkan Resolusi Konferensi ILO tahun 2002 yang mencakup wiraswasta, pekerjaan berupah dan unit ekonomi telah terbukti paling relevan untuk menangkap realita di lapangan.
123. Kajian sebelumnya juga memperlihatkan bahwa Agenda Pekerjaan yang Layak menyediakan skema terpadu dan komprehensif tentang tindakan yang dapat diterapkan pada berbagai situasi dan konteks yang berbeda, termasuk untuk mengembangkan pasar tenaga kerja secara cepat. ILO telah menindak-lanjuti Resolusi ini dan membantu pengoperasiannya dengan mengarusutamakan pekerjaan tentang perekonomian informal ke dalam program-program globalnya. ILO juga telah mengembangkan selama bertahun-tahun, kekayaan pengetahuan, pengalaman, sarana dan strategi-strategi dalam membantu bidang-bidang kebijakan yang dikaji dalam kertas kerja ini.⁴¹ Sejak 2006, ILO telah melakukan upaya melalui inisiatif In-Focus tentang perekonomian informal, dengan menyinergikan tindakan dan mengembangkan kemitraan.⁴²
124. Telah tiba waktunya untuk memperluas kemitraan ini, memobilisir sumber daya dan menjaga momentum komitmen politik dengan fokus utama pada bidang-bidang berikut ini:
 - ♦ Membantu aksi-aksi di tiap Negara. Perekonomian informal sedang muncul sebagai prioritas yang jelas dalam agenda-agenda nasional termasuk Program Nasional tentang Pekerjaan yang Layak. Partisipasi perekonomian informal menjadi kunci pembangunan nasional, termasuk untuk strategi pertumbuhan ekonomi. Program ini sangat terkait dengan agenda pengurangan kemiskinan, dengan pendekatan-pendekatan berbasis hak untuk pengembangan, dengan lingkungan yang kondusif dalam menghadapi globalisasi. Praktik-praktik yang baik masih dikembangkan melalui kerangka kerja proyek percontohan dengan pendanaan jangka pendek. Peningkatan dan replikasi untuk mengarusutamakan kebijakan-kebijakan dan program-program adalah skala berikutnya yang dapat dicapai. Di samping itu, tindakan terpadu di antara tujuan-tujuan pekerjaan yang layak perlu didorong dan didukung. Memobilisasi sumber daya dan memperkuat kemitraan, terutama dalam konteks kemitraan ILO/UNDP dan program "ONE UN" dapat meningkatkan cakupan kegiatan-kegiatan yang saat ini masih berjalan.

40 Contoh-contoh ini adalah program penelitian terbaru yang diluncurkan Bank Dunia tentang pekerjaan yang baik, dan pekerjaan yang buruk; inisiatif Uni Afrika tentang perekonomian informal. Contoh penting lainnya adalah Komisi Pemberdayaan Hukum Masyarakat Miskin, yang didirikan pada 2006 dan diketuai Madeleine Albright dan Hernando de Soto.

41 Lihat Database Sumber Daya Perekonomian Informal di <http://www.ilo.org/dyn/dwresources/dwbrowse.home>

42 Diluncurkan oleh Direktur Jenderal ILO tahun 2006, The In-Focus Initiative on the Informal Economy dikelola bersama oleh Sektor Pekerjaan dan Perlindungan Sosial dengan kontribusi dari unit teknis dan lapangan. Elemen utama inisiatif ini diuraikan dalam lampiran.

- ♦ Identifikasi sistematis, dokumentasi dan berbagi praktik-praktik yang baik. Proses yang diprakarsai dalam mempersiapkan simposium ini perlu dilanjutkan melalui kemitraan nasional, regional dan inter-regional. Sarana yang efektif untuk berbagi pengalaman dan membangun pengetahuan perlu dilanjutkan. Jaringan pengetahuan tentang pekerjaan layak yang saat ini sedang digali di Asia dan Afrika telah mengidentifikasi perekonomian informal sebagai salah satu subyek penting. Sarana untuk mempertahankan pertukaran inter-regional juga perlu digali.
- ♦ Analisa empiris, penelitian dan kampanye advokasi tentang fitur-fitur penting dari perdebatan kebijakan, termasuk tentang lingkungan peraturan dan informalitas dari perspektif pekerjaan yang layak, definisi dan promosi mimbar sosial, tentang akar penyebab dan dinamika formalitas dan informalitas, serta tentang dimensi gender.
- ♦ Pemetaan dan pengukuran perekonomian informal dengan menerapkan metodologi-metodologi yang dapat dibandingkan. Mengikuti Resolusi tahun 2002, ILO telah mengembangkan kerangka kerja konseptual untuk pekerjaan di sektor perekonomian informal berdasarkan definisi statistik yang disepakati secara internasional yang membawa dua aspek informalisasi: pekerjaan di sektor informal dan pekerjaan informal⁴³ serta memberikan nasihat teknis dan pelatihan. Kedua aspek pekerjaan ini yakni pengembangan metodologi dan pengembangan kapasitas perlu dilanjutkan dan diperluas, untuk memetakan dan memantau secara lebih baik melalui data dan informasi yang dapat diandalkan.

43 Pekerjaan informal terdiri dari pekerja wiraswasta dan pengusaha di sektor perusahaan informal, pembantu keluarga pekerja, anggota koperasi produsen informal, pekerja yang mempunyai pekerjaan informal, dan pekerja wiraswasta yang terlibat dalam produksi barang-barang yang khusus untuk digunakan sendiri. Untuk diskusi lebih lanjut, lihat R. Hussmanns: Mengukur Perekonomian Informal: dari pekerjaan di sektor informal hingga pekerjaan informal, Departemen Kebijakan Integrasi dan Biro Pusat Statistik, Kertas Kerja 53, ILO, Jenewa, 2004.

Lampiran: Inisiatif In-Focus tentang Perekonomian Informal (IFI-IE)*

Fokus Prioritas	Output	Keterangan
1. Perkembangan pengetahuan dan berbagi pengetahuan 1.1 Analisa dan pemantauan mengubah pola dan kecenderungan dalam informalisasi tenaga kerja dan pasar tenaga kerja 1.2 Kajian tentang praktik yang baik • Pengalaman nasional • Fokus sektoral / pekerjaan	Hasil dan publikasi penelitian. Sistem pendekatan terpadu menurut sektor/pekerjaan.	• Penelitian dan analisa tentang dinamika formalitas dan informalitas di beberapa kawasan, pemantauan perubahan pola dan kecenderungan dalam konteks persaingan global dan produksi. • Pengumpulan praktik-praktek yang baik dari keempat tujuan strategis. • Jaringan dengan organisasi dan kelompok penelitian lain. • Diskusi dan pertukaran kebijakan.
2. Penilaian dan integrasi sarana ILO untuk membantu tujuan perekonomian informal di DWCP	Konsolidasi terpadu untuk laporan singkat tentang kebijakan dan paket sarana.	• Inventarisasi semua sarana ILO yang terkait dengan IE. • Penilaian tentang sarana yang ada serta integrasi ke dalam paket yang komprehensif. • Pengembangan/pemakaian sarana baru bila diperlukan. • Penyuluhan paket terpadu.
3. Bantuan untuk DWCP	• Laporan singkat tentang kebijakan. • Penerapan sarana. • Kegiatan kerja sama teknis.	• Bantuan untuk prioritas kebijakan IE di DWCP. • Mempromosikan pendekatan terpadu untuk peningkatan dan formalisasi. • Meningkatkan dan mengarusutamakan inisiatif-inisiatif yang ada. • Program negara (tergantung ketersediaan dana TC).
4. Dialog kebijakan	Simposium inter-regional tentang perekonomian informal: Transisi Menuju Formalisasi (27-29 November 2007)	• Diskusi tripartit tentang kebijakan dan praktik inovatif yang memfasilitasi peralihan ke formalitas. Hasil-hasil IFI-IE ini akan menyediakan materi latar untuk simposium ini.

Fokus Prioritas	Output	Keterangan
5. Organisasi dan tripartisme	Kajian tentang praktik yang baik.	• Dokumentasi dan penyuluhan tentang praktik-praktik yang baik oleh organisasi pengusaha dan pekerja, termasuk penanganan koperasi. • Analisa tentang peran dan luasnya dialog tripartit serta tripartisme dalam perekonomian informal.
6. Pengukuran dan pengumpulan data	Gambaran statistik terbaru.	• Memperbarui publikasi ILO tahun 2002, Laki-laki dan Perempuan dalam Perekonomian Informal: Gambaran Statistik Lengkap dengan Data Nasional yang Baru. • Laporan singkat tentang berbagai metodologi untuk memperkirakan tingkat perekonomian informal. • Kuesioner survei untuk menilai kurangnya pekerjaan yang layak.