



Organisasi
Perburuhan
Internasional

Keterbatasan Pembuatan Kebijakan Ekonomi Informal di Indonesia

Pelajaran Dekade Ini



DEKADE
KERJA LAYAK
ASIA 2006
2015

**Keterbatasan
Pembuatan Kebijakan
Ekonomi Informal
di Indonesia**

**Pelajaran
Dekade Ini**

Satish C. Mishra
Strategic Asia Indonesia

Laporan untuk ILO
Maret 2010

Hak Cipta © Organisasi Perburuhan Internasional 2010
Edisi Bahasa Indonesia, cetakan pertama, 2010

Publikasi-publikasi Kantor Perburuhan Internasional memperoleh hak cipta yang dilindung 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, or by email: pubdroit@ilo.org. International Labour Office 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.

Organisasi Perburuhan Internasional
Keterbatasan Pembuatan Kebijakan Ekonomi Informal di Indonesia: Pelajaran Dekade Ini
Jakarta, Kantor Perburuhan Internasional, 2010

ISBN 978-92-2-823951-5 (print)
978-92-2-823952-2 (web pdf)

Juga tersedia dalam bahasa Inggris: *"Constraints on Policy Making Towards the Informal Economy in Indonesia: Lessons of the Current Decade"* ISBN: 978-92-2-123951-2 (print); 978-92-2-123952-9 (web pdf) /International Labour Office, Geneva 2010

Katalog Data Publikasi ILO

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 tanggungjawab 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; atau Kantor ILO Jakarta, Menara Thamrin, Lantai 22, Jl. M.H. Thamrin Kav. 3, Jakarta 10250, Indonesia. Katalog atau daftar publikasi tersedia secara cuma-cuma dari alamat di atas, atau melalui email: pubvente@ilo.org

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

Dicetak di Indonesia
Editor: Taufik Muhamad

Kata Pengantar

Studi tentang **Hambatan atas Penyusunan Kebijakan Ekonomi Informal di Indonesia: Pembelajaran dari Dekade Ini** dilakukan sebagai bagian dari upaya untuk mengambil pelajaran atas kebijakan sejak goncangan sistematis yang dipicu oleh krisis 1997/98. Disamping memberikan ringkasan evaluasi atas kerangka kebijakan yang berlaku dalam mereduksi kerentanan pekerja informal menuju ketidakamanan ekonomi, termasuk menyoroti tantangan-tantangan yang ada dan berkembang terkait dengan perekonomian informal. Makalah ini memberikan panduan yang berguna untuk memonitor proses implementasi atas Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM) 2010-2014 terkait dengan perekonomian informal. Naskah makalah ini telah didiskusikan sebelumnya dalam seminar yang diselenggarakan pada bulan desember 2009 dan dihadiri perwakilan Pemerintah, Pekerja dan Pengusaha, LSM dan Universitas yang berperan aktif dalam memberikan masukan-masukan. Makalah ini telah memperoleh manfaat yang berarti dari pandangan dan isu-isu kebijakan yang diekspresikan selama seminar. Departemen Kebijakan Ketenagakerjaan, sektor Lapangan Kerja, ILO bersama ILO Jakarta memberikan dukungan teknis dan implementasi atas studi ini.

Studi ini menekankan kondisi ekonomi informal yang sangat beragam dan heterogen yang memunculkan debat atas definisi dan pengukuran, yang masing-masing tidak dapat menangkap secara menyeluruh aktor dan situasi yang ada dalam ekonomi informal. Hal ini boleh jadi akan menjadi hambatan bagi pemerintah untuk memiliki kebijakan perekonomian informal yang jelas, disebabkan tidak dimungkinkannya menentukan target kebijakan ketika fenomena dari isu-isu yang terkait tidak dapat diukur dan pengalaman kebijakan nyata tidak dapat dipelajari dari negara-negara lain.

Studi ini menyimpulkan bahwa kerangka kebijakan yang menyeluruh terkait dengan perekonomian informal tidak dapat ditemukan dan belum mendapat perhatian, dan memberikan perspektif atas lingkungan penyusunan kebijakan di Indonesia sejak jatuhnya regim Orde Baru Mei 1998. Sementara kebijakan-kebijakan ekonomi informal tidak diatur khusus, sejumlah inisiatif kebijakan telah diambil untuk, misalnya; penanggulangan kemiskinan, promosi lapangan kerja dan asuransi sosial serta reformasi regim kepabeanan. Beberapa elemen program yang dapat memfasilitasi transisi menuju formalitas. Pekerjaan lebih lanjut diperlukan untuk memastikan dan mengevaluasi implementasi kebijakan dan langkah kebijakan untuk penurunan insiden informalitas selamanya.

Jakarta, 20 September 2010

Azita Berar Awad

Director Employment Policy department
ILO Geneva

Peter van Rooij

Direktur
ILO Jakarta

Daftar Isi

Kata Pengantar	3
Daftar Isi	5
I. Ekonomi Informal sebagai Masalah Pembangunan	7
II. Ekonomi Informal dalam Konteks Indonesia	9
III. Halangan bagi pembuatan kebijakan pada ekonomi informal	15
- Sulitnya menyusun definisi dan pengukuran	15
- Dari ekonomi informal ke pekerjaan layak	25
III. Berurusan dengan ekonomi informal di Indonesia	29
- Absennya kebijakan yang menyeluruh akan ekonomi informal di Indonesia	29
- Indonesia di tahun 1997/98: kejutan finansial dan keruntuhan sistemik	31
- Desentralisasi dan proses pembuatan kebijakan	34
- Pertumbuhan, iklim investasi dan kebijakan pasar tenaga kerja	36
- Implikasi perumusan kebijakan bagi ekonomi informal: kasusnya sejauh ini	38
IV. Kesimpulan: Krisis Ekonomi, Globalisasi, dan Ekonomi Informal Indonesia	41
Lampiran	45
Referensi	51

I.

Ekonomi Informal sebagai Masalah Pembangunan

Perdebatan mengenai keberadaan sektor informal yang tidak pernah hilang, serta karakteristik dan kontribusi ekonominya, telah dimulai semenjak tahun 1960-an. Hal ini tidaklah aneh mengingat dominasi teori perekonomian ganda dan politik modernisasi pada tahun-tahun awal masa pasca kemerdekaan negara-negara dunia ketiga. Permasalahan utama yang dihadapi sektor pembangunan adalah bagaimana cara menggerakkan perekonomian agar keluar dari produktivitas, pertumbuhan, dan struktur pendapatan yang rendah, sebagaimana sering dijumpai pada sektor pertanian tradisional dan produksi artisan, menuju jalur pertumbuhan tinggi ekonomi industrial yang modern. Alih tenaga kerja secara berkesinambungan dari sektor tradisional ke modern merupakan bukti bahwa perkembangan terus berlangsung. Hal ini juga menjadi bukti bahwa pemerintahan pasca kolonial mampu melaksanakan tugasnya.

Namun kenyataan tak pernah semudah maupun semulus prakiraan teoretis. Sektor perkotaan seringkali menjadi lahan serapan bagi tenaga kerja yang berpindah dari daerah pinggiran menuju daerah perkotaan, sementara gaji dan produktivitas sektor pertanian tidak mampu naik mengikuti permintaan yang semakin meningkat, padahal ketersediaan tenaga kerja terus menurun. Di saat yang sama, perekonomian kota seringkali terbukti menjadi wadah yang memprihatinkan bagi para migran baru yang berbaris menunggu kesempatan masuk ke ekonomi industri. Pada kenyatannya, perekonomian tidaklah bergerak secara konstan dari yang tradisional menuju yang modern, dari daerah pinggiran menuju perkotaan, ataupun dari jalur pertumbuhan rendah menuju jalur pertumbuhan tinggi. Kesimpulan yang dapat diambil dari model perekonomian ganda yang muncul belakangan adalah sebagai berikut: cara paling efektif untuk mendorong perkembangan kota kecil dan persediaan tenaga kerja di daerah pinggiran adalah untuk langsung menangani sumber permasalahan yang ada. Hal ini dapat dilakukan dengan cara menekan turun urbanisasi melalui penyediaan lowongan kerja di daerah pinggiran dan meningkatkan produktivitas sektor pertanian melalui teknologi baru yang diberikan kepada komunitas petani melalui jasa ekstensifikasi skala besar.

Kerumitan transformasi teknologi dan budaya masyarakat tradisional dan bertahannya bentuk produksi tradisional di kebanyakan negara berkembang secara tak terhindarkan menjadi daya tarik tersendiri, sehingga tumbuhlah ketertarikan yang besar akan struktur dan sifat sektor-sektor ini. Tradisi yang terus dipertahankan telah menjadi subjek kajian teoretis yang sama menariknya dengan dinamika transformasi. Sektor informal seringkali dijabarkan sebagai apa yang "tersisa" jika total pekerjaan (*employment*) dan keluaran (*output*) dari sektor formal dikeluarkan dari total pekerjaan (*employment*) secara keseluruhan dan Produksi Domestik Bruto (*Gross Domestic Product/GDP*). Ini membuat kajian mengenai sektor informal tersebut menjadi suatu studi tersendiri.

Telah banyak upaya statistik dan perecahan teoretis dilakukan dalam kajian mengenai pekerjaan (*employment*) dan perusahaan informal selama empat dekade terakhir. Bahkan penamaan ulang istilah 'sektor' informal menjadi 'ekonomi' informal merupakan bukti meningkatnya ketertarikan akan cara kerja ekonomi non-formal. Dahulu, banyak orang memprediksikan bahwa ekonomi informal akan segera mati seiring dengan terjadinya pertumbuhan ekonomi yang semakin stabil dan tinggi. Namun pada kenyataannya, perekonomian ini tidak juga menghilang, dan malahan semakin meluas, membesar, dan menjadi bagian tak terpisahkan dalam ranah politik dan ekonomi. Kini para pembuat kebijakan terus-menerus mencari cara untuk menangani area kegiatan-kegiatan perekonomian yang cakupannya sangat besar ini.

Demokrasi dan globalisasi hanya menambah lebih banyak lapisan kerumitan pada area kebijakan ini yang dari awalnya memang sudah sulit. Demokrasi memberikan ruang bicara bagi populasi mayoritas yang terperangkap dalam pekerjaan berpenghasilan kecil dan perusahaan skala mikro yang kurang ajeg. Demokrasi juga mengharuskan diberikannya perhatian atas permintaan dan keinginan dari suara mayoritas. Transformasi ekonomi yang terhambat dan merebaknya kemiskinan jelaslah bukan merupakan formula kemenangan di kala pemilihan umum. Sementara itu, globalisasi hanya menguntungkan beberapa negara saja. Menglobalnya pasar modal, menurunnya biaya komunikasi dan transportasi, dan meroketnya perdagangan internasional cenderung meningkatkan kesejahteraan hanya bagi beberapa negara yang telah mencapai kemajuan teknologi yang tinggi dan memiliki letak geografis yang menguntungkan. Hanya segelintir negara tersebutlah yang dapat mengambil keuntungan dari percepatan pertumbuhan ekonomi global yang sedang terjadi.

Meningkatnya ketidaksetaraan aliran investasi lintas negara dan semakin tingginya ketidaksetaraan antara tenaga kerja terampil dan tidak terampil di negara-negara yang paling terintegrasi ke dalam pasar komoditas dan pasar saham global menambah rumit upaya pengentasan kemiskinan dan peningkatan taraf hidup bagi mereka yang terperangkap dalam sektor ekonomi informal. Dalam model perekonomian ganda yang paling sederhana, alih tenaga kerja dari perekonomian subsisten menuju sektor modern juga memiliki tendensi untuk mengurangi perbedaan gaji di antara kedua sektor tersebut. Sebagai contoh, alih tenaga kerja dari sektor pertanian ke sektor industri atau dari daerah pedesaan ke daerah perkotaan akan menaikkan gaji pada sektor awal, diakibatkan semakin ketatnya pasar tenaga kerja.

Pasar yang sangat terbuka dalam dunia yang menjadi semakin global tidak hanya menyediakan persediaan internasional berupa tenaga kerja migran, namun juga mengurangi kelenturan kebijakan pemerintahan negara berkembang dalam menentukan pilihan dan sasaran alokasi anggaran, dalam menentukan struktur pendapatan dan pajak serta dalam menetapkan aturan-aturan yang mengatur investasi asing langsung (*foreign direct investment*) dan transaksi pasar modal. Yang membuat keadaan menjadi lebih rumit lagi, area kebijakan telah disempitkan lebih jauh melalui melemahnya ideologi redistribusi yang menjadi landasan bagi redistribusi aset demi keadilan ekonomi. Reformasi lahan, nasionalisasi aset, dan porsi pajak yang sangat progresif sangatlah jarang menjadi bagian utama dalam landasan kebijakan pembangunan, walaupun filsafat yang sedemikian baru-baru ini tampak muncul kembali di beberapa negara Amerika Latin. Pemerintah seringkali terperangkap dalam kontradiksi atas pentingnya, di satu sisi, pengentasan kemiskinan dan penurunan kesenjangan sosial dan perbedaan pendapatan masyarakat, dan di sisi yang lain menyempitnya ruang gerak kebijakan dan menurunnya jumlah instrumen kebijakan. Fokus saat ini telah bergeser dari "pertumbuhan yang lebih cepat" menjadi "pertumbuhan yang lebih baik", dari kuantitas menjadi kualitas, dari kutub-kutub pertumbuhan yang terisolasi menjadi kemajuan ekonomi di seluruh pelosok daerah, dari dorongan besar menjadi serangkaian intervensi 'cerdas' di berbagai sisi.

II.

Ekonomi Informal dalam Konteks Indonesia

Meningkatnya kompleksitas pembuatan kebijakan dalam dunia yang, di satu sisi, semakin global, demokratis, dan terkadang sangat terdesentralisasi atau terlokalisasi dan, di sisi yang lain, mengalami penyempitan ruang penerapan kebijakan yang terjadi karena dorongan preferensi investor dan perjanjian dagang internasional telah memberi nyawa baru bagi penyelidikan atas penggunaan ekonomi informal dan atas kesejahteraan dari beragam lapangan kerja yang menjadi tumpuan hidup sebagian besar tenaga kerja yang terlibat di ekonomi informal. Konsekuensi alami dari meningkatnya ketertarikan akan ekonomi informal adalah diperolehnya pengertian yang lebih baik dari sebelumnya akan ukuran, struktur, macam, dan tipe kegiatan ekonomi informal di berbagai lokasi geografis. Diskusi mengenai data ekonomi informal Indonesia di Nazara (2010) menunjukkan bahwa, sebagaimana dijabarkan di bawah, cakupan survei dan definisi statistik survei mengenai ekonomi informal telah meluas secara bertahap sehingga kini mencakup beberapa kategori profesi mulai dari wirausahawan hingga bisnis kecil tanpa-lisensi dan pekerja kontrak sementara bagi perusahaan formal yang besar.

Sayangnya, respon pemerintah dalam bentuk kebijakan terhadap ekonomi informal cenderung kurang jelas dalam dimensi-dimensi terpentingnya. Dimensi-dimensi terpenting ini mencakup pengayaan kemampuan dan produktivitas, inkubasi kewirausahaan, pengentasan kemiskinan, dan pengurangan ketidakpastian ekonomi dan pendorongan alih tenaga kerja menuju keprofesional yang lebih berpenghasilan tinggi di sektor ekonomi formal. Yang juga sama pentingnya dengan hal di atas adalah untuk menentukan apakah dan sampai sejauh mana intervensi kebijakan dalam ekonomi informal harus dibedakan di setiap daerah, komunitas, dan kelompok penghasilan.

Intervensi kebijakan juga memberikan masalah baru seiring penerapannya. Penargetan kelas termiskin (*poorest of the poor*) memaksa dibangunnya klasifikasi administratif di dalam kelompok yang sudah sangat miskin. Masyarakat yang masuk kelas termiskin hari ini bisa jadi tidak masuk kelas yang sama esok hari jika tiba-tiba harga komoditas kebetulan sedang mendukung mereka, atau jika seorang sanak saudara menemukan pekerjaan di kota atau di pasar tenaga kerja internasional dan mengirimkan sebagian dari gajinya kepada keluarga di rumah, atau jika sang pencari nafkah jatuh sakit, atau jika usaha ekonomi harus tiba-tiba berhenti karena konflik penuh kekerasan. Menurunkan standar kesehatan dan keamanan di tempat kerja dapat berujung pada dibukanya usaha-usaha baru dengan standar yang rendah tersebut, yang dapat berakibat pada meningkatnya kematian atau cedera di tempat kerja sekaligus menurunnya

produktivitas. Pemberian subsidi pada para wirausaha yang sedang tumbuh dapat berujung pada tumbuhnya bisnis-bisnis yang kurang efektif dan menutup kesempatan akan alternatif program bantuan sosial lainnya.

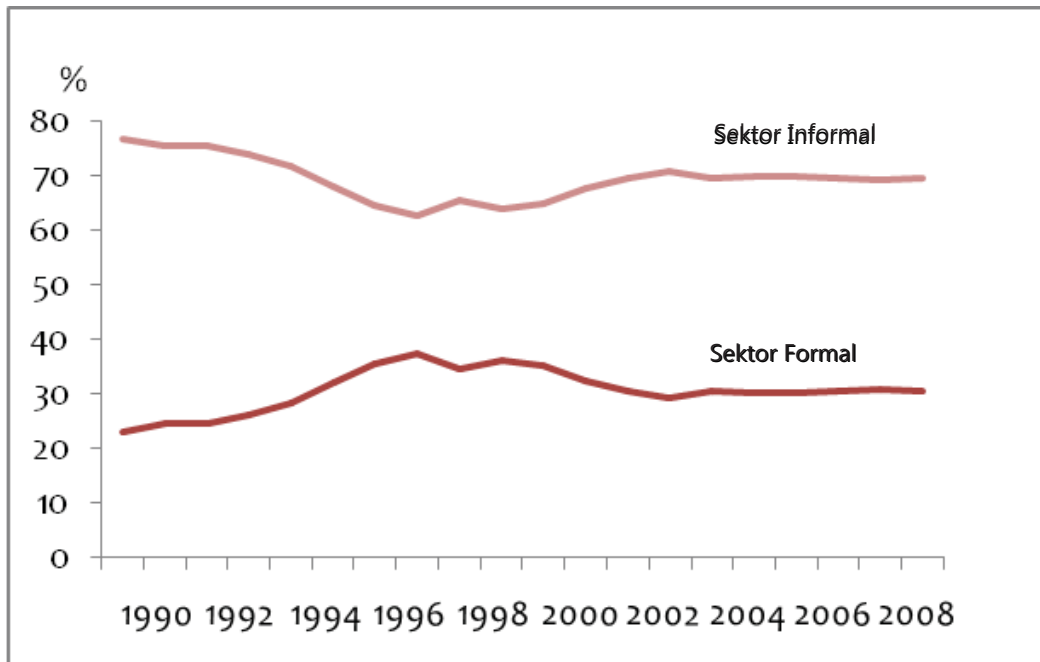
Hal ini tidak menghilangkan kebutuhan akan adanya tanggapan kebijakan terhadap segenap masalah dan kesulitan yang dihadapi pekerja, pelaku wirausaha dan pengangguran dalam ekonomi informal. Karena ekonomi informal memberikan kontribusi yang sangat besar terhadap total pekerjaan (*employment*) secara keseluruhan dan, dalam banyak kasus, terhadap total keluaran secara keseluruhan pula, absennya tanggapan kebijakan sama artinya dengan absennya kebijakan pembangunan secara keseluruhan. Pertanyaan yang lebih menarik lagi adalah apakah berat sosial dan ekonomis ekonomi informal yang sangat besar tersebut kemudian membutuhkan sebuah tanggapan yang “bercakupan raksasa” ataukah sudah cukup saja ditanggapi dengan sederet langkah-langkah kecil yang akan memperbaiki kesejahteraan mereka-mereka yang hidup dan bekerja dalam ekonomi informal. Dalam masa pendekatan kebijakan ‘holistik’ seperti ini, pilihan yang kedua dapat dikatakan ‘sedikit terlambat’ sementara sebuah ‘kebijakan bearsitektural raksasa’ terhadap ekonomi informal akan tampak kurang tegas bentuknya dan cenderung utopis.

Mungkin karena alasan-alasan inilah debat statistikal mengenai definisi dan ukuran ekonomi informal lebih banyak menimbulkan kontroversi daripada menghasilkan tanggapan kebijakan yang diinginkan terhadap keberadaan ekonomi informal yang tak kunjung hilang bahkan di dalam ekonomi-ekonomi pertumbuhan tinggi di negara-negara berkembang. Fokus kebijakan di ekonomi-ekonomi Macan Asia Tenggara hingga periode pertumbuhan tinggi yang berakhir pada krisis finansial Asia kebanyakan bertumpu bukan pada kebijakan terkait ekonomi informal melainkan pada pendekatan kebijakan yang disusun untuk mendorong dan menumbuhkan pertumbuhan ekonomi formal.

Dalam kasus Indonesia sebelum tahun 1997, pertumbuhan tinggi, nilai awal kesenjangan pendapatan yang rendah, dan penurunan konsisten terhadap persentase populasi di bawah garis kemiskinan membangun kepercayaan diri dalam pemerintah dan investor bahwa tanggapan kebijakan terhadap kegiatan sektor informal tidaklah terlalu dibutuhkan. Fundamental ekonomi makro dan pasar terbuka lebih menjadi pusat perhatian kebanyakan pembuat kebijakan. Keajaiban ekonomi yang terjadi di kuartal terakhir abad ke-20 di seantero ekonomi Asia Tenggara sepertinya menjanjikan akhir dari sektor informal, transisi pembangunan dalam skala yang begitu besar yang baru pertama kalinya dialami oleh dunia.

Pola kebijakan telah berubah drastis sejak tibanya Krisis Ekonomi dan Finansial Asia. Di banyak negara seperti di Indonesia, peralihan ke sektor informal adalah respon publik terhadap kejutan yang tak pernah terjadi sebelumnya. Keruntuhan bank dan industri-industri besar memaksa populasi pekerja mencari cara sendiri untuk terus bertahan hidup. Nilai tukar yang terhempas jatuh dan naiknya inflasi menurunkan daya beli masyarakat pada saat kepercayaan konsumen merupakan hal yang vital bagi kebangkitan ekonomi. Pemberian bantuan sosial secara konvensional, dalam bentuk subsidi pangan dan bahan bakar, terancam oleh syarat-syarat yang diajukan badan-badan internasional dan donor bilateral, ketidakstabilan politik, dan, pada kasus-kasus tertentu seperti Indonesia, terancam pula oleh kegagalan politik yang meninggalkan struktur administratif yang lemah yang mengalami kesulitan besar dalam usahanya untuk memperbaiki keruntuhan sistemik yang luar biasa besarnya.

Gambar 1. Proporsi sektor formal dan informal Indonesia, 1990-2009



Sumber: dikutip dari Nazara, *Informal Ekonomi di Indonesia: Ukuran, Komposisi dan Evolusi*, 2010.

Ketertarikan akan ekonomi informal Indonesia, seperti ditunjukkan Nazara (2010) telah dipicu juga oleh observasi bahwa tren ekonomi informal telah melalui perubahan signifikan sebelum dan setelah Krisis Ekonomi Asia. Gambar di atas cukup jelas. Sebelum Krisis Ekonomi Indonesia tampak mengikuti pola umum meningkatnya pekerjaan formal (*formal employment*) yang diiringi dengan turunnya proporsi tenaga kerja di sektor informal secara setara. Gambar setelah Krisis agak campuraduk. Di antara 1998 dan 2003 pekerjaan (*employment*) dalam sektor formal menurun sementara sektor informal meningkat; kebalikan dari pola sebelum krisis. Namun hal ini tidak mengejutkan, mengingat Indonesia mengalami salah satu kejatuhan produksi yang paling parah sepanjang sejarah pasca kemerdekaannya. Kejatuhan produksi (*output fall*) berpusat pada perbankan perkotaan, sektor manufaktur, dan sektor konstruksi. Seperti diprediksi, hasilnya adalah meningkatnya sektor informal dan jatuhnya bidang pekerjaan formal (*formal employment*)

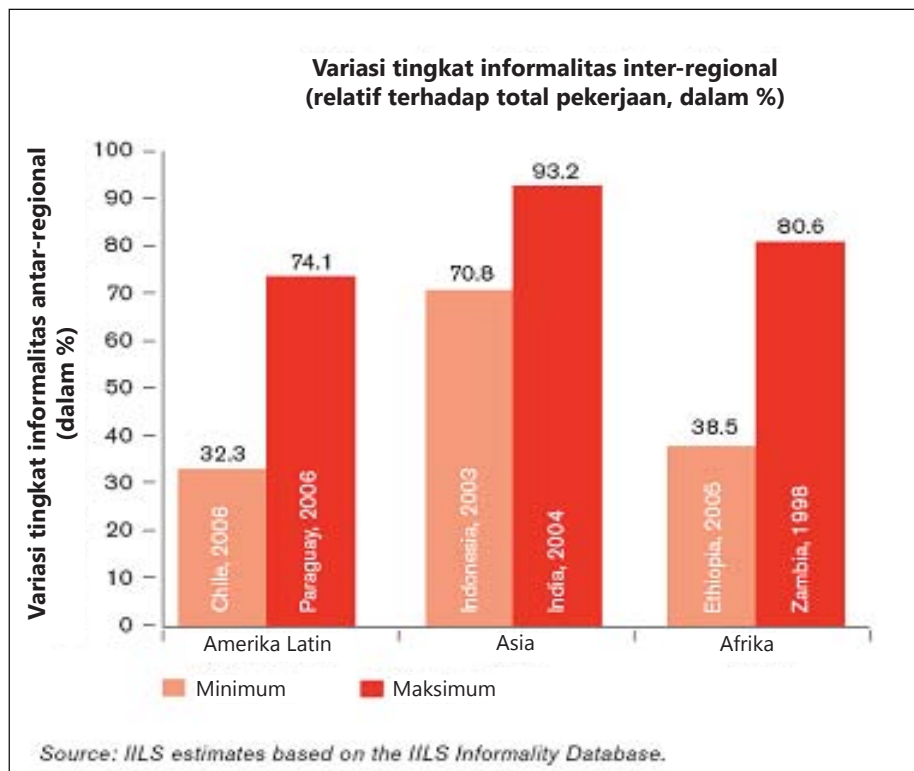
Data yang digunakan dalam analisis Nazara tidak menjelaskan apakah ada perbedaan logika di balik tren pekerjaan (*employment*) sektor formal dan informal setelah 2003, dibandingkan dengan apa yang terjadi pada masa sebelumnya. Tren pekerjaan 2003-2008 menunjukkan kenaikan kecil di sektor pekerjaan (*employment*) formal dan penurunan kecil pada sektor informal; tapi hal ini tidaklah terlalu mengejutkan, apalagi mengingat fakta bahwa sektor kerja formal dan informal adalah cerminan satu sama lainnya khususnya karena pekerjaan informal dijabarkan dalam data sebagai apa saja yang tidak masuk dalam kategori pekerjaan formal.

Mungkin apa yang mengkhawatirkan bagi pengamat adalah fakta bahwa pemulihan ekonomi yang telah dimulai dengan baik pada akhir 2005 rupanya tidak mengakibatkan penurunan substansial pada pekerjaan (*employment*) formal terbuka seperti yang telah diharapkan sebelumnya.¹ Namun, pola pikir seperti ini sekalipun tidak serta merta harus menimbulkan kekhawatiran karena sebenarnya banyak faktor yang telah menggeser struktur produksi dalam negeri. Faktor-faktor tersebut antara lain adalah

¹ Agregat tingkat pengangguran terbuka mengalami penurunan setelah tahun 2005 (lihat lampiran, gambar A.3), namun harapan bahwa agregat tingkat pengangguran menurun hingga setengahnya pada tahun 2009 tidaklah terwujud..

kejatuhan produksi yang besar, pergeseran harga relatif yang masif yang disebabkan oleh runtuhnya nilai tukar mata uang dan juga inflasi, serta pengurangan subsidi minyak bumi di bawah tekanan untuk menjaga stabilitas ekonomi makro. Perubahan yang terjadi dalam elastisitas pekerjaan (*employment*) atas pertumbuhan dan perilakunya pada industri spesifik harusnya menjadi subjek kajian mendetil selama tahun-tahun awal krisis. Namun tampaknya tidak demikian. Fokus kajian malahan terarah pada biaya sosial (*social cost*) dari krisis dan cara meringankan kekalutan akan peningkatan populasi masyarakat miskin secara sangat tajam. Pekerjaan (*employment*) dan perusahaan informal bias saja telah tumbuh namun alasannya kemungkinan besar dapat ditemukan dalam pergeseran struktur produksi dan jasa.

Gambar 2. Variasi Sektor Informal per Daerah (relatif terhadap total pekerjaan [*employment*] dalam persen)



Sumber: dikutip dari Nazara, *Informal Ekonomi di Indonesia: Ukuran, Komposisi dan Evolusi*, 2010.

Pada kenyataannya, data WTO dan ILO (2009) yang dikutip Nazara (2010) menunjukkan bahwa pengukuran pekerjaan (*employment*) informal tidaklah cukup kokoh untuk menarik kesimpulan tegas atas data buruh 2003-2009. India memiliki sektor manufaktur yang lebih besar dibandingkan Indonesia, sementara Ethiopia hampir tidak memiliki sektor tersebut sama sekali. Walaupun begitu, India mencatat angka luar biasa untuk pekerjaan informal sebesar 93.2% sementara Ethiopia hanya 38.5%

Tabel 1. Sektor Informal Indonesia (jumlah pekerja dalam juta), 2001-2009

	2001	2003	2006	2009
Informal, Perkotaan	13.93	14.83	15.85	17.97
Informal, Pedesaan	41.88	43.61	44.92	46.87
Informal, Pria	33.07	37.05	38.48	38.56
Informal, Wanita	22.74	21.40	22.29	26.28
Jumlah Informal	55.81	58.45	60.77	64.84
Jumlah Pekerja	90.81	90.78	95.18	104.49
Persentase informal menggunakan definisi sempit (% dari total pekerja)	61.5	64.4	63.4	62.1
Persentase informal menggunakan definisi luas (% dari total pekerja)	67.7	70.8	69.8	69.5

Sumber: dikutip dari Nazara, *Informal Ekonomi di Indonesia: Ukuran, Komposisi dan Evolusi*, 2010.

Dari Tabel 1, yang tampak bukanlah kenaikan melainkan penurunan proporsi buruh yang tertampung dalam sektor pekerjaan informal, yaitu dari sekitar 64.4% pada tahun 2003 hingga 62.1% di tahun 2009, jika menggunakan definisi BPS edisi revisi. Angka yang sama bahkan lebih jauh lagi berkurang, yaitu dari 70.8% ke 69.5%, jika dihitung menggunakan definisi BPS yang lama. Fakta bahwa pekerjaan informal pada 2009 sebagai persentase dari total tenaga kerja masih lebih besar dari 2001, baik menggunakan definisi yang baru maupun yang lama, harusnya tidaklah mengejutkan, mengingat fakta bahwa tahap awal pemulihan hingga sekitar tahun 2007/2008 dicirikan oleh pertumbuhan ekonomi yang mula-mula dimotori oleh konsumsi dan kemudian oleh penurunan inventaris seiring membaiknya utilisasi kapasitas. Rasio investasi meningkat baru-baru ini saja, kemudian dengan tiba-tiba terhenti oleh krisis ekonomi global. Keberlanjutan kembali investasi adalah apa yang diharapkan dapat memotori penciptaan lapangan kerja alih-alih peningkatan utilisasi buruh yang telah ada dalam perusahaan.

Penjelasan di atas memberikan sedikit contoh observasi dan argumentasi yang mendasari dan mempengaruhi pemikiran tentang struktur dan operasi sektor informal dan ekonomi informal di Indonesia dewasa ini. Inilah titik awal laporan ini, yang bertujuan untuk berfokus pada penimbangan, dilema dan solusi kebijakan bagi keberadaan ekonomi informal yang tidak juga kunjung hilang di Indonesia saat negara ini berusaha bangkit dari hempasan ekonomi besar kedua yang melandanya dalam dekade terakhir ini.

Argumen laporan ini akan dijelaskan dalam tiga bagian berikut. Bagian 1 menjelaskan ketidakpastian yang tak terhindarkan dalam mendefinisikan dan membedakan dimensi ekonomi informal dan pergerakannya seiring berjalannya waktu. Bagian 2 ingin membuktikan bahwa jika angka estimasi pekerjaan (*employment*) informal di Indonesia memang akhirnya terbukti benar (yaitu sekitar 70%) maka kebijakan terhadap sektor informal akan menjadi sama pentingnya dengan kebijakan seluruh sektor pembangunan. Dalam logika tersebut, tidaklah berguna untuk berbicara mengenai "sebuah kebijakan" untuk ekonomi informal. Masalah dalam ekonomi informal harus dientaskan melalui beragam sisi yang berbeda: beberapa melalui jaminan sosial dan pengentasan kemiskinan, beberapa yang lain melalui diversifikasi ekonomi, pertumbuhan ekonomi, dan dorongan tajam pada produktivitas buruh. Dalam konteks ini, hubungan

penting antara banyak bentuk investasi dengan perusahaan internasional dan dengan perusahaan lokal kecil yang melakukan *outsourcing* dapat memberikan sebuah jalan untuk menghubungkan kekayaan perusahaan-perusahaan informal baru dengan investasi asing di masa depan yang skala produksinya ditujukan bagi pasar global. Kecenderungan ini telah jelas terlihat di berbagai negara di Asia seperti India dan Cina, namun dieksplorasi dengan sangat minim di Indonesia.

Bagian 3 membicarakan mengenai arahan dan cakupan kebijakan pemerintah saat ini terhadap ekonomi informal. Seperti yang diharapkan, pemerintah Indonesia tidak memiliki kebijakan spesifik terhadap ekonomi informal. Kebijakan yang ada haruslah dibangun melalui beragam sumber dan ide yang berputar di pemerintahan pusat dan regional. Namun, berbagai kebijakan yang sudah diambil oleh pemerintah Indonesia seperti pengentasan kemiskinan, pendorongan investasi serta peningkatan standar pendidikan dan keahlian, menunjukkan adanya sejumlah besar langkah kebijakan yang secara kolektif dapat mempengaruhi nasib pekerjaan dan usaha informal di masa depan.

Hal ini membawa kita kembali ke awal dari debat mengenai ekonomi informal, yaitu pemahaman bahwa kebijakan terbaik untuk sektor informal adalah untuk berfokus pada cara mengembangkan sektor formal. Hal ini juga membawa kembali diskusi mengenai definisi dan pembatasan. Jika peraturan dan pendaftaran legal, bahkan jika hal tersebut hanyalah dibutuhkan untuk memberikan dukungan dan keamanan ekonomi, merupakan sifat penjabar dari informalitas, maka pasar ekonomi berbasis regulasi akan cenderung mengikuti lintasan klasik ekonomi pembangunan yang diiringi pengurangan hubungan kerja informal dan luar-kontrak. Waktu yang dibutuhkan agar semua ini terjadi mungkin akan berbeda dari satu perekonomian ke perekonomian lainnya dan juga tidak sama antara satu pemerintahan ke pemerintahan berikutnya; namun logika perubahannya masih akan tetap berlaku. Hal ini terlebih-lebih benar adanya jika negara memainkan peran yang penting dalam menetapkan regulasi perpajakan dan sistem kredit serta dalam penyediaan infrastruktur dan fasilitas umum yang penting yang terus menciptakan lingkungan yang mempengaruhi perusahaan dan pekerjaan informal.

III.

Halangan bagi penyusunan kebijakan pada ekonomi informal

Sulitnya menyusun definisi dan pengukuran

Semuanya setuju bahwa ekonomi informal adalah sumber terbesar bagi pekerjaan (*employment*) dan kontributor signifikan bagi pemasukan nasional di hampir seluruh negara berkembang. Pertanyaan yang jelas-jelas akan muncul adalah mengapa pembuatan kebijakan mengenai sektor yang secara ekonomis dan sosial sangat penting ini cenderung terbengkalai di satu sisi dan kadang terlampaui kejam di sisi yang lain. Bagian penting dari jawaban atas pertanyaan ini terletak di permasalahan yang telah mengakar dalam, yakni permasalahan mengenai konsep dan definisi sektor ekonomi informal

Absennya definisi spesifik tidaklah selalu menjadi hambatan bagi perumusan kebijakan. Beberapa masalah dapat dikenali tanpa harus didefinisikan secara akurat. Korupsi dan kemiskinan adalah dua contohnya. Kemiskinan dapat dikenali dengan baik bahkan sebelum diterjemahkan ke dalam bentuk rasio maupun indeks. Penelitian lapangan yang diikuti oleh kemajuan konseptual memungkinkan pemerintah untuk memberlakukan kebijakan pengentasan kemiskinan jangka panjang tanpa harus menunggu didapatkannya suatu definisi yang tepat benar.

Meskipun demikian, dalam konteks ekonomi informal, argumen mengenai definisi dan pembatasan terus memainkan peran yang sangat penting. Walau perdebatan ini telah terjadi sepanjang empat dekade, penjabarannya kini masihlah tidak jelas. GTZ/Bapennas (2008) menyimpulkan situasi masa kini sebagai berikut:

“Walaupun konsep sektor informal telah diperkenalkan semenjak tahun 1972, tidak terdapat konsensus mengenai bagaimana mendefinisikan sektor informal secara teoretis ataupun mengukurnya secara empiris. Definisi dan konseptualisasi istilah ini sangatlah beragam di berbagai waktu, tempat, bidang aplikasi dan organisasi. Sekitar kurang lebih tiga puluh nama, di antaranya sektor kebertahanan hidup (*survival*), sektor non-struktur, ekonomi yang tidak teramati, dll, telah dan masih digunakan untuk menjabarkan sektor informal. Nama-nama yang berbeda tersebut membuatnya menjadi konsep yang cukup kabur. Hal yang sama terjadi pula pada penyebab potensial, relevansi, dan persistensinya. Seiring waktu, telah terjadi perubahan besar dalam konseptualisasi sektor informal dan dalam bagaimana sektor informal tersebut dimengerti dan dipahami.” (hal. 86)

Kerumitan definisi konsep sektor informal ditelusuri lebih jauh dalam banyak kajian, seperti dalam Swaminathan² (1991), Henley et al (2006), Maligalig (2008), dan Ruffer dan Knight (2007). Pada kajian-kajian awal ini, kerumitan sektor informal itu sendiri merupakan bukti pentingnya dilakukan penelitian dalam bidang ini, karena melalui penelitian itulah akan didapatkan landasan pengertian mengapa alih surplus tenaga kerja dari daerah pinggiran ke perkotaan sebagaimana yang direpresentasikan dalam bentuk awal model perekonomian ganda tidak terjadi secepat atau semulus yang diperkirakan. Sektor informal terus bertahan hidup dikarenakan beberapa alasan khusus: karena sektor tersebut menyediakan mekanisme bertahan hidup (*survival*) dalam krisis; karena sektor tersebut merupakan batu loncatan untuk memasuki sektor formal; karena sektor tersebut memberikan jalan untuk mendapatkan pendapatan yang lebih tinggi, misalnya dalam beberapa kasus di mana ada permintaan tinggi atas jenis keahlian yang cenderung dimiliki oleh pekerja rumahan daripada oleh mereka yang bekerja di sektor formal; dan juga karena sektor tersebut memberikan kesempatan wirausaha dan pendirian usaha baru tanpa terkekang oleh aturan-aturan regulasi negara.

Di luar kayanya detail empiris yang dihasilkan oleh banyaknya survei dan kajian mikro, dilema inti dalam penjabaran karakter sektor informal, sebagai landasan dari perusahaan dinamis di satu sisi dan wadah tenaga kerja sisaan dan berpenghasilan minim di sisi yang lain, tak pernah betul-betul terselesaikan. Penelitian yang ada cenderung berfokus pada tiga tema berulang terkait dengan klasifikasi sektor informal: bentuk kepemilikan, sifat pekerjaan (*employment*) dan peraturan pemerintah.³

Dalam kajian awal oleh ILO, karakter kunci sektor informal, relevan dengan desain strategi pembangunan ramah pekerja, diidentifikasi sebagai berikut:

- ♦ Operasi skala kecil
- ♦ Kepemilikan keluarga
- ♦ Ketergantungan pada sumberdaya lokal
- ♦ Kegiatan padat karya, berbasis teknologi lokal
- ♦ Keahlian didapatkan melalui pendidikan non-formal
- ♦ Entri yang mudah ke dalam kegiatankegiatan ekonomi terkait
- ♦ Operasi berlangsung dalam pasar kompetitif yang tidak diatur regulasi

Daftar di atas diambil dari Swaminathan (1991), yang berpendapat bahwa karakteristik-karakteristik tersebut dapat digunakan untuk membedakan usaha formal dari usaha informal. Penjabaran ini lebih berfokus pada aspek-aspek organisasional dari sebuah usaha, dan tidak terlalu mementingkan dimensi teknisnya. Hasilnya adalah, suatu pembedaan antara usaha formal dan informal yang berbasis organisasi, dan bukan berbasis karakter produk atau teknologi, yang artinya produk dan teknologi produksi yang sama dapat ditemukan baik di sektor formal maupun informal.

Pandangan yang dianut pada dekade 1970-an dan 1980-an mengenai pembatasan sektor formal/informal banyak dipengaruhi oleh karya Joshi dan Joshi (1976) yang menjabarkan perbedaannya sebagai berikut:

2 Jenis tipe kegiatan dan pekerjaan yang berada dalam istilah sektor informal dijabarkan dengan baik dalam Swaminathan (1991) sebagai berikut: "istilah 'sektor informal' kini banyak ditemui dalam tulisan yang datang baik dari negara berkembang maupun negara maju. Istilah ini dipakai untuk mengacu pada pedagang kaki lima di Bogota, tukang semir sepatu di Kalkuta, penenun di Modena dan produsen garmen di New York City. Benang merah semua kegiatan ini adalah kesemuanya memiliki modus organisasi yang berbeda dari unit produksi yang umum ditemui dalam teori ekonomi, yaitu firma atau perusahaan. Kegiatan-kegiatan ini juga seringkali tidak teregulasi oleh negara dan berada di luar definisistandar pendapatan nasional" (hal. 1)

3 Ibid hal. 7

"Kegiatan tak terorganisir atau informal didefinisikan sebagai usaha yang menggunakan teknologi lokal dan padat karya, beroperasi dalam pasar kompetitif dan tidak memiliki hubungan dengan pemerintah. Sebaliknya, sektor terorganisir biasanya terdiri atas firma-firma besar yang beroperasi di pasar oligopolistik, dengan teknologi padat modal, tenaga kerja yang terlindungi, dan memiliki akses yang baik ke pemerintah."

Penjabaran ini sesuai dengan garis pembeda ILO dengan satu tambahan penting, yaitu bahwa kegiatan informal berada di luar area intervensi negara.

Konsekuensi dari mencoba mengklasifikasikan sejumlah kegiatan, pengaturan pekerjaan (*employment*), dan perusahaan yang luar biasa beragam berdasarkan beberapa faktor generik seperti kepemilikan, ukuran, metode produksi dan teknologi adalah penetapan sejumlah besar (walau dapat diprediksi) definisi yang arbitrer atas sektor informal. Dua kerumitan kemudian muncul. Pertama adalah keterandalan dan frekuensi generalisasi terhadap sektor informal. Kedua adalah kesulitan mendefinisikan 'ukuran perusahaan', saat 'ukuran' menjadi acuan penting mengenai apa yang dapat disebut sebagai informal.

Banyak kajian yang menunjukkan bahwa sektor informal tidak selalu dapat didefinisikan berdasarkan entri yang mudah atau berdasarkan pasar yang kompetitif, bahwa banyak usaha informal sangat tergantung pada pasokan yang diimpor, dan bahwa banyak usaha milik keluarga seringkali mempekerjakan buruh di luar anggota keluarga. Kajian-kajian tersebut dengan cepat menunjukkan bahwa sangatlah sulit membuat generalisasi atas kegiatan dan produksi yang sangat beragam yang tercakup dalam beberapa deskripsi generik atas sektor informal.

Mengukur besarnya suatu usaha sangatlah rawan akan kesalahan empiris yang disebabkan oleh garis pembatasan yang seenaknya dipilih. Definisi usaha 'kecil' dapat ditentukan menggunakan beberapa kriteria: jumlah pekerja, stok modal, konsumsi energi, atau tipe teknologi yang digunakan.⁴

Kerumitan lebih lanjut muncul saat perusahaan informal saling bertautan dengan perusahaan formal. Seperti yang dikemukakan oleh Berman (1980), dan beberapa peneliti lainnya, sektor informal sebenarnya bisa jadi tidak terpisah dari sektor formal namun malahan sangat terikat, berada di bawah, atau bersifat komplementer terhadap sektor formal tersebut. *Outsourcing* dan sub-kontrak dari perusahaan formal besar kepada usaha-usaha informal di seantero Asia adalah contoh yang baik akan keterkaitan tersebut. Demikian pula halnya jaringan pemasaran melalui kelompok pedagang kaki lima yang menjajakan barang-barang produksi perusahaan formal seperti tekstil, sepatu, peralatan dapur, dan bisnis konsumsi masal lainnya.

Temuan kunci lainnya dari berbagai penelitian atas kegiatan sektor informal adalah segmentasi yang dilakukan oleh sektor itu sendiri. Ruffer dan Knight (2007) memberikan ulasan komprehensif mengenai kerja sektor informal dalam ekonomi berkembang dan meneliti beberapa tipe segmentasi pasar tenaga kerja seiring perbedaan gaji berdasarkan ukuran firma, sepanjang garis batas pedesaan perkotaan, dan seperti ditunjukkan dalam kasus Cina dan Afrika Selatan, bergantung pada sifat negara dan tingkat pertumbuhan ekonomi yang diraih.

4 Henley et al (2008) menggambarkan skala masalahnya sebagai berikut:

"'Kecil' atau 'mikro' didefinisikan secara arbitrer dan tergantung pada desain kuesioner. Berikut adalah contoh beberapa penelitian yang dilaksanakan baru-baru ini, yang menggunakan definisi "kecil" dan "mikro" yang berbeda-beda: Pradhan dan Van Soest (1995, 1997) dan Maloney (1999) menggunakan definisi kurang dari enam pekerja untuk masing-masing Bolivia dan Meksiko; Funkhauser (1996) menggunakan lebih sedikit dari lima pekerja untuk menganalisis lima ekonomi di Amerika Tengah; Marcoullier et al (1997) menggunakan kurang dari enam pekerja untuk Meksiko dan Peru; Cohen dan House (1996) menggunakan kurang dari 20 pekerja untuk Sudan; Livingstone (1991) menggunakan kurang dari 10 pekerja untuk Kenya." Ibid, hal. 7

Henley dkk. (2008) menyorot sifat arbitrer dari klasifikasi perusahaan 'informal' dengan menanyakan pertanyaan konseptual gamblang mengenai harus seberapa besarkah ukuran sebuah perusahaan hingga tidak lagi disebut informal dan mulai disebut formal. Lebih jauh lagi, beberapa definisi informal tidak mengikutsertakan beberapa kelompok industri, misalnya jasa profesional. Walaupun kesemuanya ini adalah usaha yang sungguh-sungguh dalam membedakan kegiatan formal dari kegiatan informal, pendekatan yang digunakan dalam menentukan ukuran dan cakupan kegiatan informal masih sangat kasar dan terburu-buru. Sebagai contoh, pada kenyataannya ada usaha-usaha kecil yang membayar jaminan sosial atas pekerjaannya, dan pekerjaannya itu sendiri memiliki kontrak kerja. Di sisi lain, banyak perusahaan-perusahaan besar yang tidak membayar kontribusi jaminan sosial untuk para pekerjaannya sebagaimana dimandatkan oleh hukum dan mempekerjakan pekerja tanpa menyediakan kontrak terdaftar. Selain itu, ada pula kemungkinan pekerja dan pengusaha (*employer*) saling berkolusi dalam melakukan perjanjian kerja tanpa kontrak jika terdapat insentif ekonomi untuk berbuat demikian. Alasan yang paling sering disebut saat perusahaan besar mempekerjakan tenaga kerja tanpa kontrak adalah biaya pemecatan yang cukup besar kalau kontrak formal diputus. Insentif ekonomi ini mendukung adanya kolusi antara pekerja dan pengusaha (*employer*) untuk menghindari peraturan buruh yang telah digariskan negara.

Di luar begitu banyaknya usaha untuk mendefinisikan dan mengukur besarnya ekonomi informal baik dalam segi pekerjaan (*employment*) maupun perusahaan, jika kita kembali ke awal 1970-an, Ruffer dan Knight dengan tepat menyimpulkan bahwa walau terdapat ketertarikan akademis dan politis yang besar terhadap sektor informal, subjek tersebut tetap terselubung dalam ketidakjelasan yang pekat. Poin mereka terangkum secara efektif sebagai berikut:

"Akademisi, pembuat keputusan, dan komentator telah berdiskusi panjang lebar mengenai sifat dan ukuran sektor informal, implikasinya pada kesejahteraan dan tanggapan kebijakan yang sesuai. Diskusi ini seringkali membingungkan karena istilah informal itu sendiri bersifat ambigu secara teoretis dan tidak jelas secara empiris. Sektor informal seringkali memiliki arti yang sangat berbeda bagi orang-orang yang berbeda pula. Lebih jauh lagi sektor informal memiliki sifat yang berbeda di negara-negara yang berbeda. Perbedaan-perbedaan ini muncul bukan saja dari watak dari perekonomian masing-masing negara, namun juga dari sifat intervensi negara terkait. Karena itu, generalisasi ekonomi informal kemungkinan besar akan menuju ke arah yang salah dalam konteks manapun: maka dibutuhkanlah taksonomi analitis yang dapat diterapkan ke tiap perekonomian."⁵

Diibayangi oleh masalah dalam konseptualisasi dan definisi, tidaklah mengherankan bahwa pengukuran ekonomi informal cenderung menghasilkan perkiraan yang sangat beragam mengenai pekerjaan (*employment*) informal dan kontribusinya kepada total GDP. Lebih jauh lagi, evaluasi Ruffer dan Knight yang menyatakan bahwa tiap negara membutuhkan definisi analitisnya sendiri atas ekonomi informal menyiratkan bahwa tidak banyak yang dapat dipetik dari studi ekonomi informal lintas negara. Hal ini merupakan keterbatasan yang sangat mengekang karena hanya perbandingan lintas Negara semacam inilah yang mampu memberikan pandangan dan contoh kasus bagi pembuatan kebijakan.⁶

5 Ruffer dan Knight (2007), hal. 2.

6 Permasalahan pengukuran dalam ekonomi informal sebegitu besarnya sampai-sampai pada tahun 1997 PBB menunjuk sebuah kelompok khusus (Delhi Group) untuk meneliti cara meningkatkan komparabilitas internasional. Konferensi Ahli Statistik Buruh Internasional pada tahun 1993 dan 1995 berupaya menjabarkan sektor dan pekerjaan (*employment*) informal untuk memastikan entri-nya dalam Daftar Statistika Nasional. Namun perkiraan ukuran dan pekerjaan (*employment*) dalam sektor informal, ditambah pula pekerjaan (*employment*) informal dalam sektor formal dalam berbagai negara terus menjadi kendala yang berarti.

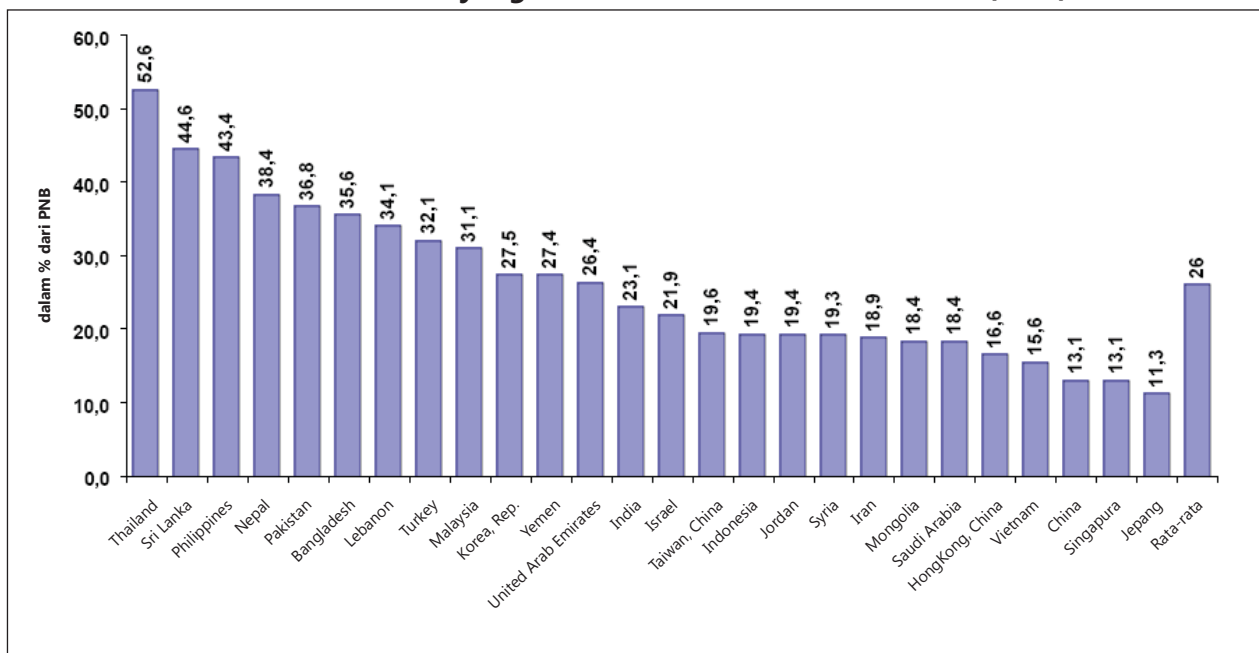
Walau terdapat perhatian yang tercurah pada pendefinisian dan pengukuran sektor informal (mis. perusahaan/unit produksi informal dan pekerjaan (*employment*) informal termasuk pekerjaan (*employment*) non kontrak oleh perusahaan formal) keseluruhan kontribusi sektor/ekonomi informal kepada GDP dan total pekerjaan (*employment*) tetap, seperti disebutkan sebelumnya, tidaklah jelas hingga hari ini. Untuk paparan beberapa masalah pengukuran yang paling utama lihat Maligalig (2008).

Permasalahan pengukuran sektor/ekonomi informal muncul bukan hanya dari masalah definisi dan apakah negara yang berbeda dapat saling dibandingkan. Masalah muncul juga dari kurangnya survei berkala yang dirancang untuk memperkirakan beban ekonomi informal dalam hal peran dan sumbangannya pada GDP dan total pekerjaan (*employment*). Maligalig (2008) menekankan bahwa pengukuran yang lemah dalam perumusan kebijakan akan berimbas sebagai berikut:

“Karena data sektor dan pekerjaan informal tidak tersedia secara reguler atau malah tidak tersedia sama sekali, paparan statistika nasional tidak dapat melingkupi sektor ini, dan pada ujungnya menghasilkan estimasi yang tidak tepat atas struktur ekonomi. Kurangnya informasi ini juga mengakibatkan lemahnya pemahaman para pembuat kebijakan dalam tubuh pemerintah, sektor swasta dan sektor publik akan isu-isu sosial dan ekonomi terkait kegiatan sektor informal, seperti kurangnya perlindungan sosial; keterbatasan akses ke pinjaman dana, pelatihan, dan pasar; dan perbedaan dalam gaji dan kondisi kerja. Karena itu intervensi kebijakan yang dirumuskan dan diterapkan untuk mengurangi kemiskinan dengan menciptakan pekerjaan yang layak mungkin tidak akan menghasilkan hasil yang diinginkan.”⁷

Tentu saja, kelemahan dalam bank data ekonomi informal mendorong munculnya banyak upaya untuk menanggulangi masalah definisi, cakupan data, pengukuran⁸, dan perbandingan internasional. Bagaimanapun, simpulan umumnya adalah walau banyak yang dapat diketahui mengenai kerja unit produksi atau jenis kerja tertentu dalam ekonomi formal, gudang informasinya tetap terlalu lemah untuk perumusan kebijakan yang efektif. Masalah akan lebih parah dalam perekonomian yang dianggap memiliki ekonomi informal yang sangat besar, karena seringkali dalam kasus-kasus seperti inilah kebijakan yang diarahkan untuk mempromosikan pekerjaan layak dan produktivitas buruh merupakan kebijakan yang paling penting.

Gambar 3. Asia – Ekonomi Bayangan % dari Produk Nasional Bruto (GNP) 1999/2000



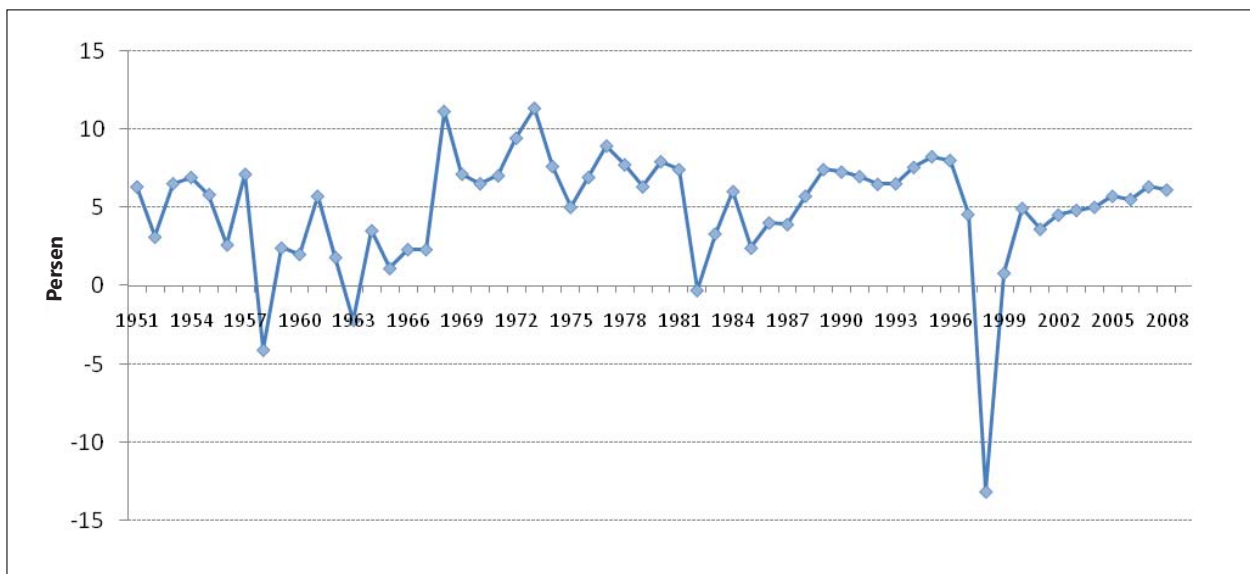
Sumber: dikutip dari Schneider, *Size and Measurement of the Informal Economy in 110 Countries around the World*, 2002

7 Maligalig (2008), hal. 1

8 Masalah terkait pengukuran dibicarakan dalam, antara lain, Maligalig (2008), Henley et al (2008) dan Charmers (2006).

Kesulitan-kesulitan ini tidak membuat penelitian terkini menghentikan usahanya dalam membandingkan besar kontribusi sektor informal terhadap GDP dan total pekerjaan (*employment*) pada beberapa negara yang berbeda. Schneider (2002) mencoba melakukan prakiraan akan kontribusi sektor informal terhadap total GDP keseluruhan untuk 110 negara di seluruh dunia, termasuk pula untuk 26 negara Asia (Gambar 3). Porsi ekonomi informal Indonesia pada tahun 1999/2000 diperkirakan sekitar 19.4%, jauh lebih kecil dari Thailand dan Sri Lanka namun lebih tinggi dari Cina atau Vietnam. Angka ini kurang dari setengah rata-rata negara berkembang secara keseluruhan, yakni 41%. Bahkan, ukuran sektor informal di Indonesia hanya sedikit di atas rata-rata negara OECD yang memiliki angka 18%. Hal ini bisa dikatakan sebuah temuan yang mengejutkan mengingat perbedaan level industrialisasi dan efektivitas relatif badan regulasi di negara-negara OECD dibandingkan di Indonesia.

Gambar 4 Pertumbuhan Produk Domestik Bruto (GDP) Indonesia 1951-2008



Sumber: IFS, BPS dan Bank Indonesia

Tahun 1999 adalah tahun krisis ekonomi dahsyat di Indonesia karena Indonesia baru saja mengalami kejatuhan produksi sampai dengan hampir sebesar 13.4% dalam waktu satu tahun saja. Pada kenyataannya krisis ekonomi Asia menyebabkan kejatuhan produksi terburuk dalam sejarah perekonomian masa kini (Gambar 4). Jika memang benar adanya, seperti yang sering dinyatakan oleh banyak orang, bahwa runtuhnya ekonomi Indonesia memicu peningkatan pekerjaan (*employment*) dan produksi informal secara tajam, maka angka perkiraan Schneider untuk Indonesia seharusnya lebih tinggi jika dibandingkan dengan angka dari tahun-tahun non-krisis. Di sisi lain, kontribusi ekonomi informal terhadap GDP total Indonesia pada tahun-tahun normal bisa diperkirakan lebih rendah secara sangat signifikan, dekat dengan angka yang dimiliki Vietnam atau Hong Kong atau Cina di satu sisi, dan dengan Kanada atau Australia di sisi yang lain.

Tanpa penjelasan yang rinci, memang tampaknya mengejutkan melihat posisi Indonesia jika dibandingkan dengan negara tetangganya seperti Thailand di satu sisi dan Filipina di sisi yang lain. Posisi Indonesia ini dihitung berdasarkan pada beberapa faktor yang memengaruhi kekuatan ekonomi informal seperti level industrialisasi, level urbanisasi dan regulasi buruh, berdiri dibandingkan dengan negara tetangga seperti. Meskipun demikian, jika kita anggap perkiraan Schneider (2002)⁹ benar adanya, maka besar kontribusi

9 Perkiraan Schneider didasarkan pada metode tak langsung yang menimbang ukuran ekonomi informal berdasarkan konsumsi listrik, permintaan mata uang (mengikuti asumsi Tanzi bahwa transaksi informal dilakukan dalam bentuk tunai sehingga meningkatkan permintaan terhadap mata uang lokal) dan sebuah model untuk memperkirakan variasi dalam kegiatan informal berdasarkan besaran pajak, tingkat inflasi, dan derajat regulasi ekonomi.

ekonomi informal, bahkan dalam masa-masa keruntuhan ekonomi formal, masih kurang dari seperlima GDP total. Yang lebih mengejutkan lagi adalah fakta bahwa kontribusi ekonomi informal terhadap GDP Indonesia di tengah krisis ekonomi terhebat sepanjang sejarah hanyalah sedikit lebih besar dari rata-rata negara OECD Eropa Barat, yang notabene merepresentasikan beberapa ekonomi yang paling terindustrialisasi dan paling efektif regulasinya di seluruh dunia (Tabel 2)

Tabel 2 Ukuran Rata-rata Ekonomi Informal Negara-Negara Berkembang, Negara-Negara dalam Transisi, dan Negara-Negara OECD dalam Bentuk Nilai Tambah dan Tenaga Kerja Sepanjang Dua Periode (1999/2000)

Negara-Negara	Besaran rata-rata ekonomi informal - pertambahan nilai dalam % dari GDP resmi 1999/2000	Besaran rata-rata angkatan kerja ekonomi informal dalam % dari angkatan kerja resmi 1999/2000
	<i>Permintaan Mata Uang dan metode DYMIMIC (jumlah negara)</i>	<i>Survei dengan metode berbeda-beda (jumlah negara)</i>
Negara Berkembang:		
Afrika	42 (23)	48,2 (23)
Amerika Tengah dan Selatan	41 (18)	45,1 (18)
Asia	29 (26)	33,4 (26)
Negara-negara Transisi	35 (23)	-
Negara OECD Eropa Barat	18 (16)	16,4 (7)
Negara OECD Amerika Utara dan Pasifik	13,5 (4)	-

Sumber: dikutip dari Schneider, *Size and Measurement of the Informal Economy in 110 Countries around the World*, 2002

Melakukan prakiraan kontribusi ekonomi informal terhadap GDP merupakan proses yang cukup rumit karena kurang tersedianya data yang dapat diandalkan sekaligus juga karena disebabkan oleh permasalahan terkait definisi dan pembuatan model. Pengukuran pekerjaan (*employment*) informal tampaknya lebih mudah untuk dilakukan. Namun sayangnya, pada kenyataannya pengukuran pekerjaan (*employment*) informal juga menghadapi masalah konseptual dan pengukuran yang cukup pelik. Ceuvas et al (2008), Maligalig et al (2008) dan Trebilcock (2005) memberikan paparan yang baik mengenai gagalnya pengukuran sektor informal. Masalah pertama yang dihadapi oleh pengukuran ini adalah dalam membedakan antara pekerjaan (*employment*) dalam sektor informal dengan "pekerjaan (*employment*)" informal yang dapat hadir dalam sektor apa pun termasuk pula pekerjaan tak resmi di perusahaan formal.

Kedua, bahkan survei-survei tenaga kerja yang ada, misalnya Sakernas di Indonesia, mengandung hanya sedikit saja pertanyaan yang berkaitan dengan kegiatan-kegiatan informal. Sehingga Ceuvas et al menyimpulkan bahwa kuesioner Sakernas sebenarnya membatasi kemampuan untuk mengidentifikasi apakah jenis dan durasi pekerjaan tertentu seharusnya diklasifikasikan sebagai kegiatan informal atau tidak. Sebagaimana yang terlihat dari pertanyaan-pertanyaan yang ada, hanya 1 dari 27 pertanyaan dalam Sakernas yang ditujukan untuk menggali 'sifat' dari sebuah pekerjaan (*employment*). Sehingga hanya pertanyaan IV B, 10a sajalah, yang redaksinya dimaksudkan untuk mengidentifikasi status pekerjaan, yang mampu membedakan pekerja mana yang melakukan pekerjaan (*employment*) informal dan pekerja mana yang tidak. Secara keseluruhan, menurut Ceuvas et al, "kuesioner tersebut tidak memiliki hal yang

dapat membedakan pekerja informal dari pekerja formal. Kuesioner yang sama juga tidak memiliki butir-butir yang dapat dipakai untuk membedakan pekerja-pekerja dalam sektor informal dari mereka-mereka yang melakukan pekerjaan (*employment*) informal di luar sektor informal. Butir-butir tersebut misalnya seperti status pendaftaran, keberadaan arsip tertulis dan tunjangan pekerjaan.”¹⁰

Tabel 3. Klasifikasi Sementara Sifat Pekerjaan

Informal	Campuran
Pekerja kasual di pertanian	Swakarya
Pekerja kasual di luar bidang pertanian	Pengusaha (<i>employer</i>) yang dibantu oleh pekerja sementara/tak dibayar
Pekerja tak dibayar	Pengusaha (<i>employer</i>) yang dibantu oleh pekerja permanen
	Pegawai

Sumber: dikutip dari Cuevas, *Informal Employment in Indonesia*, 2009

Karena adanya permasalahan dengan rangkaian data yang tersedia, Cuevas et al mengusulkan pengklasifikasian pekerjaan ke dalam kategori informal dan “campuran” (Tabel 3). Pendekatan ini bertujuan untuk mengidentifikasi pekerja di kategori informal murni dan memasukkan pekerja-pekerja yang lainnya ke dalam kategori campuran. Bagian informal terdiri atas pekerja kasual (baik dalam sektor pertanian dan di luar pertanian) dan pekerja tak dibayar. Lainnya meliputi pekerja swakarya, pengusaha (*employer*), dan pegawai.

Diskusi di atas memberikan contoh kecil akan masalah pengukuran yang inheren sifatnya dalam memperkirakan kontribusi ekonomi informal terhadap pendapatan dan pekerjaan (*employment*) nasional. Definisi dan pendekatan pengukuran yang berbeda-beda memberikan hasil yang saling berbeda pula. Hal ini tergambarkan dalam kasus Brazil di mana Henley dkk. (2006) menemukan bahwa kontribusi ekonomi informal terhadap pendapatan nasional adalah sebesar 64% jika dihitung menggunakan satu definisi tertentu. Namun, kontribusi yang sama besarnya menjadi hanya 40% jika dihitung menggunakan tiga kriteria alternatif lainnya. Tiga kriteria alternatif yang digunakan adalah registrasi pekerja dan kontrak, perlindungan dan jaminan sosial, dan karakteristik pengusaha (*employer*)/pegawai. Henley dkk. (2006) juga menemukan adanya pensemmentasian di dalam sektor informal itu sendiri. Pensemmentasian ini juga dikemukakan dalam Chen (2004).

¹⁰ Cuevas et al (2008), hal.6

Tabel 4 Frekuensi dan Distribusi Persentase Populasi Pekerja

Status Ketenagakerjaan	Frekuensi	Persen
Bekerja	97.583.141	90,2
Formal ataupun Informal	69.232.610	70,9
Berusaha sendiri	18.667.332	19,1
Berusaha sendiri dengan bantuan pegawai sementara/tidak dibayar	20.848.535	21,4
Pengusaha dengan pekerja tetap	2.847.692	2,9
Karyawan/staf/pekerja	26.869.051	27,5
Informal	28.350.351	29,1
Pekerja musiman di bidang pertanian	6.278.470	6,4
Pekerja musiman di bidang non-pertanian	4.267.064	4,4
Pekerja tidak dibayar	17.804.997	18,2
Perkotaan	38.676.852	39,6
Pedesaan	58.906.289	60,4

Sumber: dikutip dari Cuevas, *Informal Employment in Indonesia*, 2009

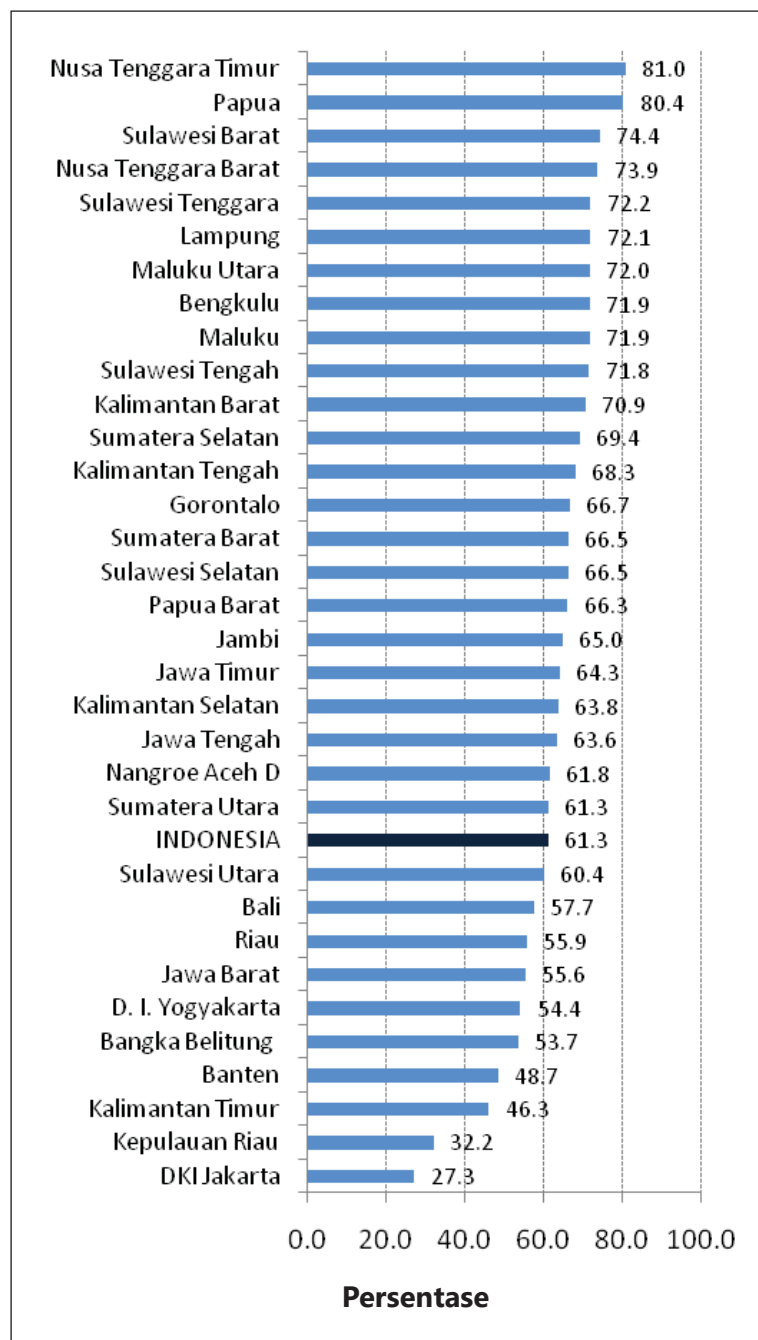
Tabel 5 Distribusi Pekerja berdasarkan Status Pekerjaan, Industri, dan Informal/Campuran

Industri	Campuran				Informal		
	Berusaha sendiri	Berusaha sendiri dengan bantuan pegawai sementara/tidak dibayar	Pengusaha dengan pekerja tetap	Karyawan/staf/pekerja	Pekerja musiman di bidang pertanian	Pekerja musiman di bidang non-pertanian	Pekerja tidak dibayar
Pertanian, berburu dan kehutanan	18.69	68.41	3.78	9.12	31.31	0.00	68.69
Perikanan	48.98	17.93	5.41	27.68	54.35	0.00	45.65
Pertambangan dan Galian	35.33	8.27	4.90	51.49	0.00	65.20	34.80
Manufaktur	14.24	11.69	4.37	69.70	0.00	42.96	57.04
Suplai Listrik, Gas dan Air	8.51	2.10	3.03	86.35	0.00	79.22	20.78
Konstruksi	14.98	5.44	10.98	68.60	0.00	88.92	11.08
Perdagangan Umum dan Eceran, Perbaikan dll	46.95	24.73	5.05	23.27	0.00	9.32	90.68
Hotel dan Restoran	26.56	28.19	7.07	38.19	0.00	4.16	95.84
Transportasi, gudang dan komunikasi	57.51	3.03	2.94	36.52	0.00	82.96	17.04
Intermediasi keuangan	1.86	0.00	0.59	97.55	0.00	90.67	9.33
Real estat, penyewaan dan aktivitas bisnis	19.82	5.36	8.51	66.30	0.00	59.71	40.29
Administrasi dan pertahanan publik, perlindungan sosial	0.00	0.00	0.00	100.00	0.00	0.00	0.00
Pendidikan	2.03	0.48	0.24	97.26	0.00	37.96	62.04
Kesehatan dan pekerja sosial	13.44	1.76	2.08	82.72	0.00	68.98	31.02
Komunitas lain, jasa sosial dan personalia	42.33	6.95	4.76	45.95	0.00	76.90	23.10
Peralatan rumah tangga pribadi dan pekerja	26.97	3.12	2.08	67.83	0.00	86.09	13.91
Lain-lain (organisasi/agensi extra teritorial)	10.18	0.00	0.00	89.82	0.00	0.00	0.00
Tidak menjawab	83.90	6.24	0.00	9.86	0.00	72.79	27.21
Total	26.96	30.11	4.11	38.81	22.15	15.05	62.80

Sumber: dikutip dari Cuevas, *Informal Employment in Indonesia*, 2009

Tabel 4 dan 5 memperlihatkan perkiraan pekerjaan (*employment*) informal di Indonesia berdasarkan kategori kegiatan informal/campuran dan Gambar 5 memperlihatkan perkiraan berdasarkan hasil Sakernas yang didapatkan di Nazara (2010). Dua macam kesimpulan dapat ditarik sebagai berikut. Pertama, porsi pekerjaan (*employment*) informal menunjukkan variasi yang luar biasa berbeda, mulai dari sekitar 29.1% menurut ADB (Ceugas dkk.) dan Nazara (2010). Kedua, pekerjaan sektor informal juga menunjukkan variasi besar lintas provinsi, dari angka minimum 27.3% di Jakarta hingga 81.0% di Nusa Tenggara Timur. Meskipun demikian, karena sangat bervariasinya ukuran ekonomi formal dan laju urbanisasi satu provinsi jika dibandingkan dengan provinsi yang lain, maka dapat diperkirakan bahwa perbedaan antara kategori informal "murni" dan kategori pekerjaan (*employment*) campuran juga sangatlah beragam secara lintas provinsi.

Gambar 5 Pekerjaan (*employment*) Sektor Informal di Berbagai Provinsi, 2008



Sumber: BPS

Karena besarnya variasi akan prakiraan ukuran dan pekerjaan (*employment*) di ekonomi informal, kategori sektor informal/ekonomi informal menjadi sangat cocok untuk dijadikan target penyusunan kebijakan yang efektif. Hasil kebijakan terkait ekonomi informal yang paling penting adalah keputusan untuk mengawasi pergerakan dan struktur ekonomi tersebut seiring jalannya waktu. Selain itu yang juga penting adalah untuk dapat menargetkan beberapa segmen ekonomi informal untuk mendapatkan dukungan pemerintah dan/atau untuk registrasi atau regulasi. Jika estimasi yang ada memperlihatkan bahwa kontribusi pekerjaan (*employment*) informal luar biasa besar, misalnya hampir sebesar 90% seperti di India, sebuah pertanyaan tambahan yang penting kemudian muncul: apakah ada sebenarnya perbedaan antara kebijakan yang ditujukan untuk ekonomi informal dengan kebijakan pembangunan secara umum? Maka tidaklah mengejutkan kalau sulit adanya untuk menemukan kebijakan yang berkaitan dengan “sektor/ekonomi informal” di kebanyakan negara berkembang. Alih alih, ukuran dan struktur ekonomi informal malahan merupakan hasil dari keseluruhan program pembangunan dan pilihan kebijakan yang dibuat oleh pemerintah. Dalam konteks yang demikian, pergerakan kontribusi sektor informal terhadap pendapatan dan pekerjaan (*employment*) nasional dapat dilihat sebagai tidak lebih dari alat pemantau yang menggambarkan sejumlah karakter berbeda dalam proses pembangunan, misalnya syarat dan aturan pekerjaan (*employment*) atau pertumbuhan tipe kegiatan wirausaha baru.

Dari ekonomi informal ke pekerjaan layak

Tersebutlah sebuah pencarian yang sudah dilakukan tiga puluh tujuh tahun lamanya akan cawan suci definisi dan formula estimasi “sektor informal”. Pencarian yang dilakukan semenjak Hart (1973) tersebut juga memperhatikan tentang betapa jauhnya jarak penerapan keseharian sektor informal dengan keberadaannya yang terkait dengan pembuatan kebijakan. Salah satu hasil dari pencarian panjang ini adalah untuk secara pelan-pelan menghentikan pencarian tersebut dan lebih berfokus pada pendekatan yang lebih relevan akan pembuatan kebijakan. Fokus akan pentingnya memahami dan mempengaruhi undang-undang akan pergerakan sektor informal sekarang digantikan oleh fokus akan “defisitnya pekerjaan layak”. Setelah dilakukannya ILC 2002, konsep ‘sektor’ informal kemudian digantikan oleh istilah ‘ekonomi’ informal.¹¹

11 Komite ILC 2002 mengklarifikasikan penggunaan ekonomi informal jika dibandingkan dengan penggunaan sektor informal seperti dicantumkan di bawah ini:

“Semua kegiatan ekonomi yang dilakukan oleh pekerja dan unit ekonomi yang—baik secara hukum maupun pada prakteknya—tidak tercakupi atau pun tidak cukup tercakupi oleh pengaturan (*arrangement*) formal. Kegiatan mereka tidak tercakupi dalam hukum yang berarti bahwa kegiatan tersebut dioperasikan di luar jangkauan formal hukum; atau kegiatan tadi tidaklah tercakupi dalam prakteknya yang berarti bahwa—walaupun kegiatan tersebut beroperasi di dalam jangkauan formal hukum, hukum tersebut tidaklah diterapkan atau pun tidaklah ditegakkan; atau hukum yang ada mendorong ketidakpatuhan karena hukumnya itu sendiri tidak pantas, menyusahkan atau juga memaksakan biaya yang berlebihan.”

Poin ini disampaikan secara tajam oleh Lim (2003) yang memberikan garis besar mengenai derajat perubahan pemikiran yang terjadi semenjak dilaksanakannya ILC 2002. Garis besar tersebut diberikan di bawah ini: “Fitur signifikan lain dari kerangka kerja konseptual yang baru adalah bahwa kerangka tersebut menggambarkan sebuah kontinum relasi antara produksi dan pekerjaan (*employment*). *Kerangka ini meninggalkan ide bahwa ada perbedaan yang jelas antara “sektor” formal dan informal tanpa hubungan langsung di antara keduanya dan kemudian kerangka ini juga menekankan bahwa ada “hubungan, daerah abu-abu dan saling ketergantungan antara kegiatan-kegiatan formal dan informal.”* (Penekanan ditambahkan)

Dengan demikian, kerangka kerja tadi melihat usaha dan pekerja formal dan informal hadir dan hidup berdampingan dalam sebuah kontinum, di mana defisit pekerjaan layak yang paling serius terletak di paling bawah—termasuk pula pekerjaan yang berada di sektor formal namun pekerjaannya tidak terlindungi, tidak ada peraturan tertentu yang meregulasinya atau pun sifat pekerjaannya hanya sekedar suatu usaha untuk bertahan hidup saja—lalu pelan-pelan meningkat dalam hal kondisi pekerjaan layaknya sampai mencapai ujung paling atas yaitu pekerjaan formal yang terlindungi. Dengan menyoroti hubungan yang dinamis antara kegiatan-kegiatan formal dan informal, kita dapat mengkerangkakan isu kebijakan secara lebih realistik: *isunya adalah bukan mengenai apakah pekerja informal atau unit informal memiliki keterkaitan langsung dengan ekonomi informal—karena sudah jelaslah bahwa ada tentunya keterkaitan tersebut—melainkan mengenai apakah keterkaitan tersebut “jinak”, eksploitatif atau saling menguntungkan.* Fokus kebijakan harusnya adalah untuk meningkatkan keterkaitan positif dan untuk memastikan keberadaan pekerjaan layak di sepanjang kontinum” (ILO 2002, hal.38 dikutip di Trebilcock (2005), hal. 3. (Penekanan ditambahkan).

Implikasinya atas pembuatan kebijakan terkait ekonomi informal setelah dilaksanakannya ILC 2002 cukup signifikan. Perubahan arah ini secara jelas dikemukakan dalam komentar Lim atas kesimpulan yang ditarik dari ILC 2002. Kutipan di bawah mengilustrasikan derajat perubahan fokus dari konsep yang sudah tua, analitis dan cenderung ekonomis ke arah konsep ekonomi informal dan defisit pekerjaan layak yang berfokus pada tata kelola pemerintahan, hak asasi manusia dan yuridis.

"Besarnya manfaatnya untuk terus mengingat apa dampak dari pendekatan pekerjaan layak. Dampak yang terpenting adalah pendekatan tersebut memungkinkan kita untuk meninggalkan apa yang sebelumnya kita kenal sebagai 'dilema' sektor informal serta ketegangan dan kebingungan yang melingkupi tujuan yang diakomodasi dalam istilah 'memformalkan yang informal'. Ini bukanlah lagi dilema 'pilih salah satu' antara hak dan perlindungan sosial versus penciptaan lapangan kerja. Pendekatan tersebut juga dapat mengurangi kekhawatiran beberapa konstituen kita bahwa tujuan yang sebenarnya ingin dicapai adalah penghilangan pekerjaan di ekonomi informal. Bagian Kesimpulan menyatakan bahwa 'untuk mempromosikan kerja, penting adanya untuk menghilangkan aspek negatif dari informalitas sementara di saat yang sama memastikan bahwa kesempatan untuk mendapatkan penghidupan dan melakukan kewirausahaan tidaklah hilang, dan juga mempromosikan perlindungan serta pelibatan pekerja serta unit ekonomi dalam ekonomi informal ke dalam ekonomi arus utama (*mainstream*)".¹²

Pendekatan Pekerjaan Layak yang diadopsi di ILC (2002), membawa akhir dari penelitian dan dilema kebijakan selama lebih dari empat dekade dalam membedakan sektor formal dari sektor informal. Walaupun pendekatan yang telah direvisi ini sekarang didiskusikan secara luas di dalam literatur-literatur baru tentang kemiskinan dan faktor-faktor yang meningkatkan kerentanan rumah tangga untuk terjatuh ke dalam kemiskinan absolut yang disebabkan karena antara lain kurangnya akses terhadap aset, ketidakamanan kerja, kesehatan yang buruk dan tipe-tipe musibah tidak terduga lainnya, data tenaga kerja seperti yang dapat dilihat pada kasus Indonesia masih dilakukan berdasarkan model dan konsep pra tahun 2002.

Namun, seperti yang diperlihatkan oleh kotak lampiran, penekanan yang ada tetaplah pada menemukan garis pembeda antara pekerjaan (*employment*) formal dan informal menggunakan definisi dan metode survei alternatif. Sebenarnya, perbedaan antara rangkaian kegiatan campuran dengan kegiatan informal yang digunakan di kajian ADB mungkin lebih sejalan dengan jiwa ILC (2002) jika dibandingkan dengan pendekatan-pendekatan lain yang membuat perbedaan yang rigid antara formal dan informal. Untuk tujuan pembuatan kebijakan, pemerintah kemudian dapat berfokus pada unit dan kegiatan yang murni merupakan pekerjaan (*employment*) informal, sebagai bagian keseluruhan dari program pengentasan kemiskinannya dan program-program lain yang didasarkan pada keamanan ekonomi.

Jika sedemikianlah keadaannya, maka sudah waktunya untuk menjauh dari melakukan pengukuran atas pekerjaan (*employment*) informal dengan cara-cara yang melebih-lebihkan berat keseluruhan dari sektor informal sehingga kontribusi pendapatan dan pekerjaan (*employment*) informal terlihat sangat luar biasa. Kasus India adalah contoh yang baik untuk mengilustrasikan hal ini. Fakta bahwa lebih dari 90% tenaga kerja dapat ditemukan di sektor informal tidak hanya dapat dipertanyakan dari sisi pandang beberapa aspek struktural ekonomi seperti besarnya sektor sekunder, ukuran sektor publik, dll. tetapi juga dapat dipertanyakan dalam hal pesan terkait kebijakan yang disampaikan oleh angka tersebut.

¹² Dikutip di Trebilcock (2005), hal.3.

Jika 90% tenaga kerja menemukan penghidupan di sektor informal, apa kemudian yang bias dilihat sebagai kebijakan terkait sektor informal? Jawabannya cukup sederhana. Kebijakan akan sektor informal dalam kasus-kasus sedemikian tidak ada bedanya dengan semesta kebijakan pembangunan secara keseluruhan. Bisa diklaim pula bahwa konsep ekonomi informal hanya akan memberikan tambahan yang kecil saja terhadap penyusunan kebijakan di dalam konteks negara India. Untuk melakukan hal tersebut, kita perlu berfokus pada kontinum antara kegiatan informal dan formal. Kebijakan dalam skala besar yang bertujuan untuk memformalkan yang informal adalah hal yang sudah ketinggalan jaman. Fokus yang ada telah bergeser kepada usaha untuk membawa unit dan kegiatan yang saat ini masih di bawah standar internasional pekerjaan layak ke penerapan peninjauan dan regulasi hukum yang tepat.¹³

Hal ini memperlihatkan hal yang sangat berbeda jika dibandingkan dengan kasus-kasus di Amerika Latin ala De Soto yang justru ekonominya menikmati absennya regulasi dan kendali oleh negara karena regulasi dan kendali sebenarnya membatasi pengambilan resiko dalam melakukan kewirausahaan. Karena lebih cocok dengan rasa baru yang dimiliki oleh kebijakan pembangunan dewasa ini, penekanan yang ada bergerak secara perlahan ke arah regulasi dan kendali, ke arah pemberdayaan si miskin dan ke arah menemukan cara untuk mendapatkan kesepakatan yang adil antara pemberi kerja (*employer*) dengan pekerja, antara sifat pasar yang cenderung kompulsif dengan tuntutan ditegakkannya keadilan sosial. Bagaimana hal ini dapat dilakukan dalam dunia yang semakin terkarakterisasi oleh aliran modal global, oleh dominasi perusahaan internasional yang terus membesar dan oleh pemerintahan yang saling berkompetisi untuk mendapatkan investasi dan sumber daya asing masihlah merupakan suatu terkaan filosofis dan eksperimen politis.

13 Pendekatan ini cukup serupa dengan pendekatan Swaminathan (1991) yang berargumentasi bahwa satu-satunya pendekatan yang paling memungkinkan untuk melakukan identifikasi sektor informal adalah absennya regulasi hukum dan pengakuan negara. Berikut kutipan dari kesimpulan Swaminathan:

"Ada yang berargumentasi bahwa usaha sektor informal dapat diidentifikasi dengan absennya regulasi atas status dari sebuah usaha atau perusahaan. Spesifikasi dalam hal pola kepemilikan atas sebuah usaha atau perusahaan ternyata ditemukan kurang memadai untuk mengidentifikasi perusahaan yang termasuk ke dalam sektor informal. Absennya regulasi atas kondisi pekerjaan (*employment*) dahulu sering digunakan untuk mendefinisikan pekerjaan (*employment*). Definisi yang didasarkan atas bentuk pekerjaan (*employment*) seperti pekerjaan (*employment*) swakarya misalnya juga terbukti merupakan suatu karakterisasi yang tidak memadai atas pekerjaan (*employment*) informal. Pengecualian atas hal ini adalah pembedaan yang didasarkan pada tenaga kerja/buruh kasual versus tenaga kerja/buruh sewaan yang memiliki keterkaitan langsung dengan perbedaan dalam regulasi kontrak tenaga kerja/buruh." (hal. 29)

IV.

Berurusan dengan ekonomi informal di Indonesia

Absennya kebijakan yang menyeluruh akan ekonomi informal di Indonesia

Seperti apa pun kita memilih untuk mendefinisikan ataupun mengukur ekonomi informal, satu hal sudah pasti adanya. Ekonomi informal merupakan kolam tempat berkumpulnya tenaga kerja yang paling besar dan berkontribusi sangat besar terhadap GDP di kebanyakan negara-negara berkembang. Angka pastinya dapat saja bervariasi. Kontribusi ekonomi informal dapat meningkat ataupun menurun di bawah pengaruh kondisi pasar dan kebijakan yang terus berubah. Namun di kebanyakan negara-negara berkembang, kemungkinan besar ekonomi informal akan tetap menjadi bagian kehidupan ekonomi selama beberapa dekade ke depan. Pertanyaannya adalah apa yang dapat atau perlu dilakukan oleh pemerintah terkait dengan ekonomi informal. Pentingnya ekonomi informal tampaknya menganjurkan bahwa pemerintah perlu memiliki kebijakan untuk menangani isu-isu viabilitas, produktivitas dan persistensi ekonomi informal yang telah menjadi bagian kritis dari ekonomi secara keseluruhan. Perlu juga ditemukan cara, sebagaimana yang disebutkan oleh Trebilcock (2005), untuk memitigasi fitur-fitur terburuk (upah yang rendah, kondisi kerja yang memprihatinkan dan ketidakpastian ekonomi yang kronis) sementara di saat yang sama memperkuat fitur-fitur terbaiknya: pengambilan resiko, kewirausahaan, kerja keras dan mobilitas.

Jika keberadaan ekonomi informal dalam skala besar adalah tujuan utama dari penyusunan kebijakan, maka setiap pemerintah negara berkembang dan banyak pemerintah negara maju dengan ekonomi informal yang besar tentunya saat ini sudah pasti mempunyai kebijakan dan program arus utama (*mainstream*) untuk ekonomi informal. Namun pada kenyataannya, situasi yang ada malahan kebalikannya. Hanya sedikit pemerintah yang memiliki kebijakan yang jelas dan tegas tentang ekonomi informal. Diskusi di atas menjabarkan beberapa alasan terjadinya situasi yang cukup paradoksal ini. Permasalahan endemik terkait definisi dan pengukuran jelas-jelas merupakan salah satu batu sandungan terhadap penyusunan kebijakan atas ekonomi informal. Sulit untuk menargetkan hal yang tidak dapat didefinisikan atau diukur secara tepat. Tanpa adanya perbandingan dan analisis lintas negara, sulit untuk menilai apa yang bisa dianggap sebagai laju kemajuan yang masuk akal ataupun laju kemajuan yang memungkinkan dalam menentukan indikator-indikator target kunci atas karakteristik spesifik ekonomi informal.

Hal tersebut bahkan akan lebih terasa membebani dalam usaha pembuatan kebijakan ketika data berdasarkan waktu (*time series data*) akan pekerjaan (*employment*) informal, distribusinya secara lintas sektor dan kawasan serta keterkaitan bisnis dan tenaga kerja informal dengan bisnis dan tenaga kerja

yang di luar itu nyaris tidak tersedia sama sekali. Selain itu sulit pula adanya untuk mengestimasi, apalagi memodelkan, dinamika ekonomi informal dalam hal produksi, perdagangan dan teknologi, ketika sebagian besar dari ekonomi ini tersembunyi keberadaannya dari mata pemerintah, walaupun misalnya ketersembunyiannya tersebut hanyalah disebabkan karena usaha-usaha informal tadi masih tidak terdaftar, tidak dipajaki dan tidak teregulasi. Semua kerumitan ini semakin mempertegas bahwa walaupun tampaknya semua orang setuju akan pentingnya ekonomi informal (atau ekonomi tersembunyi) di negara-negara berkembang, tidak banyak persetujuan akan apa yang dapat dilakukan untuk mempengaruhi produktivitasnya, pertumbuhannya maupun evolusinya dari masa ke masa.

Konflik tidak terelakkan antara dimensi efisiensi/pertumbuhan kebijakan ekonomi informal dengan aspek keadilan distribusi/keadilan sosialnya semakin memperbesar dilema kebijakan yang dihadapi oleh pemerintah. Jika semangat kewirausahaan ekonomi informal dibiarkan bebas berkembang, risikonya adalah peraturan kesehatan dan keselamatan nasional serta undang-undang perpajakan dan penerimaan negara seolah-olah diacuhkan keberadaannya, sementara di saat yang sama tidak ada kepastian bahwa perusahaan yang mikro dan kecil tersebut dapat berkembang menjadi perusahaan yang lebih besar dan lebih lestari. Jika kebijakan yang dibuat bertujuan untuk mempromosikan kondisi pekerjaan layak, meregulasi tingkat upah minimum dan menegakkan standar kesehatan dan keselamatan maka risikonya adalah banyak usaha-usaha mikro kemungkinan akan gulung tikar. Kebijakan tersebut juga dapat diserang oleh para pelobi bisnis yang melihat upah minimum dan regulasi tenaga kerja yang terkait dengan perekrutan dan pemutusan hubungan kerja atau kewajiban membayar premi jaminan sosial oleh para pemberi kerja (*employers*) sebagai suatu beban dan sebagai suatu biaya bisnis yang eksekutif. Para pelobi bisnis tersebut juga dapat berargumentasi bahwa jika biaya yang dibutuhkan dirasa lebih tinggi dari negara tetangga, maka hal tersebut dapat dijadikan alasan bagi para investor untuk merelokasi investasinya atau akan menurunkan daya tarik Indonesia sebagai lahan investasi.

Kesemua hal di atas sangatlah relevan adanya walaupun pertanyaan-pertanyaan yang diajukan cukup umum sifatnya terutama pertanyaan-pertanyaan yang terkait dengan formulasi dan dampak kebijakan arus utama (*mainstream*) akan ekonomi informal. Sebenarnya pertanyaan yang lebih menarik lagi adalah, selain pertanyaan-pertanyaan yang terkait identifikasi dan pengukuran, mengapa kebijakan sedemikian terus saja tertelantarkan oleh kebanyakan pemerintah. Dalam bagian berikut, ada baiknya kita menganalisis alasan-alasan mengapa Indonesia tidak memperkenalkan kebijakan yang menyeluruh akan ekonomi informal walaupun ekonomi informal ini sangat besar ukurannya di Indonesia. Perlu juga diingat bahwa ekonomi informal ini bahkan menjadi lebih besar lagi ukurannya setelah terjadinya penurunan keluaran yang tajam yang dipicu oleh Krisis Ekonomi Asia pada tahun 1997/98.

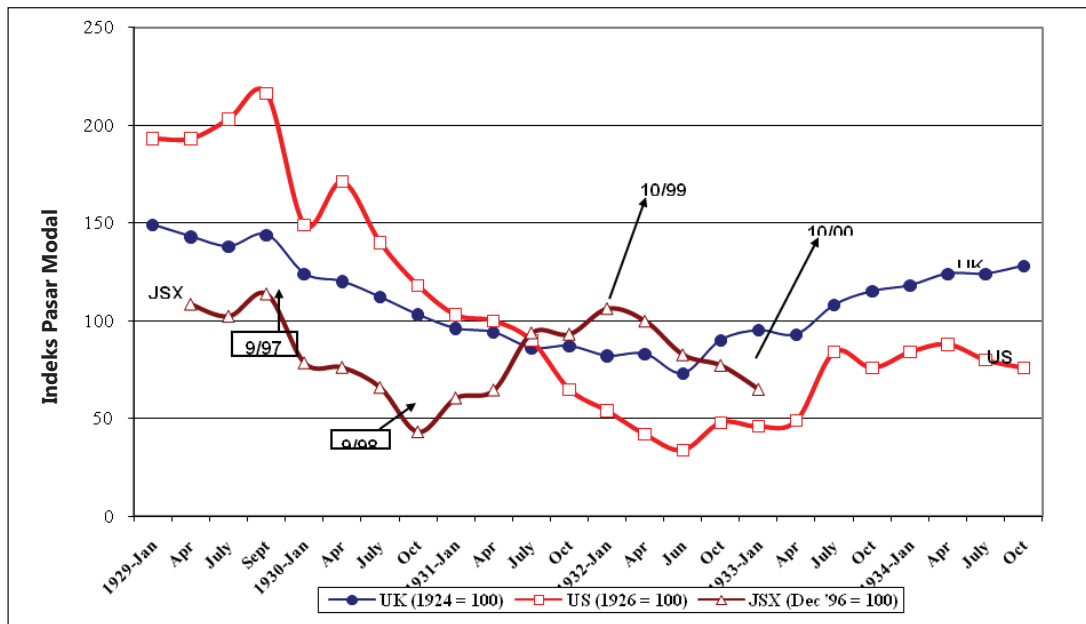
Lebih jauh lagi, sepuluh tahun kemudian dengan ukuran ekonomi informal yang kurang lebih sama, Indonesia masih juga tidak dapat memformulasikan kebijakan yang menyeluruh akan ekonomi informal. Rencana Pembangunan Jangka Menengah terbaru dan dokumen-dokumen kebijakan lain yang dikeluarkan oleh kementerian pemerintah gagal mengindikasikan pendekatan yang terkoordinasi terhadap ekonomi informal. Sektor informal seringkali masuk ke dalam pemberitaan media masa: penggunaan daging terinfeksi bakteri di warung-warung pinggir jalan, penggusuran pedagang kaki lima dari pusat-pusat perkotaan, pungutan liar terhadap bisnis-bisnis informal yang dilakukan oleh polisi dan pemerintah kabupaten, belum lagi cerita-cerita luar biasa tentang orang miskin yang kemudian berhasil mencapai kesuksesan, namun Indonesia dewasa ini bahkan tidak memiliki apa pun yang bisa dikatakan mendekati pengakuan atas ekonomi informal melalui kebijakan pemerintahannya, apalagi seperangkat program untuk "ekonomi informal" yang terintegrasi dan termonitor.

Pertanyaannya adalah apakah ini merupakan indikasi bahwa ada kekurangan yang mendasar dalam pembuatan kebijakan oleh pemerintah yang sebenarnya tidaklah mengejutkan mengingat konteks pembuatan kebijakan ekonomi dan sosial di Indonesia. Lebih jauh lagi, perlu juga dipertanyakan apakah ada keuntungan yang bisa didapatkan dari memformulasikan kebijakan yang luas sifatnya atas ekonomi informal dalam kondisi pembangunan Indonesia saat ini ataukah pendekatan sedikit-sedikit menjadi bukit melalui program-program yang diarahkan pada ekonomi informal (pengentasan kemiskinan dan jaminan sosial, kredit mikro, standar minimum kesehatan dan keselamatan serta bantuan teknis untuk melakukan penerapan sesuai panduan kesehatan dan keselamatan tersebut, peningkatan ketrampilan dan bantuan pemasaran) juga bisa dijadikan pilihan. Namun perlu diingat, jika pendekatan yang kedua tadi dapat menghasilkan hasil yang kurang lebih serupa di dalam konteks Indonesia dewasa ini jika dibandingkan dengan pendekatan yang pertama, kita dapat bertanya-tanya sebenarnya apa relevansi kebijakan atas kategori analitis seperti ekonomi informal, ekonomi tersembunyi, sektor informal, kegiatan informal dan lain-lain.

Jawaban atas pertanyaan-pertanyaan ini dapat ditemukan dalam pemahaman yang lebih mendalam akan konteks politik dan ekonomi pembuatan kebijakan di Indonesia dalam dekade terakhir ketika Indonesia harus menavigasikan tidak hanya satu tetapi dua kejutan ekonomi besar dalam waktu kurang dari sepuluh tahun—tambahan lagi saat itu Indonesia juga menghadapi setidaknya satu kejutan sistemik. Perspektif sedemikianlah yang akan memungkinkan dilakukannya apresiasi komprehensif atas batasan-batasan terhadap pembuatan kebijakan ekonomi yang telah dihadapi oleh pemerintah selama terjadinya periode luar biasa tadi. Perspektif tersebut juga memungkinkan dilakukannya pemahaman akan mengapa kebijakan menyeluruh akan ekonomi informal masih saja belum tampak keberadaannya.

Indonesia di tahun 1997/98: Kejutan Finansial dan Keruntuhan Sistemik

Tidak ada yang dapat mengilustrasikan skala dan kehancuran yang disebabkan oleh dampak krisis ekonomi Asia pada tahun 1997/98 terhadap Indonesia seperti data yang ditampilkan di gambar 6 dan 7. Gambar yang pertama memperlihatkan kejutan ekonomi di Indonesia sepadan dengan pengalaman-pengalaman selama Masa Depresi Besar (*The Great Depression*) pada tahun 1930-an di Amerika Serikat dan di ekonomi-ekonomi Eropa. Gambar yang kedua memperlihatkan biaya yang dibutuhkan untuk merevitalisasi sektor keuangan dan perbandingannya dengan krisis keuangan besar lainnya di belahan dunia yang berbeda khususnya di Amerika Latin. Dalam kedua hal tersebut, apa yang terjadi pada Indonesia bukanlah bagian dari suatu siklus meledak lalu hancur (*boom and bust*), melainkan suatu representasi dari awal era baru dalam sejarah Indonesia paska kemerdekaan.

Gambar 6 Keruntuhan Pasar Modal saat Masa Depresi Besar (*The Great Depression*), 1929-1939

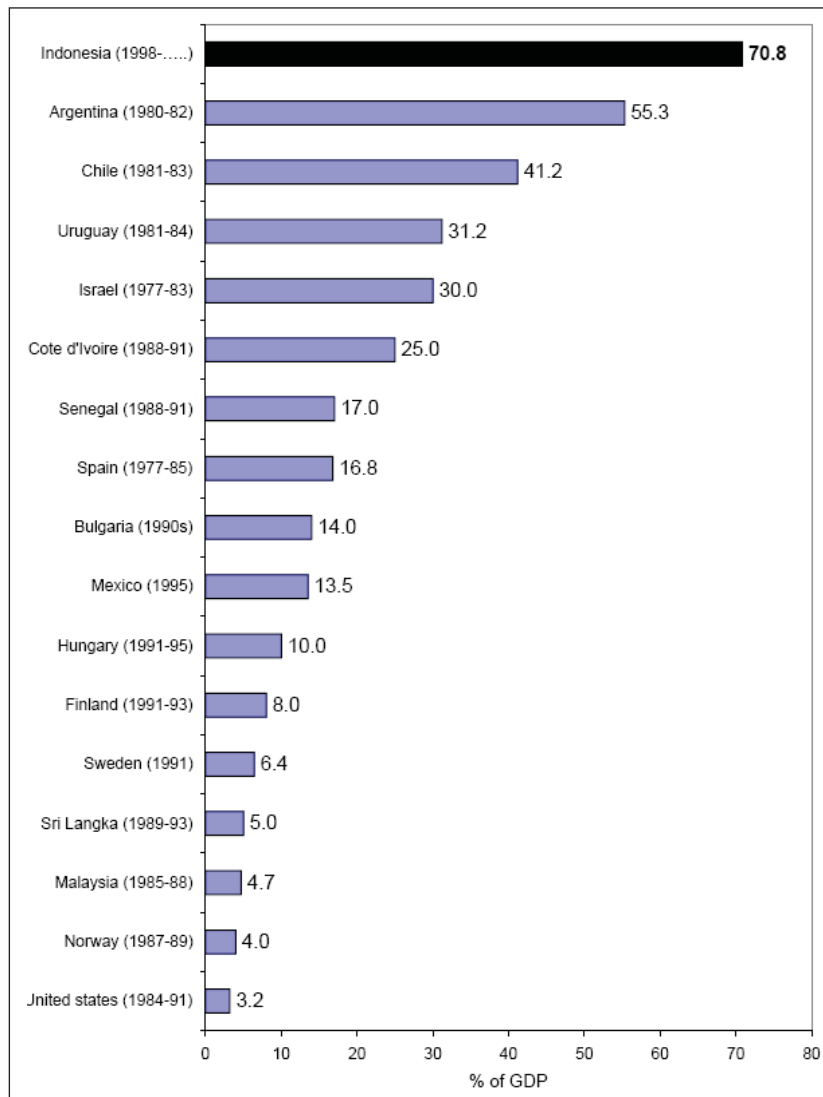
Catatan: Berdasarkan basis kuartal, Jan '29 sampai Okt '34 untuk AS dan Inggris, dan Jan '97 sampai Okt '2000 untuk JSX (Jakarta)

Sumber: Index Pasar Modal Inggris dan AS dari Kindleberger (1986) dan indeks JSX yang dihitung dari BI

Parahnya kejutan nilai tukar mata uang asing yang kemudian menyebabkan Rupiah jatuh tajam—depresiasi yang dialami nilai tukar Rupiah terhadap dolar mencapai lebih dari 14,000 Rupiah: 1 dolar sama dengan 2,400 Rupiah sebelum krisis ke 17,000 saat krisis—memicu dampak yang tidak terhindari seperti keruntuhan perbankan, hutang yang tak terbayarkan (*bad debts*), kelumpuhan industri di satu sisi dan kenaikan tajam tingkat inflasi di sisi yang lain. Hasilnya adalah keruntuhan total dalam sistem politik dan pemerintahan. Sistem pemerintahan Orde Baru runtuh seketika. Bersamaan dengan itu datanglah proses reformasi yang rumit namun di saat yang sama secara mengejutkan berjalan dengan cukup lancar. Reformasi ini menyentuh hampir semua institusi pemerintahan mulai dari Kepresidenan sampai parlemen, dari Bank Indonesia sampai ke Komisi Perencanaan, dari Militer dan Kepolisian sampai ke Pengadilan. Dalam waktu lima tahun yang singkat, Indonesia mentransformasi dirinya dari sebuah kediktatoran tersentralisasi dengan pemerintahan otoriter yang telah berlangsung cukup lama ke dalam sebuah demokrasi multi partai yang terdesentralisasi. Bisa dikatakan transisi sistemik yang dilakukan Indonesia sebanding besarnya dengan usaha-usaha transisi yang dilakukan oleh negara-negara pecahan Uni Soviet. Namun dalam melakukan transisinya Indonesia melakukannya dengan lebih cepat, dengan lebih sedikit melibatkan kekerasan dan dengan stabilitas yang lebih baik jika dibandingkan dengan negara-negara tadi dan dengan negara-negara Eropa Timur.

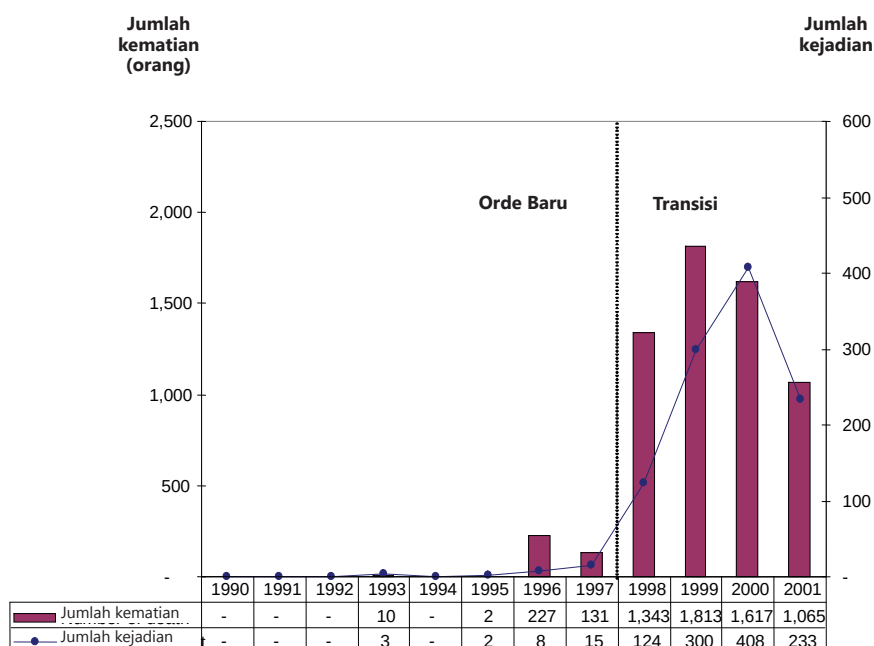
Ada sejumlah fakta yang relevan sifatnya dalam usaha kita untuk mendapatkan pengertian akan lingkungan pembuatan kebijakan di masa-masa itu. Dua hal mendominasi agenda kebijakan domestik. Yang pertama adalah reformasi institusional, yaitu misalnya perubahan dari sisi politik di mana militer sekarang tidak lagi ikut serta dalam kancah politik nasional. Perubahan ini menghindarkan Indonesia dari nasib yang menimpa Turki atau Pakistan dengan ketegangan politisnya yang mengakar dalam antara otoritas sipil dan militernya. Yang kedua adalah mencari cara untuk melindungi mereka-mereka yang berada pada posisi paling rentan (*the most vulnerable*) dari musibah yang disebabkan oleh peningkatan harga pangan yang tiba-tiba di satu sisi dan hilangnya penghidupan yang disebabkan oleh jatuhnya permintaan domestik di sisi lain. Kedua hal ini sangatlah penting sifatnya jika Indonesia tidak ingin menjadi kuali tempat terjadinya konflik sosial. Tahun-tahun awal paska Soeharto mencatat adanya kenaikan tajam dalam konflik yang melibatkan kekerasan di berbagai daerah di Indonesia (lihat Gambar 8).

Gambar 7 Biaya Fiskal Krisis Perbankan di Beberapa Negara (sebagai persentase GDP)



Sumber: Mishra, *Systemic Transition in Indonesia*, UNSFIR Working Paper, 2000, data-data negara lainnya dikutip dari Caprio dan Klingebiel (1996)

Gambar 8 Kekerasan Sosial, 1990-2001



Sumber: Zulfan, *Anatomy of Social Violence in the Context of Transition*, UNSFIR Working Paper, 2002.

Agenda eksternal didominasi oleh pembayaran hutang dan oleh usaha meyakinkan para pemberi kredit asing bahwa Indonesia tidak akan mengalami *default* atau menjauh dari pasar modal terbuka seperti yang telah dilakukan Malaysia pada tahun 1998 dan yang dilakukan oleh beberapa negara Amerika Latin saat mengalami kejutan keuangan yang serupa dari tahun 1980-an ke depan. Karena lebih dari setengah hutang eksternal Indonesia berbentuk hutang yang diambil oleh sektor swasta, cara untuk melepaskan diri dari hutang tersebut membutuhkan pendekatan kebijakan yang baru dan injeksi keuangan pemerintah dalam jumlah besar untuk mengembalikan modal kepada sektor perbankan dan insitusi keuangan. Kehadiran IMF yang dominan yang didukung oleh kreditor-kreditor bilateral untuk Indonesia berarti pula bahwa lebih sedikit lagi ruang yang tersedia untuk melakukan pemikiran kebijakan, pembangunan konsensus dan pengembangan program yang independen.

Desentralisasi dan proses pembuatan kebijakan

Menetapkan agenda kebijakan bukanlah permasalahan satu-satunya bagi pemerintahan demokratis baru di awal tahun 2000-an. Baik kapasitas institusional maupun proses formulasi kebijakan sama pentingnya bagi pembuatan kebijakan yang efektif di pemerintahan.

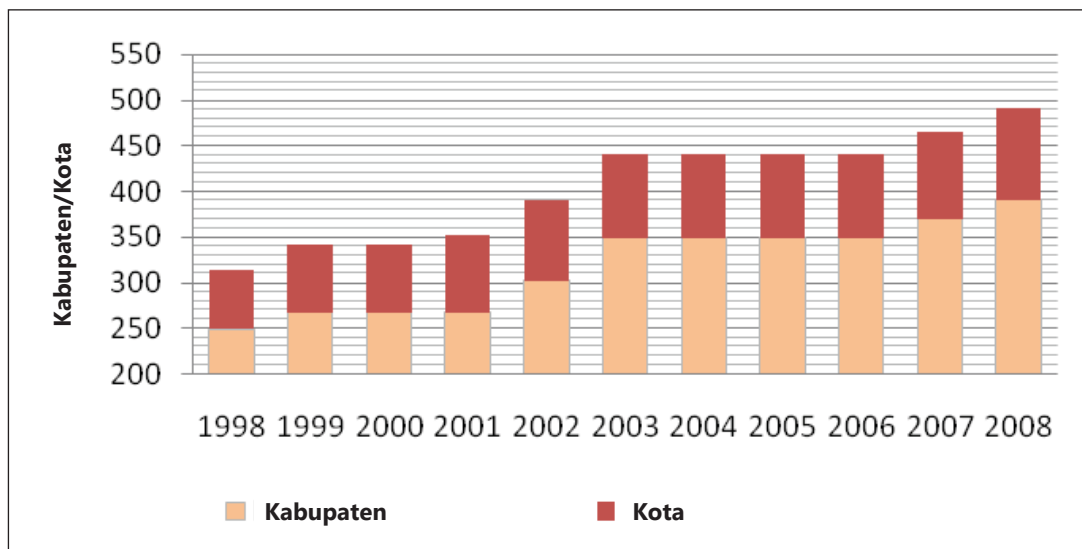
Desentralisasi yang dialami Indonesia secara cukup tiba-tiba menciptakan kebingungan dan ketidakpastian dalam proses kebijakan. Salah satu sebabnya adalah karena undang-undang dan peraturan yang mengatur desentralisasi terus-menerus berubah dan diperdebatkan. Semenjak undang-undang desentralisasi pertama dikeluarkan (UU no.22 dan UU no.25 tahun 1999), pengaturan transformasi Indonesia dari pemerintahan yang sangat tersentralisasi ke bentuk pemerintahan yang sangat terdesentralisasi mendominasi sebagian besar kegiatan pelayanan sipil. Proses tersebut masih terus berjalan sampai hari ini pun dikarenakan dua hal penting: 1) diperkenalkannya daerah-daerah otonomi spesial yang mencakupi Aceh, Papua, Jakarta dan Yogyakarta dan 2) karena mulai dilakukannya pemikiran kembali yang cukup signifikan akan posisi pemerintahan provinsi di dalam desentralisasi. Pemekaran yang menghasilkan kabupaten-kabupaten dan provinsi-provinsi baru semakin menambah ketegangan terhadap ketidakpastian yang sudah ada. Pembuatan kebijakan pada tingkat nasional, bahkan pada tingkat provinsi sekali pun, dalam bidang-bidang yang membutuhkan koordinasi dan perencanaan bersama dalam skala yang luar biasa besar dan dilakukan secara lintas kegiatan, lintas industri, lintas usaha dan lintas sumber keuangan serta yang melibatkan beragam bentuk kepemilikan, sulit untuk dilakukan bahkan di saat-saat paling kondusif sekali pun. Hal-hal tersebut kemudian menjadi hampir tidak mungkin diraih ketika struktur pemerintahan yang tumpang tindih dan gol kebijakan yang saling bertentangan (misalnya antara meregulasi perusahaan dalam mempromosikan standar kesehatan dan keselamatan dengan mengacuhkan standar tersebut dengan alasan fleksibilitas dan kemudahan akses atau *entry*) juga mulai mewarnai gambaran pembuatan kebijakan secara keseluruhan.

Di saat yang sama perbedaan ekonomi yang besar di antara kabupaten-kabupaten di Indonesia yang juga diikuti oleh perubahan perbatasan daerah yang terus menerus terjadi seringkali membuat pengeluaran publik yang terkait kesejahteraan sosial harus mengalah dari biaya administratif struktur pemerintahan baru yang kini lebih diprioritaskan (lihat gambar 9 dan 10). Hal tersebut dan peningkatan pengeluaran pendidikan yang dimandatkan untuk meningkat tajam (sekitar 20% dari total anggaran nasional keseluruhan) juga menyebabkan sempitnya ruang yang tersisa untuk melakukan pengembangan kebijakan dan program yang terkait dengan ekonomi informal.

Kapasitas perencanaan dan penganggaran yang terbatas yang dimiliki oleh daerah-daerah yang lebih miskin di Indonesia (yang sebenarnya adalah mayoritas) sebenarnya dapat didukung oleh kementerian-

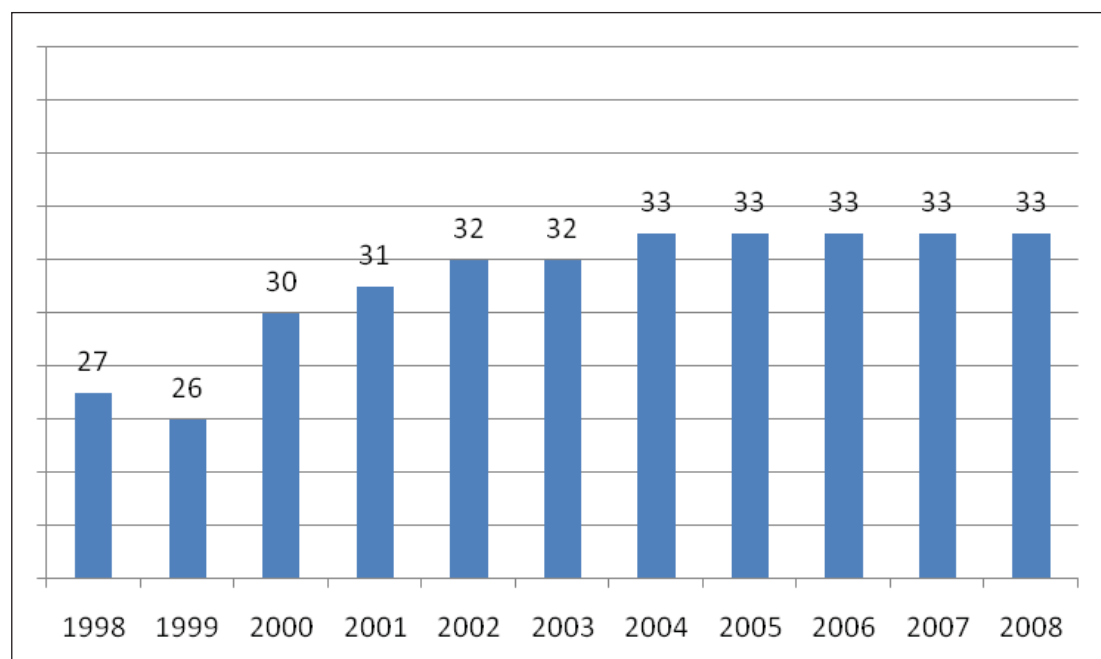
kementerian pemerintah pusat atau komisi nasional khusus dan institusi-institusi independen. Namun, kementerian pemerintah itu seperti Kementerian Tenaga Kerja, Kementerian Koperasi dan Usaha Kecil dan Menengah, Kementerian Sosial atau pun Kementerian Perempuan relatif lemah dalam bidang pengembangan kebijakan dan juga memiliki anggaran yang terbatas. Demikian pula halnya akan kementerian-kementerian lain yang orientasinya lebih ke arah urusan daerah seperti Kementerian Daerah Tertinggal (kementerian ini mengurus misalnya daerah Indonesia Timur).

Gambar 9 Jumlah Kabupaten di Indonesia, 1998-2008



Sumber: USAID (2009), Kementerian Dalam Negeri, Badan Pusat Statistik (dari beberapa tahun yang berbeda)

Tahun 10 Jumlah Provinsi di Indonesia, 1998-2008



Sumber: Kementerian Dalam Negeri

Dikarenakan keadaan yang digambarkan di atas pembuatan kebijakan akan sektor/ekonomi informal terkena imbas kebutuhan akan rekonstruksi politik dan juga kebutuhan akan pemulihan ekonomi dalam sektor perbankan, industri dan kegiatan formal lain di daerah perkotaan. Proses kebijakan di pemerintah juga merasakan dampak cepatnya proses desentralisasi dan tekanan perubahan perbatasan daerah dalam skala yang besar di seluruh bagian di Indonesia. Di lima tahun awal dekade terkini baik lingkungan kebijakan maupun institusi kebijakan sama-sama tidak kondusif kondisinya terhadap pembuatan dan penerapan kebijakan atas ekonomi informal. Sebenarnya keadaanya bisa berubah di lima tahun terakhir dekade terkini, namun hadirnya krisis ekonomi global, pemilihan umum yang dilakukan secara bersamaan pada tingkat nasional, provinsi dan daerah untuk kursi-kursi parlemen dan eksekutif dan disibukkannya pemerintah baru, yang baru saja terpilih melalui pemilu 2009, dengan anti korupsi di satu sisi dan dengan *bail out* Bank Century di sisi yang lain sekali lagi menggeser fokus pemerintah dari pembuatan kerangka kerja nasional bagi kebijakan terkait ekonomi informal.

Pertumbuhan, iklim investasi dan kebijakan pasar tenaga kerja

Namun isu-isu pekerjaan (*employment*) dan pasar tenaga kerja terus saja menarik perhatian pemerintah selama satu dekade ini. Tetapi konteks dan *rationale*-nya telah berubah seiring waktu. Pada masa-masa awal sesudah terjadinya kejutan ekonomi pada tahun 1998, ketertarikan akan tren-tern pekerjaan (*employment*) lebih mengarah kepada usaha-usaha untuk memahami dan mengukur dampak sosial dari penurunan keluaran dibandingkan kepada kemampuan untuk menggunakan target-target pekerjaan (*employment*) untuk kebijakan nasional. Bahkan usaha-usaha awal akan skema-skema penciptaan tenaga kerja ditelantarkan dikarenakan kecurigaan akan adanya korupsi yang merajalela. Bantuan tunai langsung (*cash transfer*) serta hibah (*block grant*) untuk pengentasan kemiskinan kemudian menjadi pilihan yang lebih disukai.

Fokus utama kebijakan pasar tenaga kerja setelah krisis tahun 1998 bukanlah terletak pada pembukaan lapangan kerja baru melainkan pada mempertahankan lahan pekerjaan yang ada. Lobi bisnis yang terkena imbas kredit macet dan penyempitan pasar lokal yang terjadi secara tiba-tiba menuntut diberlakukannya peraturan perekrutan dan pemecatan yang lebih longgar dan juga dihilangkannya aturan upah minimum. Kalau melihat data-data yang terlampir di Tabel 6, tuntutan para pelobi tersebut cukup dapat dimengerti. Kondisi yang digambarkan di tabel tersebut terutama benar adanya jika kita berbicara dalam konteks industri padat karya seperti tekstil, garmen dan sepatu di mana upah buruh sangat tinggi jika dibandingkan dengan bentuk bisnis yang lain. Selain itu timbul pula kompetisi dari perekonomian dengan tenaga kerja berlebih seperti Bangladesh, Vietnam dan lain-lain.

Hal ini disadari kembali oleh beberapa pembuat kebijakan dan pengamat ekonomi di pertengahan 2000-an saat muncul kekhawatiran bahwa pemulihan ekonomi Indonesia sebenarnya terlalu tergantung pada konsumsi dan bukannya didorong oleh pertumbuhan investasi. Pertemuan-pertemuan CGI yang relevan pada saat itu memilih untuk menitikberatkan usaha-usaha perbaikan iklim investasi dan penurunan biaya bisnis di Indonesia. Pertemuan-pertemuan tersebut juga memprioritaskan pembangunan ulang infrastruktur yang rusak atau sudah kuno. Hasil yang muncul dari pemilihan prioritas tersebut adalah berlebihnya perhatian yang dituangkan pada isu upah minimum dan peraturan pasar tenaga kerja. Perhatian berlebih tersebut tetap saja tercurahkan walaupun pada faktanya penelitian akan pasar tenaga kerja, khususnya yang dilakukan dengan dukungan ILO, telah terus menerus menunjukkan bahwa kedua elemen di atas sebenarnya tidak pernah menjadi hambatan penanaman modal di Indonesia dan juga bahwa keduanya sebenarnya tidak terlalu relevan hubungannya dengan iklim investasi. Ketidakpastian

politik, hukum dan keadilan, konflik sosial, ketidakpastian hukum dan korupsi publik memainkan peranan yang jauh lebih penting dalam penentuan keputusan investasi daripada fleksibilitas pasar tenaga kerja, peraturan pemecatan karyawan dan upah minimum.

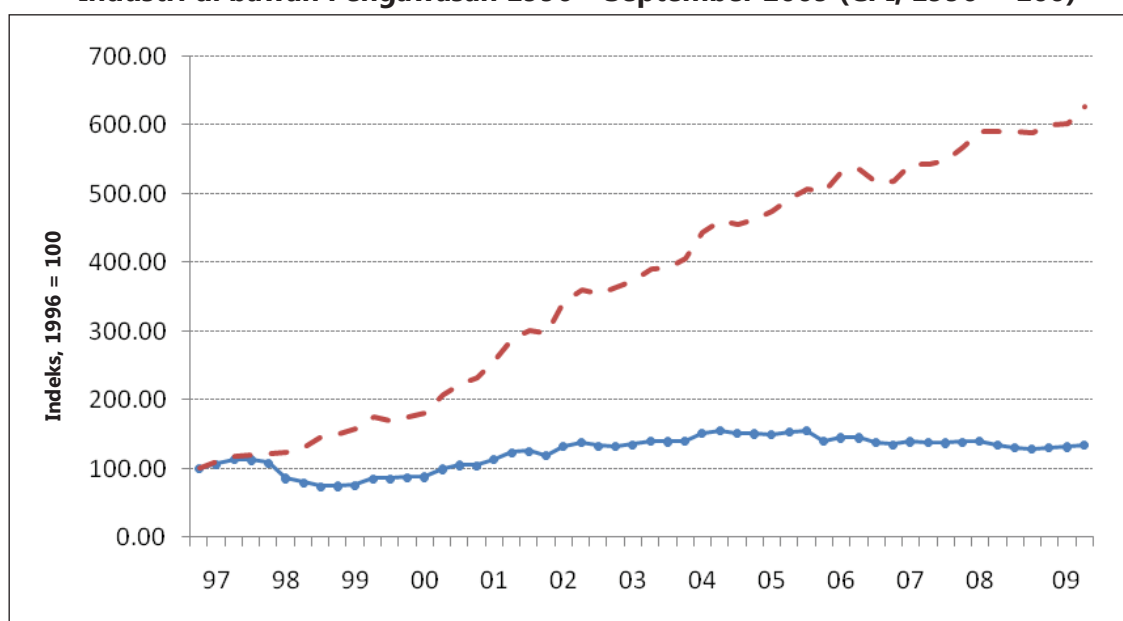
Tabel 6 Beberapa Indeks Mengenai Perekrutan Pegawai di Indonesia pada tahun 2003-2007 yang Kurang Lebih Konstan (100 = Nilai Terburuk)

	2003	2004	2005	2006	2007
Indeks sulitnya perekrutan	72	61	72	72	72
Kekakuan (rigidity) jam	0	0	0	0	0
Sulitnya pemecatan	60	60	60	60	60
Indeks sulitnya pekerjaan	44	44	40	44	44
Biaya pemecatan [% gaji]	10	10	10	10	10

Sumber: Bank Dunia, *Doing Business Survei*, tersedia di <http://www.doingbusiness.org>

Upah riil mengalami kenaikan seiring dengan semakin pulihnya ekonomi, namun kenaikan ini pada dasarnya adalah suatu proses mengejar ketinggalan (*catch up process*) karena stagnasi dan penurunan upah riil memang konstan terjadi semenjak pertengahan tahun 1990an. Pada kenyataannya, seperti diperlihatkan oleh Gambar 11 dan 12, kenaikan upah riil bagi buruh tidak terampil di beberapa sektor industri formal seperti industri dan hotel terjadi secara konstan. Untuk industri pertambangan, upah riil ini mulai naik di pertengahan dekade karena didorong oleh harga komoditas yang tinggi. Namun jumlah tenaga kerja yang dipekerjakan dalam sektor tersebut relatif tetap sedikit jumlahnya dan efek yang dimilikinya terhadap tren jumlah upah secara keseluruhan bias terbilang cukup kecil.

Gambar 11 Indeks Rata-rata Nominal dan Indeks Rata-rata Riil Gaji Per Bulan bagi Pekerja Industri di bawah Pengawasan 1996 – September 2009 (CPI, 1996 = 100)

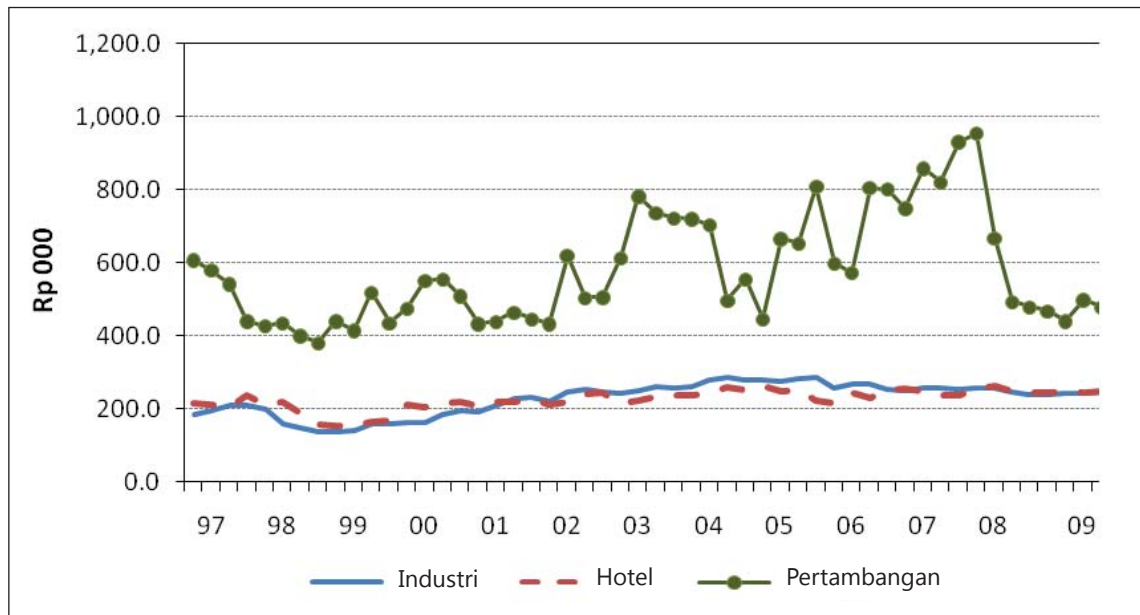


Catatan: *Pekerja di bawah pengawasan adalah pekerja yang diawasi langsung oleh pengawas (*supervisor*) selama jam kerja.

Sumber: Sakernas, BPS.

Tersedia di http://www.bps.go.id/tab_sub/view.php?tabel=1&daftar=1&id_subyek=19¬ab=4

Gambar 12 Rata-rata Riil Gaji Per Bulan (dalam ribu rupiah) bagi Pekerja Sektor Pertambangan, Hotel, dan Industri di bawah Pengawasan 1996 – September 2009 (CPI, 1996 = 100)



Catatan: *Pekerja di bawah pengawasan adalah pekerja yang diawasi langsung oleh pengawas (*supervisor*) selama jam kerja.

Sumber: Sakernas, BPS.

Tersedia di http://www.bps.go.id/tab_sub/view.php?tabel=1&daftar=1&id_subyek=19¬ab=4

Meskipun demikian fakta tetap memperlihatkan bahwa walaupun peraturan perburuhan di Indonesia lebih ketat dari negara-negara sekitarnya dan Indonesia juga memberlakukan biaya bisnis yang lebih tinggi dari saingan-saingannya, semenjak pertengahan tahun 2000an Indonesia mulai mengalami peningkatan investasi asing dengan pesat. Pertanyaan mengenai apakah lajunya akan semakin pesat jika aturan perburuhan lebih longgar tidaklah penting. Penelitian oleh Islam (2009) menunjukkan bahwa hanya sedikit saja kenaikan biaya melakukan usaha yang dirasakan sebagai akibat dikeluarkannya peraturan buruh setelah tahun 2003 saat perbaikan ekonomi mulai terjadi. Walaupun kehati-hatian tetap diperlukan saat mensosialisasikan peraturan pasar perburuhan yang baru (misalnya untuk memastikan tercapainya standar kesehatan dan keamanan) atau saat menghilangkan aturan lama; namun buktinya sedikit sekali untuk menyatakan bahwa peraturan perburuhan atau upah minimum merupakan lebih dari sekadar variabel sampingan bagi masuknya investasi dan pertumbuhan ekonomi di Indonesia.

Implikasi perumusan kebijakan bagi ekonomi informal: kasusnya sejauh ini.

Walaupun tak terlihat adanya kebijakan jelas terhadap ekonomi informal, Indonesia telah menjalankan sejumlah inisiatif kebijakan untuk menahan laju peningkatan kemiskinan, mendorong pekerjaan (*employment*), mendorong jaminan sosial, mereformasi rezim pajak dan bea cukai, mengentaskan korupsi dan mendorong transparansi dalam perumusan keputusan publik serta memperbaiki infrastruktur dan layanan umum. Ringkasan mengenai daftar program dan kebijakan-kebijakan tersebut dapat dilihat di Tabel 6 dan 7. Tampak jelas bahwa walau tidak ada sebuah kebijakan ekonomi informal yang mencakup segalanya, terdapat banyak elemen program yang dapat menunjang tansisi menuju sektor formal. Langkah selanjutnya adalah untuk memastikan bahwa menu kebijakan saat ini diawasi dan dievaluasi. Kedua hal tersebut dilakukan bukan saja untuk memastikan kemampuan kebijakan untuk mengentaskan kemiskinan dan kekhawatiran ekonomi, melainkan juga mengecek apakah kebijakan mampu serta

mendorong peningkatan keahlian dan menggalakkan budaya swakarya yang berkesinambungan. Selain itu evaluasi juga perlu dilakukan atasimplikasi sebelum dan sesudah pelaksanaan kebijakan bagi evolusi ekonomi informal. Jika menu kebijakan saat ini efektif, maka seiring jalannya waktu dapat diharapkan keberadaan informalitas akan berkurang.

Tabel 7 Kebijakan Pemerintah yang memiliki relevansi langsung dan tidak langsung bagi ekonomi informal

	Program	Jabaran Program	Status Program	Mula Diterapkan	Sasaran dan Tujuan
RPJMN*	Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat (PNPM)	Integrasi Program Pembangunan Kecamatan dan Program Pengentasan Kemiskinan Perkotaan	Sangat tergantung pada tingkat keikutsertaan masyarakat dan pelaksana pada tingkat lokal	2007	Pembuatan lapangan kerja dan pengentasan kemiskinan berdasarkan inisiatif masyarakat.
	Jaminan Kesehatan Masyarakat (Jamkesmas)	Sasarannya adalah masyarakat miskin yang belum memiliki asuransi kesehatan	Akan diubah menjadi jaminan sosial berba sis asuransi dalam jangka waktu 5 tahun, sehingga asuransi dapat diperoleh oleh semua lapisan masyarakat termasuk yang miskin.	2005	Meningkatkan akses dan kualitas layanan kesehatan, misalnya rumah sakit atau Puskesmas
	Jaminan Sosial Tenaga Kerja (Jamsos tek)	PT Jamsostek (Persero) menyediakan 5 (lima) program perlindungan yang mencakup Jaminan Pemeliharaan Kesehatan (JPK), Jaminan Kompensasi Kecelakaan (JKK), Jaminan Kematian (JKM), Jaminan Hari Tua (JHT), dan Jaminan Pensiun (JP) bagi seluruh pegawai dan keluarganya.	Indonesia dan banyak negara berkembang lainnya mengembangkan program jaminan sosial yang dibiayai oleh keamanan sosial (<i>social security</i>), keamanan sosial tersebut dibiayai oleh penerima jaminan dan masyarakat umum. Masih terbatas pada sektor formal.	1992	Penerapan Aturan No.40 tahun 2004 mengenai Sistem Jaminan Sosial Nasional "Negara mengembangkan sistem jaminan sosial bagi seluruh rakyat dan memberdayakan yang lemah dan yang tak mampu sesuai dengan harkat dan martabatnya sebagai manusia "
Tunjangan Rumah Tangga	Program Keluarga Harapan (PKH)	Penerapan kebijakan transfer tunai bersyarat bagi keluarga sangat miskin dengan beberapa ketentuan	Transfer rata-rata ke keluarga miskin adalah Rp 1.390.000,- dan menjangkau kurang lebih 6.5 juta keluarga sangat miskin.	2007	Untuk meningkatkan kondisi sosioekonomis penerima, tingkat pendidikannya, status kesehatan dan gizinya, dan akses kepada pendidikan dan layanan kesehatan.
Tunjangan Pribadi	Program Pelatihan Kerja yang diselenggarakan oleh Pemerintah	Program ini dilaksanakan secara independen oleh Dinas Tenaga Kerja tiap provinsi. Program biasanya dilakukan di Balai Latihan Kerja, di mana peserta dapat mengikuti pelatihan secara bebas dan gratis.	Beberapa contoh pelatihan kerja: • Disnaker Yogyakarta: Pelatihan kerja pariwisata, kelistrikan, mesin, komputer, dll • Disnaker Bandung: Pelatihan kerja manajemen bisnis, teknisi ponsel, perias, dll. • Disnaker Semarang: pelatihan untuk wirausaha.	Tidak Jelas/1991	Meningkatkan kompetensi tenaga kerja dan layanan informasi pasar tenaga kerja.
Tunjangan Perusahaan	Kredit Usaha Rakyat (KUR)	Fasilitasi pembayaran yang dapat diakses oleh usaha kecil menengah dan usaha koperasi yang memiliki bisnis menjanjikan namun belum bertaraf bank (<i>bankable</i>)	Untuk 5 tahun ke depan, pemerintah akan meningkatkan alokasi dana bagi program ini.	2007	Pemberdayaan usaha kecil dan menengah dalam rangka mendorong penciptaan lapangan kerja dan pengentasan kemiskinan

Catatan: *) RPJMN adalah kerangka kerja pemerintah mengenai rencana pembangunan jangka menengah (rencana pembangunan lima tahun). Yang terbaru adalah untuk perioda 2010 – 2014.

Sumber: berbagai sumber cetak

Tabel 8 Kelompok-kelompok dalam program pengentasan kemiskinan

	<i>"ikan"</i>	<i>"kail"</i>	<i>"kapal"</i>
Sasaran	Rumah Tangga Sangat Miskin (RTSM), Rumah Tangga Miskin (RTM), dan Rumah Tangga Hampir Miskin (RTHM).	Masyarakat	Wirausahawan (individu ataupun kelompok), usaha kecil menengah, yang memiliki prospek namun belum bertaraf bank (<i>bankable</i>)
Program	Bantuan dan Perlindungan Sosial	Pemberdayaan Sosial/Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat Mandiri (PNPM Mandiri)	Pemberdayaan Usaha Mikro dan Kecil (UMK)
Tujuan:	Mengurangi beban pengeluaran keluarga miskin	Meningkatkan pendapatan dan kesejahteraan masyarakat melalui wirausaha dan koperasi agar menjadi mandiri.	Untuk memberikan modal usaha bagi usahawan skala mikro dan kecil
2009	Menjangkau 18.5 Rumah Tangga Sasaran (RTS), Rumah Tangga Sangat Miskin (RTSM), Rumah Tangga Miskin (RTM), dan Rumah Tangga Hampir Miskin (RTHM).	Menjangkau seluruh kecamatan (6.408) di 465 kotamadya/kabupaten	Mencapai Rp 24 Trilyun dan menjangkau 4 milyar pelanggan kredit usaha rakyat (KUR)
	Program Utama: Beras Miskin (Raskin), Bantuan Operasional Sekolah (BOS), Jaminan Kesehatan Masyarakat (Jamkesmas), Program Keluarga Harapan (PKH), termasuk Transfer Tunai Bersyarat, Beasiswa bagi siswa miskin. Program lain: Bantuan sosial bagi penyandang cacat, lansia, anak-anak, Komunitas Adat Terpencil (KAT), dsb.	Dimulai dari Program Pembangunan Kecamatan (PPK) dengan program penunjangnya: Generasi PNPM, Program Pengentasan Kemiskinan Perkotaan (P2KP), Percepatan Pembangunan Daerah Tertinggal Khusus (P2DTK) Pada tahun 2008, PNPM dikembangkan oleh Program Infrastruktur Sosial Ekonomi Wilayah (PISEW)	Penyediaan Pemegang Kredit Usaha Rakyat ditargetkan berada pada kredit di bawah 5 juta rupiah. Tambahan: distribusi program pendanaan dari Kementrian
2010	Sebagaimana disebutkan di RPJMN 2010-2014, alokasi indikatif untuk Raskin 2010 adalah 12.9 trilyun. Alokasi ditargetkan bagi Rumah Tangga Sasaran sekitar 15 kilo untuk 12 bulan.	Alokasi dana diasumsikan sebanyak Rp 16 trilyun untuk 2010. Alokasi indikatif untuk PNPM adalah 9.86 trilyun, dan menjadi 1.5 trilyun untuk masyarakat perkotaan, dengan target masyarakat di 884 kotamadya dan 8304 desa.	Tiga langkah ekspansi KUR: 1. Penyediaan dana KUR dalam anggaran nasional sebesar 2 trilyun per tahun. 2. Ekspansi rantai antara bank besar nasional dan bank daerah. 3. Mengembangkan tugas UKM melalui penggalakan OVOP (satu desa satu produk) dan merevitalisasi 90 pasar tradisional.
	Bantuan Langsung Tunai tidak akan diberlakukan pada 2010 karena Pemerintah mengoptimalkan program-program yang memperkuat pengentasan kemiskinannya daya beli, misalnya Raskin, etc.	PNPM untuk masyarakat pedesaan adalah Rp 8.35 trilyun dengan target Bantuan Langsung Masyarakat akan diberlakukan di 4590 kota di 32 provinsi. Peningkatan infrastruktur desa skala masyarakat mencapai Rp.	

Sumber: Sumodiningrat, *Prospects and Challenges of Poverty Reduction in Indonesia Year, 2010*, dan staf peneliti untuk Strategic Asia.

V.

Kesimpulan: Krisis Ekonomi, Globalisasi, dan Ekonomi Informal Indonesia

Laporan ini telah menelusuri beberapa isu penting mengenai pembuatan kebijakan ekonomi informal di Indonesia selama dekade terakhir. Laporan ini telah menyatakan bahwa masalah definisi dan pengukuran di satu sisi dan karakter institusional transformasi sistemik Indonesia di sisi yang lain telah menyulitkan Indonesia dalam merancang sebuah kebijakan ambisius yang ditujukan pada ekonomi informal. Telah dijabarkan bahwa ekonomi informal terus memberikan kontribusi besar berupa porsi produksi dan serapan pekerjaan yang signifikan di Indonesia walau perkiraan persis mengenai seberapa besarnya masih terus dipertanyakan oleh pengamat ekonomi dan pemerintah.

Kesimpulan inti dari laporan ini adalah kita tidak akan dapat menemukan kerangka kebijakan yang dapat mencakupi semua hal untuk ekonomi informal. Hal ini bukanlah sebuah kelemahan.

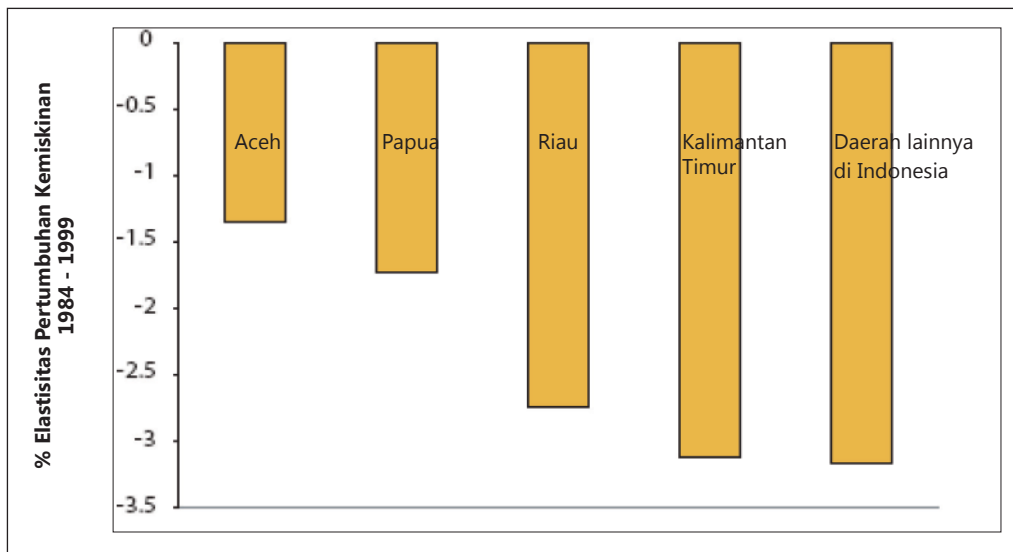
Alasannya sederhana. Indonesia telah dihantam oleh dua kejutan ekonomi dalam waktu kurang dari sepuluh tahun, walaupun gempuran yang kedua tidaklah sedahsyat yang pertama. Dampak dari krisis ekonomi global yang terjadi baru-baru ini terhadap Indonesia tidaklah separah yang prediksi yang ada. Hal ini disebabkan oleh reformasi perbankan yang telah dilakukan sebelumnya dan ketergantungan yang minim terhadap pasar ekspor. Perbaikan ekonomi Cina dan India yang lebih cepat dari harapan juga membantu untuk menghilangkan keresahan dan ketidakpastian ekonomi regional. Meskipun demikian, di samping keberuntungan Indonesia dalam kebangkitan ekonominya di masa ini, pengalaman Krisis Ekonomi 1998, beserta program pengentasan kemiskinan masal yang diluncurkan setelah Krisis telah memberikan banyak pelajaran. Keberadaan infrastruktur program pengentasan kemiskinan seperti PNPM dan KPH memungkinkan pemerintah untuk tetap memenuhi permintaan dalam negeri dengan menyuntikkan hibah dan transfer tunai rumah tangga kepada masyarakat dalam tempo yang cepat. (Kotak A.2 pada Lampiran)

Di sisi yang lainnya, kebijakan fiskal yang ekspansif, bersamaan dengan kerelaan sektor perbankan untuk menaikkan kredit bagi sektor swasta telah melindungi ekonomi domestik dari gempuran krisis ekonomi global. Pertumbuhan terus membaik dan diprediksi akan berada di angka 4.5% untuk tahun 2009.

Semua yang diutarakan di atas adalah berita baik bagi Indonesia dan seiring berjalannya waktu, hal-hal tersebut kemungkinan besar akan terus berhasil mengentaskan kemiskinan, menurunkan ketidakpastian ekonomi dan meningkatkan kesalingterkaitan antara sektor formal dan informal. Fakta bahwa pemerintah telah bergerak menuju prinsip jaminan sosial universal di bawah UU No. 40 tahun 2004 membuka pintu gerbang bagi pendekatan universal berbasis hak asasi manusia atas kebijakan-kebijakan sosial, yang pada ujungnya akan menguntungkan para pekerja sektor informal. Agar tujuan undang-undang tersebut dapat tercapai, kemungkinan besar diperlukanlah program-program yang ditargetkan secara khusus kepada pekerja-pekerja di sektor informal. Hal ini dikarenakan pada faktanya program jaminan sosial biasa kemungkinan tidak dapat mencapai semua orang dalam ekonomi informal. Bagaimanapun, prinsip

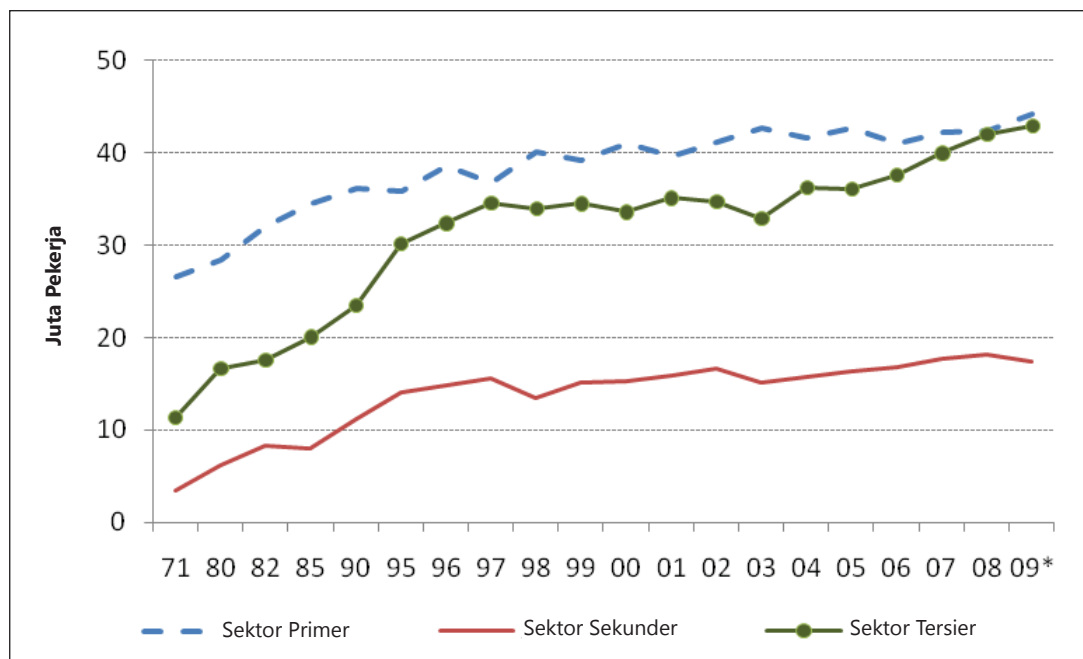
jaminan sosial universal sangatlah penting dan akan menegaskan tujuan utama yang ingin dicapai, yakni penyediaan pekerjaan layak bagi seluruh masyarakat.

Gambar 13 Kelenturan Pertumbuhan Kemiskinan di Beberapa Provinsi di Indonesia



Sumber: BPS dan kalkulasi staf Bank Dunia

Gambar 14 Pergeseran Struktural Pekerjaan (*Employment*) di Indonesia, 1971-2009

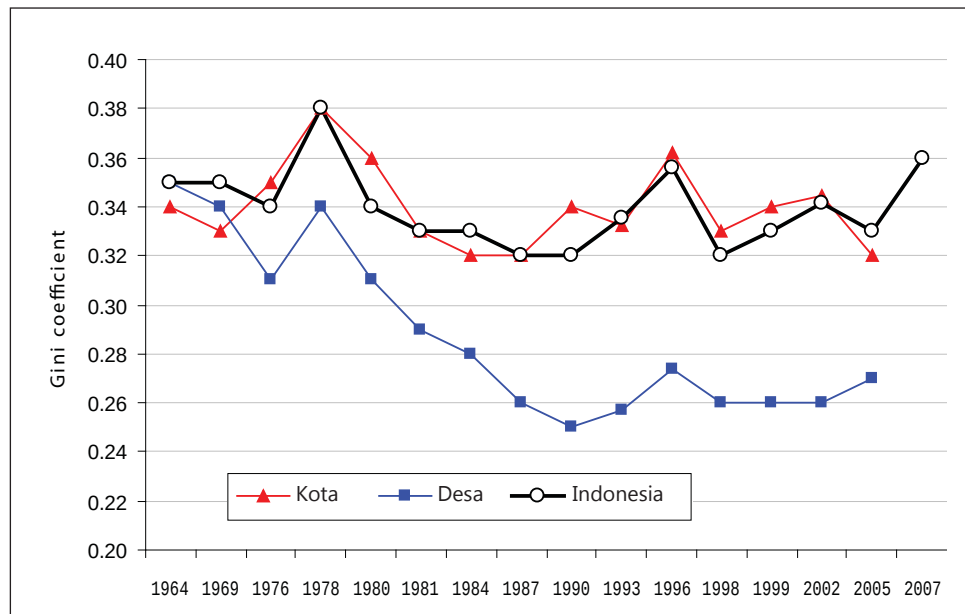


Sumber: BPS, Sakernas. Berbagai Tahun

Catatan: *) data Februari 2009

Sektor Primer: sektor 1-2; Sektor Sekunder: sektor 3-5; Sektor Tersier: sektor 6-9

Gambar 15 Koefisien Gini di Indonesia, 1964-2007



Sumber: BPS, data Susenas.

Walaupun arahan umum kebijakan di Indonesia yang demokratis memang menuju perbaikan ekonomi yang mapan, diiringi oleh perlindungan sosial universal dan penurunan kerentanan terhadap kekhawatiran ekonomi, perubahan struktural dalam ekonomi Indonesia terus memunculkan masalah-masalah baru. Mandeknya industri manufaktur, rendahnya kelenturan pengentasan kemiskinan menuju pertumbuhan ekonomi di beberapa provinsi yang mendayagunakan sumber daya alam secara intensif (Gambar 13 dan 14) dan peningkatan kesenjangan ekonomi antar daerah dan antar rumah tangga (Gambar 15) kemungkinan besar menjadi hambatan utama dalam perumusan kebijakan pembangunan di masa depan. Untuk menangani hambatan-hambatan ini secara efektif, Indonesia di masa depan, seperti halnya negara-negara berkembang lain di kawasan yang sama, harus bergerak maju dari debat tanpa ujung mengenai pentingnya ekonomi informal menuju debat mengenai kapan dan seberapa banyak kebijakan yang akan diberlakukan di tengah agenda yang sudah begitu padat. Mungkin hasil terbaik dari transformasi ekonomi informal akan muncul dari pengertian yang mendalam akan perubahan apa yang harus dibuat oleh pemerintah, dan apa yang harus dibiarkan apa adanya, saat berkelana ke dalam medan analitis ekonomi informal yang sulit.

Lampiran

Tabel A.1 Persentase pekerja informal atas total tenaga kerja, 2005 dan 2009, dan tingkat kemiskinan 2009

Provinsi	Persentase pekerja informal		Tingkat kemiskinan
	2005	2009	2009
N. Aceh Darussalam	69.4	60.9	21.8
Sumatra Utara	64.8	63.0	11.51
Sumatra Barat	63.0	67.3	9.54
Riau	53.3	53.2	9.48
Jambi	65.6	63.9	8.77
Sumatra Selatan	76.6	69.8	16.28
Bengkulu	76.8	77.0	18.59
Lampung	77.9	72.3	20.22
Bangka Belitung	53.1	56.3	7.46
Riau Kepulauan	-	33.7	8.27
DKI Jakarta	26.6	26.4	3.62
Jawa Barat	57.0	56.9	11.96
Jawa Tengah	65.1	64.2	17.72
DI Yogyakarta	59.9	57.9	17.23
Jawa Timur	66.0	65.8	16.68
Banten	52.7	49.5	7.64
Bali	56.9	56.5	5.13
Nusa Tenggara Barat	73.5	72.2	22.78
Nusa Tenggara Timur	88.3	83.3	23.31
Kalimantan Barat	71.7	70.2	9.3
Kalimantan Tengah	76.5	68.5	7.02
Kalimantan Selatan	66.4	60.9	5.12
Kalimantan Timur	45.6	47.8	7.73
Sulawesi Utara	60.0	61.2	9.79
Sulawesi Tengah	77.3	70.7	18.98
Sulawesi Selatan	72.6	68.4	12.31
Sulawesi Tenggara	76.3	70.7	18.93
Gorontalo	71.1	71.0	25.01
Sulawesi Barat	-	72.9	15.29
Maluku	71.2	73.7	28.23
Maluku Utara	79.2	74.2	10.36
Papua Barat	-	61.4	35.71
Papua	79.8	82.4	37.53
Indonesia	63.9	62.1	

Sumber: dikutip dari Nazara, *Informal Ekonomi di Indonesia: Ukuran, Komposisi dan Evolusi*, 2010.

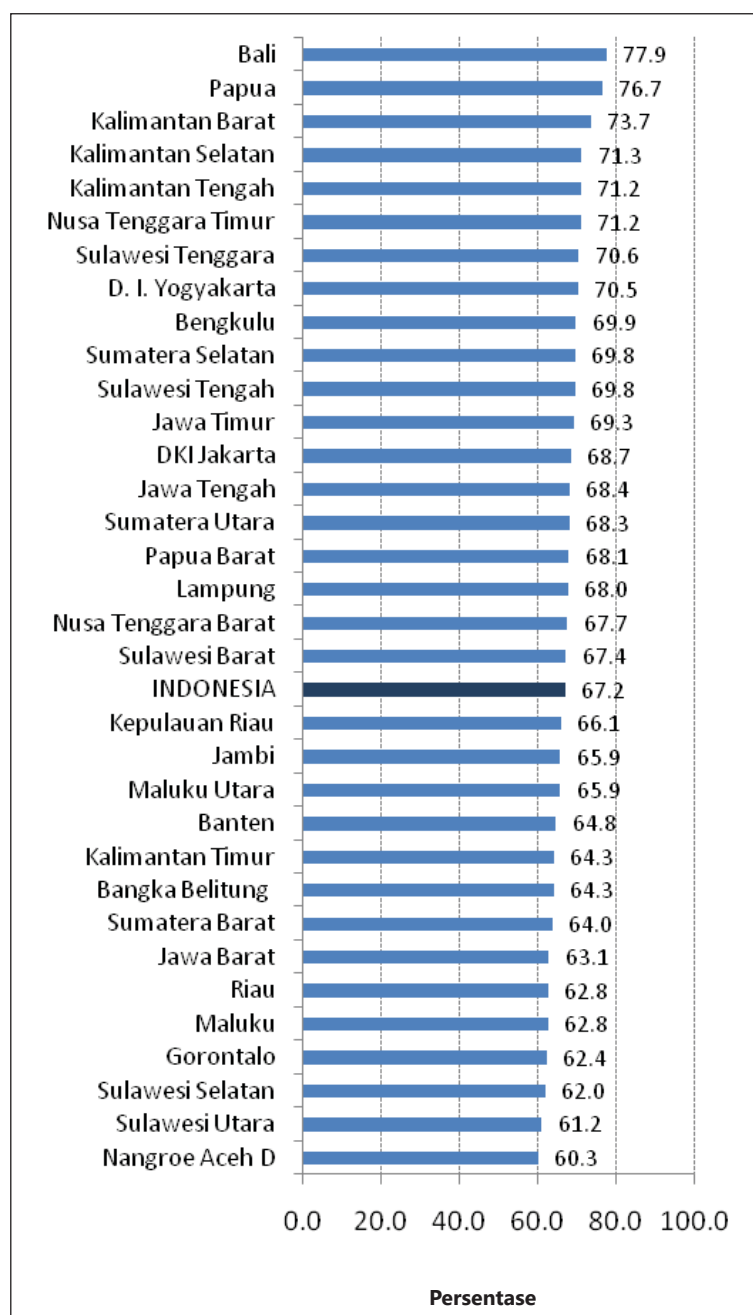
Tabel A.2 Tingkat Pengangguran Terbuka, berdasarkan lokasi, 1976-2007 (% tenaga kerja)

	1976-79	1986-89	1990-93	1994-97	1998-00	2002-07
Perkotaan	6.4	7.1	5.7	8.2	9.7	12.8
Pedesaan	1.7	1.4	1.5	2.9	3.7	7.8
Jumlah	2.5	2.7	2.7	4.6	6.0	9.9
Laki-laki	2.9	2.8	2.5	4.1	5.6	8.2
Perempuan	1.7	2.7	2.9	5.6	6.6	12.7

Jumlah: data tahun 1976-2000 dikutip dari Dhanani (2004), data tahun 2002-2007 dari survei Sakernas, BPS

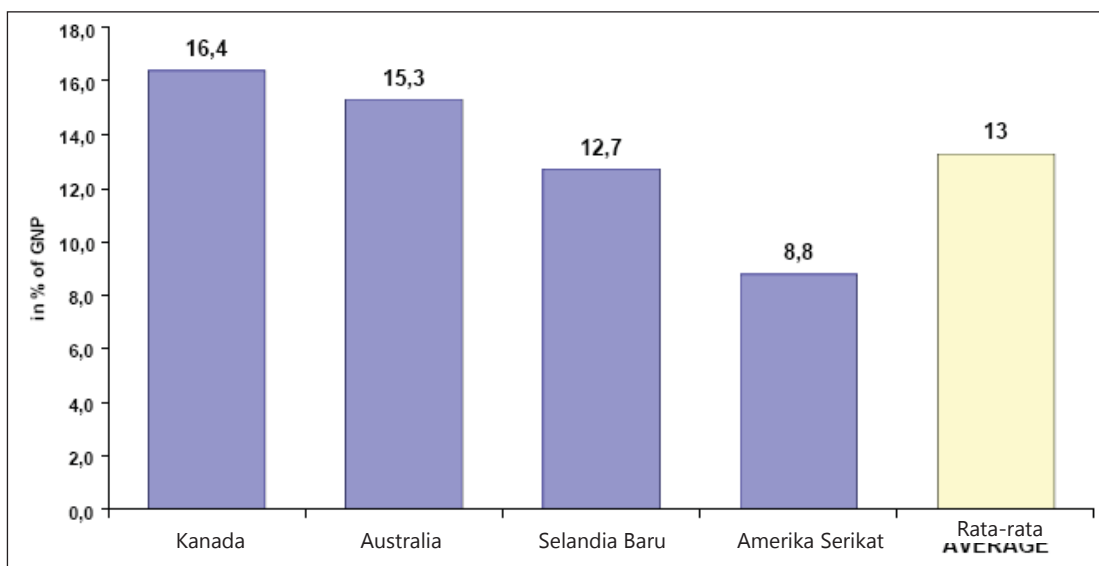
Catatan:

1. Rata-rata perioda
2. Jumlah pengangguran dibagi jumlah tenaga kerja untuk tiap kelompok
3. Periode referensi untuk mencari pekerjaan berubah dari "minggu sebelumnya" menjadi "saat ini" di antara tahun 1993 dan 1994. Angka tingkat pengangguran terbuka tidak dapat dibandingkan langsung untuk sebelum dan sesudah tahun 1993.

Gambar A.1 Tingkat Partisipasi Tenaga Kerja di berbagai Provinsi, 2008

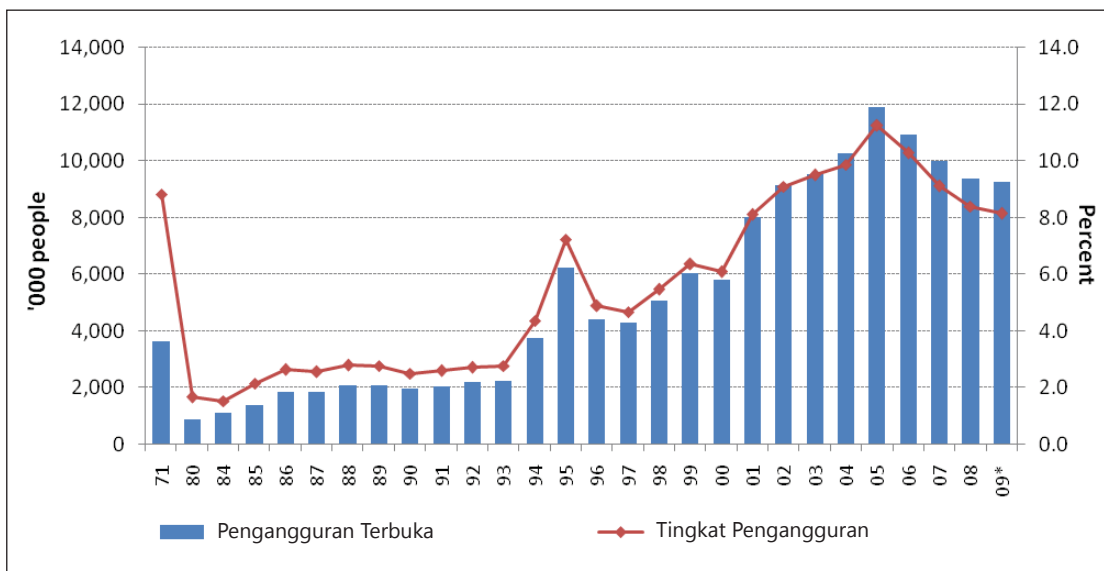
Sumber: BPS

Gambar A.2 Ekonomi Bayangan dalam % GNP 1999/2000 - Kanada, Australia, Selandia Baru, dan Amerika Serikat



Sumber: dikutip dari Schneider, *Size and Measurement of the Informal Economy in 110 Countries around the World*, 2002

Gambar A.3 Pengangguran Terbuka di Indonesia, 1971-2009

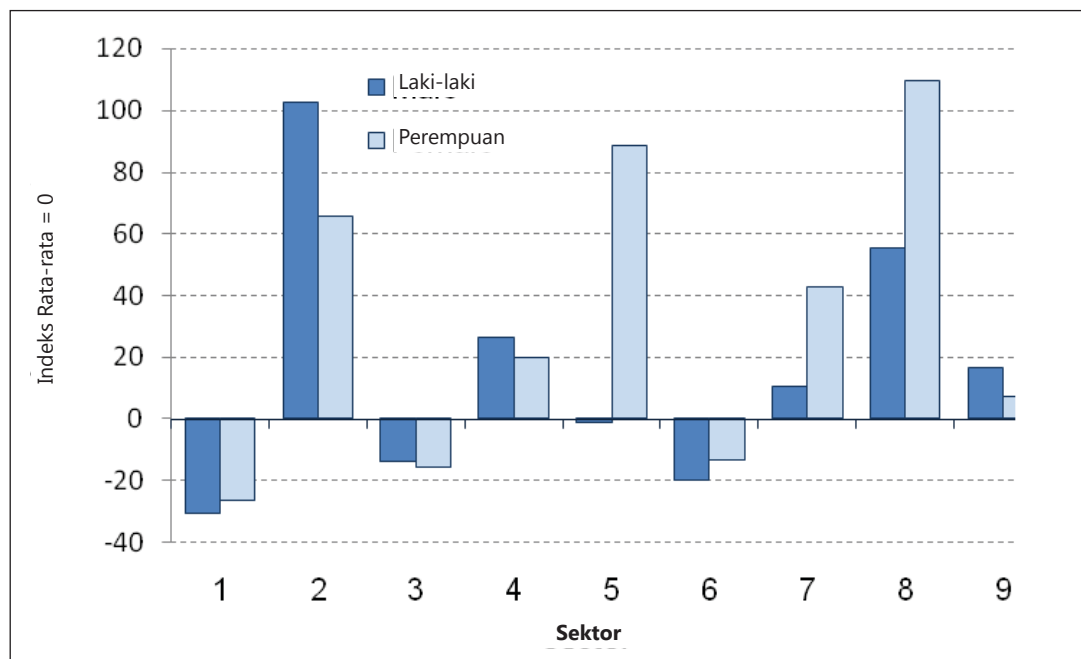


Sumber: Sakernas, BPS

Catatan:

1. *) data untuk Februari 2009
2. Periode referensi untuk mencari pekerjaan berubah dari "minggu sebelumnya" menjadi "saat ini" di antara tahun 1993 dan 1994. Angka tingkat pengangguran terbuka tidak dapat dibandingkan langsung untuk sebelum dan sesudah 1993

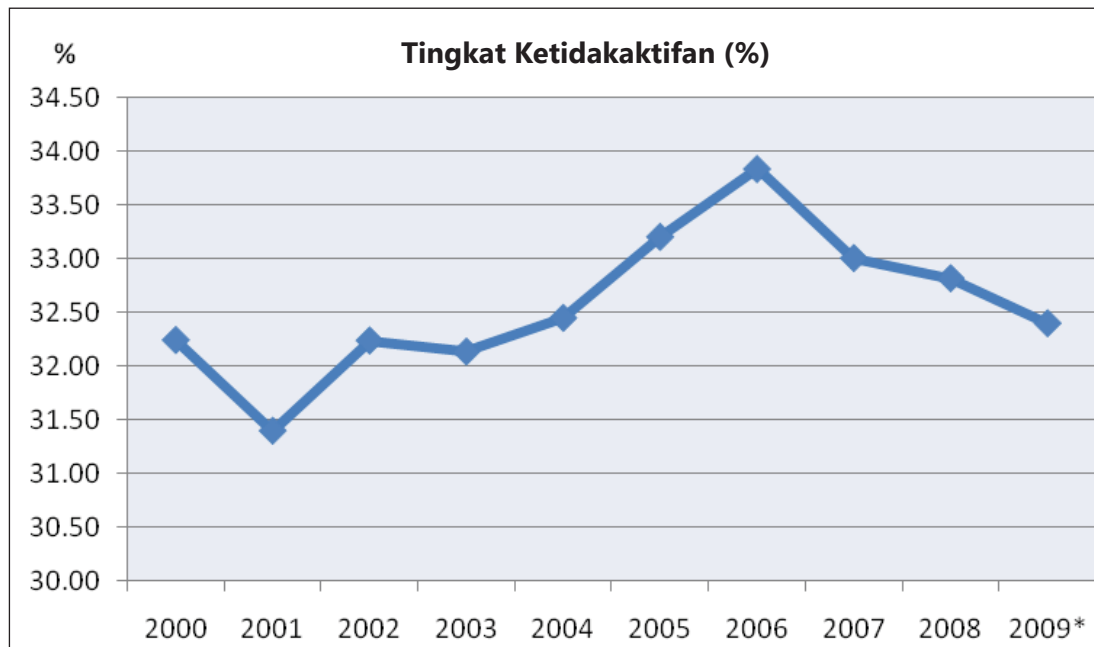
Gambar A.4 Indeks Gaji Rata-rata per Bulan berdasarkan Jenis Kelamin dan Sektor Ekonomi



Sumber: Kementerian Tenaga Kerja dan Transmigrasi (DEPNAKERTRANS)

Catatan: 1=pertanian; 2=pertambangan; 3=industri manufaktur; 4=listrik, gas dan air; 5=konstruksi; 6=dagang, hotel, restoran; 7=transportasi dan komunikasi; 8=layanan finansial; 9=jasa

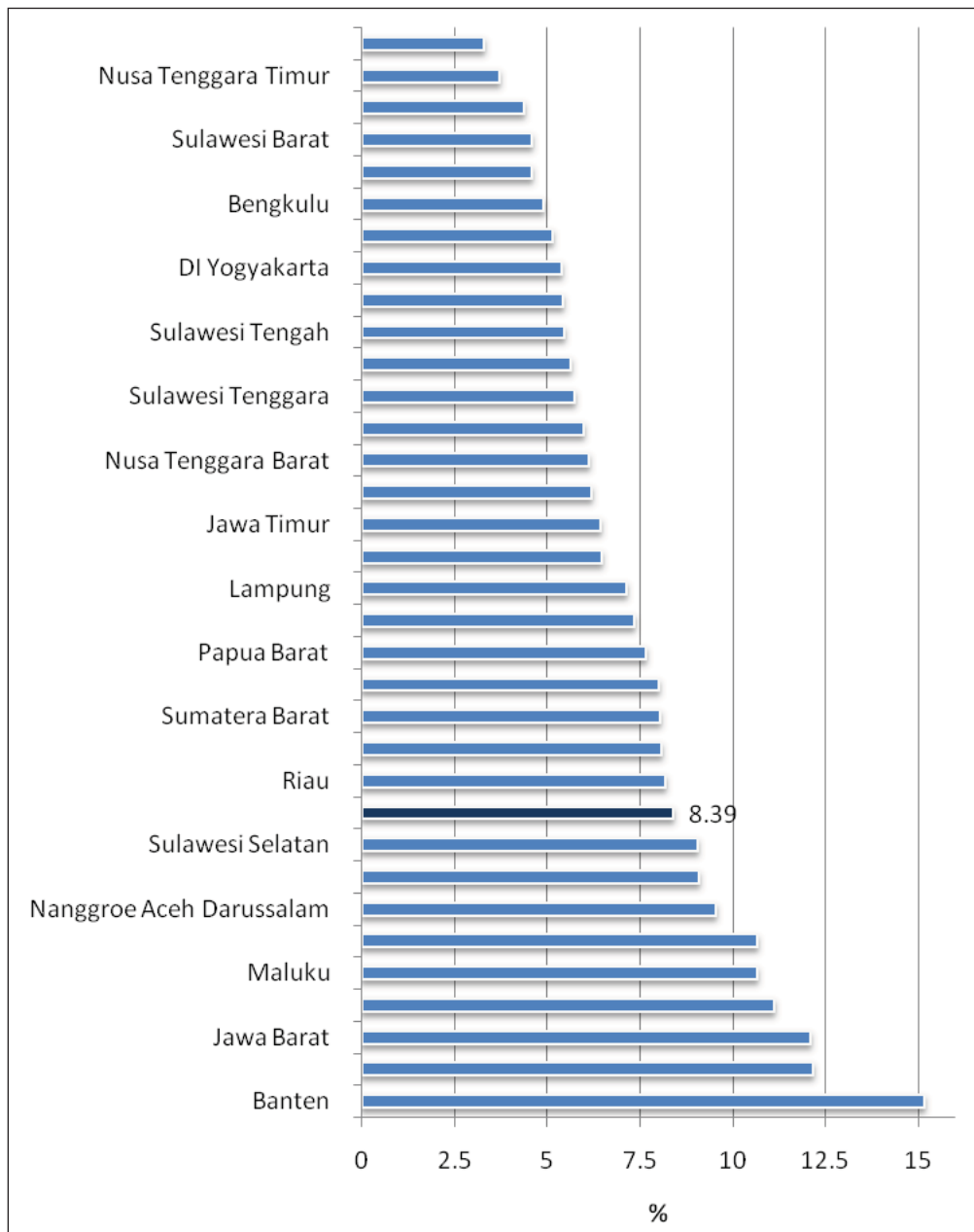
Gambar A.5 Tingkat Ketidaktifan (Inactivity Rate), 2000-2009



Sumber: Sakernas, BPS

Catatan: Jumlah orang yang tidak ada dalam kelompok kerja, dibagi dengan populasi yang aktif secara ekonomi (di atas umur 15 tahun)

Gambar A.6 Tingkat Pengangguran berdasarkan Provinsi , 2008



Sumber: Trends of the Selected Socio-Economic Indicators of Indonesia, Maret 2009

Tabel A.3 Komponen Paket Stimulus Indonesia

Potongan Pajak	
- Potongan pajak untuk perusahaan, pekerja dan individu	Rp. 43 triliun
- Subsidi pajak dan pembebasan pajak impor	Rp. 13,3 triliun
Proyek-proyek infrastruktur dan program-program pemberdayaan untuk masyarakat di pedesaan	Rp. 12,2 triliun
Subsidi untuk diesel dan listrik sebagaimana pinjaman untuk masyarakat pedesaan	Rp. 4,8 triliun
Total	Rp. 73,3 triliun

Sumber: Pemerintah Indonesia

Sumber: sebagaimana dipaparkan oleh ILO. *Labour and Social Trends in Indonesia*, 2009.

Referensi

- ADB. 2005. *Social Protection Index for Committed Poverty Reduction*. Multi Country Report TA No. 6120 – REG, Februari 2005.
- Agwaral, Nisha. 1995. "Labor Market Policies and International Competitiveness". Policy Research Working Paper 1515, September 1995.
- Alatas, Vivi, dan Lisa Cameron. 2003. "The Impact of Minimum Wages on Employment in a Low Income Country: An Evaluation Using the Difference-in Differences Approach". Policy Research Working Paper 2985, Maret 2003.
- Baccheta, M.; Ernst, E.; Bustamante, J. P. 2009. *Globalization and Informal Jobs in Developing Countries*. Joint Paper by ILO, International Institute for Labour Studies (IILS) dan WTO, Jenewa.
- Bender, Katja dan Johanna Knoss. "Social Protection Reform in Indonesia – In Search of Universal Coverage". Dokumen dibuat untuk GTZ Indonesia.
- Bosch, Mariano dan William Maloney. 2008. "Cyclical Movements in Unemployment and Informality in Developing Countries". World Bank Policy Research Working Paper 4648, Juni 2008.
- Bosch, Mariano, Edwin Goni, dan William Maloney. 2007. "The Determinants of Rising Informality in Brazil: Evidence from Gross Worker Flow". World Bank Policy Research Working Paper 4375, Oktober 2007.
- Breman, J.C. "The Informal Sector," in research: Theory and Published CASP, Rotterdam, 1980.
- Caraway, Teri L. 2003. "Democratic Transition, Economic Crisis, and Labor Reform in Indonesia". Dokumen disiapkan untuk the 2003 Annual Meeting of the American Political Science Association. Agustus 28 – Agustus 31, 2003.
- Chang, Ha-Joon. 2007. "Stranger than Fiction? Understanding Institutional Changes and Economic Development". UNU-WIDER Paper
- Chen, Martha. 2005. "The Business Environment and the Informal Economy: Creating Conditions for Poverty Reduction". Draft Paper untuk Committee of Donor Agencies for Small Enterprise Development Conference on "Reforming the Business Environment", November 2005, Kairo, Mesir.
- Chen, Martha Alter. 2005. "Rethinking the Informal Economy: Linkages with the Formal Economy and the Formal Regulatory Environment". EGDI and UNU-WIDER Research Paper No. 2005/10, April 2005.
- Comola, Margherita & Luiz de Mello. 2009. "How does Decentralised Minimum-Wage Setting Affect Unemployment and Informality: The Case of Indonesia". OECD Economic Department Working Papers No. 710.
- Cornia, Giovanni Andrea, dan Julius Court. 2001. "Inequality, Growth and Poverty in the Era of Liberalization and Globalization". UNU WIDER Policy Brief No. 4

- Cuevas, Sining, Christian Mina, Marissa Barcenas, dan Aleli Rosario. 2009. "Informal Employment in Indonesia". Dokumen dibuat untuk ADB.
- Das, Jishnu, Quy-Toan Do, Berk Ozler. 2004. "Conditional Cash Transfer and the Equity-Efficiency Debate". Dokumen dibuat untuk World Bank WPS3280, April 19, 2004.
- De Silva, Samantha. 2008. "Testing Community-based Conditional Cash Transfer". HD Week – November 2008.
- Del Granado, F. Javier Arze. 2007. "Investing in Indonesia's Education: Allocation, Equity, and Efficiency of Public Expenditure". World Bank Policy Research Working Paper 4329, Agustus 2007.
- Dhanani, Shafiq. 2004. "Unemployment and Underemployment in Indonesia, 1976-2000: Paradoxes and Issues". Dokumen disiapkan untuk ILO Jenewa, Januari 2004.
- Dimova, Ralitzia, Ira N. Gang, dan Jogn Landon-Lane. 2005. "The Informal Sector during Crisis and Transition". EGD-UNU/WIDER Research Paper No. 2005/18, April 2005.
- Djaja, Komara. "Impact of the Global Financial Economic Crisis on Indonesia: A Rapid Assessment".
- Ferreira, Francisco H. G. "The Role of Conditional Cash Transfer in the Process of Equitable Economic Development".
- Ferro, Manuela, David Rosenblatt dan Nicholas Stern. 2002. "Policies for Pro-Poor Growth in India". Dokumen dibuat untuk Cornell University April 19-20, 2002.
- Fields, Gary S. 2007. "Labor Market Policy in Developing Countries: A Selective Review of the Literature and Needs for the Future". World Bank Policy Research Working Paper 4362, September 2007.
- Freeman, Richard B. 2007. "Labor Regulations, Union, and Social Protection in Developing Countries: Market Distortions or Efficient Institutions?". On Handbook of Development Economics. Center for Economic Performance, LSE: September 2007.
- Freeman, Richard B. 2007. "Breaking the Rules? Economic Development and Labor Market Institutions". Dokumen dibuat untuk IZA/World Bank Conference, Juni 9, 2007.
- Gutierrez, Catalina et. al. 2007. "Does Employment Generation Really Matter for Poverty Reduction?". World Bank Policy Research Working Paper 4432: Desember 2007.
- GTZ & Bappenas. 2008. *Option for Social Protection Reform in Indonesia*.
- Habito, Cielito F. 2009. "Patterns of Inclusive Growth in Developing Asia: Insights from an Enhanced Growth Poverty Elasticity Analysis". ADB Institute Working Paper No. 145, Agustus 2009.
- Henley, Andrew, G. Reza Arabsheibani, dan Francisco G. Carneiro. 2006. "On Defining and Measuring the Informal Sector". World Bank Policy Research Working Paper 3866, Maret 2006.
- Jenkins, Rhys. 2005. "Globalization, Production and Poverty". UNU-WIDER Research Paper No. 2005/40, Juni 2005.
- Hidayat, Tirta & Diah Widati. 2005. "Social Implications of ASEAN Free Trade Agreement (AFTA) on Labour and Employment: The Case of Indonesia". ILO/ASEAN Joint Study. Jakarta, Desember 2005.
- International Confederation of Free Trade Unions (ICFTU). 2003. "Internationally-Recognised Core Labour Standards in Indonesia". Laporan dibuat untuk the WTO General Council Review of Trade Policies of Indonesia. Jenewa, 27-30 Juni 2003.
- International Institute for Labour Studies (IILS). 2009. *World of Work 2009*.

- ILO & WTO. 2009. *Globalization and Informal Jobs in Developing Countries*. Kajian bersama antara ILO dan WTO, disiapkan oleh Marc Bacchetta, Ekkehard Ernst & Juana P. Bustamante. Swiss: 2009.
- ILO. 2009. *Protecting People, Promoting Jobs*. Sebuah laporan ILO kepada G20 Leaders' Summit, Pittsburgh, 24-25 September 2009.
- ILO. 2009. *World of Work Report 2009: The Global Jobs Crisis and Beyond*. International Institute for Labour Studies. Jenewa: ILO, 2009.
- ILO. 2009. *Labour and Social Trends in Indonesia 2009: Recovery and Beyond through Decent Work*. Jakarta: Kantor ILO untuk Indonesia
- ILO. 2008. *Labour and Social Trends in Indonesia 2008: Progress and Pathways to Job-Rich Development*. Jakarta: Kantor ILO untuk Indonesia.
- ILO. 2008. *Social Security in Indonesia: Advancing the Development Agenda*. Jakarta: ILO 2008
- ILO. 2008. "Labour and Social Trends in ASEAN 2008: Driving Competitiveness and Prosperity with Decent Work"
- ILO. 2007. *Indonesia: Decent Work Country Programme 2006-2010*. Juni 2007.
- ILO 2007. *Country Review on Youth Employment in Indonesia*. Juni 2007
- ILO. 2006. "Indonesia: Conditional Cash Transfer to the Poor". On the *Asian Decent Work Decade 2006-2015*, Series: Social Security Extension Initiatives in South East Asia. ILO Subregional Office for South East Asia
- ILO. 2005. "Decent Work and Informal Economy". ILO Jenewa Discussion Paper No. 2005/04, dipresentasikan oleh Anne Trebilcock di EGDI-WIDER Conference on Unlocking Human Potential – Linking the Informal and Formal Sectors di Helsinki, 17-18 September 2004.
- ILO. "Indonesia: Extension of Social Insurance Coverage to the Informal Economy".
- Islam, Iyanatul.. 2009. "Labour Regulations and the Welfare of Indonesian Workers: Much ado about Nothing". Dipresentasikan pada RDW Conference, ILO, Jenewa, Juli 8, 2009.
- Islam, Iyanatul dan Anis Chowdury. 2008. "Enunciating a National Employment Strategy for Indonesia: What do we know and what we do?". Dokumen disiapkan untuk the Policy Dialogue on "A Strategy for Creating Decent and Productive Employment in Indonesia", Jakarta, Agustus 21-22, 2008.
- Islam, Iyanatul. 2000. *Employment, Labour Markets and Economic Recovery in Indonesia: Issues and Options*. UNSFIR Discussion Paper Series No. 00/04, September 2000.
- Islam, Iyanatul & Suahasil Nazara. 2000. *The Minimum Wage and the Welfare of Indonesian Workers*. Kantor ILO Jakarta, Juni 2000.
- Kwon, Eunkyung. 2005. "Infrastructure, Growth, and Poverty Reduction in Indonesia: A Cross-Sectional Analysis". Dokumen dibuat untuk ADB, 2005.
- Lanjouw, Peter, et al. 2001. "Poverty, Education and Health in Indonesia". World Bank Policy Research Working Paper 2739, Desember 2001.
- Lindenthal, Roland. 2004. *The Challenge of Social Protection for All: Policy Options for Indonesia*. UNSFIR Discussion Paper Series No. 04/11-1, November 2004.
- Loayza, Norman V, dan Jamele Rigolini. 2006. "Informality Trends and Cycle". World Bank Policy Research Working Paper 4078, Desember 2006.

- Loayza, Norman. 2009. "Informality in Latin America and the Caribbean". World Bank Policy Research Working Paper 4888, Maret 2009.
- Maligalig, Dalisay S. 2009. "Informal Employment in Bangladesh and Indonesia". Dokumen dibuat untuk ADB, 28 April 2009.
- Maligalig, Dalisay S., Sining Cuevas, and Aleli Rosalio. 2008. "Informal Employment in Bangladesh". Dokumen dibuat untuk ADB.
- Maligalig, Dalisay S., Margarita F. Guerrerro. 2008 "How Can We Measure the Informal Sektor". Dokumen dibuat untuk ADB.
- Manning, Chris. (undated). "Labour Regulations and the Investment Climate".
- Manning, Chris. 1998. *Indonesian Labour in Transition: An East Asian Success Story?*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Nanavaty, Reema. 2005. "From Local to Global and Informal to Formal: Entering Mainstream Markets. EGDI-UNU/WIDER Discussion Paper no. 2005/02, Januari 2005.
- Naude, Wim. 2009. "The Global Economic Crisis after One Year: Is a New Paradigm for Recovery in Developing Countries Emerging". UNU Policy Brief Number 2, 2009.
- Naude, Wim et al. 2008. "Vulnerability in Developing Countries". UNU Research Brief Number 2, 2008.
- Nazara, Suahasil. 2010. "Ekonomi Informal di Indonesia, Ukuran, Komposisi dan Evolusi". Draft Dokumen dibuat untuk ILO, 7 Februari 2010.
- ODI. 2009. "The Global Financial Crisis: Poverty and Social Protection". Briefing Paper Agustus 2009. Overseas Development Studies – UK. .
- Paci, Pierella, Ana Revenga, dan Bob Rijkers. 2009. "Coping with Crises: Why and How to Protect Employment and Earnings". World Bank Policy Research Working Paper 5094, Oktober 2009.
- Perdana, Ari A., dan John Maxwell. 2004. "Poverty Targetting in Indonesia: Programs, Problems, and Lesson Learned". CSIS Working Paper Series WPE 083.
- Pradhan, Menno, Fadia Saddah dan Robert Sparrow. 2004. "Did the Healthcard Program ensure Access to Medical Care for the Poor during Indonesia's Economic Crisis?". Tinbergen Institute Discussion Paper TI 2003-016/12, September 2004.
- Pratap, Sangeeta dan Erwan Quintin. 2006. "The Informal Sektor in Developing Countries: Output, Asets and Employment". UNU-WIDER Research Paper No. 2006/130, November 2006.
- Ravallion, Martin. 2008. "Bailing Out the World's Poorest". World Bank Policy Research Working Paper 4763, Oktober 2008.
- Ruffer, Tim & John Knight. 2007. *Informal Sektor Labor Markets in Developing Countries*. Oxford Policy Management Paper Februari 2007.
- Schneider, Friedrich. 2002. "Size and Measurement of the Informal Economy in 110 Countries Around the World". Dipresentasikan di the Workshop of Australian National Tax Centre, ANU, Canberra, Australia, Juli 17, 2002.
- Suharyadi, Asep. 2001. "International Economic Integration and Labor Markets: The Case of Indonesia". East West Center Working Papers No. 22, 2001.

- Subramanian, S. 2004. "Some Simple Analytics of Poverty Redress through Direct Income Transfers and Wage Employment Programmes: A Review and Commentary". WIDER Research Paper no. 2004/11, Februari 2004.
- Sumarto, Sudarno. 2000. "Safety Nets and Safety Ropes: Who Benefited from Two Indonesian Crisis Programs—the 'Poor' or the 'Shocked'?". World Bank Policy Research Working Paper 2436, Desember 2000.
- Suryadarma, Daniel, Asep Suharyadi, dan Sudarno Sumarto. 2005. "The Measurement and Trends of Unemployment in Indonesia: The Issue of Discouraged Workers". SMERU Working Paper, Juli 2005.
- Stone, Susan F. "Infrastructure for Development and Poverty Reduction". Dokumen dibuat untuk ADB Institute, Maret 2008.
- Swaminathan, Madhura. 1991. "Understanding the 'Informal Sektor': A Survei". WIDER Working Papers WP 95, Desember 1991.
- Sziraczki, Gyorgy, Phu Huynh dan Steven Kapsos. 2009. "The Global Economic Crisis: Labor Market Impacts and Policies for Recovery in Asia". ILO Asia Pacific Working Paper Series, Juni 2009
- Tripp, Aili Mari. 2001. "Non-Formal Institutions, Informal Economies and the Politics of Inclusion". UNU-WIDER Discussion Paper No. 2001/108, Oktober 2001.
- UNESCAP. 2009. "Strengthening Social Protection Systems in Asia and the Pacific in the Aftermath of the Global Financial Crisis". UNESCAP Macroeconomic Policy Brief No.3 Juni 2009
- UNESCAP. 2002. *Protecting Marginalized Groups during Economic Downturns: Lesson from the Asian Experience* (Annex 1). Paper by UNESCAP Development Research and Policy Analysis Division, Desember 2002.
- Widianto, Bambang. 2008. "Labor Market in Indonesia: Current Emerging Issues in Employment and Skills Development". Dokumen dibuat untuk ILO and OECD Experts Meeting on *Fostering Local Employment and Skills Development in Indonesia and the Philippines*. Jakarta, Desember 3rd 2008.
- Widjojo, Prasetijono. 2009. "Social Protection Reform for Senior Citizen in Indonesia". Presented on the ECLAC-GTZ International Conference on Social Security for Older People in Latin America, Lima, Peru, 30 November – 1 Desember 2009.
- Wiebe, Franck. 1996. "Income Insecurity and Underemployment in Indonesia's Informal Sector". World Bank Policy Research Working Paper 1639, Agustus 1996.
- World Bank. 2009. "Indonesia Development Policy Review: Enhancing Government Effectiveness in a Democratic and Decentralized Indonesia". World Bank, Juni 2009.

