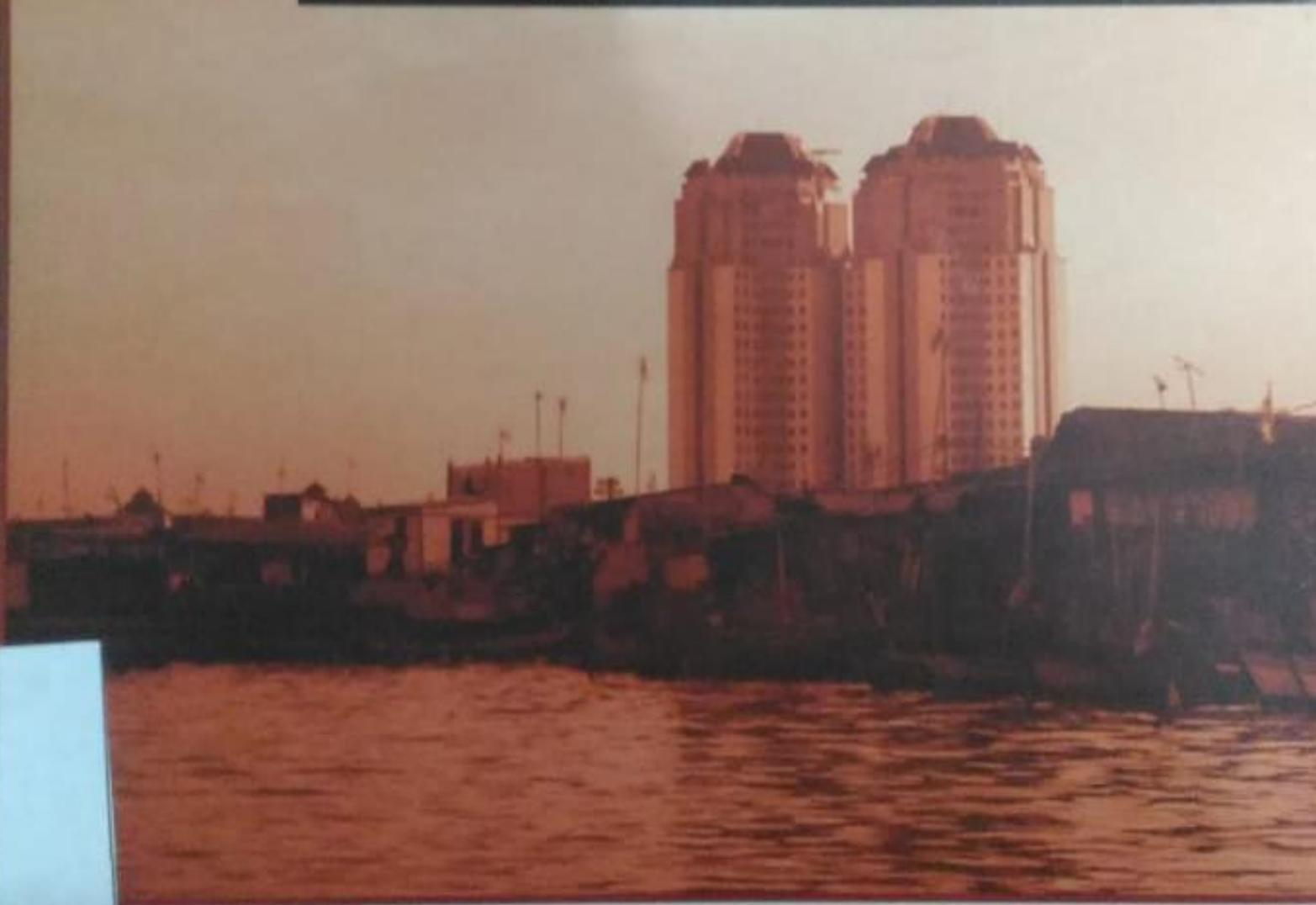


BUNGA
RAMPAI

Pembangunan Kota Indonesia dalam Abad 21

*Konsep dan Pendekatan
Pembangunan Perkotaan di Indonesia*



EDISI 2



Yayasan Sugijanto Soegijoko



Urban and Regional Development Institute (URDI)

**Bunga Rampai Pembangunan Kota Indonesia dalam Abad 21
"Konsep dan Pendekatan Pembangunan Perkotaan di Indonesia - Edisi 2"**

Tim Penyusun :

Budhy Tjahjati Sugijanto Soegijoko

Nila Ardhyarini Hayuning Pratiwi

Aris Choirul Anwar

Hak Cipta :

Urban and Regional Development Institute (URDI) dan Yayasan Sugijanto Soegijoko

Hak Penerbitan :

Urban and Regional Development Institute (URDI) dan Yayasan Sugijanto Soegijoko
bekerjasama dengan Lembaga Penerbit Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia

Hak Cipta dilindungi undang-undang.

Dilarang mengutip dan memperbanyak tanpa izin tertulis
dari pemegang hak cipta, sebagian atau seluruhnya
dalam bentuk apa pun, seperti cetak, fotocopy, mikrofilm
dan rekaman suara.

Copyright @ 2011

Perpustakaan Nasional RI: Katalog Dalam Terbitan (KDT)

Urban and Regional Development Institute (URDI) dan Yayasan Sugijanto Soegijoko
Bunga Rampai Pembangunan Kota Indonesia dalam Abad 21,
Konsep dan Pendekatan Pembangunan Perkotaan di Indonesia - Edisi 2/
URDI - YSS - Jakarta: Lembaga Penerbit Fakultas Ekonomi,
Universitas Indonesia, 2011.

xxi ; 510 hlm : 22 cm

ISBN : 978-979-24-5291-4

Bibliografi hal. 508

1. Pengembangan perkotaan.

I. Urban and Regional Development Institute

MENGETENGAHKAN YANG TERPINGGIRKAN:

Ekonomi Informal Perkotaan

Wicaksono Sarosa

Pemerintah kota harus mampu menciptakan lingkungan di mana peluang-peluang kewirausahaan dan peningkatan kesejahteraan dapat digapai bahkan oleh mereka yang sumber daya yang paling terbatas sekalipun (diadaptasi dari Portes et.al.1989:307)

YANG PENTING TAPI MASIH TERABAIKAN

Membicarakan, merencanakan dan mengelola kota-kota di Indonesia maupun di negara-negara berkembang pada umumnya seharusnya tidak lepas dari kenyataan akan maraknya aktivitas ekonomi informal perkotaan. Kegiatan-kegiatan di dalam jenis ekonomi ini sebenarnya sangat mempengaruhi wujud dan kehidupan kota. Mereka ada yang terjadi di ruang publik (seperti yang dilakukan oleh pedagang kaki lima, pedagang asongan, pengojek, dan lain-lain) namun banyak pula yang berlangsung di dalam ruang milik pribadi (seperti warung maupun industri rumahan). Pertumbuhan permukiman spontan –baik di lahan bersertifikat atau tidak– pun dapat dilihat dengan jelas. Kegiatan ekonomi informal beserta berbagai implikasinya adalah bagian dari realitas yang tak terhindarkan bagi kota-kota kita.

Namun demikian, jika kita menilik ke dokumen-dokumen formal perencanaan dan pengelolaan kota, maka kemungkinan besar kita tidak menemukan perhatian yang memadai terhadap aspek yang satu ini¹. Walaupun ekonomi informal sering kali diakui memberi manfaat sebagai “penampung tenaga kerja” khususnya di masa-masa krisis ekonomi, namun di saat-saat yang lebih “normal” jenis ekonomi ini lebih sering terabaikan karena dianggap memiliki “nilai yang kecil” dan “melanggar hukum”. Akibatnya, kebijakan pemerintah kota dalam hal ini pun tidak jelas dan tidak konsisten. Sering diberitakan situasi di mana pemerintah melalui dinas UMKM memberikan bantuan kredit mikro lunak dan lainnya, sementara dinas trantib (ketentraman & ketertiban) justru menggusur pedagang yang sama. Pendekatan *ad hoc* seperti ini tentu mengakibatkan hilangnya modal usaha yang baru dibangun dan uang publik yang di gunakan oleh dinas-dinas terkait. Alangkah mubazirnya!

Tulisan ini berusaha menekankan pentingnya kota-kota di Indonesia untuk memiliki suatu strategi yang jelas dan tepat serta berjangka panjang dalam menyikapi pertumbuhan kegiatan ekonomi informal. Walaupun tidak semua faktor yang mempengaruhi ekonomi informal dapat di kendalikan oleh pemerintah kota², namun tetap penting bagi pemerintah kota untuk memiliki strategi dan kebijakan yang tepat agar dalam bertindak tidak bersifat *ad hoc* atau situasional. Antara strategi penanganan ekonomi informal dan perencanaan kota harus ada keselarasan karena salah satu penyebab ketidakberhasilan perencanaan kota di Indonesia selama ini adalah perhatian yang kurang memadai terhadap kegiatan ekonomi informal perkotaan sebagai salah satu faktor pembentuk wujud dan kehidupan kota³.

MEMAHAMI EKONOMI INFORMAL PERKOTAAN

Walaupun kita dapat melihat, merasakan bahkan memanfaatkan keberadaan ekonomi informal perkotaan (seperti membeli koran di lampu merah, makan di warung kaki lima, naik ojek, dan lain-lain), tidak mudah bagi kita untuk memahaminya dengan jelas, apalagi terpisah dari bentuk ekonomi lain. Juga tidak mudah bagi kita untuk memilah bagaimana sebenarnya ekonomi informal perkotaan mempengaruhi wujud dan kehidupan kota *vis-a-vis* pengaruh dari ekonomi yang lebih formal. Kesulitan ini terjadi karena batas antara apa yang di maksud ekonomi informal dan yang disebut ekonomi formal bukan berupa suatu garis pemisah yang tegas melainkan suatu *continuum* yang lebar dan kompleks di mana berbagai perbedaan karakteristik berubah secara gradual.

Untuk melengkapi pengertian tentang ekonomi informal, penulis merasa perlu untuk meringkas evolusi pemahaman terhadap fenomena ini dalam tiga dasawarsa terakhir⁴. Sebagaimana yang sudah banyak dipublikasikan, konsep ekonomi informal perkotaan mulai banyak dibicarakan pada dasawarsa 1970-an ketika para pengamat awal masih menyebutnya “sektor informal” (ILO 1972, Hart 1973, Sethrahman 1976, Bromley, ed 1979)⁵. Mereka melihat “sektor informal” sebagai suatu bidang kegiatan ekonomi dengan ciri-ciri mudah dimasuki, tergantung sumber daya sekitar (*indigeneous*), kepemilikan usaha oleh keluarga, skala operasi kecil, padat karya dengan teknologi yang disesuaikan (*adapted*), keterampilan diperoleh di luar pendidikan formal (pengalaman, pemagangan atau belajar sendiri), serta pasar yang tidak diatur dan sangat kompetitif. Karakter lain dari kegiatan ekonomi informal adalah mobilitas yang tinggi dan ini menjadi salah satu kunci *survival* mereka (misalnya jika digusur di suatu tempat akan segera pindah ke tempat lain).

Pada fase-fase awal upaya pemahamannya, “sektor informal” memang sering dilihat dalam kerangka dualisme “formal – informal” yang diasosiasikan dengan sifat-sifat “moderen-tradisional”, “legal-ilegal” , “teratur – tidak teratur”, terencana – tidak terencana”, “permanen – tidak permanen”, dan sejenisnya. Pandangan dualistik “formal – informal” tersebut kemudian antara lain menyarankan diperkuatnya hubungan antara ekonomi formal dan informal, misalnya dengan sistem bapak angkat, sistem sub-kontrak, kemudahan akses ke kredit ringan (Chandrakirana et.al. 1993:10) baik dalam kerangka upaya “formalisasi” (membuat kegiatan ekonomi informal menjadi formal) maupun sekedar memperkuat hubungan saling menguntungkan. Namun, pandangan dualistik ini selain dianggap terlalu simplistik dibandingkan kenyataan yang lebih kompleks, juga dianggap kurang peka terhadap besarnya kemungkinan eksploitasi terhadap pelaku ekonomi informal oleh pelaku ekonomi formal (Chandrakirana et.al. 1993:11).

Jika uraian di atas menggambarkan karakter umum berbagai kegiatan ekonomi informal, jenis ekonomi ini sendiri sebenarnya terdiri atas berbagai sektor yang masing-masing memiliki karakteristik dan dinamika yang berbeda-beda. Yang paling terlihat tentu saja sektor perdagangan informal (pedagang kaki lima, asongan, keliling, dan lain-lain) serta sektor transportasi informal (ojek, becak dan bahkan *omprengan* gelap serta lainnya). Namun terdapat pula kegiatan industri informal, sektor jasa informal, dan bahkan sektor perumahan informal⁶. Keragaman ini pulalah yang turut menyebabkan upaya pemahaman akan ekonomi informal tidak selalu mudah.

Salah satu studi yang berpengaruh dalam upaya memahami ekonomi informal perkotaan dilakukan oleh Hernando de Soto di Lima, Peru, yang dengan keras mengkritik pendekatan pembangunan

ekonomi di negara itu yang mengabaikan potensi besar modal manusia yang dimiliki rakyat jelata (De Soto 1989). Dia melihat sistem yang ada justru menciptakan biaya yang sangat tinggi – baik dari segi uang maupun waktu – bagi pelaku ekonomi informal jika mereka ingin beroperasi secara formal/legal⁷. Campur tangan pemerintah (yang salah) di dalam pasar inilah yang justru menyebabkan pelaku ekonomi secara rasional lebih memilih beroperasi secara informal. Karena itu de Soto menolak campur tangan pemerintah. Semangat kewirausahaan kaum migran yang mengalir dari desa ke kota harus dinilai lebih penting dari sekedar aspek legalitas⁸. Dalam konteks inilah, de Soto kemudian dipahami sebagai mengajukan konsep “*ends – means*”, yaitu dengan mengatakan bahwa kegiatan-kegiatan ekonomi informal memiliki tujuan (“*ends*”) yang *legitimate*, tidak anti sosial walaupun dicapai dengan cara-cara (“*means*”) yang seringkali melanggar hukum atau aturan formal yang ada (ILO 2001).

Studi lain yang juga berpengaruh dilakukan oleh Alejandro Portes dan kawan-kawan (Portes Castells dan Benton, eds. 1989) yang membandingkan fenomena kegiatan ekonomi informal perkotaan di berbagai negara, baik yang sedang berkembang maupun yang sudah maju. Studi ini antara lain melihat bahwa kegiatan ekonomi informal tidak selalu identik dengan kemiskinan walaupun memang sebagian besar mereka yang bekerja di ekonomi informal – khususnya di negara berkembang – adalah kaum miskin. Yang sangat membantu dari uraian Portes dan kawan-kawan adalah pembedaan antara kegiatan ekonomi “informal” – yaitu kegiatan yang mungkin saja tidak legal tetapi masih dapat diterima oleh masyarakat luas – dan “kriminal” yang tidak hanya ilegal tetapi juga anti-sosial. Cap “informal” muncul pada kegiatan yang sebenarnya diterima oleh masyarakat “hanya” karena pemerintah menganggapnya tidak legal.

Dalam kaitannya dengan peran pemerintah ini, Portes dan kawan-kawan berbeda pandangan dengan de Soto. Walaupun sama-sama menghargai potensi pemberdayaan kaum miskin yang terkandung pada ekonomi informal serta sama-sama melihatnya sebagai suatu realitas yang tak terhindarkan, Portes dan kawan-kawan menganggap bahwa “informalisasi” (yang berarti peniadaan intervensi pemerintah secara meluas) bukanlah solusi keterbelakangan ekonomi seperti yang di ajukan oleh de Soto. Hal ini karena Portes dan kawan-kawan menyimpulkan dari berbagai studi empirik bahwa dampak sampingan negatif dari informalitas justru melebihi manfaatnya (Portes et.al. 1989-300). Kapitalisme *laissez-faire* yang akan ditimbulkan oleh pendekatan informalisasi justru akan melemahkan sektor formal dan dinamika kelas pekerja yang merupakan salah satu sumber pertumbuhan ekonomi informal itu sendiri.

Belajar dari kisah-kisah sukses dalam hal dukungan pemerintah terhadap pelaku ekonomi informal, Portes dan kawan-kawan melihat bahwa peran pemerintah daerah jauh lebih diharapkan daripada peran pemerintah nasional⁹. Dukungan ini harus tepat dalam hal jenis, pendekatan, maupun porsinya. Dalam hal ini pemerintah kota harus dapat lepas dari kungkungan pandangan bahwa pelaku ekonomi informal adalah mereka yang “tidak legal” dan “penghindar pajak”. Dukungan pun harus lebih jauh dari sekedar bantuan ekonomi. Yang harus dilakukan adalah menciptakan lingkungan di mana peluang-peluang kewirausahaan dapat digapai bahkan oleh mereka yang sumber dayanya paling terbatas (Portes et.al. 1989:307). Portes dan kawan-kawan menuntut agar pemerintah daerah lebih inovatif serta tidak terjebak pada pilihan-pilihan antara pengaturan yang keras dan deregulasi yang luas atau antara memberi bantuan yang melimpah atau mengabaikan mereka begitu saja.

Entah mengapa wacana mengenai ekonomi informal yang sempat menggebu hingga pertengahan dasawarsa 1990-an kemudian relatif “meredup” setelah itu¹⁰. Walaupun tetap banyak kasus-kasus empirik dilaporkan namun tidak banyak pemikiran baru yang dapat memperdalam pemahaman akan fenomena ekonomi informal perkotaan. Pemikiran-pemikiran terkait yang di ajukan dalam dekade terakhir ini –dua di antaranya diringkas dalam paragraf-paragraf berikut– lebih menekankan pada kemiskinan dan pemberdayaan daripada aspek informalitas itu sendiri.

Salah satu pemikiran baru yang terkait dengan ekonomi informal kembali datang dari Hernando de Soto dalam *The Mystery of Capital : Why Capitalism Triumphs in the West and Fails Everywhere Else* (2000). Berdasarkan penelitian di perkampungan-perkampungan kumuh di Lima, Port-au-Prince, Mexico City, Kairo, dan Manila, de Soto menemukan bahwa kaum miskin –bahkan yang paling miskin sekalipun– sebenarnya memiliki “kekayaan” yang luar biasa. Di sini, de Soto mengungkapkan apa yang disebut “*dead capital*” (mungkin dapat diterjemahkan sebagai “modal mati”) dengan merujuk kepada “kekayaan” yang tidak dapat digunakan sebagai modal untuk berkembang akibat dari sistem hukum dan kelembagaan yang diskriminatif (misalnya rumah yang berdiri di atas lahan ilegal, sehingga tidak dapat dijadikan jaminan untuk mendapatkan kredit).

De Soto yakin bahwa kunci dari pengakhiran kemiskinan adalah kepemilikan properti yang dapat di gunakan untuk meningkatkan kesejahteraan (De Soto 2000). “*Dead capital*” yang dimiliki oleh kaum miskin ini merupakan sumber daya yang terperangkap (*trapped resources*) dan harus dapat diubah menjadi “*live capital*” untuk digunakan dalam peningkatan kesejahteraan, antara lain melalui pengakuan hukum kepada kepemilikan yang tidak diskriminatif¹¹. Di sini tampaknya de Soto tidak lagi menekankan pada “informalisasi” sebagaimana yang dipromosikan melalui *The Other Path* tetapi lebih menekankan pada reformasi sistem hukum-kelembagaan yang dapat menciptakan ruang bagi kaum miskin untuk menggunakan “kekayaannya” sebagai modal untuk berkembang. Hal ini hakikatnya mirip dengan gagasan yang diajukan oleh Portes dan kawan-kawan.

Selaras dengan itu, CK Prahalad dalam *The Fortune at the Bottom of the Pyramid: Eradicating Poverty through Profits* (2004) berargumentasi lebih jauh bahwa lapisan bawah dalam struktur sosial-ekonomi (yang diumpamakannya sebagai suatu piramida) bukan hanya memiliki semangat wirausaha yang besar tetapi juga merupakan peluang pasar yang potensial. Prahalad mempertanyakan mengapa setelah sekian banyak upaya pengentasan kemiskinan di lakukan oleh pemerintah pusat maupun daerah, lembaga donor, LSM, dan lain-lain, masih saja berjuta-juta manusia hidup dalam kemiskinan. Menurutnya, hal ini terjadi karena asumsi–asumsi yang salah terhadap kondisi yang ada pada lapisan piramida yang paling bawah itu, misalnya anggapan pengusaha bahwa masyarakat miskin bukanlah pasar potensial. Mungkin benar bahwa orang miskin tidak memiliki banyak uang, tetapi oleh Prahalad hal ini bukan diartikan sebagai pasar yang tidak potensial. Yang harus dilakukan adalah pendekatan yang berbeda.

Menjadikan lapisan bawah sebagai pasar tidak selalu identik dengan menyedot sumber dayanya ke atas. Belajar dari berbagai kasus keberhasilan pengentasan kemiskinan di berbagai negara, Prahalad mengusulkan kemitraan berbagai pelaku (perusahaan besar, kecil, LSM, koperasi dan kaum miskin) yang menerapkan strategi *win-win* secara berkelanjutan. Pola hubungan usaha yang inovatif dan saling menguntungkan antara pelaku pasar formal dan pasar informal dan disertai dengan tata-kelola yang tidak korup dapat membentuk suatu “ekosistem berbasis pasar untuk penciptaan kemakmuran bersama” (Prahalad 2004: 65-78 dan 157-180). Harapannya, bentuk piramida sosial-

ekonomi yang umum di negara-negara berkembang tersebut suatu hari berubah menjadi bentuk berlian, di mana kelompok terbesar adalah kelas menengah, bukan masyarakat miskin.

Ringkasan berbagai pemikiran di atas hanya merupakan contoh belaka dan tidak ditujukan untuk bersifat komprehensif. Tentu cukup banyak studi lain yang relevan dalam upaya meningkatkan pengertian tentang ekonomi informal, walau dengan tingkat kedalaman maupun luasan jangkauan yang berbeda-beda¹². Upaya semacam inilah yang harus dikembangkan secara terus-menerus agar pendekatan pembangunan kota, khususnya di Indonesia, dapat lebih mengakomodasi kepentingan mayoritas warganya yang tinggal, hidup dan bergerak di sektor-sektor informal.

Sambil menunggu studi yang lebih komprehensif ataupun mendalam, beberapa pemahaman tentang ekonomi informal di bawah ini diharapkan dapat memperjelas pengertian tentang ekonomi informal:

- Sebagaimana disampaikan di atas, ekonomi informal perkotaan terdiri atas beberapa sektor (perdagangan, transportasi, perumahan, jasa dan lain-lain) yang masing-masing memiliki karakteristik sendiri selain kesamaan sebagai kegiatan ekonomi yang “informal”.
- Karakteristik dari suatu kegiatan ekonomi informal perkotaan seringkali sangat berbeda dengan kegiatan ekonomi formal pada sektor yang sama. Sebagai contoh, de Soto mencermati bahwa proses pembentukan permukiman informal merupakan kebalikan dari proses pembentukan permukiman formal terencana. Pada pembentukan permukiman informal, tahapan yang sering terjadi adalah : (i) pendudukan lahan, (ii) membangun rumah di atasnya, (iii) mengusahakan adanya infrastruktur sedapatnya, (iv) baru kemudian mengupayakan adanya semacam surat kepemilikan (De Soto 1989:17).
- Ekonomi informal perkotaan tidak selalu identik dengan miskin walaupun sebagian besar pelaku ekonomi informal memang miskin. Demikian pula, ekonomi informal tidak selalu identik dengan unit usaha kecil walau sebagian besar unit usaha dalam ekonomi ini memang kecil atau mikro.
- Pelaku ekonomi informal tidak selalu merupakan orang-orang yang ingin tetapi tidak dapat masuk ke ekonomi formal. Namun, memang sulit dan mahalnya masuk ke ekonomi formal merupakan salah satu faktor utama tumbuhnya ekonomi informal. Faktor utama lainnya adalah jiwa kewirausahaan yang memang sudah ada pada individu pelaku ekonomi informal serta jaringan kekerabatan yang memudahkan calon pelaku ekonomi informal masuk.
- Kegiatan ekonomi informal (*supply*) ada karena memang ada yang membutuhkannya (*demand*) dan didukung oleh kondisi lingkungan maupun sosial yang kondusif untuk itu. Susantono (2001) antara lain melihat kompatibilitas geografis tumbuhnya. Transportasi perkotaan informal dengan adanya kebutuhan dari sisi pengguna serta pola fisik kota yang seringkali menyulitkan peran transportasi formal (misalnya, banyaknya kawasan perumahan padat dan luas dengan jalan yang kecil berliku-liku).

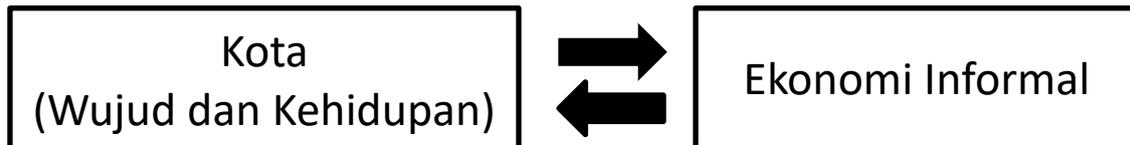
KEKUATAN INFORMAL PEMBENTUK KOTA : DIRASAKAN TAPI SULIT DIUKUR

Kenyataannya bahwa ekonomi informal perkotaan mempengaruhi wujud dan kehidupan kota tidak dapat dipungkiri lagi. Bagi mereka yang tinggal di kota, khususnya kota-kota besar, keberadaan dan pengaruh ekonomi formal dapat dirasakan dan dilihat secara kasat mata. Walaupun angka-angka

yang mendekati akurat dan *up to date* masih perlu di dapatkan, kita dapat merasakan bahwa bagian kota yang tumbuh secara spontan (*spontaneous*) seringkali lebih luas daripada bagian kota yang tumbuh secara terencana, sebagaimana terlihat pada banyaknya permukiman spontan sepanjang rel kereta api atau bantaran sungai maupun di bawah kolong jalan layang, banyaknya “pasar kaget” di sekeliling pasar formal, banyaknya pedagang kaki lima di sepanjang jalur pejalan kaki yang ramai, dan lain-lain. Mereka membentuk wajah kota kita.

Gambar 3.2.1

Hubungan Timbal Balik Kota dan Ekonomi informal



Sebaliknya kebijakan pemerintah kota pun akan mempengaruhi besaran ekonomi informal di kota terkait. Keributan yang terkait dengan penggusuran kampung atau pedagang kaki lima sudah menjadi berita rutin yang membuat miris karena banyaknya modal yang terbuang bahkan kehidupan yang terancam oleh tindakan penggusuran tersebut. Hubungan saling pengaruh mempengaruhi antara ekonomi informal perkotaan dan wujud serta kehidupan kota inilah yang masih harus diteliti lebih jauh¹³.

Waktu dan sumber daya yang tersedia untuk penyusunan tulisan ini tidak memungkinkan untuk memberikan gambaran kuantitatif tentang bagaimana dan seberapa besar ekonomi informal mempengaruhi kota-kota di Indonesia pada umumnya, khususnya yang bersifat kini. Namun data Sakernas 1998 yang menunjukkan bahwa jumlah pekerja di ekonomi informal mencapai 45,7% pada tahun itu (dikutip oleh URDI 2005 dari SMERU 1999) maupun rujukan William House (2003) berdasarkan data BPS yang menunjukkan kurang lebih 67% pekerja berada di ekonomi informal dapat memberikan gambaran tentang besarnya ekonomi informal.

Sebagai tambahan ilustrasi, pemahaman umum yang sedang sekarang ada di kalangan pemerhati ekonomi Indonesia masih tumbuh di bawah 7% maka tidak semua angkatan kerja baru akan tertampung di berbagai kegiatan ekonomi formal. Sakernas 2002 bahkan menyatakan bahwa dari 2,5 juta tenaga kerja baru yang muncul per tahun, hanya satu juta yang terserap oleh ekonomi formal (*Kompas*, 4 April 2004). Hal ini berarti jumlah mereka yang bekerja di ekonomi informal akan semakin bertambah. Namun demikian, walaupun melibatkan tenaga kerja yang banyak dan berarti total ruang kerja yang luas, kontribusi ekonomi informal kepada GNP masih dinilai sangat kecil (Alisjahbana 2004:124). Angka-angka ini hanya gambaran *snap-shots* yang menunjukkan betapa perencana dan pengelola kota – serta siapa pun yang memberi masukan kebijakan terkait – tidak dapat mengabaikan keberadaan ekonomi informal perkotaan beserta konsekuensinya sosial maupun spasialnya.

PERMASALAHAN EKONOMI INFORMAL PERKOTAAN

Selain realitas keberadaan, pengaruh dan manfaat ekonomi informal sebagaimana diungkapkan di atas, tidak dapat dipungkiri bahwa ekonomi informal perkotaan juga mengandung segudang permasalahan, antara lain :

- Penggunaan ruang-ruang publik bukan untuk fungsi yang semestinya, yang selanjutnya – selain menimbulkan “ketidaktertiban” juga dapat membahayakan orang lain maupun pelaku ekonomi informal itu sendiri.
- Dampak negatif yang lain termasuk limbah – baik dalam bentuk padat, cair, maupun gas – yang seringkali diabaikan oleh para pelaku ekonomi informal sendiri (dan juga oleh pemerintah daerah, seringkali hanya karena menganggap kegiatan tersebut pada dasarnya tidak legal).
- Sebagian besar pekerja di ekonomi informal tidak mendapat perlindungan dari ancaman keamanan jiwa, kesehatan maupun jaminan masa depan. Risiko-risiko semacam ini masih belum mendapat perhatian dari perilaku ekonomi informal antara lain karena sebagian besarnya masih harus mengais untuk memenuhi kebutuhan yang paling pokok.
- Kegiatan ekonomi informal juga sering melibatkan dan bahkan mengeksploitasi anak-anak yang sebenarnya masih di usia sekolah dan belum saatnya bekerja. Khususnya pada industri rumahan tetapi juga pada sektor-sektor lain di dalam ekonomi informal, peran perempuan sangat dominan.
- Kemungkinan terjadinya persaingan yang tidak sehat antara pengusaha yang membayar pajak resmi dengan pelaku ekonomi informal yang tidak membayar pajak resmi (walaupun yang terakhir disebut juga membayar “pajak tidak resmi”). Jika hal ini terjadi, maka insentif justru ada pada ekonomi informal. Contohnya, terdapat dugaan bahwa ada pemodal besar yang dengan berbagai pertimbangan memilih melakukan kegiatan ekonominya secara informal dengan menyebarkan operasinya melalui unit-unit pedagang kaki lima yang kecil-kecil (*Pikiran Rakyat*, 3 November 2004).
- Ketiadaan perlindungan hukum menyebabkan pekerja di ekonomi informal rentan eksploitasi, baik oleh pelaku di dalam ekonomi informal sendiri, oleh rekanan usaha dari sektor formal maupun dari oknum-oknum tertentu, baik dari pemegang otoritas lokal yang resmi maupun para *preman*.
- Mobilitas sebagian pelaku ekonomi informal (seperti PKL atau pemulung) di satu sisi merupakan alat *survival* namun di sisi lain juga menyulitkan upaya pemberdayaannya secara lebih berkelanjutan.
- Timbulnya apa yang disebut “*parallel structure*” yaitu kerangka aliran uang yang berupa setoran di luar aliran uang resmi (pajak) ke pemerintah. Jika *parallel structure* yang tidak transparan dan akuntabel ini terlalu besar skalanya, maka hal ini dapat menyulitkan terbentuknya masyarakat madani.

Jika sebagian besar masalah di atas dapat di atasi dengan bantuan yang lebih serius dan tepat (baik dalam jenis, pendekatan maupun jumlahnya), maka masalah yang disebut terakhir di atas (tentang keberadaan *parallel structure*) menyiratkan pentingnya pengendalian besaran ekonomi informal dalam suatu entitas wilayah agar tidak berkembang sedemikian rupa sehingga dapat mengancam otoritas pemerintah maupun kebebasan masyarakat. Bayangkan jika terdapat aliran “dana gelap” yang sangat besar tetapi tidak akuntabel!

Karena itu, permasalahan yang terkait dengan ekonomi informal dapat dikelompokkan dalam tiga tataran permasalahan yang berbeda yaitu :

- Permasalahan pada tataran **praktis**, seperti masalah alokasi ruang untuk pedagang kaki lima, masalah keamanan kerja bagi industri lainnya, masalah pemberian beasiswa kepada anak-anak yang sekarang bekerja dan tidak sekolah¹⁴, masalah akses ke pasar, dan berbagai masalah yang lain paling mudah terlihat dibanding kedua kelompok masalah di bawah ini. Pemecahan masalah praktis ini tentu saja bersifat *straight forward* terutama dengan menekankan pada peningkatan keswadayaan dan kesejahteraan.
- Permasalahan pada tataran **sistematik**, seperti masalah ketiadaan atau kekurangan dukungan hukum dan kelembagaan terhadap kegiatan ekonomi informal. Permasalahan sistematik dapat di atasi dengan mengubah sistem hukum dan kelembagaan yang ada (khususnya yang ada dalam jangkauan pemerintah, baik kota maupun nasional) termasuk insentif dan disinsentif lingkungan yang kondusif bagi setiap orang –yang paling miskin sekalipun– untuk dapat meningkatkan kesejahteraannya baik melalui kegiatan di ekonomi informal maupun, jika sudah mampu, di ekonomi formal.
- Permasalahan pada tataran **paradigmatik**, yaitu yang menyangkut pemahaman atau kepercayaan individu para pemangku kepentingan, yang terkadang kemudian diteruskan menjadi pandangan lembaga. Contohnya adalah pandangan pengelola kota bahwa peraturan hukum jauh lebih penting untuk ditegakkan dibanding perlindungan akan hak bagi setiap orang –baik warga kota terkait maupun bukan– untuk mencari penghidupan secara halal. Pandangan semacam ini tentunya mempengaruhi kebijakan kota terkait. Permasalahan paradigmatik hanya dapat di atasi melalui pendidikan dan penyebaran pemahaman secara terus menerus¹⁵.

APA YANG DAPAT DIPERBUAT ?

Setelah memahami fenomena ekonomi informal perkotaan dan garis besar potensi permasalahan yang terkait, langkah selanjutnya adalah berbuat sesuatu yang nyata agar terjadi perbaikan kondisi, baik pada pelaku ekonomi informal maupun lingkungan dan masyarakat warga kota lainnya. Tindakan nyata harus dibuat oleh semua pemangku kepentingan (*stakeholders*). Dan memang sudah ada berbagai tindakan ke arah ini yang di lakukan baik oleh pemerintah nasional (House 2003), beberapa pemerintah kota (URDI 2005)¹⁶ maupun oleh anggota masyarakat seperti lembaga swadaya masyarakat maupun perusahaan swasta melalui program *corporate social responsibility* mereka (URDI 2004).

Di era desentralisasi ini pemerintah daerah (dalam hal ini kota) memiliki kewenangan dan tanggung jawab yang lebih besar daripada di era sebelumnya desentralisasi, di saat mana banyak hal dilakukan dengan inisiatif dan biaya dari pemerintah pusat. Kewenangan ini juga termasuk upaya penciptaan sistem *governance* yang baik di daerah dengan keterlibatan masyarakat maupun dunia swasta terkait. Oleh karena itu, pemerintah kota mempunyai peran yang sangat penting dalam upaya untuk memperbaiki keseluruhan kondisi yang berkaitan dengan keberatan ekonomi informal perkotaan, yaitu :

- i. Perbaiki kondisi lingkungan kerja dan lingkungan hidup pelaku kegiatan ekonomi informal beserta mereka yang tergantung kepada pelaku tersebut (*dependents*) - termasuk dalam hal rasa aman untuk berusaha dan tinggal serta kesehatan lingkungan;
- ii. Perbaiki sistem hukum-kelembagaan yang menciptakan lingkungan yang kondusif bagi siapapun – termasuk mereka yang paling tidak memiliki sumber daya – untuk dapat berkembang secara sosial-ekonomi dan meningkatkan kesejahteraannya;
- iii. Mengurangi dampak negatif dari keberadaan kegiatan ekonomi informal seperti pemakaian ruang publik, penggunaan daerah-daerah rawan bahaya atau daerah dengan kegunaan khusus (daerah aliran sungai, sepanjang rel kereta api, di kolong jalan layang dan lain-lain), polusi dan sampah (termasuk limbah yang berkategori bahan beracun dan berbahaya), serta –yang lebih fundamental– keberadaan apa yang disebut *parallel structure* –atau arus setoran uang ilegal yang sejajar dengan pajak tetapi tidak transparan atau akuntabel– yang memang sulit untuk dihilangkan sama sekali tetapi harus dijaga agar tidak membesar sampai pada taraf yang membahayakan otoritas pemerintah (kota maupun nasional) maupun dinamika masyarakat madani.

Pengurangan dan pengendalian *parallel structure* mensyaratkan adanya proses “formalisasi” atau proses yang membuat kegiatan-kegiatan ekonomi informal perkotaan menjadi lebih formal, seperti melalui pendaftaran, tempat lebih ilegal (atau dengan kacamata lain bila mungkin, legalisasi tempat usaha sekarang), pajak legal (yang harus menggantikan –bukan di samping– setoran ilegal) serta perlindungan hukum maupun pemberian layanan publik lainnya yang merupakan timbal balik dari pajak dan pendaftaran.

Proses formalisasi, ini harus dilakukan secara gradual dan tidak dapat dipaksakan, karena pemaksaan justru akan mengakibatkan kematian usaha. Oleh karena itu, formalisasi harus seiring dengan dukungan langsung maupun tidak langsung untuk meningkatkan kualitas usaha dan kehidupan. Hanya mereka yang memang sudah siap menjadi sepenuhnya atau sebagian formal (baik dari segi permodalan maupun lainnya) yang memang harus “diformalkan”. Pendekatan ini juga menghindari “penyalahgunaan” dukungan kepada ekonomi informal oleh “pemodal besar” yang sebenarnya mampu berusaha di sektor formal. Juga harus disadari bahwa “pada akhirnya” tidak semua kegiatan ekonomi informal harus diformalkan. Akan selalu ada saja kegiatan ekonomi yang bersifat informal sebagaimana yang juga kita jumpai di kota-kota negara maju (Portes et.al.1989).

Tabel 3.2.1

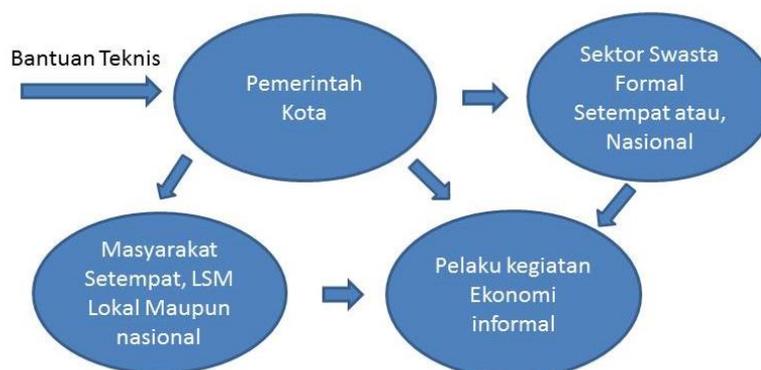
Kemungkinan Intervensi dalam Berbagai Tataran Permasalahan

	Tataran Permasalahan		
	Praktis	Sistematik	Paradigmatik
Aksi/Intervensi	Bantuan teknis perbaikan lingkungan kerja, alokasi ruang yang memadai, perbaikan pelayanan, dan lain-lain	Perbaikan sistem hukum-kelembagaan serta kebijakan kota yang lebih tepat dan konsisten	Penyebarluasan pemahaman baik melalui pelatihan maupun interaksi tukar-menukar pengalaman dan pengetahuan lainnya
Keluaran Dari Aksi/Intervensi	Pelaku kegiatan ekonomi informal bekerja di lingkungan yang layak dan memiliki kapasitas untuk berkembang	Lingkungan hukum kelembagaan yang memungkinkan mereka yang bekerja dengan rasa aman dan bahkan mengembangkan usahanya	Pemahaman yang lebih lengkap dan tepat mengenai dinamika permasalahan ekonomi informal, termasuk dalam kaitannya dengan ekonomi formal
Tujuan Antara	Kapasitas sosial-ekonomi pelaku kegiatan ekonomi informal yang lebih baik, sehingga sebagian siap secara gradual menjadi formal		Penciptaan lingkungan kerja dan hidup yang memungkinkan segenap lapisan masyarakat untuk berusaha secara halal menaikkan taraf hidupnya
Tujuan Akhir	Keadaan dimana sebagian besar orang dapat bekerja dan hidup dengan sejahtera, baik di sektor-sektor formal maupun di sektor-sektor informal (dalam jumlah yang "wajar" dan dengan kondisi lingkungan kerja dan hidup yang layak)		

Untuk menjalankan misi di atas, dapat saja dibentuk suatu koalisi atau kemitraan multi-pemangku-kepentingan sebagaimana yang banyak disarankan oleh para pengamat, namun dapat saja para pemangku kepentingan ini membentuk suatu forum yang terbuka dan luwes (tidak kaku). Intinya, pemerintah daerah harus bekerja sama dengan pemangku kepentingan lainnya serta pihak-pihak yang dapat mendukung secara finansial atau lainnya (swasta, pemerintah pusat atau lembaga donor) atau yang dapat mendampingi pemerintah daerah dari segi teknis (perguruan tinggi lembaga swadaya masyarakat maupun lembaga *intermediary* lainnya). Dengan demikian bukan saja potensi dari berbagai pihak dapat dikombinasikan untuk kepentingan bersama maupun masing-masing pihak, tetapi yang lebih penting lagi tercipta suatu kondisi dimana semua pihak –termasuk yang paling miskin sekalipun– dapat memanfaatkan pihak-pihak lain maupun publik secara umum.

Gambar 3.2.2

Pola Hubungan Antar Pemangku-Kepentingan Dalam Kemungkinan Bantuan Teknis bagi Pemerintah Daerah



PENUTUP

Sebenarnya sulit untuk menutup sebuah tulisan yang terkait dengan sebuah gagasan atau inisiatif yang masih terus berkembang. Kesimpulan baru dapat di ambil jika inisiatif sudah dijalankan dan dievaluasi hasilnya. Namun, pada intinya tulisan ini mengingatkan bahwa ekonomi informal perkotaan merupakan fenomena yang penting tetapi sayangnya masih merupakan isu yang terpinggirkan dalam berbagai perencanaan maupun pengelolaan kota. Hal ini terjadi karena fenomena ini kurang sepenuhnya dipahami secara benar. Akibatnya, tindakan-tindakan yang dilakukan oleh pemerintah kota, LSM advokasi kaum miskin, pelaku swasta yang menerapkan *corporate social responsibility*, maupun pihak-pihak lain selama ini (baik yang bersifat mendukung maupun “menghapuskan” kegiatan ekonomi informal) belum bersifat strategis dan masih bersifat *ad-hoc*, sehingga tidak menjanjikan solusi yang berkelanjutan. Padahal, uraian di atas sedikit banyak menggambarkan adanya hal-hal yang dapat dilakukan demi kesejahteraan bersama.

Referensi :

Alisjahbana, *Kebijakan Publik Sektor Informal*, Surabaya : ITS-Press, 2004.

Chandrakirana, K.I. Sadoko dan Tim Peneliti Proyek Sektor Informal, *Ekonomi Informal Perkotaan: Sebuah Analisa dari Jakarta (Draft)*, Jakarta : Center for Policy and Implementation Studies (CPIS), 1993.

Cowherd, R., *Cultural Construction of Jakarta: Design, Planning and Development in Jabotabek 1980-1997*, Ph.D Dissertation. Havard: Massachusetts Institute of Technology, 2002.

De Soto, H., *The Other Path: The Invisible Revolution of teh Third World*, New York, NY: Harper and Row Publisher, 1989.

_____, *The Mystery of Capital: Why Capitalism Triumphs in the West and Fails Everywhere Else*, London : Black Swan, 2000.

Harun, I.B., *Pasar Tanah Perkotaan Informal: Suatu Sketsa Pertanahan di Pinggiran Kota Metropolitan*, dalam Info-URDI, Vol. 12. Hal.3-5.2001.

House, W., *Decent Work Deficits in the Informal Economy in Indonesia*, Jakarta:ILO,2003.

International Labour Organization (ILO), *Local Employment in the Informal Economy*, A Course guide for staff in local governments and partnership organizations, Geneva: ILO-SEED, 2001.

Leaf, M., *Land Regularization and Housing Development in Jakarta, Indonesia: From the 'Big Village' to the 'Modern City'*, Ph.D. Dissertation, Berkeley, CA: University of California, 1991.

Portes, A, M. Castells and L.A. Benton (eds.), *The Informal Economy Studies in Advanced and Less Industrialized Countries*, Baltimore, MA: The John Hopkins University Press, 1989.

Prahalad, C.K., *The Fortune at the Bottom of the Pyramid: Mengentaskan Kemiskinan Sekaligus Memperoleh Laba*, alih bahasa Ahmad Fauzi, penyunting bahasa Bambang Sarwiji, Jakarta: Indeks, 2004 (Terjemahan resmi dari *The Fortune at the Bottom of the Pyramid: Eradicating Poverty through Profits*, Upper Saddle River, NJ: Prentice-Hall, Inc. bersama Wharton School Publishing,2004).

Sarosa, W., *The Dual 'Formal-Informal' Growth of Jakarta: A Study of the Morphological Impacts of Economics Growth in a Metropolis of the Developing World*, Master's Thesis. Berkeley,CA: University of California at Berkeley, 1993.

Susantono, B., *Transportasi Informal Perkotaan*, dalam Info-URDI, Vol.12. Hal.6-7. 2001.

Urban and Regional Development Institute (URDI), *The Role of Civil Society in the Informal Economy: A Documentation of Good Practices by NGOs and the Private Sector in Indonesia*, Jakarta: TUGI-UNDP (The Urban Governance Initiatives – UNDP) & URDI, 2004.

Urban and Regional Development Institute (URDI), *Municipal Policies and Actions on the Informal Economy in Selected Cities in Indonesia*, Jakarta: ILO (International Labour Organization) dan URDI, 2005.

Webster, C dan L.W. Lai, *Poverty Rights, Planning and Markets: Managing and Markets: Managing Spontaneous Cities*, Cheltenham: Edward Elgar, 2003.

Winayanti, L., *Community Struggles for Land in Jakarta*, Ph.D. Dissertation, Melbourne: University of Melbourne, 2004.

Catatan:

¹ Dokumen perencanaan pembangunan kota memang umumnya memiliki bagian yang berkaitan dengan pengembangan UMKM (Usaha Mikro, Kecil dan Menengah), namun seringkali tidak secara khusus mengaitkannya dengan aspek informalitas yang ada. Tata ruang kota pun umumnya masih mengabaikan keberadaan ekonomi informal dengan konsekuensi spasialnya.

-
- 2 Faktor-faktor di luar kendali pemerintah kota dalamnya kaitannya dengan pertumbuhan ekonomi informal di kota terkait antara lain adalah pertumbuhan ekonomi makro, ketimpangan desa-kota, serta pengaruh globalisasi ekonomi.
- 3 Tentu saja ada faktor-faktor lain yang mempengaruhi kegagalan suatu rencana pembangunan kota, seperti kurangnya *political will* dari pimpinan daerah, kurangnya dukungan masyarakat atau kurang kuatnya keterkaitan legal-formal antara perencanaan, *budgeting*, dan implementasi.
- 4 Penulis merasa bahwa pemahaman yang lebih lengkap tentang ekonomi informal perkotaan masih perlu digali dan sebarluaskan terus menerus. Hal ini semakin terasa ketika penulis berinteraksi dengan para pengelola kawasan perkotaan di berbagai pelosok Indonesia yang merasa kewalahan menghadapi fenomena ini.
- 5 Sebagaimana yang dirujuk dalam Sarosa 1993. Sebelumnya juga sudah ada yang menyoroti fenomena ini, seperti dalam boeke 1953, Wertheim 1961, dan Geerts 1963 (juga dirujuk dalam Sarosa 1993), umumnya melihat dari kacamata dualisme “formal-informal” tanpa menamakannya sebagai “sektor informal” atau “ekonomi informal”.
- 6 Sejak dipahami bahwa ada banyak sektor di dalam ekonomi informal (atau ekonomi informal ada pada hampir semua sektor kegiatan ekonomi) orang mulai memisahkan pengertian “sektor informal” dan “ekonomi informal”.
- 7 Pernyataan ini tidak berarti bahwa mereka yang berada di ekonomi informal sebenarnya ingin menginginkan status formal.
- 8 De Soto bahkan berargumentasi lebih jauh bahwa “informalisasi” dapat menjadi solusi bagi krisis ekonomi yang terus menerus di Peru khususnya dan Amerika Latin pada umumnya.
- 9 Pernyataan ini tidak berarti dukungan pemerintah nasional tidak perlu.
- 10 Hal ini terjadi seiring dengan berkembangnya pandangan bahwa ekonomi informal akan hilang (atau permasalahannya berkurang) jika ekonomi formal tumbuh pesat seperti yang di perhatikan oleh beberapa negara “macam Asia” walaupun adalah juga kenyataan bahwa di kota-kota seperti Seoul, Taipei, Hong Kong, Kuala Lumpur, Bangkok dan bahkan Singapura, terdapat kegiatan ekonomi informal walaupun tidak seluas seperti yang kita lihat di Jakarta atau Manila.
- 11 Salah satu pola perubahan dari “*dead capital*” ke “*live capital*” yang dapat ditiru adalah bagaimana “kekayaan intelektual” sekarang sudah diakui secara hukum, sehingga pemiliknya dapat menjadikan modal untuk berkembang atau meningkatkan kesejahteraan.
- 12 Beberapa studi yang dapat disebutkan di sini antara lain Webster dan Lai (2003) yang antara lain menegaskan bahwa pertumbuhan kota yang “spontan” lebih merupakan dari mekanisme pasar bebas *vis-a-vis* pendekatan perencanaan yang terpusat. Sementara itu Winayanti (2004) yang menyoroti betapa sistem legal-formal yang ada mempersulit warga miskin untuk mendapatkan sedikit ruang untuk tinggal dan hidup di kota Jakarta. Di kota yang sama Cowherd (2002) melihat bagaimana budaya kaum elit mendominasi pendekatan perancangan, perencanaan dan pembangunan kota yang kemudian mengakibatkan terjepitnya atau terpinggirnnya mereka yang hidup dengan pola dan tatanan ekonomi informal.
- 13 Sarosa (1993) mencoba menelusuri perubahan morfologi kota Jakarta dari sudut dualisme “formal-informal” dalam empat periode yang berbeda kondisi ekonominya sejak awal 1950-an hingga awal 1990-an. Penelusuran ini menunjukkan bahwa pertumbuhan ekonomi memang mempengaruhi besar kecilnya bagian kota yang bersifat informal. Pada saat ekonomi makro memburuk informalitas meningkat, pada saat ekonomi membaik kawasan informal cenderung berkurang di lokasi-lokasi kota yang prima. Tetapi berkurangnya kawasan informal ini lebih mencerminkan keterdesakan kaum miskin ke pinggir daripada peningkatan status sosial-ekonomi mereka yang hidup di “sektor informal”. Pun, banyak faktor lain selain pertumbuhan ekonomi yang juga mempengaruhi dinamika dualisme “formal-informal” termasuk bagaimana sikap pimpinan daerah terhadap sektor informal.

-
- ¹⁴ Pemberian beasiswa bagi anak-anak yang bekerja di ekonomi informal dengan tujuan untuk mengembalikan mereka ke sekolah tidak cukup jika tidak diimbangi dengan bantuan nyata untuk keluarga sang anak yang selama ini terdukung (sebagian) oleh penghasilan sang anak (pengganti kontribusi anak kepada ekonomi keluarga).
- ¹⁵ Contoh lain dari permasalahan paradigmatik adalah sebagaimana yang diungkap antara lain oleh Leaf (1991) dan Cowherd (2002). Yaitu pandangan para penentu kebijakan kota yang cenderung lebih mengagumkan modernitas yang ditampilkan oleh kota ketimbang warga yang miskin. Masih contoh yang lain yang merupakan pandangan sebaliknya, yang sering dimiliki oleh para aktivis LSM adalah pandangan bahwa “informalisasi: bukan lah suatu masalah karena hak untuk mencari penghidupan harus diletakkan di atas aspek legalitas apapun, tanpa menyadari bahaya berkembangnya suatu “*parallel structure*” serta kemungkinan pelemahan sektor formal yang pada akhirnya justru merugikan pelaku ekonomi informal sendiri.
- ¹⁶ Dalam laporannya *Municipal Policies and in the Informal Economy in Selected Cities in Indonesia*, URDI merekam beberapa program pemerintah di sepuluh kota yang bersifat positif (seperti menyediakan fasilitas kredit mikro, bantuan teknis akomodasi ruang, dan penjalinan kemitraan) maupun yang bersifat negatif (seperti penggusuran, relokasi ke lokasi yang tidak strategis, penerapan iuran retribusi yang tinggi).