

MASALAH PENGANGGURAN DI INDONESIA

SUKANTO*

Pengangguran merupakan masalah aktual, baik di negara-negara maju maupun di negara-negara yang sedang berkembang. Di negara-negara maju, bidang-bidang kehidupan masyarakatnya, khususnya bidang ekonominya, sangat teratur dan lebih banyak bersifat formal, karenanya angka pengangguran menjadi alat pengukur yang sangat penting bagi tingkat kemajuan per-ekonomiannya. Bahkan tidak jarang terjadi, tingkat pengangguran yang tinggi mempunyai akibat-akibat politik yang jauh. Oleh karena itu masalah pengangguran mendapatkan perhatian yang sungguh-sungguh dan banyak negara Barat yang mengembangkan sistem dana pengangguran guna membantu para penganggur selama masa mencari pekerjaan. Sebaliknya di negara-negara yang sedang berkembang, bidang-bidang kehidupan masyarakatnya, termasuk bidang ekonominya, lebih banyak bersifat informal, karenanya angka pengangguran di negara-negara yang sedang berkembang relatif terbatas kegunaannya.

Sebagaimana halnya di negara-negara yang sedang berkembang lainnya, negara kita juga menghadapi masalah pengangguran, tetapi karena coraknya yang khas sering kali menjadi bahan perdebatan. Sekalipun pengertian dan pembatasan yang digunakan untuk mengukur dan menganalisa pengangguran, termasuk setengah pengangguran atau pengangguran terselubung, tidak sama, namun inti persoalan pengangguran pada hakikatnya tidak jauh berbeda. Masalah pengangguran tidak terbatas hanya pada masalah pengangguran terbuka saja, melainkan juga berkaitan erat dengan masalah kurangnya kesempatan kerja, kurangnya lapangan kerja, kurangnya pendayagunaan tenaga kerja dan dengan masalah aspirasi yang berbeda dengan jenis pekerjaan yang tersedia. Di samping itu, masalah pengangguran berkaitan de-

*Staf CSIS.

Tabel 1

KEADAAN PENGANGGURAN DI INDONESIA, 1971-1980

Daerah	1971	1976	1977	1980
<i>Angkatan kerja</i>				
Kota	6.051.449	7.365.021	7.524.503	10.001.287
Pedesaan	35.209.767	41.065.933	41.928.733	42.419.958
Kota + Pedesaan	41.261.216	48.430.954	49.443.236	52.421.245
<i>Sedang mencari pekerjaan (pengangguran terbuka, %)</i>				
Kota	4,8	6,4	6,0	2,75
Pedesaan	1,8	1,6	1,8	1,39
Kota + Pedesaan	2,2	2,3	2,5	1,65
<i>Bekerja kurang dari 10 jam seminggu (%)</i>				
Kota	-	7,5	6,7	3,57
Pedesaan	-	4,9	4,3	6,46
Kota + Pedesaan	-	5,3	4,7	5,91
<i>Bekerja kurang dari 35 jam seminggu (%)</i>				
Kota	-	16,7	14,5	17,82
Pedesaan	-	35,2	34,4	40,18
Kota + Pedesaan	-	32,5	31,5	35,91

Sumber: BPS, *Indikator Kesejahteraan Rakyat 1979*;
 BPS, *Statistik Indonesia 1979*;
 BPS, *Sensus Penduduk 1980*, Seri S.2.

Banyaknya setengah pengangguran di sektor-sektor tradisional tersebut terlihat pula dari produktivitas tenaga kerjanya. Tabel 3 memperlihatkan, bahwa Produk Domestik Bruto tiap orang buruh di sektor jasa kemasyarakatan dan pertanian jauh lebih rendah dibandingkan sektor-sektor lainnya. Rendahnya produktivitas tenaga kerja itu berkaitan dengan tingkat pendidikan tenaga kerja dan jenis pekerjaan utamanya. Dari Tabel 4 terlihat, bahwa sebagian besar angkatan kerja pada tahun 1980 tidak tamat sekolah dasar, yaitu sebanyak 66,98%. Demikian pula jika dilihat jenis pekerjaan utamanya, sebagian besar penduduk yang bekerja merupakan tenaga usaha pertanian, kehutanan dan perikanan. Tabel 5 memperlihatkan, bahwa penduduk yang bekerja sebagai tenaga profesional, tenaga kepemimpinan dan tenaga tata usaha, dapat dikatakan sangat kecil dibandingkan tenaga kasar.

Tabel 4

**PERSENTASE ANGKATAN KERJA 1980
MENURUT PENDIDIKAN TERTINGGI YANG DITAMATKAN**

Pendidikan	Kota	Pedesaan	Kota + Pedesaan
1. Tidak pernah sekolah	14,85	32,92	29,47
2. Tidak/belum tamat SD	26,06	40,20	37,51
3. SD	25,73	20,20	21,25
4. SLP Umum	10,28	2,54	4,02
5. SLP Kejuruan	2,59	0,80	1,14
6. SLA Umum	8,85	0,96	2,47
7. SLA Kejuruan	8,31	2,10	3,28
8. Akademi	1,68	0,13	0,43
9. Universitas	1,59	0,09	0,37

Sumber: BPS, *Sensus Penduduk 1980*, Seri S.2.

Tabel 5

**PERSENTASE PENDUDUK BERUMUR 10 TAHUN KE ATAS YANG BEKERJA
MENURUT LAPANGAN PEKERJAAN DAN JENIS PEKERJAAN UTAMA**

Lapangan Pekerjaan	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7,8,9)
1. Pertanian	0,04	0,01	0,06	0,06	0,11	55,13	0,41
2. Pertambangan	0,02	0,00	0,04	0,00	0,03	0,02	0,59
3. Industri	0,09	0,02	0,19	0,11	0,20	0,12	8,27
4. Listrik	0,01	0,00	0,02	0,00	0,01	0,01	0,07
5. Bangunan	0,02	0,01	0,04	0,02	0,03	0,01	3,08
6. Perdagangan	0,02	0,01	0,10	12,29	0,18	0,05	0,24
7. Pengangkutan	0,04	0,01	0,30	0,01	0,06	0,02	2,40
8. Keuangan	0,02	0,01	0,23	0,04	0,12	0,01	0,14
9. Jasa	2,67	0,03	2,47	0,29	3,53	0,38	3,74
<i>Jumlah</i>	<i>2,94</i>	<i>0,10</i>	<i>3,47</i>	<i>12,86</i>	<i>4,30</i>	<i>55,82</i>	<i>19,01</i>

Catatan: (1) Tenaga profesional;
(2) Tenaga kepemimpinan;
(3) Tenaga tata usaha;
(4) Tenaga usaha penjualan;

(5) Tenaga usaha jasa;
(6) Tenaga usaha pertanian, kehutanan, perikanan;
(7,8,9) Tenaga usaha produksi, operator, pekerja kasar.

Sumber: BPS, *Sensus Penduduk 1980*, Seri S.2.

Banyaknya tenaga kerja setengah pengangguran di kota dan pedesaan tersebut tampaknya berkaitan dengan laju pertumbuhan lapangan usaha ekonomi. Tabel 6 memperlihatkan bahwa laju pertumbuhan lapangan usaha rata-rata tiap tahun dari tahun 1978-1980 mencapai 7,90%, tetapi laju pertumbuhan itu tampaknya belum mampu membuka lapangan kerja yang memadai bagi pertumbuhan angkatan kerjanya. Dari tabel itu terlihat bahwa di antara lapangan usaha yang pertumbuhannya cukup tinggi ialah lapangan usaha listrik, gas dan air serta industri, tetapi lapangan usaha itu lebih bersifat padat modal, sehingga kemampuan serap tenaga kerjanya sangat kecil (lihat Tabel 2). Di samping itu, laju pertumbuhan tiap-tiap lapangan usaha yang berbeda-beda dan relatif masih kecil itu dapat menimbulkan masalah. Pertumbuhan dan produktivitas tenaga kerja yang berbeda-beda akan menimbulkan perbedaan tingkat upah antar lapangan usaha. Di samping itu, oleh karena pertumbuhan tiap-tiap lapangan usaha itu relatif kecil, maka setiap desakan perbaikan upah yang layak dapat menghambat kemajuan bidang ekonomi. Bahkan dikuatirkan, jika tuntutan kenaikan upah buruh semakin besar, maka tiap-tiap lapangan usaha ekonomi tersebut dapat mengubah orientasinya ke padat modal, sehingga jumlah pengangguran terbuka dan setengah pengangguran pun akan semakin besar.

Dari uraian tersebut tampak adanya gejala bahwa jumlah pengangguran terbuka dan setengah pengangguran cenderung meningkat (lihat Tabel 1). Semakin banyaknya pengangguran kiranya tidak hanya mempengaruhi laju dan hasil pembangunan ekonomi saja, melainkan juga dapat mempengaruhi bidang kehidupan masyarakat lainnya. Betapapun kuat iman dan mental seseorang, kalau kehidupannya selalu dihimpit beban yang berat, maka ia dapat frustrasi atau putus asa sehingga timbul sikap dan tindakan agresif.¹ Di antara gejala-gejala itu terlihat bahwa beberapa tahun terakhir ini telah terjadi beberapa kali pemogokan para buruh yang sebagian besar menuntut penyesuaian upah dan banyaknya tindak kejahatan yang meresahkan masyarakat. Di samping itu, jika peluang-peluang yang ditimbulkan pembangunan hanya dapat dimanfaatkan oleh sebagian kecil penduduk saja dan gejala konsumerisme semakin berlebihan, maka jurang perbedaan antara yang kaya dan miskin pun akan semakin lebar, sehingga tidak mustahil akan menimbulkan prasangka, bahkan konflik sosial. Hal ini jelas akan mengganggu stabilitas nasional, baik stabilitas keamanan maupun stabilitas politik, yang selanjutnya dapat mengganggu pembangunan secara keseluruhan dan akhirnya justru melemahkan ketahanan nasional.

¹Lihat Dr. W.A. Gerungan Dipl. Psych., *Psikologi Sosial* (Jakarta, Bandung: PT Eresco, 1980), hal. 177.

Cita-cita negara-bangsa Indonesia tersebut, yang selanjutnya telah dituangkan dalam peraturan perundang-undangan, telah lama dilaksanakan oleh pemerintah, yaitu terlihat dengan telah dilancarkannya pelaksanaan Pelita I hingga Pelita III. Dari pelaksanaan Pelita tersebut, terlihat adanya upaya-upaya untuk sekaligus mencapai perluasan lapangan kerja, kesempatan kerja, pendayagunaan tenaga kerja dan pemenuhan aspirasi tenaga kerja. Di antara indikasi dari kesungguhan upaya itu ialah semakin meningkatnya pertumbuhan lapangan usaha yang selama tahun 1978-1980 rata-rata meningkat 7,9% setiap tahun (lihat Tabel 6). Meningkatnya pertumbuhan lapangan usaha berarti pula adanya perluasan lapangan kerja dan produktivitas tenaga kerja (lihat Tabel 2 dan Tabel 3). Namun pertumbuhan lapangan usaha sebanyak 7,9% itu tampaknya belum sesuai dengan jangkauan keinginan GBHN, antara lain karena masih banyaknya masalah yang sebenarnya di luar jangkauan kemampuan negara-bangsa saat ini.

Kalau Tabel 6 dikaitkan dengan Tabel 2, maka akan terlihat bahwa kontribusi setiap lapangan usaha dalam penyerapan tenaga kerja masih sangat kecil dibandingkan dengan laju pertumbuhan angkatan kerja. Pada lapangan usaha pertanian masih terlihat bahwa sebagian besar tenaga kerjanya merupakan petani penggarap, buruh tani, buruh nelayan, buruh tambak dan buruh peternakan. Hal itu menunjukkan bahwa tambahan tenaga kerja ke dalam lapangan usaha pertanian jauh lebih besar dibandingkan dengan penambahan luas tanah pertanian, sehingga tanah pertanian yang diusahakan seseorang menjadi semakin sempit. Luas tanah pertanian yang sempit, terutama yang kurang dari setengah hektar, tidak mungkin mencukupi kebutuhan keluarga petani yang bersangkutan. Untuk menanggulangi masalah itu, ada beberapa alternatif yang mungkin dapat dilakukan, yakni peningkatan produktivitas usaha pertanian, penyaluran tenaga kerja dari lapangan usaha pertanian ke lapangan usaha lainnya dan peningkatan program transmigrasi. Di samping itu, dalam jangka pendek mungkin dapat dilakukan program padat karya, tetapi upaya ini hanya bersifat sementara, kecuali program semacam itu dapat dilakukan secara berkelanjutan.

Di antara lapangan-lapangan usaha di luar sektor pertanian yang banyak menyerap tenaga kerja ialah lapangan usaha jasa kemasyarakatan, perdagangan, perindustrian, pengangkutan dan bangunan. Namun sebagian besar lapangan usaha itu, lebih-lebih lapangan usaha jasa kemasyarakatan, lebih banyak bersifat informal dan tingkat pendapatannya pun relatif rendah, sehingga kurang menjamin kepastian kerja dan penghidupan yang layak. Lapangan usaha industri yang paling diharapkan mampu menyerap tenaga kerja yang lebih besar tampaknya juga belum sesuai dengan yang diharapkan. Bahkan, sebagian besar tenaga kerja di lapangan usaha industri bekerja pada industri-industri kecil. Demikian pula pada lapangan usaha perdagangan,

sistem pendidikan atau struktur persekolahan yang ada dengan lebih menitikberatkan pada pendidikan kejuruan atau pendidikan ketrampilan lainnya, sehingga mereka yang tidak tamat SD atau yang tamat sekolah umum menjadi tenaga kerja yang "siap pakai," setidak-tidaknya mampu menolong dirinya sendiri.

Dari data angkatan kerja menurut pendidikan yang ditamatkan (lihat Tabel 4) diperoleh suatu kesan bahwa jumlah penduduk yang tidak dapat melanjutkan sekolah pada setiap tingkatan di sekolah-sekolah umum diduga masih cukup besar. Di samping itu, hasil penelitian mengenai keadaan perguruan tinggi swasta di Indonesia memperlihatkan bahwa jumlah mahasiswa yang dapat menamatkan pendidikannya relatif sangat kecil, yakni sekitar 2-15% dari jumlah mahasiswa seluruhnya. Misalnya di perguruan tinggi swasta Jawa Barat, jumlah mahasiswa yang berada di Tingkat V hanya 2,5% dan di Tingkat VI hanya 0,5%. Demikian pula halnya di Jawa Timur, rasio jumlah lulusan dengan jumlah mahasiswa seluruhnya sekitar 11%.¹ Berdasarkan indikasi tersebut, tampaknya keadaan dalam perguruan tinggi negeri pun tidak jauh berbeda. Kalau dugaan itu benar, maka dapat dikatakan bahwa selama ini telah terjadi pemborosan biaya yang cukup besar, karena biaya pendidikan per mahasiswa sangat tinggi, misalnya investasi per mahasiswa pada tahun 1980 untuk bidang keguruan Rp 760.000,00, bidang teknologi Rp 1.630.000,00, bidang sains Rp 1.840.000,00 dan bidang pertanian Rp 630.000,00.²

Perlunya penitikberatan pada pendidikan kejuruan dan ketrampilan tersebut tidaklah berarti pengabaian pentingnya sekolah-sekolah umum atau pendidikan yang menghasilkan para "generalis," melainkan untuk mencapai keseimbangan yang proporsional antara pendidikan yang menghasilkan para "generalis" dan "spesialis." Dalam banyak hal, mereka yang "generalis" memang mempunyai wawasan yang luas, tetapi pembangunan yang semakin kompleks membutuhkan para "spesialis" atau tenaga-tenaga kerja yang ahli dan trampil sesuai dengan fungsi bidang tugasnya masing-masing. Semakin banyaknya jumlah penduduk yang mempunyai keahlian dan ketrampilan kiranya akan lebih siap memanfaatkan kesempatan dan lapangan kerja yang tersedia. Di samping itu, mereka mungkin lebih kreatif dan berinisiatif, sehingga dapat meningkatkan produktivitas masing-masing lapangan usaha, bahkan mampu menciptakan lapangan-lapangan kerja baru.

¹Lihat Departemen P dan K, *Himpunan Hasil Penelitian Keadaan Sub-Sistem Perguruan Tinggi Swasta di Indonesia 1977*.

²Lihat *Kompas*, 3 Februari 1983.

nyalur para pencari kerja sesuai dengan aspirasinya serta kesempatan dan lapangan kerja yang terbuka.

Dengan demikian, terciptanya pengelolaan tenaga kerja secara terpadu itu diharapkan dapat merealisasikan "hak akan pekerjaan berbarengan dengan hak mendapatkan pekerjaan," sehingga tiap-tiap warga negara Indonesia dapat bekerja secara penuh. Kebijakan demikian, di samping merupakan peningkatan pembangunan, sekaligus juga merupakan usaha penciptaan pemerataan hasil pembangunan, karena penanggulangan masalah pengangguran berarti pula perluasan partisipasi masyarakat dalam pembangunan nasional. Terciptanya keadaan masyarakat yang setiap anggotanya mempunyai pekerjaan secara penuh atau penghidupan yang layak merupakan salah satu indikasi adanya kesejahteraan sosial sebagaimana yang dikehendaki Pasal 33 Undang-Undang Dasar 1945, yakni: "Kemakmuran masyarakatlah yang diutamakan, bukan kemakmuran orang-seorang."

Menjelaskan masalah pengangguran di Indonesia, terutama di kota-kota besar, yang disebabkan oleh pertumbuhan penduduk yang cepat, dan oleh pembangunan ekonomi yang lambat. Sektor informal merupakan sektor yang menyerap tenaga kerja yang banyak, dan merupakan sumber tenaga kerja yang potensial. Masalah ini yang sejak tahun 1970 semakin parah. Untuk mengatasi masalah ini, perlu ada kebijakan yang tepat, yaitu meningkatkan produktivitas tenaga kerja, meningkatkan keterampilan tenaga kerja, dan meningkatkan kesempatan kerja. Sektor informal merupakan sektor yang menyerap tenaga kerja yang banyak, dan merupakan sumber tenaga kerja yang potensial. Masalah ini yang sejak tahun 1970 semakin parah. Untuk mengatasi masalah ini, perlu ada kebijakan yang tepat, yaitu meningkatkan produktivitas tenaga kerja, meningkatkan keterampilan tenaga kerja, dan meningkatkan kesempatan kerja.

Angka pengangguran di Indonesia terus meningkat, terutama di kota-kota besar. Hal ini disebabkan oleh pertumbuhan penduduk yang cepat, dan oleh pembangunan ekonomi yang lambat. Sektor informal merupakan sektor yang menyerap tenaga kerja yang banyak, dan merupakan sumber tenaga kerja yang potensial. Masalah ini yang sejak tahun 1970 semakin parah. Untuk mengatasi masalah ini, perlu ada kebijakan yang tepat, yaitu meningkatkan produktivitas tenaga kerja, meningkatkan keterampilan tenaga kerja, dan meningkatkan kesempatan kerja.

Penelitian ini didukung oleh Penelitian Riset dan Studi oleh Lembaga Penelitian dan Pengabdian Masyarakat Universitas Indonesia.

besar dari jumlah itu akan tertampung di Sektor Informal lagi. Dengan relatif banyaknya tenaga kerja di Sektor Informal di Indonesia maka kalau pembangunan ingin membangun *manusia seutuhnya* sudah wajarlah kalau pembangunan selain membantu Sektor Formal (sektor modern) juga membantu Sektor Informal. Makalah ini mencoba memberikan sumbangan pemikiran tentang pembinaan dan pengembangan Sektor Informal dalam Repelita IV.

SEJARAH SINGKAT KONSEP SEKTOR INFORMAL

Setelah Perang Dunia II selesai, perhatian terhadap "pembangunan ekonomi" telah menjadi pusat perhatian para perencana pembangunan baik di negara maju maupun di Negara Sedang Berkembang (disingkat NSB). Sejarah telah mencatat keberhasilan pembangunan kembali Eropa Barat melalui Rencana Marshall. Kemudian di Benua Asia, muncul kembali "matahari" Jepang melalui Rencana MacArthur. Juga di Blok Sosialis dengan motor penggerak ekonomi Rusia, digalakkan pembangunan berdasarkan sistem perencanaan pembangunan. Kegandrungan terhadap pembangunan ekonomi juga melanda di PBB beserta berbagai anggota organisasi anak kandungnya seperti: ILO, UNDP, FAO, UNICEF, UNESCO.

Dasawarsa 1950-an merupakan periode "emas" bagi negara maju karena pada umumnya pertumbuhan ekonomi (diukur dengan konsep GNP) di bagian dunia sebelah utara itu menunjukkan angka yang relatif tinggi dibandingkan dengan pertumbuhan ekonomi NSB. Kalau dibiarkan terus maka implikasinya ialah bahwa *jurang* antara kelompok Utara dan Selatan akan semakin besar. Timbul tekad di antara sesama anggota PBB agar NSB perlu diberi bantuan untuk menanggulangi berbagai masalah pokok yang menghambat kemajuan ekonominya. Pada waktu itu dianggap bahwa masalah utama yang menyelimuti NSB ialah *underdevelopment dalam bidang ekonomi*. Untuk mengatasinya disarankan agar tiap anggota NSB menggalakkan pembangunan di bidang ekonomi dan kepada negara maju dihimbau untuk membantu NSB dengan menambah "development assistance" dan meluaskan daya absorpsi pasar dalam negerinya terhadap ekspor komoditi yang berasal dari NSB. Maka pada awal 1960-an lahirlah program PBB yang dikenal dengan sebutan *First Development Decade* (1960-1970).

Pada waktu program PBB itu disusun banyak anggota NSB sejak merdeka belum memiliki Sensus Penduduk dan Survei Angkatan Kerja yang dapat diandalkan. Baru pada pertengahan dasawarsa 1960-an angka-angka hasil Sensus Penduduk yang pertama (dilakukan pada tahun 1960-1961) di NSB mulai bermunculan. Dengan tersedianya angka Sensus Penduduk tahun 1960 itu dimungkinkan untuk membuat proyeksi perihal berbagai parameter demografis,

"Methods of economic development that bring social benefits by providing work and income for the highest possible number of people are infinitely more attractive than those that do not do so. Even if it means slower economic growth, employment-oriented development is to be preferred on social grounds -- so long as it does not result in actual economic stagnation. The World Employment Programme is to explore and exploit all the existing possibilities of such development."

Di awal dasawarsa 1970-an ILO melaksanakan berbagai kegiatan penelitian dengan tujuan mencari cara-cara yang operasional bagaimana meningkatkan kesempatan kerja di NSB terutama di Asia, Afrika dan Amerika Latin. Melalui kegiatan penelitian juga akan diketahui kebijakan pembangunan apa saja yang mungkin telah menghambat peningkatan kesempatan kerja selama ini di NSB. Daerah penelitian pertama yang dipilih ialah Kenya. Penelitian dimulai pertengahan tahun 1971 dan laporannya diterbitkan dalam tahun 1972.

Bagaimana proses lahirnya konsep Sektor Informal? Siapa konseptornya? Menurut studi kepustakaan yang penulis telah lakukan, diperoleh keterangan bahwa *sebelum* Tim Gabungan ILO-UNDP mengirimkan misinya ke Kenya, ada seorang peneliti dari University of Manchester (dari Inggris) bernama *Keith Hart* yang mengintroduksikan istilah *Sektor Informal* dalam penelitiannya di Ghana di tahun 1971 awal. Hasil penelitian Hart itu diberi judul: "Informal Income Opportunities and Urban Employment in Ghana" dan naskah pertamanya dipaparkan dalam suatu seminar di Institute of Development Studies yang bernaung di bawah University of Sussex (di Inggris) pada bulan September 1971. Mengingat ketua misi ILO-UNDP ke Kenya ditunjuk orang dari lembaga yang sama tempat Hart bekerja yaitu *Hans Singer* maka kemungkinan besar istilah Sektor Informal itu kemudian dipakai oleh Singer dalam penelitiannya di Kenya. Setelah Laporan Kenya diterbitkan, istilah Sektor Informal mulai mengorbit di kalangan pemerhati pembangunan baik di negara maju maupun di NSB. Tetapi sampai konsep itu dipakai dalam rencana pembangunan di berbagai anggota NSB masih memerlukan waktu yang panjang yaitu sekitar 6 sampai 8 tahun. Mengapa memerlukan waktu yang demikian panjang? Faktor pertama ialah bahwa sampai dengan pertengahan tahun 1970-an masalah kesempatan kerja *belum* mendapat perhatian utama dari para perencana pembangunan di NSB karena waktu itu aliran GNP masih menguasai para teknokrat dan para konsultan asing yang diperbantukan di NSB. Kemudian faktor kedua ialah karena hasil penelitian tentang Sektor Informal kurang *dimasyarakatkan* sehingga tidak menimbulkan "awareness" di kalangan luas.

Dengan telah dibahasnya sedikit perjalanan sejarah lahirnya istilah Sektor Informal maka di bagian berikut dari makalah ini akan disajikan definisi, pengertian, dan karakteristik Sektor Informal. Setelah itu makalah akan di-

Tabel 1

PENGERTIAN BERBAGAI TERMINOLOGI TENTANG DUALISME EKONOMI DI NSB

Nama Ilmuwan	Terminologi yang Dipakai	Penjelasan
1. Boeke (1947)	Sektor Ekonomi Kapitalistis dan Pra-Kapitalistis	<i>Ciri Kapitalistis</i> : produksi yang mencari laba dengan faktor produksi modal yang dominan, struktur organisasi unit usaha terpisah dari keluarga, motif ekonomi dipisahkan dari motif non-ekonomi, skala produksi relatif besar dan hasil produksi dijual ke pasar. <i>Ciri Pra-Kapitalistis</i> : produksi untuk mencari kepuasan dengan tenaga kerja sebagai faktor produksi utama, struktur organisasi unit usaha sama dengan keluarga, motif ekonomi berbaur dengan non-ekonomi, skala produksi relatif kecil dan hasil produksi tidak dijual ke pasar.
2. Geertz (1963)	Bazaar Economy dan Firm-Centered Economy	<i>Bazaar</i> : kelanjutan dari sistem ekonomi agraris, kalau <i>Firm-Centered</i> : memiliki ciri Ekonomi Kapitalistis.
3. Mazumbar (1975)	Sektor yang mendapat Proteksi Ekonomi dan yang tidak mendapat Proteksi Ekonomi	<i>Proteksi Ekonomi</i> : tingkat produktivitas tenaga kerja relatif tinggi dan ada perlindungan perburuhan karena ada Serikat Buruh. Kalau <i>yang tak diproteksi</i> : tingkat produktivitas tenaga kerja relatif rendah dan tidak ada perlindungan perburuhan karena tak ada serikat buruh.
4. Milton Santos (1978)	Circuit Superieur dan Inferieur	<i>Superieur</i> : proses produksi sudah mekanisasi dan maju. Kalau <i>Inferieur</i> : proses produksi masih tradisional.
5. Weeks (1973)	Enumerated dan Unenumerated Sector	<i>Enumerated</i> : terdiri dari unit usaha yang terorganisasikan dengan baik dan berskala besar. Kalau yang <i>Unenumerated</i> : terdiri dari unit usaha berskala kecil yang dikelola secara swakarya.

Sumber: Nomor 1 dan 5 adalah hasil rangkuman penulis makalah ini sedangkan nomor 2, 3, dan 4 diambil dari Meine Pieter van Dyk (1980, *Disertasi di Frye Universiteit*, di Amsterdam, Tabel I-6, hal. 12).

Capinas, ternyata hingga sekarang belum terdapat konsensus tentang suatu definisi Sektor Informal yang memenuhi berbagai pihak.

Weeks (1975, *International Labour Review*, No. 1, January) dan Emmerij (1974, *International Labour Review*, No. 3, September) mencoba memberi suatu kerangka konseptual tentang Sektor Informal. Tetapi isi makalah mereka lebih banyak memberi pembenaran tentang penggunaan terminologi formal-informal yang menurut mereka lebih superior dengan istilah lain. Menurut penulis makalah ini hanya Sethuraman (dari ILO) yang secara berkesinambungan mencoba merumuskan definisi Sektor Informal. Dalam bukunya yang berjudul "The Urban Informal Sector in Developing Countries" terbitan ILO tahun 1981 dikemukakan definisi umum Sektor Informal:

"It consists of small-scale units engaged in the production and distribution of goods and services with the primary objective of generating employment and income to their participants notwithstanding the constraints on capital, both physical and human, and knowhow."

Jadi karakteristik yang paling menarik yang dimiliki oleh unit usaha di Sektor Informal ialah bahwa kehadirannya dalam aktivitas ekonomi tidak semata-mata didasarkan kepada *peluang kesempatan investasi* melainkan juga oleh *dorongan untuk menciptakan kesempatan kerja bagi diri sendiri*. Kalau dalam teori Neo-Klasik, permintaan terhadap tenaga kerja ditentukan oleh permintaan terhadap komoditi atau jasa yang menggunakan tenaga kerja tersebut (employment as a derived demand) maka di Sektor Informal penciptaan kesempatan kerja didorong oleh penawaran jasa tenaga kerja sendiri (supply induced employment creation).

Bagi mereka yang pernah melakukan penelitian Sektor Informal, selain harus menghadapi hambatan, seperti *belum* tersedianya suatu definisi kerja yang tuntas tentang Sektor Informal, masih juga ada hambatan lain yaitu kurang tersedianya informasi tentang populasi unit usaha berskala kecil dan berskala mini. Oleh karena itu hampir semua penelitian tentang Sektor Informal baik yang dilakukan di luar maupun di dalam negeri, diklasifikasikan sebagai *exploratory research*. Akibatnya, metodologi penelitian yang dipakai tidak selalu sama untuk tiap kasus.

Kegiatan ekonomi apa saja yang digolongkan ke dalam ruang lingkup Sektor Informal? Di daerah perkotaan dibedakan lima sub-sektor: (1) industri pengolahan; (2) angkutan; (3) bangunan; (4) perdagangan; dan (5) jasa. Hasil studi di berbagai tempat memperlihatkan bahwa daya serap kesempatan kerja tertinggi terjadi di sub-sektor perdagangan dan jasa. Jadi yang disebut dengan penelitian Sektor Informal Kota ialah kalau meliputi kelima sub-sektor.

Dalam menentukan apakah satu unit usaha termasuk Sektor Informal atau bukan maka ILO telah memberikan semacam "standard questionnaire" yang

Tingkat I Jawa Barat. Kelemahan metodologi penelitian yang diterapkan di Jakarta diperbaiki sehingga menjadi konsep yang lebih sesuai dengan kondisi Indonesia. Dalam penelitian di Bandung hanya dipakai satu jenis kuestioner yaitu untuk unit usaha. Penelitian itu selesai pada awal 1978 dan diseminarkan di tingkat regional di Bandung. Setelah itu dilanjutkan dengan penelitian di Tasikmalaya dan Kotamadya Cirebon dengan dana dari Bappeda Tingkat I Jawa Barat. Survei lapangan dilakukan pada pertengahan 1978 dan selesai pada awal 1979.

Dalam tahun 1977 antara Badan Litbang Depnakertrans dan PPES dilakukan pula penelitian Sektor Informal *tetapi* hanya meliputi dua sub-sektor yaitu: Angkutan Becak dan Perdagangan Kaki Lima. Daerah penelitian di empat kota besar di Jawa yaitu: Bandung, Semarang, Yogyakarta, dan Surabaya. Penelitian selesai pertengahan 1978. Kemudian masih dalam tahun yang sama, hasil penelitian Sektor Informal yang dilakukan oleh PPES bekerja sama dengan Depnakertrans dan PWI Cabang Bandung, atas prakarsa Yayasan Tenaga Kerja Indonesia (YTKI) diseminarkan untuk tingkat nasional di Jakarta. Seminar itu ternyata membuka mata banyak pihak terutama para perencana pembangunan baik di pusat maupun di daerah.

Untuk memasyarakatkan konsep dan hasil penelitian Sektor Informal di Indonesia maka oleh YTKI dan PWI Pusat telah dimasukkan topik ini ke dalam *Karya Latihan Wartawan* yang merupakan kegiatan tahunan. Kemudian pada awal bulan Desember 1978, PPES telah diundang oleh Komisi X DPR Pusat untuk melakukan dengar pendapat soal Sektor Informal. Puncak kegiatan ialah dalam pertengahan Desember 1978, di mana atas prakarsa Depnakertrans bersama YTKI, ILO, dan Setnas ASEAN dilakukan seminar tingkat ASEAN dengan mengundang peserta dari negara ASEAN. Melalui seminar itu, Indonesia telah memperlihatkan bahwa dalam bidang pengetahuan riset Sektor Informal peneliti-peneliti Indonesia jauh di depan rekan-rekannya di daerah ASEAN lainnya. Bahkan konsep Indonesia perihal pengertian Sektor Informal telah diterima oleh peserta seminar. Perlu dicatat bahwa Program Pembinaan Sektor Informal mulai tahun 1981 telah masuk tingkat Menteri-menteri Tenaga Kerja negara ASEAN di mana Indonesia yang mengetuai kelompok tersebut.

Setelah Indonesia berpengalaman melakukan penelitian Sektor Informal Kota maka dalam tahun 1979 dan 1980 masih diteruskan dengan beberapa kegiatan. Dalam tahun 1979 untuk beberapa kota di Luar Jawa (Medan, Pontianak, Ujungpandang, Ambon, dan Denpasar) telah diteliti oleh LPEM Fakultas Ekonomi UI bekerja sama dengan Depnakertrans. Dalam tahun 1980 PPES telah melakukan dua penelitian Sektor Informal di daerah pedesaan. Pertama, bekerja sama dengan Bappeda Tingkat I Jawa Barat meliputi 30

bagian dari Sistem Ekonomi Kota dan Desa yang belum mendapatkan bantuan ekonomi dari pemerintah *atau* belum mampu menggunakan bantuan yang telah disediakan *atau* sudah menerima bantuan tetapi belum sanggup berkari.

Kedua, ialah soal kriteria operasional atau diagnostik. Pada umumnya kriteria konseptual lebih mudah dirumuskan. Tetapi untuk keperluan kriteria seleksi unit usaha dalam metode survei atau untuk pemilihan target group yang akan menjadi sasaran kebijakan, maka diperlukan satu atau lebih kriteria operasional. Salah satu kriteria misalnya dihubungkan dengan ciri padat karya (kesempatan kerja). Menurut kriteria kesempatan kerja, unit usaha Sektor Informal ialah unit usaha yang mengerjakan maksimal lima tenaga kerja termasuk pemiliknya sendiri di mana dari tenaga kerja itu minimal seorang adalah tenaga kerja keluarga (unpaid family worker). Untuk mencegah memasukkan unit usaha yang mengerjakan tenaga kerja maksimum lima orang, tetapi unit usaha itu mempergunakan proses produksi yang sangat padat modal, maka diperlukan tambahan kriteria yang berhubungan dengan nilai tambah per tenaga kerja. Kriteria ini nilai absolutnya tentu lebih besar di sub-sektor industri, angkutan, dan bangunan dibandingkan dengan di sub-sektor perdagangan dan jasa. Mengingat unit usaha di Sektor Informal pada umumnya menggantungkan kesinambungan usahanya *atas dasar harian* maka kriteria nilai tambah per tenaga kerja dinyatakan dalam dasar per hari kerja (multiple criteria).

Ketiga, ialah soal kaitan Sektor Informal dengan Sektor Formal. Dari penelitian diperoleh informasi bahwa antara kedua sektor itu sering ada saling ketergantungan. Oleh karena itu membantu Sektor Informal dapat pula dimulai dengan membantu Sektor Formal selama nilai tukar antara kedua sektor tidak merugikan Sektor Informal. Perlu diidentifikasi *kaitan baru* yang saling menghidupkan kedua sektor.

Keempat, ialah soal delivery system untuk menyampaikan bantuan. Dengan hasil penelitian sekarang, kita sudah memiliki pengetahuan perihal peranan, fungsi, dan karakteristik Sektor Informal. Kita juga mengetahui kesulitan-kesulitan yang dihadapi sektor tersebut. Kita juga sudah berpengalaman dalam merumuskan rencana. Tetapi pengalaman menunjukkan bahwa banyak bantuan yang ditujukan untuk golongan ekonomi lemah ternyata kurang efektif. Mengapa? Penulis melihat bahwa kita *belum pandai* memilih delivery system apa yang harus mengantarkan bantuan pemerintah kepada target group. Adakalanya, maksud baik dari bantuan itu justru mempunyai dampak yang membuat pihak yang akan dibantu menjadi lebih buruk keadaannya dibandingkan dengan keadaan sebelum menerima bantuan tadi.