

## PERANAN SEKTOR INFORMAL DALAM PENANGGULANGAN KEMISKINAN

*Suradi*

### ABSTRAK

*Kemiskinan masih menjadi permasalahan utama dalam konteks pembangunan nasional. Pada tahun 2011 jumlah orang miskin di Indonesia masih cukup signifikan, yaitu berjumlah 30.02 juta dan orang hampir miskin berjumlah 72.12 juta. Sesungguhnya pemerintah telah melaksanakan kegiatan penanggulangan kemiskinan dengan dukungan anggaran yang cukup besar. Salah satu program yang dikembangkan pemerintah (Kementerian Sosial) yaitu pengembangan sektor informal melalui Program Pemberdayaan Fakir Miskin (P2FM). Tetapi pelaksanaan skema tersebut belum efektif mengurangi jumlah penduduk miskin. Padahal, skema pengembangan sektor informal secara konseptual sudah tepat dalam penanggulangan kemiskinan. Sehubungan dengan itu, perlu dilakukan penguatan-penguatan pada program yang sudah ada berdasarkan kondisi masyarakat yang dinamis. Pilihan-pilihan jenis usaha yang dikelola orang miskin dalam mekanisme KUBE, kemungkinan sudah tidak sesuai lagi dengan kebutuhan pasar. Hal ini tentu menimbulkan kejenuhan pada sistem produksi maupun sistem distribusi, sehingga mempengaruhi kesinambungan pengelolaan usaha penduduk miskin.*

*Key word : sektor informal, kemiskinan, kebijakan sosial.*

### ABSTRACT

*Poverty remains a major problem in the context of national development. In 2011 the number of poor in Indonesia is still quite significant, ie 30.02 million and near-poor 72.12 million. Indeed the government has implemented schemes to reduce poverty with the support of a large budget. In develop a program which the government (Ministry of Social Affair), namely the development of the informal sector through Empowerment Programs for Poor (P2FM). But the implementation of the scheme is not effectively reduce the number of poor. In fact, informal sector development schemes are conceptually is right in poverty reduction. In the connection with it, the need for a strengthening reinforcement in the existing program based on the dynamic condition of society. The choices run the type of business to managed the poor with KUBE mechanism, may be are not in line with market needs. This certainly raises the saturation on the system of production and distribution system, thus affecting the sustainability of poor business management.*

*Key word : the informal sector, poverty, social policy.*

## I. PENDAHULUAN

Permasalahan sosial yang sampai saat ini masih dihadapi oleh Indonesia yang berpenduduk 237,6 juta jiwa, adalah kemiskinan dan pengangguran. Dari tahun ke tahun permasalahan ini tidak pernah luput dari perbincangan, baik di kalangan praktisi, akademisi, maupun di lingkungan birokrasi. Hal ini disebabkan oleh beberapa hal, yaitu : 1) populasi orang miskin dan hampir miskin masih cukup besar dibandingkan jumlah penduduk secara nasional, 2) angka orang miskin mengalami fluktuasi akibat dari kejadian bencana alam dan sosial di dalam negeri yang terjadi setiap tahun, maupun pengaruh krisis ekonomi global, 3) terjadinya bias-bias pemikiran pada para administrator dalam penyelenggaraan pembangunan, sehingga program pemerintah belum sepenuhnya memberdayakan rakyat, dan 4) kemiskinan memiliki sifat multi-dimensional, yaitu berkaitan dengan aspek ekonomi, sosial psikologis, budaya, dan politik. Dimensi ini membawa implikasi pada pilihan-pilihan kebijakan sosial (lihat Kartasmita, 1996; Izzedin Bakht dkk, 2001; Suharto, 2007).

Berkaitan dengan jumlah penduduk miskin, BPS per Maret 2011 melaporkan jumlah penduduk yang jatuh miskin mencapai 1.5 juta orang. Mereka tidak mampu lagi memenuhi kebutuhan hidup di atas garis kemiskinan sebesar Rp. 233.740,- per kapita setiap bulan yang diperkirakan cukup untuk mengkonsumsi 2.100 kalori per hari. Namun pada saat yang sama, jumlah penduduk miskin yang naik kelas dari miskin ke hampir miskin atau di atasnya mencapai 2.5 juta orang. Dengan demikian, jumlah neto orang miskin berkurang sebesar

satu juta orang dibandingkan tahun 2010 yang mencapai 31.02 juta orang. Penurunan tingkat kemiskinan terbesar berada di perdesaan, dari 19.93 juta per Maret 2010 menjadi 18.97 juta per Maret 2011. Sementara di wilayah kota, jumlah penduduk miskin turun tipis sebesar 0.5 juta penduduk menjadi 11.10 juta orang (BPS, 2011, Kompas.com, 1 Juli 2011).

Menurut BPS, kelompok yang hampir miskin adalah orang-orang yang hidup dengan pendapatan di antara Garis Kemiskinan (233.740 per kapita per bulan) dengan garis hampir miskin. Garis hampir miskin ditetapkan 20 persen lebih tinggi dari Garis Kemiskinan, atau setara Rp. 280.488,- per kapita per bulan. Dengan demikian, jumlah penduduk hampir miskin per Maret 2011 mencapai 72.12 juta atau 11.28 persen dari jumlah penduduk. Jadi ada tambahan penduduk hampir miskin dibandingkan Maret 2010 yang mencapai 22.99 juta atau 9.88 persen dari jumlah penduduk (lihat Kompas.com, 7 Juli 2011).

Berkaitan dengan penanggulangan kemiskinan di Indonesia, ada 19 lembaga pemerintah yang menyelenggarakan program penanggulangan kemiskinan. Program-program yang selama ini sudah dikembangkan pemerintah, antara lain: 1) Proyek Pendapatan Petani dan Nelayan, 2) Kelompok Usaha Bersama, 3) Tempat Pelayanan Simpan-Pinjam Koperasi Unit Desa, 4) Usaha Ekonomi Desa Simpan Pinjam, 5) Pengembangan Kawasan Terpadu, 6) Inpres Desa Tertinggal, 7) Program Pengembangan Kecamatan, 8) Pembangunan Prasarana Pendukung Desa Tertinggal, 9) Program Penanggulangan Kemiskinan Perkotaan, 10) Pemberdayaan Daerah Mengatasi Dampak Krisis Ekonomi, 11)

Kredit Usaha Tani, 12) Proyek Pembangunan Masyarakat dan Pemerintah Daerah, 13) Program Pembangunan Sektorial, dan 14) Kredit Usaha Rakyat (Sumodiringrat, 2007).

Meskipun demikian, dari 19 lembaga pemerintah tersebut dalam satu tahun terakhir 2010 ke 2011, hanya mampu menurunkan satu juta orang penduduk miskin. Padahal, anggaran untuk penanggulangan kemiskinan dari tahun ke tahun cukup fantastis. Berikut gambaran capaian target penurunan angka kemiskinan dengan anggaran yang dialokasikan melalui APBN :

**Tabel 1. Alokasi Anggaran**

Tahun ( persen )	Anggaran (triliun)	Angka Kemiskinan
2004	16.7	16.7
2005	23	16
2006	42	17.8
2007	57	16.6
2008	63	15.4
2009	66	14.2
2010	94	13.3
2011	86.1	12.49*)

Sumber: Diolah dari BPS, 2011, Kompas.com, 10 Maret 2011, dan Finance.detik.com, 2 Juli 2011. Ket. \*) per Maret 2011

Berdasarkan data tersebut, sesungguhnya cukup besar anggaran yang dialokasikan untuk penanggulangan kemiskinan di Indonesia. Jika demikian, maka ada sesuatu yang keliru dalam memilih model penanggulangan kemiskinan atau terjadi inkonsistensi pada saat impementasi di lapangan. Sebagaimana kritik yang disampaikan para pemerhati masalah sosial, bahwa pemerintah selama ini bukannya tidak melakukan upaya pemberantasan

kemiskinan. Namun upaya yang dilakukan lebih berupa program kemiskinan, bukan strategi dan kebijakan pengentasan warga dari kemiskinan. Program pengentasan fakir miskin yang dilakukan pemerintah, yaitu Inpres Desa Tertinggal (IDT), Bantuan Langsung Tunai (BLT), pembagian beras untuk rakyat miskin (Raskin), Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat (PNPM), tidak menysasar langsung ke akar atau penyebab kemiskinan. Tetapi lebih bersifat karikatif atau belas kasihan, sehingga hasilnya pun tidak efektif (Kompas.com, 10 Maret 2011).

Di beberapa daerah, program-program tersebut justru menimbulkan permasalahan baru, yaitu terjadinya gejolak sosial yang disebabkan adanya kecemburuan sosial. Karena kenyatannya orang yang tidak miskin justru yang menikmati program, dan sebaliknya penduduk miskin tidak menikmati program yang ditujukan bagi mereka. Hal ini disebabkan oleh lemahnya cara pendistribusian bantuan dan pengendalian ketika program diimplementasikan. Sebagaimana dikemukakan oleh Tjokrowinoto (1995) bahwa betapapun banyaknya dana dan daya yang ditumpahkan kepada rakyat kecil, tidak akan menutup kemungkinan timbulnya gejolak dan keserahan sosial selama pola distribusi dan strategi penyampaiannya mengusik rasa keadilan mereka, dan selama struktur yang ada merangsang perasaan deprivasi.

Berkaitan dengan itu, tulisan ini dimaksudkan untuk memberikan landasanteoretis bagi penyelenggara program penanggulangan kemiskinan tentang peranan sektor informal dalam penanggulangan kemiskinan. Bahwa program penanggulangan kemiskinan yang

selama ini diselenggarakan secara teoretis sudah tepat, karena sangat realistis dan sesuai dengan kondisi obyektif yang dihadapi bangsa saat ini. Permasalahannya kemudian, bagaimana penyelenggara mengimplementasikan program tersebut di lapangan.

## **II. KEMISKINAN: DEFINISI DAN DIMENSI**

Hampir setiap hari media massa nasional menyajikan visualisasi tentang orang-orang yang kesulitan untuk membeli kebutuhan pokok, kesulitan bayar uang sekolah, kesulitan menebus obat dari dokter, tidak memiliki ongkos untuk bepergian, menempati rumah darurat/kumuh atau tidak mampu bayar sewa rumah. Kemudian disajikan pula visualisasi orang-orang yang mampu membeli kendaraan bermotor, rumah mewah, makan di restoran, liburan ke Ancol, masuk sekolah vavorit, dan membeli beberapa ponsel. Visualisasi tersebut, memberikan bahan dasar untuk mendefinisikan apa yang disebut dengan kemiskinan. Orang awan sekalipun akan cepat memberikan pendapat, bahwa visualisasi yang pertama adalah profil kemiskinan, sedangkan visualisasi yang kedua adalah profil kemakmuran atau kesejahteraan.

Badan Pusat Statistik menggunakan acuan penduduk miskin adalah penduduk yang memiliki spending ability to consume, yaitu lebih dari per kapita per bulan. Garis Kemiskinan yang digunakan pada tahun 2010 sebesar Rp. 211.726,- per kapita per bulan dan tahun 2011 sebesar Rp. 233.740,- per kapita per bulan. Berdasarkan Garis Kemiskinan tersebut, BPS melakukan sensus untuk memetakan populasi penduduk miskin di Indonesia.

Namun demikian, profil kemiskinan tidak cukup digambarkan dengan kekurangan-kekurangan atau kesulitan kelompok orang untuk memenuhi kebutuhan dasar. Masih banyak unsur-unsur yang tidak terlihat, seperti kondisi sosial-psikologis dan budaya yang perlu dimasukkan ke dalam profil kemiskinan (Remi dan Tjiptoherijanto, 2002; Nugroho, 1995). Karena banyaknya unsur yang tercakup di dalam profil kemiskinan, maka Hafidz (1994), menjelaskan tentang manifestasi kemiskinan, yaitu kemiskinan substansi, kemiskinan perlindungan, kemiskinan pemahaman, kemiskinan partisipasi, kemiskinan identitas dan kemiskinan kebebasan.

Kemiskinan merupakan persoalan yang sangat kompleks atau bersifat multi-dimensional. Sebagaimana dikemukakan oleh Ellis (Suharto, 2005 : 133-135), bahwa kemiskinan meliputi aspek ekonomi, politik dan sosial-psikologis. Secara ekonomi, kemiskinan dapat didefinisikan sebagai kekurangan sumber daya yang dapat digunakan untuk memenuhi kebutuhan hidup, dan meningkatkan kesejahteraan sekelompok orang. Berdasarkan konsep ini, maka kemiskinan dapat diukur dengan menggunakan standar baku yang dikenal dengan Garis Kemiskinan. Kemiskinan secara ekonomi ini sering diistilahkan dengan kemiskinan absolut.

Secara politik, kemiskinan dapat dilihat dari tingkat akses terhadap kekuasaan, yang mencakup tatanan politik yang menentukan sekelompok orang dalam menjangkau dan menggunakan sumber daya. Selain itu adanya ketidaksamaan kesempatan dalam mengakumulasi basis kekuasaan sosial seperti modal produktif atau aset, sumber keuangan,

organisasi sosial dan politik, jaringan sosial, pengetahuan dan keterampilan serta informasi.

Secara sosial-psikologis, kemiskinan menunjuk pada kekurangan jaringan dan struktur sosial yang mendukung dalam mendapatkan kesempatan-kesempatan dalam peningkatan produktivitas. Dapat diartikan juga, adanya faktor-faktor yang merintangai seseorang dalam memanfaatkan kesempatan-kesempatan yang ada di masyarakat. Faktor dimaksud, baik karena faktor internal yang berasal dari dalam diri seseorang, dan atau faktor eksternal seperti birokrasi, ketentuan yang berlaku dalam masyarakat dan atau peraturan pemerintah. Kemiskinan secara sosial-psikologis tersebut sering diistilahkan dengan kemiskinan struktural.

Menurut Munkner (2001 : 5), kemiskinan ditimbulkan oleh faktor-faktor penyebab dan dimensi-dimensi yang berbeda-beda. Hal ini tergantung apakah kelompok yang miskin tinggal di perdesaan atau di perkotaan, dan apakah mereka hidup dalam struktur keluarga kecil, keluarga inti atau seorang diri. Ada beberapa sudut pandang tentang penyebab kemiskinan, yaitu :

1. Apabila rendahnya sumber daya dan persyaratan-persyaratan perdagangan yang tidak menguntungkan dipandang sebagai penyebab utama kemiskinan, maka peningkatan produktivitas, akses ke pasar, harga yang wajar untuk produk-produk yang dihasilkan oleh kaum miskin merupakan langkah yang tepat dalam memberantas kemiskinan.
2. Apabila buruknya kondisi lingkungan alam dipandang sebagai penyebab krusial dari meluasnya kemiskinan, maka penggunaan

sumber daya alam yang lebih bijaksana dan praktik-praktik yang berorientasi ekologis merupakan jalan keluarnya.

3. Apabila rendahnya tingkat pengetahuan dan akses kepada informasi, pendidikan, pelatihan dan bimbingan sebagai penyebab kemiskinan, maka pengembangan sumber daya manusia menjadi cara untuk mengatasi kemiskinan.

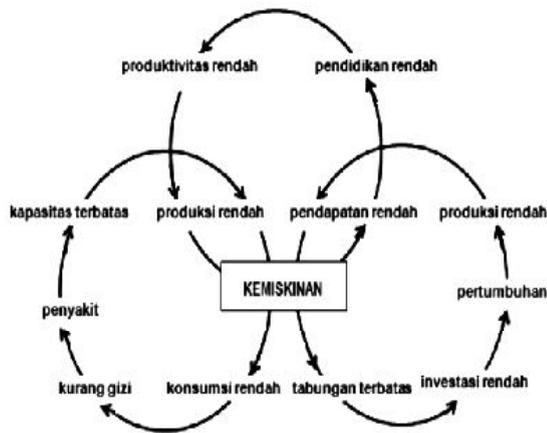
Selanjutnya, Kartasmita (1996 : 235-236), menjelaskan konsep kemiskinan berdasarkan pola waktu, yaitu:

1. *Persistent poverty*, yaitu kemiskinan yang telah kronis atau turun temurun. Daerah seperti itu pada umumnya merupakan daerah-daerah yang kritis sumber daya alamnya, atau daerahnya yang terisolasi.
2. *Cyclical poverty*, yaitu kemiskinan yang mengikuti pola siklus ekonomi secara keseluruhan.
3. *Seasonal poverty*, yaitu kemiskinan musiman seperti sering dijumpai pada kasus nelayan dan pertanian tanaman pangan.
4. *Accidental poverty*, yaitu kemiskinan karena terjadinya bencana alam atau dampak dari suatu kebijakan tertentu yang menyebabkan menurunnya tingkat kesejahteraan suatu masyarakat.

Pola kemiskinan tersebut menunjukkan, bahwa faktor penyebab orang miskin itu berbagai kondisi, baik karena faktor alam atau sumber daya alam dan iklim, dinamika sistem pasar dan eksekusi kebijakan pemerintah. Kondisi tersebut tentunya membawa implikasi pada kebijakan sosial yang dipilih pemerintah.

Nuscheler (Munkner, 2001 : 6) mencoba menjelaskan penyebab utama kemiskinan

dalam bentuk lingkaran-lingkaran setan kemiskinan berikut :



Selanjutnya dikemukakan oleh Zastrow (2008) akibat kemiskinan itu : *poverty also often leads to despair; low self esteem, and stunted growth - including physical, social, emotional, and intellectual growth. Poverty hurts most when it leads to a view of the self as inferior or second class* (kemiskinan sering menyebabkan putus asa, harga diri rendah, dan pertumbuhan fisik, sosial, emosional dan intelektual menjadi terhambat. Kemiskinan yang paling menyakitkan karena adanya pandangan pribadi sebagai kelas yang rendah atau kelas dua).

Lingkaran-lingkaran setan kemiskinan sebagaimana digambarkan oleh Nuscheler dan akibat kemiskinan menurut Zastrow di atas, membawa implikasi pada kecermatan pada pihak pemberdaya pemerintah atau sektor swasta dalam melakukan asesmen. Asesmen hendaknya dilakukan secara mendalam dan meluas, sehingga ditemukan akar masalah atau penyebab utama kemiskinan. Berdasarkan hasil asesmen tersebut, maka akan terpetakan

dengan tepat hakikat masalah, penyebab utama dan akibat dari kemiskinan, sehingga dapat dirumuskan skema pemberdayaan yang mampu menanggulangi kemiskinan.

### III. SEKTOR INFORMAL: KONSEP DAN PROBLEMA

Sektor informal meliputi semua usaha komersial dan nonkomersial, yang tidak memiliki struktur formal dalam organisasi dan operasinya. Usaha-usaha ini tidak terdaftar, tidak membayar pajak dan tidak mengikuti peraturan dan undang-undang yang berlaku. Ini berarti, usaha-usaha tersebut tidak mempunyai akses kredit dan asuransi formal, dan tidak bisa berharap mendapatkan perlindungan undang-undang. Sektor informal mempunyai aturan-aturan budaya sendiri, hukum dan kecakapan terapan tradisional, nilai dan pola sosial, cara-cara bertansaksi dan berproduksi, sistem hubungan sosial dan kontrol sosialnya sendiri (Munkner dan Walter, 2001 : 127).

Konsep sektor informal pertama kali muncul di dunia ketiga, yaitu ketika dilakukan serangkaian penelitian tentang pasar tenaga kerja perkotaan di Afrika. Makalah Keith Hart (Gilbert and Gugler, 1996 : 94-96) memperkenalkan sebuah terminologi baru yang membedakan antara sektor informal dengan sektor formal. Berdasarkan penelitiannya terhadap pendapatan keluarga di kota Accra dan Gana, dia menemukan bahwa terdapat variasi yang besar dalam hal tersedianya peluang pendapatan legal maupun illegal pada kelompok miskin perkotaan. Terminologi Hart tersebut digunakan oleh sebuah misi ke Kenya yang diorganisasikan oleh ILO. Misi

tersebut berpendapat, bahwa sektor informal telah memberikan tingkat ongkos yang rendah, padat karya, barang dan jasa yang kompetitif, dan memberikan rekomendasi agar pemerintah Kenya mendorong sektor informal tersebut.

Sektor informal dikenal dengan beberapa istilah, tergantung pada konteks dan sudut pandangannya. Istilah-istilah tersebut antara lain, ekonomi informal, ekonomi tidak terstruktur/ teratur, sektor yang tidak terorganisir atau pekerjaan yang tidak tampak dan diperhatikan. Dalam konteks perkotaan, sektor informal seringkali merujuk pada keberadaan perusahaan kecil menengah yang memproduksi serta menjual barang dan makanan, atau menawarkan jasa yang melibatkan transaksi pasar dan pembayaran tunai. Aktivitas sektor informal perkotaan berbasis publik biasanya berbentuk perdagangan di jalanan, seperti pedagang kaki lima (Suharto, 2007 : 146-148).

Munkner dan Walter (2001 : 129) mengidentifikasi beberapa karakteristik sektor informal, yaitu : mudah dimasuki, ketergantungan pada sumber daya asli, modal yang diperoleh secara lokal dan sedikit, kepemilikan bersifat kekeluargaan, operasi skala kecil, kurang perencanaan, padat karya dan teknologi yang diadaptasikan, produktivitas relatif rendah, biaya produksi dan biaya tetap rendah, fleksibilitas tinggi dalam pasokan, produksi, harga dan kesesuaian anggaran pendanaan. Kemudian keterampilan diperoleh dari sistem pendidikan nonformal, tetapi biasanya melalui magang atau pelatihan singkat, pasar yang bebas regulasi dan kompetitif atau mudah berubah.

Dikemukakan lebih lanjut oleh Munkner dan Walter (2001 : 137-138), bidang usaha

yang dapat dikelompokkan ke dalam sektor informal, yaitu :

1. Bisnis informal yang berorientasi subsistensi. Ciri-cirinya adalah hambatan untuk masuk ke usaha ini rendah, kebutuhan modal kecil, teknik-teknik yang digunakan sederhana, dan kualifikasi rendah. Jenis usaha yang berorientasi subsistensi ini seperti, pedagang kecil, kantin, alat transportasi manual dan kereta dorong.
2. Bisnis informal yang berorientasi pembangunan. Meliputi perusahaan jasa umum yang beroperasi berdampingan dengan sektor formal. Usaha ini biasanya dihadapkan dengan beberapa hambatan, seperti akses perkreditan, bahan baku dan peralatan. Jenis usaha yang berorientasi pembangunan ini, seperti tukang kayu, bengkel, las, reparasi, pengolahan produk pertanian (pengalengan buah, produksi minyak kelapa, keset dll).

Sedangkan berdasar pada terminologi Hart, dan telah dibuktikan keunggulannya oleh ILO, ciri-ciri sektor informal, yaitu (1) mudah untuk dimasuki, (2) bersandar pada sumber daya lokal, (3) usaha milik sendiri, (4) operasinya dalam skala kecil, (5) padat karya dan teknologinya bersifat adaptif, (6) keterampilan dapat diperoleh di luar sistem sekolah formal dan (7) tidak terkena langsung oleh regulasi dan pasarnya bersifat kompetitif (Gibert dan Gugler, 1996 : 96).

Meskipun berskala kecil, sektor informal memiliki keunggulan, yaitu merupakan sektor ekonomi yang dinilai tahan terhadap resesi dan dapat menjadi kekuatan ekonomi nasional (Rusmel Jb, 2008; Kasali, 2010). Di negara berkembang seperti Indonesia, sektor informal memang lebih banyak menyerap tenaga kerja

dibandingkan sektor formal. Dikemukakan oleh Kasali (2010), pada tahun 2010 sekitar 90,8 juta penduduk Indonesia bekerja pada sektor informal. Jumlah tersebut sekitar 50.7 juta jenis usaha informal yang umumnya merupakan usaha kaki lima dalam berbagai bidang makanan hingga tekstil. Menurut Kasali, kondisi ini menunjukkan kekuatan ekonomi Indonesia terletak pada sektor informal yang umumnya berbentuk wirausaha.

Sektor informal pada kenyataannya mampu menjadi penopang ketidakmampuan negara menyediakan lapangan pekerjaan bagi warga negaranya. Pada saat ini, sektor informal mampu menyerap tenaga kerja dengan pendidikan rendah dan tanpa keterampilan tinggi, dan mengurangi pengangguran dan setengah pengangguran di Indonesia yang cenderung meningkat setiap tahun. Pakar ekonomi Didik J. Rachbini (2010) menegaskan, bahwa sektor informal mengisi seluruh sudut perekonomian nasional, dari sektor pertanian dalam arti luas, sektor industri, sektor perdagangan, dan sektor jasa lainnya. Sektor informal mengisi setidaknya dua pertiga dari perekonomian nasional. Struktur ini merupakan bagian strategis di dalam sistem, tetapi sekaligus merupakan masalah yang rumit. Berdasarkan uraian tersebut di atas, sektor informal memiliki berbagai peranan yang sangat penting, yaitu :

1. Menopang ketidakmampuan negara menyediakan lapangan pekerjaan bagi warga negaranya.
2. Mampu menyerap tenaga kerja dengan pendidikan rendah dan tanpa keterampilan tinggi, dan mengurangi pengangguran dan setengah pengangguran.

3. Mengisi seluruh sudut perekonomian nasional, dari sektor pertanian dalam arti luas, sektor industri, sektor perdagangan, dan sektor jasa lainnya.

Eksistensi sektor informal sangat jelas dan magnitudenya sangat besar. Namun demikian, di lapangan sektor informal menghadapi berbagai dilema, antara lain kesulitan mendapatkan izin usaha resmi, hak-hak pekerja yang tidak mendapatkan perlindungan, kesulitan permodalan dan marketing, serta biasanya regulasi dalam sektor ekonomi karena pemerintah hanya mampu mengontrol sektor formal (Knopi FE-UI, 2010).

Pembahasan tentang sektor informal menyangkut sebagian besar dari pelaku ekonomi. Oleh karena itu, eksistensinya tidak dapat dinafikan, sehingga segala permasalahannya otomatis menjadi tanggung jawab negara dalam kiprahnya melalui kebijakan ekonomi. Menurut Rachbini (2010), ekonomi informal sebagai penyangga distorsi sistem ekonomi nasional harus diselesaikan dengan politik dan kebijakan ekonomi yang tepat, yaitu :

*Pertama* adalah aspek kebijakan normatif-legal. Undang-undang yang terkait dengan pembangunan ekonomi harus ramah terhadap sektor informal dan menegaskan bahwa sektor ini merupakan bagian tak terpisahkan dari ekonomi. Eksistensinya secara eksplisit diakui, sehingga bisa disentuh oleh program pembangunan. Sektor ini sesungguhnya merupakan bagian dari ekonomi rakyat dan karenanya secara normatif-legal harus ada arahan aksi kebijakan afirmatif.

*Kedua* adalah aspek kebijakan peranan. Peranan Kementerian Negara Urusan Koperasi

dan Usaha Kecil Menengah sangat diperlukan, termasuk Menteri Negara Badan Usaha Milik Negara dan menteri sektoral lainnya. Kerja kolektif untuk memajukan sektornya masing-masing merupakan kebijakan yang baik untuk mengembangkan sektor formal dan menyusutkan jumlah sektor informal.

Kebijakan yang penting adalah menurunkan biaya menjadi formal yang mahal, terutama dari hukum dan birokrasi. Itu artinya pemerintah dan birokrasi mesti efisien dan bisa membuat aturan main yang ramah terhadap pelaku ekonomi yang kecil maupun yang besar.

*Ketiga* adalah mobilisasi sumber daya, baik manajemen, keahlian, maupun keuangan. Kelembagaan pemerintah untuk mengatasi masalah sektor informal diperkuat dengan membuat kebijakan dan program, yang mampu memobilisasi berbagai sumber daya tersebut.

*Keempat* adalah peranan pemerintah daerah dan pembukaan akses terhadap tata ruang. Kebanyakan sektor informal tersebar di daerah, baik perkotaan maupun perdesaan (pertanian). Instrumen terdekat dengan sektor tersebut adalah pemerintah daerah, yang dengan sengaja mesti membuat kebijakan dan program daerah untuk menyelesaikan masalah ekonomi informal ini.

*Kelima* adalah program langsung dalam rangka memperkuat keterampilan, keuangan, dan manajemen. Program ini bersifat pembinaan, tetapi kemampuan pemerintah pusat maupun daerah terbatas. Selain itu, pemerintah daerah perlu menyediakan akses ruang publik agar ekonomi informal lebih baik kinerjanya.

Terkait dengan kebijakan ekonomi tersebut, menurut Kasali (2010), pemerintah perlu mempermudah izin usaha. Jika semua urusan dikomersilkan, maka sektor informal akan sulit tumbuh. Pemerintah juga sebaiknya menyediakan sarana promosi efektif, seperti mengikutsertakan sektor-sektor usaha informal ke berbagai pameran tanpa dipungut biaya dan penyediaan pojok reklame yang memadai.

#### **IV. PENGEMBANGAN SEKTOR INFORMAL MELALUI KUBE**

Penurunan angka kemiskinan di Indonesia sebagian besar diserap pada sektor informal. Artinya, bahwa sektor informal merupakan sumber pendapatan utama bagi penduduk miskin. Hal ini cukup beralasan, karena ciri-ciri pada sektor informal yang tidak memerlukan persyaratan formal dan mudah dimasuki oleh penduduk miskin (Munkner dan Walter, 2001 : 129). Merespon peranan sektor informal dalam menyerap tenaga kerja penduduk miskin, maka sektor ini perlu dikembangkan melalui program-program pemerintah.

Pada tahun 2002, John Marey yang dikutip Suharto (2007), mengemukakan bahwa Indonesia belum memiliki skema perlindungan sosial bagi kelompok miskin dan tidak bekerja. Belum terlihat adanya inisiatif di bidang kebijakan sosial guna menghadapi persoalan yang berkaitan dengan sektor informal. Padahal, di Indonesia sudah ada skema yang tersebar di 19 lembaga pemerintah. Namun demikian, implementasi dari skema tersebut kelihatan belum optimal, sehingga mengundang perdebatan di masyarakat. Pada awal 2011 ramai terjadi perdebatan yang mempersoalkan

tidak adanya konsistensi antara pertumbuhan ekonomi yang diklaim pemerintah, dengan penurunan angka kemiskinan dan kemampuan masyarakat memenuhi kebutuhan dasar sehari-hari (Media Indonesia, 2011).

Salah satu kebijakan pengembangan sektor informal dalam penanggulangan kemiskinan yang dikembangkan pemerintah, yaitu Program Pemberdayaan Fakir Miskin (P2FM), yang diselenggarakan oleh Kementerian Sosial RI. Melalui P2FM Kementerian Sosial RI berupaya menjadikan fakir miskin memiliki usaha ekonomi informal yang dikelola secara kelompok. Jenis usaha ekonomi yang dikembangkan, antara lain peternakan, perikanan darat, makanan olahan, furniture, perbengkelan, kerajinan rakyat, pertokoan atau sembako. Usaha ekonomi informal tersebut memang cukup realistis, karena 1) sesuai dengan minat, bakat dan kemampuan fakir miskin, 2) sesuai dengan kebutuhan konsumen, dan 3) cepat memberikan hasil untuk memenuhi kebutuhan sehari-hari.

Konsep KUBE secara ekonomi adalah kegiatan usaha ekonomis produktif yang dikelola secara kelompok. Pengelolaan usaha ekonomi secara kelompok beranggotakan 10 orang, dimaksudkan agar individu-individu anggota kelompok saling belajar, baik dalam mengelola usaha ekonomi maupun dalam kegiatan sosial. Secara sosiologis, konsep KUBE tersebut sudah tepat. Sebagaimana dikemukakan oleh Iver dan Page (Soekanto, 1990), bahwa anggota dalam sebuah kelompok akan mengalami hubungan timbal balik, saling mempengaruhi serta tumbuh kembangnya kesadaran untuk saling menolong.

Filosofi dasar P2FM yang dikembangkan Kementerian Sosial RI adalah Kerja, Untung, Nabung atau KUTABUNG. Penerima P2FM diarahkan memiliki mata pencaharian yang memberikan penghasilan tetap, dan mampu mencukupi kebutuhan mereka, serta sebagian penghasilan tersebut dapat diinvestasikan untuk jangka panjang (Sumodiningrat, 2010 : 8-12). Implementasi dari P2FM tersebut dalam bentuk KUBE penumbuhan, KUBE pengembangan melalui Bantuan Langsung Pemberdayaan Sosial (KUBE-BLPS) dan Lembaga Keuangan Mikro (LKM). Pada KUBE-Penumbuhan, penerima program adalah fakir miskin yang belum pernah menerima program dari instansi/ lembaga manapun. Selanjutnya, pada KUBE-Pengembangan (KUBE-BLPS), penerima program adalah mereka yang pernah menerima KUBE-Penumbuhan, baik dari Kementerian Sosial maupun dari pemerintah provinsi dan pemerintah kabupaten/kota. Kemudian pada LKM, penerima program adalah mereka yang pernah mendapatkan KUBE-BLPS (Dit PFM, 2009).

Diundangkannya Undang-Undang Nomor 11 tahun 2009 Tentang Kesejahteraan Sosial, membawa implikasi pada tugas, fungsi dan struktur organisasi pada Kementerian Sosial RI. Pada tahun 2010, Kementerian Sosial RI, membedakan unit kerja yang tugas dan fungsinya memberdayakan fakir miskin, yaitu Direktorat Penanggulangan Kemiskinan Perkotaan dan Direktorat Penanggulangan Kemiskinan Perdesaan. Tugas dan fungsi tersebut akan semakin berat lagi dengan akan diundangkannya Undang-Undang tentang Fakir Miskin, Kementerian Sosial RI mendapatkan mandat sebagai *leading sector*. Mandat undang-undang tersebut menghendaki

adanya respon yang cepat berupa model atau skema pemberdayaan fakir miskin. Sehubungan dengan itu, maka langkah pertama yang perlu ditempuh oleh jajaran Kementerian Sosial RI, yaitu melakukan review terhadap P2FM yang selama ini menjadi unggulan. Review difokuskan pada aspek *outcome* P2FM terhadap pengurangan jumlah fakir miskin.

Skema pada P2FM yang dikembangkan selama ini, bahwa tidak semua penerima KUBE-Penumbuhan mendapatkan KUBE-BLPS, dan tidak semua penerima KUBE-BLPS menjadi peserta LKM. Penerima KUBE-Penumbuhan yang usahanya maju dan prospektif, menerima bantuan lanjutan atau sebagai penerima KUBE-BLPS. Begitu juga, penerima KUBE-BLPS yang usahanya maju dan layak diberikan penguatan, akan menjadi peserta LKM. Skema tersebut pada akhirnya tidak dapat menjelaskan, berapa jumlah penerima KUBE-Penumbuhan dan penerima KUBE-BLPS yang masih mengelola usahanya pada tiga atau dua tahun kemudian (Suradi dan Mujiyadi, 2009).

Sebagai ilustrasi, pada tahun 2009 disalurkan bantuan bagi KUBE-Penumbuhan. Selanjutnya, pada tahun 2010 KUBE-Penumbuhan yang memenuhi kriteria akan menerima bantuan pengembangan atau KUBE-BLPS. Kemudian pada tahun 2011, KUBE-BLPS yang memenuhi kriteria akan menjadi peserta LKM. Jadi, sesungguhnya untuk menjadikan seseorang tidak fakir miskin pada P2FM diperlukan waktu selama tiga tahun. Pertanyaannya, kemana data fakir miskin yang menerima KUBE-Penumbuhan dan KUBE-BLPS yang tidak memenuhi kriteria untuk dikembangkan sampai

menjadi penerima LKM ?. Pada Direktorat Penanggulangan Kemiskinan Perdesaan - Kementerian Sosial RI, sampai tahun 2011 tidak ditemukan data, berapa eks penerima P2FM pada lima tahun terakhir yang sudah tidak fakir miskin lagi. Oleh karena data tidak tersedia, maka sangat sulit untuk mengetahui berapa besar sumbangan P2FM terhadap pengurangan penduduk miskin di Indonesia. Sementara itu, hasil penelitian Suradi dan Mujiyadi (2009), menunjukkan bahwa dari 200 responden fakir miskin penerima P2FM-BLPS, yang mencapai kategori tinggi pada aspek ekonomi hanya 13.5 persen.

Program penanggulangan kemiskinan ke depan seyogyanya tetap konsisten pada pengembangan sektor informal. Fakir miskin sebagai anggota KUBE mengelola usaha ekonomi informal, mengingat sektor ini memiliki berbagai keunggulan-keunggulan sebagaimana dijelaskan sebelumnya. Namun demikian, bagi pemberdaya perlu memperhatikan pendapat Munkners (2001 : 7), bahwa membantu kaum miskin dengan cara memberikan barang atau jasa yang mereka butuhkan, hanya tepat untuk situasi darurat. Sebuah peribahasa Afrika perlu direnungkan : "barang siapa ingin membantu sembilan orang miskin, maka ia menghadapi risiko menjadi orang miskin yang ke sepuluh". Jadi, yang diperlukan proses belajar kolektif, kemandirian, pemanfaatan sumber daya, pembangunan yang berdaya dorong dan berkesinambungan.

Sehubungan dengan itu, maka P2FM perlu dikoreksi, sebagai berikut :

1. Implementasi P2FM selama tiga tahun. Hal ini dengan alasan, bahwa; 1) sistem penganggaran dan realisasi program belum

tepat waktu, dan 2) perubahan sikap mental dan pola pikir fakir miskin tidak efektif apabila hanya dilaksanakan selama satu tahun.

2. Bantuan modal untuk pengembangan usaha fakir miskin ditransfer oleh Kementerian Sosial ke bank pemerintah sebagai dana hibah, dan selanjutnya bank tersebut meneruskan ke Pos Dayasos. Bantuan sosial dari Pos Dayasos ke fakir miskin, berbentuk kredit tanpa agunan. Sistem yang berlaku terkait dengan bantuan sosial tersebut merupakan hasil musyawarah antara pengelola Pos Dayasos dengan fakir miskin sebagai penerima P2FM.

Eksistensi Pos Dayasos merupakan agen perubahan sosial (*social change agent*) yang dikelola lima orang Pekerja Sosial Masyarakat (PSM), yang tugasnya :

- a. Memberikan pendampingan kepada fakir miskin dalam pemilihan jenis usaha dan pengelolaan usaha yang sesuai minat, pengetahuan, keterampilan, sumber daya lokal dan pangsa pasar.
  - b. Membantu fakir miskin dalam penyediaan bahan produksi dan pemasaran hasil produk serta pengembangan jaringan usaha.
  - c. Memberikan bimbingan sosial dan konsultasi kepada fakir miskin.
  - d. Melakukan advokasi sosial untuk kepentingan fakir miskin.
  - e. Melakukan monitoring dan evaluasi terhadap pelaksanaan P2FM dan perubahan yang terjadi pada fakir miskin.
3. Fakir miskin tidak dipaksakan untuk mengelola satu jenis UEP secara kelompok dengan anggota 10 orang. Mereka diberi

kebebasan untuk mengelola UEP secara individu, keluarga, atau dalam kelompok kecil kurang dari 10 orang. Tetapi fakir miskin tetap terikat di dalam mekanisme kelompok 10 orang. Keterikatan tersebut, seperti dalam mengikuti bimbingan sosial, iuran sosial dan pertemuan yang menjadi agenda kelompok.

4. Tugas Dinas Sosial Provinsi, Dinas Sosial Kabupaten/Kota dan Tenaga Kesejahteraan Sosial Kecamatan (TKSK) adalah melakukan sosialisasi P2FM, penyiapan kondisi fakir miskin, penguatan Pos Dayasos dan melakukan monitoring serta evaluasi terhadap proses dan hasil yang dicapai P2FM.

## V. PENUTUP

Keberhasilan pelaksanaan pembangunan nasional, antara lain dapat diukur secara sederhana dari jumlah penduduk miskin dan hampir miskin dibandingkan dengan jumlah penduduk secara nasional. Berdasarkan data Badan Pusat Statistik (BPS), pada per Maret 2011 penduduk miskin Indonesia berjumlah 30.02 juta dan jumlah penduduk hampir miskin berjumlah 72.12 juta. Pada sisi yang lain, terdapat 19 instansi pemerintah yang melaksanakan program penanggulangan dengan anggaran yang cukup besar. Kondisi tersebut menggambarkan, bahwa program penanggulangan kemiskinan di Indonesia belum maksimal dalam pengurangan penduduk miskin.

Khusus di lingkungan Kementerian Sosial, dikembangkan Program Pemberdayaan Fakir Miskin (P2FM) di seluruh Indonesia. Program ini diarahkan pada penguatan sosial ekonomi fakir miskin melalui Kelompok Usaha Bersaa (KUBE) dengan model penguatan

ekonomi informal atau sektor informal. Model tersebut sesungguhnya sudah sesuai dengan realitas dan kondisi obyektif masyarakat Indonesia saat ini, terkait dengan kebijakan perluasan kesempatan kerja dan kesempatan berusaha bagi masyarakat. Perluasan sektor infor informal bagi fakir miskin yang dikembangkan pemerintah, merupakan model yang sebenarnya dapat menjadi solusi dalam penanggulangan kemiskinan di Indonesia. Sehubungan dengan itu, maka penyelenggara P2FM dan program sejenis yang ditujukan untuk penanggulangan kemiskinan hendaknya memiliki pemahaman teoretis yang memadai tentang kemiskinan, kebijakan dan strategi penanggulangan kemiskinan, sehingga tujuan program tercapai secara optimal.

\*\*\*

## DAFTAR PUSTAKA

- Anonim, 2007. *"Strategi Penghapusan Kemiskinan di Indonesia"*. Jakarta: <http://Panimbang.blongsot.com>.
- , 2005. *"Peran Sektor Informal di Indonesia"*. Jakarta: <http://www.ugm.ac.id>.
- Badan Pusat Statistik, 2011. *"Jumlah dan Persentase Penduduk Miskin, Garis Kemiskinan, Indeks Kedalaman Kemiskinan (P1), dan Indeks Keparahan Kemiskinan (P2)"*. Jakarta: BPS.
- Chamsyah, Bachtiar, 2008. *Reinventing Pembangunan Sosial untuk Kesejahteraan Masyarakat Indonesia*. Jakarta: Trisakti University Press.
- Daniel, Wahyu, 2011, *"Penduduk Miskin RI 'Ngumpul' di Pulau Jawa"*. Jakarta.
- Direktorat Penanggulangan Kemiskinan Perdesaan, 2009. *"Pedoman Penanggulangan Kemiskinan di Perdesaan"*. Jakarta: Direktorat Jenderal Pemberdayaan Sosial – Kementerian Sosial RI.
- Direktorat Penanggulangan Kemiskinan Perkotaan, 2010. *"Pedoman Penanggulangan Kemiskinan di Perkotaan"*. Jakarta: Direktorat Jenderal Pemberdayaan Sosial – Kementerian Sosial RI.
- Gilbert, Alan and Josef Gugler, 1996. *Urbansiasi dan Kemiskinan di Dunia Ketiga*. Yogyakarta: Tiara Wacana.
- Hafidz, Wardah, 1994. *"Pendekatan Terpadu dalam Upaya Penguatan Masyarakat Miskin : Kasus Jelambar Baru"*, dalam *Advokasi dan Penguatan Masyarakat Miskin di Perkotaan* (Ayi L. Bunyamin, Sushamiati dan W. Boedihargo), Jakarta: LPIST-YASIN & RDCMD-YTKI.
- Kanopi FE-UI, 2010. *"Sektor Infomral di Indonesia : Sebuah Dilema dan Tantangan"*. Jakarta: <http://kanopi-feui-blongsot.com>.
- Kasali, Rhenald, 2010. *"Sektor Informal Jadi Kekuatan Ekonomi"*, Jakarta: <http://yea-indonesia.com>.
- Kompas.com, 2011. *"Politik Anggaran Yang Tak Memihak Orang Miskin*. 10 Maret 2011.
- , *"1.5 Juta Orang jatuh Miskin"*, 7 Juli 2011.
- , *"Jumlah Penduduk Miskin Turun 1 Juta"*, 1 Juli 2011.

- MediaIndonesia, "Tersihir Pertumbuhan Semu". Januari 2011.
- Munkner, Hans H dan Thomas Walter, 2001. *Sektor Informal Sumber Pendapatan Bagi Kaum Miskin*, dalam Menggempur Akar-Akar Kemiskinan (Izzedin Bakhit dkk), *Attacking the Roots of Poverty*, Jakarta : Yakoma-PGI.
- Nugroho, Heru, 1995. "Kemiskinan, Ketimpangan dan Pemberdayaan", dalam *Kemiskinan dan Kesenjangan di Indonesia* (Awan Setya Dewanta, dkk). Yogyakarta: Aditya Media.
- Rachbini, Didik J, 2010. "Ekonomi Informal di Tengah Kegagalan Negara". Jakarta: <http://www.unisosdem.org.download>.
- Rajasa, Hatta, 2010. "Mengatasi Kemiskinan di Indonesia". Jakarta: [www.pu.go.id](http://www.pu.go.id),
- Remi, Sutyastie Soemitro dan Prijono Tjiptoherijanto, 2002. *Kemiskinan dan Ketidakmerataan di Indonesia*. Jakarta: CV Rineka Cipta.
- Rusmell Jb, 2008. "Sektor Pertanian dan Informal Diyakini Tahan Resesi". Solok: Kabar Indonesia.
- Santoso, Slamet 2008. "Konsep Sektor Informal : Pedagang Kaki Lima". Jakarta: <http://Santoso.Blogspot.Com>.
- Sasmita, Ginandjar, 1996. *Pembangunan untuk Rakyat: Memadukan Pertumbuhan dan Pemerataan*. Jakarta: CIDES.
- Soekanto, Soerjono, 1990. *Sosiologi Kelompok*, Jakarta: Gramedia.
- Suharto, Edi, 2005. *Membangun Masyarakat Memberdayakan Masyarakat: Kajian Strategis Pembangunan Kesejahteraan Sosial dan Pekerjaan Sosial*. Bandung: Refika Aditama.
- 2007. *Kebijakan Sosial: Peran Pembangunan Kesejahteraan Sosial dan Pekerjaan Sosial dalam Mewujudkan Negara Kesejahteraan di Indonesia*, Bandung : Alfabeta.
- Sumodiningrat, Gunawan, 2009. *Mewujudkan Kesejahteraan Bangsa: Menanggulangi Kemiskinan dengan Prinsip Pemberdayaan Masyarakat*. Jakarta: Elex Media Komputindo.
- , 2007. *Pemberdayaan Sosial: Kajian Ringkas tentang Pembangunan Manusia Indonesia*. Jakarta: Kompas.
- Suradi dan Mujiyadi, 2009. *Pemberdayaan Masyarakat Miskin: Studi Evaluasi Penanggulangan Kemiskinan di Lima Provinsi*. Jakarta: P3KS Press.
- Tjondrowinoto, Mulyarto, 1995. *Politik Pembangunan*. Yogyakarta: Tiara Wacana.
- Zastrow, Charles, 2008. *Introduction to Social Work and Social Welfare*. (Ninth Edition). USA: Thomson Brooks/Cole.

---

#### Biodata Penulis

**Suradi**, adalah Peneliti Utama Muda bidang kebijakan sosial pada Pusat Litbang Kesejahteraan Sosial - Kementerian Sosial RI, Anggota Tim Penilai Instansi dan Tim Teknis Staf Ahli Menteri Sosial bidang Dampak Sosial