

# Luruhnya Eksistensi Sektor Informal

## *Kasus Privatisasi Pasar Inpres DKI Jakarta*

*Uli Parulian Sihombing*

### **Pengantar**

*Pasar* merupakan sarana vital sebuah kota, tempat di mana warga kota melakukan aktivitas transaksi barang dan jasa. Negara/pemerintah memegang peranan untuk mengelola pasar. Pasar mengalami perkembangan baik bentuk maupun jenisnya, seiring dengan kemajuan dan perubahan kota. Walau kenyataannya kota tidak lagi dipandang sebagai pusat kemajuan dan perubahan tetapi sebagai daerah krisis.<sup>1</sup> Bukan hanya New York dan London, tetapi Rio de Janeiro, Calcuta, serta Jakarta malah dipandang sebagai pusat problem sosial, buta huruf, penyakit, kejahatan, dan kemiskinan. Dalam hal ini pasar memiliki andil cukup signifikan, jadi pemerintah kotalah yang seharusnya memegang posisi pengelola pasar. Karena pasar merupakan sarana vital dan dalam upaya untuk melindungi kepentingan pedagang sektor informal dengan tidak melakukan komersialisasi dan tetap mempertahankan subsidi.

Penyerahan pengelolaan pasar ke sektor swasta telah merugikan dan meleyapkan pedagang informal, bahkan eksistensi pasar-pasar inpres di Jakarta terancam gulung tikar karena tidak mampu lagi membayar sewa kios untuk berjualan seiring dengan dihilangkannya subsidi untuk pedagang informal tersebut. Selain melakukan privatisasi Perusahaan Air Minum (PAM Jaya) DKI Jakarta selaku pengelola air di Jakarta, Pemerintah (Pemda) DKI Jakarta dan

---

<sup>1</sup> Dikutip dari Dieter Hans Evers dalam *Sosiologi Perkotaan: Urbanisasi dan Sengketa Tanah di Indonesia dan Malaysia*, IP3ES, 1996.

Dewan Perwakilan Rakyat DPRD DKI Jakarta melakukan privatisasi PD Pasar Jaya selaku pengelola pasar-pasar Inpres di Jakarta. Kini sarana transportasi yang dikelola oleh negara PPD (Perusahaan Pengangkutan Djakarta) nampaknya akan menuju ke arah privatisasi, karena adanya lempar tanggung jawab antara Kementerian Badan Usaha Milik Negara (BUMN) dengan Pemda DKI Jakarta.

Pemda DKI Jakarta dan DPRD DKI Jakarta telah menyiapkan aturan hukum untuk melakukan privatisasi pasar-pasar inpres di Jakarta. Seperti Peraturan Daerah (Perda) No. 12 Tahun 1999 tentang Perusahaan Daerah (PD) Pasar Jaya Propinsi DKI Jakarta, dan Surat Keputusan (SK) Gubernur DKI Jakarta No. 720 Tahun 2000 tentang Penyerahan Modal Pemda DKI Jakarta berupa aset Pasar Inpres kepada PD Pasar Jaya, dengan dasar argumen untuk mengejar keuntungan. Sebab selama ini terutama periode sebelum 2000, keuntungan PD Pasar Jaya dalam pengelolaan pasar-pasar inpres sebesar Rp5,4 milyar rupiah dan menargetkan setelah dilakukan privatisasi (menyerahkan pengelolaan kepada sektor swasta dan bermitra dengan PD Pasar Jaya) keuntungannya akan menjadi Rp9 milyar.<sup>2</sup>

Kondisi pasar-pasar inpres saat ini jauh dari harapan, karena PD Pasar Jaya lebih fokus pada pengerukan keuntungan dengan mengejar target retribusi dari pedagang-pedagang informal. Sementara penyediaan fasilitas-fasilitas infrastruktur dan perbaikan jalan di pasar tidak diperhatikan. Maka tak heran kalau kondisi jalan di pasar-pasar inpres sangat tidak terawat. Di sini sangat jelas tidak ada keseimbangan antara hak dengan kewajiban, di mana pedagang-pedagang informal sudah menjalankan kewajibannya membayar sewa kios dan retribusi, sementara PD Pasar Jaya selaku pengelola pasar tidak melaksanakan kewajibannya menyediakan dan merawat fasilitas-fasilitas infrastruktur. Kasus pemadaman kebakaran di Pasar Tanah Abang Jakarta yang memakan waktu lebih dari satu hari karena fasilitas-fasilitas pemadam kebakaran di Pasar tersebut tidak dapat berfungsi, merupakan suatu gambaran kegagalan PD Pasar Jaya dalam melakukan pengelolaan pasar di Jakarta.

Kegagalan Pemerintah Kota dalam pengelolaan pasar inpres bukan berarti dijadikan sebagai alasan untuk memindahkan pengelolaannya kepada sektor swasta. Pemerintah kota tetap memiliki tanggung jawab terhadap

---

<sup>2</sup> Media ibukota ramai menurunkan berita pada awal dan pertengahan tahun 2000, tentang rencana Pemda DKI Jakarta dan PD Pasar Jaya untuk melakukan komersialisasi pasar-pasar inpres di Jakarta.

pengelolaan pasar terutama pasar inpres di Jakarta. Sebab pasar merupakan sarana vital untuk kepentingan umum, sama seperti masalah transportasi dan pengelolaan air, maka Pemerintah Kota tidak bisa melepaskan tanggung jawabnya. Privatisasi pasar-pasar inpres di Jakarta tidak membantu Pemerintah Kota meningkatkan kesejahteraan masyarakat Jakarta, justru sebaliknya malah menambah jumlah orang miskin di Jakarta karena pedagang-pedagang informal di pasar-pasar inpres telah dan akan tergusur, dan mereka tidak bisa bekerja lagi.

Penulis belum bisa menemukan hubungan antara privatisasi pasar-pasar inpres di Jakarta dengan kebijakan global khususnya dengan aktor-aktor utama neoliberalisme seperti Bank Dunia, Dana Moneter Internasional, Organisasi Perdagangan Dunia dan Perusahaan-Perusahaan Trans Nasional. Mungkin privatisasi pengelolaan air di Jakarta bisa menjelaskan relasi antara kebijakan Pemerintah Kota dengan kepentingan global. Tetapi pengelolaan pasar juga memungkinkan campur tangan kepentingan global, karena Perda No. 12 Tahun 1999 membuka peluang perusahaan-perusahaan asing untuk mengelola pasar inpres maupun non-inpres di Jakarta. Bahkan saat ini, eksistensi pasar-pasar inpres sudah terpinggirkan dengan kehadiran perusahaan asing seperti *Carrefour* dan *Makro*.

### Melacak Jejak Pedagang Informal Perkotaan

Banyak ahli sosiologi dan ekonomi perkotaan yang menjelaskan kemunculan sektor informal perkotaan termasuk pedagang informal. Mulai dari teori Max Weber sampai dengan Hernando de Soto dan Hans Dieter-Evers. Sektor informal, menurut Soto muncul ketika lapangan pekerjaan di sektor formal tidak dapat menampung orang untuk bekerja, oleh karenanya sektor informal menjadi pilihan satu-satunya dan terakhir. Sektor informal biasanya identik dengan kegiatan usaha kecil yang kemampuan permodalan dan keahliannya rendah, walaupun pada kenyataannya tidak demikian. Sementara sektor formal diidentikkan dengan kegiatan usaha dengan permodalan tinggi dan mutu sumber daya manusia yang tinggi.<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> Mohammad Arsyad Anwar & Udi Hadi Pungut, *Pertumbuhan Ekonomi dan Transformasi Struktur Tenaga Kerja Antar Wilayah Di Indonesia 1971-1990*, Kumpulan Makalah Ciri Demografis Kualitas Penduduk dan Pembangunan Ekonomi, Lembaga Demografi Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia, 1993, halaman 17.

Masih ada argumen lain yang melihat kemunculan sektor informal disebabkan oleh pengaruh urbanisasi.<sup>4</sup> Di Peru misalnya, Soto memandang kemunculan sektor informal disebabkan tidak tersedianya pekerjaan bagi kaum urban. Selain itu adanya peraturan yang mengekang, serta kesulitan-kesulitan memperoleh izin untuk meluaskan usaha sangat membatasi kemampuan perusahaan formal untuk berkembang. Padahal beberapa hal itu merupakan kemampuannya untuk menciptakan pekerjaan bagi para pekerja baru.<sup>5</sup> Menurut catatannya, dari tahun ke tahun perkembangan penduduk kota di negara berkembang bertambah secara cepat. Dan dua pertiganya tinggal di daerah kumuh. Dari sini Soto melihat kemunculan sektor informal juga dipicu oleh masalah birokratisasi perijinan sehingga sangat susah untuk legalisasi sektor informal.

Urbanisasi yang tak terbendung ini disebabkan tidak meratanya kesejahteraan antara penduduk di desa dan kota, serta meningkatnya kontradiksi-kontradiksi sosial di desa mendorong orang-orang dari desa untuk bermigrasi ke kota. Kemiskinan di daerah pedesaan memicu penduduk desa berpindah ke kota dengan harapan mendapatkan pekerjaan. Harapan seperti ini muncul karena sistem sosial di kota lebih terbuka dibandingkan dengan di desa, sehingga urbanit beranggapan dapat mengubah status sosial dan meningkatkan pendapatannya. Sementara sistem sosial desa dari awal sudah tetap dan tidak terbuka, sehingga kemungkinan adanya perubahan lingkungan ekonomi dan sosial agak kecil, karena kemampuan dan usaha-usaha masyarakat di desa itu sendiri masih rendah.

Demikian pula yang sedang terjadi di Jakarta. Setiap tahunnya, banyak urbanit yang mendatangi Jakarta dengan harapan memperbaiki kehidupannya. Maka untuk menekan laju urbanisasi, pengentasan kemiskinan di daerah pedesaan harus dilakukan, salah satunya adalah mengubah mental dan karakter orang miskin untuk bisa mandiri, minimal memenuhi kebutuhan dasarnya. Yang paling penting adalah mengubah tatanan hukum, politik, dan ekonomi yang membuat masyarakat, baik itu di desa maupun di kota hidup miskin.

---

<sup>4</sup> Istilah Urbanisme dan Urbanisasi adalah berbeda, urbanisme lebih menunjuk kepada cara hidup di kota, sementara urbanisasi berkaitan dengan proses terbentuknya kota.

<sup>5</sup> Hernando de Soto, *Masih Ada Jalan Lain: Revolusi Tersembunyi Di Negara Dunia Ke Tiga* (terjemahan *The Other Path The Invisible Revolution In The Third World*), Yayasan Obor Indonesia, 1991, halaman 278.

Karena kemiskinan tidak hanya terjadi secara kultural, tetapi kemiskinan struktural bisa juga terjadi.<sup>6</sup>

Sektor informal di Jakarta akan berlangsung lama karena tidak ada jalan lain bagi kaum miskin di pedesaan dan perkotaan untuk mendapatkan mata pencaharian.<sup>7</sup> Pedagang informal di pasar-pasar inpres Jakarta merupakan bagian dari sektor informal secara keseluruhan. Eksistensi pedagang informal tidak dapat dipisahkan dari efek urbanisasi di Jakarta. Penyediaan lapangan kerja untuk urbanit dan pengakuan secara hukum dan politis atas sektor informal mutlak harus dilakukan oleh Pemerintah Kota dan DPRD DKI Jakarta.

### **Privatisasi Pengelolaan Pasar-Pasar Inpres di Jakarta**

Arah kebijakan Pemda DKI Jakarta secara keseluruhan dapat dilihat dalam Rencana Strategis (Renstra) Daerah Propinsi DKI Jakarta 2000-2010. Pemda DKI Jakarta lebih menitik beratkan pada program antara lain: penataan dan restrukturisasi usaha daerah seperti Perusahaan Daerah (PD), Badan Usaha Milik "Daerah" (BUMD), Perusahaan Terbatas (PT) Patungan, peningkatan pelayanan penanaman modal dan usaha swasta lain, pemberdayaan aset daerah. Pengejaran target pendapatan daerah dari PD/BUMD/PT Patungan merupakan target dalam arah kebijakan Pemda DKI Jakarta dalam pengembangan usaha daerah.<sup>8</sup> Hal tersebut membawa konsekuensi PD/BUMD/PT Patungan harus mengejar target keuntungan untuk meningkatkan Pendapatan Asli Daerah (PAD) DKI Jakarta. Maka atas dasar inilah PD Pasar Jaya sebagai salah satu BUMD di lingkungan Pemda DKI Jakarta, mempunyai orientasi untuk mengejar keuntungan demi memenuhi target PAD DKI Jakarta.

Rencana perubahan status pasar inpres menjadi pasar non inpres, dimulai ketika Gubernur DKI Jakarta mengirimkan surat No. 540/-1.824.551 perihal permintaan persetujuan Menteri Dalam Negeri (Mendagri) untuk perubahan status pasar inpres. Pada 15 Juli 1997, Mendagri c.q. Direktorat Jenderal (Dirjen)

---

<sup>6</sup> Lea Jelinek (Dalam Bukunya Seperti Roda Berputar: Perubahan Sosial Sebuah Kampung di Jakarta, LP3ES, 1994, hal.239-240) melihat kemiskinan terjadi karena dua hal. *Pertama*, alasan kultural yaitu rakyat miskin tetap miskin karena mereka dilahirkan dalam lingkungan miskin yang sulit dipecahkan, *kedua* alasan struktural yaitu golongan miskin memiliki inisiatif, kemampuan, dan keinginan untuk memperbaiki nasibnya akan tetapi dibatasi oleh struktur ekonomi dan politik bangsa.

<sup>7</sup> Ibid, halaman 234.

<sup>8</sup> Perda No. 10 Tahun 2002.

Pemerintahan Umum dan Otonomi Daerah (PUOD) mengirim surat balasan ke Gubernur DKI Jakarta No. 511.2/1938/PUOD tentang persetujuan perubahan status pasar inpres menjadi pasar non inpres. Akan tetapi terdapat beberapa catatan dari Mendagri c.q. Dirjen PUOD tentang perubahan status pasar inpres tersebut, seperti harus mendapatkan persetujuan DPRD dengan dasar hukum perda, dan apabila melakukan kerjasama dengan pihak ketiga harus mendapatkan persetujuan dari Mendagri.

Pada 1999, Gubernur DKI Jakarta mengirim surat kepada DPRD DKI Jakarta No. 2863/1.824.511 tentang permohonan persetujuan perubahan status pasar inpres menjadi pasar non inpres. DPRD DKI Jakarta menyetujui perubahan status pasar inpres menjadi pasar non inpres, melalui suratnya No. 96/P.II/-1.824.551. Kemudian DPRD DKI Jakarta mengeluarkan keputusan No. 46 Tahun 1999 perihal agar Pemda DKI Jakarta menyampaikan rancangan Perda kepada DPRD DKI Jakarta. Selain itu, ada beberapa hal yang musti diperhatikan oleh Pemda DKI Jakarta. Ihwal peremajaan pasar misalnya, sebelum dilakukan peremajaan pasar harus diadakan musyawarah dengan para pedagang, selain itu peremajaan pasar harus melalui tender terbuka. Berikutnya adalah penertiban terhadap pungutan yang menggunakan karcis kadaluarsa dan yang besarnya melebihi ketentuan berlaku. Menindaklanjuti saran DPRD DKI Jakarta, maka pada 30 Desember 1999 Pemda DKI Jakarta dengan persetujuan DPRD DKI Jakarta mengeluarkan Perda No. 12 Tahun 1999 tentang PD Pasar Jaya. Perda tersebut merupakan awal sejarah *perpasaran* di Jakarta, di mana dimungkinkan pihak swasta mengelola pasar komersil (yang tadinya pasar inpres) di Jakarta.

Setelah mendapat lampu hijau dari DPRD dan Pemda DKI Jakarta, PD Pasar Jaya sudah “tidak sabar” lagi untuk mengubah status pasar inpres menjadi pasar non inpres, dan akhirnya mengeluarkan surat No. 0837/077.2 tertanggal 20 Maret 2000 perihal perubahan status pasar inpres menjadi pasar non inpres. Keputusan PD Pasar Jaya tersebut, telah melangkahi institusi tertinggi yaitu Pemda DKI Jakarta. Pemda DKI Jakarta sendiri baru mengeluarkan Surat Keputusan (SK) No.720/2000, pada 5 April 2000 perihal penyerahan aset pasar inpres kepada PD Pasar Jaya (bukan SK tentang perubahan status pasar inpres menjadi pasar non inpres). Jelas di sini, PD Pasar Jaya telah melanggar azas pemerintahan yang baik yaitu PD Pasar Jaya telah mengeluarkan surat keputusan (20 Maret 2000) perubahan status pasar inpres, mendahului instansi atasannya yaitu Gubernur DKI Jakarta (mengeluarkan SK pada 5 April 2000).

Pasar-pasar inpres di Jakarta, sebagian besar pedagangnya adalah pedagang informal yaitu mereka yang berdagang dengan modal usaha kecil atau biasa disebut dengan pedagang ekonomi lemah. Berikut ini tabel jumlah pasar induk, pasar inpres dan non inpres:

### Tabel

Jumlah Pasar di Jakarta

| Wilayah         | Ps. Komersil | Ps. Inpres | Ps. Induk |
|-----------------|--------------|------------|-----------|
| Jakarta Pusat   | 28           | 11         |           |
| Jakarta Utara   | 11           | 13         |           |
| Jakarta Barat   | 20           | 7          |           |
| Jakarta Selatan | 19           | 9          |           |
| Jakarta Timur   | 16           | 16         | 1         |
| <b>Jumlah</b>   | <b>94</b>    | <b>56</b>  | <b>1</b>  |

Sumber : Komunitas Pedagang Lemah Pasar Inpres Jakarta tahun 2000

Saat ini, PD Pasar Jaya mengelola 151 pasar dengan jumlah kios pasif sebanyak 25.959 buah dan kios aktif sebanyak 1.118 buah. Perubahan status 56 pasar inpres menjadi pasar non inpres (komersil) membawa konsekuensi naiknya sewa kios dan tarif retribusi sebesar 135 persen, dan penghilangan subsidi sebesar Rp100 juta per tahun. Para pedagang informal di pasar-pasar inpres menolak kenaikan sewa kios, tarif retribusi, dan penghilangan subsidi sebesar Rp100 juta, karena kondisi mereka memang benar-benar tidak mampu membayarnya. Belum lagi masalah krisis ekonomi yang menyebabkan tingkat biaya hidup di Jakarta sangat tinggi.<sup>9</sup>

Adanya perubahan status pasar inpres menjadi non inpres membawa akibat tergesurnya pedagang informal. Para pedagang informal di pasar Gembong Jakarta Pusat misalnya, sudah tidak mampu lagi membayar sewa kios dan tarif retribusi. Akibatnya PD Pasar Jaya memberikan peringatan kepada para pedagang informal di pasar tersebut dengan mengeluarkan ancaman akan dibatalkan hak pakainya. Satu persatu pedagang informal tergesur dari pasar tersebut, kios-kios pasar dibiarkan kosong. Kalaupun terisi, hanya pedagang-pedagang kelas menengah ke ataslah yang mampu membayar sewa.

<sup>9</sup> Suara Pembaruan, 13 Juni 2000.

Demikian juga kondisi di Pasar Kenari Jakarta Pusat, sekarang pihak swasta melakukan pengelolaan pasar. Para pedagang informal terlempar dari pasar tersebut, para pedagang kelas menengah saja yang bisa berdagang di sana. Contoh yang sama terjadi di Pasar Jambul Kramat Jati Jakarta Timur, pihak PD Pasar Jaya mencabut ijin hak pakai pedagang informal yang menyewa kios karena tidak mampu lagi membayar sewa kios yang naik sampai 138 persen.

Sebetulnya, dengan keuntungan sebesar Rp5,4 milyar per tahun atas pengelolaan pasar inpres (sebelum menjadi pasar non inpres) saja, PD Pasar Jaya belum bisa mengoptimalkan fungsinya sebagai pengelola pasar-pasar inpres di Jakarta, kondisi-kondisi pasar inpres di Jakarta sangat memprihatinkan. Fasilitas infrastruktur seperti jalan, dan perawatan fasilitas pemadam kebakaran di pasar-pasar inpres dan pasar non inpres sangat memprihatinkan. Maka jangan heran kalau pemadaman kebakaran di Pasar Tanah Abang harus memakan waktu lebih dari sehari untuk menjinakkan api yang melahap pasar, karena fasilitas pemadam kebakaran tidak berfungsi dan tidak terawat dengan baik.<sup>10</sup> Ribuan pedagang informal telah dan akan tergusur di 56 pasar inpres tersebut, karena tidak mampu membayar kenaikan sewa kios dan tarif retribusi.

Ada pengalaman yang menarik untuk dipelajari dalam pengelolaan pasar informal di Lima Peru, pihak persatuan pedagang informal melalui koperasi yang melakukan pengelolaan pasar. Bahkan untuk membangun pasar lengkap dengan fasilitas infrastruktur dan fasilitas lainnya bisa mereka lakukan secara mandiri. Memang pemerintah kota Lima telah membangun pasar, akan tetapi para pedagang lebih memilih pasar-pasar informal yang dibangun oleh persatuan pedagang informal kota Lima. Sebagian besar pasar-pasar di Peru dibangun oleh persatuan pedagang informal, dan konsumen juga lebih memilih berbelanja di pasar informal tersebut karena jenis dan persediaan barang/jasa lebih lengkap dan murah dibandingkan di pasar-pasar yang dibangun oleh pemerintah kota. Koperasi persatuan pedagang informal di Peru merupakan kekuatan utama dalam menggerakkan roda perekonomian kota Lima, akhirnya Pemerintah Kota mengakui eksistensi pasar-pasar informal tersebut.<sup>11</sup>

Partisipasi pedagang merupakan kata kunci dalam pengelolaan pasar, inilah yang dilupakan oleh pemerintah kota Jakarta.

---

<sup>10</sup> Koran Tempo, 21 Februari 2003.

<sup>11</sup> Hernando de Soto, *op.cit*, halaman 91 sampai 107.

## Kesimpulan

Privatisasi pasar-pasar inpres di Jakarta menjadi pasar komersial dan penyerahan pengelolaannya kepada pihak swasta, telah dan akan menggusur eksistensi pedagang-pedagang informal. DPRD DKI Jakarta dan Pemerintah Kota Jakarta harus meninjau ulang kebijakan tersebut, dengan tergusurnya pedagang informal dari pasar-pasar inpres tersebut mengakibatkan bertambahnya jumlah orang miskin yang hidup di Jakarta. Kebijakan tersebut tidak sejalan dengan upaya Pemerintah Kota untuk mengurangi jumlah angka kemiskinan di Jakarta.

Pemerintah kota Jakarta harus membuka lebar partisipasi pedagang informal dalam menentukan arah kebijakan pengelolaan pasar inpres. Yang paling penting adalah adanya pengakuan secara hukum dan politis dari Pemerintah kota Jakarta dan DPRD DKI Jakarta atas eksistensi sektor informal termasuk pedagang informal di Jakarta.

## Daftar Pustaka

Anwar Arsjad Moh dkk, Kumpulan Makalah Ciri Demografis Kualitas Penduduk dan Pembangunan Ekonomi, Lembaga Demografi Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia, 1993.

Binartarto R, *Urbanisasi Dan Permasalahannya*, Ghalia Indonesia, 1996.

De Soto, H, *The Mystery Of Capital, Black Swan Edition*, 2001.

—————, *Masih Ada Jalan Lain: Revolusi Tersembunyi Di Negara Dunia Ketiga*, Yayasan Obor Indonesia, 1991.

Evers- Dieter Hans, *Sosiologi Perkotaan: Urbanisasi Dan Sengketa Tanah Di Indonesia Dan Malaysia*, LP3ES, 1996.

—————, *Urbanisme Di Asia Tenggara: Makna Dan Kekuasaan Dalam Ruang-Ruang Sosial*, Yayasan Obor Indonesia, 2002

Jelinek Lea, *Seperti Roda Berputar: Perubahan Sosial Sebuah Kampung Di Jakarta*, LP3ES, 1994.

Rencana Strategis Daerah (Renstrada) Propinsi DKI Jakarta Tahun 2002-2007, Diterbitkan Oleh Pemda DKI Jakarta Tahun 2002.

Komunitas Pedagang Lemah Pasar Inpres Jakarta (KPPI), Proposal Untuk Kebijakan Pasar Inpres Jakarta, 2000.

Zevelyov Igor, *Urbanisation And Development In Asia*, Progress Publisher Moscow 1989.

## Media:

Harian Warta Kota 13 Juni 2000.

Harian Suara Pembaruan 26 Mei 2000.

Harian Koran Tempo 21 Februari 2003.