

## RUANG KELABU, KEKOSONGAN INSTITUSI DAN TADBIR URUS ADAPTIF: KERANGKA INKLUSIF UNTUK SABAH

(GREY ZONES, INSTITUTIONAL VOIDS AND ADAPTIVE GOVERNANCE: AN INCLUSIVE FRAMEWORK FOR SABAH)

ROSMAN, N. F.<sup>1\*</sup> – AMDAN, M. A.<sup>2</sup> – JANIUS, N.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> *Centre of Languages and Generic Development, University College Sabah Foundation, Sabah, Malaysia.*

<sup>2</sup> *Fakulti Pendidikan dan Pengajian Sukan, Universiti Malaysia, Sabah, Malaysia.*

<sup>3</sup> *Fakulti Pendidikan, i-CATS University College, Sarawak, Malaysia.*

*\*Corresponding author  
e-mail: nurfirzana[at]ucsf.edu.my*

(Received 10<sup>th</sup> November 2025; revised 29<sup>th</sup> January 2026; accepted 06<sup>th</sup> February 2026)

**Abstrak.** Artikel ini menganalisis kewujudan berterusan sektor tidak formal di luar bandar Sabah melalui perspektif Teori Institusi dan pembangunan lestari. Kajian ini berhujah bahawa aktiviti ekonomi dalam “ruang kelabu” bukan berpunca daripada ketidakpatuhan terhadap undang-undang, tetapi merupakan tindak balas rasional masyarakat terhadap kewujudan kekosongan institusi, khususnya apabila peraturan formal, norma sosial dan kefahaman bersama gagal berfungsi secara selari. Kajian ini menggunakan kaedah analisis dokumen kualitatif terhadap beberapa dokumen dasar utama, termasuk Rancangan Malaysia Kedua Belas (2021–2025), Pelan Pembangunan Sabah 2035, Sabah SME Blueprint serta laporan rasmi berkaitan sektor tidak formal. Dapatan kajian menunjukkan bahawa walaupun sektor tidak formal meningkatkan daya tahan ekonomi luar bandar, kebergantungan berpanjangan terhadap sistem tadbir urus tidak formal mengekalkan ketidaktentuan pekerjaan dan ke terhadap perlindungan sosial. Artikel ini membangunkan Kerangka Institutional Voids–Informal Governance–SDG (IVIG–SDG) bagi menjelaskan hubungan dinamik antara kekosongan institusi, tadbir urus berasaskan komuniti dan potensi adaptif institusi formal. Kajian ini menegaskan bahawa pencapaian SDG 1, SDG 8 dan SDG 16 di Sabah memerlukan peralihan daripada pendekatan penguatkuasaan dan formalisasi semata-mata kepada tadbir urus adaptif yang berasaskan kerjasama kerajaan–komuniti serta reformasi institusi yang sensitif terhadap konteks tempatan.

**Katakunci:** *sektor tidak formal, kekosongan institusi, tadbir urus adaptif, ruang kelabu, pembangunan inklusif, Sabah*

**Abstract.** This article examines the persistence of the informal sector in rural Sabah through the lens of Institutional Theory and sustainable development. It argues that economic activities operating within the “grey area” are not primarily the result of regulatory non-compliance, but rather represent a rational community response to institutional voids, particularly where formal regulations, social norms, and shared cognitive frameworks fail to operate in alignment. Using qualitative document analysis, the study reviews key policy documents, including the Twelfth Malaysia Plan (2021–2025), the Sabah Development Plan 2035, the Sabah SME Blueprint, and official reports on the informal sector. The findings indicate that while informal economic practices enhance rural economic resilience, prolonged reliance on informal governance mechanisms perpetuates employment insecurity and limited access to social protection. The article introduces the Institutional Voids–Informal Governance–SDG (IVIG–SDG) framework to conceptualise the dynamic interaction between institutional gaps, community-based governance, and institutional adaptive potential. It concludes that advancing SDG 1, SDG 8, and SDG 16 in Sabah requires a shift away from enforcement-driven formalisation towards adaptive governance grounded in state–community collaboration and context-sensitive institutional reform.

**Keywords:** *informal sector, institutional voids, adaptive governance, grey area, inclusive development, Sabah*

## **Pengenalan**

Dalam struktur sosioekonomi Malaysia, sektor tidak formal memainkan peranan penting dalam menyara kehidupan masyarakat, terutamanya dalam kalangan golongan berpendapatan rendah dan komuniti luar bandar. Keadaan ini paling ketara di negeri Sabah, di mana jurang pembangunan wilayah, kekurangan kepelbagaian industri, dan kemiskinan berstruktur telah menyebabkan pergantungan berterusan terhadap pekerjaan tidak formal. Laporan Jabatan Perangkaan Malaysia menunjukkan bahawa lebih 70 peratus peniaga kecil di kawasan luar bandar Sabah beroperasi tanpa lesen atau pendaftaran rasmi. Angka ini tidak menandakan ketidakpatuhan terhadap undang-undang, sebaliknya mencerminkan penyesuaian rasional terhadap kekangan institusi dan cabaran pentadbiran. Ruang kelabu ini menggambarkan suatu keadaan yang wujud antara sistem formal dan amalan tidak formal. Ia menjadi ruang di mana masyarakat menjalankan aktiviti ekonomi yang sah daripada segi sosial dan penting bagi kelangsungan hidup, namun masih belum diiktiraf dalam rangka kerja peraturan rasmi. Bagi kebanyakan masyarakat luar bandar, kegiatan tidak formal menjadi strategi penyesuaian terhadap sistem rasmi yang dianggap terlalu kompleks, memerlukan kos yang tinggi, dan sukar diakses.

Dalam konteks Matlamat Pembangunan Lestari (SDG), kewujudan sektor tidak formal mempunyai kaitan langsung dengan SDG 1 (Pembasmian Kemiskinan), SDG 8 (Pekerjaan Layak dan Pertumbuhan Ekonomi), serta SDG 16 (Institusi Kukuh). Walaupun wujud komitmen dasar di peringkat antarabangsa dan nasional terhadap prinsip keterangkuman dan tadbir urus yang baik, jurang antara matlamat dasar dan realiti kehidupan masyarakat masih wujud. Artikel ini berpendapat bahawa sektor tidak formal di luar bandar Sabah muncul hasil interaksi antara kelemahan dalam institusi formal dan tindak balas adaptif masyarakat. Hubungan ini dapat difahami melalui konsep kekosongan institusi (*institutional voids*) yang ditakrifkan sebagai keadaan di mana struktur formal gagal memenuhi keperluan sosial dan ekonomi masyarakat (Mair dan Martí, 2009). Dengan menggabungkan Teori Institusi (Scott, 1995; North, 1990), Teori Ekonomi Tidak Formal (Chen, 2006; Hart, 1973), dan Teori Tadbir Urus Terbenam (Folke et al., 2005; Granovetter, 1985), kajian ini meneliti bagaimana peniaga tempatan membentuk sistem tadbir urus tidak formal yang berfungsi sebagai pelengkap kepada ketiadaan sokongan formal. Perbincangan dalam artikel ini menggunakan analisis dokumen dasar utama termasuk Rancangan Malaysia Kedua Belas (RMK-12, 2021–2025), Pelan Pembangunan Sabah 2035, Dasar Pembangunan Luar Bandar Sabah, dan Sabah SME Blueprint (MITI, 2022). Analisis ini bertujuan untuk memahami bagaimana dasar kerajaan menggambarkan sektor tidak formal, sama ada sebagai cabaran pembangunan, mekanisme adaptif, atau sebagai komponen ekonomi luar bandar yang belum mendapat pengiktirafan sewajarnya.

## **Kerangka teori**

Teori Institusi menjadi asas penting untuk memahami bagaimana sektor tidak formal muncul dan terus wujud dalam ekonomi. North (1990) mentakrifkan institusi sebagai “peraturan permainan” yang mengawal interaksi manusia, sama ada melalui peraturan formal seperti undang-undang dan dasar, mahupun melalui peraturan tidak formal

seperti norma sosial dan nilai masyarakat. Scott (1995) menjelaskan bahawa institusi terdiri daripada tiga tonggak utama iaitu peraturan (regulative), norma (normative), dan kefahaman bersama (cognitive). Apabila ketiga-tiga tonggak ini berfungsi dengan baik dan seimbang, sistem institusi dianggap sah dan berkesan. Namun, apabila berlaku ketidaksepadanan antara tonggak tersebut, kekosongan institusi (institutional voids) akan wujud. Dalam konteks Sabah, struktur peraturan dan pentadbiran memang wujud, tetapi sering kali berdepan kekangan seperti prosedur yang kompleks, kos pelesenan yang tinggi, dan kesukaran akses bagi penduduk luar bandar. Hal ini menjadikan ramai individu, terutama peniaga kecil, memilih untuk beroperasi secara tidak formal kerana ia lebih mudah dan murah. Walau bagaimanapun, wujud usaha daripada kerajaan untuk menutup kekosongan ini melalui pengukuhan dasar dan perluasan perlindungan sosial kepada pekerja tidak formal. Sebagai contoh, Kumpulan Wang Simpanan Pekerja (KWSP) telah memperkenalkan skim i-Saraan, yang membolehkan individu bekerja sendiri atau peniaga kecil mencarum secara sukarela untuk simpanan persaraan mereka. Langkah ini menunjukkan bahawa institusi formal kini lebih fleksibel dan terbuka kepada bentuk pekerjaan yang pelbagai, sejajar dengan konsep tadbir urus adaptif (Folke et al., 2005). Begitu juga Pertubuhan Keselamatan Sosial (PERKESO) memperkenalkan Skim Keselamatan Sosial Pekerjaan Sendiri (SKSPS), yang memberi perlindungan kepada golongan bekerja sendiri termasuk peniaga kecil, penghantar makanan dan petani. Skim ini merupakan satu bentuk penyertaan formal secara sukarela yang membantu mengurangkan jurang antara sektor formal dan tidak formal.

Selain itu, Jabatan Tenaga Kerja di bawah Kementerian Sumber Manusia juga telah memperkukuh peraturan berkaitan perlindungan minimum untuk pekerja tidak formal, termasuk pekerja kontrak dan pekerja sambilan. Ini menunjukkan usaha berterusan kerajaan untuk menambah baik tonggak peraturan dalam sistem institusi agar lebih inklusif dan sejajar dengan realiti pasaran buruh semasa. Teori Ekonomi Tidak Formal yang dikemukakan oleh Hart (1973) memberikan konteks tambahan dengan menegaskan bahawa ekonomi tidak formal bukanlah tanda kelemahan undang-undang, tetapi hasil penyesuaian logik masyarakat terhadap sistem formal yang belum cukup responsif. Chen (2006) pula menegaskan bahawa sektor tidak formal kini menjadi sebahagian kekal dalam ekonomi moden dan berfungsi sebagai pelengkap kepada sistem formal, bukannya bertentangan dengannya. Sementara itu, Granovetter (1985) melalui Teori Keterbenaman Sosial (social embeddedness) menekankan bahawa aktiviti ekonomi tidak hanya bergantung kepada undang-undang dan pasaran, tetapi juga pada jaringan sosial, kepercayaan, dan pertukaran dalam komuniti. Dalam konteks Sabah, peniaga kecil masih banyak bergantung kepada modal sosial ini untuk menggantikan fungsi perlindungan atau jaminan yang belum sepenuhnya disediakan oleh institusi formal. Namun, dengan kewujudan inisiatif seperti KWSP i-Saraan dan SKSPS PERKESO, peranan institusi formal kini semakin meluas ke kawasan yang sebelum ini dianggap “kelabu”. Langkah ini mencerminkan peningkatan dalam keupayaan adaptif (adaptive capacity) institusi, sebagaimana yang dihuraikan oleh Folke et al. (2005), di mana institusi mampu menyesuaikan diri dengan keadaan sosial dan ekonomi yang berubah.

Oleh itu, rangka teori dalam kajian ini menggabungkan beberapa konsep utama iaitu kekosongan institusi (Mair dan Martí, 2009), penyesuaian ekonomi tidak formal (Chen, 2006; Hart, 1973), keterbenaman sosial (Granovetter, 1985), dan tadbir urus adaptif (Folke et al., 2005). Kesemua konsep ini menjelaskan hubungan berurutan di mana kelemahan atau jurang dalam struktur formal mendorong komuniti untuk membentuk

jaringan tidak formal; jaringan ini membantu mereka menyesuaikan diri dalam jangka pendek tetapi mengekalkan status tidak formal dalam jangka panjang; dan apabila institusi mula menyesuaikan diri melalui dasar-dasar baharu seperti KWSP i-Saraan dan PERKESO SKSPS, ia membuka jalan ke arah integrasi yang lebih mampan antara sektor formal dan tidak formal (Webb et al., 2020).

## **Instrumen dan Metod Kajian**

Kajian ini menggunakan pendekatan kualitatif berasaskan teori melalui kaedah analisis dokumen kritikal seperti yang dihuraikan oleh Bowen (2009). Tujuan utama kaedah ini adalah untuk menilai bagaimana rangka dasar kerajaan mentakrifkan sektor tidak formal dan sejauh mana dasar-dasar tersebut mengiktiraf atau sebaliknya mengekalkan kekosongan institusi. Analisis ini memfokuskan kepada lima buah dokumen dasar utama yang mempunyai kaitan langsung dengan pembangunan ekonomi luar bandar Sabah dan pengurusan sektor tidak formal. Dokumen tersebut ialah Rancangan Malaysia Kedua Belas (RMK-12, 2021–2025) yang menggariskan strategi pembangunan nasional; Pelan Pembangunan Sabah 2035 yang menetapkan hala tuju jangka panjang pembangunan negeri; Dasar Pembangunan Luar Bandar Sabah yang menumpukan kepada pemberdayaan komuniti dalam Sabah SME Blueprint (MITI, 2022) yang berfokus pada pembangunan perusahaan kecil dan sederhana; serta Laporan Sektor Tidak Formal dan Tenaga Buruh (DOSM, 2021–2023) yang menyediakan data empirikal mengenai struktur tenaga kerja dan tahap penyertaan dalam sektor tidak formal.

Kaedah analisis dokumen ini dijalankan dengan mengikuti proses tematik seperti yang disarankan oleh Bowen (2009). Setiap dokumen diteliti untuk mengenal pasti corak penggunaan bahasa, andaian dasar, serta aspek yang mungkin diabaikan dalam menggambarkan realiti sektor tidak formal. Pendekatan ini sesuai digunakan kerana ia memberi peluang untuk menilai bukan sahaja kandungan dasar secara tekstual, tetapi juga mesej tersirat dan logik dasar yang mendasarinya. Proses analisis dijalankan melalui tiga tema utama. Pertama, kajian meneliti bagaimana kekosongan institusi digambarkan, sama ada secara eksplisit atau tersirat, dalam dokumen dasar rasmi. Kedua, kajian meneliti bagaimana dasar menggambarkan strategi penyesuaian dan kelangsungan hidup dalam kalangan aktor ekonomi tidak formal. Ketiga, analisis dilakukan untuk menilai hubungan antara matlamat dasar dan Matlamat Pembangunan Lestari (SDG), khususnya SDG 1 (Pembasmian Kemiskinan), SDG 8 (Pekerjaan Layak dan Pertumbuhan Ekonomi), serta SDG 16 (Institusi Kukuh dan Tadbir Urus Baik).

Pendekatan kualitatif ini juga memberi ruang kepada penyelidik untuk menilai keselarasan antara reka bentuk dasar di peringkat nasional dan pelaksanaan di peringkat negeri. Dengan meneliti pelbagai dokumen yang diterbitkan oleh agensi seperti Kementerian Pembangunan Luar Bandar, Kementerian Perdagangan Antarabangsa dan Industri, serta Jabatan Perangkaan Malaysia, kajian ini dapat mengenal pasti sejauh mana dasar-dasar ini selari dengan realiti masyarakat luar bandar di Sabah yang bergantung kepada sektor tidak formal. Kaedah ini tidak menggunakan data lapangan atau temu bual, tetapi bersifat analitik dan interpretasi, bertujuan membina hujah teori berdasarkan bahan dasar sedia ada. Walaupun begitu, pendekatan ini tetap memberi sumbangan penting kepada literatur kerana ia membolehkan penilaian secara sistematik terhadap jurang antara dasar dan pelaksanaan, serta bagaimana jurang tersebut mempengaruhi keberkesanan tadbir urus institusi di Sabah. Dengan menggabungkan

teori institusi, teori ekonomi tidak formal, dan konsep tadbir urus adaptif, analisis dokumen ini berfungsi untuk mengenal pasti sejauh mana dasar-dasar yang sedia ada mampu menangani cabaran yang dihadapi oleh peniaga kecil dan pekerja tidak formal, serta potensi untuk memperkukuh integrasi mereka dalam sistem ekonomi rasmi.

### **Dapatan dan Perbincangan Kajian**

Analisis terhadap lima buah dokumen dasar utama menunjukkan bahawa wujud pengiktirafan yang semakin jelas terhadap kepentingan sektor tidak formal dalam menyumbang kepada ekonomi luar bandar di Sabah. Walau bagaimanapun, pengiktirafan ini masih belum diterjemahkan sepenuhnya ke dalam bentuk sokongan institusi yang menyeluruh. Berdasarkan rangka teori yang dibincangkan sebelum ini, dapatan kajian ini menunjukkan bahawa kekosongan institusi (*institutional voids*) masih wujud pada tiga dimensi utama iaitu peraturan, norma, dan kefahaman bersama (Scott, 1995). Pertama, dari segi dimensi peraturan (*regulative*), dokumen seperti Rancangan Malaysia Kedua Belas (RMK-12, 2021-2025) menekankan keperluan untuk memperkukuh pematuhan dan pelesenan perniagaan bagi meningkatkan keberkesanan tadbir urus. Namun begitu, pendekatan ini cenderung menumpukan kepada aspek penguatkuasaan tanpa memberi perhatian yang mencukupi terhadap kemampuan dan keupayaan golongan peniaga kecil di luar bandar untuk mematuhi peraturan tersebut. Keadaan ini mewujudkan kekosongan institusi berbentuk peraturan, di mana struktur undang-undang yang wujud tidak sepenuhnya disesuaikan dengan realiti sosioekonomi tempatan. Dalam konteks ini, usaha terkini kerajaan melalui KWSP i-Saraan dan Skim Keselamatan Sosial Pekerjaan Sendiri (SKSPS) oleh PERKESO boleh dilihat sebagai bentuk tadbir urus adaptif (Folke et al., 2005) yang membantu mengurangkan jurang institusi tersebut. Kedua-dua skim ini memperluas perlindungan sosial kepada individu bekerja sendiri dan peniaga kecil yang sebelum ini terkeluar daripada sistem rasmi. Walaupun penyertaan masih bersifat sukarela, Dalam konteks ini, usaha terkini kerajaan melalui pelaksanaan skim KWSP i-Saraan dan Skim Keselamatan Sosial Pekerjaan Sendiri (SKSPS) oleh PERKESO boleh dilihat sebagai manifestasi tadbir urus adaptif yang bertujuan mengurangkan kekosongan institusi dalam dimensi peraturan. Kedua-dua skim ini memperluas perlindungan sosial kepada individu bekerja sendiri dan peniaga kecil yang sebelum ini terkeluar daripada sistem rasmi, sekali gus menunjukkan peralihan dasar ke arah pendekatan yang lebih inklusif dan fleksibel. Walau bagaimanapun, walaupun skim ini mencerminkan peningkatan keupayaan adaptif institusi di peringkat dasar, tahap penyertaan sebenar dalam kalangan peniaga kecil luar bandar Sabah masih dipengaruhi oleh faktor maklumat, kepercayaan, dan akses pentadbiran. Keadaan ini menunjukkan bahawa penutupan kekosongan institusi tidak hanya bergantung kepada reka bentuk dasar, tetapi juga kepada keupayaan institusi untuk memastikan kebolehcapaian dan penerimaan dasar tersebut dalam konteks tempatan.

Kedua, dalam dimensi norma (*normative*), dokumen seperti Pelan Pembangunan Sabah 2035 dan Dasar Pembangunan Luar Bandar Sabah menekankan pentingnya nilai-nilai sosial seperti gotong-royong, keusahawanan komuniti dan solidariti tempatan. Walaupun nilai-nilai ini diiktiraf secara dasar, tidak terdapat mekanisme yang jelas untuk menterjemahkannya kepada sistem perlindungan ekonomi yang berdaya tahan. Kekosongan norma ini menyebabkan sistem sosial tradisional masih menjadi sandaran utama dalam kalangan peniaga kecil, seperti penggunaan jaringan sosial, pinjaman

komuniti, dan sokongan kekeluargaan sebagai bentuk tadbir urus tidak formal (Granovetter, 1985). Walaupun sistem ini mencerminkan kekuatan sosial masyarakat Sabah, ia juga menunjukkan ketiadaan saluran formal yang mampu menginstitusikan bentuk kerjasama komuniti ini dalam sistem pembangunan negeri. Oleh itu, dasar baharu perlu menumpukan kepada pengiktirafan formal terhadap organisasi komuniti seperti koperasi, persatuan penjaja, dan rangkaian mikro-enterprise sebagai sebahagian daripada struktur tadbir urus ekonomi negeri. Langkah sebegini bukan sahaja akan mengurangkan jurang antara sistem formal dan tidak formal, tetapi juga memperkukuh tonggak norma institusi dengan memberi legitimasi kepada amalan komuniti yang sedia ada (Scott, 1995; North, 1990). Ketiga, dalam dimensi kefahaman bersama (cognitive), hasil analisis menunjukkan bahawa masih terdapat jurang antara persepsi dasar kerajaan terhadap sektor tidak formal dan realiti kehidupan masyarakat luar bandar. Dalam banyak dokumen dasar, sektor tidak formal sering digambarkan sebagai cabaran yang perlu 'diformalisasikan' secepat mungkin, sedangkan bagi ramai peniaga kecil, bentuk pekerjaan ini ialah strategi ekonomi rasional dan sumber kestabilan keluarga. Kekosongan kefahaman ini menimbulkan risiko dasar yang bersifat top-down dan tidak sensitif terhadap konteks tempatan. Dalam konteks ini, pendekatan tadbir urus adaptif boleh berperanan untuk memperkukuh kefahaman bersama antara pembuat dasar dan masyarakat. Seperti yang dihuraikan oleh Folke et al. (2005), tadbir urus adaptif menekankan dialog dua hala, penyertaan komuniti dalam proses membuat keputusan, serta keupayaan institusi untuk belajar dan menyesuaikan diri. Melalui pendekatan ini, kerajaan negeri boleh melibatkan pertubuhan masyarakat sivil, persatuan peniaga kecil, dan pemimpin tempatan dalam reka bentuk serta pemantauan pelaksanaan dasar. Ini dapat membantu mewujudkan pemahaman bersama antara pelbagai pihak yang berkepentingan dan mengurangkan jurang institusi yang selama ini menghalang keberkesanan dasar pembangunan luar bandar.

Hasil keseluruhan analisis menunjukkan bahawa sektor tidak formal di Sabah bukan sekadar manifestasi kelemahan pentadbiran, tetapi satu sistem adaptif yang terbentuk daripada tindak balas masyarakat terhadap kekangan struktur. Hal ini selaras dengan pandangan Chen (2006) dan Hart (1973) bahawa sektor tidak formal merupakan komponen kekal dalam ekonomi moden dan berfungsi sebagai pelengkap kepada sistem formal. Dalam konteks Sabah, sektor ini beroperasi secara bersebelahan dengan sistem formal dan saling bergantung antara satu sama lain. Oleh itu, penemuan utama kajian ini menunjukkan bahawa jurang antara dasar dan pelaksanaan bukan berpunca daripada ketiadaan institusi semata-mata, tetapi daripada kekurangan penyelarasan antara tonggak peraturan, norma, dan kefahaman bersama. Dalam erti kata lain, institusi formal wujud tetapi belum sepenuhnya mampu memenuhi fungsi sosial dan ekonomi masyarakat luar bandar. Usaha seperti KWSP i-Saraan, PERKESO SKSPS, serta penglibatan Jabatan Tenaga Kerja dalam memperluas perlindungan kepada pekerja tidak formal merupakan langkah awal ke arah mengurangkan kekosongan institusi ini. Namun, bagi mencapai keberkesanan jangka panjang, reformasi dasar perlu disertai dengan pendekatan yang lebih partisipasi dan kontekstual agar tadbir urus ekonomi Sabah benar-benar inklusif dan mampan (Webb et al., 2020; Mair dan Martí, 2009; Folke et al., 2005).

### ***Kerangka IVIG–SDG (Institutional Voids–Informal Governance–SDG Framework)***

Kajian ini membina satu buah kerangka konseptual yang dinamakan Institutional Voids–Informal Governance–SDG (IVIG–SDG) untuk menerangkan bagaimana

kekosongan institusi, sistem tadbir urus tidak formal, dan matlamat pembangunan lestari saling berhubung antara satu sama lain. Kerangka ini berasaskan kepada teori institusi yang diperkenalkan oleh Scott (1995) dan North (1990), teori ekonomi tidak formal oleh Chen (2006) dan Hart (1973), teori keterbenaman sosial oleh Granovetter (1985), serta konsep tadbir urus adaptif oleh Folke et al. (2005). Dalam konteks kajian ini, kekosongan institusi (institutional voids) merujuk kepada keadaan di mana struktur formal seperti undang-undang, dasar, dan peraturan belum sepenuhnya menampung keperluan sosial serta ekonomi masyarakat. Kekosongan ini boleh berlaku daripada segi peraturan, norma sosial, atau kefahaman bersama antara kerajaan dan masyarakat. Apabila situasi ini berpanjangan, komuniti akan membentuk sistem tadbir urus tidak formal yang berfungsi untuk mengisi kekosongan tersebut melalui amalan berasaskan kepercayaan, jaringan sosial, dan kerjasama komuniti (Granovetter, 1985).

Di Sabah, bentuk tadbir urus tidak formal ini dapat dilihat dalam pelbagai sistem seperti pinjaman mikro berasaskan komuniti, pusingan modal kekeluargaan, atau koperasi tempatan. Sistem ini membantu masyarakat luar bandar untuk terus beroperasi walaupun tanpa akses kepada institusi kewangan dan perlindungan sosial yang formal. Namun, kebergantungan kepada sistem seperti ini menyebabkan ramai peniaga kecil kekal berada di luar perlindungan undang-undang dan tidak mendapat manfaat daripada skim keselamatan sosial rasmi seperti KWSP atau PERKESO. Oleh itu, untuk menangani keadaan ini, konsep tadbir urus adaptif (adaptive governance) seperti yang dihuraikan oleh Folke et al. (2005) menawarkan pendekatan yang lebih fleksibel. Tadbir urus adaptif menekankan kerjasama antara kerajaan dan komuniti dalam membina institusi yang responsif dan sesuai dengan konteks tempatan. Dalam hal ini, langkah-langkah seperti pelaksanaan KWSP i-Saraan dan Skim Keselamatan Sosial Pekerjaan Sendiri (SKSPS) PERKESO menunjukkan bagaimana institusi formal mula menyesuaikan diri dengan realiti ekonomi tidak formal. Melalui penyertaan sukarela dan sumbangan berskala kecil, pekerja dan peniaga kecil kini boleh menikmati faedah perlindungan sosial tanpa perlu bergantung sepenuhnya kepada majikan. Begitu juga, penguatkuasaan baharu oleh Jabatan Tenaga Kerja (JTK) untuk memperluas perlindungan kepada pekerja sambilan dan kontrak menggambarkan peningkatan keupayaan institusi untuk menyesuaikan dasar sedia ada dengan bentuk pekerjaan yang lebih pelbagai.

Dalam kerangka IVIG-SDG, proses penyesuaian ini disebut sebagai potensi adaptif institusi (adaptive potential). Potensi ini membolehkan kerajaan memperluas skop dan fungsi dasar sedia ada agar lebih inklusif serta sensitif terhadap realiti masyarakat luar bandar. Apabila institusi mempunyai keupayaan adaptif yang tinggi, hubungan antara sektor formal dan tidak formal dapat disepadukan dengan lebih baik, sekali gus menyokong matlamat pembangunan lestari. Bagi memperjelas struktur konseptual kerangka IVIG-SDG, *Jadual 1* merumuskan komponen utama kerangka ini, huraian konseptual setiap komponen, serta hubungannya dengan Matlamat Pembangunan Lestari yang berkaitan. Kerangka ini menunjukkan bahawa ketiga-tiga elemen tersebut saling berhubung secara dinamik. Kekosongan institusi mendorong pembentukan tadbir urus tidak formal sebagai tindak balas komuniti terhadap kekangan struktur. Namun, apabila institusi formal mula menunjukkan potensi adaptif melalui dasar yang lebih fleksibel dan mesra komuniti, jurang antara sektor formal dan tidak formal dapat dikurangkan. Hasilnya ialah satu bentuk integrasi sosial dan ekonomi yang lebih seimbang serta menyumbang kepada pencapaian matlamat pembangunan mampan di peringkat tempatan dan nasional.

**Jadual 1. Komponen Utama Kerangka Institutional Voids–Informal Governance–SDG (IVIG–SDG).**

Komponen Kerangka Ivig–SDG	Huraian Konseptual	Kaitan Dengan SDG	Contoh Aplikasi Di Malaysia
Kekosongan Institusi (Institutional Voids)	Kelemahan atau jurang dalam sistem formal seperti peraturan, dasar dan pelaksanaan yang belum sepenuhnya menampung keperluan masyarakat luar bandar.	SDG 16 – Institusi Kukuh dan Tadbir Urus Baik.	Prosedur pendaftaran dan pelesenan perniagaan kecil yang masih rumit serta kurang sesuai dengan keupayaan peniaga mikro di Sabah.
Tadbir Urus Tidak Formal (Informal Governance)	Sistem sosial yang dibentuk oleh komuniti untuk menggantikan fungsi institusi formal melalui jaringan sosial, kepercayaan dan sokongan bersama.	SDG 8 – Pekerjaan Layak dan Pertumbuhan Ekonomi.	Sistem pusingan modal komuniti, koperasi desa, dan persatuan penaja yang beroperasi tanpa perlindungan undang-undang formal.
Potensi Adaptif Institusi (Adaptive Potential)	Keupayaan kerajaan dan institusi untuk menyesuaikan dasar, peraturan dan perlindungan agar sejajar dengan realiti sosial dan ekonomi masyarakat.	SDG 1 – Tiada Kemiskinan.	Pelaksanaan KWSP i-Saraan dan Skim Keselamatan Sosial Pekerjaan Sendiri (SKSPS) PERKESO sebagai bentuk penginstitutionian semula perlindungan sosial.

Oleh itu, kerangka IVIG–SDG bukan sahaja menjelaskan bagaimana kelemahan institusi melahirkan ekonomi tidak formal, tetapi juga bagaimana institusi boleh berevolusi melalui inovasi dasar dan penyertaan komuniti. Pendekatan sebegini menepati pandangan Scott (1995) bahawa legitimasi institusi tidak hanya bergantung kepada undang-undang, tetapi juga kepada keupayaan untuk membina kepercayaan sosial dan kesesuaian dengan realiti tempatan. Dalam konteks Sabah, penerapan prinsip tadbir urus adaptif yang bersifat kolaboratif mampu menjadikan sektor tidak formal bukan lagi sebagai cabaran yang perlu dihapuskan, tetapi sebagai komponen penting dalam pembentukan ekonomi yang inklusif dan mampan (Webb et al., 2020; Chen, 2006; Folke et al., 2005; Scott, 1995; North, 1990; Granovetter, 1985; Hart, 1973). Berdasarkan perbincangan teori institusi, ekonomi tidak formal dan tadbir urus adaptif, kajian ini membangunkan satu kerangka konseptual yang dinamakan Institutional Voids–Informal Governance–SDG (IVIG–SDG). Walaupun *Jadual 1* memperincikan komponen kerangka IVIG–SDG secara deskriptif, hubungan antara kekosongan institusi, tadbir urus tidak formal dan potensi adaptif institusi berlaku secara dinamik dan saling mempengaruhi. Oleh itu, hubungan ini perlu digambarkan secara visual bagi menunjukkan aliran interaksi dan implikasinya terhadap pencapaian Matlamat Pembangunan Lestari, namun *Rajah 1* menggambarkan model konseptual Institutional Voids–Informal Governance–SDG (IVIG–SDG) yang menunjukkan bagaimana kekosongan institusi mendorong pembentukan tadbir urus tidak formal, serta bagaimana potensi adaptif institusi berperanan menutup jurang tersebut secara berperingkat dalam konteks sektor tidak formal di Sabah. *Rajah 1* menunjukkan bagaimana kekosongan institusi dalam aspek peraturan, norma dan kefahaman bersama mendorong pembentukan tadbir urus tidak formal sebagai strategi kelangsungan hidup dalam sektor tidak formal di Sabah. Walaupun mekanisme tidak formal ini meningkatkan daya tahan ekonomi komuniti, kebergantungan berpanjangan terhadapnya mewujudkan perangkap informaliti yang dicirikan oleh pekerjaan tidak selamat dan ketiadaan perlindungan sosial. Model ini menekankan bahawa potensi adaptif institusi melalui kerjasama kerajaan–komuniti dan peraturan yang lebih fleksibel berupaya menutup kekosongan institusi secara berperingkat, sekali gus menyokong pembangunan inklusif dan pencapaian SDG 1, SDG 8 dan SDG 16.



**Rajah 1.** Model Konseptual Institutional Voids–Informal Governance–SDG (IVIG–SDG) bagi Sektor Tidak Formal di Sabah.

Sumber: Webb et al. (2020), Chen (2006), Folke et al. (2005), Scott (1995), North (1990), Granovetter (1985), dan Hart (1973).

Perbincangan ini menilai semula hasil analisis yang telah dijelaskan dan menghubungkannya dengan teori serta kerangka konseptual yang telah dibina melalui IVIG–SDG Framework. Secara keseluruhan, dapatan menunjukkan bahawa kewujudan sektor tidak formal di Sabah bukan semata-mata berpunca daripada kelemahan pentadbiran, tetapi lebih kepada ketidakseimbangan dalam struktur institusi yang sedia ada. Keadaan ini selaras dengan pandangan North (1990) bahawa institusi wujud bukan hanya sebagai peraturan undang-undang, tetapi juga sebagai set nilai dan norma yang membentuk interaksi sosial dan ekonomi. Apabila sistem formal tidak menepati realiti tempatan, masyarakat akan membina sistem alternatif yang lebih sesuai dengan konteks mereka. Dalam kes Sabah, sistem alternatif ini wujud dalam bentuk tadbir urus tidak formal yang berpaksikan hubungan kekeluargaan, kepercayaan, dan jaringan sosial yang kukuh. Fenomena ini sejajar dengan teori keterbenaman sosial (Granovetter, 1985) yang menegaskan bahawa tindakan ekonomi manusia tidak boleh difahami sepenuhnya melalui logik pasaran semata-mata, sebaliknya harus dilihat sebagai aktiviti yang berakar dalam struktur sosial.

Namun, walaupun sistem tidak formal ini memainkan peranan penting dalam menjamin kelangsungan hidup, ia mempunyai keterbatasan daripada segi keadilan, skala dan perlindungan undang-undang. Sistem ini sering mengecualikan kumpulan tertentu seperti wanita, migran, atau pekerja sambilan yang tidak mempunyai jaringan sosial yang kuat. Oleh itu, sekiranya tiada mekanisme untuk menyepadukan sistem formal dan tidak formal, struktur ketidaksamaan sosioekonomi akan terus berulang. Dalam konteks inilah konsep tadbir urus adaptif (Folke et al., 2005) menjadi asas penting kepada strategi reformasi institusi. Tadbir urus adaptif bukan sekadar melibatkan pelaksanaan dasar baharu, tetapi juga perubahan dalam cara kerajaan dan masyarakat berinteraksi. Ia menekankan pendekatan kolaboratif, pembelajaran bersama, dan keanjalan dasar untuk menyesuaikan diri dengan persekitaran sosial dan ekonomi yang dinamik. Pendekatan ini amat relevan bagi Sabah yang mempunyai kepelbagaian budaya dan struktur ekonomi yang tidak homogen.

Peralihan ke arah tadbir urus adaptif dapat dilihat melalui pelaksanaan beberapa inisiatif dasar kebangsaan seperti KWSP i-Saraan dan Skim Keselamatan Sosial Pekerjaan Sendiri (SKSPS) PERKESO. Kedua-dua skim ini memperlihatkan evolusi dalam cara institusi formal menangani isu perlindungan sosial bagi golongan bekerja

sendiri dan peniaga kecil. Melalui penyertaan secara sukarela dan kadar caruman fleksibel, dasar ini menunjukkan bahawa kerajaan mula mengiktiraf keperluan struktur yang lebih terbuka dan sejajar dengan sifat sektor tidak formal. Usaha ini bukan sahaja menambah baik tonggak peraturan (regulative pillar) dalam teori institusi Scott (1995), tetapi juga memperkukuh tonggak norma (normative pillar) melalui pengiktirafan terhadap nilai sendiri dan keusahawanan komuniti. Di samping itu, Jabatan Tenaga Kerja (JTK) memainkan peranan penting dalam memperluas skop perlindungan undang-undang kepada pekerja tidak tetap, pekerja kontrak, dan pekerja sambilan. Langkah ini menunjukkan wujudnya keinginan institusi untuk menutup kekosongan peraturan (regulative void) yang selama ini menyebabkan banyak kategori pekerjaan tidak dilindungi. Walaupun pelaksanaan masih di peringkat awal, usaha seperti ini menandakan peralihan daripada pendekatan penguatkuasaan semata-mata kepada pendekatan fasilitasi dan penyesuaian dasar.

Selain daripada aspek perlindungan sosial, perbincangan ini juga menekankan keperluan kepada tadbir urus partisipasi yang lebih melibatkan masyarakat dalam proses merangka dan menilai dasar. Penglibatan pertubuhan masyarakat sivil, koperasi desa, dan persatuan peniaga kecil boleh memperkukuh kefahaman bersama (cognitive pillar) antara pembuat dasar dan pelaksana di lapangan. Pendekatan ini mampu mengurangkan jurang komunikasi antara kerajaan dan komuniti luar bandar, serta mewujudkan dasar yang lebih sensitif terhadap keperluan setempat. Pendekatan kolaboratif ini juga sejalan dengan saranan Folke et al. (2005) bahawa sistem institusi yang mampan perlu mempunyai keupayaan pembelajaran sosial (social learning) dan struktur penyertaan yang pelbagai. Melalui platform seperti majlis komuniti, koperasi, dan rangkaian usahawan mikro, pelaksanaan dasar dapat dipantau dan diperbaiki secara berterusan. Hal ini bukan sahaja memperkukuh kepercayaan sosial terhadap kerajaan tetapi juga meningkatkan keberkesanan pelaksanaan dasar di peringkat akar umbi.

Oleh itu, hasil perbincangan menunjukkan bahawa pembaharuan institusi tidak harus difahami sebagai usaha untuk menggantikan sistem tidak formal, tetapi sebagai proses penyesuaian dan penyepaduan dua sistem yang saling bergantung. Integrasi ini membolehkan sektor tidak formal berfungsi bukan hanya sebagai mekanisme survival, tetapi sebagai komponen aktif dalam pembangunan ekonomi negeri. Dalam kerangka IVIG–SDG, keseimbangan ini merupakan kunci untuk mencapai tiga matlamat utama pembangunan lestari: pengurangan kemiskinan (SDG 1), penyediaan pekerjaan layak (SDG 8), dan pengukuhan institusi serta tadbir urus (SDG 16). Melalui pendekatan yang lebih adaptif, inklusif dan berasaskan kerjasama, Sabah berpotensi untuk membina struktur institusi yang bukan sahaja mengiktiraf realiti sektor tidak formal, tetapi juga menjadikannya sebagai asas kepada pembangunan ekonomi yang lebih saksama dan mampan (Webb et al., 2020; Folke et al., 2005; Scott, 1995; North, 1990).

## **Kesimpulan**

Kajian ini merumuskan bahawa kewujudan ruang kelabu dalam sektor tidak formal di Sabah berkait rapat dengan kekosongan institusi, khususnya dalam aspek peraturan, norma dan kefahaman bersama. Sektor tidak formal dalam konteks ini dapat difahami sebagai satu bentuk penyesuaian masyarakat terhadap keterbatasan struktur institusi sedia ada, yang membantu menyokong kelangsungan ekonomi luar bandar, namun pada masa yang sama mengekalkan tahap keselamatan pekerjaan dan perlindungan sosial yang terhad. Dapatan kajian menunjukkan bahawa pendekatan pembangunan yang

menumpukan kepada penghapusan sektor tidak formal secara langsung berpotensi berdepan kekangan pelaksanaan. Sebaliknya, pengukuhan keupayaan adaptif institusi melalui peraturan yang lebih fleksibel, peluasan perlindungan sosial dan penglibatan komuniti berpotensi menyokong pembangunan yang lebih inklusif dan selari dengan pencapaian SDG 1, SDG 8 dan SDG 16. Kerangka IVIG–SDG yang dibangunkan dalam kajian ini menyediakan asas konseptual untuk memahami hubungan dinamik antara institusi formal dan tidak formal dalam konteks pembangunan tempatan. Bagi kajian masa depan, penyelidikan empirikal lanjut merentasi pelbagai daerah dan kategori pekerjaan diperlukan bagi menilai pelaksanaan dan kesahan kerangka ini dalam konteks yang berbeza. Kajian perbandingan antara wilayah juga berpotensi memperkayakan pemahaman tentang variasi struktur institusi dan implikasinya terhadap sektor tidak formal di Malaysia.

### **Penghargaan**

Kajian ini dibiayai oleh pengarang.

### **Konflik Kepentingan**

Pengarang mengesahkan bahawa tiada konflik kepentingan melibatkan mana-mana pihak dalam kajian penyelidikan ini.

### **RUJUKAN**

- [1] Bowen, G.A. (2009): Document analysis as a qualitative research method. – *Qualitative Research Journal* 9(2): 27-40.
- [2] Chen, M. (2006): Rethinking the informal economy: Linkages with the formal sector and the formal regulatory environment. – *United Nations Development Programme* 14p.
- [3] Folke, C., Hahn, T., Olsson, P., Norberg, J. (2005): Adaptive governance of social-ecological systems. – *Annual Review of Environment and Resources* 30: 441-473.
- [4] Granovetter, M. (1985): Economic action and social structure: The problem of embeddedness. – *American Journal of Sociology* 91(3): 481-510.
- [5] Hart, K. (1973): Informal income opportunities and urban employment in Ghana. – *Journal of Modern African Studies* 11(1): 61-89.
- [6] Mair, J., Martí, I. (2009): Entrepreneurship in and around institutional voids: A case study from Bangladesh. – *Journal of Business Venturing* 24(5): 419-435.
- [7] Ministry of International Trade and Industry Malaysia (MITI) (2022): Sabah SME Blueprint 2022-2030. – Kuala Lumpur: MITI 10p.
- [8] North, D.C. (1990): Institutions, institutional change, and economic performance. – Cambridge University Press 152p.
- [9] Scott, W.R. (1995): Institutions and organizations. – Thousand Oaks, CA: Sage Publications 255p.
- [10] Webb, J.W., Ireland, R.D., Ketchen, D.J., Reynolds, P.D. (2020): Entrepreneurship in developing economies: Understanding institutional voids. – *Journal of Business Venturing* 35(5): 105-132.