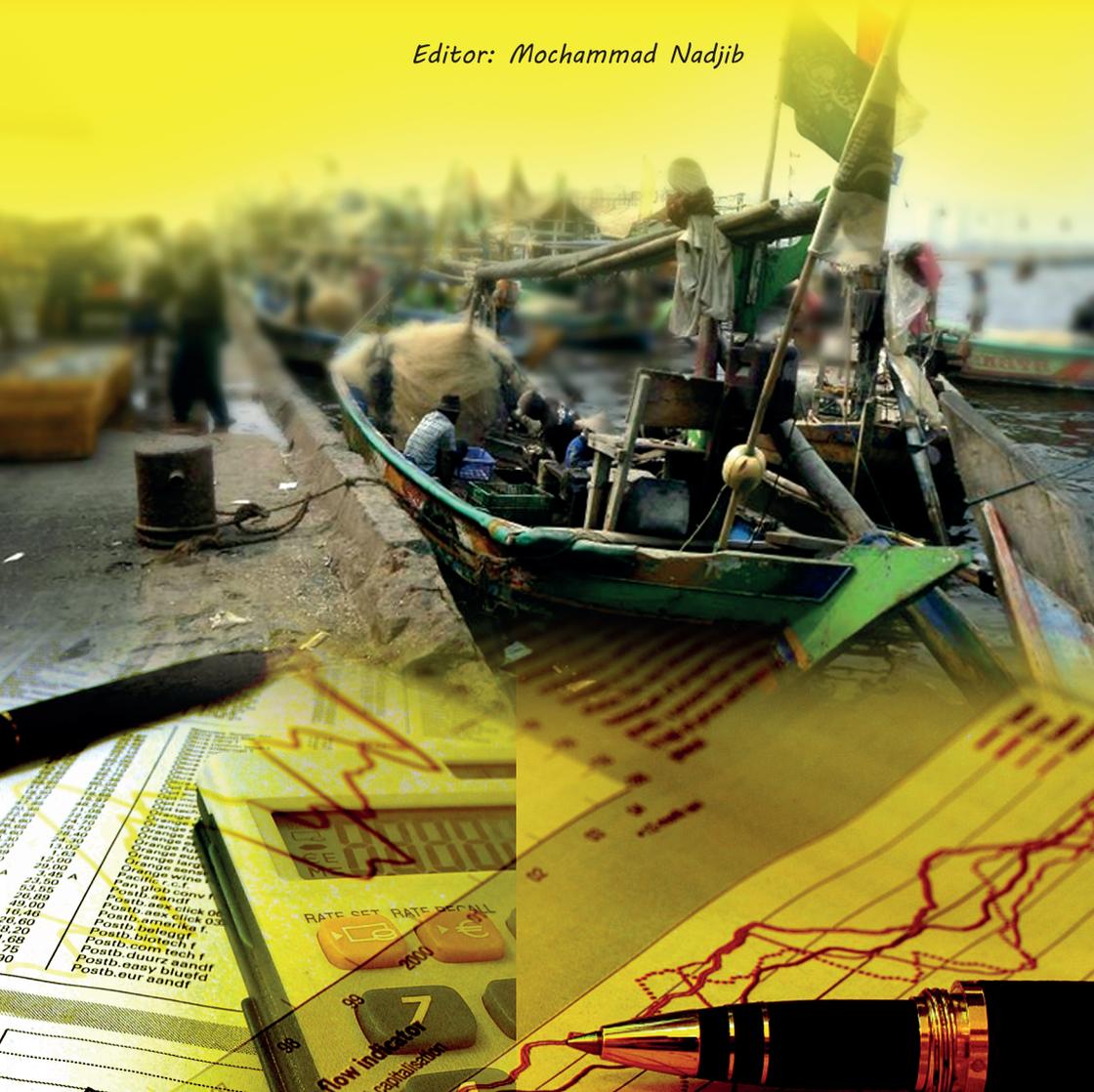




OPTIMALISASI PEMANFAATAN
SUMBER DAYA EKONOMI KELAUTAN:

SISTEM PEMBIAYAAN NELAYAN

Editor: Mochammad Nadjib



**SISTEM
PEMBIAYAAN
NELAYAN**

Sanksi Pelanggaran Pasal 72

Undang-undang Nomor 19 Tahun 2002

Perubahan atas Undang-undang Nomor 7 Tahun 1987

Perubahan atas Undang-undang Nomor 6 Tahun 1982

Tentang Hak Cipta

1. Barang siapa dengan sengaja dan tanpa hak melakukan perbuatan sebagaimana dimaksud dalam pasal 2 ayat (1) atau Pasal 49 ayat (1) dan ayat (2) dipidana dengan pidana penjara masing-masing paling singkat 1 (satu) bulan dan/atau denda paling sedikit Rp1.000.000,00 (satu juta rupiah), atau pidana penjara paling lama 7 (tujuh) tahun dan/atau denda paling banyak Rp5.000.000.000,00 (lima miliar rupiah).
2. Barang siapa dengan sengaja menyiarkan, memamerkan, mengedarkan atau menjual kepada umum suatu ciptaan atau barang hasil pelanggaran Hak Cipta atau Hak Terkait sebagaimana dimaksud dalam ayat (1), dipidana dengan pidana paling lama 5 (lima) tahun dan/atau denda paling banyak Rp500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah).

**SISTEM
PEMBIAYAAN
NELAYAN**

**Editor:
Mochammad Nadjib**

LIPI Press

© 2013 Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (LIPI)
Pusat Penelitian Ekonomi

Katalog dalam Terbitan (KDT)

Sistem Pembiayaan Nelayan/Mochammad Nadjib (Ed.)—Jakarta: LIPI Press, 2013.

xiv + 193 hlm.; 14,8 x 21 cm

ISBN 978-979-799-748-9

1. Nelayan

639.209 2

Kopieditor : Wachyuni & Sarwendah Puspita Dewi
Penata Isi : Andri Setiawan
Desainer Sampul : Junaedi Mulawardana

Cetakan Pertama : Agustus 2013



Diterbitkan oleh:
LIPI Press, anggota Ikapi
Jln. Gondangdia Lama 39, Menteng, Jakarta 10350
Telp. (021) 314 0228, 314 6942. Faks. (021) 314 4591
E-mail: bmrlipi@centrin.net.id
lipipress@centrin.net.id
press@mail.lipi.go.id

PENGANTAR PENERBIT

Sebagai penerbit ilmiah, LIPI Press memiliki tanggung jawab untuk mencerdaskan kehidupan bangsa melalui penyediaan terbitan ilmiah yang berkualitas. Terbitan ilmiah dalam bentuk bunga rampai yang berjudul *Sistem Pembiayaan Nelayan* ini telah melewati mekanisme penjaminan mutu sebagaimana layaknya terbitan ilmiah, termasuk proses penyuntingan (*editing*) dan penelaahan (*review*) oleh Dewan Editor LIPI Press.

Bunga rampai ini mengulas model pembiayaan yang sesuai dengan karakter dan budaya nelayan. Sampai saat ini, pemodal non-formal sangat berperan penting dalam menggerakkan usaha dan ekonomi nelayan. Di lain pihak, akses kelompok ini kepada lembaga perbankan kurang terfasilitasi sebagaimana mestinya. Kondisi ini sangat ironis, mengingat subsektor penangkapan ikan merupakan usaha padat modal.

Harapan kami, terbitan ini dapat memberikan sumbangan ilmu dan wawasan bagi para pembaca serta dapat memberikan alternatif solusi kebijakan pembiayaan nelayan yang tepat untuk meningkatkan derajat dan kualitas hidup masyarakat nelayan di Indonesia.

Akhir kata, kami mengucapkan terima kasih kepada semua pihak yang telah membantu proses penerbitan buku ini.

LIPI Press

KATA PENGANTAR

Selama ini terdapat salah pengertian terhadap masyarakat nelayan. Salah satu yang teramat penting adalah pandangan bahwa nelayan sangat sulit mengangsur utang secara teratur kepada bank yang menyalurkan pinjaman. Akibatnya, nelayan jarang sekali mendapatkan kredit dari perbankan. Padahal, penangkapan ikan merupakan subsektor usaha yang membutuhkan banyak biaya.

Bunga rampai yang berjudul “Sistem Pembiayaan Nelayan” ini berhasil disusun berkat hasil penelitian lapangan yang telah dilakukan oleh tim peneliti dari Pusat Penelitian Ekonomi-LIPI di beberapa sentra pendaratan ikan. Buku ini ditulis untuk mengetahui permasalahan yang selama ini dihadapi oleh nelayan guna menemukan formula model untuk direkomendasikan sebagai embrio kelembagaan ekonomi yang strategis serta cocok sebagai model perkreditan usaha rakyat subsektor perikanan tangkap.

Dalam kesempatan ini, kami mengucapkan terima kasih kepada berbagai pihak yang telah membantu dan berkontribusi dalam diskusi serta memberikan masukan yang sangat berharga sehingga memperkaya isi buku ini. Semoga masukan-masukan yang disampaikan dapat melengkapi suatu kajian yang bermanfaat bagi usaha rakyat subsektor perikanan tangkap. Buku ini diharapkan dapat memberikan kontribusi terhadap pengembangan ilmu pengetahuan. Meskipun demikian, tetap disadari bahwa bunga rampai ini masih jauh dari sempurna. Oleh karena itu, kritik dan saran untuk perbaikan penulisan masih sangat diharapkan. Semoga terbitnya buku

ini dapat bermanfaat bagi perkembangan usaha kecil subsektor perikanan tangkap.

Jakarta, Desember 2011
Kepala Pusat Penelitian Ekonomi-LIPI

Drs. Darwin, M.Sc.

RINGKASAN

Buku berjudul Sistem Pembiayaan Nelayan ini ditulis berdasarkan hasil penelitian lapangan di Pasongsongan, Madura, dan sekitarnya yang berusaha memahami persoalan pembiayaan nelayan. Dari hasil penelitian ini diharapkan dapat dikupas dan ditemukan solusi alternatif lembaga keuangan yang sesuai dengan karakter dan budaya masyarakat nelayan serta peranannya sebagai institusi jaminan sosial ekonomi.

Dalam buku ini, Mochammad Nadjib merangkaikan benang merah antara kelembagaan ekonomi masyarakat nelayan secara tradisional dengan kelembagaan ekonomi formal yang bersinggungan dengan ekonomi dan pembiayaan nelayan. Selain itu, ditelaah pula model-model pembiayaan yang dipengaruhi oleh ketidakpastian pendapatan dan kebiasaan spekulasi masyarakat nelayan. Achsanah Hidayatina mengupas tentang potensi perikanan dan pentingnya pembiayaan untuk usaha perikanan tangkap di Pasongsongan, Sumenep, Madura di antaranya perkembangan jumlah tangkapan, pembiayaan yang diperoleh melalui hubungan patron-klien serta masalah permodalan yang dibutuhkan nelayan. Selanjutnya, peran pemerintah dalam mengalokasikan program pembiayaan yang sering kali bersinggungan dengan masalah pemberdayaan diulas oleh Zarida. Adapun Firmansyah mengulas tentang peran lembaga pembiayaan formal dalam usaha perikanan tangkap. Dalam tulisan ini diulas permasalahan rendahnya akses nelayan terhadap sumber-sumber pembiayaan formal dan prospek perbankan konvensional, syariah serta lembaga pembiayaan formal lain dalam mengalokasikan sumber dananya untuk membiayai usaha perikanan

tangkap. Sementara itu, Masyhuri mengupas tentang peran lembaga pembiayaan non-formal dalam mendanai usaha nelayan. Dalam tulisan ini dikupas mengenai peran juragan darat, kerabat, pedagang, dan beberapa kelompok sosial lain dalam membiayai usaha nelayan. Mahmud Thoha menulis dan menganalisis tentang model lembaga keuangan yang dinilai strategis dapat membiayai usaha nelayan. Dalam tulisan ini diulas berbagai kelebihan dan kekurangan sistem kredit dan pembiayaan, baik konvensional maupun yang berbasis bagi hasil. Pembiayaan berbasis bagi hasil dinilai sesuai dan cocok dengan karakter serta budaya masyarakat nelayan. Akhirnya, bagian terakhir dari rangkaian tulisan ini disimpulkan dan diulas berbagai implikasi kebijakan dalam membiayai usaha nelayan pada subsektor perikanan tangkap.

DAFTAR ISI

PENGANTAR PENERBIT	v
KATA PENGANTAR	vii
RINGKASAN	ix
DAFTAR ISI	xi
PENDEKATAN STUDI SISTEM PEMBIAYAAN MASYARAKAT NELAYAN	1
Pengantar	1
Cakupan Masalah dan Sasaran Penulisan	5
Kebijakan Kredit dan Pembiayaan Nelayan sebagai Pendekatan Studi	8
Hubungan Patron-Klien sebagai Sumber Pembiayaan Nelayan	17
Kemiskinan dan Kredit Nelayan	20
Daftar Pustaka	23
POTENSI PERIKANAN DAN PENTINGNYA PEMBIAYAAN USAHA PERIKANAN TANGKAP: KASUS PASONGSONGAN, SUMENEP	25
Pengantar	25
Potensi Perikanan Tangkap dan Masalah Sosial Ekonomi	26
Kondisi Perekonomian Masyarakat Nelayan	29
Pentingnya Pembiayaan Usaha Perikanan Tangkap	37
Penutup	43
Daftar Pustaka	44

PERAN PEMERINTAH DALAM PEMBERDAYAAN NELAYAN	47
Pengantar	47
Program-program Pemerintah dalam Pemberdayaan Nelayan dan Permasalahannya	52
Institusi Pendukung Program Pemberdayaan Nelayan	60
Persepsi Pemerintah terhadap Nelayan	66
Penutup	68
Daftar Pustaka	69
PERAN LEMBAGA PEMBIAYAAN FORMAL DALAM USAHA PERIKANAN TANGKAP	71
Pengantar	71
Kondisi Perikanan Tangkap	72
Lembaga Pembiayaan Usaha Perikanan Tangkap	77
Pembiayaan Usaha Perikanan Tangkap Melalui Sektor Perbankan	79
Pembiayaan Usaha Perikanan Tangkap melalui Lembaga Non-Perbankan	94
Masalah dan Prospek Pembiayaan Usaha Perikanan Tangkap	103
Penutup	111
Daftar Pustaka	112
LEMBAGA KEUANGAN INFORMAL DALAM PEMBIAYAAN USAHA PERIKANAN TANGKAP	115
Pengantar	115
Pola Pembiayaan Nelayan	116
Lembaga Pembiayaan Informal Perikanan Tangkap	123
Keniscayaan Lembaga Pembiayaan Informal	133
Persepsi Pelaku Pembiayaan Nelayan	139
Penutup	145
Daftar Pustaka	146

MENCARI MODEL PEMBIAYAAN NELAYAN TANGKAP	149
Pengantar	149
Sumber-Sumber Pembiayaan Nelayan	151
Pola Pembiayaan Nelayan Tangkap	160
Model-Model Pemberdayaan Masyarakat	163
Penutup	169
Daftar Pustaka	171
IMPLIKASI DAN SOLUSI KEBIJAKAN ATAS PEMBIAYAAN NELAYAN	
NELAYAN	173
Pengantar	173
Mencari “Benang Merah” Kebijakan	175
Prospek Lembaga Keuangan yang Strategis dalam Pembiayaan Nelayan	182
Implikasi Kebijakan Pembiayaan Nelayan	184
Penutup: Solusi Alternatif Pembiayaan Nelayan	185
Daftar Pustaka	189
BIOGRAFI PENULIS	191

PENDEKATAN STUDI SISTEM PEMBIAYAAN MASYARAKAT NELAYAN

Mochammad Nadjib

PENGANTAR

Sekitar tahun 1970-an, Pemerintah Republik Indonesia menca-
nangkan pembangunan pertanian untuk mencapai swasembada
pangan dan peningkatan devisa dari subsektor perikanan. Sejak
pencanangan itu, pemerintah mengucurkan berbagai skim kredit
secara besar-besaran. Hasilnya, terjadi perkembangan luar biasa yang
kemudian terkenal dengan istilah “revolusi hijau” untuk subsektor
pertanian pangan dan “revolusi biru” untuk subsektor perikanan
tambak. Meskipun demikian, tetap timbul permasalahan karena
skim kredit untuk subsektor perikanan tangkap tidak pernah dising-
gung.

Masyarakat nelayan, khususnya nelayan tradisional, sering di-
identikkan dengan masyarakat yang miskin (Sawit, 1988; Mubyarto
dkk., 1994; Harahap, 1997). Selain itu, masyarakat nelayan juga
dianggap lemah, bodoh, tidak efisien, dan tidak mampu meren-
canakan masa depan. Stereotipe tersebut cukup kuat memandang
rendah kehidupan masyarakat nelayan. Bahkan, pandangan tersebut
cukup kuat dan berpengaruh besar terhadap berbagai kebijakan
pemerintah dalam penyusunan program pembangunan bagi masya-
rakat nelayan. Salah satu permasalahannya adalah tidak ada skim
kredit dari lembaga keuangan formal khusus untuk usaha rakyat
subsektor perikanan tangkap. Penangkapan ikan merupakan usaha
padat modal. Dibutuhkan dana relatif besar untuk pengadaan

perahu, mesin perahu, jaring, dan biaya operasional penangkapan. Semakin besar modal usaha, semakin baik teknologi yang dapat dimanfaatkan sehingga semakin besar pula kemungkinan usaha penangkapan ikan berkembang lebih baik. Meskipun demikian, pengadaan modal melalui kredit dari lembaga keuangan formal seperti bank, masih sangat terbatas. Pada 1980, telah diperkenalkan kredit Bimbingan Massal (Bimas) kepada nelayan, tetapi tidak berlangsung lama. Kredit tersebut tidak lagi disalurkan setelah pengembalian dinilai gagal total karena banyak nelayan tidak mampu menyelesaikan pembayaran angsuran. Sejak itu, lembaga keuangan formal tidak tertarik lagi menyalurkan kredit kepada subsektor perikanan tangkap. Data Bank Indonesia menunjukkan bahwa dalam kurun waktu 2005–2009, alokasi kredit untuk perikanan sedikit naik dari 0,22% menjadi 0,23% dari total kredit perbankan. Pada 2009, tingkat kredit bermasalah (non-performance loan atau NPL) di sektor perikanan mencapai 11,76% dari total pinjaman (Kompas, 8 Februari 2011).

Bank Indonesia (2008) telah mengidentifikasi beberapa hal yang menyebabkan lembaga keuangan formal tidak tertarik untuk menyalurkan pembiayaan ke subsektor perikanan tangkap, antara lain:

1. Masalah pemahaman karakteristik risiko

Bank belum mempunyai metode khusus untuk menilai risiko kredit subsektor perikanan tangkap. Akibatnya, tidak ada skim khusus untuk nelayan sehingga kredit untuk perikanan tangkap sulit disalurkan. Perbankan takut gagal bila menyalurkan kredit kepada nelayan karena subsektor perikanan tangkap mempunyai volatilitas yang tinggi sehingga dianggap sangat berisiko.

2. Masalah agunan

Sistem dan metode agunan yang ditetapkan bank, masih mengikuti pola kredit umum. Pola ini jelas sangat memberatkan

nelayan. Agunan yang diminta bank biasanya berbentuk surat tanah atau buku pemilikan kendaraan bermotor (BPKB), sementara perahu beserta alat tangkap yang merupakan aset terbesar nelayan tidak bisa diterima sebagai agunan.

Permasalahan tersebut membuat kebutuhan nelayan untuk mendapatkan pembiayaan dan permodalan dari bank sulit diperoleh. Oleh karena itu, mereka harus mencari alternatif pembiayaan dengan meminjam dari para tengkulak, pedagang, atau rentenir dengan bunga relatif tinggi. Meskipun mahal, meminjam kepada tengkulak “lebih disukai” nelayan karena mudah, tidak perlu agunan, dan proses pencairannya cepat. Selain itu, faktor saling mengenal juga sangat berpengaruh dalam mendapatkan modal (Mubyarto dkk.,1984; Imron, 1997; Masyhuri dan Mochammad Nadjib, 2000; Bank Indonesia, 2008). Yang menjadi pertanyaan adalah skim pembiayaan seperti apa yang memungkinkan masyarakat nelayan mendapatkan pembiayaan cepat dan murah dari lembaga pembiayaan formal? Jika usaha nelayan dinilai penuh risiko sehingga dianggap tidak akan mampu mengembalikan kredit secara teratur, mengapa sampai saat ini lembaga keuangan informal masih bersedia memberi pinjaman dan pembiayaan kepada nelayan?

Untuk memahami permasalahan tersebut, telah dilakukan kajian mendalam untuk menyoroti aspek kredit dan pembiayaan subsektor perikanan tangkap. Kajian dilakukan untuk memahami dan menemukan solusi alternatif lembaga keuangan yang sesuai dan cocok dengan karakter dan budaya masyarakat nelayan serta peranannya sebagai institusi jaminan sosial ekonomi. Kajian secara mendalam telah dilakukan terhadap komunitas nelayan Pasongsongan dan sekitarnya di Kabupaten Sumenep, Madura. Pasongsongan dijadikan sebagai daerah kajian karena mewakili pusat pendaratan ikan jenis pelagis kecil untuk kawasan Madura. Diharapkan di

masa mendatang dapat dikaji komunitas nelayan yang mewakili berbagai pusat pendaratan ikan dari jenis berbeda, seperti pelagis besar dan demersal. Dengan demikian, dapat ditarik generalisasi dari berbagai komunitas berbeda sehingga hasil akhir yang dicapai akan mencakup unsur-unsur dasar yang bersifat general dan dapat diaplikasikan pada masyarakat nelayan Indonesia.

Kajian ini dibangun berdasarkan pendekatan ekonomi kelembagaan dan sosio-antropologi. Pendekatan ekonomi kelembagaan sangat diperlukan untuk menjawab persoalan organisasi dan kelembagaan ekonomi formal yang tumbuh serta berkembang di lingkungan komunitas masyarakat nelayan. Pendekatan ini juga bermanfaat untuk mengetahui interaksi antar-lembaga keuangan formal dalam memberikan pembiayaan kepada usaha perikanan tangkap. Bagaimana kontribusi lembaga keuangan komunitas nelayan terhadap pembangunan perekonomian setempat? Sejauh mana kelembagaan yang sudah ada dapat dimanfaatkan sebagai wadah pembiayaan bagi pengembangan potensi sosial ekonomi masyarakat? Pendekatan sosio-antropologis diharapkan dapat memetakan pengalaman empirik dan perbedaan karakteristik sosial budaya komunitas nelayan dalam memahami permasalahan kredit dan kebutuhan modal usaha. Realita lapangan menunjukkan bahwa corak kedaerahan sangat kental pada usaha perikanan tangkap. Artinya, setiap komunitas nelayan sedikit banyak memiliki karakter berbeda dengan komunitas nelayan lain. Dalam hal ini, usaha rakyat subsektor perikanan tangkap di Indonesia tumbuh dan berkembang berdasarkan pengalaman empirik; beradaptasi pada lingkungan sosial, ekonomi, budaya, dan lingkungan alam yang berbeda.

Pengumpulan data dilakukan dengan metode wawancara mendalam dan observasi lapangan serta memanfaatkan sumber data sekunder. Wawancara mendalam dilakukan terhadap sejumlah

narasumber dan informan kunci. Narasumber yang diwawancarai adalah kelompok nelayan, terutama kelompok juragan darat dan juragan laut serta para pedagang yang melakukan hubungan bisnis dengan nelayan dan pengelola lembaga pembiayaan formal. Informan kunci terdiri atas orang-orang yang mengetahui dan memahami permasalahan yang diteliti. Teknik pemilihan narasumber dan informan kunci dilakukan melalui metode snow ball, yakni informasi yang diperoleh dari seorang narasumber dan informan dikembangkan untuk mengumpulkan data dan informasi yang lebih mendalam serta untuk mendapatkan informan kunci lain. Agar topik penelitian dapat digali dengan lebih fokus, wawancara dilakukan menggunakan panduan wawancara (*interview guide*) yang disusun berdasarkan matriks variabel dan indikator penelitian. Analisis kualitatif dikembangkan dalam penelitian ini dengan memahami persoalan secara komprehensif dan konsep empati sebagai pendekatan. Pendekatan empati berupaya memahami permasalahan penelitian dari perspektif pelaku.

CAKUPAN MASALAH DAN SASARAN PENULISAN

Secara struktural, ekonomi nelayan mirip dengan ekonomi petani, antara lain berskala kecil, peralatan dan organisasi pemasaran relatif sederhana, dan tindakan eksploitasi dinilai sebagai bagian dari kooperasi. Meskipun demikian, jika dilihat dari sudut pandang perilaku ekonomi maka kehidupan nelayan sangat jauh berbeda dibandingkan dengan kehidupan petani.

Dalam proses produksi, sejak awal petani telah terlibat secara langsung. Mereka harus menyiapkan lahan, membajak, dan menanaminya. Mereka juga terlibat terus sampai proses pasca-tanam, seperti mengatur pengairan, pemupukan, pembasmian hama, dan sebagainya. Sebaliknya, dalam proses produksi nelayan tidak ba-

nyak terlibat. Meskipun demikian, tetap dibutuhkan keterampilan teknis nelayan untuk memahami habitat ikan, arah arus, cuaca, musim ikan, dan sebagainya. Apabila mengalami paceklik hasil tangkapan, nelayan akan berpindah daerah tangkapan untuk sementara, atau paling jauh akan mencari daerah tangkapan baru (*andun*) yang diperkirakan masih banyak ikan. Ada kemungkinan pula mereka berhenti untuk sementara waktu guna menghindari kerugian yang lebih besar. Perbedaan yang tajam antara petani dengan nelayan dalam proses produksi, berakibat pola pendapatan yang kontras di antara mereka. Pendapatan petani cenderung lebih teratur. Sebaliknya, pendapatan nelayan tidak pernah teratur. Selain teratur, petani sedikit banyak memiliki gambaran mengenai besar pendapatan yang akan diperoleh setiap panen. Petani juga memiliki gambaran mengenai waktu panen berikutnya. Oleh karena itu, petani sangat hati-hati dalam membelanjakan pendapatannya sehingga cukup sampai panen berikut. Untuk menghindari risiko, petani cenderung kepada hal yang telah mapan seperti mendirikan lumbung pangan atau lumbung paceklik dan kurang berani melakukan spekulasi. Sebaliknya, nelayan tidak pernah memiliki gambaran tentang pendapatan yang akan diperoleh. Bagi nelayan, usaha penangkapan ikan bagaikan seni berburu yang penuh spekulasi karena hasilnya sulit diperkirakan, semua serba meraba-raba dan tidak pernah pasti (Acheson, 1981; Masyhuri dkk., 1999; Masyhuri dan Nadjib, 2000). Pada satu saat nelayan dapat memperoleh pendapatan yang cukup besar, tetapi pada saat yang lain tidak memperoleh penghasilan sama sekali. Pola pendapatan nelayan yang tidak teratur ini tampaknya menciptakan perilaku ekonomi yang spesifik, dan selanjutnya berpengaruh terhadap pranata ekonomi dalam kehidupan sosial masyarakat nelayan. Salah satu pranata ekonomi yang berkembang dalam menanggulangi berbagai risiko ketidakpastian adalah berkembangnya kelembagaan bagi hasil di

kalangan nelayan kecil. Institusi bagi hasil ini mampu membagi risiko dalam sistem ekonomi penangkapan ikan.

Selain itu, perilaku ekonomi yang juga berkembang dalam masyarakat pencari ikan yang memiliki penghasilan tidak pasti adalah perilaku spekulatif. Pada saat hasil tangkapan nelayan sedikit, biasanya mereka mengalami kekurangan. Mereka terpaksa mencari pinjaman untuk memenuhi kebutuhan sehari-hari. Dalam hal ini tengkulak, bakul, pengepul, dan pedagang ikan memiliki peranan yang sangat penting. Pada saat hasil tangkapan banyak, mereka merasa bahwa mencari uang cukup mudah. Nelayan cenderung boros membelanjakan uang, di samping harus membayar utang berbunga tinggi. Demikian seterusnya, nelayan akan kembali mencari pinjaman apabila sudah mengalami kekurangan. Pranata sosial ekonomi yang harus hidup dalam konteks masyarakat seperti ini adalah yang terbentuk melalui hubungan patron-klien antara nelayan dengan tengkulak, bakul, pengepul, atau pedagang ikan. Hal ini memungkinkan terwujudnya jaminan sosial ekonomi dalam kehidupan nelayan. Permasalahan umum yang dihadapi adalah apakah sistem kredit untuk pembangunan perdesaan yang selama ini diintroduksi pemerintah memiliki fungsi dan berperan sebagai institusi pembiayaan masyarakat nelayan?

Bertolak dari pertanyaan ini diperoleh suatu gambaran mengapa sistem kredit dan pembiayaan perdesaan yang ada sulit diterapkan untuk usaha rakyat subsektor perikanan tangkap. Kalau begitu jenis institusi perkreditan seperti apa yang mampu hidup, berkembang, dan melembaga di kalangan masyarakat nelayan? Organisasi ekonomi strategis seperti apa yang dapat dikembangkan sebagai model perkreditan dan pembiayaan masyarakat nelayan? Mungkinkah sistem pembiayaan yang berbasiskan bagi hasil dapat dikembangkan sebagai model perkreditan nelayan? Pertanyaan-pertanyaan tersebut menyodorkan permasalahan penting dalam

penelitian untuk mengembangkan sistem pembiayaan nelayan ini. Kemampuan mengungkap permasalahan secara mendalam akan dapat memahami aspek strategis sistem perkreditan dan pembiayaan pada kehidupan sosial ekonomi masyarakat nelayan. Sistem perkreditan dan pembiayaan yang sesuai dengan usaha nelayan akan mampu dikembangkan jika bertitik tolak dari persepsi masyarakat nelayan itu sendiri (*community-based policy*). Melalui pilihan yang strategis, sistem perkreditan yang dirumuskan akan memberikan kemungkinan masyarakat nelayan dapat meningkatkan kemampuan sesuai dengan potensi sumber daya yang ada. Dalam hal ini, penelitian yang telah dilakukan menempatkan sistem perkreditan dan pembiayaan sebagai objek kajian sosial ekonomi masyarakat nelayan.

Berdasarkan permasalahan tersebut, buku ini diharapkan mampu mengungkap suatu model institusi pembiayaan formal yang cocok dan sesuai dengan karakter serta budaya masyarakat nelayan. Menjadi fokus dari kajian penulisan adalah lembaga pembiayaan formal dan informal yang berkembang dan melembaga pada komunitas nelayan Pasongsongan dan sekitarnya serta peranannya terhadap usaha rakyat penangkapan ikan. Melalui pengkajian yang mendalam dan komprehensif, diharapkan dapat direkomendasikan lembaga ekonomi yang strategis untuk dikembangkan sebagai model pembiayaan pada usaha rakyat perikanan tangkap.

KEBIJAKAN KREDIT DAN PEMBIAYAAN NELAYAN SEBAGAI PENDEKATAN STUDI

Kebijakan Masa Pemerintahan Hindia Belanda

Keengganan lembaga keuangan formal untuk menyalurkan kredit dan pembiayaan kepada nelayan kecil tampaknya bukan hal baru. Sejak masa pemerintahan Hindia Belanda, institusi perbankan

formal (*Volkscredietwezen*) hanya berani memberi pinjaman kepada subsektor perikanan tambak.

Mudah diduga mengapa pemerintah hanya bersedia memberi pinjaman kepada subsektor perikanan tambak. Selain karena berpenghasilan lebih pasti, sektor pertambakan juga lebih mudah dikontrol. Selain itu, petani tambak juga mampu memberi agunan kredit berupa barang yang mudah dijual, di antaranya lahan tambak itu sendiri. Sebaliknya, agunan nelayan penangkap ikan rata-rata berupa barang yang tidak mudah dijual dan sifatnya bergerak, di antaranya perahu dan peralatan tangkap ikan. Dengan demikian, kredit sektor perikanan lebih banyak terserap untuk subsektor perikanan tambak dibandingkan perikanan tangkap.

Pada 1907 pemerintah Hindia Belanda pernah mengeluarkan edaran mengenai penyaluran kredit untuk usaha pertambakan dan penangkapan ikan. Untuk itu, disiapkan sepuluh bank sebagai pelaksana kredit rakyat (*Volkscredietwezen*) di sepanjang pantai utara Jawa dan Madura. Meskipun demikian, bank tetap tidak berani mengambil risiko menyalurkan kredit kepada nelayan penangkap ikan tanpa ada jaminan dan agunan cukup. Yang disalurkan kepada nasabah hanya kredit untuk usaha tambak ikan. Demikian pula pada 1920-an, ketika Pemerintah Hindia Belanda mendirikan *Visscherij Station* di Jakarta dan membentuk *Afdeeling Visscherij* di lingkungan Departemen Pertanian. Kredit untuk nelayan kecil nyaris tidak pernah diberikan. Saat itu, sumber permodalan nelayan kecil di Jawa dan Madura berasal dari para pelepas uang dan rentenir (Masyhuri, 2005). Peran pelepas uang yang dominan pada subsektor perikanan tangkap dimungkinkan oleh tidak adanya kredit dari institusi perbankan formal. Pemerintah tidak membuat kebijakan untuk menyalurkan kredit bagi nelayan kecil, dengan alasan mereka tidak mempunyai pendapatan yang jelas dan pasti sehingga diperkirakan akan mengalami kesulitan dalam pengembalian kredit.

Perubahan penting penyaluran kredit untuk subsektor perikanan tangkap terjadi ketika banyak dibentuk organisasi sosial ekonomi di kalangan masyarakat, termasuk nelayan. Organisasi ini bertujuan melakukan perbaikan ekonomi, di antaranya melalui gerakan semacam koperasi. Embrio koperasi nelayan pertama kali didirikan di Tegal, Jawa Tengah, pada 1913 dalam rangka “perlawanan” masyarakat nelayan menghadapi cengkleraman pelepas uang dan rentenir. Sampai 1919, telah banyak didirikan organisasi sosial ekonomi nelayan (sebagai embrio koperasi) di berbagai tempat. Mereka secara berkelompok menghadapi permasalahan ekonomi yang sama, terutama masalah permodalan dan pemasaran ikan. Dalam hal permodalan, organisasi menjalin kontrak kredit dengan bank, sedangkan dalam bidang pemasaran ikan, organisasi menumbuhkan perdagangan bebas melalui pelelangan ikan. Awalnya bank ragu-ragu memberikan kredit kepada organisasi nelayan ini, tetapi dengan jaminan yang diberikan oleh seorang kontroluur Tegal bernama F.W der Rijck van der Gracht maka bank akhirnya bersedia menyalurkan kredit sebesar f 5.000 untuk usaha penangkapan ikan melalui organisasi yang dibentuk nelayan. Organisasi ini pula yang bertanggung jawab melakukan penarikan kredit dari nelayan dan melakukan pembayaran ke bank. Pola kerja organisasi dalam meningkatkan modal dan pemasaran ikan adalah nelayan yang mendapatkan kredit berkewajiban menjual ikan hasil tangkapannya melalui tempat pelelangan ikan yang dikelola organisasi. Dari hasil penjualan melalui lelang, nelayan berkewajiban mengangsur utangnya kepada organisasi. Dari angsuran inilah organisasi membayar utangnya kepada bank. Tidak ada batasan waktu bagi nelayan untuk melunasi utang. Mereka hanya diwajibkan mengangsur 10% dari hasil penjualan ikan dan 5% untuk jasa sampai utangnya lunas (Dort dalam Masyhuri, 2005). Dalam jangka waktu 17 bulan, organisasi tersebut telah mampu melunasi kreditnya kepada

bank dan mendapatkan keuntungan sebanyak f 10.000 (Visser dalam Masyhuri, 2005). Sejak itu, bank memperluas pemberian kreditnya kepada organisasi sosial ekonomi nelayan di berbagai tempat. Meskipun demikian, kredit yang diberikan bank tersebut tetap belum mampu menggeser dominasi kredit yang diberikan para pelepas uang dan rentenir.

Untuk mempertahankan dominasinya terhadap nelayan, pelepas uang dan rentenir banyak membentuk tempat pelelangan ikan sendiri. Sampai tahun 1930-an, tempat pelelangan ikan yang dikelola oleh perorangan ini banyak beroperasi di sepanjang pantai utara Jawa. Sebagaimana pelelangan yang dikelola oleh organisasi nelayan, pelelangan ikan yang dikelola oleh perorangan ini juga memberikan kredit uang kepada para nelayan sebagai sarana mengikatnya untuk menjual ikan hasil tangkapannya di pelelangan miliknya. Di lain pihak, kredit dari bank yang disalurkan kepada organisasi nelayan lebih kecil dibandingkan kredit yang diberikan para bakul dan pedagang ikan serta pelepas uang di tempat pelelangan. Kecilnya kredit yang diberikan kepada para nelayan tersebut belum mampu mendorong perkembangan modernisasi usaha penangkapan ikan. Bahkan ada kecenderungan kredit yang diberikan pemerintah kepada subsektor perikanan tangkap cenderung menurun dari tahun ke tahun dibandingkan kredit yang disalurkan untuk sektor pertanian pada umumnya (Masyhuri, 1998).

Kebijakan Pemerintah Indonesia Sejak Pelita I

Strategi kebijakan Pemerintah Indonesia sejak Pelita I dirancang untuk meningkatkan produksi perikanan melalui pengembangan sektor penangkapan dan manajemen pemasarannya. Di bidang pembiayaan, setidaknya semenjak awal tahun 1970-an, berbagai program kredit telah diintroduksikan pemerintah guna pengembangan sektor pertanian, usaha kecil, dan perikanan.

Pemerintah mulai memperkenalkan Kredit Investasi Kecil (KIK) dan Kredit Modal Kerja Permanen (KMKP) pada 1973. Setelah itu, berbagai program penyaluran kredit diluncurkan lagi, seperti Kredit Mini, Kredit Candak Kulak (KCK), Kredit Midi, Kredit Pencetakan Sawah, Kredit Bimas, dan sebagainya. Selain disalurkan melalui bank-bank komersial, kredit tersebut juga disalurkan melalui Bank Perkreditan Rakyat (BPR). Kredit yang diperuntukkan bagi pengembangan subsektor perikanan tangkap diberikan untuk membeli perahu dan atau peralatan lainnya yang disalurkan melalui Koperasi Unit Desa (KUD) Mina. Pada 1979 dilaksanakan paket kredit perdesaan, termasuk perdesaan nelayan yang dibiayai oleh International Bank for Reconstruction and Development (IBRD). Selanjutnya, pada 1980 kredit Bimas diperkenalkan untuk nelayan, tetapi pengembalian kredit Bimas dinilai telah gagal total. Banyak nelayan yang tidak mampu mengembalikan pinjaman yang diberikan melalui program Bimas. Setelah nelayan dianggap gagal dalam pengembalian kredit Bimas, tidak pernah ada lagi kebijakan pemberian kredit dari pemerintah kepada nelayan penangkap ikan. Tidak pernah ada penjelasan resmi mengenai penghentian pemberian kredit untuk subsektor perikanan tangkap, tetapi pandangan bahwa nelayan kurang mampu mengembalikan kredit yang diterima tampaknya merupakan salah satu alasan utama. Lembaga keuangan formal dan Bank Sentral tidak memiliki kemauan dan “keberanian” untuk menyalurkan kredit kepada subsektor perikanan tangkap. Hal ini terlihat dari pernyataan salah seorang Deputy Gubernur Bank Indonesia (Kompas, 8 Februari 2011) yang menyatakan bahwa “perikanan masih menjadi sektor yang menakutkan bagi perbankan”.

Kebijakan pemerintah yang diterapkan sesudah itu untuk mengembangkan usaha rakyat subsektor perikanan tangkap bertumpu pada dua jenis kebijakan, yakni modernisasi alat tangkap

melalui paket-paket bantuan dan kebijakan pengaturan melalui Peraturan Pemerintah dan Peraturan Menteri (Sawit, 1988). Berbagai bentuk paket bantuan dilakukan melalui supervisi Dinas Perikanan daerah, di antaranya paket bantuan mesin tempel, jaring, dan alat tangkap lain yang diberikan secara parsial. Kasus di Tuban memperlihatkan (Masyhuri dan Mochammad Nadjib, 2000), bahwa Dinas Perikanan setempat memberikan kredit peralatan tangkap kepada nelayan melalui kelompok. Angsuran dilakukan setiap bulan setelah dimusyawarahkan antara Dinas Perikanan dengan penerima kredit yang diwakili oleh kelompok nelayan. Hasil dari pengembalian angsuran tersebut kemudian digulirkan lagi kepada individu nelayan lain dalam satu organisasi kelompok yang sama. Dengan demikian, bantuan kredit yang disediakan pemerintah belum tentu sesuai dengan kebutuhan yang diharapkan nelayan. Selain paket bantuan secara parsial, sejak 2011 hingga 2014 Pemerintah mencanangkan paket bantuan lengkap bagi nelayan berupa 1.000 buah kapal berbobot 30 Gross Ton (GT) dengan harga sekitar Rp1,5 miliar setiap paket. Tujuannya adalah untuk meningkatkan produktivitas subsektor kelautan dan perikanan. Meskipun demikian, pencapaian program ini masih belum menunjukkan hasil yang menggembirakan. Pergantian Menteri Kelautan dan Perikanan pada 2011 menyebabkan nasib program ini tidak jelas. Pengalaman yang pernah terjadi menunjukkan paket pembiayaan dalam bentuk program bantuan seperangkat kapal nelayan harus dilakukan secara hati-hati. Program yang diperkenalkan tersebut dapat menimbulkan potensi mempertajam dua kutub corak ekonomi dualisme pada subsektor penangkapan ikan karena sektor penangkapan ikan skala besar akan lebih berkembang dibandingkan usaha penangkapan ikan rakyat berskala kecil.

Kebijakan Pemerintah dalam memberikan paket bantuan secara parsial mengakibatkan kredit nelayan dari sektor perbankan

untuk usaha penangkapan ikan menjadi sangat terbatas. Nelayan dapat dikatakan tidak memiliki akses terhadap lembaga perbankan. Rangkaian penelitian yang telah dilakukan oleh Pusat Penelitian Ekonomi LIPI¹ di berbagai komunitas nelayan memunculkan pandangan bahwa nelayan menganggap dirinya diperlakukan sebagai “anak tiri” dibandingkan dengan kelompok petani yang lebih banyak menerima skim kredit pemerintah. Meskipun demikian, berbagai program sosial banyak pula diberikan kepada keluarga nelayan. Program Jaring Pengaman Sosial (JPS) yang didesain oleh Bappenas sebagai respons atas krisis ekonomi 1997, memasukkan nelayan dalam salah satu kelompok yang menjadi target group. Selain program JPS, dikenal pula Bantuan Langsung Tunai (BLT), di samping Bantuan Raskin. Bantuan tersebut bersifat hadiah atau dapat dikatakan *charity* dan kurang memberi spirit bagi peningkatan kewirausahaan nelayan.

Berbagai program bantuan lain yang ditujukan kepada masyarakat nelayan, di antaranya program Pemberdayaan Daerah dalam Mengatasi Dampak Krisis Ekonomi (PDM-DKE), program Pemberdayaan Ekonomi Masyarakat Pesisir (PEMP) yang diselenggarakan oleh Kementerian Kelautan dan Perikanan (KKP), program Pengembangan Kecamatan serta program yang didesain Badan Koordinasi Keluarga Berencana Nasional (BKKBN) untuk pengembangan usaha kecil di level rumah tangga nelayan (Elfindri dan Alfian Zein, 2001). Mulai 2011, Direktorat Jenderal Perikanan Tangkap meluncurkan beberapa program pemberdayaan masyarakat nelayan, di antaranya Pembangunan Usaha Mina Perdesaan (PUMP). Program ini diluncurkan dalam rangka penanggulangan

¹ Lihat di antaranya rangkaian penelitian tentang *Strategi Pengembangan Desa Nelayan Tertinggal* (1998–2001) dan rangkaian penelitian tentang *Pengembangan Potensi Ekonomi Perikanan Tangkap* (2007–2008) yang keduanya dilakukan oleh tim peneliti Pusat Penelitian Ekonomi-LIPI.

kemiskinan dan penciptaan lapangan kerja di perdesaan. PUMP merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat (PNPM) Mandiri yang difokuskan di kabupaten/kota yang memiliki potensi kelautan dan perikanan.

Uraian di atas menunjukkan kurangnya peran perbankan konvensional dalam pembangunan subsektor perikanan tangkap. Pertanyaan menarik yang muncul atas kurangnya peran lembaga perbankan konvensional adalah, mungkinkah sistem perbankan yang secara operasional berbasis bagi hasil dapat dikembangkan sebagai model bank untuk perkreditan nelayan? Kalau sistem perbankan yang berlaku selama ini menerapkan basis bunga tetap (*fixed interest*) maka sejak lahirnya kebijakan pendirian Bank Muamalat Indonesia pada 1992 serta Undang-Undang No. 7 Tahun 1992 tentang kebijakan untuk menerapkan sistem perbankan Islam di Indonesia, telah berkembang perbankan syariah yang berbasis sistem bagi hasil (Kara, 2005). Beberapa hal yang memungkinkan pembiayaan dengan prinsip bagi hasil lebih cocok untuk sektor perikanan tangkap di antaranya karakteristik pembiayaan ini relatif sesuai dengan tradisi bagi hasil pada usaha perikanan tangkap. Prinsip pembiayaan syariah yang berbasis bagi hasil antara lain didasarkan pada prinsip syirkah (kemitraan usaha) atas dasar *profit and loss sharing*. Sistem bagi hasil yang melembaga dalam kehidupan masyarakat nelayan juga mirip dengan prinsip syirkah (kemitraan usaha) berdasarkan sistem profit and loss sharing (Masyhuri, 2009). Dalam sistem syirkah atau profit and loss sharing, peminjam dan pemilik modal secara bersama-sama akan bertanggung jawab atas jalannya usaha. Dengan demikian, faktor kepercayaan merupakan landasan dalam menentukan persetujuan pembiayaan dan menghitung margin keuntungan serta bagi hasil yang menyertai pembiayaan tersebut. Faktor pembinaan atau pendampingan telah tercakup di dalam sistem ini sehingga memungkinkan risiko usaha

dapat diminimalisasi. Melalui praktik usaha seperti ini, sektor riil kemungkinan dapat tumbuh dan berkembang menjadi lebih besar. Pola pembiayaan seperti ini sudah dipraktikkan secara luas oleh nelayan Indonesia. Sebaliknya, sistem pengupahan nyaris tidak dikenal dalam praktik usaha rakyat perikanan tangkap.

Dalam sistem perbankan konvensional, kredit yang diberikan selalu berbasis pada bunga tetap (*fixed interest*). Apa pun bentuk skim kredit yang diluncurkan, sistem bunga merupakan sistem yang diterapkan untuk memperoleh keuntungan, tanpa memperhitungkan faktor kegagalan usaha yang terjadi. Akibat penerapan sistem bunga tetap, konsekuensi risiko kegagalan usaha hanya dibebankan kepada peminjam. Pemberi pinjaman akan tetap mendapatkan keuntungan dari bunga bank (*rente*) yang telah ditentukan sebelumnya. Selain itu, pengembalian kredit dan bunga bank sering kali dilakukan secara berkala setiap bulan. Pola yang diterapkan oleh perbankan konvensional ini tampaknya kurang sesuai dengan karakteristik usaha tradisional sektor perikanan tangkap. Ketidaksiesuaian dengan pola perbankan konvensional adalah pola pendapatan nelayan serba tidak teratur dan tidak pasti, sangat bertolak belakang dengan sistem perbankan konvensional yang menerapkan basis bunga tetap (*fixed interest*) dan keteraturan angsuran. Tradisi pemerataan risiko yang telah mengakar dengan kuat dalam kehidupan nelayan melalui sistem bagi hasil, sangat bertolak belakang dengan sistem bunga tetap yang tidak memperhitungkan faktor kegagalan usaha.

Dalam konteks perbankan yang menerapkan prinsip bagi hasil, secara teori ada tiga hal yang menjadi ciri khas yang relatif cocok dan sesuai dengan tradisi nelayan. Tiga hal yang menjadi ciri khas perbankan tersebut adalah

- a) Bebas bunga;
- b) Prinsip berbagi hasil dan berbagi risiko;

- c) Perhitungan bagi hasil dilakukan pada saat transaksi berakhir. Hal ini berarti, pembagian hasil dilakukan setelah ada keuntungan atau kerugian riil, bukan berdasar patokan di depan yang mengestimasi bahwa keuntungan usaha yang diperoleh akan lebih besar dari bunga kredit yang ditetapkan.

Dengan demikian, sistem perbankan yang berprinsip bagi hasil secara konseptual lebih dekat dengan karakter masyarakat nelayan. Oleh karena itu, sistem pembiayaan tersebut sangat mungkin diterapkan sebagai alternatif pilihan.

HUBUNGAN PATRON-KLIEN SEBAGAI SUMBER PEMBIAYAAN NELAYAN

Di kalangan masyarakat nelayan, patron-klien merupakan tata hubungan yang memungkinkan terwujudnya institusi jaminan sosial ekonomi. Secara ekonomi, hubungan patron-klien menampakkan kecenderungan yang bersifat eksploitatif karena patron lebih banyak menguasai sumber daya sehingga mampu memaksimalkan keuntungan. Meskipun demikian, di kalangan masyarakat nelayan eksploitasi yang terjadi cenderung dianggap lebih baik karena mereka tidak memiliki alternatif lain dalam menghadapi permasalahan ekonomi. Akses nelayan terhadap institusi pembiayaan formal cenderung sangat terbatas. Mata pencaharian nelayan yang spekulatif dan hasil yang tidak pasti menyebabkan sektor perbankan kurang berminat menyalurkan kredit untuk masyarakat nelayan.

Menurut Legg (1983), tata hubungan patron-klien umumnya berkenaan dengan (1) hubungan di antara pelaku yang menguasai sumber daya tidak sama; (2) hubungan bersifat khusus (*particularistic*), yaitu hubungan pribadi yang mengandung keakraban (*affectivity*); (3) hubungan yang didasarkan pada asas saling menguntungkan, saling memberi, dan saling menerima. Tata hubungan

seperti ini yang cenderung terjadi pada masyarakat nelayan, sebagai akibat pendapatan yang tidak pernah teratur. Pendapatan yang tidak pernah teratur memengaruhi fenomena sosial pada masyarakat nelayan yang sangat dominan. Salah satunya adalah hubungan sosial terjalin atas dasar utang piutang untuk memenuhi kebutuhan di saat menghadapi krisis.

Hasil penelitian Mubyarto dkk. (1984), menunjukkan bahwa pola hubungan patron-klien telah menciptakan terjadinya kemiskinan pada masyarakat nelayan. Struktur patron yang disebut toke dan pemborong sangat mendominasi sumber ekonomi nelayan yang menjadi klien dalam komunitas nelayan Jepara. Hal yang relatif sama terjadi di daerah penelitian Pasongsongan. Di daerah ini, sumber permodalan yang dimiliki oleh pengepul ikan dan ketergantungan nelayan kepada pengepul untuk mendapatkan modal investasi dan modal operasional telah “mewajibkan” nelayan menjual hasil tangkapannya kepada pengepul. Hubungan patron-klien yang terjadi di Pasongsongan adalah pengepul selaku patron berkewajiban menyediakan dana untuk kebutuhan sebagian modal produksi, modal operasional, dan saat nelayan mengalami paceklik. Kewajiban nelayan selaku klien adalah menjual hasil tangkapan kepada pengepul yang menjadi patron dengan harga yang relatif tidak elastis dan masih harus dipotong untuk angsuran pinjaman.

Mengamati struktur sosial masyarakat nelayan di Pasongsongan, secara umum tampak ada dua kelompok besar yang saling bersindikasi dan saling membutuhkan. Pertama, kelompok produsen yang meliputi para nelayan yang menangkap ikan di laut. Kedua, kelompok pemasaran yang dikenal dengan istilah pedagang pengepul, yaitu pedagang yang membeli ikan dari nelayan dan selanjutnya menjual kepada pedagang lain di luar daerah atau langsung ke pasar. Struktur kelompok di Pasongsongan meliputi nelayan yang memiliki alat produksi berupa perahu dan peralatan penangkap

ikan atau lebih dikenal dengan istilah *orenga* (di Jawa lebih dikenal dengan istilah juragan darat). Selain itu, ada *pandhiga*, yaitu kelompok nelayan yang bekerja kepada pemilik perahu sebagai buruh atau istilah umumnya anak buah kapal (ABK). Di antara para buruh nelayan ini, ada seorang yang ditunjuk oleh pemilik perahu sebagai pemimpin penangkapan ikan di laut yang disebut dengan istilah juru mudi (sebagian menyebut dengan istilah juragan) atau masyarakat umum menyebutnya dengan istilah *nakhoda*.

Peran pemilik perahu sangat penting sebagai penyedia dana untuk modal operasional perahu melaut, atau sebagai tempat awak kapal meminjam saat membutuhkan. Meskipun demikian, bila kebutuhan dana cukup besar atau di luar kemampuan pemilik perahu, pemilik perahu akan mencari alternatif untuk meminjam kepada saudara, pedagang perbekalan, atau bisa juga kepada pengepul ikan. Bahkan, dalam kasus di Pasongsongan, baik modal operasional maupun modal produksi diperoleh dari hasil pinjaman kepada pengepul. Pinjaman modal produksi tidak hanya untuk membeli sebagian peralatan tangkap yang rusak, tetapi juga untuk membiayai seseorang membeli perahu beserta peralatannya. Pola pembiayaan ini biasanya diberikan kepada seorang juragan (*nakhoda*) yang sudah dikenal latar belakang kehidupannya dan dianggap ahli karena sering mendapat hasil tangkapan banyak. Pola ini menjadi salah satu sarana terjadinya mobilitas sosial vertikal dari seorang juragan (*nakhoda*) yang selanjutnya dapat meningkat menjadi *orenga* (pemilik alat produksi). Kewajiban yang harus dipenuhi kepada pengepul yang telah membiayai dengan seperangkat alat tangkap adalah menjual hasil tangkapan kepada pengepul, dan dari hasil penjualan tersebut dipotong sebesar 10% sebagai angsuran, sampai pinjaman itu lunas. Setelah lunas, perahu beserta peralatan tersebut berhak dimiliki.

Ketergantungan pemilik perahu kepada para pengepul, pedagang, atau tengkulak ikan terjadi karena ada fenomena sosial hubungan patron klien yang terjalin atas dasar utang piutang untuk memenuhi kebutuhan di saat kritis. Fenomena sosial masyarakat nelayan ini dipengaruhi oleh pola pendapatan yang tidak pernah teratur. Pada satu saat nelayan sama sekali tidak mendapatkan hasil tangkapan. Akibatnya, mereka mengalami kekurangan sehingga terpaksa mencari pinjaman untuk memenuhi kebutuhan sehari-hari. Ketika hasil tangkapan banyak, mereka merasa bahwa mencari uang cukup mudah sehingga cenderung boros, di samping harus membayar utang berbunga tinggi. Dalam tata hubungan semacam ini, peran pengepul, tengkulak, dan pedagang ikan sangat penting karena mereka merupakan bagian dari dinamika sosial budaya masyarakat setempat. Sebaliknya, lembaga ekonomi formal sering kali merupakan bagian eksternal dan tidak mengakar pada kultur masyarakat lokal. Keberadaannya sering kali diperkenalkan oleh kekuatan dari luar. Selain itu, aktivitas serta pengelolaannya rata-rata berbeda dengan tradisi serta budaya yang telah berlaku dalam komunitas nelayan. Jika lembaga formal tersebut dapat mengakar dengan pola kerja dan pengelolaan yang sejalan dengan budaya masyarakat nelayan maka keberadaannya akan lebih mudah diterima sebagai bagian dari komunitas.

KEMISKINAN DAN KREDIT NELAYAN

Berbagai kajian tentang masyarakat nelayan di Indonesia dewasa ini menyimpulkan bahwa masalah kemiskinan nelayan umumnya dapat dilihat dari sudut pandang alamiah, kultural, dan struktural.

Kemiskinan alamiah timbul sebagai akibat kelangkaan sumber daya atau tingkat perkembangan teknologi yang sangat rendah. Termasuk di dalamnya adalah kemiskinan akibat jumlah penduduk

yang meningkat pesat, sedangkan sumber daya relatif tetap (Harahap, 1997). Kasus yang sering dijadikan acuan untuk menjelaskan fenomena tersebut adalah hubungan antara ekosistem mangrove dan terumbu karang yang rusak dengan tingkat pendapatan nelayan.

Pandangan kultural melihat kemiskinan dari segi budaya. Masyarakat dianggap miskin karena budaya mereka tidak mendukungnya keluar dari masalah kemiskinan. Oscar Lewis (1993) melukiskan bahwa pengikut kebudayaan kemiskinan memiliki sikap apatis, malas, konsumtif, dan tidak mampu merencanakan masa depan yang menyebabkan masyarakat itu menjadi miskin. Prasangka semacam itulah yang sampai saat ini banyak dituduhkan kepada komunitas nelayan. Yang menjadi pertanyaan di sini adalah benarkah kemiskinan masyarakat nelayan disebabkan oleh sikap apatis, malas, dan konsumtif sehingga tidak mampu merencanakan masa depannya? Ataukah struktur sosial ekonomi yang menyebabkannya miskin? Kalau tingkat kemalasan dilihat dari jumlah waktu kerja maka White (1996) dalam studinya telah menghitung jumlah hari dan jam pekerjaan petani di perdesaan Jawa. Petani bekerja sepanjang musim penghujan selama 180 hari. Tercatat hanya 22% dari waktu kerja riil atau 10% dari potensi waktu kerjanya dipergunakan untuk bekerja di sawah. Selebihnya mereka bekerja serabutan atau bahkan menganggur. Rendahnya pemanfaatan waktu kerja di sawah ini antara lain disebabkan oleh jumlah tenaga kerja petani yang melimpah dan pekerjaan yang tersedia terbatas. Berbeda dengan petani, nelayan bekerja sepanjang hari dan jam kerja. Puslitbang Ekonomi dan Pembangunan-LIPI (1999) telah menghitung waktu rata-rata nelayan melaut dalam setahun sebanyak 200 hari, yaitu seluruh hari yang memungkinkannya dapat melaut. Pada saat melaut, nelayan memanfaatkan waktu secara optimal untuk bekerja. Sebaliknya, nelayan biasanya tidak melaut saat terang bulan atau cuaca benar-benar sangat buruk.

Apabila sedang tidak melaut, umumnya nelayan memanfaatkan waktu untuk memperbaiki peralatan yang rusak seperti jaring, mesin, atau perahu.

Masyhuri (1999) dalam artikel berjudul *Ekonomi Nelayan dan Kemiskinan Struktural* menyimpulkan bahwa kemiskinan nelayan lebih disebabkan oleh struktur ekonomi nelayan dan bukan pada sumber daya yang terbatas. Kemiskinan pada masyarakat nelayan terjadi karena dominasi pemanfaatan laut oleh sekelompok kecil pemodal kuat, penguasaan pasar oleh pedagang, dan terbatasnya kredit perbankan bagi nelayan. Perbankan cenderung ragu-ragu menyalurkan kredit pembiayaan kepada nelayan. Penghasilan nelayan yang fluktuatif, tidak pasti, dan pola kerja yang cenderung spekulatif serta berisiko tinggi merupakan alasan perbankan “tidak berani” memberikan kredit pembiayaan untuk nelayan. Padahal, tidak dapat dibantah bahwa penangkapan ikan merupakan usaha yang padat modal. Untuk pengadaan satu unit perahu kotekan lengkap berukuran antara 10 sampai 15 GT dengan jaring purse seine untuk penangkapan ikan pelagis diperlukan dana sekitar Rp500 juta. Demikian pula biaya operasional yang harus dikeluarkan setiap kali melakukan penangkapan ikan. Untuk keperluan bahan bakar setidaknya harus dikeluarkan biaya Rp1 juta. Belum lagi kebutuhan makan untuk pandhiga yang setiap perahu berjumlah sekitar 15 orang. Tanpa bantuan modal dari pemerintah atau institusi perbankan, nelayan akan mengalami kesulitan menyediakan sarana penangkapan ikan. Pertanyaannya adalah selama ini dari mana nelayan memperoleh pembiayaan untuk memenuhi kebutuhan menyediakan sarana penangkapan ikan? Kredit yang selama ini dinikmati oleh nelayan Pasongsongan adalah kredit informal yang berasal dari pengepul ikan atau hasil menyisihkan sebagian dari penghasilan nelayan. Kredit tersebut jauh lebih dominan dinikmati nelayan dibandingkan kredit formal dari lembaga perbankan, meskipun

untuk itu dibutuhkan biaya relatif tinggi. Karena perbankan tidak pernah melakukan ekspansi pembiayaan kepada nelayan maka kemungkinan kecil nelayan memiliki kesempatan untuk melakukan alih teknologi. Investasi yang terjadi terutama dilakukan oleh para nelayan kaya, khususnya pemilik sarana produksi (orenga) yang telah berhasil. Akumulasi modal oleh kelompok orenga ini dilakukan lantaran posisinya strategis dalam organisasi penangkapan ikan dan telah berproses cukup jauh. Dengan demikian, secara individual mereka mampu melakukan investasi dan alih teknologi di subsektor penangkapan ikan. Akibatnya, demikian kemiskinan akan tetap berkuat di sekitar nelayan kecil. Sulit bagi kelompok nelayan kecil untuk melakukan mobilitas sosial vertikal karena rendahnya teknologi.

DAFTAR PUSTAKA

- Acheson, J.M. 1981. "Anthropology of Fishing". *Annual Review of Anthropology*, 10: 275–316. San Diego.
- Bannet, J.W. 1978. *The Ecological Transition: Cultural and Human Adaptation*. New York: Pergamnon Press. Inc.
- Departemen Kelautan dan Perikanan. 2001. *Pesisir dan Laut Indonesia*. Jakarta: Departemen Kelautan dan Perikanan.
- Dinas Kelautan dan Perikanan Kabupaten Sumenep. 2010. *Statistik Produksi Hasil Perikanan Tahun 2010 Kabupaten Sumenep*. Sumenep: Dinas Kelautan dan Perikanan.
- Direktorat Kredit, BPR dan UMKM Bank Indonesia. 2008. *Pola Pembiayaan Usaha Penangkapan Ikan Pelagis dengan Alat Tangkap Gillnet*. Jakarta: Bank Indonesia.
- Elfindri dan Alfian Zein. 2001. "Kredit untuk Nelayan dan Perbaikan Manajemen". *Jurnal Ekonomi dan Pembangunan*. IX(2): 73–96. Jakarta.
- Harahap, R. Hamdani. 1997. "Nelayan dan Kemiskinan: Kasus Nelayan Pantai Timur Sumatera Utara". Makalah disampaikan dalam *Widyakarya Nasional Antropologi dan Pembangunan*. Diselenggarakan oleh Direktorat Sejarah dan Nilai Tradisional Direktorat Jenderal Kebudayaan Depdikbud. Jakarta: 26–28 Agustus 1997.

- Imron, Masyhuri. 1997. "Peran 'Bos' dan Dampak Sosial Ekonomi Nelayan Rinca", *Masyarakat Indonesia*. XXIII(2):1 69–184. Jakarta.
- Kara, Muslimin H. 2005. *Bank Syariah di Indonesia. Analisis Kebijakan Pemerintah Indonesia terhadap Perbankan Syariah*. Yogyakarta: UII Press.
- Kompas. 2011. *Mengembalikan Keberpihakan Perbankan*. Kompas, 8 Februari 2011.
- Legg, Keith R. 1983. *Tuan Hamba dan Politisi*. Jakarta: Sinar Harapan dan Lembaga Studi Pembangunan.
- Lewis, Oscar. 1993. "Kebudayaan Kemiskinan". Dalam Parsudi Suparlan (Penyunting) *Kemiskinan di Perkotaan*. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.
- Masyhuri. 1996. *Menyisir Pantai Utara, Usaha dan Perekonomian Nelayan di Jawa dan Madura 1850–1942*. Yogyakarta: Yayasan Pustaka Nusatama dan KITLV Jakarta.
- _____. 2005. "Kredit Rakyat Sektor Perikanan". *Jurnal Sejarah*, 12 (2005). Jakarta.
- _____. 2009. "Pembiayaan Syariah dan Pengembangan Sektor Perikanan". Dalam Mahmud Thoha (Ed.) *Efektivitas Model Pembiayaan Syariah dalam Mengembangkan Sektor Pertanian*. Jakarta: Pusat Penelitian Ekonomi-LIPI.
- Masyhuri dan Mochammad Nadjib. 2000. *Pemberdayaan Nelayan Tertinggal: Sebuah Uji Model Penanganan Kemiskinan*. Jakarta: Puslitbang Ekonomi dan Pembangunan-LIPI.
- Mubyarto dkk. 1984. *Nelayan dan Kemiskinan: Studi Ekonomi Antropologi di Dua Desa Pantai*. Jakarta: Rajawali.
- Puslitbang Ekonomi dan Pembangunan LIPI. 1999. *Pemberdayaan Nelayan Tertinggal dalam Menghadapi Krisis Ekonomi: Telaahan terhadap Sebuah Pendekatan*. Jakarta: PEP-LIPI.
- Sawit, M. Husein. 1988. "Nelayan Tradisional Pantai Utara Jawa: Dilema Milik Bersama". *Masyarakat Indonesia*. XV(15): 67–87, 1988. Jakarta.
- White, Benjamin. 1976. "Population, Involution and Employment in Rural Java". *Development and Change*, 7(3): 267–290. The Hague.

POTENSI PERIKANAN DAN PENTINGNYA PEMBIAYAAN USAHA PERIKANAN TANGKAP: KASUS PASONGSONGAN, SUMENEP

Achsanah Hidayatina

PENGANTAR

Potensi sumber daya perikanan merupakan aset yang besar bagi pertumbuhan ekonomi. Berdasarkan data Food and Agriculture Organization (FAO) 2009, Indonesia menempati peringkat keempat terbesar di dunia sebagai produsen perikanan tangkap dan budi daya.

Selain sebagai negara kepulauan terbesar di dunia, Indonesia juga merupakan sebagai salah satu produsen ikan laut terbesar. Potensi lestari sumber daya perikanan laut Indonesia diperkirakan mencapai 6,5 juta ton/tahun, dan pada 2010 produksinya mencapai 5,06 juta ton/tahun (Kementerian Kelautan dan Perikanan, 2011). Bila dimanfaatkan secara optimal, potensi sumber daya perikanan tersebut dapat menjadi penggerak utama perekonomian nasional yang diharapkan dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Meskipun demikian, masih terdapat cukup banyak nelayan yang belum mampu mengoptimalkan hasil tangkapannya sehingga tingkat pendapatan tidak meningkat dan masih hidup di bawah garis kemiskinan. Nelayan buruh (ABK) merupakan kelompok masyarakat nelayan yang paling banyak dijumpai dalam kehidupan sosial ekonomi masyarakat pesisir. Kemiskinan dan derajat kesejahteraan

sosial yang rendah menimpa sebagian besar dari mereka. Kondisi mereka relatif tertinggal, baik secara ekonomi maupun sosial, dibandingkan kelompok nelayan lain. Hal ini ditandai dengan beberapa ciri yang menunjukkan keterbelakangan ekonomi mereka, di antaranya tidak memiliki modal atau peralatan yang memadai untuk usaha produktif. Umumnya mereka bekerja sebagai buruh/ anak buah kapal (ABK) dengan penghasilan yang minim.

Lebih lanjut buku ini akan memaparkan kondisi dan potensi hasil perikanan tangkap yang dimiliki masyarakat Pasongsongan dan pentingnya pembiayaan usaha perikanan tangkap di daerah itu. Adanya pembiayaan yang murah kepada kelompok pemilik kapal (juragan) diharapkan dapat memodernkan peralatan tangkap sehingga meningkatkan hasil tangkapan. Hasil yang lebih baik akan berimbas pada bagi hasil antara pemilik kapal dengan anak buah kapal sehingga kesejahteraan nelayan pun meningkat.

POTENSI PERIKANAN TANGKAP DAN MASALAH SOSIAL EKONOMI

Pasongsongan secara administrasi terletak di Kabupaten Sumenep. Kabupaten Sumenep memiliki potensi besar dalam subsektor perikanan, baik perikanan laut, air payau, air tawar, maupun perikanan tambak.

Berdasarkan data Badan Pusat Statistik 2010, nilai produksi perikanan tangkap yang berasal dari laut mencapai 43.385 ton dengan total nilai mencapai sekitar Rp453,9 miliar. Melihat berbagai potensi kelautan yang ada, masyarakat Sumenep, khususnya yang tinggal di pesisir, menjadikan sektor perikanan sebagai mata pencaharian yang penting untuk meningkatkan taraf hidup. Namun, data Dinas Kelautan dan Perikanan setempat menunjukkan bahwa produksi perikanan tangkap cenderung menurun setiap

tahun. Pada 2007 produksi perikanan mencapai 50.739,6 ton dan turun menjadi 43.385,61 ton pada 2010 atau menurun sebesar 14,5%. Ikan hasil tangkapan sebagai penyangga kehidupan semakin sulit diperoleh. Hal ini terjadi akibat krisis sumber daya perikanan dan kondisi laut yang sudah mengalami tangkap lebih (*overfishing*). Kelangkaan juga bisa terjadi karena daya dukung lingkungan perairan sudah menurun akibat kerusakan ekosistem laut.

Tabel 2.1 Perkembangan Produksi Perikanan Kabupaten Sumenep 2007–2010 (Ton)

No.	Produksi	Tahun		
		2007	2009	2010
1.	Perikanan Tangkap	50.739,60	44.900,20	43.385,61
2.	Perikanan Payau	826,00	1.003,70	813,20
3.	Perikanan Tawar	65,30	71,83	148,61
4.	Perairan Umum	161,20	177,32	16,20
Total		51.792,10	46.153,05	44.363,62

Sumber: Dinas Kelautan dan Perikanan Sumenep, 2010

Secara umum, total produksi perikanan tangkap di Kabupaten Sumenep masih lebih dominan dibandingkan produksi perikanan budi daya. Agar lebih jelas lihat Tabel 2.1.

Produksi perikanan tangkap di Kabupaten Sumenep mengalami penurunan yang cukup berarti setiap tahun. Tingkat pendapatan nelayan juga cenderung menurun yang tercermin dari taraf hidup nelayan. Wilayah pesisir Kabupaten Sumenep memiliki banyak sumber daya manusia yang terlibat langsung di sektor perikanan dan kelautan. Mereka terkonsentrasi di 20 kecamatan. Beberapa kecamatan yang menonjol sektor perikanan dan kelautannya adalah Pasongsongan, Dungkek, dan Batangbatang.

Kecamatan Pasongsongan memiliki luas wilayah sekitar 119,02 km² atau 21,34% dari luas Kabupaten Sumenep. Batas wilayah Kecamatan Pasongsongan di sebelah utara adalah Laut Jawa, sebelah selatan berbatasan dengan Kecamatan Ganding dan Guluk, sebelah timur berbatasan dengan Kecamatan Ambunten, dan di sebelah barat berbatasan dengan Kabupaten Pamekasan. Total keseluruhan desa yang termasuk wilayah administrasi Kecamatan Pasongsongan adalah sepuluh desa dengan tiga desa di antaranya terletak di pesisir, yaitu Pasongsongan, Panaongan, dan Padangdangan.

Pasongsongan memiliki fasilitas pelabuhan, hanya dikategorikan sebagai Pelabuhan Pendaratan Ikan. Pelabuhan tersebut hanya mampu melayani operasional perahu dari wilayah perairan sekitar, baik yang berasal dari desa-desa penyangga seperti Ambunten dan Batangbatang maupun kepulauan sekitar, di antaranya Sapeken, Raas, dan Masalembu. Kapasitas pelabuhan hanya mampu untuk labuh perahu maksimal berukuran sekitar 15 GT, meskipun telah dilengkapi dengan fasilitas penahan gelombang (*break water*) dan kolam pelabuhan.

Fasilitas yang dimiliki pelabuhan Pasongsongan relatif minim. Pelabuhan ini hanya mampu melayani bongkar muat ikan dan perdagangan skala lokal tanpa melalui pelelangan ikan. Tempat Pelelangan Ikan (TPI) yang pembangunannya telah dimulai sejak 2003 masih belum selesai, bahkan bangunannya tampak semakin rusak. Tidak adanya tempat pelelangan menyebabkan transaksi penjualan ikan tidak bisa dilakukan melalui mekanisme pelelangan. Perkembangan terakhir menunjukkan ambruknya sebagian penahan gelombang (*break water*) di sisi timur dan sisi barat. Kondisi ini menyebabkan aktivitas nelayan cukup terganggu karena lintasan perahu terhalang oleh beton *break water*. Situasi ini membuat para nelayan kesulitan menambatkan perahunya, terutama ketika musim angin dan hujan. Ambruknya beton penahan gelombang

(break water) juga menimbulkan kekhawatiran akan terjadinya abrasi pantai yang dapat mengancam desa nelayan.

Kondisi Pasongsongan seperti di atas mengakibatkan kondisi kehidupan sosial ekonomi tidak begitu berkembang. Di sekitar pelabuhan hanya ditemukan satu unit perbankan konvensional. Jumlah bank yang sedikit merupakan salah satu indikator tidak berkembangnya ekonomi lokal. Koperasi nelayan memang telah berdiri di sekitar komunitas nelayan, tetapi anggotanya hanya 40 orang dan perputaran ekonomi kalah jauh dibandingkan pengepul dan pedagang ikan setempat.

KONDISI PEREKONOMIAN MASYARAKAT NELAYAN

Menurut Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2004 tentang Perikanan, masyarakat nelayan adalah masyarakat yang memiliki mata pencaharian sebagai penangkap ikan. Mereka melakukan aktivitas usaha dan mendapat penghasilan dari kegiatan mencari dan menangkap ikan. Karena bekerja sebagai penangkap ikan maka tingkat kesejahteraan sangat ditentukan oleh jumlah dan kualitas hasil tangkapan. Banyak sedikitnya hasil tangkapan mencerminkan besar kecilnya pendapatan yang diterima.

Nelayan Pasongsongan menganggap bahwa menjadi nelayan merupakan pilihan terakhir. Menjadi nelayan adalah pekerjaan turun temurun, bahkan ada yang menilai sebagai satu-satunya pilihan. Hal tersebut terjadi karena tingkat ketergantungan yang tinggi terhadap sumber daya perairan akibat tidak tersedia alternatif pekerjaan lain. Kondisi seperti ini juga mengakibatkan nelayan tradisional tidak bisa bersaing dengan nelayan berteknologi modern.

Teknologi Penangkapan Ikan

Nelayan Sumenep, khususnya Pasongsongan, masih menggunakan alat tangkap ikan sederhana. Metode dan taktik perburuan ikan pun masih mempergunakan tanda-tanda alam.

Teknologi penangkapan ikan pada dasarnya berkembang sebagai hasil dari hubungan yang akrab dalam kurun waktu yang panjang antara nelayan dan lingkungan sumber hidup mereka (Masyhuri,1993). Oleh karena itu, terjadinya perbedaan teknologi penangkapan antara daerah satu dengan daerah lain, tergantung situasi dan kondisi lingkungan alam serta faktor kebiasaan masyarakat. Di Pasongsongan, rata-rata nelayan menangkap ikan menggunakan alat tangkap purse seine karena jenis ikan yang menjadi sasaran adalah ikan permukaan (pelagis) yang hidupnya bergerombol, terutama ikan layang. Sebaliknya komunitas nelayan di kecamatan lain, khususnya Dungkek, memanfaatkan payang jurung atau jaring teri karena sasaran tangkap adalah ikan teri nasi. Oleh karena itu, penguasaan teknologi penangkapan ikan sangat berhubungan dengan penguasaan aset untuk kegiatan penangkapan ikan di laut. Dengan demikian, teknologi penangkapan merupakan sarana yang sangat penting dalam meningkatkan pendapatan nelayan. Aset yang sangat penting bagi nelayan terdiri atas perahu, mesin, dan alat tangkap/jaring yang dimiliki atau yang diusahakan nelayan dalam penangkapan ikan di laut. Berdasarkan kepemilikan aset penangkapan, ada keragaman antarkecamatan. Keragaman itu disebabkan oleh lingkungan alam, perairan serta adat kebiasaan masing-masing tempat, terutama jenis sasaran yang akan ditangkap.

Jumlah armada perikanan laut di Kabupaten Sumenep pada 2005 mencapai 17.247 kapal, terdiri atas perahu jukung tanpa mesin, perahu jukung bermesin, perahu/boat tanpa mesin, perahu/boat bermesin, dan kapal motor. Seiring dengan kondisi daerah

penangkapan yang cenderung *overfishing*, terjadi penurunan jumlah armada perikanan laut. Pada 2010 armada penangkapan menurun 49,5% menjadi 8.705 kapal. Dari total jumlah tersebut, 360 armada penangkapan ikan di antaranya terdapat di Kecamatan Pasongsongan, terdiri atas perahu/boat tanpa mesin 25 buah, perahu/boat mesin jumlah 256 buah, dan kapal motor 79 buah. Jumlah perahu dan kapal penangkap ikan di Sumenep secara lengkap dapat dilihat pada Tabel 2.2.

Tabel 2.2 Jumlah Perahu/Kapal Penangkap Ikan Menurut Jenisnya di Kabupaten Sumenep 2010

No.	Rincian	2007	2009	2010
1.	Perahu Jukung tanpa Mesin	1.122	1.164	1.159
2.	Perahu Jukung Mesin	3.387	100	100
3.	Perahu /Boat tanpa Mesin	3.065	1.230	1.200
4.	Perahu/Boat Mesin	9.673	6.132	6.167
5.	Kapal Motor	0	79	79
Total		17.247	8.705	8.705

Sumber: Dinas Kelautan dan Perikanan Sumenep, 2010

Adanya diversifikasi jenis ikan dengan segala sifatnya dan hidup di lingkungan perairan yang berbeda-beda, memunculkan pengetahuan tentang berbagai alat tangkap dan cara penangkapan yang berbeda-beda pula. Untuk jenis ikan pelagis kecil yang berkembang di Pasongsongan, nelayan mempergunakan alat tangkap purse seine. Akan tetapi, untuk jenis ikan demersal yang secara umum berkembang di pantai utara Jawa Timur, termasuk Madura, nelayan memanfaatkan alat tangkap dogol, gillnet, payang, dan bagan sebagai alat tangkap statis. Berikut adalah pemanfaatan berbagai alat tangkap ikan di berbagai daerah Sumenep.

Tabel 2.3 Jumlah Alat Penangkapan Ikan di Kabupaten Sumenep 2010

No.	Jenis Alat Penangkapan Ikan	Jumlah	Mayoritas Tersebar di Kecamatan
1.	Gillnet	1.401	Pragaan, Ambunten, Masalembu
2.	Payang	1.613	Talango, Bluto, Masalembu
3.	Dogol	422	Arjasa, Sapeken, Pasongsongan
4.	Purse seine	393	Pasongsongan, Batangbatang, Ambunten
5.	Jaring	1.689	Kalianget, Batuputih, Kangayan
6.	Pancing	17.344	Masalembu, Raas, Pragaan, Ambunten
7.	Bagan	1.148	Sapeken, Kalianget
8.	Lain-lain	4.873	Pasongsongan, Masalembu, Arjasa

Sumber: Dinas Kelautan dan Perikanan, 2010

Selain mempergunakan berbagai alat tangkap sesuai dengan jenis ikan yang diburu, untuk memaksimalkan hasil tangkapan nelayan juga menggunakan alat bantu yang disebut rumpon. Rumpon adalah alat pengumpul ikan yang bekerja dengan cara memanfaatkan sifat dan tingkah laku ikan sehingga memungkinkan ikan berkumpul, bernaung serta mencari makan. Biasanya rumpon dibuat menggunakan sebuah tali panjang dengan pelampung di satu ujung dan pemberat di ujung yang lain sehingga dapat berdiri tegak dalam air. Pada rumpon tersebut diikatkan dedaunan untuk tempat persembunyian ikan. Ikan berkumpul di rumpon karena salah satu bagiannya dibuat dari daun-daun yang mudah busuk (biasanya daun kelapa), yang berfungsi sebagai pengumpul plankton, makanan utama ikan. Sabani dalam Winarso (2004) mengemukakan bahwa upaya penangkapan ikan laut menggunakan rumpon hasilnya akan lebih baik. Cara ini juga menghemat bahan bakar karena kawanan ikan telah terkonsentrasi dalam satu titik/tempat, yaitu di sekitar rumpon. Oleh karena itu, nelayan tidak perlu lagi mencari daerah

penangkapan yang kadang memerlukan banyak biaya, waktu, dan tenaga. Selain itu, hari operasi per “trip” juga bisa diperpendek. Kompetisi yang semakin tajam antar-nelayan menjadikan rumpon sebagai salah satu alternatif penting untuk membantu keberhasilan usaha penangkapan ikan. Di samping berfungsi sebagai alat bantu pengumpul ikan, lokasi rumpon sekaligus dipandang sebagai pusat tujuan berburu dan memancing ikan.

Pola Penangkapan Ikan

Sebagaimana telah diungkapkan sebelumnya, bahwa teknologi dan metode penangkapan ikan di Pasongsongan masih mempergunakan peralatan sederhana. Kesederhanaan alat tangkap ini menyebabkan mereka hanya mampu melakukan penangkapan ikan di pantai (*inshore*).

Daerah penangkapan (*fishing ground*) yang dekat membuat nelayan Pasongsongan melakukan penangkapan setiap hari (*one day fishing*). Biasanya nelayan berangkat melaut sekitar pukul 22.00 dan mendarat sekitar pukul 09.00. Jenis ikan yang menjadi sasaran penangkapan rata-rata adalah jenis ikan layang yang hidup bergerombol di permukaan dengan alat tangkap purse seine. Antara Juni–Agustus, habitat ikan layang berada sekitar 40 mil laut, tetapi bulan-bulan berikutnya habitat ikan ini semakin ke pinggir. Sepanjang Agustus–Oktober, habitat ikan layang hanya berjarak sekitar 20 mil laut sehingga nelayan tidak banyak menghabiskan waktu untuk mencapai fishing ground. Bahkan, antara Oktober hingga Desember, daerah tangkapan nelayan hanya di sepanjang pantai karena habitat ikan semakin ke pinggir.

Produksi hasil tangkapan nelayan tidak terlepas dari keadaan alam yang berkaitan dengan musim penangkapan ikan. Musim puncak biasanya ditandai dengan awal datangnya musim hujan

yang merupakan pertanda awal musim penangkapan ikan. Pada musim ini, hasil tangkapan nelayan melimpah. Sebaliknya, musim paceklik biasanya ditandai dengan munculnya tanda-tanda alam berupa angin kencang sebagai awal musim angin barat yang berombak besar. Saat itu, hasil tangkapan nelayan rata-rata berkurang banyak, bahkan tidak sedikit nelayan yang tidak memperoleh hasil tangkapan. Saat musim angin barat, nelayan kecil sama sekali tidak berani melaut. Untuk menanggulangi kondisi paceklik, biasanya nelayan Pasongsongan dan desa-desa di pantai utara Madura pergi andun ke arah pantai selatan Madura. Laut di wilayah itu relatif tenang karena terlindung dari terpaan ombak besar oleh dua pulau yang mengapitnya, yaitu pulau Jawa dan pulau Madura. Biasanya mereka mendaratkan perahu di kawasan Teluk Longos, Desa Bintaro, Kecamatan Gapura. Dengan demikian, karakter usaha perikanan tangkap ditandai dengan ketersediaan sumber daya yang tergantung pada fluktuasi musim.

Andun adalah kebiasaan migrasi musiman nelayan untuk melakukan penangkapan ikan ke tempat lain yang relatif jauh dari tempat tinggalnya. Nelayan Pasongsongan biasanya melakukan andun bila daerah yang menjadi fishing ground sedang paceklik. Pada Januari hingga pertengahan Maret, nelayan Pasongsongan pergi andun ke pantai selatan untuk menangkap ikan kembung dan tongkol. Hampir tidak ada nelayan Pasongsongan yang pergi andun ke luar Pulau Madura karena untuk menangkap ikan di luar wilayah kepulauan dibutuhkan biaya yang cukup besar dan waktu yang cukup lama. Selain itu, tonase kapal dan kapasitas mesin yang relatif kecil merupakan penghalang bagi nelayan untuk tidak melakukan andun ke wilayah yang jauh. Berbagai keterbatasan tersebut mengakibatkan penurunan hasil tangkapan

Pola Bagi Hasil Tangkapan

Bagi hasil tangkapan merupakan pola adaptasi sebagai alternatif ekonomi akibat ketidakpastian pola pendapatan nelayan. Kelembagaan bagi hasil dapat dikategorikan sebagai salah satu etika pemerataan risiko antara pandhiga (buruh nelayan) dengan pemilik perahu.

Sistem bagi hasil yang diterapkan di Kecamatan Pasongsongan adalah 50:50 setelah dipotong “uang tengah” sebagai pengeluaran bersama. Separuh dari hasil tangkapan menjadi hak pemilik kapal dan separuh lagi dibagikan untuk seluruh Anak Buah Kapal yang rata-rata berjumlah 15 orang setiap kali proses penangkapan ikan. Pembagiannya adalah nakhoda mendapatkan bagian paling banyak, yaitu 3 bagian; juru mesin mendapatkan 2 bagian, dan seluruh awak lain masing-masing 1 bagian.

Pola bagi hasil ini merupakan strategi nelayan untuk membagi risiko. Jika diterapkan sistem upah dengan nominal tertentu, sering dianggap tidak adil. Ketidakadilan itu akan terlihat ketika tangkapan sedang paceklik. Pemilik kapal merasa bahwa upah yang diberikan kepada ABK memberatkan dan lebih merugikan karena harus membayar lebih banyak dari hasil tangkapan. Sebaliknya, bila hasil tangkapan melimpah maka upah yang diterima ABK dirasa terlalu sedikit. Oleh karena itu, bagi hasil merupakan solusi budaya ekonomi yang dianggap tepat untuk mengatasi sifat perikanan tangkap yang penuh risiko dan ketidakpastian.

Selain itu, adanya risiko dan ketidakpastian (*risk and uncertainty*) juga membuat masyarakat mencari alternatif “pengaman” untuk mengatasinya. Salah satu alternatif yang ditempuh adalah kebiasaan memberikan ceperan kepada ABK. Ceperan bukan bentuk bagi hasil keuntungan melainkan “sabuk pengaman” dalam sistem penangkapan yang tidak tentu hasilnya. Dengan alternatif ini,

apapun hasilnya ABK tetap bisa membawa pulang ceperan untuk keluarga. Besar ceperan yang diambil adalah 30% dari total hasil tangkapan. Kemudian dibagikan kepada seluruh ABK, termasuk juru mudi, pemilik kapal, dan semua elemen yang terlibat dalam proses penangkapan. Pembagian ceperan yang telah ditentukan adalah pemilik kapal mendapatkan 4 bagian, nakhoda 2 bagian, dan ABK serta awak darat lain masing-masing 1 bagian.

Selain itu, ada pula cara mengatasi ketidakpastian usaha, khususnya dalam hal jaminan modal, yang tumbuh berkaitan dengan pola hubungan tradisional di antara mereka, yaitu patron-klien. Pola hubungan patron-klien berkembang karena hubungan pribadi yang terjalin di antara mereka. Hubungan tersebut didasarkan pada asas saling menguntungkan di antara pelaku yang menguasai sumber daya tidak sama (Legg, 1983). Pola hubungan seperti ini terjadi pada masyarakat nelayan akibat pendapatan yang tidak pernah teratur.

Struktur sosial masyarakat nelayan di Pasongsongan memungkinkan terjadinya hubungan patron-klien. Struktur sosial masyarakat Pasongsongan terdiri dari dua kelompok besar yang saling bersindikasi dan saling membutuhkan satu dengan lainnya. Pertama, kelompok produsen yang terdiri atas para nelayan penangkap ikan di laut. Kedua, kelompok pemasaran yang dikenal dengan istilah pengepul, yaitu pedagang yang membeli ikan dari nelayan, selanjutnya menjual lagi kepada pedagang lain di luar daerah atau langsung ke pasar. Kelompok nelayan di Pasongsongan terdiri atas nelayan yang memiliki alat produksi berupa perahu dan peralatan penangkap ikan (dikenal dengan orenga) dan nelayan yang bekerja kepada pemilik perahu sebagai buruh (dikenal dengan pandhiga) atau anak buah kapal (ABK). Di antara para buruh nelayan ini, ada seorang yang ditunjuk oleh pemilik perahu sebagai pemimpin penangkapan ikan di laut (nakhoda). Peran pedagang pengepul di

Pasongsongan sangat penting dalam struktur sosial nelayan setempat karena mereka menyediakan modal produksi dan investasi peralatan yang rusak.

Dengan demikian, nelayan Pasongsongan menganggap bahwa menjalin ikatan dengan patron merupakan langkah penting untuk menjaga kelangsungan usaha. Patron-klien di kalangan masyarakat nelayan merupakan tata hubungan yang memungkinkan terwujudnya institusi jaminan sosial ekonomi, yaitu hubungan yang terjalin atas dasar utang piutang untuk memenuhi kebutuhan di saat kritis. Sumber permodalan yang dimiliki pengepul ikan dan ketergantungan nelayan kepada pengepul untuk mendapatkan modal investasi serta modal operasional telah “mewajibkan” nelayan menjual hasil tangkapan kepada pengepul.

PENTINGNYA PEMBIAYAAN USAHA PERIKANAN TANGKAP

Ada beberapa pihak yang terkait dalam aktivitas ekonomi usaha perikanan tangkap, yaitu nelayan pemilik perahu dan alat tangkap; nelayan buruh (pandega); pedagang ikan; dan pemilik toko yang menjadi pemasok kebutuhan hidup nelayan dan kebutuhan melaut, seperti bahan bakar, jaring, lampu serta peralatan teknis lain.

Pada dasarnya, usaha penangkapan ikan dibagi dalam tiga kategori, yaitu usaha kecil, menengah, dan besar. Upaya pengembangan terhadap ketiga usaha tersebut membutuhkan modal (investasi dan modal kerja) yang tidak sedikit. Kegiatan usaha penangkapan ikan skala kecil (tradisional) justru menghadapi banyak permasalahan. Secara umum, ada beberapa faktor yang memengaruhi keberhasilan upaya pengembangan usaha penangkapan ikan tradisional skala kecil. Pertama, masalah pemasaran. Produk perikanan mudah rusak dan tidak tahan lama sehingga pelaku usaha kecil selalu berada pada

posisi sulit berkembang akibat harga jual produk sangat rendah dan cenderung tidak sebanding dengan risiko serta biaya yang dikeluarkan. Kedua, masalah produksi dalam usaha penangkapan ikan skala kecil karena usaha penangkapan ikan laut sangat berbeda dengan bidang-bidang usaha lain. Kegiatan usaha penangkapan ikan lebih sulit diprediksi tingkat keberhasilannya karena tergantung pada faktor eksternal seperti musim dan iklim serta faktor internal yang meliputi teknologi, sarana, prasarana, dan modal. Ketiga, masalah keuangan dan permodalan. Masalah ini merupakan salah satu isu pokok yang krusial dan selalu menjadi momok bagi usaha perikanan tangkap skala kecil dan menengah.

Keterbatasan sumber modal bukan terjadi karena tidak ada lembaga keuangan dan uang yang beredar kurang, namun karena lembaga keuangan tidak berani memberikan kredit kepada kegiatan usaha ini. Sumber permodalan nelayan Pasongsongan rata-rata berasal dari para pengepul ikan. Sebagaimana telah disinggung sebelumnya bahwa sumber pembiayaan nelayan Pasongsongan dibentuk karena hubungan yang bersifat patron-klien. Ketergantungan nelayan kepada pengepul untuk mendapatkan modal investasi telah “mewajibkan” nelayan untuk menjual hasil tangkapan kepada pengepul. Dalam hubungan patronage ini, pengepul berkewajiban menyediakan dana untuk memenuhi kebutuhan investasi dan modal produksi nelayan serta saat nelayan menghadapi paceklik. Kewajiban nelayan selaku klien adalah menjual hasil tangkapan kepada pengepul dengan harga yang cenderung tidak elastis dan berpihak kepada pedagang pengepul.

Ditinjau dari sisi ekonomi sangat beralasan jika lembaga keuangan tidak berani memberikan kredit kepada kegiatan usaha perikanan tangkap. Karena kegiatan usaha penangkapan ikan skala kecil (tradisional) penuh dengan ketidakpastian hasil tangkapan. Lembaga keuangan khawatir terhadap risiko kredit macet. Dalam

kasus seperti ini biasanya lembaga keuangan menetapkan syarat agunan (*collateral*) yang tinggi dan sulit dipenuhi para pelaku usaha penangkapan ikan skala kecil (tradisional).

Berdasarkan hasil wawancara dengan seorang narasumber dari Dinas Kelautan dan Perikanan Kabupaten Sumenep, diketahui bahwa sebagian besar nelayan hidup di bawah garis kemiskinan. Hampir 70% nelayan tidak mempunyai aset sehingga sulit bila harus berhubungan dengan perbankan. Pemerintah Daerah Kabupaten Sumenep dalam hal ini Dinas Kelautan dan Perikanan telah berupaya meningkatkan modal usaha bagi para nelayan. Untuk itu, sekitar 2003–2006 pernah diadakan program penguatan modal untuk subsektor perikanan. Dalam perkembangannya, dana penguatan untuk masyarakat nelayan ini tidak berjalan sebagaimana yang diharapkan. Program tersebut macet sehingga dihentikan. Penyebab macetnya program tersebut karena kondisi nelayan yang semakin sulit karena jumlah tangkapan semakin berkurang. Selain itu, macetnya program juga terjadi karena banyaknya nelayan yang pergi andun ke luar Madura.

Dalam rangka meningkatkan jaminan akses permodalan bagi nelayan dan usaha penangkapan ikan skala kecil, Kementerian Kelautan dan Perikanan telah menjalin kerja sama dengan Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia yang diimplementasikan dalam bentuk fasilitas penerbitan Sertifikasi Hak Atas Tanah (Sehat) bagi nelayan, dengan harapan bisa menjadi aset yang dapat dijamin dalam pengajuan kredit perbankan. Selama ini, nelayan yang tidak memiliki agunan yang sesuai dengan standarisasi bank lebih memilih pembiayaan yang bersifat informal. Di antara pembiayaan informal yang akrab dengan kehidupan masyarakat nelayan adalah para bakul, pengepul, dan pedagang ikan yang sering kali berfungsi pula sebagai rentenir atau pembelian melalui sistem ijon.

Semenjak Peraturan Bank Indonesia (PBI) No. 7/2/PBI/2005 tentang Penilaian Kualitas Aktiva Bank Umum ditetapkan, nelayan diberikan kemudahan dalam mendapatkan kredit dari bank. Dalam pasal 46 Peraturan Bank Indonesia tersebut dijelaskan bahwa:

“Agunan yang dapat diperhitungkan sebagai pengurang dalam pembentukan Penyisihan Penghapusan Aktiva (PPA) ditetapkan antara lain adalah pesawat udara atau kapal laut dengan ukuran di atas 20 (dua puluh) meter kubik, dan wajib (a) dilengkapi dengan dokumen hukum yang sah; (b) diikat sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku; dan (c) dilindungi asuransi yang memenuhi ketentuan yang berlaku.”

Ukuran yang ditetapkan oleh Bank Indonesia terhadap kapal nelayan yang dapat diagunkan tidak besar, yaitu 20 m³ (dua puluh meter kubik) atau setara dengan 5 (lima) gross ton. Penetapan ukuran kapal ini relatif terjangkau untuk nelayan tradisional yang umumnya bermodal kecil. Namun, pihak asuransi juga memiliki peran yang kuat dalam pelaksanaan pola pembiayaan ini. Pihak asuransi diharapkan bersedia menjamin kapal nelayan ketika dijadikan agunan kredit perbankan sehingga dapat membantu pembiayaan subsektor perikanan tangkap, baik skala kecil maupun besar. Melalui upaya tersebut diharapkan nelayan dan usaha penangkapan ikan skala kecil dapat memperoleh modal usaha untuk peningkatan skala usaha dan pengembangan ekonomi produktif lain.

Kegiatan penangkapan ikan pada dasarnya merupakan rangkaian kegiatan yang membutuhkan biaya dan tenaga. Secara umum, usaha penangkapan ikan laut melibatkan tiga faktor utama. Pertama, kapal dan alat tangkap yang berperan sebagai sarana dan alat serta teknologi untuk menangkap ikan. Kedua, sumber daya manusia sebagai tenaga kerja di berbagai keahlian yang merupakan sumber daya tenaga kerja utama dalam melakukan usaha penangkapan ikan. Ketiga, perbekalan yang terdiri atas bahan bakar, bahan pengawet hasil tangkapan (garam atau es), lauk-pauk untuk makan seluruh

awak kapal, dan perbekalan lain yang merupakan sarana pokok untuk mendukung kegiatan usaha penangkapan ikan. Biaya operasional penangkapan ikan sangat dipengaruhi oleh besar kecilnya kapal, jauh dekatnya jelajah kapal menuju lokasi penangkapan ikan (*fishing ground*), jumlah waktu yang dibutuhkan serta besar kecilnya penggunaan biaya untuk pengawetan ikan, biaya perbekalan, dan biaya lainnya.

Ada kecenderungan hasil tangkapan nelayan saat ini semakin menurun. Rendahnya produksi tangkapan kemungkinan disebabkan oleh hasil penangkapan yang hampir mendekati batas penangkapan yang diperbolehkan. Kendala terbesar pada peningkatan produksi adalah kurangnya peningkatan teknologi, perluasan pasar, dan biaya operasional yang tinggi, terutama bahan bakar yang mencapai 50% dari biaya produksi. Untuk itu, diperlukan bantuan dari berbagai pihak dalam menyediakan modal usaha atau modal operasional yang meringankan nelayan dalam penggunaan sebelum dan setelah produksi. Hal ini mengingat masih banyak lembaga keuangan yang membatasi kredit atau penyaluran modal bagi usaha bidang perikanan, terutama perikanan tangkap.

Hampir di setiap wilayah pesisir Indonesia dijumpai tengkulak yang mengambil beberapa fungsi pengembangan sektor perikanan dan kelautan secara informal. Mereka tidak hanya berfungsi secara finansial, tetapi juga beberapa fungsi pengembangan sektor perikanan dan kelautan. Pertama, fungsi produksi. Tengkulak mengambil peran sebagai penyedia sarana produksi penangkapan ikan, seperti biaya perbekalan operasi penangkapan ikan, penyedia alat tangkap bahkan penyedia mesin motor tempel. Kedua, fungsi pemasaran. Tengkulak akan membeli dan menyalurkan ikan hasil tangkapan nelayan ke perusahaan penampung atau ke pasar lokal. Peran ini umumnya terjadi di semua lokasi, baik yang terdapat TPI maupun lokasi-lokasi di mana tidak terdapat TPI. Perlu diketahui bahwa

Tempat Pelelangan Ikan di Pasongsongan saat ini tidak berfungsi sebagaimana mestinya sehingga keberadaannya tidak memberikan keuntungan ekonomis kepada nelayan. Selain itu, kondisi TPI tidak memenuhi syarat sebagai sentra kegiatan usaha perikanan tangkap, baik untuk pendaratan kapal maupun pelelangan ikan karena fasilitas yang telah rusak dan kurang memadai. Hal ini menyebabkan proses pembongkaran ikan tidak memenuhi standar kualitas. Ketiga, fungsi sosial. Fungsi ini dimainkan oleh para tengkulak untuk mengikat para nelayan. Ketika musim paceklik, nelayan tidak mempunyai uang sama sekali karena tidak melakukan operasi penangkapan. Untuk memenuhi kebutuhan sehari-hari, bahkan sampai biaya sekolah anak, nelayan meminta bantuan kepada tengkulak. Hubungan ini disebut patron-klien. Masyarakat nelayan memiliki relasi patron-klien yang sangat kuat, beragam, dan mencakup banyak segi kehidupan sosial ekonomi mereka. Relasi demikian terbentuk karena konsekuensi dari karakteristik pekerjaan sebagai nelayan serta kondisi lingkungan dan sifat sumber daya alam yang menjadi basis ekonomi kehidupan nelayan (Kusnadi, 2007). Jaringan patron-klien tidak hanya terjadi antara nelayan dengan tengkulak, tetapi dapat dilihat pada pola-pola relasi sosial antara nelayan pemilik dengan buruh, nelayan pemilik dengan penyedia modal usaha (pedagang ikan/pedagang perantara atau pemilik usaha pengolahan ikan), dan nelayan (nelayan pemilik dan nelayan buruh) dengan pemilik toko yang menyediakan kebutuhan hidup serta kebutuhan melaut. Jika hasil tangkapan nelayan diberikan dalam bentuk ikan, biasanya hubungan patron-klien antara nelayan buruh dan pedagang ikan juga intensif. Hal menarik yang perlu dikemukakan di sini adalah mengapa nelayan tidak bersedia memanfaatkan lembaga keuangan formal (bank) dan lembaga-lembaga keuangan lainnya, tetapi justru mengikatkan diri pada sistem yang dilakukan tengkulak? Berdasarkan data yang

dihimpun dari daerah penelitian, peran tengkulak lebih diminati karena fleksibilitas dalam pemanfaatan dana, tidak ada syarat dan agunan dalam pengajuan kredit serta terdapat ikatan emosional antara nelayan dengan tengkulak.

PENUTUP

Kegiatan usaha penangkapan ikan relatif lebih sulit diprediksi keberhasilannya karena sangat peka terhadap faktor eksternal (musim dan iklim) serta faktor internal (teknologi, sarana, dan prasarana serta modal).

Kerentanan dalam proses produksi akan mengakibatkan fluktuasi dalam perolehan hasil tangkapan. Karakteristik dan pola pendapatan nelayan yang relatif kecil dan tidak teratur tersebut telah memengaruhi kecilnya akses terhadap fasilitas permodalan dari lembaga keuangan formal dan perbankan. Kenyataan menunjukkan bahwa meskipun terjadi peningkatan produksi ikan secara signifikan, tidak serta-merta memperlihatkan peningkatan sosial ekonomi masyarakat nelayan. Tingkat sosial ekonomi mereka jauh tertinggal jika dibandingkan dengan kelompok masyarakat dengan jenis pekerjaan lain seperti petani dan pedagang. Kondisi tingkat sosial ekonomi masyarakat nelayan yang demikian disebabkan oleh kondisi lingkungan tempat menangkap ikan, tingkat pendidikan, sarana penangkapan yang tidak memadai, atau faktor sosial lain sehingga memengaruhi hasil tangkapan mereka.

Keberhasilan nelayan dalam usaha penangkapan ikan, selain dipengaruhi oleh teknologi penangkapan (perahu dan alat tangkap) dan pengalaman nelayan, juga dipengaruhi oleh pengetahuan terhadap lingkungan laut dan pesisir tempat nelayan melakukan penangkapan ikan (*fishing ground*). Di daerah penelitian, pengetahuan terhadap faktor lingkungan dan pesisir secara dominan

memengaruhi kegiatan nelayan. Nelayan juga kurang menyadari bahwa kondisi ekosistem perairan mudah berubah setiap saat sehingga bisa berpengaruh terhadap pendapatan nelayan. Selain itu, sifat sumber daya perikanan sebagai sumber daya milik umum yang bergerak dinamis dan fluktuatif sangat mengganggu konsistensi perolehan pendapatan nelayan.

Studi-studi tentang masyarakat nelayan di berbagai wilayah negeri ini telah memberikan gambaran yang jelas bahwa persoalan kerawanan sosial ekonomi dan degradasi lingkungan merupakan masalah serius yang perlu diatasi. Secara umum, jika dibandingkan dengan kelompok sosial yang lain, nelayan merupakan lapisan sosial yang paling miskin. Berbagai persoalan kritis di bidang sosial ekonomi muncul karena sebab-sebab yang kompleks. Berbagai persoalan tersebut berkaitan dengan isu-isu tentang keterbatasan kualitas peralatan tangkap, kesulitan akses terhadap sumber daya modal, kelemahan sumber daya manusia (nelayan), hubungan ekonomi yang eksploitatif dengan penyedia modal informal, dan belum berfungsinya lembaga-lembaga ekonomi seperti KUD Mina/TPI secara optimal untuk membantu kegiatan usaha nelayan.

DAFTAR PUSTAKA

- Biro Pusat Statistik. 2011. *Perkembangan Beberapa Indikator Utama Sosial Ekonomi Indonesia*. Jakarta: BPS.
- Biro Pusat Statistik. 2010. *Kabupaten Sumenep dalam Angka Tahun 2010*. Jakarta: BPS.
- Dinas Kelautan dan Perikanan Kabupaten Sumenep. 2010. *Usulan Penghargaan Adibhakti Bahari bidang Perikanan Tangkap Kategori Nelayan Teladan Tahun 2010*. Sumenep: DKP.
- Dinas Kelautan dan Perikanan Kabupaten Sumenep. 2010. *Statistik Produksi Hasil Perikanan Tahun 2010 Kabupaten Sumenep*. Sumenep: DKP.

- Food and Agriculture Organization. 2009. "World Fisheries Production, by Capture and Aquaculture". In <http://ftp.fao.org/FI/STAT/summary/a-0a.pdf> diakses 13 September 2011.
- Kelompok Nelayan Makmur. 2010. "Selayang Pandang Kelompok Nelayan Makmur". Naskah dokumen yang tidak diterbitkan tentang kelompok nelayan Makmur, desa Dungkek, Kecamatan Dungkek, Sumenep. Dalam rangka penghargaan Adibhakti Mina Bahari bidang perikanan tangkap tingkat nasional tahun 2010. Sumenep.
- Kementerian Kelautan dan Perikanan Republik Indonesia 2011. "Agar Ambisi Bisa Terwujud". Dalam <http://www.dkp.go.id> diakses 2 Oktober 2011
- Kusnadi. 2002. *Konflik Sosial Nelayan: Kemiskinan dan Perebutan Sumber Daya Perikanan*. Yogyakarta: LKiS
- _____. 2003. *Akar Kemiskinan Nelayan*. Yogyakarta: LKiS.
- _____. 2007. *Jaminan Sosial Nelayan*. Yogyakarta: LKiS.
- Legg, Keith R. 1983. *Tuan Hamba dan Politisi*. Jakarta: Sinar Harapan dan Lembaga Studi Pembangunan.
- Masyhuri. 1993. *Pasang Surut Usaha Perikanan Laut*. Tinjauan Sosial-Ekonomi Kenelayanan di Jawa dan Madura 1850–1940. Yogyakarta: Yayasan Pustaka Nusantara dan Perwakilan KITLV Jakarta.
- Tim Pemberdayaan Masyarakat Pesisir PSKP Jember. 2007. *Strategi Hidup Masyarakat Nelayan*. Yogyakarta: LKiS.
- Undang-Undang No. 31 Tahun 2004 tentang Perikanan.
- Winarso, Bambang. 2004. "Analisis Manajemen "waktu" pada Usaha Penangkapan Ikan Tuna/Cakalang dengan Sistem Rumpon di Kawasan Timur Indonesia". ICASERD Working Paper No. 30. Bogor: Pusat Penelitian dan Pengembangan Sosial Ekonomi Pertanian, Balitbang Pertanian Departemen Pertanian.

PERAN PEMERINTAH DALAM PEMBERDAYAAN NELAYAN

Zarida

PENGANTAR

Nelayan merupakan suatu komunitas masyarakat yang kehidupannya sangat tergantung pada hasil laut, baik cara mencari nafkah maupun siklus kerjanya. Pada umumnya, nelayan tinggal atau bermukim di wilayah yang dekat atau yang mendukung kegiatan mereka, yaitu di daerah pesisir. Potensi perikanan laut di Kabupaten Sumenep diklasifikasi menjadi tiga kelompok utama, yaitu ikan karang, pelagis kecil, dan ikan hias. Namun, potensi sumber daya laut tersebut tidak serta merta memberikan kesejahteraan kepada komunitas nelayan. Hal ini terjadi karena kondisi perairan yang sangat dipengaruhi oleh keadaan geografis yang memengaruhi arah dan kecepatan angin serta musim.

Bagi nelayan tradisional, seperti komunitas nelayan di Selat Madura, musim kemarau yang panjang “menambah panjang” masa sulit mereka dalam memperoleh hasil tangkapan. Kemarau panjang merupakan masa paceklik bagi nelayan. Sebaliknya, musim hujan merupakan pertanda awal berlangsungnya musim penangkapan ikan, dan menjadi pertanda kebutuhan minimal kehidupan mereka akan terpenuhi.

Berdasarkan berbagai kajian dan pengamatan langsung terhadap realitas kehidupan nelayan, umumnya mereka termasuk kelompok masyarakat yang tertinggal, baik secara sosial, ekonomi, maupun kultural jika dibanding dengan yang lain. Yang dimaksud dengan

kehidupan nelayan di sini adalah nelayan buruh dan nelayan tradisional dengan kepemilikan peralatan tangkap dan modal usaha yang terbatas. Secara sosial ekonomi, kehidupan mereka tidak banyak berubah dari waktu ke waktu. Baik nelayan buruh maupun nelayan merupakan kelompok terbesar dalam komunitas nelayan di Indonesia. Kemiskinan dan kesejahteraan sosial yang rendah pada umumnya dialami oleh sebagian besar dari kedua kategori nelayan tersebut.

Jika dicermati penyebabnya ada dua hal, yaitu eksternal dan internal.¹ Penyebab internal berkaitan dengan kondisi internal nelayan dan aktivitas kerja mereka, mencakup masalah:

- a) Keterbatasan kualitas Sumber Daya Manusia (SDM) nelayan;
- b) Keterbatasan modal usaha dan teknologi penangkapan;
- c) Hubungan kerja (pemilik perahu dan nelayan) yang sering kali kurang menguntungkan nelayan buruh;
- d) Kesulitan melakukan diversifikasi atas hasil tangkapan;
- e) Ketergantungan yang tinggi terhadap hasil tangkapan; serta
- f) Ketidakmampuan untuk melakukan empati.

Penyebab eksternal berkaitan dengan kondisi di luar diri dan aktivitas kerja nelayan, mencakup masalah:

1. Kebijakan nasional yang lebih berorientasi pada pertumbuhan ekonomi yang bersifat parsial (kuantitas produk);
2. Sistem pemasaran yang cenderung hanya menguntungkan pedagang perantara;
3. Kerusakan ekosistem pesisir karena pencemaran limbah pabrik dan lain-lain;
4. Penggunaan peralatan tangkap yang tidak ramah lingkungan;
5. Penegakan hukum yang lemah terhadap perusak lingkungan;

¹ Kusnadi. *Akar Kemiskinan Nelayan*, Yogyakarta, LKiS, 2003. Hlm. 17–19.

6. Terbatasnya teknologi pengolahan pasca-tangkap (panen);
7. Terbatasnya peluang kerja di sektor non-nelayan, bagi komunitas nelayan;
8. Kondisi alam dan musim yang fluktuatif;
9. Isolasi geografis komunitas nelayan yang menghambat mobilitas nelayan (baik vertikal maupun horizontal).

Kondisi masyarakat nelayan yang tertinggal masih diperburuk oleh anggapan bahwa mereka kurang memiliki kemampuan dalam mengembangkan potensi diri dan mengoptimalkan faktor lingkungan alam sekitar, baik secara individual maupun melalui sarana kelembagaan atau organisasi sosial. Jikalau di wilayah tersebut terdapat kelembagaan sosial formal, semisal koperasi maka rata-rata belum berfungsi optimal. Bahkan, hampir setiap wilayah pesisir tidak banyak yang memiliki kelembagaan tersebut. Akibatnya, upaya kolektif untuk mengelola potensi sumber daya wilayah juga sulit dilakukan. Anggapan demikian merupakan hambatan bagi pengembangan potensi wilayah pesisir yang mayoritas dihuni oleh masyarakat nelayan. Jika hal tersebut terus menerus dibiarkan dan tidak segera diatasi maka dikhawatirkan akan berpengaruh besar terhadap kesejahteraan masyarakat di kawasan tersebut. Dengan kata lain, lambannya perubahan sosial ekonomi masyarakat nelayan akan mendorong terjadinya involutif pembangunan wilayah yang saat ini sudah makin terasa di desa-desa nelayan terpencil, terutama yang sarana-prasarananya sangat terbatas.

Terkait dengan kesejahteraan masyarakat pesisir, ada beberapa faktor yang menjadi penyebab “sulitnya” kehidupan mereka. Faktor penyebab kemiskinan tersebut juga dapat ditemukan di daerah penelitian, antara lain budaya menabung yang kurang dan pengelolaan keuangan yang kurang baik. Selain itu, juga karena belum ada tata niaga, terutama dalam hal pembiayaan, yang kondusif bagi

kemajuan dan kemakmuran nelayan. Sebagai tambahan, terdapat keterbatasan lain yang menyertai kehidupan mereka, antara lain kesehatan, pendidikan, jaringan informasi dan transportasi, perumahan yang memprihatinkan, kemiskinan, lingkungan yang kumuh serta ketidakberdayaan sehingga dianggap sebagai komunitas kelompok marginal. Oleh karena itu, masyarakat nelayan dianggap sebagai figur yang paling lengkap kekurangannya. Namun, hasil beberapa kajian yang telah dilakukan oleh Pusat Penelitian Ekonomi-LIPI (P2E-LIPI) menunjukkan bahwa meskipun sebagian besar nelayan hidup dalam kemiskinan, ada pula sejumlah komunitas nelayan yang relatif kaya dan makmur. Perekonomian mereka tidak lagi dalam tataran subsisten, tetapi semi komersial atau bahkan komersial. Mereka antara lain komunitas nelayan di Bulu (Tuban), Kragan (Rembang), Gudang Lelang (Lampung Selatan), dan Pajukukang (Maros)². Jika anggapan bahwa masyarakat nelayan lemah, bodoh, tidak efisien dan tidak mampu merencanakan masa depannya adalah benar maka tidak demikian dengan komunitas pemukiman nelayan makmur. Pertanyaannya kemudian, “Mengapa ada sejumlah komunitas nelayan yang mampu mencapai tataran ekonomi makmur sedangkan yang lain tetap dalam tataran subsistem?”

Berbagai kebijakan pengembangan sektor perikanan tangkap yang bertujuan untuk memperbaiki kesejahteraan nelayan, terutama dalam mengentaskan kemiskinan, telah banyak dilakukan oleh pemerintah melalui Kementerian Kelautan dan Perikanan (KKP), di samping dengan cara bermitra dengan lembaga-lembaga keuangan terkait. Namun, sayang, sampai saat ini kebijakan atau berbagai program pemerintah tersebut belum mampu meningkatkan pendapatan atau kesejahteraan nelayan. Mungkinkah program pengentasan kemiskinan yang dilaksanakan tersebut tidak tepat

² Lihat rangkaian penelitian tentang Strategi Pengembangan Desa Nelayan Tertinggal, yang dilakukan oleh tim Pusat Penelitian Ekonomi-LIPI dari tahun 1998–2001.

sasaran atau tidak sesuai dengan karakteristik masyarakat nelayan dan masyarakat perikanan?

Meskipun data statistik perikanan menunjukkan peningkatan produksi, biaya sosial ekonomi dan lingkungan yang harus ditanggung juga meningkat. Berbagai kegiatan pembangunan yang dilakukan, antara lain banyaknya industri perikanan di sekitarnya yang menghasilkan limbah menyebabkan kerusakan lingkungan di kawasan pesisir dan laut. Selain itu, konversi lahan pesisir untuk kebutuhan pembangunan juga sulit dikendalikan. Misalnya, pembukaan tambak, pembabatan hutan bakau, dan pembangunan fasilitas wisata. Kegiatan tersebut berimplikasi terhadap degradasi lingkungan pesisir dan laut, sebagai pendukung kehidupan masyarakat nelayan. Hal lain yang juga dikritik adalah beroperasinya peralatan tangkap trawl yang dianggap merusak lingkungan dan menyebabkan kemiskinan nelayan. Bagi nelayan, khususnya nelayan tradisional atau buruh, tetap bertahan di sektor penangkapan dan bersiap menghadapi ketidakpastian pendapatan dari melaut adalah keharusan.

Sesungguhnya nelayan bukanlah entitas tunggal. Berdasarkan kepemilikan alat tangkap, mereka dikategorikan menjadi nelayan buruh, nelayan juragan, dan nelayan perorangan.³ Salah satu strategi untuk membangun potensi masyarakat pesisir antara lain dengan memperkuat kelembagaan sosial yang telah ada di masyarakat dengan mengadopsi aspek-aspek kearifan lokal, sekaligus meningkatkan kualitas sumber daya masyarakat melalui keterampilan ekonomi. Dengan kata lain, memberdayakan nelayan melalui pendekatan sosial.

³ Nelayan buruh adalah nelayan yang bekerja dengan menggunakan alat tangkap orang lain, nelayan juragan adalah nelayan yang alat tangkapnya dioperasikan oleh orang lain, sedangkan nelayan perorangan adalah nelayan yang memiliki alat tangkap sendiri dan dalam pengoperasiannya tidak melibatkan orang lain.

PROGRAM-PROGRAM PEMERINTAH DALAM PEMBERDAYAAN NELAYAN DAN PERMASALAHANNYA

Pembangunan kelautan dan perikanan yang dilakukan sejak awal orde reformasi belum mampu memberikan dampak optimal, terutama terhadap kinerja ekonomi kelautan dan perikanan, kesejahteraan nelayan dan pembudidaya ikan serta kelestarian sumber daya kelautan dan perikanan. Pembangunan kelautan dan perikanan yang belum optimal disebabkan oleh tidak adanya terobosan baru dalam mengoptimalkan potensi sumber daya kelautan dan perikanan yang tersebar di seluruh wilayah Indonesia. Kebijakan yang ada sampai saat ini hanyalah ulangan dari kebijakan sebelumnya, meski terbukti gagal. Meskipun kebijakan tersebut berubah, hanya berganti nama.

Data dari Kementerian Kelautan dan Perikanan (2011) menunjukkan bahwa Indonesia memiliki garis pantai sepanjang lebih dari 95.181 km dengan jumlah pulau sebanyak 17.508 buah. Realita ini menunjukkan bahwa Indonesia lebih pantas dijuluki sebagai negara bahari atau kepulauan daripada sebagai negara agraris. Luas wilayah laut, termasuk Zona Ekonomi Eksklusif, mencakup 5,8 juta km² sehingga merupakan tiga perempat dari keseluruhan wilayah Indonesia. Meskipun 2/3 luas wilayah Indonesia berupa lautan, basis pembangunan nasional selama ini masih bersandar pada wilayah daratan. Hal ini yang menjadi kelemahan subsektor perikanan dan kelautan karena struktur industri yang berbasis kelautan nyaris tidak ada.

Secara umum, di pesisir dan pantai Indonesia banyak terdapat kantong-kantong kemiskinan masyarakat nelayan. Semakin panjang garis pantai, semakin banyak pula penduduk miskin Indonesia (Solihin, 2004). Secara sosiologis, karakteristik masyarakat pesisir (nelayan) berbeda dengan kelompok masyarakat petani yang ada di daratan perdesaan. Demikian pula dengan karakteristik geografis

dan sumber daya kedua daerah yang juga tidak sama. Perbedaan karakteristik ini dilatarbelakangi oleh perbedaan perilaku ekonomi yang sangat kontras antara masyarakat nelayan dengan petani. Usaha penangkapan ikan bagi nelayan merupakan seni berburu yang penuh spekulasi. Artinya, usaha berburu menyebabkan pendapatan nelayan tidak menentu. Di satu saat, ketika hasil tangkapan banyak, nelayan memiliki pendapatan besar. Sebaliknya, di saat yang lain, nelayan sama sekali tidak memperoleh pendapatan. Dengan demikian, nelayan tidak pernah mempunyai gambaran pasti tentang pendapatan yang akan mereka peroleh. Semuanya serba meraba-raba, tidak pasti dan tidak menentu (Acheson, 1981; Masyhuri dkk., 1999; Masyhuri dan Nadjib, 2000). Pola pendapatan nelayan yang tidak teratur ini jelas berbeda dengan pola pendapatan petani. Berbeda dengan nelayan, petani terlibat langsung dalam proses produksi. Petani terlibat langsung dalam mempersiapkan lahan, menanam benih, pemupukan, perawatan, dan panen. Petani mempunyai gambaran yang relatif pasti tentang hasil yang akan diperoleh, meskipun usaha pertanian bisa juga gagal akibat serangan hama penyakit, banjir, atau kekeringan untuk sawah tadah hujan. Petani juga mengetahui perkiraan waktu panen. Di samping itu, petani juga mempunyai gambaran mengenai jumlah pengeluaran untuk mencukupi kebutuhan hidup sampai panen berikutnya. Pengetahuan atas gambaran pendapatan yang bakal diperolehnya merupakan alasan kuat para petani untuk memperhitungkan secara rinci dalam membelanjakan pendapatannya. Oleh karena itu, petani cenderung akan memilih aktivitas yang mapan dan kurang berani berspekulasi.

Perbedaan pola pendapatan antara petani dengan nelayan sangat memengaruhi corak adaptasi yang mereka lakukan. Oleh karena itu, basis atau instrumen yang digunakan untuk memberdayakan masyarakat nelayan pun seharusnya berbeda dengan

petani. Pemberdayaan dengan berbagai bentuk dan model sudah banyak dilakukan, salah satunya *Community-driven Development*, yaitu konsep pembangunan yang digerakkan masyarakat. Artinya, warga komunitas memutuskan sendiri kegiatan pembangunan yang harus dilakukan dengan menggunakan sebanyak mungkin sumber daya setempat. Dalam menjalankan konsep tersebut, ada nilai-nilai lokal masyarakat setempat yang harus dipertimbangkan agar tetap harmonis dengan program pemberdayaan yang akan diterapkan. Selanjutnya, konsep tersebut harus mampu menjembatani proses penanggulangan kemiskinan hingga mencapai tujuan. Upaya pemberdayaan tersebut dapat dicapai dengan baik jika terjadi interaksi yang konstruktif antara negara, masyarakat, dan kebijakan atau strategi pengelolaan sumber daya sosial, ekonomi, dan lingkungan.

Selain berpatokan pada hal-hal tersebut di atas, penerapan kegiatan pemberdayaan masyarakat nelayan harus mengacu pada tiga hal, yaitu asas kemanusiaan, keadilan social, dan demokrasi partisipatif. Sebenarnya sudah banyak kebijakan pemberdayaan nelayan yang telah dilakukan oleh pemerintah, meski manfaat dan hasilnya belum maksimal. Kenyataan tersebut terlihat dari taraf hidup rata-rata nelayan yang masih rendah. Demikian pula dengan komoditi ikan hasil tangkapan dari tahun ke tahun yang nyaris tidak mengalami perubahan berarti. Selain itu, pemahaman terhadap teknologi penangkapan dan pengawetan bahkan manajemen usaha yang dimilikinya juga relatif rendah. Kemungkinan, semua ini bertolak dari ketidakjelasan konsep yang selama ini diimplementasikan dan cenderung lebih berorientasi pada proyek yang hanya sesaat, tanpa memperhatikan kebutuhan paling mendasar dan berkesinambungan.

Berdasarkan wawancara dengan para pelaku pemberdayaan nelayan di Kabupaten Sumenep dan telaah terhadap data sekunder setempat yang relevan, diperoleh informasi bahwa pemberdayaan

yang dilakukan belum terkonsep dengan baik dan dilakukan secara parsial (oleh lembaga masing-masing), tanpa koordinasi dengan lembaga terkait. Salah satu penyebab kegagalan implementasi juga bersumber pada ketiadaan adopsi aspek-aspek kearifan lokal. Nyatanya, keberadaan Koperasi Unit Desa (KUD) masih belum banyak membantu meningkatkan kesejahteraan nelayan. Di beberapa kabupaten (Suhana, 2011) ditemukan bahwa kelemahan terjadi karena mekanisme pemberian kredit tidak sesuai dengan kebiasaan hidup serta pola kerja masyarakat nelayan. Selain itu, pemberian bantuan berupa alat tangkap tidak disesuaikan dengan kondisi perairan yang ada. Penyebab lain adalah ketidakjujuran aparat pelaksana sehingga kualitas bantuan tidak optimal.

Selain itu, ada pula program pemberdayaan yang dilakukan oleh pemerintah melalui Kementerian Kelautan dan Perikanan, yaitu Pemberdayaan Ekonomi Masyarakat Pesisir (PEMP). Program ini antara lain bertujuan mengurangi tingkat kemiskinan dan kelaparan serta meningkatkan akses pendidikan dan peran wanita dalam kehidupan. Pengurangan tingkat kemiskinan tersebut antara lain dicapai melalui berbagai program yang dilaksanakan oleh departemen teknis. Departemen ini merupakan bagian dari Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat (PNPM) mandiri yang dikoordinasikan oleh Kementerian Koordinator Kesejahteraan Masyarakat. PEMP diarahkan pada pengembangan sosial budaya masyarakat pesisir, antara lain:

1. Pemberdayaan perempuan pesisir;
2. Pemberdayaan masyarakat pesisir melalui peran serta lembaga agama/adat dan regenerasi nelayan;
3. Membentuk Pusat Pemberdayaan dan Pelayanan Masyarakat Pesisir (P3MP).

Dalam jangka panjang, program PEMP tetap diarahkan pada peningkatan kemandirian masyarakat pesisir melalui pengembangan kegiatan ekonomi, peningkatan kualitas sumber daya manusia (SDM) sehingga mampu mengelola dan memanfaatkan sumber daya pesisir dan laut secara optimal serta berkelanjutan, dengan tetap menjaga kelestarian lingkungan. Selain itu, tetap dilakukan penguatan modal dan kelembagaan ekonomi masyarakat pesisir dengan harapan terjalin hubungan kemitraan yang lebih baik dengan pemerintah dan pihak swasta.

Secara umum, program PEMP tersebut di atas bertujuan meningkatkan kualitas dan kesejahteraan masyarakat pesisir melalui pengembangan kultur kewirausahaan, penguatan kelembagaan, penggalangan partisipasi masyarakat dalam pemberdayaan dan diversifikasi usaha yang berkelanjutan serta berbasis sumber daya lokal. Sasaran program ini untuk skala mikro adalah para pelaku usaha perikanan tangkap, pelaku usaha perikanan budi daya, pelaku usaha pengolahan dan pemasaran serta pelaku usaha industri dan jasa maritim. Adapun prioritas program ini ditujukan kepada mereka yang termasuk usia muda dan tergolong miskin, yaitu perempuan pesisir dan pengolahan usaha yang tidak merusak lingkungan. Namun demikian, tidak semua daerah berhak menerima program ini. Kriteria pemilihan lokasi ditentukan oleh pemerintah. Kriteria pemilihan lokasi penerima program PEMP:

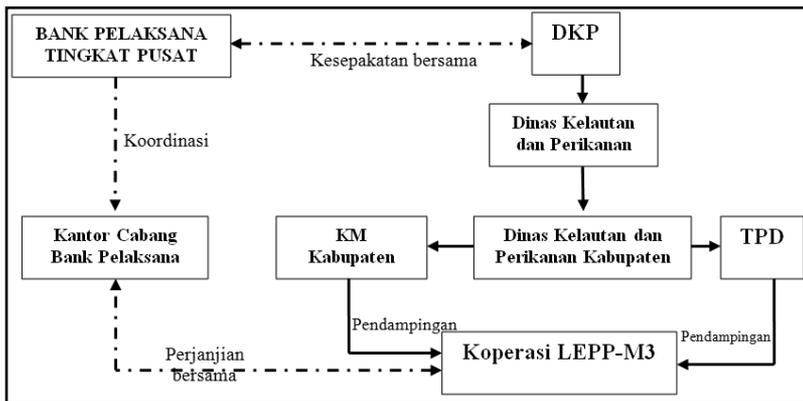
1. Desa/kelurahan yang memiliki pantai/laut;
2. Memiliki sumber daya perikanan dan kelautan;
3. Memiliki masyarakat pesisir miskin yang relatif banyak;
4. Belum pernah menerima program tersebut sebelumnya.

Sebelum program ini dijalankan, dilakukan identifikasi dan seleksi awal terhadap calon sasaran program, yang diawali oleh sosialisasi di masing-masing desa dan kecamatan. Yang menjadi

sasaran adalah masyarakat pesisir, bakul ikan, kelompok nelayan, pengusaha di bidang perikanan, dan tokoh masyarakat. Alur dan mekanisme pelaksanaan program dapat dilihat pada gambar berikut.

Di Kabupaten Sumenep, program PEMP sudah dilakukan empat kali, antara tahun 2000 sampai 2006/2007. Untuk program 2006/2007, Kementerian Kelautan dan Perikanan menunjuk Bank Umum Koperasi Indonesia (Bukopin) sebagai bank penyalur dana ke nelayan dengan cara bermitra dengan koperasi Mina. Di beberapa daerah, program ini berhasil, tetapi ada juga yang tidak berhasil. Jika ditelisik lebih jauh, salah satu penyebab ketidakberhasilan adalah bunga bank yang lebih tinggi dibandingkan bank lain, meski dalam hal persyaratan lebih mudah.

Pada 2010, dilakukan berbagai kegiatan melalui program PEMP, antara lain fasilitas program regenerasi masyarakat pesisir, pelatihan



Sumber: Laporan Tahunan PEMP Tahun 2008

Gambar 3.1 Bagan Organisasi Pengelola Program Pemberdayaan Ekonomi Masyarakat Pesisir (PEMP)

Keterangan:

KM= kelompok masyarakat, DKP= Dinas Kelautan dan Perikanan, LEPP-M3= Lembaga Ekonomi Perikanan Pesisir Mikro Mitra Mina, TPD=Tenaga Pendamping Desa

pengembangan produk unggulan di wilayah pesisir, pengadaan alat tangkap udang rebon, pendampingan sertifikasi tanah nelayan, dan rapat koordinasi kawasan konservasi laut daerah. Dari empat kegiatan tersebut, dana yang telah digunakan lebih dari Rp93,9 juta, mencakup empat wilayah kecamatan, yaitu Giligenting, Bluto, Talango, dan Sapeken. Jangka waktu pelaksanaan hanya tujuh bulan (Juni-Desember 2010). Karena sebagian besar program dilakukan di wilayah kepulauan dan waktu pelaksanaan yang relatif singkat, kegiatan tersebut dirasa kurang efektif. Agar memperoleh hasil yang optimal, diharapkan kegiatan tersebut berlangsung secara periodik dan berkelanjutan.

Berdasarkan Peraturan Presiden Nomor 95 Tahun 2007, pemerintah bekerja sama dengan Bank Perkreditan Rakyat (BPR) dan Dinas Koperasi, juga memberikan Bantuan Sosial Mikro (BSM). Bantuan ini diberikan dalam bentuk Bantuan Langsung Masyarakat (BLM) di bidang kelautan dan perikanan. Di Kabupaten Sumenep, program tersebut dilaksanakan di semua kecamatan secara merata antara 2003 sampai 2006, dengan melibatkan dinas atau instansi terkait. Program diberikan kepada masyarakat pesisir yang selama ini belum pernah mendapatkan akses pinjaman dari pemerintah. Setiap tahun anggaran yang dikucurkan untuk program tersebut sekitar Rp1,5 miliar, dengan tujuan meningkatkan pendapatan, meningkatkan kesempatan berusaha serta mengurangi jumlah pengangguran masyarakat di bidang perikanan dan kelautan. Dana tersebut dapat diberikan secara individual dengan besar maksimal Rp5 juta, sedangkan yang diberikan kepada kelompok besar maksimal Rp20 juta setiap kelompok. Adapun bunga pinjaman ditetapkan 6% per tahun dan harus menyerahkan agunan berupa barang berharga yang dimiliki nelayan.

Berbagai kegiatan yang didanai oleh bantuan langsung masyarakat ini adalah penangkapan ikan, pembudidayaan ikan, peng-

olahan dan pemasaran hasil perikanan, jasa dan industri kelautan skala mikro kecil; pendidikan perikanan non pemerintah; serta pengawasan sumber daya kelautan dan perikanan oleh masyarakat. Dalam mengalirkan dana BLM, pemerintah bekerja sama dengan berbagai pihak melalui mekanisme seperti dapat dilihat dalam Gambar 3.2.

Dari gambar di atas, terlihat bahwa sebelum memperoleh dana bantuan, kelompok masyarakat (KM) perlu menyampaikan usulan yang berisi jenis dan besaran BLM kepada tim Bantuan Langsung Masyarakat (panah 1), yang telah dibentuk oleh Dinas Kelautan dan Perikanan (DKP) atau Pemerintah Kota (Pemkot). Selanjutnya, tim BLM mengajukan usulan tersebut kepada DKP atau Pemkot (panah 2). Kemudian, DKP Pemkot akan menetapkan besaran dana yang dapat diberikan kepada kelompok melalui tim verifikasi (panah 3), dan Tim BLM mensosialisasikannya kepada kelompok masyarakat (panah 4). Setelah penetapan tersebut, penerima BLM dianjurkan untuk membuka rekening atas nama kelompok ke bank yang ditunjuk oleh DKP Pemkot (panah 5). DKP Pemkot



Sumber: Perubahan Petunjuk Teknis Program PEMP Tahun 2008

Gambar 3.2 Mekanisme Penyaluran Bantuan Langsung Masyarakat (BLM)

Keterangan:

DKP= Dinas Kelautan dan Perikanan, KPPN= Kantor Pembayaran Pengeluaran Negara, BLM= Bantuan Langsung Masyarakat

akan mengusulkan pencairan dana BLM ke Kantor Pembayaran Pengeluaran Negara (KPPN) (panah 6). Proses ini diakhiri dengan pencairan dana BLM oleh KPPN ke rekening penerima (panah 7). Apabila kelompok masyarakat membelanjakan dana BLM dalam bentuk barang/alat produksi maka perlu memberikan bukti pembayaran kepada satuan kerja DKP Pemkot (panah 8).

Meskipun program pemberdayaan yang telah dilakukan oleh pemerintah bertujuan meningkatkan taraf hidup masyarakat nelayan, sangat disayangkan dalam pelaksanaannya terlihat beberapa kelemahan, antara lain tidak semua nelayan dapat menikmati. Ini terjadi karena persyaratan berupa penyertaan jaminan, besar angsuran yang tetap setiap bulan, Kartu Tanda Penduduk (KTP), sulit dipenuhi nelayan. KTP adalah persyaratan yang diminta oleh bank bagi “kelompok masyarakat” (nelayan) yang telah diverifikasi oleh tim untuk memperoleh dana. Dengan demikian, bank mudah menyalurkan bantuan ke rekening masing-masing, juga pengembaliannya. Ada kalanya mereka ditagih oleh DKP, tapi ada kalanya mereka harus mengembalikan sendiri kepada pihak bank. Namun, tidak dipungkiri ada nelayan yang menganggap bahwa program tersebut merupakan pemberian pemerintah sehingga tidak perlu dikembalikan. Kelemahan lain adalah tidak semua nelayan mampu mengelola usaha dari dana yang diperoleh.

Berdasar hasil penelitian juga terlihat bahwa pemerintah belum melakukan evaluasi dan monitoring terhadap efektivitas dana yang telah dikucurkan untuk pemberdayaan tersebut.

INSTITUSI PENDUKUNG PROGRAM PEMBERDAYAAN NELAYAN

Sebagaimana disebutkan sebelumnya bahwa pemerintah telah melakukan berbagai upaya untuk meningkatkan kesejahteraan

nelayan, antara lain melalui kebijakan program pemberdayaan. Namun hasilnya belum dapat dirasakan oleh masyarakat nelayan. Oleh karena itu, diperlukan suatu kajian terhadap program pemberdayaan dengan maksud agar program-program yang bertujuan meningkatkan kesejahteraan nelayan dapat berjalan sesuai dengan rencana.

Program pemberdayaan tidak mungkin dijalankan sendiri oleh pemerintah tanpa kerja sama dengan berbagai institusi pendukung, terutama dalam hal mekanisme pengucuran dana. Institusi yang turut berperan dalam pembiayaan tersebut adalah kelembagaan formal dan informal. Yang dimaksud kelembagaan formal antara lain bank (konvensional dan syariah), koperasi, dan lembaga pembiayaan swasta lain. Sebaliknya, kelembagaan informal antara lain para juragan darat yang menguasai prasarana penangkapan ikan, rentenir, pedagang ikan yang menguasai distribusi hasil tangkapan nelayan, dan lain-lain.

Setiap institusi pendukung pembiayaan, baik yang bersifat formal maupun informal, memberi dampak yang berbeda terhadap pengembalian pinjaman. Misalnya, pembiayaan yang berasal dari program pemberdayaan nelayan sering dianggap sebagai pemberian dari pemerintah untuk membantu mereka karena mayoritas nelayan menganggap dirinya sebagai kelompok tidak mampu. Oleh karena itu, mereka tidak merasa perlu mengembalikan pinjaman tersebut. Namun, di sisi lain masyarakat nelayan sanggup mengembalikan pinjaman dari kelembagaan informal seperti juragan darat, rentenir, atau pedagang pengepul ikan. Padahal, bunga pinjaman tersebut relatif lebih tinggi. Namun demikian, dana pembiayaan tersebut tetap saja lebih diminati karena bersifat lebih fleksibel (dapat diminta kapan saja), tidak menggunakan persyaratan khusus, dan mudah diperoleh. Selain itu, peminjam juga tidak direpotkan dengan cara membayar angsuran. Pelepas uang akan datang sendiri untuk

mengambil angsuran. Sistem jempit bola ini tentu menguntungkan kedua belah pihak karena nelayan tidak merasa kehilangan waktu istirahat yang relatif singkat. Pelepas uang pun merasa terjamin bahwa angsurannya akan dibayar. Biasanya angsuran dibayarkan (diambil) saat nelayan pulang melaut berdasarkan persentase hasil tangkapan. Jika hasil tangkapan banyak maka angsuran lebih banyak. Sebaliknya, jika hasil tangkapan sedikit maka sedikit pula angsurannya.

Saat ini, lembaga pembiayaan perbankan dibedakan menjadi bank konvensional dan bank syariah. Perbankan syariah berkembang cukup pesat karena tidak berbasis bunga. Banyak produk pembiayaan syariah, tetapi yang relatif cocok untuk pembiayaan nelayan terbagi dalam lima kategori, yang dibedakan menurut penggunaannya, yaitu (a) Pembiayaan dengan prinsip *buyu'* atau jual beli (*Murabahah, As-Salam, dan Istishna*); (b) Pembiayaan dengan prinsip sewa (*Ijarah*); (c) Pembiayaan dengan prinsip Syirkah atau kerja sama (*Musyarakah, Mudharabah, Muzara'ah, dan Musaqah*); (d) *Fee based service* atau jasa (*Wakalah, Kafalah, Hawalah, Rahn*); dan (e) Pinjaman sosial (*Qardhul al-Hasan*).⁴

1. Prinsip jual-beli (*buyu'*)
 - a. *Murabahah* adalah akad jual beli antara bank dan nasabah; bank membeli bahan yang diperlukan dan menjual kepada nasabah yang bersangkutan sebesar harga pokok ditambah dengan keuntungan yang disepakati.
 - b. *As-salam* adalah akad jual beli barang pesanan antara nasabah (pembeli) dan bank (penjual); spesifikasi dan harga barang berkenaan dengan hasil bumi.

⁴ Adnan. 2005. Evaluasi Non Performing Loan (NPL) Pinjaman Qardhul Hasan (studi kasus di BNI Syariah Cabang Yogyakarta), hlm. 155

- c. *Ishtisna* adalah akad jual beli barang pesanan antara nasabah (pembeli) dan bank (penjual); spesifikasi dan harga barang disepakati di awal akad dengan pembayaran dilakukan secara bertahap sesuai kesepakatan.
2. Pembiayaan dengan prinsip sewa (*ijarah*) adalah pembiayaan dengan akad pemindahan hak penggunaan atau pemanfaatan atas barang atau jasa dengan melalui pembayaran sewa kepada pemilik.
3. Pembiayaan dengan prinsip kerja sama (*syirkah*)
 - a. *Musyaraqah* merupakan pembiayaan berdasarkan prinsip penyertaan modal, yaitu akad kerja sama antara dua pihak atau lebih untuk suatu usaha tertentu, masing-masing pihak memberikan kontribusi dana, dengan kesepakatan keuntungan dan risiko akan ditanggung bersama, sesuai dengan kontribusi masing-masing.
 - b. *Mudharabah* merupakan pembiayaan berdasarkan prinsip berbagi hasil dan berbagi risiko, keuntungan dibagi sesuai nisbah yang telah disepakati sebelumnya, dan kerugian finansial menjadi beban pemilik dana sedangkan pengelola tidak memperoleh imbalan atas usaha yang dilakukannya.
 - c. *Muzara'ah* adalah kerja sama dalam pengolahan tanah, pemilik dan penggarap menerima keuntungan sesuai dengan kesepakatan bersama.
 - d. *Musaqah* merupakan akad kerja sama pemeliharaan tanaman/pertanian dengan syarat-syarat tertentu yang telah disepakati.
4. Jasa (*fee based on service*)
 - a. *Wakalah* merupakan akad pemberian kuasa dari pemberi kuasa (*muakkil*) kepada penerima kuasa (wakil) untuk melaksanakan suatu tugas (*taukil*) atas nama pemberi kuasa.

- b. Kafalah merupakan akad pemberian jaminan (*makful alaih*) yang diberikan satu pihak kepada pihak lain sebagai pemberi jaminan (*kafii*) bertanggung jawab atas pembayaran kembali suatu utang yang menjadi hak penerima jaminan (*makful*).
 - c. Hawalah merupakan pengalihan utang dari pihak yang berutang kepada pihak lain yang wajib menanggung (membayarnya).
 - d. Rahn merupakan akad penyerahan barang harta (*marhun*) dan nasabah (rahin) kepada bank (*murtahin*) sebagai jaminan sebagian atau seluruh utang.
5. Produk sosial (*Qardhul al-hasan*) merupakan akad pinjaman dari bank (*muqridh*) kepada pihak tertentu (*muqtaridh*) untuk tujuan sosial yang wajib dikembalikan dengan jumlah yang sama sesuai pinjaman.

Qardul Hasan merupakan salah satu ciri khas dari pembiayaan syariah yang membedakannya dengan kredit konvensional. Di dalamnya terkandung misi sosial, di samping misi komersial. Misi sosial kemasyarakatan ini sebenarnya dapat berfungsi untuk meningkatkan citra bank dan meningkatkan loyalitas masyarakat terhadap bank syariah. Namun, risiko pembiayaan qardhul hasan terhitung tinggi karena merupakan pembiayaan yang tidak disertai dengan jaminan dan bagi hasil. Selain itu, si peminjam tidak dituntut mengembalikan apapun kecuali pinjaman pokok. Oleh karena itu, pembiayaan ini hanya diperuntukkan bagi kaum dhuafa dan hanya bisa terjadi untuk pinjaman yang bersifat darurat. Dengan demikian, jika suatu saat peminjam tidak dapat mengembalikan maka dia akan diberi kelonggaran waktu untuk mengembalikan. Namun, jika setelah itu si peminjam masih juga benar-benar tidak bisa mengembalikan maka pinjaman dianggap sebagai sedekah.

Berbeda dengan konsep qordhul hasan, hasil temuan lapangan menunjukkan bahwa tingkat pengembalian pinjaman dengan sistem qardhul hasan yang dilakukan oleh salah satu institusi pembiayaan Baitul Maal wat Tamwil-Nahdatul Ulama (BMT-NU) sangat tinggi. Nyaris tidak ada nasabah yang gagal mengembalikan pinjaman. Dari hasil wawancara dengan pengelola BMT, diperoleh informasi bahwa pembiayaan yang telah direalisasikan didominasi oleh qordhul hasan dan *rahn* (gadai). Adapun mekanisme penagihan pinjaman dilakukan dengan cara kekeluargaan dan mengutamakan prinsip keagamaan. Misalnya, nelayan diberikan pemahaman keagamaan bahwa sebagai umat muslim “berutang” itu kewajibannya harus mengembalikan, dan sesama muslim adalah “saudara”. Dengan demikian, apabila nelayan tidak mengembalikan pinjaman maka dia tidak dapat menolong “saudara” lain yang membutuhkan. Selain itu, dia akan dianggap sebagai bukan muslim yang baik. Ternyata, penekanan atas pemahaman keagamaan kepada peminjam pada komunitas muslim di Sumenep lebih efektif dan efisien, jika dibandingkan dengan denda atau bunga yang dikenakan bila nelayan tidak membayar utangnya.

Mekanisme yang dilakukan oleh BMT-NU dalam pengembalian skema qordhul hasan ini sangat tergantung pada pekerjaan dan pendapatan peminjam. Jika peminjam adalah nelayan yang berpenghasilan harian maka sistem angsurannya harian. Begitu pula jika peminjam adalah pengepul ikan teri yang penghasilannya setiap tiga bulan sekali maka angsuran akan menyesuaikan penghasilan. Sementara itu, uang jasa pengembalian pinjaman tidak ditetapkan, tetapi disesuaikan dengan keikhlasan peminjam. Bila hasil tangkapan nelayan tidak bagus, tidak ada kewajiban untuk memberi jasa pinjaman. Sebaliknya, bila hasil tangkapan nelayan baik, diharapkan bisa memberi jasa pinjaman lebih dibandingkan biasanya. Dengan demikian, diterapkan prinsip subsidi silang antara

nelayan yang sedang beruntung dengan yang kurang beruntung. Prinsip ini ternyata mampu mengembangkan BMT menjadi unit pembiayaan yang cukup besar dengan aset saat ini mencapai Rp4,2 miliar.

Demikian pula dengan bentuk pembiayaan secara gadai (*rahn*) yang juga lebih mendominasi dibanding bentuk pembiayaan lain. Kemungkinan hal ini terkait dengan kebiasaan nelayan yang lebih suka menabung dalam bentuk emas. Cara ini sekaligus sebagai bentuk “katup pengaman” bagi mereka jika sewaktu-waktu membutuhkan uang, mengingat emas lebih mudah dijual. Omzet yang diterima dari skema gadai (*rahn*) rata-rata mencapai sekitar Rp24 juta per hari.

PERSEPSI PEMERINTAH TERHADAP NELAYAN

Kajian terhadap kebijakan pemberdayaan nelayan di Kabupaten Sumenep sangat penting sebagai bahan masukan untuk merumuskan kebijakan pemberdayaan, agar manfaatnya dapat dirasakan oleh seluruh masyarakat nelayan. Anderson (1984) mengatakan bahwa, kajian kebijakan adalah kegiatan yang menyangkut estimasi atau penilaian kebijakan dan mencakup substansi, implementasi serta dampak. Kajian yang baik merupakan input untuk mengantisipasi masalah yang bersifat spesifik karena kajian terhadap kebijakan merupakan salah satu kegiatan fungsional yang dilakukan terhadap seluruh tahapan kebijakan. Kajian tersebut dilakukan untuk mengetahui konsekuensi yang ditimbulkan dan cara mengatasinya. Untuk menilai berhasil tidaknya suatu kebijakan, harus merujuk pada standar pelaksanaan atau kriteria yang telah ditetapkan. Dengan demikian, kajian kebijakan pemberdayaan nelayan menjadi penting karena karakteristik nelayan dengan berbagai permasalahannya sangat cepat berubah. Berdasarkan uraian tersebut maka perlu

dirumuskan konsep kebijakan pemberdayaan nelayan yang tepat sasaran. Untuk itu, diperlukan pemahaman yang menyeluruh terhadap masyarakat nelayan.

Pemahaman pemerintah terhadap masyarakat nelayan, menurut Dahuri dkk. (2001), adalah komunitas masyarakat dengan sifat, situasi, dan kondisi sebagai berikut:

1. Desa pantai umumnya terisolasi;
2. Sarana pelayanan dasar, termasuk prasarana fisik masih terbatas;
3. Kondisi lingkungan kurang terpelihara;
4. Air bersih dan sanitasi jauh dari cukup;
5. Keadaan perumahan umumnya masih jauh dari layak huni;
6. Keterampilan yang dimiliki penduduk umumnya terbatas pada masalah penangkapan ikan sehingga kurang mendukung diversifikasi kegiatan;
7. Pendapatan penduduk rendah;
8. Peralatan melaut yang dimiliki terbatas;
9. Permasalahan modal;
10. Waktu dan tenaga yang tersita untuk kegiatan penangkapan ikan cukup besar sehingga kurang mempunyai kesempatan mencari usaha tambahan maupun memperhatikan keluarga;
11. Kurang pengetahuan tentang pengelolaan kehidupan ikan maupun siklus hidup biota laut;
12. Pada umumnya keadaan lingkungan alam sekitar pantai kurang mendukung usaha pengembangan kegiatan pertanian;
13. Karena kurangnya waktu senggang, umumnya mereka kurang bergaul, kekeluargaan lemah, dan kurang perhatian pada lembaga-lembaga masyarakat di desa maupun dalam pembangunan desanya;
14. Kegiatan ekonomi masyarakat umumnya masih tradisional, terbatas pada satu produk saja, yaitu ikan.

Berdasarkan berbagai karakteristik tersebut maka usaha pemerintah untuk mengimplementasikan kebijakan pemberdayaan nelayan harus menggunakan konsep yang jelas, tidak berorientasi pada proyek, harus memperhatikan kebutuhan masyarakat nelayan yang paling mendasar serta berkesinambungan. Dengan demikian, pemberdayaan nelayan akan lebih cepat terealisasi dengan mengadopsi model yang dirancang berdasarkan kondisi ideal yang diinginkan oleh masyarakat setempat.

PENUTUP

Dalam beberapa hal pemerintah telah memberikan perhatian kepada sektor perikanan dan kelautan, misalnya melalui berbagai program pemberdayaan. Sudah banyak kebijakan pemberdayaan yang diimplementasikan pemerintah, namun manfaat yang dirasakan oleh nelayan belum maksimal. Hal ini terlihat dari taraf hidup nelayan yang rata-rata masih rendah.

Secara teori, kebijakan pemberdayaan masyarakat nelayan akan efektif dan efisien jika dilakukan pemetaan kebijakan yang meliputi berbagai komponen konsep, prosedur, proses dan manfaat disesuaikan dengan kondisi serta situasi masyarakat. Hal ini perlu dilakukan, mengingat setiap wilayah dan lokasi mempunyai sifat geografis serta sosio-budaya yang khas dan khusus. Oleh karena itu, implementasi program pemberdayaan selayaknya dibingkai oleh struktur sosial budaya lokal, baik yang berhubungan dengan institusi lokal maupun dengan sistem pembagian kerja yang ada di masyarakat. Diharapkan, dengan digunakannya komponen tersebut, setidaknya kriteria nelayan yang layak dan berhak menerima bantuan mendapat prioritas utama.

Selain itu, visi dan misi program pemberdayaan harus jelas sehingga dapat dituangkan ke dalam bentuk peraturan yang khusus

tentang program pemberdayaan yang dilengkapi dengan peraturan pendukung, struktur organisasi pelaksana, administrasi, manajemen, dan penganggaran. Semua hal tersebut dijadikan sebagai pedoman yang ditetapkan untuk menjalankan program pemberdayaan. Jika sudah baku, diharapkan tidak akan ada lagi pihak yang saling menyalahkan jika terjadi kesulitan atau kegagalan program.

DAFTAR PUSTAKA

- Acheson, J.M. 1981. "Anthropology of Fishing". *Annual Review of Anthropology*. 10: 275–316. San Diego.
- Adnan, M. Akhyar dan Firdaus Furywardhana, 2006. "Evaluasi Non Performing Loan (NPL) Pinjaman Qardhul Hasan (Studi Kasus di BNI Syariah Cabang Yogyakarta)". *Jurnal Akuntansi & Auditing Indonesia*. 10 (2): 10–15. Yogyakarta.
- Anderson, J.E. 1984. *Public Policy Making*. New York: CBS College Publishing.
- Dahuri, Rokhmin. 2011. "Tinjauan Pustaka, Landasan Teori, Kerangka Pemikiran, dan Hipotesis Penelitian". http://reposititory.usu.ac.id/bitstream/123456789/17858/4/Chapter_II.pdf. Diakses 6 Agustus 2012.
- Dinas Kelautan dan Perikanan Kabupaten Sumenep. 2011. *Laporan Keterangan Pertanggungjawaban Bupati Sumenep 2010*. Sumenep: DKP.
- Hendratmoko, Christiawan dan Hidup Marsudi. 2010. "Analisis Tingkat Keberdayaan Sosial Ekonomi Nelayan Tangkap di Kabupaten Cilacap". *Dinamika Sosial Ekonomi* 6 (1): 15–17. Semarang.
- Karimsyah. TT. "Karakteristik Transaksi Perbankan Syariah Diringkas dari Pernyataan Standar Akuntansi Keuangan No. 59". <http://www.karimsyah.com>. Diakses 2 Agustus 2012.
- Kusnadi. 2003. *Akar Kemiskinan Nelayan*. Yogyakarta: LKiS.
- Masyhuri (Ed.). 1999. *Pemberdayaan Nelayan Tertinggal dalam Menghadapi Krisis Ekonomi: Telaahan terhadap Sebuah Pendekatan*. Jakarta: Puslitbang Ekonomi dan Pembangunan-LIPI.
- Masyhuri dan Mochammad Nadjib. 2000. *Pemberdayaan Nelayan Tertinggal: Sebuah Uji Model Penanganan Kemiskinan*. Jakarta: Puslitbang Ekonomi dan Pembangunan-LIPI.

- “Pemberdayaan Nelayan dalam Upaya Mengurangi Kemiskinan di Kalangan Nelayan di Indonesia”. http://resources.unpad.ac.id/unpad-content/uploads/publikasi_dosen/Pemberdayaan%20Nelayan.pdf. Diakses 13 Agustus 2012.
- Priguna, Sismi. 2008. “Pengaruh Program Pemberdayaan Ekonomi Masyarakat Pesisir (PEMP) terhadap Pengentasan Kemiskinan Nelayan Pacitan”. Surakarta: *Skripsi*. Universitas Negeri Surakarta.
- Sartika, Ika. 2011. “Evaluasi Kebijakan Pemberdayaan Nelayan”. Paper Lepas Institut Pemerintahan Dalam Negeri.
- Setiawan, Iwan dkk. 2007. “Analisis Ketergantungan Daerah Perikanan Sebagai Dasar Pelaksanaan Program Pemberdayaan Nelayan: Studi Kasus di Kabupaten Cirebon dan Indramayu”. *Buletin PSP*. XVI (2): 3, 2007. Bogor.
- Solihin, Akhmad. 2004. “Pendekatan Sosial dalam Pemberdayaan Nelayan”. *Majalah Cakrawala TNI AL-RI* 38 (2004): 15–16. Jakarta.
- Suhana. 2011. *Ekonomi Politik Kebijakan Kelautan Indonesia*. Malang: In-Trans Publishing.

PERAN LEMBAGA PEMBIAYAAN FORMAL DALAM USAHA PERIKANAN TANGKAP

Firmansyah

PENGANTAR

Sebagai negara kepulauan (*archipelagic state*) terbesar di dunia, Indonesia memiliki potensi sumber daya ikan laut yang diperkirakan sebesar 6,26 juta ton per tahun¹. Berdasarkan potensi perikanan yang besar itu, sangat beralasan bila salah satu dari lima sektor prioritas tim ekonomi Kabinet Indonesia Bersatu adalah sektor perikanan. Oleh karena itu, Kementerian Kelautan dan Perikanan (KKP) harus dapat menyelesaikan kompleksitas permasalahan yang melilit sektor ini. Permasalahan klasik yang terjadi di dunia kelautan dan perikanan di antaranya: lemahnya data perikanan, khususnya data perikanan tangkap; kemiskinan masyarakat nelayan; lemahnya armada perikanan tangkap nasional; permasalahan pencurian ikan (*illegal fishing*) dan lemahnya penegakan hukum; pelayanan perizinan usaha perikanan yang berbelit-belit dan sarat dengan pungutan liar; terjadinya tangkap lebih (*overfishing*); serta rendahnya akses nelayan terhadap sumber pembiayaan, baik yang berasal dari sektor perbankan maupun dari lembaga pembiayaan lain (Suara Karya, 27 Desember 2004).

Permasalahan yang dihadapi oleh sektor perikanan dan kelautan sangat kompleks. Oleh karena itu, dalam tulisan ini pembahasan

¹ Sumber: <http://ikanbijak.wordpress.com/2008/04/21/> Diakses 10 Oktober 2011.

akan difokuskan pada masalah rendahnya akses perikanan tangkap di Kabupaten Sumenep, Provinsi Jawa Timur terhadap sumber pembiayaan formal. Permasalahan ini perlu mendapat perhatian serius mengingat model pembiayaan usaha perikanan di Indonesia masih sulit mendapatkan dukungan dari sektor perbankan. Dana Kredit Usaha Rakyat (KUR) hanya berhasil terserap sekitar 0,12%. Angka tersebut kurang dari satu persen dari total dana yang sudah disediakan, yaitu sekitar Rp2 triliun. Sebaliknya, dana perbankan atas kredit yang disalurkan kepada petani budi daya dan nelayan dalam bentuk jaminan kas (*cash collateral*) hanya mencapai sekitar Rp200 miliar. Sampai saat ini, baru bank BNI yang bersedia bekerja sama dengan nelayan, dan petani budi daya untuk menyediakan dana sebesar itu (Business News, 2010).

KONDISI PERIKANAN TANGKAP

Di Kabupaten Sumenep terdapat 20 sentra produksi perikanan tangkap dengan tingkat produksi yang bervariasi. Sentra produksi ikan yang tergolong besar di antaranya Kecamatan Sepeken, Dungkek, Masalembu, Pasongsongan, dan Batangbatang. Namun, hasil produksi nelayan tangkap menunjukkan keadaan yang kurang menggembirakan karena produksi ikan sejak 2002–2005 hanya mengalami sedikit kenaikan, bahkan pada 2006 produksi ikan menurun tajam mencapai 19,46% (Tabel 4.1).

Pada 2007 kegiatan usaha perikanan tangkap menunjukkan kegairahan karena pada tahun itu terjadi kenaikan produksi yang cukup signifikan dibandingkan 2006. Tahun 2007 merupakan puncak produksi ikan tertinggi dalam delapan tahun terakhir, yakni mencapai 50.739 ton. Meskipun demikian, antara 2007–2010 tingkat produksi ikan kembali menurun rata-rata 5,5% per tahun, walaupun dalam periode tersebut terjadi penambahan sebanyak

Tabel 4.1 Produksi Perikanan Tangkap di Sumenep 2002–2010

Tahun	Produksi (ton)
2002	42.030
2003	43.828
2004	44.541
2005	45.432
2006	36.598
2007	50.739
2009	44.900
2010	43.386

Keterangan:

Laju pertumbuhan (r) 2002–2005 = 4,5%

Laju pertumbuhan (r) 2005–2006 = -19,5%

Laju pertumbuhan (r) 2007–2010 = -5,5%

Sumber: Tahun 2002–2006 www.sumenep.go.id

Tahun 2007–2010 Sumenep dalam Angka berbagai tahun

79 buah kapal motor di Sumenep (Dinas Kelautan dan Perikanan Sumenep, 2010).

Kecenderungan penurunan produksi ikan ini tidak hanya terjadi di Sumenep, tetapi juga di beberapa sentra perikanan tangkap Provinsi Jawa Timur. Sejak beberapa tahun terakhir, beberapa sentra perikanan tangkap di Provinsi Jawa Timur seperti Muncar (Banyuwangi), Puger (Jember), Mayangan (Probolinggo), Lekok (Pasuruan), Prigi (Trenggalek), dan Tapera (Pacitan)² mengalami krisis produksi ikan.

Penurunan produksi ikan ini, selain disebabkan oleh menurunnya daya dukung lingkungan perairan sebagai akibat kerusakan ekosistem laut, juga karena adanya kegiatan penangkapan ikan berlebihan (*overfishing*). Gejala *overfishing* dapat dilihat dari semakin

² Ketua Forum Masyarakat Kelautan dan Perikanan Surabaya (8/9/2011)

banyaknya nelayan yang membuat rumpon³ yang ditempatkan di area penangkapan ikan (*fishing ground*), termasuk di daerah perairan Pantai Pasongsongan. Rumpon di Pasongsongan umumnya dibuat dari bahan daun kelapa dengan biaya pembuatan sekitar Rp500 ribu per unit. Menurut *Capture Fisheries Coordinator Marine Program* WWF Indonesia, salah satu penyebab sulitnya penangkapan ikan adalah semakin banyaknya rumpon di sepanjang pantai:

“Kalau di perairan sudah banyak rumpon, berarti pada area itu sudah mulai terjadi gejala overfishing”⁴

Hal ini tentu akan mengurangi peluang investasi dalam usaha penangkapan ikan di Sumenep khususnya dan di Provinsi Jawa Timur umumnya, akibat menyusutnya sumber daya ikan di wilayah tersebut. Lebih lanjut, data Food and Agriculture Organization (FAO) mengungkapkan bahwa saat ini gejala tangkap lebih di tingkat internasional juga semakin meluas, yaitu 17% *overexploited*, 52% *fully exploited*, 7% *depleted*, 1% *underexploited*, 20% *moderatley exploited*, dan 1% *slowly recovering* (Foutaubert and Lutchman, dalam Solihin, 2008).

Terjadinya overfishing menurut narasumber di Pasongsongan, akan berakibat pada penurunan produksi ikan. Penurunan produksi ini umumnya hanya terjadi di daerah perairan pantai yang berjarak kurang dari 40 mil laut. Daerah ini merupakan tempat sebagian besar nelayan Sumenep melakukan kegiatan penangkapan ikan secara one day fishing menggunakan kapal berbobot mati kurang

³ Rumpon adalah alat bantu penangkapan ikan. Namun, dalam perkembangannya, kemudahan penangkapan ikan dengan menggunakan rumpon dapat menimbulkan masalah overfishing. <http://zonaikan.wordpress.com/2010/01/16/rumpon/> Diakses 10 Agustus 2011.

⁴ Lihat: <http://faizstar.blogspot.com/2011/03/37>. Diakses 5 juli 2011.

dari 15 Gross Ton (GT).⁵ Selanjutnya, tokoh masyarakat nelayan Pasongsongan ini mengatakan bahwa jika hendak meningkatkan produksi ikan, upaya yang harus dilakukan adalah meningkatkan kemampuan nelayan untuk melakukan penangkapan ikan di daerah tangkapan yang lebih jauh dari pantai. Hal ini dapat dilakukan menggunakan kapal yang berkapasitas lebih besar dengan peralatan yang lebih modern sehingga sanggup menghadapi rintangan selama nelayan melaut. Sebagai konsekuensinya, dibutuhkan modal yang cukup besar mengingat untuk pembelian satu unit kapal minimal 30 GT lengkap dengan peralatannya diperlukan dana antara 800 juta hingga 1 miliar rupiah.

Pendapat yang sama juga dikemukakan oleh Kepala Dinas Kelautan dan Perikanan Sumenep, yang mengatakan bahwa perlu ada perubahan cara berpikir (*mind set*) dari nelayan yang melakukan kegiatan penangkapan secara *one day fishing* menjadi penangkapan yang memakan waktu lebih lama di laut dan mencari daerah tangkapan baru karena di daerah perairan Sumenep cenderung telah terjadi *overfishing*. Kendalanya adalah tidak tersedia armada kapal yang lebih besar, setidaknya berkapasitas 30 GT. Bila hal ini dapat diatasi, besar kemungkinan akan dapat meningkatkan produktivitas perikanan tangkap daerah Sumenep. Masalah yang sangat menentukan dalam pengadaan kapal yang berkapasitas besar adalah pembiayaan yang nilainya cukup besar. Dalam hal ini, peran pembiayaan dari sektor formal, khususnya dari pihak perbankan, sangat diharapkan.

Salah satu akibat terjadinya *overfishing* di daerah perairan pantai adalah pendapatan nelayan menurun. Untuk mengatasi keadaan ini, sebagian nelayan di pantai selatan Sumenep telah beralih dari kegiatan nelayan tangkap menjadi usaha budi daya rumput laut.

⁵ Wawancara dengan tokoh nelayan Pasongsongan 9 September 2011

Usaha rumput laut merupakan program Kementerian Kelautan dan Perikanan dalam rangka mengurangi tingkat kemiskinan di Indonesia yang 25% di antaranya adalah nelayan buruh. Maraknya usaha budi daya rumput laut di Sumenep terjadi karena usaha ini relatif lebih memiliki kepastian hasil. Saat ini, permintaan akan produksi rumput laut cukup tinggi. Harga komoditas ini pun cukup baik, terutama untuk jenis *Euchema cottoni* yang potensi arealnya mencapai 5.870 ha. Modal yang dibutuhkan pun relatif kecil. Tingkat produksi rumput laut di Sumenep pada 2008 mencapai 32,4 juta ton.⁶

Kegiatan budi daya rumput laut, menurut kalangan perbankan, cukup layak dibiayai sehingga sebagian dana program Kredit Usaha Rakyat (KUR) terserap pada usaha tersebut. Awalnya, usaha ini banyak mengalami kegagalan karena serangan hama ikan baronang yang bersifat herbivore. Hal ini mengakibatkan kerusakan pada tanaman ketika gerombolan ikan menyerbu dalam jumlah besar pada musim-musim tertentu. Rumput laut yang diserang akan terkelupas sehingga sangat mudah diserang bakteri yang dapat menyebabkan penyakit.⁷ Saat ini, petani rumput laut di Sumenep telah mampu mengatasi wabah hama ikan baronang dengan memasang jaring di sekitar lokasi penanaman rumput laut. Cara lain yang dilakukan oleh petani untuk mengatasi serangan hama tersebut adalah menggunakan Compact Disk bekas yang diikatkan di sela-sela tanaman sehingga ikan baronang tidak mendekati rumput laut tersebut. Dengan berkembangnya usaha budi daya rumput laut ini,

⁶ Sumber: <http://www.wartagiligenting.com/2008/08/> Diakses 10 Oktober 2011

⁷ Wawancara dengan Sekretaris Dinas Kelautan dan Perikanan Kabupaten Sumenep 8 September 2011

pemberian kredit pada usaha ini lebih besar dibandingkan dengan kredit yang disalurkan pada usaha perikanan tangkap.⁸

LEMBAGA PEMBIAYAAN USAHA PERIKANAN TANGKAP

Sebelum membahas tentang peran lembaga pembiayaan/kredit terhadap usaha perikanan tangkap, perlu dikemukakan bahwa yang dimaksud dengan usaha perikanan tangkap dalam tulisan ini adalah sebuah kegiatan usaha yang bertujuan memproduksi ikan dengan cara menangkap dari perairan laut (pantai dan laut lepas). Biaya-biaya yang diperlukan dalam pelaksanaan kegiatan usaha ini meliputi pengadaan kapal atau perahu, mesin, alat tangkap, dan pengadaan alat bantu penangkapan. Di samping itu, diperlukan juga biaya perawatan kapal atau perahu, mesin, alat tangkap serta alat bantu penangkapan. Yang tidak kalah pentingnya adalah biaya perbekalan melaut, meliputi pembelian oli, Bahan Bakar Minyak (BBM), es batu, garam, dan biaya konsumsi nelayan selama melaut. Untuk itu, semua aspek yang menyangkut usaha perikanan tangkap ini memerlukan sumber pembiayaan agar usaha ini dapat berjalan dengan baik.

Dilihat dari sumbernya, terdapat beberapa jenis sumber pembiayaan atau kredit dari lembaga pembiayaan formal yang dapat diakses oleh usaha perikanan tangkap, yaitu

- 1) pembiayaan melalui sektor perbankan;
- 2) pembiayaan melalui lembaga keuangan nonbank; dan
- 3) pembiayaan melalui lembaga koperasi.

Ketiga jenis lembaga pembiayaan tersebut masing-masing memiliki karakteristik sendiri. Namun, prinsip dasar yang digunakan dalam menilai calon nasabah relatif sama, yaitu tetap berpegang

⁸ Wawancara dengan Kepala Unit BRI Kecamatan Kalianget, Kabupaten Sumenep 13 September 2011

pada prinsip kehati-hatian (*prudential banking*) dengan menerapkan konsep “5C” atau “*the five C’s principles*” bagi bank konvensional, yakni *character* (karakter), *capacity* (kemampuan mengembalikan pinjaman), *collateral* (jaminan), *capital* (modal), dan *condition* (situasi dan kondisi). Sementara itu, untuk bank syariah, selain melaksanakan prinsip “5C”, ditambah satu lagi dengan prinsip “S” (syariah). Artinya, usaha yang akan dibiayai adalah usaha yang halal secara syariah.

Evaluasi terhadap calon nasabah menggunakan prinsip tersebut diharapkan dapat meminimalisasi risiko terjadinya kredit macet. Dengan demikian, sebagai lembaga bisnis bank bisa mendapatkan keuntungan yang maksimal, sekaligus menjaga kepercayaan para deposan. Dalam menentukan kegiatan usaha nasabah yang akan dibiayai, bank atau lembaga pembiayaan tidak melakukan praktik diskriminasi calon nasabah. Layak tidaknya suatu sektor kegiatan dibiayai juga tergantung pada ketentuan yang mengaturnya. Dengan kata lain, bagi suatu lembaga pembiayaan, semakin banyak nasabah, semakin menguntungkan. Namun, prinsip dasar ekonomi tetap dipegang dalam menjalankan bisnis, yaitu berusaha mendapatkan keuntungan yang besar dengan biaya sekecil mungkin. Oleh karena itu, semua sektor ekonomi, termasuk usaha perikanan tangkap, dapat dibiayai sepanjang usaha itu layak.

Namun, kenyataan menunjukkan bahwa ada sektor tertentu yang mendapat porsi pembiayaan jauh lebih besar dibandingkan sektor lain. Hal ini ditentukan selain oleh penilaian atas dasar prinsip 5C atau 5C+S, juga dipengaruhi oleh penilaian terhadap beberapa faktor lain, seperti legalitas usaha, prioritas dan tidaknya suatu usaha, kebijakan pemerintah, dan lain sebagainya. Dalam hal ini, salah satu sektor yang mendapatkan porsi pembiayaan relatif kecil adalah perikanan tangkap.

PEMBIAYAAN USAHA PERIKANAN TANGKAP MELALUI SEKTOR PERBANKAN

Program Kredit Usaha Rakyat (KUR)

Menurut Menteri Koordinator Bidang Perekonomian, pemerintah akan meningkatkan akses permodalan di sektor kelautan dan perikanan, baik untuk perikanan budi daya maupun perikanan tangkap, baik di laut maupun di perairan umum. Dengan kata lain, budi daya dan perikanan tangkap adalah prioritas bagi pemerintah untuk terus ditingkatkan. Lebih lanjut dikatakan bahwa pemerintah menyediakan dana melalui Kredit Usaha Rakyat (KUR) serta kredit ketahanan pangan dan energi. Bahkan, lebih tegas lagi dikatakan bahwa masyarakat yang ingin meminjam dana dengan batasan maksimum Rp20 juta, tidak diperlukan jaminan tambahan, tetapi cukup usahanya yang dijadikan jaminan. Dalam hal ini, pemerintah mempunyai target penyaluran KUR sebesar Rp20 triliun per tahun (2010–2014) dan sektor perikanan serta kelautan termasuk di dalamnya. Di samping itu, Badan Usaha Milik Negara (BUMN) juga menyediakan pendanaan bagi nelayan-nelayan melalui kegiatan *corporate social responsibility* (CSR) dan Program Kemitraan dan Bina Lingkungan (PKBL). Khusus untuk CSR, jumlahnya mencapai Rp2 miliar per tahun. Dengan demikian, banyak sekali skema pembiayaan yang dapat dimanfaatkan atau diakses oleh sektor perikanan tangkap.⁹

Kredit Usaha Rakyat (KUR) merupakan program yang di-canangkan oleh pemerintah. Sumber dana sepenuhnya berasal dari dana bank sehingga dalam hal ini bank bertindak sebagai bank pelaksana (*executing bank*). Sementara, pemerintah berperan sebagai penjamin terhadap risiko KUR yang ditentukan sebesar

⁹ Sumber dikutip dari <http://bisniskeuangan.kompas.com/read/2011/08/24/17190133/Akses.Modal.Sektor.Perikanan>. Diakses 10 Oktober 2011.

70% dan risiko yang ditanggung oleh bank pelaksana hanya sebesar 30%. Menurut rencana, penjaminan risiko oleh pemerintah dalam program KUR ini akan dinaikkan hingga 80%. KUR disebut juga dengan kredit subrogasi. Artinya, bila terjadi kredit macet dari nasabah, misalnya 100% maka bank akan mendapat dana talangan/penggantian dari asuransi sebesar 80% dari dana yang disalurkan dan 20% menjadi risiko pihak bank. Namun, bank tetap berupaya melakukan tagihan kepada nasabah untuk melunasi dana penggantian yang 80% tersebut. Bila terpaksa, bank akan melakukan eksekusi agunan nasabah. Dengan demikian, bank hanya menanggung risiko sebesar 20% dari total dana jika terjadi kredit macet sampai 100%.¹⁰

Bila dikaitkan dengan pernyataan Menteri Koordinator Bidang Perekonomian, bagi masyarakat yang ingin meminjam dana dengan batasan maksimum Rp20 juta, tidak perlu menggunakan jaminan tambahan, tetapi cukup usahanya yang dijadikan jaminan. Oleh karena itu, dapat diartikan bila terjadi kemacetan kredit sampai 100% bank akan mendapat penggantian dana 100% dari asuransi. Artinya, nasabah yang meminjam sampai Rp20 juta tidak lagi dibebani agunan, kecuali jaminan usahanya. Semua risiko ditanggung pemerintah. Oleh karena itu, pihak bank tidak perlu terlalu khawatir akan risiko atas modalnya.

Bila dilihat dari tujuannya, KUR adalah kredit atau pembiayaan yang diarahkan bagi pelaku usaha mikro, kecil, menengah (UMKM), dan koperasi, termasuk sektor perikanan tangkap. Namun, fasilitas kredit yang diberikan dalam bentuk pemberian modal kerja dan investasi yang didukung fasilitas penjaminan untuk usaha produktif yang feasible belum berjalan dengan baik (*bankable*). Artinya, bila usaha nasabah telah dianggap *bankable* oleh pihak

¹⁰ Wawancara dengan Bank Jatim, Sumenep, 9 September 2011

bank, selanjutnya akan diarahkan pada kredit komersial dengan plafon kredit yang lebih besar. Berdasarkan tingkat bunga, KUR lebih rendah dibandingkan kredit lain. Untuk kredit sampai dengan Rp5 juta, tingkat bunga kredit/margin pembiayaan yang dikenakan maksimal sebesar/setara 24% efektif per tahun. Sementara itu, untuk kredit di atas Rp5 juta sampai dengan Rp500 juta, tingkat bunga kredit/margin pembiayaan yang dikenakan maksimal sebesar/setara 16% efektif per tahun dan batas maksimal pemberian KUR hanya Rp500 juta.

Sesuai dengan ketentuan, yang berhak mendapatkan KUR adalah pertama, debitur baru yang belum pernah mendapat kredit/pembiayaan dari perbankan yang dibuktikan dari informasi melalui Sistem Informasi Debitur (SID) pada saat permohonan kredit/pembiayaan diajukan dan/atau belum pernah memperoleh fasilitas kredit program dari pemerintah. Kedua, khusus untuk penutupan pembiayaan KUR antara tanggal nota kesepakatan bersama (MoU) penjaminan KUR dan sebelum addendum I (9 Oktober 2007 s.d. 14 Mei 2008) maka fasilitas penjaminan dapat diberikan kepada debitur yang belum pernah mendapat pembiayaan kredit program lain. Ketiga, KUR yang diperjanjikan antara bank pelaksana dengan UMKM-K yang bersangkutan.¹¹

Berdasarkan tujuan KUR di atas, pihak perbankan di Sumenep mengatakan bahwa mereka tidak pernah melakukan diskriminasi dalam pemberian kredit terhadap kegiatan usaha ekonomi tertentu. Sesuai aturan, program KUR ditujukan untuk pembiayaan yang meliputi seluruh sektor ekonomi dan usaha masyarakat yang tergolong UMKM, termasuk usaha perikanan tangkap, dapat mengajukan kredit kepada bank. Kemudian, bank pelaksana memutuskan pemberian KUR berdasarkan penilaian terhadap kelayakan usaha

¹¹ Sumber: <http://www.ciputraentrepreneurship.com>. Diakses 10 Oktober 2011

sesuai dengan asas-asas perkreditan yang sehat serta memperhatikan ketentuan yang berlaku. Artinya, suatu kegiatan usaha dapat diberi pinjaman atau tidak tergantung pada hasil penilaian berdasarkan persyaratan yang ditentukan oleh masing-masing bank.

Kenyataan di lapangan menunjukkan bahwa pelaksanaan KUR untuk daerah Sumenep dilakukan oleh beberapa bank, seperti Bank Jatim, Bank Mandiri, BNI, dan Bank BRI Unit yang terdapat di hampir setiap kecamatan. Namun, status bank yang disebut di atas masih merupakan bank cabang pembantu yang menurut ketentuannya hanya boleh menyalurkan kredit maksimum sebesar Rp100 juta, kecuali bank BRI cabang yang berlokasi di pusat kabupaten dapat menyalurkan kredit di atas Rp100 juta. Berdasarkan wawancara dengan berbagai pihak perbankan di Sumenep, khususnya mengenai KUR dapat diperoleh informasi sebagai berikut.¹²

Bank Jatim

Fungsi bank adalah menjalankan fungsi intermediasi uang dari pemilik dana kepada kreditur yang membutuhkan untuk memajukan usaha perekonomian daerah dan penyerapan tenaga kerja. Oleh karena itu, seluruh masyarakat boleh mengajukan pembiayaan KUR, khususnya kepada Bank Jatim. Namun, bank dalam hal ini perlu melaksanakan prinsip kehati-hatian agar keamanan uang yang dipinjamkan terjamin dengan cara melakukan survei untuk menentukan kelayakan usaha dan menerapkan persyaratan yang telah ditentukan oleh kebijakan perbankan.

Berbicara mengenai usaha perikanan tangkap, pihak perbankan dihadapkan pada rendahnya kelayakan usaha dan keamanan uang yang dipinjamkan. Salah satu penyebabnya adalah tidak terpenuhinya persyaratan berupa agunan. Biasanya, nelayan tidak

¹² Wawancara dengan berbagai pihak pengelola perbankan Kabupaten Sumenep.

memiliki sertifikat tanah untuk diagunkan. Sementara itu, jaminan dalam bentuk aset kapal belum dapat diberlakukan karena kapal tidak memiliki surat-surat dan mudah berpindah tangan. Selain itu, nelayan juga mudah berpindah tempat sehingga sulit menagih angsuran kredit.

Berkaitan dengan pelaksanaan KUR, sementara ini Bank Jatim telah melaksanakannya untuk pembiayaan UMKM. Namun, untuk pembiayaan usaha perikanan tangkap, apalagi pembelian kapal yang mencapai ratusan juta rupiah, belum pernah dilakukan. Ini terkait dengan ketentuan yang mengikat bahwa bank yang berstatus cabang pembantu tidak berwenang menyalurkan kredit di atas Rp100 juta. Selama ini, penyaluran KUR sebagian besar diberikan kepada sektor perdagangan, termasuk kepada pedagang ikan, baik skala kecil maupun menengah, seperti pedagang pengumpul tingkat kecamatan atau tingkat kabupaten. Belakangan, KUR juga banyak disalurkan kepada kegiatan usaha budi daya rumput laut. Karakteristik usaha rumput laut adalah cepat menghasilkan dan lebih mudah dikontrol serta berorientasi ke darat. Artinya, penagihan cicilan kredit lebih mudah dilakukan karena debitur hampir selalu ada di tempat. Meskipun demikian, demi menjaga keamanan dana, pihak perbankan tetap memberlakukan persyaratan jaminan sesuai ketentuan yang berlaku.

Bank BRI Cabang Sumenep

Pada prinsipnya, bank dapat memberikan kredit kepada usaha nelayan tangkap, baik untuk pembelian kapal maupun peralatan tangkap seperti jaring dan yang lain. Misalnya, program KUR dapat dimanfaatkan untuk pembiayaan pembelian kapal di atas 20 GT sepanjang usaha tersebut memiliki legalitas sebagai badan usaha dan memenuhi persyaratan teknis perbankan. Namun, hingga saat ini

belum ada nelayan tangkap di daerah Sumenep yang mengajukan kredit kepada bank BRI tingkat cabang untuk membeli kapal. Kemungkinan itu terjadi karena persyaratan yang dibutuhkan untuk mengajukan pinjaman belum terpenuhi atau ketidaktahuan nelayan tentang program KUR. Sementara itu, responden pimpinan bank mengatakan:

“Pengalaman saya pada waktu memimpin salah satu cabang BRI di Sulawesi Selatan sudah banyak yang mengajukan kredit pembelian kapal yang plafonnya bisa mencapai di atas Rp300 juta untuk satu unit kapal”.

Permasalahan utama dalam pengajuan kredit bank untuk perikanan tangkap adalah pertama, jaminan karena pada umumnya aset nelayan seperti tanah belum bersertifikat. Kedua, usaha perikanan tangkap pada umumnya belum memiliki legalitas. Ketiga, nelayan sering berpindah-pindah, terutama ketika cuaca tidak bersahabat. Pada kondisi ini, mereka akan pergi *andun*, yaitu melakukan kegiatan penangkapan ikan dengan fishing ground di daerah lain. Kegiatan ini dilakukan dengan menetap sementara di daerah yang dituju dalam kurun waktu beberapa bulan. Hal ini menyulitkan pihak bank dalam penagihan cicilan kredit. Keempat, data hasil penangkapan ikan khusus untuk nelayan tangkap di beberapa tempat belum terekam secara akurat. Hal ini terjadi karena kebanyakan nelayan mendaratkan ikan atau menjual ikan hasil tangkapannya di dekat daerah konsumen, misalnya di Pulau Jawa melalui Pelabuhan Situbondo dan di Bali.

Oleh karena itu, program pembiayaan nelayan tangkap perlu mendapatkan perhatian khusus dari tiga pihak yang berkepentingan, yaitu pemerintah, perbankan, dan nelayan itu sendiri. Sebenarnya, bank membutuhkan nasabah. Dengan bertambahnya nasabah, bank akan mendapatkan keuntungan. Pada dasarnya pihak perbankan sangat setuju dengan upaya peningkatan produksi nelayan menggunakan armada dan peralatan modern melalui pembiayaan dari

perbankan demi meningkatkan pendapatan nelayan tangkap. Namun, perlu ada perubahan cara berpikir (*mind-set*) dan sosialisasi kepada nelayan dalam rangka menyamakan persepsi antara pemerintah, perbankan, dan nelayan sebelum program yang membutuhkan dana cukup besar itu dilaksanakan. Dari sisi perbankan, hal ini sangat menunjang program pemerintah dalam meningkatkan usaha nelayan tangkap, baik usaha skala besar maupun kecil. Meskipun demikian, pembiayaan nelayan untuk pembelian kapal, apalagi yang nilainya sampai Rp500 juta, belum pernah terealisasi hingga saat ini. Penyaluran KUR untuk usaha perikanan tangkap skala kecil seperti untuk pembelian motor tempel dan peralatan jaring sudah dilaksanakan oleh BRI Unit Kecamatan Kalianget.

Pada tahap awal, perbankan mengalami kesulitan dalam memberikan pembiayaan kepada usaha perikanan tangkap karena kurang memperhatikan sifat usaha dan karakter nelayan tangkap. Tetapi, dengan pendekatan yang berbeda terhadap calon nasabah, hasilnya semakin baik. Perbankan mengubah pendekatan, dari pendekatan kelompok menjadi pendekatan individual. Cara ini ditunjang dengan melaksanakan prinsip kehati-hatian serta melakukan kontrol yang ketat. Berdasarkan pengalaman ini, pihak perbankan cukup optimis dalam memberikan pembiayaan kepada perikanan tangkap, khususnya skala kecil, di beberapa kecamatan lain di Kabupaten Sumenep.

Bank BRI Unit Kalianget

Sebelum ada KUR, BRI melaksanakan pembiayaan usaha melalui program Kupedes (Kredit Usaha Pedesaan). Program ini tetap berjalan hingga saat ini. Dana untuk program Kupedes berasal dari bank, kemudian disalurkan kepada nasabah, terutama yang usahanya dinilai sudah bankable, dengan plafon kredit dan bunga lebih tinggi dibandingkan bunga KUR. Sebenarnya, pada 2000–2002,

sebelum ada KUR, BRI pernah menyalurkan pembiayaan kepada usaha perikanan tangkap di daerah Balasan, Kecamatan Talangu, untuk pembelian perahu yang digunakan menangkap ikan teri. Sistem penyaluran dana yang digunakan pada waktu itu adalah melalui pendekatan kelompok/ketua kelompok. Akan tetapi, pendekatan ini dapat dikatakan gagal. Kegagalan disebabkan antara lain oleh: pertama, BRI belum berpengalaman dalam menyalurkan pembiayaan kepada usaha perikanan tangkap. Kedua, sistem yang digunakan dalam penyaluran kredit menggunakan pendekatan kelompok sehingga pihak bank tidak dapat mengenali karakteristik usaha dan karakter nelayan anggota kelompok dengan baik. Ketiga, pihak nelayan masih tetap membina hubungan dengan pihak-pihak lain, terutama para tengkulak yang memberi pinjaman dana secara informal. Akibatnya, hasil produksi nelayan lebih diprioritaskan untuk memenuhi kewajiban kepada tengkulak dibandingkan untuk pembayaran angsuran bank.

Semenjak ada program KUR, pada 2008 BRI ditunjuk sebagai salah satu bank pelaksana. Oleh karena itu, BRI Unit yang ada di hampir setiap kecamatan mendapat tugas menyalurkan pembiayaan program KUR kepada usaha perikanan tangkap. BRI Unit Kalianget memilih lokasi pelaksanaan di daerah Kembeng dan Padikan. Tujuannya untuk membiayai pembelian perahu-perahu kecil dan peralatan tangkap. Pendekatan ini berbeda dengan sebelumnya karena menggunakan pendekatan individual. Artinya, kredit diberikan kepada masing-masing nelayan pengguna kredit tanpa campur tangan ketua kelompok. Pola pendekatan ini mengharuskan pihak bank mengeluarkan tambahan biaya untuk menyelesaikan program tersebut. Sebab, kegiatan usaha dan karakter masing-masing individu harus dikenali dengan baik. Proses ini dilakukan bekerja sama dengan aparat desa dalam memberikan rekomendasi tentang calon nasabah yang mengajukan permohonan kredit. Sementara,

bank melakukan penilaian terhadap kelayakan usaha dengan sebaik-baiknya. Selanjutnya, identitas para calon nasabah harus dilampirkan sesuai Kartu Tanda Penduduk (KTP) asli. Semua metode ini belum dilakukan dalam pelaksanaan penyaluran pembiayaan Kupedes.

Pada saat nasabah melaksanakan kegiatannya, pihak bank melakukan kontrol secara rutin. Kontrol tidak hanya dilakukan oleh petugas bank, tetapi kepala BRI Unit juga turun ke lapangan memberikan bimbingan. Pimpinan BRI cabang juga melakukan kontrol yang ketat dalam pelaksanaan program ini. Kegiatan turun ke lapangan ini penting untuk memberikan bimbingan langsung dan menjadi bahan evaluasi serta membina hubungan baik dengan nelayan. Selain itu, tidak kalah penting adalah membentuk informan nelayan untuk mengamati kegiatan nasabah. Semua ini dilakukan guna mengantisipasi dan mencegah terjadinya kredit macet. Memang, kondisi tersulit yang dihadapi nelayan adalah saat cuaca tidak baik, yaitu ketika musim angin barat (September–Maret) dan menyebabkan aktivitas melaut sangat berkurang. Situasi ini sering kali menyebabkan tunggakan kredit nelayan meningkat. Namun, pihak bank mempunyai kebijakan yang cukup fleksibel dalam hal pengembalian pinjaman. Toleransi yang diberikan dalam pengembalian pokok pinjaman akibat kendala musim biasanya sekitar tiga bulan dan pengembalian jasa pinjaman dua bulan.

Besar KUR yang diberikan kepada nelayan tangkap berkisar antara Rp30 juta sampai Rp50 juta dengan masa kredit dua sampai tiga tahun. Sementara, jumlah nelayan yang memanfaatkannya sebanyak delapan orang. Selain nelayan, BRI Unit Kalianget juga memberikan kredit program KUR kepada petani rumput laut yang tercatat sebanyak 100 orang. Bila dibandingkan, kinerja BRI Unit Kalianget dengan BRI Unit lainnya se-Kabupaten Sumenep dalam memberikan pelayanan KUR pada nelayan maka BRI Unit Kalianget menempati posisi teratas dengan porsi kredit nelayan

sebanyak 30% dari dana KUR yang disalurkan. Kemudian, untuk pedagang dan pracangan 50% serta untuk pengrajin 20%. Besarnya pinjaman untuk kedua sektor terakhir ini berkisar antara Rp3 juta sampai Rp7,5 juta per nasabah.¹³

Program Kredit Non-KUR

Kredit Penguatan Modal Usaha Perikanan Tangkap

Program ini dilaksanakan oleh Bank Pembiayaan Rakyat Syariah (BPRS) Bhakti Sumekar, Sumenep. BPRS ini berawal dari pengakuisisian BPR konvensional Dana Merapi Sidoarjo oleh Pemerintah Kabupaten Sumenep pada 2002. Pada 2003 BPR ini direlokasi ke Sumenep dan pada 2004 dikonversi menjadi BPRS Bhakti Sumekar Sumenep. Saat ini, BPRS Bhakti Sumekar, Sumenep memiliki aset ketiga terbesar di antara BPRS di Indonesia, yaitu Rp163 miliar dan saham Pemerintah kabupaten sebanyak 85%. Sementara, BPRS Riau memiliki aset terbesar pertama dan BPRS Assalam milik alumni ITB berada pada posisi kedua.

Pada 2003 BPRS bekerja sama dengan enam dinas di lingkungan pemerintah kabupaten yang mendapat mandat dalam rangka pemberdayaan usaha sesuai dengan lingkup tugas masing-masing. Dinas Kelautan dan Perikanan (DKP) Sumenep mendapatkan total dana awal pemberdayaan sebesar Rp10 miliar. Dana tersebut merupakan dana APBD yang didepositokan di BPRS Bhakti Sumekar. Kemudian, BPRS menyalurkan dana sendiri kepada nelayan, pedagang pengepul ikan, dan kepada usaha yang terkait dengan perikanan serta telah mendapat rekomendasi dari DKP dengan bunga 6% per tahun. Persyaratan untuk mendapatkan dana bantuan tersebut adalah agunan, baik berupa sertifikat tanah

¹³ Wawancara dengan kepala BRI Unit Kecamatan Kalianget, Sumenep, 13 September 2011

maupun Bukti Pemilikan Kendaraan Bermotor (BPKB). Dalam hal ini, bank hanya berfungsi sebagai penyalur kredit (*Chanelling Bank*). Bila terjadi kemacetan dalam pengembalian kredit maka BPRS dapat menarik dana deposito Pemerintah Kabupaten Sumenep yang berasal dari APBD. Berdasarkan hasil wawancara dengan pihak perbankan, pemberian kredit ini ditujukan untuk usaha perikanan dalam arti luas, termasuk usaha perikanan tangkap. Penguatan modal berupa modal kerja untuk individu sebesar Rp5 juta dan untuk kelompok Rp20 juta, yang tergantung pada jenis usaha yang diusulkan. Sistem pengembalian pinjaman yang digunakan juga disesuaikan dengan jenis usaha, misalnya angsuran dapat dibayar per tiga bulan. Namun, dari total jumlah kredit yang disalurkan, sebagian besar untuk usaha perdagangan ikan dalam skala kecil.

Hingga 2007, secara kumulatif dana program bergulir dari Pemerintah Kabupaten Sumenep ini telah mencapai Rp31 miliar dengan nilai tunggakan hingga mencapai Rp4,8 miliar. Tunggakan yang cukup besar terjadi pada nasabah dalam lingkup pengawasan Dinas Kelautan dan Perikanan setempat, yakni sebesar Rp996 juta dari kredit yang telah disalurkan sebesar Rp3,1 miliar atau terjadi tingkat Non Performing Loan (NPL) sebesar 33%. Mengingat besarnya nilai keseluruhan tunggakan maka sejak 2007 Program Kredit Penguatan Modal Usaha Perikanan Tangkap yang dibiayai dari dana APBD ini dihentikan karena dinilai kurang berhasil. Pengembalian kredit dari semua dinas dianggap bermasalah. Pada 2011, upaya penagihan tunggakan kredit telah dilakukan dengan berbagai pendekatan, namun belum membuahkan hasil sehingga saat ini penagihan dialihkan ke pihak Kejaksaan setempat. Sayangnya, menurut sekretaris DKP Sumenep, hingga saat ini belum ada tindakan eksekusi jaminan yang dilaksanakan untuk membuat efek jera para penunggak. Meskipun demikian, informan juga menyangsikan bila dilakukan pelelangan jaminan, siapa yang akan

membeli jaminan tersebut. Kalaupun ada yang bersedia membeli, dikhawatirkan biaya pelelangan lebih besar dari nilai jual agunan.

Sebenarnya, berbagai pendekatan telah dilakukan agar program ini berhasil. Pertama, melakukan penyeleksian terhadap calon penerima bantuan melalui tim verifikasi yang terdiri dari Perguruan Tinggi, pihak perbankan, dinas-dinas terkait, dan LSM. Kedua, telah dilakukan kegiatan sosialisasi bahwa dana ini bukan dana hibah dan harus dikembalikan. Ketiga, pendekatan penyadaran dilakukan melalui penerangan agama. Meskipun demikian, pihak DKP mengatakan bahwa kegagalan dalam pengembalian kredit, terutama pada usaha perikanan tangkap, disebabkan oleh beberapa faktor, antara lain: hasil tangkapan nelayan sangat kecil karena kegiatan penangkapan *one day fishing* (pergi-pulang melaut dalam sehari); kondisi perairan pantai overfishing, baik di daerah Sumenep maupun di Jawa Timur umumnya; kenaikan harga BBM pada akhir 2005 sangat berpengaruh terhadap kegiatan nelayan, banyak nelayan tidak bisa beroperasi akibat biaya melaut melonjak tajam.¹⁴

Mengenai program penyaluran pembiayaan kepada sektor perikanan tangkap yang menggunakan dana BPRS, tampaknya BPRS belum sepenuhnya mengarah ke program tersebut karena masih menunggu perkembangan serta arahan dari Bupati. Saat ini, konsentrasi pembiayaan BPRS milik Pemerintah Kabupaten Sumenep tertuju pada pembiayaan murabahah (jual-beli) yang 75% sasarannya adalah pegawai, walaupun gaji pegawai Pemerintah Kabupaten Sumenep masih dikelola oleh Bank Jatim.

Namun demikian, jenis pembiayaan yang terkait dengan usaha perikanan tangkap yang dilaksanakan dengan dana BPRS, hanya terbatas pada pembelian bahan bakar bagi kapal yang ingin melaut melalui produk *rahn* (gadai emas). Selain untuk pembelian bahan

¹⁴ Wawancara dengan Kepala Dinas Kelautan dan Perikanan Kabupaten Sumenep, 8 September 2011.

bakar, gadai emas juga dapat digunakan untuk pembiayaan bagi para pengepul ikan teri, yang nantinya akan dijual ke pabrik pengolahan ikan yang ada di Surabaya. Produk gadai emas ini cukup diminati oleh nelayan maupun pengepul ikan karena persyaratan sangat mudah, waktu pengurusan cepat dan biaya murah. Misalnya, dengan nilai taksir emas sebesar Rp1 juta, nasabah akan memperoleh uang sebesar 80% dari nilai taksir tersebut, yaitu Rp800 ribu. Sedangkan biaya yang dibebankan sebesar Rp6 per hari untuk setiap kelipatan Rp10 ribu. Dengan demikian, untuk nilai taksir Rp1 juta, nasabah akan dikenakan biaya Rp600 per hari atau Rp18.000 per bulan. Jasa yang diterima oleh pihak pegadaian emas ini disebut dengan *ujroh*. Rata-rata omset gadai emas di Kecamatan Dungkuk mencapai Rp40–50 juta per hari. Produk gadai emas ini menerapkan sistem syariah dan dibuka karena melihat gadai emas yang dilaksanakan oleh pegadaian konvensional di lokasi yang sama sangat diminati oleh masyarakat setempat. Oleh karena itu, pada 2012 BPRS Bhakti Sumekar merencanakan akan membuka beberapa gerai lagi di daerah lain.

Di samping produk gadai emas, BPRS juga mempunyai produk *qordhul hasan* (pinjaman tanpa bunga) yang dananya berasal dari 2,5% keuntungan bank per tahun. Dana ini sebagian disalurkan kepada pengusaha mikro untuk semua sektor, baik yang sudah memiliki usaha maupun baru memulai usaha dengan pinjaman Rp500 ribu per orang. Ternyata program ini berjalan dengan baik tanpa ada tunggakan. Jangka waktu pinjaman selama 10 bulan dan pengembalian Rp50.000 per bulan dengan *grace period* (masa tenggang) dua bulan. Dalam penyaluran produk ini, BPRS bekerja sama dengan LSM Lembaga Manajemen Infak (LMI) yang ber Kantor pusat di Surabaya. Lembaga ini cukup berpengalaman sebagai pendamping dalam pemberdayaan masyarakat dengan memberikan rangsangan berupa success fee. Program ini hanya diberikan kepada

nasabah untuk dua kali periode pinjaman secara berturut-turut. Kemudian, bila usaha nasabah berhasil dalam dua periode tersebut, BPRS akan mengarahkan nasabahnya pada pembiayaan komersial yang nilainya lebih besar hingga mencapai Rp4 juta dengan sistem murabahah dengan discount rate 0,5% per bulan, sementara discount rate bank 1,2% per bulan.

Kredit Program Pemerintah

Dalam upaya pengembangan usaha perikanan, terutama perikanan tangkap, telah dilaksanakan beberapa program pembiayaan meskipun belum membawa hasil yang maksimal. Di antara program yang telah dilaksanakan adalah program Bimas Nelayan pada 1980, meskipun program ini dianggap gagal. Kegagalan tersebut disebabkan ketidakmampuan lembaga-lembaga pemerintah memahami perilaku masyarakat nelayan dan karakteristik usaha perikanan tangkap secara tepat. Hal ini berakibat pada tingginya biaya yang dikeluarkan untuk mendapatkan informasi mengenai perilaku masyarakat peminjam. Belum lagi persoalan pengelola program yang sering melakukan berbagai hal yang tidak terpuji (*moral hazard*).

Selanjutnya, antara 2000–2003, telah dilaksanakan program Pemberdayaan Ekonomi Masyarakat Pesisir (PEMP) untuk nelayan serta usaha pengolahan dan budi daya ikan di Sumenep. Dana program ini berasal dari APBN melalui Kementerian Kelautan dan Perikanan yang dititipkan kepada Bank Bukopin sebagai jaminan. Penyaluran dana dilakukan melalui sebuah perusahaan Swamitra Mina dengan persyaratan lunak, tetapi dengan tingkat bunga lebih tinggi dari bunga bank. Sedangkan pada 2006/2007 pelaksanaan program ini dilakukan melalui Koperasi Mikro. Meskipun demikian, program ini banyak yang gagal, walau ada sebagian yang dinilai berhasil. Kegagalan program ini secara umum disebabkan

oleh pelaksanaan Program PEMP yang hampir tidak bersesuaian dengan kebijakan yang telah diformulasikan dalam garis panduan PEMP. Secara lebih khusus, penyebab kegagalan program antara lain: dari segi pengawasan menunjukkan prestasi kerja yang tidak meyakinkan; lemahnya koordinasi dengan pihak pemerintah daerah; konsultan manajemen tidak memiliki sasaran kerja yang jelas serta peranan Tenaga Pendamping Desa yang juga tidak jelas. Malah keberadaannya tidak pernah diketahui oleh masyarakat. Penyebab lain adalah, pelaksanaan pemantauan dan evaluasi tidak dilakukan seperti yang sewajarnya; banyak ditemukan kesalahan dalam memilih kelompok sasaran, SHU tidak dibagikan, RAT tidak dilaksanakan; kehadiran LKM Swamitra Mina di wilayah pesisir tidak mudah diakses oleh masyarakat yang berada di lokasi lain. Di samping itu, LKM tidak dapat memenuhi keperluan pembelajaran bagi nelayan dan masyarakat pesisir untuk mengakses dana dari pihak bank karena kurang memberi kemudahan dalam proses peminjaman serta lemahnya sosialisasi kepada masyarakat dalam rangka mengelola secara efisien modal yang telah diperoleh¹⁵. Kegagalan program juga disebabkan oleh tingkat bunga yang terlalu tinggi dibandingkan bank umum, walaupun dari segi persyaratan tidak begitu berat.¹⁶

Berkaitan dengan program KKP yang dimulai dari 2011–2014 dalam penyediaan seribu buah kapal yang bekapasitas 30 GT dengan harga sekitar Rp1,5 miliar per kapal kepada nelayan di Indonesia, Kepala DKP Sumenep mengatakan belum ada petunjuk teknis pelaksanaan dalam pemberian bantuan tersebut. Kelompok nelayan yang berhak mendapatkan dan seluk beluk bantuan biaya opera-

¹⁵ Abd. Hair Awang, Prestasi program pemberdayaan ekonomi masyarakat pesisir di Jakarta Utara, Indonesia: satu penilaian awal, *Malaysian Journal of Society and Space* 6, issue 3 (13–29) © 2010.

¹⁶ Wawancara dengan Kepala Dinas Kelautan dan Perikanan Kabupaten Sumenep tanggal 8 September 2011

sional belum jelas hingga saat ini. Diperkirakan biaya operasional untuk sekali melaut cukup besar, bisa mencapai Rp60 juta hingga Rp100 juta. Menurut pendapat beberapa kalangan, pembelian kapal dengan bobot 30 GT sangat tepat guna membantu nelayan mencari ikan sampai ke tengah lautan karena penangkapan ikan di zona pinggir dianggap sudah overfishing. Meskipun demikian, bantuan itu sebaiknya disalurkan melalui koperasi nelayan, agar tepat sasaran. Namun, sebagai respons atas desakan Komisi IV DPR untuk mengevaluasi kembali program bantuan kapal tersebut, Kementerian Kelautan dan Perikanan berencana mengalihkan sebagian anggaran program 1.000 kapal nelayan berbobot mati 30 GT itu untuk pengadaan kapal yang berukuran lebih kecil, yakni berbobot mati 20 GT, mengingat sebagian daerah membutuhkan kapal-kapal ikan berbobot lebih kecil.¹⁷

PEMBIAYAAN USAHA PERIKANAN TANGKAP MELALUI LEMBAGA NON PERBANKAN

Baitul Maal wat Tamwil Nahdlatul Ulama (BMT-NU) Gapura¹⁸

Baitul Maal wat Tamwil Nahdlatul Ulama (BMT-NU) Gapura didirikan atas prakarsa 17 orang anggota pada 2004 dengan modal dasar sebesar Rp400 ribu. Tahun 2004–2007 merupakan periode sulit bagi BMT untuk mencari nasabah. Namun, empat tahun belakangan ini, BMT berhasil merangkul masyarakat sehingga jumlah anggota bertambah pesat, mencapai 2.225 orang, ditambah calon anggota sebanyak 3.000 orang. Sementara itu, saat ini jumlah aset meningkat menjadi Rp4,2 miliar. Dalam hal pembiayaan, BMT

¹⁷ <http://regional.kompas.com/read/2011/10/26/04412140/Bantuan.1.000.Kapal.Akan>. Diakses 10 September 2012.

¹⁸ Wawancara dengan Pengurus BMT Gapura, Sumenep, 12 September 2011

melayani semua sektor ekonomi, termasuk pembiayaan untuk usaha penangkapan ikan dalam skala kecil. Wilayah kerja yang dilayani BMT tidak hanya terbatas pada Kecamatan Gapura, tetapi juga Dungkek dan Batangbatang.

Berbeda dengan kebanyakan BMT, awalnya BMT NU hanya menawarkan produk Al Qardhul Hasan untuk menarik nasabah. Artinya, nasabah tidak dibebankan nisbah tertentu atas pengembalian pokok pinjaman. Bila ada nasabah yang dengan kerelaan memberikan lebih atas pokok pinjaman pada waktu pengembalian maka itu dianggap sebagai jasa pembiayaan. Namun, dalam praktiknya, hampir semua nasabah memberikan jasa pinjaman ketika membayar angsuran pokok. Besarnya jasa yang diberikan bervariasi, dari yang kecil hingga yang besar. Dalam hal ini, BMT hanya berharap terjadi subsidi silang antara nasabah yang mampu dengan yang kurang mampu. Namun, rata-rata jumlah penerimaan BMT atas jasa pembiayaan selalu berada di bawah yang diharapkan. Akibatnya, BMT harus menutup biaya operasional dengan modal sendiri. Akan tetapi, berkat keteguhan, kesabaran, dan keyakinan pengurus dalam menjalankan usaha melalui pendekatan personal dan emosional, mereka mampu menerapkan aturan main mengenai jasa pembiayaan pinjaman, yakni 1,8% per bulan atas pokok pinjaman. Periode penyesuaian ini dilalui dengan mulus dan membawa BMT pada kemajuan seperti saat ini.

Pola pembiayaan yang diterapkan oleh BMT dapat dibedakan menurut jenis usaha nasabah. Sebagai misal, salah seorang pengepul ikan teri pernah diberi pembiayaan sebesar Rp130 juta dengan jangka waktu pengembalian selama empat bulan. Artinya, pengembalian pokok pinjaman dapat dilakukan sekaligus pada akhir bulan keempat, sedangkan jasa pembiayaan tetap harus dibayar secara reguler sebulan sekali. Contoh lain dapat dikemukakan di sini, seorang pembudidaya rumput laut mendapat pembiayaan dari BMT

NU sebesar Rp4 juta dengan jangka waktu pengembalian selama tiga bulan, sementara rumput laut baru dapat dipanen di atas umur tiga bulan. Ini dapat diartikan bahwa pengembalian pokok pinjaman dapat dilakukan di akhir bulan ketiga sesudah selesai panen, tetapi pembayaran jasa pinjaman tetap dilakukan sekali sebulan. Contoh ini sering disebut oleh masyarakat dengan pola pembiayaan “yarnen”, yaitu pokok pinjaman dibayar setelah panen. Sedangkan pada contoh pertama tidak terlihat apa yang mendasari pengembalian pokok pinjaman dilakukan sekaligus di akhir bulan keempat. Diduga, hal yang menjadi dasar pola pengembalian pokok pinjaman pada usaha teri tersebut adalah kesepakatan semata atau memang masa panen usaha ikan teri adalah empat bulan.

Berdasarkan kedua pola pembiayaan BMT di atas, yang menjadi inti adalah pembayaran jasa atas pembiayaan tetap dilakukan secara reguler atau sekali sebulan. Sementara itu, pembayaran pokok pinjaman dapat dilakukan sekaligus sesuai dengan kesepakatan atau didasarkan pada masa panen suatu usaha. Pertanyaan yang muncul di sini adalah mengapa pembayaran jasa pinjaman harus dilakukan setiap bulan? Jawabannya adalah jasa pembiayaan merupakan penerimaan BMT untuk membiayai operasional kegiatan dan yang lebih penting lagi adalah untuk membayar jasa deposit yang telah menitipkan uangnya di BMT. Bila kedua hal ini tidak terpenuhi maka BMT bisa bangkrut akibat ketidakpercayaan nasabah. Apalagi posisi BMT cukup lemah karena tidak ada jaminan uang nasabah dari lembaga penjamin.

Tingkat efisiensi usaha BMT cukup tinggi dengan menekan biaya operasional serendah mungkin. Hal ini dilakukan dengan menanamkan prinsip kepada pengurus bahwa BMT adalah tempat bekerja dan beramal demi membantu masyarakat lemah yang terjebak dalam perangkap rentenir. Akibatnya, musuh utama BMT adalah rentenir yang telah melakukan berbagai ancaman, perlakuan,

dan intimidasi yang tidak sewajarnya. Namun, di mata masyarakat banyak, BMT dianggap telah berjasa dalam mengangkat harkat kehidupan mereka. Se jauh mana keterkaitan BMT dengan usaha penangkapan ikan?

Jumlah seluruh anggota BMT yang berprofesi sebagai nelayan mencapai 260 orang, terdiri atas nelayan perorangan 112 orang dan nelayan kelompok 148 orang. Nelayan kelompok dibagi menjadi tiga, yaitu kelompok I beranggotakan 83 orang, kelompok II 41 orang, dan kelompok III 24 orang. Semua anggota belum pernah mendapat bantuan atau fasilitas dari pemerintah. Namun, sejak menjadi anggota BMT, mereka bisa mendapatkan fasilitas pembiayaan, baik melalui perorangan maupun kelompok. Besar pembiayaan yang diperoleh dari BMT untuk nelayan perorangan antara Rp5 juta sampai Rp30 juta, sedangkan untuk kelompok nelayan minimal Rp40 juta dan maksimal Rp80 juta, tergantung besar kecilnya jumlah anggota. Pembiayaan ini umumnya digunakan nelayan untuk pembelian peralatan tangkap dan biaya perbekalan ketika melaut. Sementara itu, usaha perdagangan ikan biasanya dikerjakan oleh para wanita dengan modal antara Rp250 ribu hingga Rp400 ribu untuk jangka waktu lima minggu. Dalam pelaksanaannya, biasanya petugas BMT mengantarkan langsung pinjaman sekaligus menjemput angsuran pinjaman dari nasabah.

BMT NU menyalurkan dana pembiayaan usaha dengan menerapkan pola syariah secara murni, yaitu mengikuti pendapat sebagian besar ulama. Adapun produk pembiayaan yang diperkenalkan kepada nasabah adalah sistem murabahah (jual beli), mudharabah (bagi hasil), rahn (gadai emas, yang omsetnya saat ini rata-rata Rp24 juta per hari), dan musyarakah (bagi hasil). Al Qardhul Hasan adalah produk yang paling banyak dilakukan BMT. Dana skim pembiayaan ini bukan berasal dari zakat sebagaimana dilakukan BMT pada umumnya. Pembiayaan dengan skim qardhul

hasan maksimum sebesar Rp100 ribu. Teknis penyaluran dana didasarkan pada penilaian karakter peminjam, jenis usaha, dan jaminan. Meskipun demikian, tidak diperoleh informasi yang jelas mengenai calon nasabah dengan menerapkan prinsip kehati-hatian “5C+1S” seperti telah dikemukakan sebelumnya.

Berbagai upaya telah dilakukan BMT untuk menanamkan loyalitas anggota, antara lain melalui pendekatan emosional bersilaturahmi dengan para anggota; memantau perkembangan usaha; memberikan pendampingan usaha oleh staf dan pengurus setiap bulan serta mengadakan pengajian di berbagai tempat tentang ekonomi syariah oleh tokoh agama setempat (kiai). Cara seperti itu ternyata cukup berhasil menekan risiko pinjaman macet, bahkan bisa dikatakan tidak ada tunggakan.

Untuk memperkuat modal, harapan BMT ke depan adalah bisa turut menyalurkan dana program pembiayaan dari pemerintah yang selama ini dianggap sebagai bantuan hibah menjadi dana pembiayaan bergulir oleh pihak BMT. Cara lain yang juga ditempuh adalah menciptakan linkage program dengan bank syariah. Dalam hal ini, bank memberikan pinjaman kepada BMT dalam rangka menyalurkan kredit program pemerintah atau menyalurkan dana pihak ketiga dari bank yang sudah over likuiditas. Karena BMT berbadan hukum koperasi maka sudah sepantasnya mendapat bantuan modal atas nama koperasi. Nantinya modal ini akan digunakan untuk meningkatkan ekonomi masyarakat umumnya dan usaha nelayan khususnya. Rencana BMT 2012 adalah membuka cabang di Kecamatan Batu Putih, Dungkek, dan Ambunten, Madura.

Koperasi

Usaha mengembangkan koperasi di kalangan nelayan sering berakhir kurang menggembirakan. Koperasi yang dinilai berhasil, jumlahnya

masih terbatas. Itu pun belum dapat dikategorikan sebagai lazimnya koperasi nelayan di dunia. Berdasarkan data dari Kementerian Koperasi dan UKM, jumlah koperasi di Indonesia pada Desember 2011 sebanyak 188.181 unit, tapi koperasi yang masih aktif hanya 133.666 unit (71%). Dari sejumlah koperasi yang masih aktif tersebut ternyata yang melaksanakan Rapat Anggota Tahunan (RAT) sebagai suatu persyaratan badan koperasi hanya sebanyak 58.000 unit (43%)¹⁹. Khusus mengenai koperasi perikanan/nelayan, berdasarkan hasil pemerinkatan terhadap lebih dari 12.000 unit koperasi di Indonesia pada 2009, hanya ditemukan 33 unit koperasi usaha perikanan/nelayan. Total nilai aset yang dimiliki oleh seluruh koperasi perikanan/nelayan tersebut masih tergolong kecil, yaitu Rp29.548.162.824,- dengan kisaran antara Rp36.911.611,- sampai Rp8.008.967.383,-. Kondisi ini masih jauh dari harapan koperasi perikanan/nelayan untuk mendapatkan predikat sebagai koperasi bertaraf internasional. Menurut Menteri Koperasi dan Usaha Kecil Menengah, pada 2012 International Cooperative Alliance (ICA) akan mengeluarkan daftar 300 koperasi terbaik di Asia. “Dari Indonesia, ada lima koperasi yang bakal masuk dalam kategori koperasi bertaraf internasional.”²⁰

Bila ditelusuri lebih lanjut, koperasi yang termasuk dalam ranking 5 besar di Indonesia memiliki nilai aset terkecil Rp335 miliar dan yang terbesar mencapai Rp1,75 triliun.

Oleh karena itu, peran koperasi sebagai penggerak perekonomian masyarakat di bidang kelautan dan perikanan perlu diperkuat,

¹⁹ http://www.depkop.go.id/index.php?option=com_phocadownload&view=file&id=256:rekapitulasi-data-keragaan-koperasi-per-desember-2011&Itemid=93. Diakses 27 Januari 2012.

²⁰ http://indonesia.go.id/in/kementerian/kementerian/negara-koperasi-ukm/485_ukm/11572-tak-lama-lagi-ada-koperasi-berkelas-dunia.html. Diakses 20 September 2012.

terutama permodalan, dalam upaya peningkatan produksi. Selain itu, perlu ada peningkatan kesadaran berkoperasi, terutama di kalangan masyarakat nelayan tangkap. Untuk memfasilitasi terwujudnya tujuan tersebut, telah ditandatangani suatu kesepakatan bersama antara Dewan Koperasi Indonesia (Dekopin) dengan Kementerian Kelautan dan Perikanan (KKP). Isi kesepakatan bersama tersebut meliputi penguatan akses permodalan, produksi, dan pemasaran di bidang kelautan serta perikanan, pendidikan, pelatihan, dan pendampingan dalam rangka kewirausahaan bidang kelautan dan perikanan; serta peningkatan kesadaran berkoperasi bagi kalangan masyarakat nelayan pembudidaya ikan, pengolah, dan pemasaran hasil perikanan. Kesepakatan ini berlaku untuk jangka waktu empat tahun.²¹

Kenyataan di lapangan menunjukkan bahwa keadaan koperasi nelayan di Pasongsongan, yaitu Koperasi Harapan Jaya, seperti mati suri. Koperasi yang dibentuk pada 2004 ini baru berbadan hukum pada 2007. Anggota koperasi sebanyak 40 orang, terdiri dari nelayan, pedagang pengepul ikan skala kecil, dan istri para nelayan. Kegiatan utama koperasi ini sangat terbatas pada usaha simpan pinjam dari anggota untuk anggota. Dari sisi permodalan, koperasi memiliki struktur modal yang sangat lemah karena modal yang ada hanya berasal dari simpanan pokok anggota sebesar Rp35 ribu, simpanan wajib Rp5 ribu per bulan, ditambah tabungan anggota yang berjumlah sangat minim. Jumlah pinjaman yang dapat diberikan kepada anggota paling tinggi Rp400 ribu dan yang biasanya digunakan oleh kelompok wanita nelayan dalam kegiatan usaha seperti membuat petis, kerupuk, pindang ikan, dan ikan asap. Sedangkan untuk membiayai usaha perikanan tangkap seperti

²¹ http://www.kkp.go.id/index.php/mobile/arsip/c/6144/KKP-GANDENG-DEKOPIN-BANGUN_KP/?category_id=34. Diakses 24 September 2012.

perbaikan mesin kapal, perahu, jaring, dan biaya rumpon, biasanya nelayan mengandalkan bantuan dari pengepul ikan.

Berdasarkan informasi dari ketua koperasi nelayan Pasongsongan, upaya memperkuat modal koperasi telah dilakukan. Ada beberapa upaya yang telah dilakukan, seperti mengajukan proposal pembiayaan ke Dinas Koperasi, Dinas Kelautan dan Perikanan, dan ke berbagai perbankan. Namun, usaha ini belum membuahkan hasil. Kalau dicermati lebih jauh, jumlah anggota koperasi yang hanya 40 orang dari 2.558 orang nelayan di Pasongsongan, menunjukkan tingkat kesadaran untuk berkoperasi yang memprihatinkan. Hal ini mungkin akan menjadi salah satu kendala dalam pengembangan koperasi di daerah ini. Seandainya Tempat Pelelangan Ikan (TPI) yang ada di Pasongsongan dioperasikan, kemungkinan besar Koperasi Harapan Jaya belum siap mengelola. Untuk itu, perlu ditumbuhkan kesadaran dan kemauan yang tinggi untuk berpartisipasi aktif dalam perkoperasian dengan dukungan modal yang tidak hanya mengharapkan bantuan semata. Di samping itu, perlu pendampingan dan peningkatan kemampuan pengurus serta anggota koperasi dalam mengelola koperasi sehingga tujuan koperasi yaitu memberi kontribusi dalam usaha meningkatkan kesejahteraan masyarakat dapat terealisasi.

Secara empiris, ada dua hal yang dapat menerangkan terjadinya kesenjangan antara harapan dan kenyataan “mandegnya” perkoperasian di Indonesia, termasuk koperasi perikanan. Kusumastanto dalam Solihin (2003) menerangkan secara gamblang kedua hal tersebut. Pertama, aspek struktural. Sudah menjadi perbincangan umum di Indonesia bahwa selama orde baru kebijakan ekonomi berpihak pada kepentingan pengusaha besar (konglomerat). Golongan yang diharapkan dapat berperan sebagai aktor kebijakan ini terlalu berpihak pada konglomerat. Akibatnya, pertumbuhan ekonomi berjalan pincang. Kelompok konglomerat

minoritas mengalami perkembangan yang sangat pesat. Di sisi lain mayoritas rakyat Indonesia yang selalu termarginalkan sehingga hanya berjalan di tempat. Kedua, aspek keorganisasian. Kentalnya muatan politik di tubuh organisasi koperasi Indonesia membuat maka pendekatan yang ditempuh selama ini bersifat top down. Oleh karena itu, proses homogenisasi bentuk institusi koperasi di Indonesia tidak terelakkan lagi. Padahal, masyarakat Indonesia memiliki karakter yang berbeda-beda, baik secara sosial, ekonomi, politik, budaya, maupun bahkan kondisi geografis dan sumber daya alam. Akibatnya, organisasi koperasi sering kali kurang memenuhi tuntutan bisnis, terjadi kesalahan manajemen, dan penyimpangan dari misi awal.

Kedua permasalahan di atas juga telah menyebabkan perkembangan koperasi perikanan semakin terjebak dan sulit keluar dari perangkap. Selain itu, secara struktural permasalahan koperasi perikanan tidak hanya berkenaan dengan permasalahan koperasi secara umum, namun juga terkait dengan permasalahan klasik sektor kelautan dan perikanan, yaitu terciptanya marginalisasi pada sektor ini. Jadi, secara umum, jika ingin menciptakan perkembangan koperasi di Indonesia yang kompetitif dan menjalankan doktrinnya, termasuk mewujudkan koperasi perikanan yang mampu menghantarkan masyarakat nelayan menjadi masyarakat yang makmur, mandiri, dan sejahtera maka koperasi-koperasi tersebut harus melakukan introspeksi diri dengan cara mereformasi struktur dan keorganisasian. Untuk itu, koperasi perikanan harus benar-benar memainkan peran sebagai pembela perekonomian masyarakat nelayan, yang akhirnya secara tidak langsung akan memotong hubungan patron-klien antara tengkulak dengan nelayan yang bersifat asimetris.

Sementara, menurut Peneliti Ekonomi Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (LIPI), Mochammad Nadjib, koperasi sering

dihadapkan pada persoalan internalnya sendiri, yakni terjadinya perbedaan kepentingan antara pengurus koperasi dengan anggota. Perbedaan kepentingan itu terlihat pada waktu nelayan menjual hasil tangkapannya. Harga yang dipatok pedagang atau juragan terlalu rendah, sedangkan pengurus koperasi didominasi oleh pedagang pengumpul atau pengusaha kapal. Akibatnya, organisasi koperasi tidak mengakar pada anggotanya dan posisi tawar nelayan kecil menjadi semakin lemah (Kompas, Kamis, 2 Juli 2009).

MASALAH DAN PROSPEK PEMBIAYAAN USAHA PERIKANAN TANGKAP

Gambaran usaha perikanan tangkap yang sering muncul ke permukaan menyebabkan lembaga pembiayaan kurang tanggap terhadap masalah kebutuhan modal dari subsektor perikanan tangkap. Gambaran tersebut terlihat dari rangkuman hasil wawancara dengan beberapa pihak yang bergerak di berbagai lembaga pembiayaan di daerah Semenep. Intisari wawancara adalah sebagai berikut.

Nelayan pada umumnya tidak memiliki cukup jaminan sebagai syarat untuk memperoleh kredit karena aset yang dimiliki hanya tanah yang belum bersertifikat dan kapal yang tidak diasuransikan. Jaminan merupakan syarat mutlak yang diperlukan oleh lembaga pembiayaan, baik konvensional maupun syariah. Apalagi untuk pembiayaan dalam skala besar. Adanya rencana pemerintah berupa program sertifikasi aset nelayan dapat berpengaruh besar terhadap pemecahan masalah jaminan. Oleh karena itu, program Sertifikasi Hak Atas Tanah (SEHAT) yang dirancang oleh Kementerian Kelautan dan Perikanan bekerja sama dengan Badan Pertanahan Nasional (BPN) perlu mendapat prioritas. Sasaran utama program 'Sehat Nelayan', adalah memberikan status hukum atas kekayaan (aset) milik nelayan dan usaha penangkapan ikan skala kecil serta

memberikan jaminan pada nelayan untuk meningkatkan kualitas permukiman yang layak, permanen, dan sehat. Sasaran lain adalah meningkatkan kepastian usaha nelayan melalui kepemilikan aset berupa tanah yang dapat didayagunakan sebagai agunan untuk mengakses permodalan serta meningkatkan minat serta kepercayaan lembaga keuangan/perbankan untuk menyalurkan kredit kepada nelayan skala kecil. Mengenai teknis pelaksanaan, seleksi diawali dengan pendataan nelayan oleh staf Dinas Kelautan dan Perikanan kabupaten bekerja sama dengan aparat desa/kelurahan. Hasilnya diverifikasi di Dinas bersangkutan untuk kemudian diajukan ke Kementerian Kelautan dan Perikanan untuk mendapatkan pembiayaan.²²

Mengenai asuransi kapal nelayan, kini sebanyak tujuh perusahaan asuransi swasta membentuk konsorsium asuransi penjamin kapal nelayan supaya kapal ikan bisa dijadikan agunan kredit. Langkah itu untuk memecahkan kebuntuan akses permodalan nelayan ke perbankan. Konsorsium perusahaan asuransi itu terdiri atas PT Mega Pratama, PT Asuransi Takaful Indonesia, PT Asuransi Himalaya Pelindung, PT Asuransi Binagriya Upakara, Malaysian Assurance Alliance Berhad, PT Asuransi Intra Asia, dan PT Asuransi Jasa Tania Tbk.²³

Proyek percontohan asuransi kapal nelayan itu telah berlangsung empat bulan di sentra penangkapan ikan Kabupaten Indramayu, Jawa Barat. Untuk sementara, penjaminan diberikan terhadap kapal ikan kayu yang berbobot mati di atas 20 GT. Konsorsium secara aktif membantu pengajuan kredit nelayan ke bank dengan memberi jaminan terhadap kapal kayu nelayan. Dengan penjaminan tersebut, setiap nelayan bisa mendapat kredit hingga mencapai Rp1 miliar

²² <http://beritadaerah.com/berita/sulawesi/72883>. Diakses 1 September 2012

²³ Sumber: <http://bisniskeuangan.kompas.com/read/2011/07/05/03403521/> Diakses 10 Oktober 2011

untuk tenor kredit selama lima tahun. Adapun nilai premi asuransi kapal nelayan adalah 3,5% dari nilai kapal. Meskipun demikian, kapal nelayan belum bisa menjadi agunan utama kredit perbankan. Kredit dengan agunan kapal ikan masih harus dipadukan dengan agunan berupa aset tanah atau rumah.

Branch Manager Bank Jabar Cabang Indramayu mengemukakan, hingga akhir Juni 2011 pihaknya telah menyalurkan 12 kredit nelayan senilai Rp15 miliar dengan pola agunan kapal yang berasuransi. Pada 2010, total kredit perikanan di Bank Jabar Indramayu berkisar Rp25 miliar. Menurutnya, kapal ikan berbobot mati di atas 20 GT dinilai relatif aman secara operasional dengan tingkat pendapatan cukup besar. Dalam lima tahun terakhir, tercatat hanya satu kapal ikan berbobot di atas 20 GT mengalami kecelakaan di laut. Sehubungan dengan itu, Ketua Himpunan Nelayan Seluruh Indonesia (HNSI) Indramayu mengemukakan, terobosan asuransi kapal nelayan itu sangat membantu nelayan dalam memperoleh kredit perbankan. Selama ini, perbankan ragu menerima kapal nelayan sebagai agunan, bahkan kapal seharga antara Rp1 miliar sampai Rp1,5 miliar per unit tidak laku dijadikan sebagai agunan. Meski demikian, pihaknya berharap asuransi juga menyentuh nelayan-nelayan dengan kapal kecil melalui fasilitasi pemerintah. Sebab, nelayan kecil sangat membutuhkan permodalan untuk biaya operasional, baik perbekalan, bahan bakar minyak, maupun peralatan tangkap.

Perikanan tangkap tidak memiliki legalitas usaha.

Berdasarkan Undang-Undang No. 31/2004 tentang Perikanan, pasal 26, 27, 28, menyebutkan, setiap orang atau badan hukum di Indonesia yang akan melakukan kegiatan usaha di bidang penangkapan dan/atau pengangkutan ikan di Wilayah Pengelolaan Perikanan

(WPP) Indonesia wajib memiliki: (1) Surat Izin Usaha Perikanan (SIUP); (2) Alokasi Penangkapan Ikan Penanaman Modal (APIPM) untuk penanaman modal; (3) Surat Izin Penangkapan Ikan (SIPI); (4) Surat Izin Pengangkutan Ikan (SIKPI).

Dari hasil informasi yang diperoleh di lapangan membuktikan bahwa hampir seluruh usaha perikanan tangkap yang ditemui di Pasongsongan belum memiliki legalitas usaha walaupun rata-rata kapal yang dimiliki nelayan berukuran antara 10 GT sampai 15 GT dan izinnya di bawah kewenangan provinsi.²⁴ Bila seorang nelayan memiliki dua buah kapal ukuran sekitar 15 GT maka nilai aset bisa lebih dari Rp1 miliar. Dikaitkan dengan kriteria usaha menurut Undang-Undang UMKM maka usaha ini termasuk katagori usaha menengah. Kriteria ini sangat penting karena bila berhadapan dengan institusi formal seperti lembaga pembiayaan perbankan, tentu akan menilai suatu usaha dari legalitas yang dimiliki. Ini berbeda dengan institusi informal yang tidak terlalu memperhatikan legal formal usaha yang akan dibiayai. Oleh karena itu, kesadaran nelayan akan pentingnya legalitas perlu ditingkatkan agar peluang akses ke sumber pembiayaan formal lebih mudah.

Pendapatan usaha perikanan tangkap tidak stabil akibat besarnya fluktuasi produksi dan harga. Suatu saat nelayan dapat memperoleh keuntungan besar, akan tetapi di saat yang lain keuntungan kecil, bahkan ketika tidak melaut karena cuaca buruk mereka tidak mendapatkan penghasilan sama sekali. Kondisi tidak stabil dan ketidakpastian pendapatan nelayan merupakan karakteristik usaha perikanan tangkap. Menurut keterangan salah seorang pemilik kapal di daerah Dungkek, selama enam bulan terakhir ini kegiatan melaut mengalami kerugian dan tidak mampu menutup biaya operasional. Bahkan, yang lebih parah lagi adalah timbulnya permasalahan

²⁴ Wawancara dengan tokoh nelayan Pasongsongan 9 September 2011

utang karena ketidakmampuan membayar biaya operasional, terutama BBM yang diambil dari pedagang. Untuk satu kali melaut diperlukan biaya bahan bakar sebesar Rp600 ribu. Di samping itu, sebagai pemilik kapal juga mempunyai tanggung jawab moral untuk meminjamkan uang kepada ABK, baik saat usaha penangkapan sedang menguntungkan maupun sedang merugi. Pada kondisi seperti ini, tidak jarang para pemilik kapal mengambil jalan keluar dengan menjual kapal dan kembali menjadi ABK pada kapal lain. Hal ini tentu bersifat kasuistik karena kondisi yang paling tidak diharapkan dan menyulitkan bagi nelayan adalah ketika musim tidak bersahabat, meski berlangsung tidak terlalu lama.

Alternatif pemecahannya adalah mempersempit jarak antara kondisi ketidakpastian dengan kepastian. Caranya dengan melakukan manajemen usaha dan mengubah cara berpikir (*mind-set*) dari adagium yang sering dipakai nelayan selama ini. Yaitu, saat hasil tangkapan sedang banyak mereka merasa bahwa mencari uang itu cukup mudah sehingga mereka cenderung membelanjakan uang secara boros dan membayar utang dengan bunga tinggi. Di samping itu, diperlukan upaya meningkatkan hasil tangkapan menggunakan teknologi tepat guna di bidang penangkapan ikan, seperti peralatan *Global Positioning System* (GPS) dan penginderaan jarak jauh melalui satelit (*remote sensing*).

Meskipun demikian, jaminan sosial dari pemerintah di saat musim paceklik atau musim angin barat harus tetap ada. Bimbingan untuk pengembangan usaha rumah tangga nelayan, terutama untuk para istri nelayan dalam membantu meningkatkan ekonomi keluarga, sangat diperlukan, berupa bantuan modal kerja. Yang tidak kalah penting adalah menekan biaya operasional sewaktu melakukan kegiatan penangkapan dengan mempertahankan kebijakan BBM bersubsidi bagi kapal kurang dari 30 GT.

Terakhir adalah melindungi hak-hak nelayan sesuai dengan Instruksi Presiden Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 2011 tentang Perlindungan Nelayan. Inpres ini menginstruksikan kepada jajaran pemerintahan terkait, mulai dari tingkat Menteri, Panglima TNI, Kepala Kepolisian RI, Kepala BPN, Kepala BPS, dan Para Gubernur dan Bupati/Walikota untuk memberikan jaminan kesejahteraan, kepastian serta perlindungan hukum bagi nelayan yang mengoperasikan kapal perikanan sampai dengan 60 GT. Masing-masing pihak melaksanakan tugas dan fungsi sesuai dengan kewenangannya, antara lain Menteri Koordinator Bidang Perekonomian mengoordinasikan dan memfasilitasi kerja sama antara pihak perbankan dengan nelayan. Menteri Koordinator Bidang Kesejahteraan Rakyat mengoordinasikan kebijakan kepastian jaminan sosial dan kesehatan nelayan. Salah satu tugas penting dari Menteri Kelautan dan Perikanan adalah menyiapkan kapal perikanan sampai dengan 60 GT dalam rangka restrukturisasi armada.

Usaha perikanan tangkap dianggap usaha tidak menetap, selalu berpindah-pindah walaupun bersifat sementara. Bila pemberian kredit jatuh pada nelayan semacam ini maka pihak bank akan mengalami kesulitan dalam penagihan kredit. Banyak bukti bahwa dalam melakukan kegiatan usaha nelayan sering berpindah-pindah. Berpindahnya nelayan dari satu tempat penangkapan ke tempat penangkapan lain dan menetap untuk sementara waktu disebut dengan istilah nelayan *andun*. Keputusan untuk melakukan andun oleh seorang nelayan biasanya disebabkan terjadinya overfishing di suatu daerah tangkapan ataupun karena cuaca sedang buruk. Mereka berpindah ke daerah penangkapan baru yang wilayahnya masih subur atau terlindung dari cuaca buruk.

Kegiatan nelayan andun karena cuaca buruk seperti yang dilakukan nelayan Pasongsongan dalam penangkapan ikan teri di desa Bintaro Kecamatan Gapura, biasanya memakan waktu tiga bulan,

dimulai pada Agustus hingga Oktober²⁵. Sementara, kegiatan andun akibat overfishing jelas terlihat dari sebagian besar nelayan yang mendaratkan ikannya di Tempat Pelelangan Ikan (TPI) Pelabuhan Muara Baru Jakarta. Mereka kebanyakan adalah nelayan andun yang berasal dari berbagai daerah di Jawa.²⁶ Meskipun demikian, tidak diperoleh data pasti mengenai jumlah nelayan yang berasal dari daerah Pasongsongan khususnya dan Sumenep umumnya. Alternatif pemecahan masalah untuk kasus nelayan yang berpindah-pindah dalam penagihan cicilan kredit adalah dengan sistem komunikasi yang intensif dan menyediakan fasilitas tempat-tempat pembayaran angsuran bank yang mudah diakses oleh nelayan.

Berdasarkan permasalahan yang dihadapi oleh usaha perikanan tangkap dan alternatif pemecahan masalah yang dikemukakan di atas, dapat disimpulkan bahwa prospek pembiayaan dari lembaga keuangan formal untuk usaha perikanan tangkap cukup baik di masa depan. Pertanyaan yang muncul kemudian adalah sejauh mana sistem pembiayaan yang berbasiskan bagi hasil dapat dikembangkan sebagai model perkreditan/pembiayaan perikanan tangkap?

Melihat contoh kegiatan yang telah dilakukan oleh BMT NU di Kecamatan Gapura dan BPRS Bhakti Sumekar di Kecamatan Dungkek dalam melayani pembiayaan usaha perikanan tangkap, baik secara individu maupun kelompok dengan menerapkan sistem bagi hasil maka sangat besar kemungkinan bahwa sistem pembiayaan yang berbasiskan bagi hasil dalam skala besar dapat dikembangkan untuk usaha perikanan tangkap. Pola tersebut dapat dikembangkan sebagai model perkreditan nelayan dalam skala besar, dan melibatkan peran perbankan syariah dengan asumsi: (1) terwujudnya bantuan dan fasilitas pemerintah dalam program Sertifikasi Hak

²⁵ Wawancara dengan tokoh nelayan di Pasongsongan 9 September 2011

²⁶ Wawancara dengan Suku Dinas Kelautan dan Perikanan Jakarta Utara 8 September 2011

Atas Tanah (SEHAT) nelayan untuk memenuhi syarat agunan yang selama ini masih menjadi kendala utama mendapatkan pembiayaan dari lembaga keuangan formal; (2) terlibatnya lembaga asuransi yang membantu nelayan dalam penjaminan asuransi kapal sebagai syarat tambahan agunan; (3) terwujudnya kelembagaan nelayan (koperasi nelayan) sebagai wadah pengembangan ekonomi nelayan yang berdaya saing; (4) tersedianya infrastruktur perikanan tangkap yang memadai seperti TPI dan tempat penyimpanan ikan; serta (5) terjaminnya pemasaran hasil tangkapan yang berkeadilan, yaitu terciptanya harga yang pantas terhadap hasil usaha nelayan tangkap.

Di sisi lain, peran pemerintah sangat penting dalam meyakinkan pihak perbankan bahwa usaha perikanan tangkap memiliki potensi yang sangat besar. Langkah awal pemerintah untuk menarik kepercayaan perbankan terhadap usaha perikanan tangkap berskala kecil dengan memberikan penjaminan sebesar hampir 100% terhadap risiko KUR dipandang sudah tepat. Jaminan penuh dari pemerintah ini penting, sebab pihak perbankan tidak lagi terlalu khawatir akan risiko kehilangan modal. Bagi nelayan, hal ini akan sangat membantu mengatasi kesulitan yang dihadapi selama ini, yaitu menyediakan jaminan berupa aset yang belum memiliki legalitas. Dengan demikian, berbagai jenis produk pembiayaan syariah memiliki peluang besar untuk diimplementasikan oleh pihak perbankan, baik produk pembiayaan dengan sistem bagi hasil, sewa, maupun sistem jual-beli yang disesuaikan dengan kebutuhan usaha perikanan tangkap.

Karena salah satu bank pelaksana KUR adalah Bank Syariah Mandiri (BSM) maka pembiayaan usaha perikanan tangkap yang karakteristik usahanya memiliki pola bagi hasil akan sangat tepat jika BSM menjadi lokomotif pembiayaan syariah, terutama untuk skala menengah besar. Sedangkan untuk penyaluran pembiayaan KUR pada usaha perikanan tangkap skala mikro dan kecil dapat

dilakukan melalui Lembaga Keuangan Mikro Syariah (LKMS) seperti BMT, Koperasi Syariah, Pegadaian Syariah dengan kategori sehat yang berlokasi di sekitar desa sasaran. Untuk memperkuat posisi BSM dan LKMS, perlu ada semacam linkage program antara kedua lembaga tersebut. Artinya, BSM dapat membantu penguatan modal LKMS dan mengembangkan potensi yang dimiliki sebagai refleksi prinsip at-ta'awwuun (saling tolong menolong) antara BSM dengan LKMS.

PENUTUP

Hingga kini, skim pembiayaan yang paling sesuai dengan karakteristik usaha perikanan tangkap belum ditemukan. Akibatnya, nilai tunggakan kredit dari usaha perikanan tangkap cukup tinggi. Hal ini membuat pihak perbankan menjadi apriori terhadap pembiayaan usaha, khususnya usaha perikanan tangkap.

Kelemahan lembaga pembiayaan formal adalah persyaratan untuk mendapatkan kredit yang hampir mutlak memerlukan jaminan yang cukup dan ada legalitas usaha. Sebaliknya, nelayan tangkap hampir tidak dapat memenuhi persyaratan tersebut mengingat aset nelayan belum bersertifikat dan belum berasuransi serta banyak usaha yang belum memenuhi persyaratan yang diwajibkan oleh undang-undang atau peraturan yang berlaku. Di samping itu, karakteristik kegiatan usaha sektor perikanan tangkap juga penuh risiko, dan berpindah-pindah. Keadaan ini menyebabkan minat lembaga pembiayaan untuk membiayai usaha ini rendah. Pengembangan lembaga pembiayaan syariah, baik perbankan syariah maupun Lembaga Keuangan Mikro Syariah, merupakan pilihan yang strategis karena secara konseptual relevan dengan usaha perikanan tangkap. Tiga ciri pembiayaan syariah adalah bebas bunga, menggunakan prinsip bagi hasil dan berbagi risiko serta perhitungan bagi

hasil dilakukan setelah periode transaksi berakhir. Berkaitan dengan itu, berbagai jenis produk pembiayaan syariah berpeluang besar untuk dapat diimplementasikan pada usaha perikanan tangkap, di antaranya: mudharabah, musyarakah, muzara'ah, murabahah, bai' as-salam, bai' al ishtina, dan rahn (gadai). Berbagai alternatif pembiayaan syariah ini memberikan keleluasaan bagi pelaku usaha perikanan tangkap untuk memilih skim pembiayaan yang sesuai dengan jenis kegiatan dan skala ekonomi usaha.

Saat ini, BSM adalah satu-satunya bank syariah yang ditunjuk sebagai pelaksana KUR sehingga berpeluang besar meningkatkan pembiayaan syariah untuk usaha perikanan tangkap berskala menengah hingga besar. Sedangkan pelaksana pembiayaan usaha skala mikro dan kecil dilakukan oleh LKMS yang berada di dekat daerah sasaran. Oleh karena itu, perlu ada linkage program dalam penguatan modal LKMS dan mengembangkan potensi LKMS sebagai bentuk perwujudan prinsip at-ta'awwuun (saling tolong-menolong) antara BSM dengan LKMS.

DAFTAR PUSTAKA

- Ashari. 2009. "Optimalisasi Kebijakan Kredit Program Sektor Pertanian di Indonesia". *FAE*. 7 (1), 21–42. Bogor.
- Ashari dan Saptana. 2005. "Prospek Pembiayaan Syariah untuk Sektor Pertanian". *FAE*. 23 (2), 132–147. Bogor.
- Awang, Abd. Hair. 2010. "Prestasi program pemberdayaan ekonomi masyarakat pesisir di Jakarta Utara, Indonesia: satu penilaian awal". *Malaysian Journal of Society and Space* 6 (3), 13–29. Malaysia.
- "Bantuan 1.000 Kapal akan Dialihkan". <http://regional.kompas.com/read/2011/10/26/04412140/Bantuan.1.000.Kapal.Akan.Dialihkan>. Diakses 10 September 2012.
- Badan Pusat Statistik. 2010. *Sumenep dalam Angka Tahun 2010*. Sumenep: BPS.

- “Ciputra Entrepreneurship_Being A Successfull Entrepreneur”. <http://www.ciputraentrepreneurship.com>. Diakses 10 Oktober 2011.
- Hafidhuddin, Didin dan Mat Syukur. 2008. *Pembiayaan Syariah dalam Pembangunan Pertanian*. Jakarta: Pusat Pembiayaan Pertanian, Departemen Pertanian.
- Instruksi Presiden Republik Indonesia No. 15 Tahun 2011 tentang Perlindungan Hak Nelayan.
- “Kementerian Kelautan dan Perikanan Gandeng Dekopin Bangun Kelautan dan Perikanan”. [http://www.kkp.go.id/index.php/mobile/arsip/c/6144/KKP-GANDENG-DEKOPIN-BANGUN KP/?category_id=34](http://www.kkp.go.id/index.php/mobile/arsip/c/6144/KKP-GANDENG-DEKOPIN-BANGUN%20KP/?category_id=34). Diakses 24 September 2012.
- “Nelayan Sulteng Dapat 750 Sertifikat Tanah Gratis”. <http://beritadaserah.com/beritaulawesi/72883>, diakses 1 September 2011.
- “Produksi Rumput Laut Sumenep”. <http://www.wartagiligenting.com/2008/08/>, Diakses 10 Oktober 2011.
- Qom, Faiz. 2011. “37 Tahun Lagi Ikan Punah”. <http://faizstar.blogspot.com/2011/03/.html?> Diakses 10 Oktober 2011.
- “Rekapitulasi Data Keragaan Koperasi per Desember 2011”. http://www.depkop.go.id/index.php?option=com_phocadownload&view=file&id=256:rekapitulasi-data-keragaan-koperasi-per-desember-2011&Itemid=93. Diakses 27 Januari 2012.
- “Rumpon”. <http://zonaikan.wordpress.com/2010/01/16/rumpon/>. Diakses 10 Agustus 2011.
- Solihin, Akhmad. 2004. “Masalah Klasik Perikanan”. *Suara Karya*, 27 Desember 2004, 4. Jakarta.
- _____. 2008. “Perikanan Indonesia dalam Kepungan Organisasi Pengelolaan Perikanan Regional dan Internasional”. <http://ikanbijak.wordpress.com/2008/04/21/>. Diakses 10 Agustus 2011.
- “Tak Lama Lagi Ada Koperasi Berkelas Dunia”. <http://indonesia.go.id/in/kementerian/kementerian/negara-koperasi-a-ukm/485ukm/11572-tak-lama-lagi-ada-koperasi-berkelas-dunia.html>. Diakses 20 September 2012.
- Undang-Undang No. 31 Tahun 2004 tentang Perikanan.

LEMBAGA KEUANGAN INFORMAL DALAM PEMBIAYAAN USAHA PERIKANAN TANGKAP

Masyhuri

PENGANTAR

Salah satu permasalahan yang paling menyolok pada subsektor perikanan tangkap adalah tidak adanya skim kredit dari lembaga keuangan formal. Padahal usaha penangkapan ikan merupakan usaha yang padat modal, dibutuhkan dana cukup besar untuk pengadaan sarana dan prasarana usaha. Data lapangan hasil penelitian yang diadakan di Pasongsongan (Sumenep, Madura) serta beberapa desa nelayan di sekitarnya membuktikan hal tersebut. Untuk pengadaan satu unit lengkap perahu jurung sebagai sarana penangkap ikan teri nasi di Dungkek, misalnya diperlukan dana tidak kurang dari Rp25 juta. Padahal tonase perahu Jurung tersebut kurang lebih hanya 1 (satu) gross ton (GT). Demikian juga untuk pengadaan satu unit perahu kothekan lengkap untuk penangkapan ikan pelagis kecil dengan jaring purse seine yang berukuran antara 10 GT sampai 15 GT di Pasongsongan diperlukan dana hingga Rp500 juta. Biaya pembuatan sebuah perahu nelayan lengkap untuk penangkapan ikan demersal di Lamongan (pantai utara Jawa Timur) diperlukan dana tidak kurang dari Rp500 juta pula. Kenyataan bahwa usaha penangkapan ikan merupakan usaha yang padat modal, tampaknya sulit dibantah.

Masalahnya, dari mana para nelayan mendapatkan modal sebesar itu? Lembaga-lembaga keuangan formal yang ada seperti

perbankan enggan menyalurkan kreditnya ke subsektor perikanan tangkap. Lebih jauh dari itu, paket-paket pembiayaan yang diprogramkan oleh pemerintah untuk subsektor perikanan tangkap tampaknya juga kurang berjalan dengan lancar. Sekali lagi, permasalahannya adalah dari mana nelayan mendapatkan modal usaha yang dibutuhkan? Bila demikian halnya, mau tidak mau, suka atau tidak suka, kelembagaan informal menjadi salah satu tumpuan terpenting dalam pembiayaan usaha nelayan. Karena itu, masalah ini lebih lanjut dipilih sebagai topik sentral dalam diskusi tentang pembiayaan nelayan tangkap, khususnya berkenaan dengan nelayan tangkap di Sumenep.

POLA PEMBIAYAAN NELAYAN

Pembiayaan yang selama ini lazim dilakukan pada subsektor perikanan tangkap adalah pembiayaan informal, yang dilakukan oleh lembaga-lembaga keuangan non-bank. Sedangkan lembaga perbankan dapat dikatakan hampir tidak pernah menyalurkan kredit kepada nelayan subsektor perikanan tangkap. Nelayan dipandang tidak akan mampu membayar utang mereka secara teratur, sementara pihak perbankan sulit melakukan kontrol terhadap kegiatan usaha nelayan.

Pada awal pelaksanaan program Bimbingan Massal (Bimas) 1980, nelayan pernah mendapatkan pinjaman dari pemerintah melalui program Bimas. Penyaluran kredit saat itu merupakan yang pertama bagi subsektor perikanan tangkap, sekaligus yang terakhir. Kredit Bimas nelayan tersebut dianggap gagal total. Sesudah itu, perbankan tidak “berani” lagi menyalurkan kredit untuk subsektor nelayan tangkap, bahkan sampai sekarang ini. Keengganan pemerintah dan perbankan dalam menyalurkan kredit kepada usaha penangkapan ikan membuat pola pembiayaan subsektor perikanan

tangkap di Indonesia umumnya bersumber dari lembaga keuangan non-perbankan. Pada tataran paling depan, yang akrab dengan kehidupan nelayan adalah pola pembiayaan informal yang berasal dari para rentenir atau pelepas uang. Rentenir mempunyai konotasi negatif dan dianalogikan sebagai penghisap darah atau lintah darat. Sebenarnya, dominasi pola pembiayaan informal pada subsektor perikanan tangkap bukanlah hal yang baru. Pola pembiayaan tersebut telah mengemuka setidaknya-tidaknya sejak pertengahan pertama abad ke-19, yakni ketika terjadi aliansi antara *pachter* (penyewa) dengan pemerintah. Saat itu, polarisasi kekuasaan politik masih cukup tajam, dan kemampuan pemerintah dalam mengumpulkan dana dari sektor perpajakan masih terbatas. Keadaan seperti ini mendorong pemerintah menyewakan hak penarikan pajak yang dimaksud kepada pihak ketiga, dengan melakukan kompromi atau mengadakan aliansi dengan para penyewa, yakni dengan para *pachter* (Masyhuri, 1996). Sistem sewa seperti ini tidak hanya diterapkan di sektor penangkapan ikan, tetapi juga di sektor-sektor usaha lain (Butcher J. and H. Dick, 1993). Sistem sewa subsektor perikanan tangkap diterapkan di daerah Banten, Pekalongan, Semarang, Gresik, Surabaya, Pasuruan, dan daerah-daerah di Jawa lain serta di Kalimantan Barat, Kalimantan Tengah, dan di beberapa daerah lain di luar Jawa. Usaha penangkapan ikan di Sumenep sendiri disewakan untuk pertama kalinya pada 1849 (Masyhuri, 1996).

Dalam sistem sewa yang diberlakukan, pemerintah memperoleh uang sewa dalam jumlah tertentu. Sebaliknya, pemerintah memberikan kewenangan kepada penyewa (*pachter*) untuk menarik pajak dan hak-hak istimewa lain. Dengan demikian, *pachter* sektor penangkapan ikan adalah orang-orang yang mendapatkan lisensi dari Pemerintah Kolonial untuk melakukan penarikan pajak sektor penangkapan ikan berdasarkan perjanjian sewa-menyewa di antara

mereka. Selain mendapatkan wewenang melakukan penarikan pajak dari penjualan dan penangkapan ikan, para *pachter* juga mendapatkan lisensi untuk berdagang ikan dan hak istimewa pembelian garam dari pemerintah guna pengawetan ikan dengan harga yang jauh lebih murah dibandingkan harga garam untuk konsumsi. Dengan hak istimewa pembelian garam-garam tersebut, para *pachter* mengembangkan usaha ikan asin di pusat-pusat industri pengasinan yang mereka bangun (Masyhuri, 1996).

Transaksi sewa-menyewa atas subsektor perikanan tangkap dilakukan secara terbuka dalam sebuah pelelangan, dilakukan secara serentak dengan sektor-sektor usaha lain sehingga seorang penyewa dapat menguasai hak sewa atas sejumlah sektor usaha yang berbeda. Melalui proses pelelangan seperti ini, integrasi beberapa sektor usaha terjadi dan menjadi kesatuan yang saling menunjang, baik dalam hal investasi, eksploitasi, ataupun pemasaran produk-produk yang dihasilkan. Para *pachter* mengorganisasikan berbagai usaha yang mereka sewa ke dalam jaringan yang saling menunjang, termasuk di dalamnya adalah sektor perikanan. Pada subsektor perikanan tangkap, lembaga pembiayaan informal tersebut tidaklah selalu berarti negatif. Maksudnya, dalam batas-batas tertentu pola pembiayaan seperti itu berpengaruh positif terhadap subsektor perikanan tangkap. Paling tidak, pola pembiayaan informal tersebut diperlukan dan bermanfaat bagi nelayan sejauh alternatif pembiayaan lain tidak tersedia. Pengaruh positif sistem sewa pada subsektor perikanan tangkap dapat dilihat misalnya pada usaha penangkapan ikan di pantai utara Jawa abad ke-19.

Pada masa itu, peran *pachter* sektor perikanan tangkap memang sangat strategis. Peran mereka sungguh telah mendorong usaha penangkapan ikan di Jawa sehingga mampu berkembang lebih maju dan terintegrasi ke dalam lingkungan bisnis yang lebih luas. Setidaknya sejak awal pertengahan kedua abad ke-19, para *pachter*

benar-benar telah berhasil membangun jaringan bisnis di sektor perikanan dan berhasil mengembangkan komersialisasi sistem sewa. Peran mereka tidak saja sebagai penyedia modal usaha untuk para nelayan, tetapi juga sebagai penampung, pengusaha pengolahan ikan, sekaligus sebagai distributor perdagangan produk-produk perikanan (Masyhuri, 1996).

Para pachter senantiasa menanamkan modalnya pada subsektor perikanan tangkap dalam bentuk peralatan penangkapan ikan, terutama dalam pengadaan perahu mayang, yang dijual kepada kelompok-kelompok nelayan di wilayah yang disewanya. Para nelayan menerima perahu atau peralatan tangkap tersebut, kemudian membayarnya dengan cara diangsur, yaitu dengan menyerahkan sebagian ikan hasil tangkapan mereka. Mereka juga harus menyerahkan sebagian hasil tangkapan untuk membayar pajak, dan menjual sisanya kepada pachter pemberi modal. Melalui mekanisme seperti ini, jumlah perahu nelayan terus bertambah, dan kepemilikan perahu secara berkelompok terus meningkat sejalan dengan pelunasan utang-utang para nelayan. Jumlah nelayan Jawa pada 1870, misalnya, mencapai sekitar 250.000 orang dengan armada perahu mayang sekitar 15.000 buah (Masyhuri, 1996).

Pengaruh ekonomi subsektor perikanan tangkap terhadap kehidupan nelayan cukup besar. Ini terlihat dari kehidupan ekonomi mereka yang cukup baik, dan mobilitas sosial ke atas (mobilitas vertikal) terjadi di kalangan nelayan. Pendapatan mereka pada masa-masa itu jauh lebih besar dibandingkan dengan pendapatan per kapita penduduk Jawa, atau kelompok-kelompok masyarakat lain, seperti petani ataupun pekerja harian di perkebunan-perkebunan. Pendapatan perkapita per hari nelayan pada masa-masa itu mencapai 48 sen, sementara pendapatan per kapita per hari petani sebesar 19,3 sen. Sementara itu, rata-rata penduduk Jawa memiliki pendapatan perkapita per hari hanya sebesar 18,3 sen (Masyhuri,

1998). Oleh karena itu, Boomgaard (1989) mengatakan bahwa sektor perikanan pada saat itu merupakan satu dari dua sektor primer terpenting di luar pertanian. Demikianlah, keterikatan sektor penangkapan ikan dengan lembaga pembiayaan informal (pachter) tampaknya telah mendorong subsektor perikanan tumbuh dengan lebih cepat.

Ketika birokrasi pemerintahan telah berkembang dan pemerintah mampu menarik pajak secara langsung, sistem sewa secara berangsur dihapuskan diganti dengan sistem pajak kepala, pajak pendapatan, dan sebagainya. Sistem sewa pada subsektor perikanan tangkap sendiri telah dihapus pada 1864. Sejak itu, investasi untuk perikanan tangkap dari para pachter bisa dikatakan telah berhenti. Sementara, pemerintah sejauh ini belum berhasil menyediakan institusi lain sebagai pengganti. Akibat dihapuskannya sistem sewa tersebut, subsektor perikanan tangkap mengalami perubahan besar. Terjadi kemunduran secara perlahan-lahan sejalan dengan berkurangnya perahu mayang karena tenggelam atau termakan usia. Produktivitas penangkapan ikan menurun dan lebih lanjut berimbas pada industri pengolahan serta perdagangan ikan. Keduanya mengalami keruntuhan drastis. Sejak awal abad ke-20, usaha penangkapan ikan di pantai utara Jawa telah didominasi oleh usaha penangkapan ikan dekat pantai (Masyhuri, 1996).

Jika pada 1870 jumlah perahu mayang di pantai utara Jawa mencapai 15.000 buah, pada 1902 merosot menjadi sekitar 4.250 buah. Selain itu, jumlah nelayan juga mengalami kemerosotan, dengan tingkat pendapatan mereka yang melorot sampai di bawah pendapatan petani. Ketika pendapatan per-kapita petani mengalami kenaikan, pendapatan per-kapita nelayan per hari justru mengalami penurunan sampai 16,6 sen (Masyhuri, 2009). Subsektor penangkapan ikan di pantai utara Jawa mengalami de-industrialisasi (Bagchi, 1976). De-industrialisasi sektor perikanan tangkap ditandai

antara lain dengan semakin berkurangnya jumlah nelayan, berkurang atau menurunnya pendapatan per-kapita sektor perikanan, dan "mandek" atau mundurnya teknologi perikanan tangkap. Sejalan dengan runtuhnya pachter sebagai institusi pendanaan usaha penangkapan ikan serta belum adanya institusi pengganti, rentenir (pelepas uang/lintah darat) memperoleh momentum dan muncul sebagai institusi penyedia modal yang mendominasi usaha ekonomi subsektor penangkapan ikan. Peran para rentenir tersebut tampak masih tetap dominan sampai saat ini. Mereka menanamkan modal dalam bentuk uang pinjaman secara perorangan kepada juragan atau para pedagang ikan, dan hampir-hampir tidak pernah kepada nelayan buruh (pandhiga). Akibat dari alur modal yang demikian, sejak itu pola pemilikan individu atas sarana penangkapan ikan terus meningkat dan semakin dominan.

Para rentenir tidak bertanggung jawab atas risiko usaha yang menimpa nelayan, seperti kerusakan atau kehilangan perahu. Hubungan yang terjalin antara pemodal dan penerima modal adalah hubungan patron-klien yang di dalamnya mengandung unsur-unsur pemerasan. Dalam hubungan kerja seperti ini, nelayan bersikap sangat hati-hati meminjam modal untuk usaha. Investasi dari para rentenir dengan sendirinya lebih terbatas dibandingkan dengan investasi yang dilakukan oleh para pachter pada masa-masa sebelumnya. Sejak peran rentenir di subsektor perikanan tangkap semakin menonjol, sejak itu pula terpola peran pembiayaan informal pada subsektor perikanan tangkap, dan pola pembiayaan informal terus berlangsung sampai saat ini. Sementara itu, stereotip nelayan sebagai kelompok masyarakat yang berpenghasilan rendah semakin melekat pada mereka (Semedi, 2003; Butcher, 2004).

Dewasa ini, pembiayaan pada subsektor penangkapan ikan melalui lembaga-lembaga formal sebenarnya sering pula dilakukan, khususnya dalam bentuk paket program dari pemerintah. Sebagai

contoh adalah pembiayaan nelayan dalam program modernisasi sektor perikanan. Hanya saja paket pembiayaan tersebut mendorong munculnya dualisme ekonomi pada usaha penangkapan ikan di Indonesia (Bailey, 1988). Paket pembiayaan yang dimaksud, lebih banyak menyentuh usaha penangkapan ikan skala besar daripada usaha penangkapan ikan rakyat berskala kecil. Sebagai contoh, dengan diluncurkannya program modernisasi sektor perikanan, jumlah kapal perusahaan penangkapan ikan sampai 1996 telah bertambah menjadi 4.396 unit, yakni meningkat sebesar 134% bila dibandingkan dengan jumlah kapal pada 1992 (Ditjen Perikanan Tangkap, 1997). Kapal-kapal tersebut umumnya merupakan milik perusahaan *joint venture* yang memang secara gencar dalam periode-periode itu dipromosikan oleh pemerintah.

Program yang paling akhir diluncurkan oleh pemerintah untuk mendorong sektor perikanan tangkap adalah program bantuan 1000 unit kapal nelayan berukuran 30 GT. Program tersebut digulirkan mulai 2011. Sampai 2014 diharapkan telah dapat direalisasikan sebanyak 1000 unit kapal nelayan berukuran 30 GT. Meskipun demikian, adanya pergantian Menteri Kelautan dan Perikanan yang terjadi pada 2011, membuat nasib program bantuan 1000 perahu nelayan bisa menjadi tidak jelas. Belajar dari realitas sejarah yang terjadi maka paket pembiayaan dalam bentuk program bantuan 1000 unit kapal nelayan tersebut perlu dilakukan secara hati-hati. Bila tidak, program tersebut bisa menambah corak ekonomi dualistik pada subsektor penangkapan ikan semakin tajam karena sektor penangkapan ikan skala besar akan lebih berkembang dibandingkan usaha penangkapan ikan rakyat berskala kecil.

LEMBAGA PEMBIAYAAN INFORMAL PERIKANAN TANGKAP

Sebagaimana yang telah disebutkan sebelumnya, bahwa usaha penangkapan ikan merupakan usaha padat modal, dibutuhkan biaya sangat besar untuk pengadaan sarana dan operasionalisasi penangkapan ikan. Sementara itu, perekonomian nelayan belum banyak mengalami peningkatan. Mereka masih dipandang sebagai kelompok masyarakat berpendapatan rendah.

Secara umum komunitas nelayan, termasuk nelayan di Sumenep dan di Jakarta Utara, tidak memiliki akses untuk mendapatkan pinjaman dari bank karena rata-rata mereka tidak memiliki agunan untuk persyaratan meminjam di bank. Pada umumnya bank tidak bersedia menerima rumah dan perahu yang mereka miliki sebagai agunan, akibat ketidakjelasan sistem pengadministrasian perahu dan sertifikasi pemilikan rumah di lingkungan masyarakat nelayan. Menurut Kepala Dinas Kelautan dan Perikanan Sumenep, lebih dari 70% nelayan Sumenep tidak memiliki akses kepada perbankan. Kondisi ini menjadi kendala utama bagi nelayan dalam pengadaan sarana produksi, khususnya bagi para nelayan pandega (ABK).¹ Lebih jauh, sebagaimana telah diuraikan, kondisi seperti ini merupakan faktor penting berkembangnya pembiayaan informal di kalangan nelayan. Dari sudut pandang negatif, mereka disebut rentenir atau pelepas uang. Namun, dalam pergaulan sehari-hari, mereka disebut “bos” atau juragan. Di Pasongsongan dan daerah-daerah sekitarnya, mereka disebut pemodal. Memang, mereka umumnya adalah para pemilik modal dan mempunyai hubungan personal cukup dekat dengan para nelayan penerima modal.

¹ Wawancara dengan Kepala Dinas Kelautan dan Perikanan Kabupaten Sumenep tanggal 9 September 2011

Pembiayaan informal usaha rakyat subsektor perikanan tangkap sebagaimana dimaksud meliputi beberapa pembiayaan yang berasal dari sumber yang berbeda. Berdasarkan hasil penelitian lapangan di Pasongsongan dan Dungkek (Madura), institusi pembiayaan informal nelayan tersebut dapat dibedakan setidaknya ke dalam tiga jenis institusi pembiayaan, yakni pembiayaan yang bersumber dari keluarga atau kerabat nelayan; pembiayaan nelayan yang berasal dari orenge (di beberapa daerah Jawa dikenal dengan istilah juragan); dan pembiayaan yang berasal dari pedagang ikan. Pembiayaan dari kerabat atau keluarga nelayan umumnya berupa modal untuk pengadaan perahu, alat tangkap, dan biaya operasional. Pembiayaan dari juragan umumnya juga berupa modal untuk operasional, khususnya perahu-perahu nelayan yang berukuran sekitar 15 GT, pembiayaan sebagai jaminan atau “asuransi” dalam keadaan paceklik, pembiayaan untuk pengadaan alat penangkapan ikan, dan dalam jumlah yang sangat terbatas untuk pengadaan perahu. Adapun pembiayaan dari pedagang ikan umumnya diperuntukkan bagi operasional penangkapan ikan, khususnya perahu-perahu yang berukuran kecil, atau untuk perbaikan sarana penangkapan ikan. Berikut adalah uraian lebih detail tentang ketiga jenis pembiayaan yang dimaksud.

Kerabat dan Pembiayaan Nelayan

Keluarga atau kerabat merupakan salah satu dari sumber pembiayaan nelayan, khususnya dalam mendapatkan modal untuk pengadaan perahu atau alat tangkap ikan. Bantuan modal seperti ini bisa diberikan seluruhnya, tetapi bisa pula hanya sebagian dari modal yang dibutuhkan.

Banyak kasus bantuan seperti ini dapat dikemukakan sebagai ilustrasi bantuan yang dimaksud. Berikut adalah sebuah kasus pem-

biayaan yang bertumpu pada keluarga, yang berhasil memunculkan seorang nelayan cukup sukses. Nelayan yang dimaksud bernama Sahan Subri², yang tinggal di Pasongsongan, Sumenep. Usianya saat ini sekitar 54 tahun dan sudah menunaikan ibadah haji sehingga sehari-harinya dia dipanggil Pak Haji. Pendidikan terakhir yang berhasil diraihinya adalah pendidikan setingkat Sekolah Lanjutan Tingkat Pertama (SLTP).

Keterlibatannya dalam usaha penangkapan ikan telah dimulai sejak ia masih kecil, yaitu sejak masih tinggal di permukiman nelayan kampung Lebak, ujung timur pantai utara Madura tempat ia dilahirkan. Mayoritas penduduk kampung Lebak memang bekerja sebagai nelayan penangkap ikan. Dalam masyarakat seperti inilah Sahan Subri bersosialisasi dengan budaya nelayan. Pada usia yang relatif masih muda, tepatnya pada 1975, ia mendapat kesempatan ikut pelatihan Intensifikasi Pengusahaan Perikanan yang diadakan oleh Dinas Perikanan Provinsi Jawa Timur selama 40 hari. Pelatihan yang diikuti telah dapat meningkatkan keterampilannya. Keterampilan tersebut menjadi modal penting dalam pengembangan kariernya sebagai nelayan. Pada tahun itu, ia berhasil menjadi anak buah (ABK) perahu *Purse Seine*, status sebagai ABK ini ditekuninya sampai 1976.

Pada 1976, pemerintah melalui Dinas Perikanan meluncurkan paket guliran, bantuan sebuah perahu lengkap untuk nelayan Sumenep. Dengan kemampuan dan latar belakang keikutsertaan dalam pelatihan yang dimilikinya, Sahan Subri terpilih dan ditunjuk menjadi juru mudi³ kapal bantuan Dinas Perikanan tersebut. Kedudukan sebagai juru mudi ini berlangsung selama 4 tahun sampai 1979. Kedudukannya sebagai juru mudi memberi kemungkinan

² Nama samaran.

³ Juru mudi dalam sistem penangkapan ikan di Pasongsongan adalah kedudukan sebagai pemimpin kapal, yang setingkat dengan nakhoda atau juragan laut.

padanya untuk menabung. Sebagai juru mudi, menurut tradisi bagi hasil setempat, ia mendapat 3 bagian dari hasil tangkapan setiap kali mendarat. Dua bagian merupakan bagian yang diterimanya dari hasil bersih, dan satu bagian lagi merupakan bagian yang diambil dari bagian pemilik perahu. Hasil bersih yang dimaksud adalah pendapatan perahu setelah dikurangi semua biaya operasional. Jumlah ini cukup besar, mengingat pemilik perahu sendiri hanya mendapat 4 bagian dari hasil bersih setiap kali mendarat. Dari hasil bersih, pemilik perahu sebenarnya mendapat 5 bagian, akan tetapi 1 bagian darinya harus dikeluarkan untuk juru mudi.

Pada 1980, dengan modal yang berhasil dikumpulkan selama menjadi juru mudi, ditambah uang pinjaman dari orang tuanya, Sahan Subri berhasil membuat perahu purse seine sendiri. Sejak itu ia beralih status menjadi orena, yakni pemilik perahu yang juga berperan sebagai juragan (nakhoda) dalam suatu operasionalisasi penangkapan ikan. Menurut pengakuannya, separuh dana yang dibutuhkan untuk membangun purse seine merupakan hasil tabungannya, dan separuh lagi merupakan investasi dari keluarga. Sebagai pemilik purse seine, jalan masuk baginya untuk menjadi nelayan sukses telah terbuka lebar. Sebagai juragan laut dan pemilik perahu, ia berhak mendapatkan penghasilan sebanyak tujuh bagian dari hasil bersih tangkapan setiap melaut. Empat bagian diterimanya sebagai bagian pemilik perahu, dan tiga bagian diterimanya karena perannya sebagai nakhoda.

Pada 1984, yakni empat tahun sejak ia memiliki perahu, Sahan Subri bersama istri menunaikan ibadah haji. Empat tahun kemudian, yakni pada 1988, ia mampu membangun rumah. Hasil pendapatannya sebagai nelayan pemilik perahu tidak saja cukup untuk naik haji dan membangun rumah, tetapi juga cukup untuk diinvestasikan kembali dengan membuat perahu baru. Ini terjadi pada 1990. Pada tahun itu, ia berhasil menambah sebuah perahu

purse seine sehingga perahu yang dimilikinya menjadi dua buah. Hanya saja, pada 1995, ia menjual satu perahunya untuk membeli truk angkutan barang. Alasannya, pendapatan dari usaha penangkapan ikan akhir-akhir ini mengalami penurunan. Pada 2001, ia dan istrinya menjalankan ibadah haji yang ke-2. Pada 2010, Sahan Subri diusulkan sebagai penerima penghargaan Adibhakti Mina Bahari bidang perikanan tangkap, akan tetapi ia tersisih pada seleksi tingkat Provinsi (DKP Sumenep, 2010). Pada saat penelitian ini dilakukan, Sahan Subri menduduki jabatan ketua Himpunan Nelayan Seluruh Indonesia, cabang Pasongsongan.

Juragan dan Pembiayaan Nelayan

Sebagaimana peran keluarga, juragan juga berperan penting dalam pembiayaan nelayan. Juragan dalam masyarakat nelayan adalah sebutan untuk juragan darat dan juragan laut.

Sebagai institusi, juragan darat (di Madura lebih dikenal dengan istilah *orenga*) merujuk pada nelayan pemilik perahu yang tidak melaut. Biasanya juragan darat yang tidak lagi melaut adalah nelayan sukses, yang memiliki sejumlah perahu, atau pemodal yang mengembangkan usahanya di subsektor perikanan tangkap. Umumnya mereka memiliki lebih dari tiga perahu. Seorang nelayan yang memiliki dua buah perahu, apalagi kalau ia masih muda, biasanya masih melaut, menjalankan salah satu perahunya untuk menangkap ikan. Sementara pengoperasian perahu yang satunya lagi diserahkan kepada nelayan yang dipercaya. Seseorang yang mendapatkan kepercayaan untuk memimpin penangkapan ikan di laut sebagai nakhoda disebut juragan laut atau di Sumenep dikenal sebagai juru mudi. Dengan kata lain, juragan darat adalah pemilik perahu yang sudah tidak melaut, sedangkan juragan laut adalah nelayan yang dalam usaha penangkapan ikan berperan sebagai nakhoda perahu.

Nelayan sukses yang berhasil memiliki sejumlah perahu sering kali mengembangkan usahanya di bidang penyediaan perbekalan untuk melaut, dan suku cadang sarana penangkapan ikan. Pada tahap-tahap awal, usaha baru tersebut dimaksudkan untuk memenuhi kebutuhan perbekalan perahunya sendiri, seperti es untuk pengawetan ikan, solar, dan kebutuhan lain. Usaha tersebut kemudian berkembang tidak saja sebagai usaha penyediaan perbekalan yang dibutuhkan sendiri, tetapi juga perbekalan untuk nelayan-nelayan lain. Pola jual beli di antara mereka hampir dapat dipastikan merupakan jual beli dalam bentuk utang. Dalam kehidupan nelayan, yang demikian ini disebut sebagai “utang perbekalan”.

Di lingkungan nelayan Sumenep, jual-beli perbekalan seperti ini diberlakukan pada semua perahu nelayan yang mengambil perbekalan, termasuk juga perahu-perahu nelayan milik sendiri. Mengapa demikian? Dalam tradisi yang hidup di lingkungan nelayan, tidak saja di kedua daerah tersebut, tetapi juga di daerah-daerah nelayan lain, pembayaran semua pengeluaran untuk perbekalan penangkapan ikan dibebankan pada uang tengah, yakni pengeluaran yang dibebankan pada hasil kotor penangkapan ikan. Dengan kata lain, perbekalan melaut merupakan pengeluaran bersama, pengeluaran yang ditanggung bersama-sama oleh pemilik perahu dan *blah* (anak buah perahu). Karena itu, utang perbekalan kepada seorang juragan diberlakukan untuk semua perahu, termasuk perahu milik juragan sendiri. Selagi usaha penangkapan ikan berjalan lancar, pembayaran utang perbekalan kepada juragan juga lancar. Setiap mendarat dengan hasil tangkapan yang memadai, utang perbekalan yang digunakan untuk melaut dapat dibayar lunas. Nelayan bisa mengambil utang perbekalan lagi untuk melaut berikutnya. Sebaliknya, bila penangkapan ikan mengalami kegagalan, mereka tidak dapat membayar utang, dan terpaksa harus berutang per-

bekalan kembali untuk penangkapan berikutnya. Apabila mereka mengalami kegagalan secara terus menerus, utang mereka semakin membengkak. Di sinilah titik rawan usaha penangkapan ikan skala kecil pada umumnya. Nelayan yang senantiasa mengalami kegagalan dalam penangkapan ikan bisa mengalami kebangkrutan, dan terpaksa menjual perahu yang mereka miliki untuk membayar utang perbekalan.

Pembiayaan nelayan berkisar pada aktivitas juragan darat, juragan laut, dan blah (ABK). Sebagai kelompok, ketiganya membentuk kelompok-kelompok sosial yang berbeda yang tersusun secara hierarkis dalam strata sosial masyarakat nelayan. Sebagai kelompok, juragan darat menempati strata sosial tertinggi, diikuti kelompok juragan laut, dan kelompok blah menempati strata terendah di antara mereka. Dari aspek ekonomi, juragan darat memiliki tingkat kehidupan ekonomi yang lebih mapan dibandingkan dua kelompok sosial lain. Dengan kedudukan sosial yang lebih tinggi dan kemampuan ekonomi yang lebih baik, mereka berperan pula sebagai sumber pembiayaan usaha penangkapan ikan. Selain sebagai pemilik perahu, mereka berperan besar sebagai penyedia pembiayaan penangkapan ikan. Tanpa peran mereka dan selama tidak ada institusi lain sebagai pengganti budaya “utang perbekalan”, nelayan akan mengalami kesulitan melaut akibat tidak ada biaya untuk pengadaan perbekalan.

Dalam keadaan khusus, terutama terhadap juragan laut yang dianggap sangat berjasa, juragan darat memberi kesempatan kepadanya untuk ikut memiliki sebagian dari sarana penangkapan ikan yang dioperasikan. Juragan laut diberi kesempatan membeli sarana tersebut dengan cara mengangsur. Tidak hanya itu, juragan laut yang berjasa tersebut sering mendapat tawaran dari juragan untuk membayar perahu yang dioperasikan, khususnya perahu yang umurnya sudah cukup tua. Biasanya pembayaran dilakukan

secara mengangsur. Di sejumlah permukiman nelayan di pantai utara Jawa, pembayaran untuk pelunasan perahu seperti ini disebut ngejok. Ini merupakan tahapan penting dari proses mobilitas sosial vertikal dari nelayan biasa menjadi nelayan pemilik sarana produksi.

Selain itu, juragan juga secara berjenjang berperan penting sebagai “sabuk pengaman” kehidupan nelayan pada saat nelayan tidak bisa melaut akibat cuaca buruk. Pada musim-musim seperti ini, kebutuhan hidup sehari-hari para blah hampir-hampir sepenuhnya ditanggung oleh juragan laut. Bila sudah tidak mampu lagi, dengan garansi juragan laut, nelayan blah mendapatkan biaya hidup sehari-hari dari juragan darat. Semua biaya yang dikeluarkan pada saat-saat sulit seperti ini diperhitungkan sebagai utang, dan harus dibayar pada saat panen ikan.

Pedagang dan Pembiayaan Nelayan

Pedagang merupakan mata rantai yang menghubungkan nelayan dan usahanya dengan ekonomi pasar. Nelayan penangkap ikan umumnya tidak memiliki waktu lagi untuk mengurus penjualan ikan hasil tangkapan mereka. Selain usaha tersebut mengurus tenaga, nelayan harus mengurus berbagai permasalahan lain begitu mendarat, seperti memperbaiki jaring, memperbaiki mesin, dan kerusakan-kerusakan kecil lain serta mempersiapkan solar, es, garam, dan perbekalan lain yang diperlukan untuk melaut berikutnya.

Penjualan ikan biasanya diserahkan kepada pihak ketiga. Mereka bisa saja menyerahkan urusan penjualan ikan langsung kepada pedagang ikan, atau melalui perantara. Perantara penjualan ikan hasil tangkapan perahu-perahu nelayan umumnya adalah juragan darat pemilik perahu itu sendiri. Sementara, perantara penjualan ikan hasil tangkapan perahu milik juragan laut biasanya adalah istri juragan laut itu sendiri, atau salah satu kerabat juragan

laut. Mereka ini memiliki hubungan yang telah mapan dengan para pedagang ikan. Apabila juragan darat tidak terlibat dalam usaha perdagangan ikan, juragan laut dalam hal ini mempunyai kewenangan menentukan siapa perantara penjualan ikan baginya. Blah atau ABK umumnya tidak terlibat atau tidak mempunyai kewenangan dalam proses penjualan ikan.

Dalam mata rantai penjualan ikan, pedagang ikan merupakan mata rantai yang menghubungkan dunia usaha nelayan ke dalam struktur ekonomi pasar yang lebih luas. Keberadaan para pedagang ikan dalam masyarakat nelayan hampir tidak mungkin dapat dikesampingkan. Ikan merupakan produk yang mudah membusuk, sementara nelayan karena berbagai faktor bisa dikatakan tidak memiliki akses ke pasar. Usaha penangkapan ikan, bagi nelayan dan pedagang ikan seolah-olah merupakan mata rantai yang saling mengikat, meskipun mata rantai seperti ini sering merugikan para nelayan ABK. Usaha pemerintah untuk meningkatkan kesejahteraan nelayan (ABK) dengan membangun tempat pelelangan ikan (TPI) untuk memutus rantai yang dimaksud, sampai saat ini tidak berjalan secara optimal. Realita yang ada di Pasongsongan, Dungkek, dan di tempat-tempat pendaratan ikan lain, TPI yang ada kurang berfungsi dengan baik. Pelelangan ikan tidak terjadi dan para pedagang ikan tetap merupakan sentral dalam proses penjualan ikan. Tidak saja sebagai titik sentral dari proses penjualan ikan, mereka juga berperan penting dalam pembiayaan nelayan. Mereka berperan sebagai institusi permodalan untuk nelayan, khususnya modal untuk perbekalan dan perbaikan sarana penangkapan ikan. Dengan modal yang ditanamkan kepada nelayan, mereka berhasil mengikat nelayan dan menampung ikan hasil tangkapan nelayan. Dengan cara ini, usaha perdagangan ikan yang mereka lakukan dapat berjalan dengan lancar. Proses pembelian ikan seperti itu jelas dapat mendatangkan keuntungan yang besar bagi mereka.

Di Pasongsongan, Dungkek, dan Ambunten (Sumenep), pedagang ikan seperti ini disebut oleh nelayan setempat sebagai pengepul. Meskipun muncul penilaian-penilaian negatif terhadap perdagangan seperti ini yang mendatangkan kerugian bagi nelayan, nelayan tetap menganggap bahwa keberadaan pedagang seperti itu sebagai hal yang baik, sejauh dapat menghindarkan kerugian yang lebih parah, seperti membusuknya ikan atau tidak terserapnya hasil tangkapan mereka oleh pasar.

Dinamika usaha penangkapan ikan di Pasongsongan, Ambunten, dan Dungkek memang menarik dan unik serta berbeda dibandingkan dengan yang terjadi di pantai Jakarta Utara, seperti di Muara Angke, di pantai utara Jawa Tengah, dan daerah-daerah nelayan lain. Pada saat menjelang musim panen ikan, aktivitas kantor pegadaian setempat meningkat dan senantiasa ramai dipenuhi oleh nelayan dan pedagang ikan. Mereka datang untuk menggadaikan emas atau barang-barang lain yang berharga untuk mendapatkan uang tunai sebagai modal operasional selama musim panen ikan. Singkatnya, pada saat-saat menjelang panen ikan, kantor pegadaian di daerah ini penuh dengan nasabah yang menggadaikan barang-barang berharga milik mereka.

Keadaan yang unik ini mendorong BPRS Bhakti Sumekar Sumenep untuk melakukan ekspansi. BPRS Bhakti Sumekar Sumenep kemudian membuka kantor cabang pembantu di Dungkek dan Pasongsongan serta mengembangkan usaha pegadaian dengan sistem syariah. Menurut pimpinan BPRS Bhakti Sumekar cabang pembantu Dungkek, mayoritas aktivitas pegadaian di kantor cabang yang dikelolanya terutama adalah pegadaian emas. Barang-barang yang digadaikan tersebut akan ditebus setelah panen ikan selesai.

Menurut informasi salah seorang ketua Kelompok Nelayan Desa Dungkek, gadai emas tersebut dilakukan oleh pedagang ikan untuk memperbesar modal mereka. Menurut Kepala Pegadaian

setempat, jumlah emas yang digadaikan pedagang ikan setiap orang bisa mencapai ratusan juta rupiah. Uang tersebut digunakan untuk memperbesar modal dan membayar pembelian ikan kepada pengepul. Pengepul secara intensif berhubungan dan meminjamkan uang kepada sejumlah nelayan sebagai modal pembelian atau perbaikan jaring, biaya operasional, dan perbaikan sarana penangkapan ikan lain. Juragan laut pada umumnya menerima uang sebagai modal dari pengepul tanpa dikenakan bunga. Demikian pula modal yang diberikan juragan kepada nelayan. Nelayan hanya diwajibkan menjual ikan mereka kepada pengepul dan menyerahkan jasa hasil penjualan ikan sesuai kesepakatan. Biasanya jasa dipungut setiap kali mendarat antara 2,5% sampai 5% dari hasil penjualan ikan selama utang mereka belum lunas. Lebih lanjut, pengepul harus menjual ikan kepada pedagang ikan pemberi modal. Belum diketahui berapa besar keuntungan yang diperoleh pengepul dari pemilik modal setiap kali mereka mengirim ikan kepada pemilik modal tersebut.

KENISCAYAAN LEMBAGA PEMBIAYAAN INFORMAL

Sebagaimana telah diuraikan sebelumnya, bahwa keberadaan lembaga pembiayaan informal pada subsektor perikanan tangkap bukanlah hal yang baru. Setidaknya sejak pertengahan abad ke-19, pembiayaan informal tersebut sangat dominan pada subsektor perikanan tangkap.

Dengan demikian, kehadiran pembiayaan informal tersebut merupakan realitas yang tidak dapat dikesampingkan dalam perkembangan usaha penangkapan ikan. Barangkali secara singkat dapat disebutkan bahwa lembaga pembiayaan informal di subsektor perikanan tangkap bermanfaat dan berperan penting sejauh tidak ada alternatif lain bagi nelayan untuk mendapatkan modal. Tampaknya, selama pola pendapatan nelayan tetap tidak teratur dan selama

kehidupan ekonomi nelayan tidak mengalami perbaikan, selama itu pula lembaga pembiayaan informal diperlukan oleh nelayan penangkap ikan skala kecil. Masalahnya adalah apakah kehidupan ekonomi nelayan selama ini telah menunjukkan peningkatan yang signifikan? Apakah masyarakat nelayan di Sumenep dan di pantai Jakarta Utara termasuk masyarakat yang telah makmur? Apakah mereka selama ini telah mengalami mobilitas sosial vertikal? Sejauh jawaban atas pertanyaan ini “belum” atau “tidak”, bisa dikatakan bahwa kehidupan ekonomi mereka masih belum banyak mengalami perbaikan yang berarti, dan mereka masih tetap tergolong sebagai masyarakat yang berpendapatan rendah.

Menurut Kepala Suku Dinas Kelautan dan Perikanan Jakarta Utara, keberadaan nelayan di daerahnya lebih merupakan beban daripada sebagai penyumbang pendapatan daerah. Keadaan nelayan di Sumenep tampaknya tidak jauh berbeda. Kehidupan ekonomi nelayan Sumenep diistilahkan Kepala Dinas Kelautan dan Perikanan setempat bagaikan “nasi sepiring untuk sepuluh orang”. Dengan kata lain, perekonomian nelayan di kedua daerah tersebut dan nelayan pada umumnya belum bergerak jauh dari garis kemiskinan. Artinya, hasil usaha penangkapan ikan yang mereka usahakan hanya cukup untuk memenuhi kebutuhan hidup sehari-hari. Bahkan, menurut salah satu ketua kelompok nelayan Dungkek, mereka harus bekerja menjadi buruh apa saja untuk memenuhi kebutuhan hidup sehari-hari selama tidak musim panen ikan. Musim panen ikan untuk daerah ini hanya berlangsung selama empat bulan, yakni saat musim ikan teri. Di luar musim ikan teri, nelayan memang bisa menangkap ikan lain, namun mungkin karena keberadaan ikan teri yang begitu melimpah di perairan daerah ini, jenis perahu dan alat tangkap yang dominan di kalangan nelayan adalah perahu dan jaring jurung, perahu dan jaring khusus untuk menangkap ikan teri.

Ada cerita menarik berkenaan dengan rendahnya pendapatan nelayan di Sumenep, khususnya nelayan Dungkek. Dungkek adalah daerah andun untuk nelayan penangkap teri dari daerah-daerah Madura lain. Setiap kali panen ikan teri, nelayan dari berbagai daerah lain, bahkan nelayan dari pantai utara Jawa Timur, datang dan bermukim sementara di tempat itu untuk menangkap ikan teri. Daerah sepanjang pantai Dungkek seolah-olah menjadi pasar. Daerah ini dipenuhi oleh nelayan, baik nelayan setempat maupun nelayan andun, dan transaksi jual-beli ikan terjadi hampir sepanjang pagi sampai siang hari. Keadaan seperti ini berlangsung terus selama musim panen ikan teri. Kehadiran nelayan andun setiap datang musim panen ikan dipandang oleh nelayan setempat sangat merugikan mereka. Nelayan andun dipandang sebagai pesaing mereka, baik sebagai pesaing dalam penangkapan maupun penjualan ikan. Mereka merasa dirugikan dan bersepakat untuk menggugat kehadirannya. Para nelayan selanjutnya mengadakan unjuk rasa ke kantor kecamatan untuk menolak kehadiran nelayan andun. Atas desakan anggota kelompok, salah satu ketua kelompok nelayan setempat menjadi pimpinan dan pemuka unjuk rasa yang dilancarkan. Pemerintah Kecamatan menanggapi.

Namun, selang sehari berikutnya, muncul unjuk rasa tandingan. Berbeda dengan unjuk rasa yang pertama, unjuk rasa ini digelar oleh ibu-ibu istri nelayan setempat. Mereka bukan mendukung unjuk rasa sehari sebelumnya, tetapi menuntut pemerintah kecamatan tetap membolehkan kehadiran nelayan andun di Dungkek. Ketika ibu-ibu nelayan melancarkan unjuk rasa, Camat didampingi beberapa pejabat kecamatan dan juga ketua kelompok nelayan setempat menemui peserta unjuk rasa istri-istri nelayan. Permasalahannya adalah unjuk rasa tandingan tersebut ternyata dipimpin dan digerakkan oleh istri ketua kelompok nelayan yang menolak nelayan andun. Tuntutan istri nelayan adalah menentang

larangan terhadap hadirnya nelayan andun karena kehadiran mereka dianggap dapat mendatangkan keuntungan ekonomi bagi wilayah Dungkek.

Kehadiran nelayan andun mampu memberi pemasukan ekonomi cukup besar bagi hampir semua ibu di daerah tersebut. Pendapatan tambahan tersebut diperoleh melalui perdagangan yang dilakukan, penyewaan gubuk pondokan, penyewaan kamar, penyediaan ransum dan perbekalan serta usaha ekonomi lain. Bahkan, istri ketua kelompok nelayan tersebut menjelaskan bahwa omset dari penjualan marneng yang ia lakukan, yaitu makanan kecil dari jagung yang digoreng, rata-rata mencapai Rp350 ribu setiap hari. Pendapatan tambahan ini penting artinya bagi istri nelayan yang setiap hari berpenghasilan pas-pasan. Dia menolak keras bila dikatakan bahwa kehadiran nelayan andun merupakan penyebab kecilnya pendapatan nelayan Dungkek. Menurutnya, faktor penting penyebab kecilnya pendapatan nelayan setempat adalah rasa malas nelayan untuk memulai lebih awal berangkat ke laut menangkap ikan teri. Hal ini dikatakan oleh istri ketua kelompok nelayan,

"...pendapatan nelayan (Dungkek) begitu-begitu juga, bukan (disebabkan) karena (adanya) nelayan andun. Merekalah yang sering kesiangan, sampai-sampai perahunya kandas (di tepian)."

Makna ungkapan istri ketua kelompok nelayan tersebut adalah sindiran bagi sebagian besar nelayan Dungkek yang lebih malas dibandingkan nelayan andun untuk berangkat lebih pagi dalam memburu ikan teri. Mereka sering kesiangan berangkat melaut. Akibatnya, permukaan air laut telah surut sehingga perahu mereka sulit digerakkan karena telah kandas di tepian. Selain faktor kemalasan, yang menyebabkan rendahnya pendapatan nelayan setempat adalah tingkat keahlian dalam menangkap teri tidak sebaik nelayan andun sehingga hasilnya rata-rata lebih sedikit.

Selain musim panen ikan yang terbatas waktunya, masalah etos kerja atau pandangan dunia nelayan Sumenep menjadi faktor penting rendahnya pendapatan mereka. Berbeda dengan daerah penangkapan (*fishing ground*) di tempat-tempat lain, rata-rata daerah penangkapan ikan di Sumenep belum mengalami *overfishing*, terutama kawasan lepas pantai. Mereka dapat menangkap segala jenis ikan yang ada di perairan Sumenep yang terbentang luas sampai Masalembu di dekat Sulawesi dan dekat Pulau Bali. Perairan pantai utara Madura setiap saat juga dibanjiri berbagai jenis ikan yang bermigrasi dari perairan Indonesia bagian timur. Setiap saat mereka dapat mencegat dan menangkap ikan yang melakukan migrasi tersebut. Dengan demikian, secara hipotesis usaha penangkapan ikan di daerah ini seharusnya lebih maju dengan tingkat perekonomian nelayan yang memadai. Akan tetapi, kenapa tingkat ekonomi rata-rata nelayan Sumenep masih rendah?

Usaha-usaha yang dilakukan oleh Baitul Maal wat Tamwil Nahdlatul Ulama (BMTNU) Kecamatan Gapura dalam meningkatkan kinerja dan mengubah pandangan tentang kenikmatan dunia menarik untuk diungkap. Narasumber pengelola BMT-NU mempertanyakan apakah fenomena kemiskinan di daerah Sumenep, khususnya pada masyarakat nelayan, ada kaitannya dengan organisasi NU. Nahdlatul Ulama adalah organisasi keagamaan terbesar yang dianut oleh mayoritas masyarakat setempat. Kehidupan masyarakat setempat tentu sangat dipengaruhi oleh kecenderungan yang ada pada organisasi. Meskipun demikian, filosofi NU sekarang ini, kata narasumber tersebut, sudah bergeser dan lebih peduli terhadap perekonomian masyarakat, tidak hanya berkuat mengurus madrasah dan pesantren sebagaimana masa-masa sebelumnya. Pembentukan BMT-NU di antaranya juga berlatar belakang pemikiran ini. Penyadaran tentang pentingnya harta kekayaan senantiasa “dipropagandakan” di setiap kesempatan,

dalam bentuk anjuran, cerita-cerita, keutamaan orang kaya, dan sebagainya. Salah satu ilustrasi yang senantiasa disisipkan dalam setiap kali memberikan ceramah adalah ilustrasi keutamaan orang kaya. Ilustrasi yang dimaksud adalah cerita tentang seseorang yang akan dimasukkan ke surga, tetapi orang itu tidak bersedia masuk terlebih dulu. Alasannya, dia merasa tidak pantas masuk surga karena yang lebih pantas adalah Kiai Fulan karena Kiai itulah yang memberi ilmu kepadanya. Ketika Kiai Fulan tersebut akan dimasukkan ke surga, ia juga menolaknya karena merasa tidak pantas masuk surga terlebih dulu. Menurut Kiai Fulan, yang lebih pantas masuk surga lebih dulu adalah seorang saudagar kaya kenalannya karena saudagar kaya itulah yang selama ini membiayai pengajian-pengajian yang diselenggarakannya.

Berbagai ilustrasi usaha yang dilakukan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat, perjuangan istri nelayan untuk mendapatkan tambahan pendapatan serta melembaganya tradisi utang-piutang di kalangan nelayan membuktikan keterbatasan kemampuan ekonomi nelayan dalam mengelola usaha penangkapan ikan. Selama kehidupan ekonomi nelayan belum mengalami peningkatan, selama itu pula akumulasi modal sulit terjadi. Selama itu pula mereka tetap memerlukan lembaga pembiayaan sebagai penopang dalam mendapatkan modal usaha. Lebih lanjut, selama sistem perbankan yang ada masih tetap terikat ketat dengan ketentuan-ketentuan yang bias pada masyarakat petani, atau masyarakat non-nelayan lain, selama itu pula pola perbankan formal sulit menjangkau masyarakat nelayan. Model perbankan yang lebih luwes dan fleksibel, dan dapat disesuaikan dengan pola pendapatan nelayan yang penuh spekulasi, tampaknya merupakan syarat mutlak apabila perbankan ingin sukses pada subsektor perikanan tangkap skala kecil. Apabila tidak, pembiayaan informal merupakan satu-satunya alternatif dan berperan penting dalam menunjang usaha penangkapan ikan.

PERSEPSI PELAKU PEMBIAYAAN NELAYAN

Model pembiayaan nelayan mungkin akan lebih mudah dirumuskan apabila dilakukan atas dasar pemahaman yang tepat dan mendalam terhadap masyarakat nelayan. Tanpa pemahaman seperti ini, kemungkinan besar usaha-usaha ke arah itu akan mengalami kegagalan. Berkenaan dengan ini, persepsi atau pemahaman yang berkembang selama ini terhadap nelayan, khususnya pelaku pembiayaan subsektor perikanan tangkap, menjadi masalah yang sangat penting untuk didiskusikan secara mendalam.

Perspektif Pemerintah

Pemerintah pada dasarnya melihat bahwa perikanan tangkap skala kecil merupakan subsektor penting yang berpengaruh besar pada kehidupan ekonomi secara umum. Subsektor tersebut merupakan sumber pendapatan utama nelayan, juga investor.

Pemerintah menyadari bahwa penangkapan ikan merupakan usaha padat modal dan lembaga perbankan selama ini kurang menyentuh usaha tersebut. Namun, pemerintah masih menghadapi kesulitan tentang model pembiayaan yang sesuai dan dapat diterapkan pada subsektor perikanan tangkap. Sejauh ini, belum ada sistem pembiayaan yang sesuai untuk subsektor ini. Ketiadaan sistem pembiayaan yang mapan tampaknya bersumber dari bias pemahaman tentang masyarakat nelayan. Pertama, bias yang berkenaan dengan budaya nelayan, yakni bias pemahaman tentang masyarakat nelayan dengan pemahaman atas masyarakat petani. Kedua, bias yang berkenaan dengan kategorisasi yang kurang tepat tentang nelayan itu sendiri sehingga pengertian nelayan meliputi pula kelompok-kelompok masyarakat yang sebenarnya bukan nelayan. Kedua bias tersebut sering menjadi faktor penting kegagalan kebijakan yang diterapkan pemerintah dalam usaha pengembangan

subsektor perikanan skala kecil. Kegagalan-kegagalan seperti ini kemudian berimbas pada penanganan terhadap subsektor penangkapan ikan pada umumnya.

Sebenarnya, budaya dan tradisi perilaku ekonomi masyarakat nelayan sangat berbeda dan kontras dengan tradisi perilaku ekonomi masyarakat petani. Perbedaan yang kontras tersebut bersumber dari sifat-sifat yang sama sekali berbeda antara kedua usaha masyarakat tersebut. Bila perilaku ekonomi petani dikenal dengan “etika subsistensi”, yakni perilaku yang mengutamakan selamat (Scott, 1976) maka perilaku ekonomi nelayan dikenal dengan “etika pemerataan risiko” (Masyhuri, 2006). Apabila pola perilaku ekonomi petani didasarkan atas perhitungan yang rumit dan penuh kehati-hatian maka pola perilaku ekonomi nelayan agak mengesampingkan risiko dan penuh spekulasi. Dalam proses produksi, petani terlibat secara langsung dari awal sampai akhir usaha yang mereka lakukan. Mereka terlibat langsung dalam pengolahan tanah, pembenihan, penanaman, pemeliharaan, dan pemanenan. Mereka tahu betul berapa kali panen setiap tahun dan perkiraan jumlah produk yang akan dihasilkan. Mereka tahu pula perkiraan biaya yang dibutuhkan untuk penggarapan kembali lahan pertanian mereka. Kegagalan panen bagi mereka merupakan bencana besar, lebih-lebih bila terjadi secara berturut-turut. Karena itu, para petani tidak atau kurang berani berspekulasi (Masyhuri, 2001).

Apabila petani hidup penuh dengan keteraturan maka tidak demikian dengan nelayan. Dalam proses produksi, mereka tidak terlibat secara langsung. Sarana produksi, keterampilan, dan pengetahuan tentang gelombang laut, angin serta habitat ikan memang dapat menentukan jumlah pendapatan yang mungkin mereka peroleh. Akan tetapi, mereka tetap tidak tahu berapa besar pendapatan yang akan mereka peroleh setiap kali melaut. Pola pendapatan mereka benar-benar tidak terukur. Apabila sedang

mujur, mereka berpendapatan cukup besar. Namun, apabila tidak beruntung, mereka tidak memperoleh hasil sama sekali. Usaha penangkapan ikan bagi mereka tetap merupakan seni, seni berburu yang hasilnya tidak menentu, dan penuh spekulasi. Akibatnya, perilaku ekonomi yang terpola dalam kehidupan nelayan adalah pola perilaku ekonomi yang kurang teratur dan penuh spekulasi (Masyhuri, 2001).

Bias perilaku ekonomi nelayan dengan perilaku ekonomi petani jelas akan mengakibatkan program-program pengembangan usaha dan masyarakat nelayan kurang optimal. Bias semacam ini dapat dilihat, misalnya, pada program pembiayaan nelayan yang diterapkan sebagaimana program pembiayaan untuk masyarakat petani. Jumlah dana yang dikucurkan biasanya kecil, mungkin cukup untuk usaha pertanian, tetapi terlalu kecil untuk usaha penangkapan ikan. Nelayan dituntut persyaratan sebagaimana dikenakan kepada petani, harus ada agunan, harus mengangsur pengembalian kredit secara teratur, dan sebagainya. Yang menarik, aset nelayan seperti perahu dan kadang-kadang rumah, tidak bisa menjadi agunan. Bias semacam ini lebih sering mengakibatkan program pembiayaan yang dilakukan pemerintah kurang optimal atau gagal. Apabila terjadi kegagalan, biasanya tuduhan dialamatkan kepada nelayan, dengan mengatakan bahwa mereka tidak disiplin, “pengemplang kredit”, dan sebagainya.

Berbagai pemahaman seperti ini menjadi salah satu faktor penting mengapa pemerintah, dan terutama perbankan, enggan menyalurkan kredit kepada nelayan penangkap ikan. Paket kredit usaha rakyat (KUR) yang belakangan ini digulirkan secara massal, sebagaimana yang disampaikan oleh Kepala Dinas Kelautan dan Perikanan Sumenep, hanya disalurkan semata-mata untuk nelayan budi daya, khususnya budi daya rumput laut. Alasannya, nelayan budi daya rumput laut memiliki pendapatan teratur sehingga

diasumsikan akan dapat mengembalikan kredit secara teratur dan mudah dikontrol.

Sebagaimana yang disampaikan oleh Kepala Dinas Kelautan dan Perikanan setempat, antara 2003–2006 pemerintah melalui Dinas Kelautan dan Perikanan Kabupaten setempat bekerja sama dengan bank terpilih mengembangkan pembiayaan nelayan melalui kredit simpan pinjam. Ditetapkan bunga sebesar 6% setahun, dan nelayan diwajibkan mengangsur utang mereka setiap bulan secara teratur. Jumlah pinjaman disesuaikan dengan nilai agunan yang diserahkan oleh nelayan. Yang terjadi adalah hampir tidak ada nelayan yang menabung. Mereka hanya sebagai peminjam. Ternyata, hampir semua kredit yang disalurkan macet. Ketika petugas mencari nelayan peminjam, mereka tidak dapat diketemukan, mereka sedang andun, menangkap ikan ke tempat lain, dan menetap di daerah tersebut sampai beberapa bulan. Pertanyaannya adalah apakah mungkin pengembangan lembaga simpan-pinjam untuk nelayan tersebut disesuaikan dengan karakteristik pola perilaku ekonomi nelayan?

Perspektif Pemodal Informal

Seperti telah diuraikan di atas bahwa penangkapan ikan merupakan usaha yang padat modal, dengan pola pendapatan yang tidak teratur, dan penuh spekulasi. Karakteristik dasar dari jenis usaha seperti ini jelas menuntut kelembagaan yang khusus pula. Khusus dalam hal pembiayaan, subsektor perikanan tangkap jelas menuntut sistem pembiayaan yang berbeda dengan sistem pembiayaan dari sektor usaha lain. Penerapan sistem pembiayaan petani untuk usaha penangkapan ikan jelas akan menimbulkan kendala besar, mengingat perilaku ekonomi kedua masyarakat tersebut sangat berbeda. Yang menarik berkenaan dengan hal ini adalah mengapa

pembiayaan informal bisa berkembang pada usaha penangkapan ikan? Bagaimana pandangan para pelaku pembiayaan informal terhadap nelayan dan usaha penangkapan ikan yang dikembangkannya sehingga mereka bersedia menyalurkan kredit untuk nelayan?

Sebagaimana telah disinggung di atas bahwa pola pendapatan nelayan tidak teratur. Kadang-kadang nelayan memperoleh hasil tangkapan dalam jumlah yang banyak, tetapi terkadang tidak berhasil sama sekali. Pendapatan yang labil dan tidak tetap ini berdampak terhadap kehidupan nelayan. Terkadang nelayan memiliki uang cukup banyak, tetapi kadangkala tidak sama sekali. Perilaku konsumtif dalam keadaan seperti ini sulit dihindari sehingga pola hidup nelayan umumnya agak boros. Apabila sedang mempunyai uang, mereka dengan mudah membelanjakan uangnya, membeli barang-barang yang kadang-kadang kurang penting. Mereka merasa bahwa uang itu mudah didapat. Akibat lebih lanjut dari perilaku konsumtif seperti ini adalah kebiasaan utang hidup subur di kalangan mereka. Berutang merupakan fenomena sosial yang diterima sebagai sesuatu yang wajar. Apabila ditanya tentang keberanian mereka berutang, jawabannya sangat standar dengan pola jawaban relatif sama: "Itu mudah pak, bila along (berhasil) sekali melaut pun akan terbayar lunas". Atau "Besok toh masih akan ada ikan...", dan ungkapan-ungkapan lain sejenis.

Bagi pemilik dan penyedia modal, usaha penangkapan ikan yang padat modal serta pola pendapatan yang tidak teratur merupakan suatu kesempatan. Pertama, naik turunnya jumlah hasil tangkapan memberi kesempatan khusus kepada para penyedia modal, yang umumnya para pedagang ikan untuk bermain dalam penetapan harga ikan. Apabila hasil tangkapan ikan melimpah, mereka akan mematok harga serendah-rendahnya. Nelayan terpaksa harus menjual ikan hasil tangkapannya dengan harga murah, mengingat ikan merupakan produk yang mudah busuk. Apabila ikan hasil

tangkapan sedikit, harga ikan dengan sendirinya akan membaik dan lebih mahal. Meskipun demikian, para penyedia modal tetap dapat mengendalikan harga ikan pada tataran yang masih memberi keuntungan besar bagi mereka, mengingat mereka telah mengikat nelayan dengan utang, baik utang untuk perbekalan menangkap ikan di laut, menutupi kebutuhan sehari-hari pada saat-saat sedang gagal dalam penangkapan, maupun utang untuk perbaikan perahu atau alat tangkap.

Kedua, perilaku nelayan yang konsumtif menciptakan kondisi khusus yang memungkinkan para pemodal untuk mengoptimalkan usaha mereka. Para penyedia modal dan atau pedagang ikan rata-rata adalah penduduk setempat, atau penduduk dari daerah sekitar yang hampir setiap hari dapat berhubungan dengan nelayan setempat. Mereka berhasil membangun hubungan personal yang bersifat kekeluargaan dengan para nelayan dan mereka tahu cukup detail tentang keadaan usaha penangkapan ikan, tradisi, dan kebiasaan hidup nelayan sehari-hari. Untuk menanam jasa baik, dalam batas-batas tertentu mereka setiap saat membantu nelayan yang mengalami kesulitan. Para pemodal mampu memanfaatkan hubungan personal yang bersifat kekeluargaan seperti ini untuk mendukung usahanya. Umumnya, bisnis yang mereka usahakan bersifat fleksibel, sepenuhnya menyesuaikan diri pada kondisi usaha, perekonomian, dan kendala-kendala yang dihadapi nelayan. Dalam bisnis seperti ini, nelayan bisa memperoleh modal usaha yang dibutuhkan dengan mudah dan cepat. Tidak diperlukan agunan. Apabila dibutuhkan, mereka juga bersedia menerima aset nelayan, seperti rumah beserta tanah, perahu, atau aset lain sebagai agunan. Bank sering menolak rumah dan tanah nelayan sebagai agunan karena jenis agunan ini tidak bersertifikat. Sementara, angsuran untuk mengembalikan pinjaman diatur sedemikian rupa sehingga sesuai dengan hasil pendapatan nelayan yang tidak teratur.

Para pemodal benar-benar dapat memperoleh keuntungan besar dari usaha yang mereka lakukan. Sementara itu, nelayan juga tahu dengan pasti bahwa kerja samanya dengan para pemodal tersebut lebih mendatangkan keuntungan bagi para pemodal dibandingkan dengan nelayan sendiri. Di lingkungan nelayan Sumenep dan Jakarta Utara, kenaikan harga ikan dianggap lebih mendatangkan keuntungan kepada para pemodal daripada mengangkat perekonomian nelayan. Meskipun demikian, nelayan tetap menganggap bahwa para pemodal itu merupakan mitra kerja mereka. Bahkan, salah seorang ketua kelompok nelayan di Dungkek, Sumenep, menolak keras bila para penyedia modal untuk nelayan dikatakan sebagai lintah darat. Mereka tetap dibutuhkan nelayan, terutama pada saat-saat nelayan mengalami "kebuntuan" modal untuk menopang usaha mereka.

PENUTUP

Fenomena penting berkenaan dengan pembiayaan usaha perikanan tangkap skala kecil adalah terbatasnya akses nelayan kepada lembaga pembiayaan formal di satu pihak, dan dominannya pembiayaan informal di lain pihak. Kedua fenomena tersebut tampaknya mempunyai keterkaitan kausalitas, dalam pengertian bahwa terbatasnya pembiayaan dari lembaga perbankan pada usaha perikanan tangkap skala kecil akan berdampak pada suburnya lembaga pembiayaan informal. Apabila anggapan bahwa pembiayaan informal merupakan faktor penting berkurangnya nilai tukar nelayan sebagai hal yang benar maka pengembangan lembaga perbankan untuk subsektor perikanan tangkap skala kecil merupakan langkah strategis ke arah meningkatnya kesejahteraan masyarakat nelayan.

Bias pemahaman masyarakat nelayan dengan masyarakat petani yang ada selama ini tampaknya akan menjadi kendala besar ke arah

terbukanya akses nelayan pada lembaga perbankan. Kegagalan skim kredit perbankan pada usaha perikanan tangkap skala kecil yang terjadi selama ini tampaknya berpangkal pada model skim yang dikembangkan untuk petani. Padahal karakteristik perilaku ekonomi nelayan berbeda secara kontras dengan perilaku ekonomi petani. Kalau perilaku petani merujuk pada apa yang disebut dengan etika subsistensi, perilaku nelayan merujuk pada etika pemerataan risiko. Berhasil tidaknya pengembangan sistem pembiayaan formal untuk nelayan antara lain akan ditentukan oleh berhasil tidaknya menghilangkan bias pemahaman masyarakat nelayan dengan masyarakat petani. Faktor penting dari keberhasilan pembiayaan informal subsektor perikanan tangkap skala kecil tampaknya sangat ditentukan oleh kemampuan dalam menciptakan model-model pembiayaan yang “luwes” dan fleksibel yang sesuai dengan karakteristik masyarakat nelayan. Pengembangan pembiayaan lembaga perbankan yang sesuai dengan karakteristik masyarakat nelayan jelas merupakan tantangan besar yang masih harus dicari pemecahannya.

DAFTAR PUSTAKA

- Bagchi, A.K. 1976. “De-industrialization in India in the Nineteenth Century: Some Theoretical Implications”. *Journal of Development Studies*, 12 (2): 135–164, 1976. London, UK.
- Bailey, C. 1988. “The Political Economy of Marine Fisheries Development in Indonesia”. *Indonesia*, 45: 25–38. Cornell University.
- Boomgaard, P. 1989. *Children of the Colonial State: Population Growth and Economic Development in Java, 1795–1880*. Amsterdam: Free University Press.
- Butcher, J.G. 2004. *The Closing of the Frontier: A History of the Marine Fisheries of Southeast Asia c. 1850–2000*. Singapore: Institute of Southeast Asian Studies.
- Dinas Kelautan dan Perikanan Kabupaten Sumenep. 2010. *Statistik Produksi Hasil Perikanan Kabupaten Sumenep Tahun 2010*. Sumenep: DKP.

- Dinas Kelautan dan Perikanan Kabupaten Sumenep. 2010. *Usulan Penghargaan Adibhakti Bahari bidang Perikanan Tangkap Kategori Nelayan Teladan Tahun 2010*. Sumenep: Dokumen naskah yang tidak diterbitkan.
- Dinas Kelautan dan Perikanan Kabupaten Sumenep. 2011. *Laporan Keterangan Pertanggung Jawaban Bupati Sumenep 2010*. Sumenep.
- Dirjen Perikanan. 1997. “Kebijakan Nasional di Bidang Perikanan”. Makalah belum diterbitkan, disajikan pada seminar *Pemberdayaan Masyarakat Nelayan*. Jakarta: 7 Agustus.
- Indrawasih, Ratna. 2010. *Strategi Sosial Budaya dalam Adaptasi Perubahan Lingkungan Pesisir akibat Pemanasan Global*. Jakarta: PMB-LIPI.
- Masyhuri. 2001. “Dimensi Ekonomi Kehidupan Sosial Masyarakat Nelayan”. *Jurnal Ekonomi dan Pembangunan*. Volume IX (1): 73–98, 2001. Jakarta.
- _____. 2009. “Iptek dan Dinamika Ekonomi Nelayan”. Bondan Kusumoyoso et al. *Kembara Bahari: Esai Kehormatan 80 Tahun Adrian B. Lapien*. Jakarta: Komunitas Bambu.
- _____. 2006. “Dimensi Sosial dan Pengembangan Ekonomi Nelayan”. A.B. Lapien et al. *Sejarah dan Dialog Perubahan*. Jakarta: LIPI Press.
- _____. 1996. *Menyisir Pantai Utara: Usaha dan Perekonomian Nelayan di Jawa dan Madura 1850–1940*. Yogyakarta: Yayasan Pustaka Nusantara dan Perwakilan KITLV Jakarta.
- _____. 1998. “Usaha Penangkapan Ikan di Jawa dan Madura: Produktivitas dan Pendapatan Buruh Nelayan”. *Masyarakat Indonesia*, XXIV (1): 51–66. Jakarta.
- Mulyadi, S. 2007. *Ekonomi Kelautan*. Jakarta: Raja Grafindo Persada.
- Scott, J.C. 1976. *The Moral Economy of the Peasant: Rebellion and Subsistence in Southeast Asia*. New Haven: Yale University.
- Kelompok Nelayan Makmur. 2010. “Selayang Pandang Kelompok Nelayan Makmur”. Naskah dokumen yang tidak diterbitkan tentang kelompok nelayan Makmur, desa Dungkek, Kecamatan Dungkek, Sumenep dalam rangka penghargaan Adibhakti Mina Bahari bidang perikanan tangkap tingkat nasional tahun 2010.
- Semedi, Pujo. 2003. *Close the Stone, Far from the Throne: The Story of a Javanese Community, 1820s–1990s*. Yogyakarta: Benang Merah.

MENCARI MODEL PEMBIAYAAN NELAYAN TANGKAP

Mahmud Thoha

PENGANTAR

Sampai saat ini, kredit untuk nelayan tangkap relatif sangat kecil. Kalau ada kredit untuk subsektor perikanan, biasanya untuk budi daya ikan, budi daya rumput laut, pengolahan hasil laut, dan perdagangan hasil laut. Kredit dari lembaga keuangan formal yang benar-benar digunakan untuk pengadaan kapal masih relatif langka. Di antara faktor penyebab adalah bahwa pihak perbankan selalu mengacu pada filosofi prudential banking yang berpegang teguh pada prinsip 5C, yaitu *capacity*, *capital*, *character*, *collateral*, dan *condition*. *Capacity* terkait dengan kemampuan nasabah untuk membayar kembali utangnya berdasarkan penghasilan yang diperoleh. *Capital* terkait dengan modal awal yang dimiliki nasabah. *Character* terkait dengan watak nasabah, *collateral* adalah jaminan atau agunan yang dapat disediakan oleh nasabah, dan *condition* adalah kondisi perekonomian pada umumnya.

Dari kelima persyaratan tersebut, nelayan sering terbentur pada masalah stereotipe negatif sebagai kelompok masyarakat yang dianggap “nakal” dalam hal pengembalian pinjaman. Selain itu, nelayan kecil juga tidak mempunyai agunan yang cukup sebagai jaminan terhadap kredit pengadaan perahu yang harganya relatif mahal. Harga kapal untuk bobot antara 10 GT–15 GT bisa mencapai antara Rp400–Rp600 juta. Pihak perbankan memang bisa menyalurkan kredit tanpa agunan (KUR), tetapi nilai pinjaman

relatif kecil (di bawah Rp20 juta) sehingga jauh dari mencukupi untuk keperluan pembelian kapal. Selanjutnya, nelayan juga sering terbentur pada persyaratan *cash-flow* atau *repayment capacity*, yaitu kemampuan membayar angsuran pinjaman secara teratur karena usahanya bersifat musiman. Nelayan juga kesulitan untuk memenuhi persyaratan administratif berupa legalitas usaha seperti Surat Izin Usaha Perdagangan (SIUP) dan Nomor Pokok Wajib Pajak (NPWP). Mobilitas nelayan yang cukup tinggi karena mereka sering berpindah-pindah dari satu daerah ke daerah lain sehingga menyulitkan pihak perbankan dalam penagihan pinjaman. Dengan mobilitas seperti itu, kapal juga bisa dijual di daerah lain sehingga tidak bisa diagunkan kepada perbankan. Sertifikasi kapal juga sulit dilakukan mengingat kapal-kapal kecil (dengan bobot di bawah 30 GT) tidak memiliki standar baku karena kapal buatan suatu daerah tidak sama dengan buatan daerah lain. Meski bobotnya boleh jadi sama, bahan baku dan kualitas produksi belum tentu sama. Biasanya kapal tradisional memanfaatkan bahan baku lokal yang tumbuh di sekitar sehingga perbedaan daerah akan membedakan bahan baku yang dimanfaatkan.

Di tengah situasi keengganan lembaga keuangan formal dalam mengucurkan kredit untuk pengadaan kapal pada satu sisi dan begitu banyaknya kapal-kapal nelayan skala kecil pada sisi lain maka tulisan ini berupaya untuk memahami hal-hal berikut:

- a) Dari mana saja sumber-sumber pembiayaan nelayan tangkap?
- b) Bagaimana pola pembiayaan yang berlaku pada komunitas nelayan?
- c) Apakah sistem bagi hasil dapat dijadikan sebagai titik tolak untuk merancang model pembiayaan bagi lembaga-lembaga keuangan formal yang sesuai dengan karakteristik usaha nelayan?

SUMBER-SUMBER PEMBIAYAAN NELAYAN

Ada empat sumber pembiayaan bagi nelayan tangkap, yaitu bantuan pemerintah, pembiayaan non-formal, Lembaga Keuangan Bukan Bank (LKBB), dan Lembaga Keuangan Perbankan.

Pemerintah

Pemerintah Pusat, Provinsi, dan Kabupaten Sumenep telah banyak meluncurkan program pemberdayaan, baik berupa sarana prasarana, kelembagaan, maupun pendanaan. Program tersebut di antaranya Program Pemberdayaan Ekonomi Masyarakat Pesisir (PEMP) dari Kementerian Kelautan dan Perikanan yang dilaksanakan sekitar 2000–2007. Dalam program tersebut, secara kelembagaan dibentuk koperasi nelayan. Dalam hal ini, Kementerian Kelautan dan Perikanan (KKP) bekerja sama dengan Bank Bukopin menyalurkan dana bergulir kepada nelayan tangkap, nelayan pengolah, dan nelayan budi daya. Pemerintah (KKP) mempunyai sejumlah dana sebagai jaminan bagi Bank Bukopin. Jika terjadi kemacetan pengembalian dana oleh nasabah maka Bank Bukopin berhak mengambil dana jaminan tersebut. Bank Bukopin mengenakan bunga yang lebih tinggi dibandingkan Bank Umum lain, tetapi dengan persyaratan yang lebih mudah. Meskipun program ini dinyatakan berhasil, ada juga yang dinyatakan gagal.

Selain itu, ada program pemberdayaan usaha kecil untuk sektor pertanian pada umumnya, termasuk nelayan. Program penguatan modal dari Pemda Sumenep tersebut dilaksanakan pada 2003, 2005, dan 2006 dengan fokus tidak hanya pada nelayan melainkan pada subsektor peternakan, tanaman tembakau, tanaman pangan, perkebunan, dan lain-lain. Dana dialokasikan dari APBD. Pemda Sumenep bekerja sama dengan Bank Jatim dalam penyaluran dana kepada kelompok sasaran. Sebelum disalurkan, calon penerima

bantuan penguatan modal diseleksi dan diverifikasi oleh Perguruan Tinggi, LSM, dan enam Dinas terkait seperti Dinas Kelautan dan Perikanan, Dinas Kehutanan dan Perkebunan, Dinas Tanaman Pangan, Dinas Koperasi dan UKM, Dinas Perindustrian dan Perdagangan serta Dinas Peternakan. Meskipun telah melalui seleksi yang cukup ketat, ternyata dana bergulir tersebut macet dan kredit nelayan menempati peringkat kedua dalam hal kemacetan. Pada 2011, Pemda Sumenep berusaha menyelesaikan masalah kredit macet tersebut dengan bantuan pihak Kejaksaan, tetapi belum menunjukkan hasil.

Beberapa faktor diduga menjadi penyebab macetnya kredit untuk nelayan. Pertama, penghasilan nelayan relatif kecil karena jenis penangkapan nelayan Sumenep di daerah pantai bersifat one day fishing dengan kondisi overfishing. Kedua, dirusak oleh program pemerintah lain yang bersifat hibah. Ketiga, “Dirusak oleh Pemilukada ala demokrasi money politics. Akibatnya, masyarakat Sumenep sekarang sedikit-sedikit minta kompensasi (uang)”.¹

Pemerintah sebenarnya juga telah meluncurkan Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat (PNPM) dan Kredit Usaha Rakyat (KUR). Hasil penelitian ini memperlihatkan bahwa hampir tidak ada penyaluran dana PNPM untuk nelayan. Demikian pula belum ada KUR untuk pengadaan perahu dan peralatan tangkap. Yang ada hanya satu program KUR di Sumenep untuk budi daya ikan atau rumput laut.

Pembiayaan Non-Formal

Pembiayaan non-formal bersumber dari individu-individu “berduit” seperti para tengkulak, pengepul, dan juragan darat. Tengkulak

¹ Hasil wawancara dengan pejabat struktural Dinas Kelautan dan Perikanan Kabupaten Sumenep

lebih diminati masyarakat nelayan karena kapan pun mereka membutuhkan uang, tengkulak siap mengucurkan dananya. Jika nelayan butuh uang sekarang maka sekarang juga tengkulak membantunya untuk keperluan apa pun, baik untuk biaya operasional melaut, biaya hidup sehari-hari, biaya hajatan, atau yang lain. Nelayan mendapatkan itu semua tanpa disertai agunan dan aturan administratif yang terlalu rumit. Hubungan antara tengkulak dengan nelayan begitu dekat karena mereka saling mengenal secara pribadi. Lebih dari itu, tengkulak pun tahu kondisi dan situasi pernelayanan secara rinci, termasuk penghasilan dan kemampuan ekonomi nelayan secara individual. Dalam situasi sulit seperti terjadinya paceklik ikan atau sedang mengalami angin barat yang berombak besar, tengkulak juga siap memberi dana talangan untuk seluruh kebutuhan hidup nelayan yang menjadi kliennya. Dengan demikian, ada hubungan emosional yang kuat antara tengkulak sebagai patron dan nelayan sebagai klien. Ikatan emosional itu sedemikian dekat sehingga imbalan atas jasa pinjaman yang begitu tinggi menurut kriteria perbankan formal, tidak dirasakan lagi sebagai suatu beban berat yang harus dipikul. Dari segi rasionalitas ekonomi, beban bunga yang tinggi dari tengkulak kepada nelayan dapat dianggap sebagai kompensasi atas tingginya risiko kredit macet yang tidak disertai agunan dan kesederhanaan dalam administrasi keuangan serta biaya penagihan yang bersifat jempot bola.

Pembiayaan dari Lembaga Keuangan Bukan Bank

Koperasi Simpan Pinjam (Kosipa)

Koperasi Nelayan di Pasongsongan dalam kondisi mati suri sehingga hampir tidak berperan apa-apa bagi kehidupan dan kegiatan ekonomi nelayan. Tempat Pelelangan Ikan (TPI) juga sama sekali

tidak berfungsi sehingga posisi tawar nelayan terhadap pedagang ikan sangat lemah.

Lembaga keuangan formal yang selama ini menjadi mitra nelayan Sumenep dalam pengadaan modal usaha di antaranya Koperasi Simpan Pinjam (Kosipa), Pegadaian konvensional maupun syariah, Bank Pembiayaan Rakyat Syariah (BPRS), Baitul Maal wat Tamwil (BMT), dan Perbankan Umum.

Kosipa sering ditengarai sebagai kelompok “rentenir” berkedok koperasi. Hal ini terlihat dari tingginya bunga pinjaman yang dapat mencapai sekitar 35% per tahun atau 3% per bulan. Bunga tersebut jauh lebih tinggi dibandingkan bunga pinjaman pada perbankan umum yang hanya berkisar antara 12%–15% per tahun, atau bunga dana bergulir program pemberdayaan dari pemerintah yang hanya berkisar 6% per tahun. Meskipun demikian, ternyata tingkat kredit macet Kosipa jauh lebih rendah dibandingkan dengan kredit program pemerintah. Beberapa faktor penjelasnya di antaranya karena Kosipa mempunyai pegawai keliling yang bertugas menjemput angsuran pinjaman dari para nelayan dari pintu ke pintu, sedangkan kredit program pemerintah tidak mempunyai tenaga pendamping seperti itu. Faktor lainnya adalah adanya unsur ketegasan, paksaan, dan ancaman dari Kosipa dalam menagih pinjaman dari para nelayan, sedangkan petugas dari Dinas Kelautan dan Perikanan menggunakan pendekatan persuasif melalui penyuluhan dan sejenisnya. Selain itu, Dinas Kelautan dan Perikanan menganggap bahwa biaya dan tenaga untuk penagihan pinjaman cukup besar, apalagi nelayan sering bersembunyi atau main “petak umpet”.²

Kalau aparat dari Dinas Kelautan dan Perikanan mencoba melakukan pendekatan melalui jalur hukum dengan cara melelang agunan, ternyata juga tidak mudah. Hal ini terjadi karena biaya

² Hasil wawancara dengan pejabat struktural Dinas Kelautan dan Perikanan Kabupaten Sumenep

lelang cukup tinggi dan tidak banyak orang yang berminat ikut lelang agunan nelayan. Kalau surat sertifikat agunan disita, pihak nelayan menganggapnya sebagai suatu hal yang tidak penting karena kenyataannya tanah yang diagunkan masih bisa dikelola atau digarap oleh nelayan. Penyitaan sertifikat agunan dalam kenyataannya juga sulit dilaksanakan karena kredit program diberikan kepada sekelompok nelayan dengan jaminan sertifikat tanah salah seorang anggota kelompok yang dianggap kaya dan mempunyai aset yang dapat diagunkan. Akan tetapi, begitu ada masalah kredit macet, pemilik agunan menolak penyitaan karena yang nunggak pinjaman adalah kelompok, bukan hanya si pemilik agunan.

Pegadaian

Lembaa pembiayaan formal lain adalah pegadaian yang merupakan sumber pembiayaan murah, cepat, dan mudah bagi nelayan. Sudah menjadi kebiasaan masyarakat nelayan Madura untuk menggadaikan hartanya berupa emas untuk mendapatkan uang segar guna memenuhi transaksi mendadak, baik dalam jumlah besar maupun kecil, seperti untuk pembelian peralatan tangkap, pembelian teri nasi dalam jumlah besar, dan sebagainya. Unit Pegadaian Syariah BPRS Bhakti Sumekar di Desa Dongkek sudah terbiasa melayani nasabah nelayan perahu kecil dengan kebutuhan sekitar Rp250 ribu per malam, tetapi juga pernah menerima gadai emas dari nelayan untuk membeli peralatan perahu seharga Rp120 juta. Pegadaian juga pernah menerima gadai 1 kg emas dari pemilik gudang untuk keperluan dana Rp250 juta guna mengirim ikan teri ke pabrik pengolahan dan pengepakan teri, untuk diekspor. Pihak pegadaian biasanya memberikan dana maksimal sebesar 80% dari nilai emas yang digadaikan. Masa gadai maksimal empat bulan, sedangkan untuk nelayan maksimal tiga bulan, dengan perhitungan 22 hari efektif per bulan.

Baitul Maal wat Tamwil (BMT)

Lembaga Keuangan Formal lain yang menjadi mitra usaha nelayan adalah Baitul Maal wat Tamwil (BMT). Yang menarik, di tengah keengganan lembaga keuangan formal lain untuk berurusan bisnis dengan nelayan, ternyata BMT Nahdlatul Ulama di Kecamatan Gapura, Kabupaten Sumenep, bersedia menjadi mitra usaha masyarakat nelayan. BMT yang didirikan oleh pengurus NU Sumenep pada 2004 dengan aset awal sebesar Rp400 ribu itu, pada 2011 meningkat menjadi Rp4,2 miliar dengan prestasi sebagai Juara I Koperasi Simpan Pinjam Syariah se-Jawa Timur dan Juara II Koperasi Simpan Pinjam Syariah dan Konvensional se-Kabupaten Sumenep.

Kegiatan usaha yang dibiayai oleh BMT–NU adalah perikanan, pertanian, perdagangan, industri rumah tangga dan pertokoan. Untuk perikanan, kegiatan usaha yang dibiayai adalah budi daya rumput laut, nelayan tangkap, dan pengepul ikan. Dari 2.225 anggota BMT, yang mempunyai mata pencaharian sebagai nelayan ada 162 orang, terdiri dari tiga kelompok, dan semua tidak mendapatkan bantuan maupun fasilitas dari pemerintah. Nelayan pemilik kapal yang menjadi nasabah BMT-NU biasanya memerlukan dana untuk pembelian BBM dan jaring, sedangkan para istri ABK biasanya memerlukan dana untuk dagang ikan. Dana yang disalurkan untuk nelayan perorangan berkisar antara Rp5–Rp30 juta, sedangkan untuk kelompok nelayan berkisar antara Rp40–Rp80 juta, tergantung jumlah anggota. BMT juga pernah menyalurkan pembiayaan kepada pengepul ikan teri senilai Rp130 juta dengan akad pengembalian angsuran pinjaman tiap empat bulan, sedangkan jasa pinjaman dibayarkan setiap bulan.

Penyaluran dana dilakukan dengan akad syariah seperti *murabahah* (jual beli barang), *mudharabah* (bagi hasil), *musyarakah*

(perserikatan modal), *qardhul hasan* (pinjaman kebajikan) serta *rahn* (gadai emas). Yang sangat menarik adalah bahwa sekitar 80% akad BMT-NU adalah *qardhul hasan*. Padahal, menurut definisi, *qardhul hasan* adalah pinjaman tanpa mengharapkan balas jasa apa pun. Ternyata, para peminjam selalu memberikan balas jasa dengan besar antara 0,2% hingga 1,8% per bulan sehingga terbangun mekanisme subsidi silang. Usaha nasabah yang lancar memberikan jasa yang lebih banyak dibandingkan yang kurang lancar.³ Ada fenomena menarik dari transaksi dengan akad *qardhul hasan* ini. Para nelayan yang mempunyai stereotype sebagai penipu, nakal, susah diatur, dan lain-lain ternyata juga memahami makna balas budi seperti kebanyakan orang yang lain. Meskipun pihak BMT tidak menentukan besarnya balas jasa, ternyata para nelayan juga bisa berlaku adil dan jujur dengan memberikan balas jasa pinjaman sesuai dengan kemajuan usaha mereka. Kuncinya adalah karena ada upaya dari pihak BMT untuk membangun hubungan emosional dengan para nelayan melalui kunjungan silaturahmi dan melakukan pengajian tentang ekonomi syariah secara periodik. Ikatan emosional juga dibangun melalui pendekatan secara personal dan pendampingan usaha. Setiap bulan juga dilakukan pertemuan rutin guna membangun networking antar-anggota/nasabah BMT-NU Gapura. Syarat untuk mendapatkan pinjaman atas pembiayaan juga sederhana, yaitu menjadi anggota BMT dengan membayar simpanan pokok Rp20 ribu dan simpanan wajib Rp15 ribu. Setelah itu, calon nasabah cukup menunjukkan Kartu Tanda Penduduk (KTP). Setelah dilakukan survei lokasi, sekitar satu hingga dua pekan dana dapat dicairkan dengan syarat suami dan istri harus datang ke kantor BMT untuk menandatangani kontrak.

³ Hasil wawancara dengan Pengurus BMT-NU Kecamatan Gapura, Kabupaten Sumenep

Selain itu, dalam memberikan pembiayaan, BMT juga mensyaratkan 3C dan 1S, yaitu karakter calon peminjam (*character*), jaminan (*collateral*), dan kemampuan membayar (*repayment capacity*) yang dilihat dari prospek usaha nasabah serta dana tersebut dimanfaatkan untuk kegiatan yang sesuai dengan syariat Islam (*syariah*). Yang juga menarik dari BMT-NU Gapura ini adalah bahwa sampai saat ini belum ada kredit macet. Yang ada hanyalah kredit yang menunggak atau belum terbayar sesuai dengan jadwal. Itu pun besarnya hanya 0,2% dari seluruh pinjaman yang disalurkan.

Pembiayaan dari Lembaga Keuangan Perbankan

Lembaga pembiayaan formal lain yang menjadi mitra usaha nelayan adalah BRI. Di antara bank-bank umum lain seperti Bank Mandiri, BCA, dan BNI, BRI mempunyai jangkauan pelayanan terluas sampai ke desa-desa. Tampaknya karena faktor keterjangkauan inilah yang menjadi salah satu penyebab BRI relatif banyak mempunyai nasabah nelayan dibandingkan bank-bank umum lain.

Hasil wawancara dengan Kepala BRI Unit Kalianget, Kabupaten Sumenep, memperlihatkan bahwa BRI pernah memberikan kredit kepada nelayan pada 2000–2002 di daerah Balasan, Kecamatan Talangu. Namun, sekitar 95% kreditnya mengalami kemacetan karena beberapa faktor, baik internal maupun eksternal. Faktor internal BRI berupa pengalaman dalam memberikan kredit kepada nelayan kurang dan belum kenal situasi serta kondisi lapangan. Faktor eksternal adalah produksi ikan menurun dan karakter nelayan yang cenderung tidak baik seperti kejujuran yang rendah. Sejak 2008, BRI Unit Kalianget menyalurkan KUR untuk nelayan Kem-beng dan Padikan guna membiayai pembelian perahu-perahu kecil dan peralatan tangkap. Kredit disalurkan kepada individu nelayan, bukan pada kelompok, karena, “Kalau pakai ketua kelompok pasti

hancur”.⁴ Sering kali dana kelompok disalahgunakan oleh ketua kelompok. Kredit untuk nelayan memang paling berisiko, terutama pada saat musim angin barat (September–Maret) yang berombak besar dan menyebabkan nelayan tidak bisa melaut. Biasanya, mulai April atau Mei nelayan bisa melaut lagi sehingga hasilnya bisa untuk membayar angsuran secara dobel, yaitu membayar angsuran dua kali lipat untuk menggantikan keterlambatan pembayaran angsuran akibat tidak melaut. Untuk menekan risiko kredit macet, BRI mensyaratkan nasabah mempunyai KTP asli agar data bisa di-*entry*. Untuk mengenal karakter calon nasabah nelayan, BRI bekerja sama dengan para Kepala Desa karena mereka dianggap mengetahui lebih baik terhadap karakter warganya yang akan menjadi calon nasabah. Selain itu, BRI juga memiliki informan yang biasanya adalah tetangga nasabah nelayan atau *key person* yang dianggap memahami perilaku dan perkembangan usaha nelayan. *Key person* yang dapat dijadikan informan biasanya beberapa warung pracangan yang sering dijadikan tempat belanja nelayan atau warung kopi yang dijadikan tempat berkumpul nelayan setempat. Kepala BRI Unit dan petugas lapangan juga berkewajiban untuk turun ke lapangan guna melakukan pembinaan terhadap nelayan dan monitoring terhadap perkembangan usaha mereka setiap tiga bulan. Untuk mengurangi risiko kredit bermasalah, petugas lapangan pada tiap akhir pekan menagih pinjaman kepada nasabah atau jemput tagihan. Selain itu, BRI juga ada keharusan untuk melakukan mapping atau pemetaan potensi pasar. Masalah kredit tunggakan angsuran sering terjadi karena uang hasil tangkapan masuk ke pengepul dulu sehingga BRI tidak menjadi prioritas utama bagi nelayan dalam pengembalian utang. Sekarang ini, ada delapan orang peminjam dari nelayan dengan nilai pinjaman Rp30–Rp50 juta dalam jangka waktu maksimal dua tahun. Sekarang juga ada 150 orang nasabah

⁴ Wawancara dengan Kepala Unit BRI Kaliangget, 13 September 2011

Kupedes, tapi 60% di antaranya merupakan petani rumput laut. Komposisi kredit yang diberikan oleh BRI Unit Kalianget di daerah Ngubeng, Kecamatan Pasongsongan adalah 30% untuk nelayan, 50% untuk pedagang dan pracangan serta 20% untuk pengrajin. Nilai pinjaman berkisar antara Rp3–Rp7,5 juta. Cara mengangsur pinjaman pada BRI sangat fleksibel, bisa bulanan, tiga bulan, enam bulan atau tahunan, tetapi belum ada yang memakai sistem harian.

POLA PEMBIAYAAN NELAYAN TANGKAP

Ada dua pola pembiayaan untuk nelayan tangkap, yakni pembiayaan non-formal dan formal.

Pola Pembiayaan Non-Formal

Hasil investigasi di daerah Pasongsongan, Sumenep, memperlihatkan bahwa pemilikan kapal nelayan tradisional diperoleh dengan beberapa cara, seperti warisan dari orang tua, kredit perbankan dengan back-up agunan sertifikat rumah atau tanah, dan hasil kerja sama dengan pemodal individual seperti pengepul ikan atau orang kaya. Sementara itu, peralatan tangkap, selain bisa diperoleh melalui kredit perbankan, bisa juga didapat dari bantuan program pemerintah, baik yang bersifat hibah maupun dana bergulir. Adapun pengadaan kapal atau perahu secara tradisional di beberapa daerah dapat dilakukan dengan cara perserikatan modal (*capital sharing*), beberapa orang secara bersama membeli seperangkat kapal untuk dioperasikan dan hasilnya dibagi berdasarkan modal yang ditanamkan. Pola pengadaan kapal di Pasongsongan juga ada yang dilakukan secara berserikat. Akan tetapi, skemanya sedikit berbeda. Misalnya, seorang nelayan atau anak seorang pemilik kapal telah berhasil menabung dalam bentuk emas senilai Rp250 juta atau separuh harga kapal (harga 1 kapal 15 GT sekitar Rp500 juta)

maka ABK tersebut bisa bekerja sama dengan pemilik modal seperti pengepul atau juragan darat dengan proporsi modal 50% : 50%. Dengan demikian, nelayan dan pengepul masing-masing setor dana Rp250 juta untuk membeli kapal yang diinginkan. Selanjutnya, kapal dioperasikan oleh nelayan dengan sistem bagi hasil 50% : 50% dari hasil penjualan ikan setelah dipotong hak ABK. Artinya, setiap hasil penjualan ikan setelah dipotong hak ABK, sisanya dibagi dua antara nelayan dan pengepul. Sistem kepemilikan kapal seperti ini disebut MACAR.

Alternatif kedua dalam kepemilikan kapal adalah sebagai berikut. Misalnya nelayan telah mempunyai tabungan emas atau sapi senilai Rp250 juta maka untuk menutup kekurangan yang Rp250 juta lagi nelayan bisa meminjam dana kepada pengepul. Pengepul berhak memperoleh 10% dari hasil penjualan ikan sebagai jasa atas pinjaman yang diberikan. Misalnya, dari hasil tangkapan diperoleh 10 ton ikan maka pengepul mendapatkan 1 ton sebagai kompensasi atas pinjaman. Sisanya, 9 ton dibagi dua, separuh untuk pemilik kapal dan separuh lagi untuk pengepul sebagai angsuran pokok pinjaman. Hak pengepul akan terus diperoleh sampai pokok pinjaman Rp250 juta lunas.

Pola pembiayaan nelayan non-formal secara rinci dapat dijelaskan sebagai berikut:

- a. Nelayan kecil pada umumnya hanya bisa membeli kapal bekas untuk pertama kali memiliki kapal atau sharing modal untuk membeli perahu baru.
- b. *Trust*/kepercayaan sebagai prinsip dasar kerja sama antara calon pemilik perahu dan pemodal/pemilik perahu. *Trust* tersebut bisa dibangun karena ada hubungan kekerabatan dan atau saling mengenal atau networking dalam waktu yang relatif lama.

- c. Jurumudi dengan penghasilan yang cukup, memungkinkan untuk memiliki kapal bekas (sudah terpakai sekitar 10 tahun) dari juragan darat yang ingin mengalihkan kepemilikan kapalnya. Modal bisa juga diperoleh dari pedagang, kerabat, atau menjual aset. Anak Buah Kapal (ABK) yang rajin menabung dan pandai mengelola ekonomi rumah tangga juga ada yang berhasil memupuk modal awal sebagai prasyarat untuk membeli kapal bekas.
- d. Pembayaran kapal dilakukan secara angsuran yang jumlah dan jangka waktunya relatif fleksibel, sesuai dengan kemampuan nakhoda/ABK.
- e. Tidak diperlukan agunan berupa sertifikat tanah, BPKB, atau yang lain, tetapi diperlukan jaminan pemasaran hasil ke pemodal/pedagang, atau ada prinsip *reciprocity*/timbang balik.
- f. Ada uang muka atau modal awal yang cukup tabungan dari hasil penangkapan atau sumber lain.

Pola Pembiayaan Nelayan dari Lembaga Keuangan Perbankan

Beberapa syarat yang harus dipenuhi oleh nelayan saat mengajukan pinjaman melalui lembaga keuangan perbankan, sebagai berikut.

- a. Harus ada modal awal untuk membeli kapal minimal 30% dari harga kapal.
- b. Usaha sudah harus berjalan dengan baik untuk suatu periode tertentu, minimal 2 tahun (guna melihat *cash-flow*) dan prospek usaha.
- c. Agunan adalah syarat mutlak untuk pinjaman di atas plafond KUR.
- d. Nelayan harus mempunyai *track record* karakter pribadi yang baik.

- e. Angsuran bulanan merupakan harga mati yang telah ditentukan oleh Bank Indonesia sehingga merupakan prasyarat mutlak yang harus dipenuhi oleh pihak nelayan. Agar bisa mengangsur pinjaman secara bulanan sewaktu panen, nelayan diharapkan dapat menabung dalam jumlah banyak sehingga dapat digunakan untuk membayar angsuran pada waktu paceklik. Alternatif lain, jika penghasilan nelayan tidak teratur maka pihak perbankan bersedia mengucurkan kredit/pembiayaan jika nelayan mempunyai usaha tambahan di luar penangkapan ikan dan penghasilannya bersifat rutin sehingga dapat diandalkan untuk pengembalian pinjaman secara periodik/bulanan. Misalnya, sumber penghasilan utama adalah nelayan tangkap, sedangkan sumber penghasilan tambahan adalah petani kelapa sawit, pengelola hasil hutan, pedagang, dan lain-lain.
- f. Pembiayaan untuk nelayan akan lebih efektif jika tidak menggunakan mekanisme pasar murni, tetapi harus ada intervensi dari pemerintah dalam bentuk bantuan subsidi bunga asuransi dan lain-lain.
- g. Pinjaman kepada nelayan bersifat dua tahap (*two steps loan*):
- Bank → BPR → Nelayan
 - Bank → BMT → Nelayan
 - Bank → Kosipa → Nelayan
 - Bank → Pegadaian → Nelayan
 - Bank Cabang → Bank Unit → Nelayan

MODEL-MODEL PEMBERDAYAAN MASYARAKAT

Keseluruhan bahasan tentang penelitian empiris di atas menunjukkan bahwa market failure dan government failure telah mendorong ditemukannya metode yang tepat untuk memberdayakan sekelom-

pok masyarakat yang terpinggirkan karena tidak tersentuh pasar dan kebijakan pemerintah.

Ada beberapa pola atau model pemberdayaan masyarakat, seperti *Community Based Development* (CBD), Grameen Bank, Zakat Produktif, Baitul Maal wat Tamwil atau Koperasi Jasa Keuangan Syariah, Modal Ventura, Inkubator Bisnis, dan lain-lain. Berikut akan disajikan secara singkat beberapa model pemberdayaan masyarakat tersebut.

Model Grameen Bank

Prinsip-prinsip yang dianut Grameen Bank menurut Suharto (1989), di antaranya sebagai berikut.

- a. Hanya orang yang sangat miskin dan memenuhi kriteria yang telah ditetapkan oleh pihak Bank yang dapat menjadi nasabah dan memperoleh pinjaman.
- b. Pinjaman diberikan tanpa agunan atau penjaminan.
- c. Prosedur pinjaman dibuat sederhana.
- d. Pinjaman diberikan untuk kegiatan produktif.
- e. Pinjaman yang diberikan relatif kecil dengan angsuran setiap pekan selama satu tahun.
- f. Peminjam diorganisasikan dalam kelompok yang terdiri dari 5 orang.
- g. Pinjaman diberikan secara berurutan dengan formula 2-2-1, yaitu dimulai dari 2 orang anggota yang paling membutuhkan, kemudian disusul oleh dua orang anggota lain serta 1 orang untuk yang terakhir.
- h. Dilakukan pendampingan dan pengawasan dalam penggunaan pinjaman.

- i. Peminjam diberi kemungkinan meminjam kembali setelah pinjaman lunas.
- j. Setiap pinjaman dipotong 5% untuk dana tabungan kelompok dan tidak dapat ditarik kembali.
- k. Dana darurat disisihkan sebanyak 25% dari bunga pinjaman yang sudah dibayar dan didepositokan. Ini merupakan dana untuk asuransi terhadap kemacetan pinjaman, kematian, cacat tubuh, dan kecelakaan.
- l. Bunga pinjaman sebesar 16–24% ditarik menjelang akhir masa pinjaman sebagai dua angsuran terakhir.
- m. Sejumlah kelompok di desa yang sama, terdiri dari 6 sampai 8 kelompok, mengadakan rapat kelompok setiap akhir pekan, dinamakan rapat pasar atau center.
- n. Semua transaksi Grameen Bank dengan anggota kelompok dilaksanakan pada waktu rapat pusat. Petugas Grameen Bank menghadiri rapat tersebut untuk menerima angsuran pinjaman, menghimpun Dana Tabungan Kelompok dan Dana Darurat untuk disimpan di bank.

Berdasarkan empat belas prinsip Grameen Bank yang telah terbukti berhasil memberdayakan kaum ibu di pedesaan di Bangladesh dan beberapa negara lain itu, model ini kemungkinan besar sangat cocok untuk memberdayakan masyarakat nelayan di lapisan paling bawah seperti para istri anak buah kapal (ABK) yang bekerja sebagai pedagang, pengolah ikan, dan lain-lain. Berdasarkan pengalaman empiris dari replikasi model Grameen Bank di Blitar dan Malang (Zain, 1998), model ini memang cocok untuk memberdayakan perempuan miskin di pedesaan, tetapi kurang cocok untuk kaum laki-laki dan atau perempuan miskin di perkotaan.

Model ini juga kurang cocok untuk perempuan di pedesaan yang tidak miskin. Agar model ini dapat diaplikasikan dengan sukses untuk kaum ibu dari kalangan masyarakat nelayan miskin maka persyaratan yang mesti dipenuhi adalah bahwa keseluruhan prinsip Grameen Bank tersebut harus diterapkan secara konsisten. Kalau tidak demikian dan ternyata replikasi model kurang sukses atau bahkan gagal maka kesalahan tidak terletak pada model Grameen Bank melainkan karena tidak diterapkan secara utuh dengan berpegang teguh pada keseluruhan prinsip yang ada.

Pola Pembiayaan Syariah untuk Pengadaan Kapal Nelayan

Ada beberapa pola pembiayaan syariah yang kemungkinan bisa diterapkan untuk pemberdayaan nelayan. Kelayakan pola pembiayaan syariah berikut masih bersifat deduktif dan perlu didiskusikan dengan para praktisi perbankan syariah serta lembaga keuangan syariah lain.

Qardhul Hasan (pinjaman kebijakan). Pihak bank memberikan pinjaman kepada nelayan untuk membeli kapal, kemudian pihak nelayan mengangsur utangnya selama jangka waktu tertentu, ditambah imbal jasa seikhlasnya kepada pihak perbankan. Akad ini terbukti bisa diterapkan oleh BMT-NU, meski dalam jumlah pinjaman yang relatif kecil. Skema ini belum pernah diuji coba dalam jumlah yang cukup besar seperti untuk pengadaan kapal yang nilainya bisa mencapai Rp500 juta atau lebih.

Murabahah (jual beli). Pihak bank membeli kapal, kemudian dijual kepada nelayan secara tunai seharga nilai pembelian plus margin keuntungan bagi pihak perbankan. Skim ini jelas tidak mungkin bisa dilaksanakan mengingat nelayan kecil tidak punya uang senilai harga kapal. Namun, sangat mungkin bisa dilaksanakan

untuk pembiayaan nelayan yang telah memenuhi standar minimal tertentu.

Bay Bithaman Ajil. Pihak bank membeli kapal sesuai dengan kriteria yang diinginkan nelayan, kemudian kapal tersebut dijual kepada nelayan tapi dibayar dengan cara mengangsur selama jangka waktu tertentu. Nilai total yang diangsur sebesar harga beli kapal plus margin keuntungan yang disepakati antara nelayan dengan pihak perbankan syariah. Akad semacam ini biasanya masih disertai dengan agunan dan modal awal dari nelayan sebesar 30% dari nilai kapal. Akad ini kemungkinan bisa diterapkan, mengingat bahwa akad semacam ini telah menjadi tradisi nelayan. Agar akad ini lebih operasional maka dibutuhkan fleksibilitas dalam mengangsur harga pokok kapal, yang tidak harus bersifat bulanan melainkan disesuaikan dengan ritme atau pola penerimaan nelayan. Sementara itu, angsuran margin keuntungan bagi bank dapat dibayarkan secara periodik tiap bulan.

Mudharabah. Pihak perbankan membeli kapal dan peralatan tangkap atas nama bank, kemudian diserahkan kepada nelayan, baik individual maupun kelompok, untuk dikelola. Nelayan akan mencari ABK untuk mengoperasikan kapal. Hasil penjualan ikan setelah dipotong biaya operasional dibagi antara nelayan dengan pihak perbankan syariah dengan proporsi sesuai kesepakatan, misalnya 70% : 30% atau 60% : 40% masing-masing untuk pihak perbankan syariah dan nelayan. Kesepakatan seperti itu akan terus berlanjut sampai dengan habis nilai ekonomi kapal. Bila terjadi musibah atas kapal tersebut maka musibah itu menjadi risiko pihak perbankan syariah. Agar akad ini dapat terlaksana maka pihak perbankan harus sangat selektif dalam memilih nelayan yang akan menjadi mitra kerjanya. Selain itu, pihak perbankan juga harus menyediakan tenaga pendamping untuk melakukan monitoring terhadap kegiatan usaha nelayan secara periodik dan terus menerus

selama proyek kerja sama masih berjalan. Akad ini kemungkinan bisa diterapkan, tetapi nelayan tidak akan pernah memiliki kapal sendiri.

Musyarakah. Pihak perbankan dan pihak nelayan sama-sama memberikan kongsi modal untuk membeli kapal dan dikelola secara bersama dengan sistem berbagi hasil dan berbagi risiko sesuai dengan pangsa modal masing-masing, misalnya 70% : 30% untuk perbankan dan nelayan. Akad ini dapat dikatakan sama dengan pembentukan perseroan terbatas. Dengan demikian, bila ada untung atau rugi akan dibagi sebanding dengan modal yang disetor. Akad ini kemungkinan bisa diterapkan karena tidak diperlukan agunan dari pihak nelayan, hanya perlu modal disetor, catatan administrasi keuangan yang rapi dari pihak nelayan. Dalam hal ini, pihak perbankan selaku mitra pemilik saham dapat memberdayakan nelayan melalui pelatihan.

Ijarah. Perbankan Syariah membeli kapal lengkap dengan peralatan tangkap, kemudian disewakan kepada nelayan dengan tarif yang disepakati bersama. Akad ini kemungkinan bisa jalan, tetapi nelayan tidak akan pernah memiliki perahu tersebut karena akan terus menerus menjadi penyewa perahu milik bank.

Musyarakah Mutanaqisah. Perbankan Syariah dan nelayan membeli kapal dengan kongsi modal, misalnya 90% : 10%. Dengan demikian, kapal tersebut menjadi milik perbankan, sedangkan proporsi pemilikan nelayan sangat kecil, yaitu 10%. Selanjutnya, kapal tersebut diserahkan kepada nelayan untuk dikelola bersama dengan pihak perbankan. Keuntungan penjualan ikan setiap kali melaut dibagi kepada kedua pihak sesuai dengan proporsi kontribusi modal masing-masing. Bila nelayan menyetor keuntungan kepada perbankan lebih dari 90% (misalnya 95%) maka kelebihan setoran tersebut dianggap sebagai tambahan kontribusi modal nelayan. Demikian seterusnya setiap ada setoran keuntungan yang melebihi

kewajiban, diperhitungkan sebagai penambahan porsi modal nelayan dalam persekutuan tersebut. Misalnya, porsi modal antara kedua pihak telah berubah menjadi 50% : 50% maka keuntungan yang berhak diterima oleh perbankan juga hanya 50%, bukan 90% lagi. Demikian seterusnya sampai kepemilikan kapal 100% menjadi hak nelayan. Akad ini kemungkinan besar bisa diterapkan karena nelayan hanya memerlukan sedikit modal pada awal kerja sama dan secara bertahap kepemilikannya akan semakin besar dan pada akhirnya kepemilikan kapal 100% menjadi hak nelayan.

PENUTUP

Aksesibilitas nelayan tangkap terhadap kredit pengadaan kapal dari perbankan formal yang relatif kecil merupakan salah satu indikasi bahwa telah terjadi kegagalan pasar (*market failure*) dalam sistem perbankan.

Realitas yang terjadi di lapangan adalah bekerjanya prinsip-prinsip *sosial capital* atau modal sosial sebagai alternatif bagi nelayan dalam pemilikan kapal secara tradisional berbasis bagi hasil. Prinsip-prinsip modal sosial tersebut adalah *trust*, *reciprocity*, dan *networking*. Kegagalan pasar juga menjadi salah satu dasar perlunya pemerintah campur tangan langsung dalam kegiatan usaha nelayan melalui berbagai bentuk seperti bantuan langsung berupa perahu dan atau peralatan tangkap, penyediaan infrastruktur ekonomi dan sosial seperti Tempat Pelelangan Ikan (TPI) serta Koperasi Nelayan. Kegagalan pasar yang menyebabkan kecilnya akses nelayan terhadap permodalan dari perbankan, dimanfaatkan dengan baik oleh Lembaga-Lembaga Keuangan Bukan Bank (LKBB) seperti Pengadaian, Koperasi Simpan Pinjam (Kosipa), dan Baitul Mal wat Tamwil (BMT). Namun, pembiayaan yang diperoleh nelayan dari LKBB pada umumnya baru sebatas untuk pemenuhan modal

kerja. Pembiayaan ini belum menjangkau modal investasi, terutama untuk pengadaan perahu dan peralatan tangkap. Modal investasi nelayan pada umumnya diperoleh dari usaha sendiri dari berbagai sumber, seperti menjual aset, warisan, menabung, dan bekerja keras serta patungan dengan pemodal individual. Akses nelayan terhadap pembiayaan modal investasi dari perbankan mulai terbuka jika usaha nelayan telah memenuhi skala usaha tertentu, misalnya mempunyai perahu 2 atau 3 unit sehingga memenuhi kriteria kelayakan kredit berupa *capital, collateral, capacity, character*, dan *condition* (5C).

Implikasi kebijakan yang dapat ditarik adalah aksesibilitas nelayan terhadap pembiayaan dapat ditingkatkan secara berlapis. Untuk lapisan (strata) terbawah seperti keluarga Anak Buah Kapal (ABK) dapat diberdayakan melalui bank pedesaan model Grameen Bank. Untuk lapisan kedua yang terdiri dari para nakhoda dapat diberdayakan melalui Lembaga Keuangan Bukan Bank (LKBB) seperti Koperasi Nelayan dan Baitul Mal wat Tamwil. Lapisan ketiga yang terdiri dari para nelayan kecil pemilik perahu berukuran kurang dari 15 GT dapat diberdayakan melalui Bank Perkreditan Rakyat, Pegadaian, dan Bank Umum Tingkat Unit. Untuk lapisan keempat yang terdiri dari para pelayan pemilik beberapa perahu berukuran lebih dari 15 GT dapat diberdayakan melalui Bank Umum atau Bank Komersial, baik bank konvensional maupun bank syariah.

Saran yang dapat diberikan adalah mengingat pola bagi hasil telah menjadi tradisi dalam kehidupan nelayan tangkap maka secara deduktif akad ekonomi syariah yang juga berprinsip bagi hasil dapat diterapkan untuk nelayan. Di antara akad-akad bisnis ekonomi syariah yang mempunyai peluang untuk dapat diterapkan pada pembiayaan nelayan tangkap berturut-turut adalah (1) *musyarakah mutanaqisah*; (2) *musyarakah*; (3) *bay bithaman ajil*; (4) *murabahah*;

dan (5) *qardhul hasan*. Sementara, akad mudharabah dan ijarah kurang sesuai karena tidak memungkinkan bagi nelayan untuk memiliki kapal. Namun, kelayakan operasional akad-akad bisnis ekonomi syariah lain masih harus diuji lebih mendalam, baik secara deduktif maupun induktif, terhadap pihak perbankan dan nelayan serta stakeholder lain.

DAFTAR PUSTAKA

- Thoha, Mahmud (Peny.). 2009. *Efektivitas Model Pembiayaan Syariah dalam Mengembangkan Sektor Pertanian*. Jakarta: Pusat Penelitian Ekonomi-LIPI.
- _____. 2005. *Aktivitas Ekonomi Berbasis Bagi Hasil dalam Sektor Primer*. Jakarta: Pusat Penelitian Ekonomi-LIPI.
- _____. 2005. *Aktivitas Ekonomi Berbasis Bagi Hasil: Teori dan Kenyataan Empiris, Profit and Loss Sharing*. Jakarta: Pusat Penelitian Ekonomi-LIPI.
- _____. (Peny.). 2000. *Pemberdayaan usaha Kecil Melalui Grameen Bank*. Jakarta: Pusat Penelitian Ekonomi-LIPI.
- Masyhuri dan Mochammad Nadjib. 2000. *Pemberdayaan Nelayan Tertinggal: Sebuah Uji Model Penanganan Kemiskinan*. Jakarta: Pusat Penelitian Ekonomi-LIPI.
- Nadjib, Mochammad. 2009. "Pembiayaan Syariah dalam Pengembangan Sektor Perikanan". Dalam Mahmud Thoha (Peny.) *Efektivitas Model Pembiayaan Syariah dalam Mengembangkan Sektor Pertanian*. Jakarta: Pusat Penelitian Ekonomi-LIPI.
- Suharto, Pandu. 1989. *Grameen Bank, Sebuah Model Untuk Orang Miskin di Bangladesh*. Jakarta: LPPI.
- Zain, Djumilah. 1998. *Strategi Pengentasan Kemiskinan Melalui Bantuan Modal Bagi Rumah Tangga Miskin di Pedesaan*. Malang: Lembaga Penelitian Universitas Brawijaya.

IMPLIKASI DAN SOLUSI KEBIJAKAN ATAS PEMBIAYAAN NELAYAN

Mochammad Nadjib

PENGANTAR

Artikel yang mengulas latar belakang dan permasalahan pembiayaan nelayan di daerah penelitian Pasongsongan (Sumenep-Madura), telah diungkapkan secara komprehensif dalam rangkaian artikel di buku ini. Tulisan berikut akan berusaha mencari “benang merah” agar mampu “menjahit” rangkaian mozaik artikel ke dalam suatu kesatuan yang utuh. Diharapkan dari rangkaian artikel yang telah terjahit utuh, akan mampu diungkap implikasi dari kebijakan yang telah dilakukan pemerintah selama ini berkaitan dengan kurang terakomodasinya akses nelayan untuk mendapatkan kredit dari lembaga keuangan formal berbiaya murah. Selain itu, disarankan pula solusi alternatif kelembagaan pembiayaan yang cocok dan sesuai dengan karakter budaya ekonomi masyarakat nelayan.

Sebagaimana telah diungkap oleh Mochammad Nadjib di bab awal tulisan bahwa salah satu permasalahan mendasar yang dihadapi oleh subsektor perikanan tangkap adalah nyaris tertutupnya akses permodalan dari lembaga keuangan formal. Untuk menanggulangi kebutuhan akan modal maka nelayan terpaksa mencari alternatif pembiayaan dari lembaga keuangan non-formal berbasis bunga mahal. Untuk memahami permasalahan itu, satu pertanyaan penelitian yang menjadi pijakan awal dari rangkaian tulisan ini adalah mengapa tidak ada regulasi kebijakan untuk memunculkan skim

kredit atau pembiayaan dari lembaga keuangan formal khusus untuk usaha rakyat subsektor perikanan tangkap. Padahal, penangkapan ikan merupakan usaha padat modal dibandingkan dengan usaha sektor pertanian pada umumnya. Dibutuhkan dana relatif besar untuk pengadaan perahu, jaring, mesin perahu, dan biaya operasional.

Tidak adanya regulasi kebijakan perbankan atau lembaga pembiayaan formal lain berbasis bunga murah bagi masyarakat nelayan, menyebabkan subsektor perikanan tangkap semakin terpinggirkan. Rangkaian penelitian yang telah dilakukan oleh Pusat Penelitian Ekonomi LIPI¹ di berbagai komunitas nelayan memunculkan pandangan bahwa nelayan menganggap dirinya diperlakukan sebagai “anak tiri” dibandingkan dengan kelompok masyarakat lain, khususnya petani, yang lebih banyak menerima skim kredit pemerintah. Penyebab utama bank tidak menyalurkan kredit dan pembiayaan kepada komunitas nelayan skala kecil karena sifat usaha tidak pernah stabil, hasilnya tidak pasti, dan penuh spekulasi. Usaha ini tidak bisa memberikan penghasilan yang jelas dan teratur. Selain itu, nelayan tangkap juga tidak mempunyai aset yang dapat dijadikan agunan untuk lembaga perbankan atau lembaga keuangan formal. Pertanyaannya, kalau nelayan dianggap kurang mampu mengembalikan kredit dari lembaga keuangan formal secara teratur, mengapa sampai saat ini lembaga keuangan non-formal tradisional masih bersedia memberi pinjaman dan pembiayaan kepada nelayan? Di satu sisi kegiatan nelayan tangkap dianggap tidak bankable, tetapi di sisi lain kegiatan tersebut ternyata layak dibiayai sektor non-formal berbasis bunga mahal. Dengan demikian, usaha nelayan

¹ Lihat rangkaian penelitian tentang Strategi Pengembangan Desa Nelayan Tertinggal, dari tahun 1998–2001 serta penelitian tentang Pengembangan Potensi Ekonomi Perikanan Tangkap, yang dilakukan oleh tim peneliti Pusat Penelitian Ekonomi-LIPI dari tahun 2007–2008.

tangkap skala kecil sebenarnya layak memperoleh permodalan, tetapi diperlukan model pembiayaan yang sesuai dengan karakteristik usaha mereka dan tidak bersifat eksploitatif.

MENCARI “BENANG MERAH” KEBIJAKAN

Kebijakan Pemerintah

Berbagai kebijakan memang telah banyak dibuat untuk menyejahterakan kelompok masyarakat nelayan. Kebijakan-kebijakan tersebut bahkan telah diadakan sejak pemerintahan Hindia Belanda sekitar pertengahan abad ke-19 sampai sekarang ini.

Meskipun telah banyak dibuat kebijakan yang berusaha memajukan masyarakat nelayan, ketidakpahaman pemerintah terhadap masyarakat nelayan masih saja terjadi. Pemerintah telah menyadari bahwa sejauh ini belum ada sistem pembiayaan yang sesuai untuk subsektor perikanan tangkap. Ketiadaan sistem pembiayaan yang mapan tampaknya bersumber dari kesalahan dalam memahami masyarakat nelayan.

Kesalahan pertama adalah kekurangtepatan dalam mengategorisasikan masyarakat nelayan sehingga pengertian nelayan meliputi pula kelompok-kelompok masyarakat yang sebenarnya bukan nelayan. Dilihat dari budaya ekonomi, meskipun bergerak di sektor perikanan dan berorientasi laut, subsektor budi daya ikan dan rumput laut bukan termasuk dalam kategorisasi nelayan. Mereka lebih tepat dikategorisasikan sebagai “pembudidaya” atau petani.

Kesalahan kedua adalah pemahaman yang menyamakan budaya ekonomi nelayan dengan petani. Budaya ekonomi nelayan berbeda jauh dan sangat kontras dibandingkan dengan petani. Jenis usaha yang berbeda dari kedua komunitas tersebut telah berpengaruh terhadap perilaku ekonomi. Perilaku ekonomi petani dipengaruhi oleh proses produksi pertanian yang didasarkan atas perhitungan yang

rumit dan penuh kehati-hatian serta keteraturan sehingga mereka tidak atau kurang berani berspekulasi. Etika petani dalam menghadapi masalah dikenal dengan etika yang mengutamakan selamat atau etika subsistensi (Scott, 1976). Sebaliknya, perilaku ekonomi nelayan dipengaruhi oleh ketidakpastian hasil, ketidakteraturan, dan risiko yang besar dalam penangkapan ikan sehingga perilaku ekonominya penuh spekulasi dan ketidakteraturan. Etika nelayan dalam menghadapi masalah dikenal dengan etika pemerataan risiko (Masyhuri, 2006).

Jika kebijakan pembangunan untuk masyarakat nelayan disamakan dengan petani maka program-program pengembangan usaha untuk masyarakat nelayan kurang optimal. Kegagalan skim kredit perbankan kepada usaha perikanan tangkap skala kecil yang terjadi selama ini tampaknya berpangkal pada penerapan model skim yang dikembangkan untuk petani. Padahal, karakteristik perilaku ekonomi nelayan berbeda jauh dan kontras dengan petani. Dari segi dana, jumlah dana yang dikucurkan terlalu sedikit. Mungkin jumlah tersebut relatif cukup untuk usaha pertanian, tetapi terlalu sedikit untuk usaha penangkapan ikan yang padat modal. Selain itu, nelayan dituntut untuk memenuhi persyaratan sebagaimana yang diterapkan kepada petani, yaitu harus memiliki agunan, mengangsur pengembalian kredit secara teratur, dan sebagainya. Padahal, pola budaya ekonomi nelayan adalah penuh risiko dan ketidakpastian (*risk and uncertainty*). Oleh karena itu, seharusnya persyaratan kredit untuk nelayan mengikuti pola budaya mereka yang “tidak pernah pasti” dan “tidak pernah teratur”. Aset nelayan seperti perahu, peralatan tangkap, dan kadang-kadang rumah jarang yang bersertifikat sehingga tidak bisa dijadikan sebagai agunan.

Berhasil tidaknya pengembangan sistem pembiayaan formal untuk nelayan antara lain ditentukan oleh berhasil tidaknya menghilangkan kesalahpahaman antara masyarakat nelayan dengan

petani. Kesalahan semacam ini lebih sering mengakibatkan program pembiayaan yang dilakukan pemerintah gagal. Zarida dan Hidayatina, dalam bab 2 dan 3, mengungkapkan kasus yang pernah terjadi di Sumenep pada 2003–2006. Dalam kasus tersebut, pemerintah melalui Dinas Kelautan dan Perikanan setempat bekerja sama dengan bank terpilih mengembangkan program penguatan modal kepada masyarakat nelayan. Ditetapkan bunga sebesar 6% setahun dan nelayan diwajibkan mengangsur utang mereka setiap bulan secara teratur. Namun, hampir semua kredit yang disalurkan macet. Ketika petugas mencari nelayan peminjam, mereka tidak dapat diketemukan karena sedang andun, mencari ikan di tempat lain dan menetap di daerah tersebut sampai beberapa bulan. Kegagalan-kegagalan ini menyebabkan pemerintah, terutama perbankan, enggan menyalurkan kredit kepada nelayan penangkap ikan. Akibatnya, paket kredit usaha rakyat (KUR) hanya disalurkan semata-mata untuk “nelayan” budi daya, khususnya budi daya rumput laut. Alasannya, usaha nelayan budi daya rumput laut bersifat menetap dan memiliki pendapatan teratur sehingga lebih mudah dikontrol dan dapat mengembalikan angsuran kredit secara teratur.

Kebijakan Lembaga Keuangan Formal

Dari perspektif lembaga pembiayaan formal dan perbankan konvensional, nyaris tidak ada yang membiayai subsektor perikanan tangkap. Padahal, filosofi perbankan adalah tidak diskriminatif dalam pemberian kredit. Permasalahannya adalah sifat usaha perikanan tangkap tidak pernah stabil, hasil tidak pasti, dan penuh spekulasi sehingga penghasilan tidak jelas dan teratur. Ketidakteraturan dan spekulasi yang tinggi menyebabkan aturan perbankan tidak memungkinkan untuk membiayai subsektor perikanan tangkap.

Firmansyah, dalam bab 4 telah mengupas secara mendalam berbagai perspektif lembaga pembiayaan formal dan perbankan konvensional. Hampir semua tidak berhubungan atau sedikit berhubungan secara langsung dengan masyarakat nelayan. Hasil kajian Direktorat Kredit, BPR, dan UMKM Bank Indonesia tentang Pola Pembiayaan Usaha Penangkapan Ikan Pelagis dengan Alat Tangkap Gillnet (2008) yang dilakukan di daerah Binuangeun, Kecamatan Wanasalam, Lebak Selatan, Banten, telah mengidentifikasi beberapa hal yang menyebabkan lembaga keuangan formal tidak tertarik untuk memberikan pembiayaan kepada subsektor perikanan tangkap. Pertama, belum adanya skim kredit khusus untuk nelayan sehingga kredit untuk perikanan tangkap sulit disalurkan. Kesulitan dalam penyaluran kredit karena sektor perikanan tangkap mempunyai volatilitas yang tinggi sehingga dianggap penuh risiko, di lain pihak bank belum mempunyai metode khusus untuk menilai risiko kredit subsektor perikanan tangkap. Kondisi ini membuat pihak perbankan khawatir dan harus ekstra hati-hati dalam menyalurkan kredit kepada nelayan. Kedua, agunan yang ditetapkan bank, sistem dan metodenya masih mengikuti pola kredit umum. Agunan yang diminta bank biasanya berbentuk surat tanah atau buku kepemilikan kendaraan bermotor (BPKB), sementara perahu beserta alat tangkap yang merupakan aset terbesar nelayan tidak bisa diterima sebagai agunan. Pola ini jelas sangat diskriminatif dan memberatkan nelayan karena aset terbesar nelayan yang berupa perahu beserta alat tangkap tidak bisa menjadi agunan. Dibandingkan dengan BPKB, boleh jadi nilai ekonomi yang dimiliki nelayan dari perahu beserta peralatan tangkap lebih tinggi, tetapi alat-alat tersebut tidak memiliki standarisasi yang telah diatur secara baku. Selain itu, kebanyakan nelayan tradisional tinggal dan bermukim di tempat yang berdekatan dengan tambatan perahu, untuk mengantisipasi perubahan cuaca mendadak yang dapat merusak aset mereka. Dengan

demikian, areal tempat tinggal mereka adalah bibir pantai yang dianggap ilegal sehingga tidak memungkinkan untuk disertifikatkan.

Saat ini sedang ada program terobosan dari pemerintah untuk menanggulangi hambatan pembiayaan nelayan berupa Program Sertifikasi Hak atas Tanah nelayan. Program ini dirancang oleh Kementerian Kelautan dan Perikanan bekerja sama dengan Badan Pertanahan Nasional (BPN). Pelaksana program ini, perlu mendapat prioritas. Mengenai asuransi kapal nelayan, kini tujuh perusahaan asuransi swasta membentuk konsorsium asuransi penjamin kapal nelayan supaya bisa dijadikan agunan kredit, meskipun untuk sementara penjaminan hanya diberikan terhadap kapal ikan kayu yang berbobot mati di atas 20 GT. Langkah itu merupakan salah satu solusi untuk memecahkan kebuntuan akses permodalan nelayan ke perbankan.

Uraian di atas menunjukkan bahwa masalah ketidakpastian dan tingginya risiko usaha subsektor perikanan tangkap menyebabkan masyarakat nelayan “jauh” dari fasilitas perbankan. Tampak ada perbedaan tata nilai antara subsektor formal perbankan konvensional dengan subsektor perikanan tangkap. Di satu sisi perbankan konvensional membutuhkan kepastian hasil yang memungkinkan terpenuhinya kepastian angsuran sejumlah kredit dengan bunga tetap (*fixed interest*), di sisi lain pola usaha nelayan sebagai pemburu ikan menyebabkan pendapatan cenderung tidak pernah pasti (*uncertainty*). Kadang-kadang hasilnya banyak, tetapi kadang-kadang tidak ada hasil sama sekali. Budaya ekonomi nelayan seperti ini sangat bertolak belakang dengan budaya ekonomi perbankan konvensional.

Kebijakan Penyedia Modal Informal

Dari perspektif penyedia modal informal, usaha penangkapan ikan yang padat modal dengan pola pendapatan nelayan yang tidak teratur telah “dimanfaatkan” oleh penyedia modal informal untuk meraih keuntungan semaksimal mungkin. Berbagai kesempatan yang dimiliki penyedia modal nonformal untuk nelayan dengan pendapatan yang tidak pasti telah dikupas secara komprehensif oleh Masyhuri dalam bab 5.

Pertama, naik turunnya jumlah hasil tangkapan memberi kesempatan khusus kepada para penyedia modal untuk “bermain” dalam penetapan harga ikan. Apabila hasil tangkapan ikan melimpah, mereka akan mematok harga serendah-rendahnya. Nelayan terpaksa harus menjual ikan hasil tangkapan dengan harga murah, mengingat ikan merupakan produk yang mudah busuk. Apabila secara umum hasil tangkapan ikan sedikit, harga ikan dengan sendirinya akan mengalami kenaikan. Meskipun demikian, para penyedia modal tetap dapat mengendalikan harga ikan pada tataran yang masih memberi keuntungan besar bagi mereka, mengingat mereka telah mengikat nelayan dengan utang, baik utang untuk perbekalan menangkap ikan, untuk menutupi kebutuhan sehari-hari pada saat sedang gagal dalam penangkapan, maupun utang untuk perbaikan perahu atau alat tangkap.

Kedua, perilaku nelayan yang konsumtif menciptakan kondisi khusus yang memungkinkan para penyedia modal mengoptimalkan usaha mereka. Pola pendapatan nelayan yang tidak teratur memungkinkan nelayan pada suatu saat memiliki cukup banyak uang, tetapi pada saat yang lain tidak sama sekali. Budaya ekonomi sebagai pencari ikan memungkinkan nelayan mempunyai banyak uang pada suatu saat sehingga perilaku ekonominya sangat konsumtif. Perilaku ini dilandasi oleh pengelolaan sumber daya ikan yang tidak terbatas

sehingga sewaktu-waktu dapat dieksploitasi semaksimal mungkin. Meskipun demikian, sewaktu sedang tidak mendapatkan hasil, utang merupakan fenomena yang dianggap wajar. Karena, sekali berhasil menangkap ikan, seluruh utang dapat dilunasi. Dengan demikian, fenomena sosial hubungan antara nelayan dengan penyedia modal bersifat patron klien yang terjalin atas dasar utang piutang untuk memenuhi kebutuhan di saat kritis. Dalam tata hubungan semacam ini, peran penyedia modal informal yang biasanya terdiri dari pengepul, tengkulak, dan pedagang ikan memiliki peranan yang sangat penting karena mereka merupakan bagian dari dinamika sosial budaya masyarakat itu sendiri. Sebaliknya, lembaga ekonomi formal yang ada sering kali merupakan bagian eksternal yang tidak mengakar pada kultur masyarakat lokal karena keberadaannya sering kali diintrodusir oleh kekuatan dari luar, dan aktivitas serta pengelolaannya rata-rata berbeda dengan tradisi dan budaya yang telah berlaku dalam komunitas nelayan. Sekiranya kelembagaan formal dapat memahami kultur masyarakat lokal dengan pola kerja dan pengelolaan yang sejalan dengan budaya ekonomi masyarakat nelayan, ada kemungkinan keberadaannya diterima sebagai bagian dari komunitas.

Rata-rata penyedia modal informal pada komunitas nelayan adalah penduduk setempat atau penduduk sekitar yang hampir setiap hari melakukan interaksi dengan nelayan. Interaksi yang intensif menjadikan mereka mampu membangun hubungan personal yang bersifat kekeluargaan dengan para nelayan. Mereka tahu cukup detail tentang keadaan usaha penangkapan ikan, tradisi, dan kebiasaan kehidupan sehari-hari. Untuk menanam jasa baik, dalam batas-batas tertentu, mereka setiap saat membantu nelayan yang mengalami kesulitan. Hubungan personal yang bersifat kekeluargaan seperti ini dimanfaatkan para penyedia modal non-formal untuk mendukung usahanya. Umumnya, bisnis yang mereka usahakan

sangat fleksibel, sepenuhnya menyesuaikan diri pada kondisi usaha, perekonomian, dan kendala yang dihadapi nelayan. Dalam bisnis seperti ini, nelayan dapat memperoleh modal pembiayaan secara mudah dan cepat serta tanpa agunan. Adapun angsuran untuk mengembalikan pinjaman disesuaikan dengan hasil pendapatan nelayan yang tidak teratur.

Para penyedia modal informal ini benar-benar dapat memperoleh keuntungan besar dari usaha yang mereka lakukan. Sementara itu, nelayan juga tahu dengan pasti bahwa nilai keuntungan yang diperoleh dari kerja samanya dengan para penyedia modal informal tersebut lebih kecil dibanding yang dinikmati penyedia modal. Dengan demikian, secara ekonomi hubungan patron-klien cenderung yang bersifat eksploitatif. Akan tetapi, di kalangan masyarakat nelayan, eksploitasi yang terjadi cenderung lebih baik karena mereka tidak memiliki alternatif lain dalam menghadapi permasalahan ekonomi. Dalam pandangan nelayan, mereka tidak dapat diklasifikasikan sebagai rentenir atau lintah darat karena keberadaannya sangat dibutuhkan pada saat diperlukan.

PROSPEK LEMBAGA KEUANGAN YANG STRATEGIS DALAM PEMBIAYAAN NELAYAN

Dari hasil penelitian lapangan di daerah penelitian Pasongsongan, Sumenep, Madura, ditemukan fakta bahwa bank dan lembaga pembiayaan formal tidak tertarik untuk memberi pembiayaan kepada masyarakat nelayan. Meskipun telah berdiri institusi perbankan di daerah penelitian, kebutuhan pembiayaan nelayan rata-rata dipenuhi oleh subsektor informal tradisional, di antaranya para pedagang, pengepul, dan pelepas uang yang menetapkan bunga relatif tinggi.

Thoha, dalam bab 6, telah mengupas sejumlah lembaga keuangan formal berbasis bagi hasil (syariah) di Sumenep yang bertindak sebagai mitra bisnis masyarakat nelayan. Wilayah kerja lembaga bisnis syariah ini terbatas pada komunitas nelayan tertentu sehingga hubungan antara pengelola dengan masyarakat sangat intens. Mereka mampu membangun hubungan emosional dengan para nelayan melalui kunjungan silaturahmi dan pengajian ekonomi syariah secara periodik. Ikatan emosional juga dibangun melalui pendekatan personal dan pendampingan usaha. Setiap bulan juga dilakukan pertemuan rutin guna membangun *networking* antar-anggota nasabah lembaga keuangan syariah. Syarat mendapatkan pinjaman atas pembiayaan juga sederhana, cukup menjadi anggota dan mematuhi kewajiban sebagai anggota serta memiliki identitas domisili berupa Kartu Tanda Penduduk (KTP). Setelah dilakukan survei lokasi, sekitar satu hingga dua pekan, dana dapat dicairkan dengan syarat suami dan istri harus datang ke kantor pengelola untuk tanda tangan kontrak. Untuk meminimalkan risiko, lembaga pembiayaan ini tetap mengutamakan kriteria yang menjadi pertimbangan bank dalam melakukan analisis kredit/pembiayaan kepada nasabah. Kriteria anggota nasabah yang paling diutamakan adalah *character* (watak), *capacity* (kemampuan), dan *condition* (kondisi lingkungan ekonomi), sedangkan dua kriteria yang berupa *capital* (permodalan) dan *collateral* (jaminan) hanya dijadikan sebagai penunjang.

Dalam skema pembiayaan berbagi hasil antara lembaga pembiayaan formal dengan nelayan, pembiayaan dapat diberikan kepada perorangan atau kelompok nelayan. Penyaluran dana dilakukan dengan akad syariah seperti *murabahah* (jual beli barang), *mudharabah* (bagi hasil), *musyarakah* (perserikatan modal), *qardhul hasan* (pinjaman kebajikan) serta *rahn* (gadai emas). Untuk pembiayaan kepada kelompok nelayan, akad ditetapkan secara

mudharabah. Bila akad *mudharabah* tidak memungkinkan karena pencatatan kelompok kacau maka dapat dilakukan dengan akad *murabahah*, yaitu akad jual beli. Akan tetapi, jika kondisi nelayan sedang paceklik maka dapat dilakukan akad *qordhul hasan*, yaitu pembiayaan kebajikan yang tidak mengharapkan jasa dan hanya Pinjaman Pokok yang wajib dikembalikan. Pembiayaan dengan skema *qordhul hasan* dapat diberikan bila nelayan mengalami kegagalan atau tidak mendapatkan hasil (*laib*). Dalam kondisi ini, nelayan tidak perlu memberikan jasa. Namun, bila sedang mendapatkan hasil banyak (*along*) maka nelayan diharapkan memberi jasa keuntungan lebih. Dengan demikian, akan terbangun mekanisme subsidi silang.

IMPLIKASI KEBIJAKAN PEMBIAYAAN NELAYAN

Berdasarkan temuan lapangan dari hasil penelitian di Pasongsongan, dapat ditarik suatu “benang merah” yang menjadi implikasi kebijakan dalam pembiayaan nelayan.

Selama ini nelayan sangat memerlukan lembaga pembiayaan sebagai penopang dalam mendapatkan modal usaha. Akan tetapi, sistem perbankan yang ada masih terlalu “kaku” dalam menerapkan skema kredit yang hanya cocok dan sesuai untuk nasabah bukan nelayan. Nelayan dituntut persyaratan kredit sebagaimana persyaratan yang diberlakukan kepada bukan nelayan. Di antara persyaratan yang cukup memberatkan nelayan adalah penentuan agunan dan pengembalian kredit masih mengikuti metode dan sistem kredit umum. Padahal, budaya ekonomi nelayan bersumber dari banyaknya risiko dan ketidakpastian penghasilan. Oleh karena itu, persyaratan kredit seharusnya mengikuti pola budaya ekonomi mereka.

Untuk mengintroduksi model kebijakan pembiayaan kepada masyarakat nelayan, ada beberapa hal yang dapat diterapkan, sebagai berikut.

1. Diperlukan sistem perbankan yang aktivitasnya sesuai dengan karakter dan budaya masyarakat nelayan. Sistem perbankan konvensional tampaknya kurang sesuai dengan karakter usaha tradisional perikanan tangkap karena pola pendapatan nelayan serba tidak teratur, sangat bertolak belakang dengan sistem perbankan konvensional yang menerapkan basis bunga tetap (*fixed interest*). Selain itu, tradisi pemerataan risiko yang telah mengakar kuat dalam kehidupan nelayan melalui sistem bagi hasil, sangat bertolak belakang dengan sistem bunga tetap yang tidak memperhitungkan faktor kegagalan usaha.
2. Sistem perbankan berbasis bagi hasil memiliki ciri khas yang relatif sesuai dengan tradisi dan budaya ekonomi nelayan. Prinsip perbankan berbasis bagi hasil menerapkan skema berbagi risiko dengan skema angsuran pengembalian yang fleksibel sesuai dengan kesepakatan awal. Prinsip ini sesuai dengan tradisi pemerataan risiko yang telah mengakar kuat dalam kehidupan nelayan pada umumnya. Selain itu, dalam perbankan berbasis bagi hasil dihitung saat transaksi berakhir. Hal ini sesuai dengan tradisi nelayan yang menerapkan pembagian sesudah diketahui keuntungan atau kerugian secara riil.

PENUTUP: SOLUSI ALTERNATIF PEMBIAYAAN NELAYAN

Beberapa solusi alternatif dapat diterapkan sebagai landasan kebijakan pemerintah untuk mengakomodasi akses nelayan dalam mendapatkan kredit yang berasal dari lembaga keuangan formal berbiaya murah.

- a. Lembaga pembiayaan berbasis bagi hasil (syariah) relatif cocok dan sesuai dengan karakter serta budaya ekonomi nelayan tangkap. Untuk meningkatkan ekonomi nelayan tangkap melalui peran lembaga pembiayaan syariah, terdapat berbagai jenis produk pembiayaan syariah yang berpeluang besar dapat diimplementasikan sebagai model pembiayaan nelayan tangkap. Banyaknya alternatif pembiayaan syariah ini cukup memberi keleluasaan bagi pelaku usaha perikanan tangkap untuk memilih skema pembiayaan yang sesuai dengan kegiatan dan skala ekonomi usaha. Di antara skema pembiayaan yang dapat diterapkan untuk pembiayaan nelayan tangkap adalah *mudharabah*, *musyarakah*, *murabahah*, *musyarakah mutanaqisah*, *bai bithman ajil*, *ijarah*, *rahn* (gadai), dan *qordhul hasan*.²
- b. Mengadopsi pola-pola pembiayaan informal yang telah mengakar pada komunitas nelayan serta belajar dari kesuksesan lembaga keuangan formal perdesaan dalam menyalurkan dana kepada nelayan, ditentukan beberapa persyaratan yang harus terpenuhi:
 - i. Sifat lembaga pembiayaan berbasis bagi hasil harus memiliki lingkup usaha terbatas. Wilayah kerja lembaga bisnis berbasis bagi hasil ini terbatas pada suatu komunitas nelayan tertentu. Pengelola lembaga pembiayaan diusahakan adalah masyarakat lokal sehingga hubungan antara pengelola dengan masyarakat sangat intens. Mereka harus mampu membangun hubungan emosional dengan para nelayan melalui kunjungan silaturahmi dan secara berkala menyampaikan makna ekonomi bagi hasil. Ikatan emosional juga harus dibangun melalui pendekatan secara personal dan melakukan pendampingan usaha. Dengan

² Untuk lebih memahami skema pembiayaan syariah dapat dilihat tulisan Mahmud Thoha pada bab 6 buku ini.

demikian, agak sulit perbankan nasional melaksanakan model pembiayaan ini, kecuali yang memiliki unit di perdesaan.

- ii. Lembaga pembiayaan harus memahami filosofi bahwa dasar memberikan pinjaman bukanlah nilai ekonomi agunan yang diserahkan, tetapi yang harus dipahami adalah prospek usaha calon nasabah. Mungkin saja nilai agunan relatif besar, tetapi kalau prospek usaha tidak meyakinkan maka jumlah pembiayaan yang diberikan harus sedikit atau bahkan ditolak. Demikian pula sebaliknya, jika prospek usaha sangat baik, meskipun agunan kecil maka dapat diberikan pinjaman lebih banyak daripada seharusnya.
 - iii. Nelayan adalah masyarakat yang tidak terbiasa dengan urusan administratif sehingga perlu dilakukan penyederhanaan urusan administrasi. Kalau belum ada tanda (*signal*) dana pembiayaan disetujui, tidak perlu dituntut administrasi yang sulit. Setelah pembiayaan disetujui, baru diminta menyelesaikan masalah administrasi.
 - iv. Untuk meminimalkan risiko, lembaga pembiayaan harus tetap mengutamakan kriteria yang menjadi pertimbangan bank dalam melakukan analisis kredit/pembiayaan kepada nasabah. Meskipun demikian, yang utama harus diperhatikan adalah *character* (watak), *capacity* (kemampuan), dan *condition* (kondisi perekonomian pada umumnya). Adapun *capital* (permodalan) dan *collateral* (jaminan) cukup dijadikan sebagai penunjang.
- c. Untuk pemberian pembiayaan nelayan dengan skala menengah besar dapat dilakukan oleh Bank Syariah Mandiri (BSM). Bank ini merupakan satu-satunya bank berbasis bagi hasil yang menjadi pelaksana Kredit Usaha Rakyat (KUR). Pembiayaan untuk usaha perikanan tangkap yang karakteristik usahanya memiliki

- pola bagi hasil, akan sangat tepat bila BSM dijadikan sebagai lokomotif yang menghela peningkatan pembiayaan syariah dalam bentuk bagi hasil. Sedangkan penyaluran pembiayaan untuk usaha perikanan tangkap skala mikro dan kecil, dapat dilakukan melalui Lembaga Keuangan Mikro Syariah (LKMS) seperti Baitul Maal wat Tamwil (BMT), Koperasi Syariah, atau Pegadaian Syariah dengan katagori sehat yang berlokasi di sekitar desa sasaran. Untuk memperkuat posisi BSM dan LKMS, perlu ada semacam linkage program antara kedua lembaga tersebut. Artinya, BSM dapat membantu penguatan modal dan mengembangkan potensi LKMS sebagai refleksi prinsip *at-ta'awwun* (saling tolong-menolong) antara BSM dengan LKMS.
- d. Jika pembiayaan akan diberikan kepada kelompok maka keberadaan dan peran kelompok harus ada terlebih dulu. Kelompok tidak boleh dibentuk secara instan untuk keperluan mendapatkan dana pembiayaan. Kelompok harus sudah terbentuk terlebih dahulu berdasarkan kebutuhan nelayan dan mempunyai visi anggota yang sama. Kelompok inilah yang paling mengetahui dan memahami kebutuhan anggotanya. Ketua kelompok telah benar-benar dipahami karakter, kejujuran, dan kebijaksanaannya oleh anggota. Peran ketua kelompok yang adil dan bijaksana sangat penting untuk mengalokasikan pinjaman yang diberikan kepada anggota kelompok. Pinjaman tidak harus dialokasikan sama rata kepada anggota, tetapi harus adil. Anggota yang membutuhkan biaya untuk menambah alat tangkap, diberi seharga alat tangkap. Demikian pula yang hanya membutuhkan untuk perbekalan, diberikan seharga perbekalan melaut. Selain itu, fungsi ketua kelompok adalah melakukan pembukuan dan menerima angsuran dari nelayan untuk disetorkan kepada pemberi pinjaman. Meskipun demikian, ada

kelemahan pembiayaan yang diberikan kepada kelompok:

- i. Pihak bank tidak dapat mengenali karakteristik usaha dan karakter masing-masing nelayan anggota kelompok dengan baik;
- ii. Sering kali nelayan anggota kelompok masih tetap membina hubungan dengan pihak-pihak lain, terutama dengan para pemberi dana pinjaman informal yang secara tradisi sudah terbentuk dan melembaga dalam komunitas nelayan. Akibatnya, hasil produksi nelayan lebih diprioritaskan untuk memenuhi kewajiban kepada mereka dibandingkan untuk pembayaran angsuran bank.

DAFTAR PUSTAKA

- Direktorat Kredit, BPR dan UMKM Bank Indonesia. 2008. *Pola Pembiayaan Usaha Penangkapan Ikan Pelagis dengan Alat Tangkap Gillnet*. Jakarta: Bank Indonesia.
- Masyhuri (Ed.). 1999. *Pemberdayaan Nelayan Tertinggal dalam Menghadapi Krisis Ekonomi: Telaahan terhadap Sebuah Pendekatan*. Jakarta: Puslitbang Ekonomi dan Pembangunan-LIPI.
- _____. 2006. "Dimensi Sosial dan Pengembangan Ekonomi Nelayan". A.B. Lopian et al. *Sejarah dan Dialog Perubahan*. Jakarta: LIPI Press.
- Nadjib, Mochammad. 1998. "Organisasi Produksi dalam Kelembagaan Ekonomi Masyarakat Nelayan". Dalam Masyhuri (Peny.). *Strategi Pengembangan Desa Nelayan Tertinggal: Organisasi Ekonomi Masyarakat Nelayan*. Jakarta: Puslitbang Ekonomi dan Pembangunan-LIPI.
- Scott, J.C. 1976. *The Moral Economy of the Peasant: Rebellion and Subsistence in Southeast Asia*. New Haven: Yale University.

BIOGRAFI PENULIS

Mochammad Nadjib, antropolog senior yang telah banyak meneliti dan menulis artikel nelayan. Penulis juga aktif menjadi pembicara di berbagai seminar nasional dan telah menulis karya ilmiah tentang nelayan di berbagai jurnal nasional.

Masyhuri, peneliti utama bidang sejarah ekonomi nelayan, alumnus *Vrij Universiteit* Belanda. Disertasinya telah diterbitkan dalam bahasa Indonesia, *Menyisir Pantai Utara: Usaha dan Perekonomian Nelayan di Jawa dan Madura*. Berbagai karya ilmiah tentang nelayan telah diterbitkan, dan juga dimuat di berbagai jurnal ilmiah dalam dan luar negeri. Bersama Mochammad Nadjib, penulis telah menerapkan hasil penelitian tentang penanganan kemiskinan nelayan dalam program Ilmu Pengetahuan dan Teknologi Daerah (IPTEKDA) di Tuban dan Lamongan.

Mahmud Thoha, peneliti utama bidang ekonomi pembangunan. Alumnus *Department of Economics and Social Studies*, University of Manchester ini telah menghasilkan puluhan karya tulis ilmiah yang dimuat di sejumlah jurnal ilmiah. Kompetensi utamanya dalam bidang Ekonomi Kerakyatan dan Ekonomi Syariah.

Firmansyah, peneliti senior bidang ekonomi pembangunan yang telah banyak melakukan penelitian tentang Ekonomi Kerakyatan dan Syariah. Berbagai tulisan ilmiah telah dimuat di berbagai jurnal nasional.

Zarida, peneliti senior dan kandidat doktor bidang sosiologi dari Universitas Gadjah Mada. Penulis banyak meneliti dan menulis tentang kemiskinan serta pemberdayaan wanita.

Achsanah Hidayatina, peneliti junior bidang pembangunan daerah. Fokus penelitiannya adalah di bidang kemiskinan dan ekonomi perikanan.

OPTIMALISASI PEMANFAATAN
SUMBER DAYA EKONOMI KELAUTAN:

SISTEM PEMBIAYAAN NELAYAN

adalah buku yang ditulis untuk memberi pemahaman kepada praktisi dan pengambil kebijakan bagaimana model pembiayaan yang sesuai dan cocok dengan karakter serta budaya nelayan. Sampai saat ini pemodal non-formal sangat berperan penting dalam menggerakkan usaha dan ekonomi nelayan. Sebaliknya, bank kurang berperan dalam memberikan kredit dan pembiayaan.

Bunga rampai ini ditulis oleh tim peneliti Pusat Penelitian Ekonomi LIPI yang banyak mendalami aspek sosial ekonomi dan budaya nelayan.

LIPI Press

