

© 2005 Ibnu Purna
Makalah Pribadi Falsafah Sains (PPS 702)
Sekolah Pasca Sarjana / S3
Program TKL-Khusus
Institut Pertanian Bogor
Februari 2005

Posted: 11 February 2005

Dosen:
Prof Dr Ir Rudy C Tarumingkeng

STRATEGI DAN MODEL PEMBIAYAAN MIKRO BAGI NELAYAN KECIL¹

Oleh:

Ibnu Purna

C561040134/TKL

ibnupurna@yahoo.com

I. PENDAHULUAN

Secara geografis, Indonesia merupakan negara kepulauan terbesar di dunia dengan wilayah lautan yang melebihi wilayah daratan. Luas perairan laut mencapai sekitar 5,8 juta Km² atau 75 % dari total wilayah Indonesia yang terdiri dari 0,3 juta Km² perairan laut teritorial; 2,8 juta Km² perairan laut nusantara; dan 2,7 juta Km² laut zona ekonomi eksklusif Indonesia. Sedangkan luas wilayah daratan hanya 1,9 juta Km² atau 25 % dari total wilayah Indonesia. Sementara itu, didalam wilayah daratan tersebut terdapat perairan umum (sungai, rawa dan waduk) seluas 54 juta hektar atau 0,54 juta Km² yaitu 27 % dari total wilayah daratan (Dahuri, 2004)

Sedangkan secara ekonomi, potensi sektor kelautan belum termanfaatkan secara optimal, salah satunya adalah potensi perikanan tangkap yang mencapai 6,4 juta ton per tahun, baru termanfaatkan 3,9 juta ton per tahun atau sekitar 59 % dari total potensi. Bandingkan dengan negara RRC, yang hanya dengan luas laut 0,503 juta km², mereka mampu memproduksi ikan

¹ Makalah ini dipersiapkan untuk mata kuliah 'Pengantar ke Falsafah Sains' oleh Prof. R. Rudy C. Tarumingkeng. Diserahkan tanggal 10 Februari 2005.

sebanyak 24,433 juta ton per tahun atau sekitar 593,33 % dibandingkan Indonesia. Sedangkan Jepang, dengan luas sekitar 0,451 juta km² mampu memproduksi ikan sebanyak 6,76 juta ton per tahun (Kamaluddin, 2002: 85). Bahkan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono menyatakan rasa anehnya jika sektor kelautan dan perikanan hanya menyumbang 2,21 persen dari PDB (produk domestik bruto) di sektor tersebut (Kompas, 1 februari 2005). Dengan demikian, sektor perikanan dan kelautan sebenarnya masih bisa ditingkatkan lagi potensinya dan dikembangkan secara maksimal nilai tambahnya, sehingga diharapkan dapat berperan sebagai penggerak utama pembangunan

Namun permasalahannya, pengelolaan sektor kelautan dan perikanan sering dijalankan atas dasar pertimbangan material/ ekonomi dengan dimensi waktu yang pendek, untuk memenuhi target pendapatan. Sedangkan aspek-aspek sosial kultural masyarakat dan lingkungan cenderung terabaikan. Kasus penurunan daya dukung sektor kehutanan dan lingkaran kemiskinan yang terjadi pada masyarakat yang berdiam di sekitar hutan-hutan yang dieksploitasi tersebut, kiranya dapat dijadikan referensi mengenai buruknya pengelolaan yang hanya didasarkan atas aspek materiil semata. Akibatnya eksploitasi besar-besaran disektor kelautan dan perikanan yang dibarengi dengan penurunan kualitas lingkungan tidak terelakkan. Sebagaimana diindikasikan dalam hasil penelitian UNDP (2004) sebagai berikut:

The usage of trawler has been identified by the fishermen in East Java as the major causes of reduction in fish catches. The trawler, which can seize every object in the water including tiny fish eggs, is very likely to destroy coral reefs that are important as feeding ground for the fishes. Furthermore, operation of illegal catching by foreign ships which mainly operate trawls and fine-nets also becomes a threat to the resources

Sementara itu, para nelayan selaku garda terdepan pemanfaatan potensi perikanan, yang didominasi oleh 94 % nelayan tradisional, selalu menjadi "pihak yang kalah" karena dihadapkan pada ketidakadilan sistem yang cenderung memihak pada yang "pihak yang kuat".

Para nelayan kecil dihadapkan pada banyak masalah agar mereka dapat 'survive' untuk memenuhi kebutuhan hidup sehari-hari. Mulai dari rendahnya harga jual hasil ikan tangkapan, lemahnya posisi tawar dengan para pemilik modal, rendahnya kualitas SDM, rendahnya penguasaan dan teknologi dan maraknya praktek *illegal fishing* adalah gambaran ketidakadilan sistem perikanan dan kelautan. Namun dibalik banyaknya permasalahan yang dihadapi masyarakat nelayan kecil diatas, ada persoalan yang lebih mendasar yaitu ketergantungan para nelayan pada sistem sosial yang telah menjerat mereka pada lingkaran setan kemiskinan (Kusumastanto, 2002). Mereka secara sadar sangat membutuhkan dan menikmati peran tengkulak atau rentenir, sebagai suatu sistem social, yang pada dasarnya menjerat mereka sendiri untuk tetap terperangkap dalam kondisi kemiskinan berkelanjutan. Sistem ini sudah begitu melembaga pada masyarakat nelayan. Salah satu upaya signifikan untuk memotong lingkaran kemiskinan ini, adalah melalui pembentukan atau penguatan lembaga pembiayaan mikro yang sudah ada, yang dapat tumbuh dan berkembang secara mandiri dan berkelanjutan sesuai kebutuhan para nelayan sendiri

II. NELAYAN DAN KEMISKINAN

Para nelayan kecil atau tradisonal selalu diidentikan dengan kemiskinan. Mengacu pada strategi nasional penanggulangan kemiskinan (SNPK), kemiskinan adalah kondisi dimana seseorang atau sekelompok orang, laki-laki dan perempuan, tidak terpenuhi hak-hak dasarnya untuk mempertahankan dan mengembangkan kehidupan yang bermartabat. Definisi ini beranjak pada pendekatan berbasis hak yang mengakui bahwa masyarakat miskin mempunyai hak-hak dasar yang sama dengan anggota masyarakat lainnya (Peraturan Presiden RI Nomor 7 Tahun 2005 tentang RJPMN 2004-2009).

a. Keterbatasan Hasil Tangkapan Ikan

Dalam rangka memenuhi kebutuhan dasarnya, mayoritas nelayan Indonesia merupakan nelayan tradisional dengan daya jangkau pelayaran dari pesisir sampai lebih dari 12 mil laut atau sekitar 23 km dari pantai.

Seberapa pun jauhnya kemampuan mereka pergi menangkap ikan, umumnya mereka tidak pernah keluar dari perairan antara kepulauan. Nelayan pesisir utara Jawa tetap di laut Jawa, demikian juga dengan nelayan lain yang dekat dengan Selat Karimata, Selat Sulawesi, Perairan Masalembo, dan lain-lain perairan di kepulauan. Kondisi di atas terjadi karena keterbatasan kemampuan kapal, peralatan pendukung yang dimiliki, serta rendahnya tingkat pendidikan.

Kegiatan penangkapan ikan yang hanya berkutat di perairan antara kepulauan, paling tidak menyebabkan tiga hal, yakni hasil tangkapan yang terbatas, kelestarian sumber daya ikan setempat menjadi terancam, serta berpotensi memicu konflik horizontal di antara nelayan. Hal ini karena laju penangkapan ikan akan berada di atas kemampuan regenerasi ikan di daerah tersebut.

Adanya ketimpangan tingkat pemanfaatan stok ikan antar kawasan perairan laut menyebabkan kondisi *overfishing* dikawasan tertentu seperti Selat Malaka, Pantai Utara Jawa, selat Bali dan Selatan Sulawesi; dan sebaliknya masih banyak kawasan pesisir laut yang tingkat pemanfaatan sumberdaya ikannya belum optimal atau bahkan belum terjamah samasekali. Ketimpangan ini mengakibatkan terakumulasinya sejumlah besar nelayan di wilayah-wilyah tersebut, sehingga berakibat pada menurunnya jumlah tangkapan, semakinkecilnya ukuran ikan, menurunnya jumlah species, yang akhirnya berdampak pada menurunnya pendapatan nelayan (RJPMN 2004-2009, Bagian IV.19-3).

Jika sudah demikian, maka relokasi kegiatan penangkapan ikan harus dilakukan. Artinya, penangkapan harus dilakukan dengan daya jangkau yang lebih luas ke wilayah-wilayah yang mempunyai kandungan ikan masih penuh. Namun, untuk berubah ke arah sana memang tidak gampang. Paling tidak diperlukan perubahan sistem operasi penangkapan yang semula individual menjadi sistem armada serta akses permodalan untuk investasi yang memadai.

Selain itu, permasalahan tingkat pendidikan SDM yang rendah menyebabkan nilai tambah hasil tangkapan rendah. Kemampuan untuk menangkap peluang yang ada di pasar juga sangat rendah. Akibat yang

sangat nyata adalah rendahnya kemampuan wirausaha dari nelayan, karena mereka hanya bisa “menjual apa yang dihasilkan”, bukannya “menjual apa yang diinginkan pasar”.

b. Keterbatasan Akses Permodalan

Salah satu permasalahan mendasar bagi pembangunan kelautan dan perikanan, khususnya yang bergerak dalam skala mikro dan kecil, adalah sulitnya akses permodalan dari lembaga keuangan/ perbankan formal. Akibatnya para nelayan seringkali terjatoh oleh “rentenir” yang menawarkan pinjaman dengan cepat dan mudah namun diimbangi dengan tingkat bunga yang tinggi. Keterbatasan permodalan ini diperburuk dengan sistem penjualan yang cenderung dimonopoli oleh para tengkulak. Akibatnya Nelayan tidak memiliki posisi tawar yang memadai sehingga pendapatan yang diperoleh habis untuk membayar utang dan makan. Lingkaran kemiskinan ini selalu berputar dan menyebabkan sektor kelautan perikanan lekat dengan kemiskinan.

Mengatasi permasalahan permodalan tidak bisa diselesaikan dengan “memaksa” perbankan mengucurkan kredit atau dengan fasilitas subsidi bunga, karena tidak membawa pada perwujudan kemandirian dan keberlanjutan. Menyelesaikan masalah permodalan harus dilakukan secara simultan, meliputi pemberdayaan LKM, pembukaan akses informasi pasar secara luas, penciptaan sistem lelang yang *fair*, dan perwujudan pendampingan yang mandiri atau yang sering disebut dengan BDS Provider atau Konsultan Keuangan/ Pendamping Usaha Mikro, Kecil dan Menengah (UMKM) Mitra Bank atau sering disingkat sebagai KKMB.

Keberadaan para pendamping dibidang pembiayaan atau KKMB diperlukan untuk mendampingi para nelayan ataupun masyarakat pesisir dalam mengidentifikasi potensi, masalah dan merumuskan solusi yang diperlukan untuk mengatasi kesulitan yang dihadapi, khususnya untuk memperoleh permodalan dari lembaga keuangan. Ringkasnya, KKMB berfungsi sebagai jembatan bagi para pengusaha Mikro dan Kecil (UMK), Nelayan, atau Masyarakat Pesisir dengan perbankan. Oleh karena itu,

pendampingan KKMB mencakup aspek produksi, teknologi tepat guna, pasar, manajemen, keuangan, dan permodalan.

III. KEBIJAKAN PEMBANGUNAN KELAUTAN DAN PERIKANAN BERBASIS EKONOMI KERAKYATAN

Pemahaman mengenai ekonomi kerakyatan tidak akan terlepas dari apa yang disebut dengan ekonomi rakyat. Makna dari Ekonomi Rakyat adalah suatu sektor ekonomi yang para pelakunya adalah rakyat. Namun pengertian rakyat perlu diperluas. Rakyat disini tidak hanya terbatas pada rakyat kecil yang mempunyai usaha kecil dan masih hidup di bawah garis kemiskinan seperti yang selama ini *inherent* ketika orang menyebut ekonomi rakyat. Namun pengertian rakyat mencakup semua warga negara sebagai pelaku ekonomi baik kelompok yang besar, menengah maupun kecil dan tidak dibatasi pada wilayah geografis, lingkup usaha, gender, suku, agama, ras, golongan maupun status dalam masyarakat dalam mencapai atau memenuhi kebutuhannya (Sumodiningrat, 1999). Ekonomi berjalan karena diprakarsai, direncanakan, dilaksanakan, dinikmati, dan diawasi oleh rakyat dalam mencapai tujuannya yaitu kesejahteraan. Kuncinya adalah pada sinergi dan pembagian peran yang jelas antar pihak sesuai dengan kapasitas masing-masing.

Ekonomi kerakyatan sendiri dapat dipandang sebagai suatu **demokrasi ekonomi**. Konsekuensinya ekonomi tidak hanya berkutat pada aspek materi namun juga politik, sosial dan budaya yang merupakan representasi dari aktivitas kehidupan rakyat. Karena itu **Ekonomi Kerakyatan** adalah sebuah sistem perekonomian yang menggarisbawahi pentingnya partisipasi seluruh anggota masyarakat, baik dalam bidang produksi, konsumsi maupun dalam mengawasi jalannya proses produksi dan distribusi. Untuk itu peluang rakyat untuk turut memiliki faktor-faktor produksi harus dibuka seluas-luasnya dan didorong pada tingkat yang setinggi-tingginya. Kesimpulan yang dapat diambil dari sini adalah ekonomi kerakyatan lebih menekankan atau menggambarkan kumpulan dari ekonomi rakyat yang membentuk sebuah sistem. Unsur-unsur yang membangun sistem tersebut adalah ekonomi rakyat baik secara

kelembagaan, azas, maupun tujuan yang kesemuanya saling terkait, menguatkan dan mendukung terlaksananya atau bekerjanya sistem ekonomi kerakyatan dalam mencapai tujuannya.

Kebijakan pembangunan kelautan dan perikanan berbasis ekonomi kerakyatan diarahkan pada tataran mikro, makro, dan global. Secara mikro, sektor kelautan dan perikanan harus dapat memberikan peningkatan pendapatan dan kesejahteraan bagi Nelayan. Secara makro, perikanan dan kelautan diharapkan dapat memberikan kontribusi bagi peningkatan kinerja perekonomian nasional, melalui peningkatan industri berbasis kelautan dan perikanan. Dan secara Global, sektor perikanan dan kelautan diharapkan dapat menjadi penyumbang devisa nasional melalui ekspor. Oleh karena itu, pengembangan sektor perikanan dan kelautan menuntut adanya keserasian dan keseimbangan antara aspek ekonomi, sosial, dan lingkungan. Mengabaikan salah satu aspek tersebut hanya akan membawa pada ketidakseimbangan sistemik dalam pengelolaan kelautan dan perikanan.

Implementasi pembangunan kelautan dan perikanan berbasis ekonomi kerakyatan membutuhkan pendekatan yang komprehensif mengingat kompleksitas faktor – faktor yang melekat di sektor kelautan dan perikanan. Kuncinya adalah pada sinergi peran dan pembagian peran yang jelas antar pelaku.

Hal ini sejalan dengan kebijakan pembangunan kelautan dan perikanan yang menekankan peningkatan kesejahteraan masyarakat, khususnya para nelayan dan masyarakat pesisir, serta pertumbuhan ekonomi; yang pelaksanaannya dilakukan bersama-sama dengan masyarakat, sektor swasta dan pemerintah (baik pusat maupun daerah). Departemen Kelautan dan Perikanan (DKP) menerjemahkan arah kebijakan ini, antara lain sebagai program pemberdayaan masyarakat nelayan, pembudidayaan ikan dan masyarakat pesisir lainnya. Sasaran program adalah peningkatan kegiatan ekonomi produktif yang terkait langsung dengan kehidupan nelayan, pembudidaya ikan dan masyarakat pesisir lainnya, serta masyarakat di pulau-

pulau kecil yang masih miskin. Program yang telah dilaksanakan, dijelaskan oleh DKP (2005) sebagai berikut:

Pembangunan kelautan dan perikanan yang berbasis masyarakat dilaksanakan melalui: (1) peningkatan kegiatan ekonomi produktif yang terkait langsung dengan kehidupan nelayan, pembudidaya ikan dan masyarakat pesisir lainnya, serta pulau-pulau kecil yang masih miskin, melalui program pemberdayaan ekonomi masyarakat pesisir di 226 kabupaten/ kota pesisir; (2) pengembangan usaha perikanan tangkap skala kecil di 97 kabupaten/ kota; (3) pengembangan intensifikasi pembudidayaan udang di 143 kabupaten/ kota; kerapu di 93 kabupaten/ kota, rumput laut di 79 kabupaten/ kota, dan nila di 231 kabupaten/ kota; (4) pemberdayaan perempuan dan generasi muda di 8 kabupaten/ kota; dan (5) penumbuhan Kelompok Usaha Bersama (KUB) nelayan. Dampak program tersebut hingga saat ini terlihat pada beberapa indikator, seperti tingkat pendapatan, perkembangan tabungan, perubahan perilaku sosial, dan proses pendidikan yang sedang berjalan.

Namun demikian dalam pelaksanaan program pemberdayaan masyarakat nelayan kecil tersebut, diakui oleh DKP bahwa mereka mengalami kendala yaitu belum adanya dukungan permodalan dari perbankan karena kelompok nelayan sering dinilai belum *bankable* yaitu belum memenuhi persyaratan layak perbankan untuk mendapatkan kredit, seperti resiko usaha yang dinilai berisiko tinggi dan mereka umumnya tidak memiliki agunan sesuai ketentuan yang berlaku pada peraturan perundangan perbankan.

Sementara itu, dalam kaitan dengan hasil pelaksanaan program DKP diatas, Arif Satria (2004) berpendapat, bahwa saat ini sebenarnya masih sulit mengukur keberhasilan program pemberdayaan masyarakat yang digerakkan DKP. Karena sampai saat ini belum tersedia data berapa nelayan miskin dan miskin sekali, dan bagaimana perubahan komposisi jumlah nelayan miskin setelah ada program pemberdayaan tersebut.

Permasalahan lain yang tampak pada kebijakan pembangunan di sektor kelautan dan perikanan, adalah ketimpangan antara harapan peningkatan kontribusi sektor ini terhadap PDB disatu sisi, dengan komitmen pemerintah sendiri disisi lain sebagaimana tertuang dalam RJPMN 2004-2009 sebagai pedoman pembangunan selama 5 tahun kedepan. Disamakannya nelayan sebagai petani dalam kebijakan revitalisasi pertanian (Bab 19), menunjukkan

bahwa para perencana pembangunan mengansumsikan bahwa pola pemberdayaan terhadap petani sama saja dengan para nelayan. Padahal jelas sekali, mereka memiliki ciri-ciri dan karakter yang sangat berbeda. Dengan demikian program pemberdayaannya tentu saja harus berbeda. Dengan menggabungkan nelayan sebagai petani, ini menunjukkan para perencana pembangunan masih lebih berorientasi pada pembangunan daratan.

IV. Strategi Peningkatan Pendapatan Nelayan Melalui Pemberdayaan UMK

Secara garis besar, terdapat 4 (empat) kebijakan dan strategi pokok yang dibutuhkan dalam upaya peningkatan pendapatan nelayan melalui pemberdayaan Usaha Mikro dan Kecil (UMK). *Pertama*, menciptakan iklim usaha yang kondusif sekaligus menyediakan lingkungan yang mampu mendorong pengembangan UMK secara sistemik, mandiri, dan berkelanjutan. *Kedua*, menciptakan sistem penjaminan secara finansial terhadap operasional kegiatan usaha ekonomi produktif yang dijalankan oleh UMK. *Ketiga*, membentuk yang baru dan memperkuat lembaga keuangan mikro yang sudah ada, yang sesuai dengan kebutuhan nelayan setempat. Dan, *keempat*, menyediakan bantuan teknis dan pendampingan secara manajerial guna meningkatkan status usaha UMK agar “feasible” sekaligus “bankable” dalam jangka panjang.

a. Peran Pemerintah sebagai Regulator

Kebijakan dan strategi **pertama** pada dasarnya merupakan penerjemahan dari fungsi pemerintah sebagai regulator dalam kegiatan ekonomi di masyarakat. Oleh karenanya, pemerintah harus mampu mengembangkan regulasi-regulasi ekonomis yang dapat memberikan tingkat kepastian usaha sekaligus memberikan pemihakan yang tepat kepada segenap pelaku UMK dalam menjalankan dan mengembangkan usahanya. Pembangunan kelautan dan perikanan berbasis ekonomi kerakyatan berarti berusaha mewujudkan ketahanan dan keadilan ekonomi antar pelaku yang terlibat. Dengan demikian, regulasi harus dapat menjamin

berlangsungnya keadilan dalam pengelolaan kelautan dan perikanan. Bukannya mematikan yang kecil dan memberikan keistimewaan kepada usaha yang besar.

Disamping itu sebagai regulator, pemerintah harus mampu menegakkan hukum atas regulasi yang telah diterbitkan. Bila kita mau sedikit melihat ke belakang, maka dapat dilihat betapa lemahnya upaya penegakan hukum pengelolaan wilayah kelautan bangsa ini. Penangkapan ikan laut secara illegal, pengkaplingan laut demi mengejar setoran Pendapatan Asli daerah (PAD), perusakan terumbu karang, pencemaran laut (contohnya, kasus tumpahan minyak mentah Pertamina di Pantai Balongan Indramayu), dan lambatnya proses hukum penyitaan kapal illegal, merupakan contoh dari gambaran betapa masih buruknya wajah hukum negeri kita.

Buruknya penegakan hukum menyebabkan derajat kepercayaan masyarakat (nasional dan internasional) terhadap tegaknya regulasi di bidang kelautan dan perikanan akan menjadi sangat rendah. Akibatnya berbagai peluang investasi yang sudah di depan mata, seperti keinginan sejumlah negara asia untuk merelokasi industri perikanan ke Indonesia dapat menguap begitu saja.

Yang dibutuhkan dalam penegakan hukum adalah adanya ketegasan dan kecepatan penanganan kasus-kasus pelanggaran. Sistem hukum kelautan juga harus bersifat plural sehingga dapat mengakomodir kearifan local yang berkembang di masyarakat seperti tradisi lokal atau hak ulayat laut.

b. Pembentukan dan Penguatan Lembaga Keuangan Mikro

Kebijakan dan strategi **kedua** pada dasarnya merupakan solusi terobosan terhadap adanya "gap" antara UMK, dan perbankan/lembaga keuangan bukan bank dalam hal permodalan/pembiayaan usaha. Secara empiris, selama ini UMK terutama usaha mikro sangat sulit untuk memenuhi kriteria 5-C (*character, condition of economy, capacity to repay, capital, collateral*) yang merupakan aturan/ mekanisme baku perbankan dalam penyaluran kredit untuk membiayai usaha dan permodalan. Oleh

karenanya wajar apabila selama ini pemerintah melalui berbagai program pemberdayaan masyarakat dan penanggulangan kemiskinan lebih cenderung menciptakan sekaligus menyediakan skema "kredit program" yang lebih banyak bersifat "dana hibah bergulir" kepada berbagai kelompok masyarakat (pokmas) yang bergerak dalam usaha mikro. Bagi DKP, Skema kredit program tersebut merupakan salah satu alternatif strategi untuk membiayai kegiatan UMK dan koperasi (terutama usaha mikro) yang berkesan lebih cenderung untuk "mengabaikan" rigiditas kriteria 5-C yang diberlakukan kalangan perbankan. Hal ini sejalan dengan Pasal 60 Bab X Undang-undang Nomor 31 Tahun 2004 Tentang Perikanan, bahwa tugas pemerintah adalah memberdayakan nelayan kecil, antara lain melalui penyediaan kredit dengan cara yang mudah, bunga pinjaman yang rendah sesuai dengan kemampuan nelayan kecil dan pembudi dayaan ikan kecil.

Selama ini ada kecenderungan pada hampir setiap departemen, termasuk DKP, mendirikan lembaga keuangan mikro (LKM) sendiri tanpa dasar hukum yang jelas untuk menyalurkan dana hibah atau dana murah tersebut. Kenyataan ini telah dibuktikan dalam penelitian Asian Development Bank (2002), yang menunjukkan banyaknya LKM-LKM yang didirikan, baik oleh departemen maupun pemerintah daerah tanpa dasar hukum yang jelas dan sering tanpa berkelanjutan pembinaannya, sehingga banyak yang berguguran ditengah jalan. Hal ini tentu saja membuat banyaknya dana hibah atau dana murah yang telah digulirkan menjadi mubasir.

Ini menunjukkan, bahwa strategi dalam bentuk penciptaan dan penyediaan skema kredit program tersebut dalam jangka panjang tidaklah efektif. Hal ini disebabkan oleh beberapa faktor antara lain, *pertama*, dibutuhkan dana pemerintah yang sangat besar untuk menyediakan dana hibah bergulir tersebut sehingga setiap tahun akan memberatkan keuangan negara melalui APBN (baik bersumber dari dana rupiah murni maupun dana yang berasal dari hutang luar negeri). *Kedua*, pengalaman implementasi berbagai skema kredit program ternyata tidak terlalu berhasil

terutama berkaitan dengan tingkat kemacetan kredit dan semakin menipisnya dana hibah bergulir tersebut sebagai akibat rendahnya akuntabilitas di tingkat masyarakat yang disebabkan oleh persepsi yang keliru bahwa dana tersebut adalah milik masyarakat yang tidak perlu dipertanggungjawabkan kepada pemerintah. *Ketiga*, skema kredit program tersebut cenderung tidak mendorong penerapan dan pengembangan sistem dan mekanisme pembiayaan yang benar dan proporsional, yaitu melalui perbankan atau berbagai sistem dan mekanisme pembiayaan lainnya yang dikembangkan oleh lembaga keuangan bukan bank. *Keempat*, mengacu pada hasil penelitian ADB diatas, ternyata banyaknya LKM yang didirikan dalam waktu sesaat dengan bunga murah, telah merusak sistem keuangan mikro yang sudah lama berkembang diantara para petani atau nelayan setempat.

Tugas pembentukan LKM baru dan penguatan LKM yang sudah ada di masyarakat nelayan, tentunya sangat sulit apabila menjadi tugas semata DKP. Pada saat ini DKP telah membentuk Swamitra Mina dan Bank Perkreditan Rakyat (BPR) Pesisir dalam rangka mengembangkan dan memperkuat kelembagaan koperasi pengelola. Swamitra Mina merupakan kerjasama antara Bank Bukopin dengan Lembaga Ekonomi Pengembangan Pesisir-Mikro Mitra Mina (LEPP-M3) untuk memodernisasi usaha simpan pinjam melalui pemanfaatan jaringan teknologi dan dukungan sistem manajemen yang profesional. Namun harus diakui bahwa kemampuan instansi ini sangat terbatas dalam membentuk LKM berbadan hukum. Sampai saat ini baru beroperasi 7 (tujuh) Swamitra Mina di Muara Angke Jakarta Utara, Kab.Cirebon, Kab. Batang, Kab. Purwokerto, Kab. Pekalongan, Kota Pekalongan, Kab. Kulon Progo dan Kab. Bantul. Sedangkan BPR, yang pembentukannya dilakukan DKP bekerjasama dengan Permodalan Nasional Madani (PNM), sampai saat ini baru diperoleh ijin prinsip untuk 3 (tiga) BPR pesisir, yakni di Kab. Sinjai, Kab. Pasuruan dan Kab. Ternate.

Meyadari keterbatasan DKP, maka dalam era otonomi daerah sekarang ini, maka peran pemerintah daerah (Pemda) sangat signifikan untuk

mendorong pembentukan LKM berbadan hukum dan memperkuat LKM yang sudah ada agar mereka dapat bekerja secara lebih profesional dengan memiliki badan hukum yang lebih jelas, seperti bentuk hukum koperasi atau PT. Misalnya sejak pertengahan tahun 2004 atas inisiatif sendiri, Pemerintah Daerah Kab. Pangkajene Patappe (Pangkep) Sulawesi Selatan, bekerjasama dengan PNM mempersiapkan pembentukan BPR milik Pemerintah Daerah, yang saat ini sedang menunggu izin prinsipnya dari Bank Indonesia. Tujuannya untuk membantu permodalan dan pembiayaan nelayan kecil yang selama ini terjerat 'Punggawa' atau pelepas uang dengan bunga yang sangat tinggi. Sebulan, bunganya bisa mencapai 20-30 persen.

c. Penyediaan Penjaminan

Dengan memperhatikan permasalahan pada butir b di atas, maka pemerintah perlu merumuskan kebijakan dan strategi **ketiga**, yaitu merubah orientasi kebijakan dan strategi pembiayaan UMK dari yang bersifat pemberian bantuan langsung kepada masyarakat (*cash transfer*) dalam bentuk hibah (*grant*) menjadi yang lebih bersifat penempatan dana (*fund placement*) di perbankan sebagai dana penjaminan (*cash collateral*) yang akan digunakan sebagai jaminan pengganti (*substitute collateral*) untuk menjamin kelangsungan operasional UMK. Dengan dana penjaminan ini diharapkan perbankan akan terdorong untuk lebih banyak menyalurkan kreditnya kepada UMK sesuai dengan "business plan" masing-masing yang telah dikalkulasi dan ditetapkan sebelumnya.

Secara finansial, kebijakan dan strategi penciptaan dan penyediaan dana penjaminan akan memberikan 2 (dua) keuntungan, yaitu *pertama*, pemerintah dapat lebih mengefektifkan penggunaan dana APBN yang akan dialokasikan untuk pengembangan UMK melalui mekanisme tidak langsung yaitu dengan penempatan dana pemerintah sebagai "pos penjaminan" di rekening perbankan untuk menjamin penyaluran kredit dan mengganti kemacetan kredit UMK. *Kedua*, penempatan dana penjaminan tersebut akan menciptakan "multiplier effect" yang sangat besar melalui dorongan kepada perbankan untuk menyalurkan kredit secara besar-

besaran kepada UMK. Dengan kata lain, kebijakan dan strategi tersebut akan menghasilkan "efektivitas fiskal" sekaligus "ekspansi moneter" yang mampu memberikan injeksi permodalan yang luar biasa besar bagi upaya pemberdayaan UMK secara sistemik, profesional dan berkelanjutan dalam jangka panjang.

Model penjaminan ini telah diinisiasi oleh Kementerian Negara BUMN yang sejak tahun 2004 menempatkan sebagian laba BUMN sebesar Rp. 200 milyar di Bank Mandiri. Dari penempatan Rp 200 milyar tersebut, 4 Bank BUMN (yaitu Bank Mandiri, BTN, BRI dan BNI 46) akan menyalurkan dananya sendiri 10 kali lipat atau sebesar Rp. 2 trilyun kepada usaha mikro. Apabila terjadi kemacetan, maka 10 persennya akan diganti oleh dana penjaminan sebesar Rp. 200 milyar tersebut. Model penjaminan ini diperkenalkan dalam program Kredit Usaha Mikro Layak Tanpa Agunan Tambahan (KUM-LTA) yang sekarang telah drubah namanya menjadi Kredit Kepercayaan Usaha Mikro (KKUM). Dalam program ini perbankan tetap mengacu pada kriteria 5 C, hanya saja mereka tidak lagi mengutamakan agunan tambahan yang selalu menjadi keluhan calon debitur. Misalnya dalam kasus para nelayan kecil, yang diagunkan adalah kapal yang dibeli dari kredit tersebut sebagai agunan pokoknya. Para nelayan tidak perlu lagi mencari agunan tambahan seperti sertifikat rumah, dan sebagainya.

d. Pendampingan KKMB

Kebijakan dan strategi **keempat** merupakan alat untuk mengefektifkan implementasi kedua kebijakan dan strategi sebelumnya sehingga secara manajerial pengembangan UMK dapat dilakukan secara repat dan benar sesuai kaidah-kaidah manajemen modern. Kebijakan dan strategi penyediaan bantuan teknis dan pendampingan (*technical assistance and facilitation*) kepada UMK dan selama ini telah banyak dijalankan oleh berbagai kementerian/lembaga melalui berbagai program/ proyek yang bersifat bina usaha ekonomi.

Disamping itu, pemerintah melalui kesepakatan bersama antara Komite Penanggulangan Kemiskinan dan Bank Indonesia di Bukittinggi Sumatera Barat pada tanggal 19 Februari 2003 telah membentuk Satuan Tugas (Satgas) Pemberdayaan Konsultan Keuangan/ Pendamping Usaha Mikro, Kecil dan Menengah Mitra Bank (KKMB) untuk lebih mendorong implementasi bantuan teknis dan pendampingan kepada UMK dan Koperasi. Melalui Satgas KKMB diharapkan akan tercipta dan tersedia konsultan/pendamping (KKMB) yang akan memfasilitasi kemitraan usaha antara UMK, dan bank serta yang akan membantu pengembangan UMK secara manajerial.

DKP bekerjasama dengan Komite Penanggulangan Kemiskinan dan Satgas Pemberdayaan KKMB Pusat telah mengadakan pendidikan dan latihan (diklat) bagi calon KKMB di hampir di setiap provinsi. Para peserta calon KKMB rata-rata berjumlah 40 orang calon KKMB untuk setiap provinsi. Sebagian besar dari mereka umumnya bukan pegawai negeri, berasal dari pendamping teknis yang selama ini telah ikut membina para nelayan. Berdasarkan jumlah yang dilatih, tampak bahwa jumlah calon KKMB yang dilatih masih jauh dari memadai, karena dana APBN yang harus disediakan DKP untuk mengadakan pelatihan tersebut cukup besar. Saat ini pelatihan yang dibiayai sendiri oleh para peserta nampaknya masih sulit dilakukan. Bahkan pada saat pendidikan, banyak diantara para peserta diklat yang menanyakan darimana mereka memperoleh "fee" sebagai jasa membuat proposal permohonan kredit terhadap bank untuk nelayan kecil. Mereka berargumentasi, sulit untuk memperoleh 'fee' dari nelayan kecil, apalagi kalau proposalnya ditolak oleh bank.

Diharapkan dengan operasionalisasi KKMB maka berbagai usaha mikro yang tumbuh dan berkembang dari berbagai pokmas – yang tercipta dari berbagai program/ proyek pemberdayaan masyarakat dan penanggulangan kemiskinan (bina usaha ekonomi) – dalam jangka pendek akan dapat dibina secara manajerial agar lebih "feasible" dan dapat dibina secara finansial agar "bankable" serta dapat dikembangkan menjadi usaha yang lebih besar dalam jangka panjang.

Secara konseptual, peran KKMB sangat strategis sebagai fasilitator sekaligus mediator pengembangan UMK yang secara operasional diperlukan untuk meningkatkan daya serap UMK terhadap *business plan* kredit perbankan ke sektor usaha yang produktif. Dalam konteks personil, KKMB akan diisi oleh para konsultan/ pendamping yang ada di berbagai departemen teknis, dunia usaha swasta, lembaga pengembangan swadaya masyarakat, dan lembaga penelitian. KKMB ini perlu dukungan dari pihak pemerintah melalui instansi sektoral yang selama ini telah melakukan program pendampingan.

Secara operasional, KKMB berfungsi sebagai pendamping UMK dalam mengelola usahanya dan berupaya untuk bagaimana menghubungkannya dengan perbankan. KKMB dalam melaksanakan tugasnya setidaknya memiliki 3 (tiga) lingkup pekerjaan dalam proses konsultan, yaitu *pertama*, **aspek administratif** yang meliputi aktivitas penyusunan sistem administrasi keuangan, penyusunan laporan keuangan, proyeksi *cashflow*, proposal kelayakan usaha dan sebagainya. *Kedua*, **aspek legalitas** yang meliputi penyiapan ijin usaha, kontrak kerjasama dan advokasi. *Ketiga*, **aspek pemasaran dan teknis** yang meliputi informasi dan akses pasar, *database supplier*, informasi teknologi, *software-hardware* dan sebagainya. Ketiga aspek tersebut merupakan batas minimal operasionalisasi KKMB sehingga lingkup operasional KKMB mungkin bisa berkembang lebih luas seiring dengan tuntutan, kebutuhan dan perkembangan UMK sebagai mitranya.

Dari sisi penawaran, keberadaan KKMB sangat penting untuk membantu perbankan menyalurkan dana kepada calon debitur baru dikalangan para nelayan yang layak untuk dibiayai. Pengertian layak disini, memenuhi kriteria perbankan, tapi belum terjamah oleh bank karena keterbatasan operasionalisasi perbankan. Misalnya dari jumlah pagu kredit untuk sektor kelautan dan perikanan yang disiapkan Bank Mandiri sebesar Rp. 3 triliun sesuai rencana bisnisnya, ternyata baru bisa tersalurkan sebesar Rp. 1,7 triliun atau 56,7 % dengan distribusi kepada UMKM sebesar Rp. 1,1 triliun,

Rp. 0,5 triliun untuk usaha korporasi/ skala besar dan Rp. 0,1 triliun untuk restrukturisasi usaha (DKP, 2004: 3). Dengan adanya KKMB yang profesional dibidang Kelautan dan Perikanan, tentunya Bank Mandiri diharapkan bisa mengucurkan kreditnya lebih besar lagi, khususnya kepada nelayan kecil. Dengan kata lain, sumber permodalan bagi para nelayan kecil sebenarnya cukup besar tersedia di perbankan. Jumlahnya jauh lebih besar dibandingkan dana yang disediakan APBN. Hanya masalahnya, bagaimana menyalurkan dana tersebut ke para nelayan yang bankable.

V. PENUTUP

Sesuai komitmen pemerintah untuk membangun kesejahteraan masyarakat pesisir, khususnya para nelayan kecil, sebagaimana telah dituangkan dalam RJPMN 2004-2009, sudah jelas bahwa arah kebijakan pembangunan kelautan dan perikanan adalah mewujudkan pemberdayaan masyarakat nelayan, pembudidayaan ikan dan masyarakat pesisir lainnya.

Secara mikro, sektor kelautan dan perikanan harus dapat memberikan kesejahteraan bagi para pelaku di dalamnya, seperti nelayan, pengusaha mikro dan kecil, serta masyarakat miskin. Sedangkan secara makro, sektor kelautan dan perikanan harus menjelma menjadi salah satu tulang punggung perekonomian nasional, baik dalam penyerapan tenaga kerja, maupun peningkatan nilai tambah. Secara ringkas, sektor kelautan dan perikanan diharapkan mempunyai kaitan *Forward Linkage* dan *backward linkage* yang luas sehingga mempunyai kontribusi yang signifikan dalam pembentukan PDB. Dan secara global, maka sektor kelautan dan perikanan menjadi pilar utama dalam ekspor nasional. Berarti produk-produk kelautan dan perikanan mampu berkompetisi secara global.

Ketiga arah tersebut dilandasi oleh upaya penanggulangan kemiskinan nelayan kecil karena semua bermuara pada perwujudan kesejahteraan rakyat. Implikasinya, pembangunan sektor kelautan dan perikanan harus berbasiskan pemberdayaan ekonomi rakyat, yang berarti penyiapan,

pemihakan dan perlindungan kepada ekonomi rakyat yang lemah, dan dibarengi dengan perwujudan jalinan kerjasama dalam bentuk kemitraan dengan pihak lain berlandaskan prinsip saling mengisi dan melengkapi. Jadi Pemberdayaan Ekonomi Rakyat bukan berarti mematikan dan meninggalkan yang besar dan menaikkan yang lemah. Namun lebih kepada sinergi dan pembagian peran untuk menuju kesejahteraan dan keadilan sosial. Dengan demikian Pembangunan Kelautan dan Perikanan berbasis Ekonomi Kerakyatan berarti upaya membangun sektor kelautan dan perikanan dengan mengedepankan pendayagunaan potensi masyarakat setempat melalui penciptaan *networking* antar pelaku terkait sesuai kapasitas masing-masing.

Sementara itu pemerintah sebagai regulator memiliki peran untuk meningkatkan akses terhadap informasi, teknologi baru yang tepat guna dan sumber permodalan sehingga para nelayan kecil dapat ditingkatkan produktivitasnya, nilai tambahnya dan mengurangi ketergantungan terhadap pelepas uang atau penyedia modal informal. Oleh karena itu pemerintah, baik pusat maupun daerah, sebagai regulator untuk mendukung terbentuknya LKM baru dan penguatan LKM yang sudah ada, termasuk pelatihan calon-calon KKMB yang profesional yang mengenal dan sesuai kebutuhan masyarakat nelayan setempat, sangat dinantikan.

DAFTAR PUSTAKA

- Asian Development Bank (ADB), Rural Microfinance Indonesia, 2002.
- Dahuri, Rokhmin, Industri Bioteknologi Perairan dan Kemakmuran Bangsa, Kompas, Jakarta, 22 November 2004.
- Departemen Kelautan dan Perikanan (DKP), Bahan Rapat Koordinasi Terbatas Bidang Perekonomian Tentang Pengntasa Kemiskinan dan Pembangunan UKM Sektor Kelautan dan Perikanan, Tanggal 24 Januari 2005, Jakarta, Sekretariat Menko Perekonomian.
- Kamaluddin, Laode, Pembangunan Ekonomi Maritim, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2002.
- Kompas, Presiden: Aneh, Sektor Kelautan Hanya Menyumbang 2,2 Persen dari PDB, Jakarta, Tanggal 1 Februari 2005.
- Komite Penanggulangan Kemiskinan, Kesepakatan Bersama Antara Sekretaris Komite Penanggulangan Kemiskinan dengan Deputi Guernur Bank Indonesia tentang Pembentukan Satuan Tugas Pemberdayaan Konsultan Keuangan/ Pendamping Usaha Mikro, Kecil dan Menengah Mitra Bank, Jakarta, Tanggal 19 Februari 2003.
- _____, Kredit Usaha Mikro Layak Tanpa Agunan Tambahan/ KUMLTA, Jakarta, 2003.
- Kusumastanto, Tridoyo, Pemberdayaan Sumberdaya Kelautan dan Perhubungan Laut dalam Abad XXI, IPB, Bogor, 2002.
- Satria, Arif, Menanti Gebrakan Kelautan Ala SBY, Kompas, Jakarta, Tanggal 6 Desember 2004.
- Sekretariat Negara RI, Undang-undang Republik Indonesia Nomor 31 Tahun 2004 tentang Perikanan, Jakarta, 2004
- _____, Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 2005 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional 2004-2009, Jakarta, 2005
- Sumodiningrat, Gunawan, *Sistem Ekonomi Pancasila*, Edisi Pertama, Impac Wahana Cipta, Jakarta, 1999.
- United Nations Development Programme (UNDP), *Poverty and Environtmen Linkages: The Case Study of Indonesia*, IDEN Project, Jakarta, 2004