

## KERAGAAN KELEMBAGAAN PERKREDITAN USAHA PENANGKAPAN IKAN TUNA SKALA KECIL DI KAWASAN INDONESIA TIMUR

Victor T. Manurung <sup>1)</sup>

### ABSTRAK

Pada umumnya nelayan usaha penangkapan ikan tuna skala kecil tidak mampu membiayai usahanya dengan modal sendiri, melainkan harus dengan bantuan kredit. Lembaga perkreditan yang lebih banyak dimanfaatkan oleh mereka untuk membiayai usahanya adalah perkreditan informal dan perkreditan melalui kemitraan yang dibentuk oleh perusahaan perikanan. Lembaga perkreditan formal skala kecil yang dikembangkan oleh pemerintah di pedesaan belum banyak dimanfaatkan oleh nelayan kecil, walaupun sebenarnya lebih menguntungkan secara finansial bagi mereka dibandingkan dengan perkreditan informal. Banyak faktor yang mempengaruhi pengambilan keputusan nelayan itu. Kelembagaan pada perkreditan informal dan kemitraan yang ditunjukkan oleh batas yurisdiksi dan aturan representasi yang fleksibel dan hak pemilikan kapital yang bersifat privat memudahkan kreditor untuk mengambil kebijakan perkreditan sehingga sesuai dengan kebutuhan nelayan. Kebijakan perkreditan yang dilakukan oleh lembaga perkreditan informal dan kemitraan itu, selain berfungsi untuk memecahkan masalah finansial, juga dapat berfungsi secara simultan untuk memecahkan masalah usaha lainnya yang dihadapi oleh nelayan, seperti pemasaran produksi. Sebaliknya, kelembagaan pada perkreditan formal yang keras menyebabkan nelayan menjadi sulit memenuhi persyaratan administrasi perkreditan tersebut. Untuk merangsang nelayan memanfaatkan perkreditan formal, perlu dilakukan modifikasi kelembagaan perkreditan agar sesuai dengan karakteristik usaha dan sosial ekonomi nelayan dan pemyarakatan perkreditan itu secara intensif kepada nelayan.

**Kata Kunci :** *usaha penangkapan ikan tuna; kelembagaan perkreditan informal dan perkreditan formal.*

### ABSTRACT

Small-scale fishers in tuna industries generally could not afford their operational cost. They usually rely on credit schemes provided by bigger fishing companies or informal financing institutes. Formal financing institutes developed by government in rural areas and supposed to be financially acceptable are not tapped by small fishers. There are many reasons underlying fishers decision to rely on informal credits and the ones offered by bigger fishing companies. The flexibility of the scheme of the private credit could easily fulfil their needs. The roles of these financing institutes also cover marketing and other social problems faced by the fishers. On the other hand, administrative procedures and rigidity of the credit schemes applied by formal financing institutes hinder the fishers to use the schemes. To make fishers utilize the formal credit schemes, a preceeded modification of the schemes to suit with social characteristics and economics of small-scale fishing is required.

**Key words :** *Tuna fishing, financing institutes, informal credit and formal credit.*

### PENDAHULUAN

Perairan Kawasan Timur Indonesia (KTI) merupakan sentra produksi ikan tuna dan cakalang, selanjutnya disebut ikan tuna di Indonesia. Sekitar 70 persen produksi ikan tuna Indonesia dihasilkan dari perairan KTI (Saila dan Uktolseja, 1992). Ikan tuna ini, selain merupakan komoditas penting bagi perekonomian daerah, juga sebagai komoditas ekspor bagi Indonesia. Karena itu, ada banyak pihak yang

tertarik untuk mengusahakan ikan ini, mulai dari aspek produksi, pengolahan hingga pemasaran. Selain nelayan tradisional, usaha perikanan ini dilakukan juga oleh BUMN, swasta nasional perikanan dan swasta asing. Bagi masyarakat yang bertempat tinggal di perairan pantai kawasan itu, usaha penangkapan ikan merupakan mata pencaharian pokok, terutama untuk ikan tuna. Ikan ini, selain penting dalam arti ekonomi, juga mempunyai arti penting dilihat dari segi nilai sosial bagi masyarakat di daerah itu, terutama masyarakat Maluku (Manurung, dkk., 1989).

---

1) Staf Peneliti pada Pusat Penelitian Sosial Ekonomi Pertanian, Bogor.

Jenis alat tangkap yang biasa digunakan oleh nelayan tradisional untuk menangkap ikan tuna ini di KTI adalah *huhate* (*pole and line fishing*) dan pancing ulur (*hand line fishing*). *Huhate* yang mereka gunakan terdiri dari ukuran kecil, yakni di bawah 30 gross ton (GT), sedangkan pancing ulur berukuran sekitar 5 GT. Menurut klasifikasi perikanan Indonesia, kedua jenis ini termasuk skala usaha kecil. Namun, dalam perkembangan teknologi, ukuran *huhate* ini lebih besar lagi, yakni sekitar 50 GT, bahkan lebih, terutama yang digunakan oleh pihak BUMN atau swasta perikanan.

Di balik potensi sumber daya perikanan yang besar dan perkembangan teknologi perikanan, kondisi sosial ekonomi nelayan tradisional itu masih lemah sejalan dengan usaha perikanan skala kecil itu yang berkembang dengan lambat. Sebagian besar usaha penangkapan itu berskala kecil. Belum pernah terdengar bahwa seorang nelayan kecil, nelayan pancing ulur misalnya meningkat menjadi pengusaha *huhate*. Propinsi Maluku yang mempunyai potensi sumber daya perikanan yang besar, di mana sebagian besar desa-desanya berada di tepi pantai, ternyata sekitar 50 persen desa tersebut termasuk kategori miskin (Syafa'at dan Setiajje, 1995). Bahkan di desa-desa tertentu di mana tadinya desa itu merupakan sentra nelayan *huhate*, seperti Desa Galala, Kotamadya Ambon, ternyata pada saat ini usaha itu telah terpuruk (Manurung, dkk, 1997).

Banyak faktor yang mempengaruhi perkembangan usaha penangkapan skala kecil itu. Salah satu di antaranya adalah keterbatasan kapital yang dimiliki oleh nelayan tersebut. Untuk memecahkan masalah kapital ini, sebenarnya, pemerintah menyediakan kredit dalam beberapa bentuk skim atau program perkreditan bagi nelayan. Namun, fakta menunjukkan bahwa hanya sebagian kecil dari dana kredit itu yang dimanfaatkan oleh nelayan tradisional. Ada penelitian menunjukkan bahwa sebagian besar nelayan, terutama nelayan kecil lebih memanfaatkan perkreditan informal dari pada perkreditan formal. Donald (1976) menyatakan bahwa keberhasilan suatu program perkreditan tidak sekedar menyediakan dana yang diperlukan. Program itu harus diikuti dengan ketersediaan teknologi baru, pasar *input* dan *output* yang memadai, institusi (lembaga) yang ingin meminjamkan dana yang mampu menarik perhatian petani, dan mungkin yang terpenting keinginan petani untuk meminjam, menginvestasikan dan mengembalikan kredit tersebut. Diduga, hal seperti ini berlaku juga bagi nelayan kecil, di mana kondisi agribisnis dan sosial

ekonominya hampir sama dengan petani kecil, bahkan mungkin lebih lemah.

Menunjuk pada permasalahan pembiayaan yang dihadapi oleh nelayan itu, tulisan ini mencoba menelaah (*review*) kelembagaan pembiayaan (perkreditan) yang sedang berjalan, berdasarkan hasil penelitian. Analisis pengaruh kelembagaan terhadap keragaan ekonomi berada pada inti ilmu ekonomi (*the heart of economics*). Selain *endowment*, teknologi dan preferensi, kelembagaan merupakan pilar dalam teori ekonomi. Bentuk atau susunan kelembagaan itu akan memberitahukan para pengambil keputusan tentang posisi mereka dan konsekuensi dari tindakan (keputusan) mereka (Feeny, 1988). Namun sebelum sampai pada pembahasan aspek kelembagaan itu, maka ada baiknya terlebih dahulu dikemukakan keragaan sumber pembiayaan usaha itu dan bagaimana hubungannya dengan usaha perikanan itu.

Permasalahan kelembagaan yang akan dibahas di sini meliputi: (1) Seberapa jauh kelembagaan perkreditan yang ada sesuai dengan keinginan nelayan, dilihat dari segi tingkat bunga dan prosedur perkreditan, mampu meningkatkan partisipasi nelayan untuk memanfaatkan skim perkreditan yang ditawarkan; (2) Seberapa jauh kelembagaan itu dapat mendorong perkembangan usaha perikanan itu. Tulisan ini diharapkan dapat memberikan saran kebijakan yang dapat memecahkan permasalahan permodalan yang dihadapi oleh nelayan kecil itu.

## SUMBER PEMBIAYAAN USAHA

Secara garis besar, sumber pembiayaan usaha penangkapan ikan dapat dikelompokkan menjadi empat kelompok, yakni: (a) pemilik usaha; (b) perkreditan informal; (c) perkreditan formal; dan (d) perusahaan perikanan dengan kemitraan usaha. Sumber pembiayaan yang dijalankan oleh individu nelayan tidak selalu sama antar mereka, tergantung pada kondisi sosial ekonomi nelayan secara individu, tersedianya lembaga perkreditan di desa itu dan kelembagaannya. Profil sumber pembiayaan ini akan dikemukakan sebagai berikut:

### a. Modal Sendiri

Dilihat dari kondisi sosial ekonomi nelayan yang secara umum adalah lemah, maka dengan mudah dapat diduga, bahwa kemampuan mereka sangat terbatas untuk membiayai usahanya. Hasil penelitian Manurung

dkk. (1997) di Maluku menunjukkan bahwa hanya sekitar 25 persen dari nelayan pancing ulur (skala usaha  $\leq$  5GT) yang usahanya dibiayai dengan modal sendiri. Armada penangkapan ikan dengan pancing ulur ini termasuk usaha penangkapan ikan skala kecil, dengan hanya dua atau tiga nelayan. Ini dapat ditafsirkan bahwa ada kemungkinan bagi nelayan untuk mempunyai usaha dengan skala yang lebih besar dengan modal sendiri akan semakin kecil lagi. Berbeda dengan di daerah Maluku, di Kabupaten Manufahi dan Kabupaten Ernero, Timor-Timur usaha penangkapan ikan jauh ketinggalan dibandingkan dengan daerah lainnya. Pada umumnya usaha tani di daerah itu dibiayai dengan biaya sendiri, walaupun sebenarnya kondisi ekonomi petani dan nelayan di sana masih lemah. Hingga kini, sebagian besar armada perikanan terdiri dari armada skala kecil dan masih menggunakan perahu layar sebagai akibat dari keterbatasan kemampuan nelayan itu untuk membiayai usahanya. Oleh sebab itu kehadiran lembaga perkreditan yang sesuai dengan kondisi sosial ekonomi nelayan sangat diperlukan jika kita ingin mengembangkan usaha perikanan rakyat.

## **b. Lembaga Perkreditan Informal**

Pada umumnya, sistem perkreditan informal ini tidak memerlukan persyaratan, seperti bunga, agunan dan persyaratan administrasi lainnya. Hubungan antara nelayan peminjam dengan pihak yang meminjamkan hanya didasarkan pada sikap saling mempercayai satu sama lain. Walaupun dikatakan tanpa bunga, tetapi banyak ahli perikanan yang menganggap bahwa sebenarnya kalau dihitung tingkat bunga dalam sistem perkreditan informal ini lebih tinggi dibandingkan dengan tingkat bunga pada lembaga perkreditan formal (Bank). Sistem perkreditan informal ini sudah berjalan lama. Namun, penelitian Syafa'at dkk. (1995) menunjukkan bahwa di Propinsi Timor Timur lembaga ekonomi tradisional (bidang permodalan) sangat lemah peranannya dalam usaha tani. Peminjaman uang untuk usaha tani, termasuk perikanan jarang sekali dijumpai karena tingkat bunga yang tinggi. Pusat Pengembangan Agribisnis (PPA) dan PT. Hasfarm Dian Konsultansi (HDK), 1997 menyimpulkan bahwa sebagian besar nelayan kecil dan pengusaha kecil masih menyandarkan diri pada lembaga perkreditan informal walaupun lembaga perkreditan formal di desa. Diduga, kelestarian hubungan antara nelayan dengan lembaga informal itu karena kelangsungan usaha mereka saling tergantung

satu dengan yang lain sehingga kepercayaan sesama mereka tercipta.

Lembaga perkreditan informal ini tidak hanya lebih diminati oleh nelayan atau petani di Indonesia, melainkan juga di luar negeri. Nisbet dalam Donald (1976) menunjukkan bahwa di Chile tahun 1964/1965, sekitar 65 persen petani yang meminjam uang dari lembaga perkreditan informal terdiri dari petani yang tidak memiliki lahan dan berpendidikan rendah ( $\leq$  6 tahun). Sebaliknya, sekitar 75 persen petani luas ( $>$  5 ha) dan berpendidikan lebih tinggi ( $>$  7 tahun) meminjam uang dari lembaga formal (bank).

## **c. Lembaga Perkreditan Formal**

### **(1) Koperasi Unit Desa**

Koperasi Unit Desa (KUD) Mina biasanya terdapat di desa-desa sentra produksi perikanan. Selain kegiatan sosial ekonomi lainnya, KUD juga mempunyai fungsi sebagai lembaga perkreditan bagi anggotanya. Tentu, jika mempunyai modal, KUD melakukan kegiatan pelelangan ikan yang dikelola oleh Tempat pelelangan ikan (TPI) sebagai lembaga pemasaran (pelelangan ikan) yang berada di bawah hirarki KUD. Tempat pelelangan ikan memperoleh retribusi pelelangan yang mana sebagian dapat digunakan sebagai modal usaha. Selain itu, KUD sebenarnya dapat juga menghimpun dana yang berasal dari tabungan dan iuran anggotanya.

Secara umum KUD kurang berkembang di Kawasan Timur Indonesia. Terlepas dari kemampuan manajemen KUD itu sendiri, keragaan KUD itu erat kaitannya dengan kegiatan TPI. Zulham dkk. (1991) dan Manurung dkk. (1997) menunjukkan bahwa TPI sebagai lembaga pemasaran belum berfungsi sebagaimana mestinya di KTI. Nelayan kecil menjual ikannya kepada pedagang secara terpacar di pantai-pantai dekat pemukiman mereka. Selain itu, ditambahkan bahwa beberapa TPI belum berfungsi karena fasilitas penunjang yang diperlukan belum tersedia (Simatupang dkk. 1997). Ini berarti bahwa salah satu sumber modal, bahkan mungkin sumber utama KUD Mina menjadi berkurang atau hilang. Sumber modal KUD lainnya di wilayah itu terbatas sejalan dengan kondisi kegiatan ekonomi di desa pantai yang juga terbatas.

Dalam kondisi permodalan KUD yang memang masih memprihatinkan itu, tidak berarti bahwa lembaga ini tidak berusaha memberikan pelayanan modal untuk

Tabel 1. Beberapa Jenis Perkreditan yang Dapat Dimanfaatkan untuk Usaha Perikanan Skala Kecil di Indonesia

Jenis perikanan	Keterangan
1. Kipedes	- Pinjaman maksimum Rp 25 juta dapat untuk modal investasi dan modal kerja - Tingkat bunga 18 persen per tahun - Mendorong tabungan masyarakat
2. Kredit Industri Kecil (KIK)	- Pinjaman maksimum Rp 30 juta - Tingkat bunga 18 persen per tahun - Untuk nasabah kecil
3. Kredit Modal Kerja Permanen (KMKP)	- Pinjaman maksimum Rp 30 juta - Tingkat bunga 18 persen per tahun - Untuk nasabah kecil
4. Kredit Kelayakan Usaha (KKU)	- Merupakan bagian dari kredit usaha kecil (KUK) - Tanpa agunan
5. Pengembangan Hubungan Bank Dengan Kelompok Swadaya Masyarakat (PHBK)	- Mengembangkan hubungan bank dengan petani/nelayan miskin
6. Kredit Kepada Koperasi Primer Untuk Anggota (KKPA)	- Pinjaman maksimum Rp 50 juta - Tingkat bunga 14 persen per tahun - Mendorong proyek integrasi inti - plasma (kemitraan)
7. Proyek Kredit Mikro (PKM)	- Untuk penduduk miskin - Untuk mendorong motivasi berusaha - Untuk mendorong motivasi menabung - Untuk meningkatkan kesempatan kerja

Sumber :Praptosuhardjo, 1996, PPA dan PT. Hasfarm Dian Konsultan, 1997.

mengembangkan ekonomi nelayan setempat. Zulham dkk (1991) memperlihatkan bahwa di salah satu desa nelayan, Desa Tulehu, Kabupaten Maluku Tengah, ada KUD yang memberi kredit kepada pengolah ikan sebesar Rp.50.000 per orang dengan bunga 10 persen dan dilunasi selama 10 bulan. Selain itu, akhir-akhir ini, KUD juga terlibat mengkoordinasikan nelayan untuk mendapatkan kredit dari BUMN dan swasta perikanan dalam bentuk kemitraan antara nelayan dengan pihak perusahaan perikanan tersebut. Hal ini akan dibahas kemudian. Dari uraian di atas dapat dilihat bahwa walaupun lembaga itu belum mampu memberi bantuan kredit kepada nelayan, tetapi upaya seperti di atas merupakan petunjuk adanya perhatian lembaga itu untuk memecahkan masalah permodalan yang dihadapi oleh nelayan dan pelaku ekonomi perikanan lainnya. Namun, harus diakui bahwa kemampuan lembaga ini

dalam berusaha, apalagi dalam pemupukan modal masih relatif kecil dan perlu ditingkatkan.

## (2) Bank

Pemerintah telah lama menyadari bahwa perkembangan lembaga kredit informal itu ada hubungannya dengan kelemahan nelayan. Hal itulah alasan mengapa pemerintah berusaha menyediakan kredit dengan tingkat bunga yang rendah kepada nelayan. Kredit itu selain bersumber dari bank-bank pemerintah, dan swasta nasional, juga dari lembaga (bank) internasional seperti Bank Pembangunan Asia (ADB). Dari tahun 1991-1996 kredit subsektor perikanan meningkat terus, yakni tahun 1991 sebesar Rp1.149 milyar dan sampai dengan Pebruari 1996 sebesar Rp1.989 milyar (Praptosuhardjo, 1996). Kredit

subsektor perikanan ini menduduki posisi nomor dua terbesar di lingkungan sektor pertanian. Perkembangan kredit ini erat kaitannya dengan kebijakan pemerintah yang mendorong pertumbuhan ekonomi melalui perkreditan. Subsektor perikanan mempunyai potensi sumber daya yang besar yang belum dimanfaatkan antara lain karena keterbatasan modal.

Kredit perikanan tersebut di atas bersifat agregat. Beberapa jenis perkreditan yang dapat dimanfaatkan oleh pengusaha perikanan skala kecil disajikan pada Tabel 1. Pada tabel tersebut dapat dilihat bahwa jenis perkreditan itu tidak hanya bertujuan untuk memberikan modal investasi dan modal kerja dengan tingkat bunga yang relatif rendah, tetapi juga untuk mendorong nelayan untuk mengenal sistem perbankan, membangun usaha kemitraan dan memberikan peluang berusaha dan kesempatan kerja. Sistem perkreditan itu selalu dikembangkan menjadi lebih sederhana sehingga lebih mudah dapat dimanfaatkan oleh nelayan. Misalnya Kupedes merupakan penyederhanaan dari beberapa bentuk skim perkreditan, seperti KIK dan KMKP. Pemberian kredit Kupedes kepada nasabah hanya satu macam saja sehingga lebih mudah dan sederhana (Soentoro dkk., 1992). Proyek Kredit Mikro (KPM), proyek kerjasama antara BI dengan ADB yang mulai tahun 1995 merupakan proyek pengembangan sistem perkreditan pedesaan yang telah ada untuk mendorong kesempatan berusaha, menabung dan meningkatkan pendapatan dan kesempatan kerja bagi wanita dan penduduk miskin di pedesaan Indonesia (PPA dan PT. HDK, 1997).

Banyak kasus memperlihatkan bahwa nelayan kecil jarang sekali yang memanfaatkan program perkreditan formal. Manurung dkk. (1989) menunjukkan bahwa nelayan yang memanfaatkan kredit formal di Maluku Tengah hanya nelayan yang mempunyai usaha penangkapan ikan skala besar, yang membutuhkan modal besar seperti *purse-seine* dan *huhate*. Kemudian Manurung dkk. (1997) juga memperlihatkan bahwa di Desa Asilulu Kabupaten Maluku Tengah, tidak dijumpai nelayan kecil (pancing ulur) yang memanfaatkan perkreditan formal. Mungkin karena di desa itu belum ada bank yang menangani program perkreditan tanpa agunan dan dengan tingkat bunga yang rendah. Kenyataan ini sejalan dengan hasil penelitian yang dilakukan oleh PPA dan PT. HDK (1997), yang menyimpulkan bahwa nelayan kecil yang merupakan kelompok terbesar dari nelayan sulit dapat masuk pada sistem perkreditan formal karena mereka *nonbankability*.

Dilihat dari kemudahan persyaratan perkreditan formal seperti pada Tabel 1, sebenarnya pengusaha perikanan (nelayan) diharapkan dapat memenuhi kewajibannya dengan baik. Namun, fakta menunjukkan tidak demikian. Hingga Desember 1994, perkembangan kredit di subsektor perikanan, baik untuk usaha penangkapan ikan, tambak udang atau jenis usaha perikanan lainnya mempunyai tingkat pelunasan kredit yang jauh dari memuaskan (Praptosuhardjo, 1996). Hal yang serupa tidak hanya terjadi di Indonesia, melainkan juga di negara lain. Librero dan Catalla (1985) menunjukkan bahwa kredit introduksi teknologi baru usaha penangkapan ikan skala kecil di Filipina mempunyai tingkat pengembalian yang kecil. Peningkatan pendapatan karena adopsi teknologi itu tidak mencukupi biaya kredit.

#### **d. Perusahaan Perikanan dengan Kemitraan Usaha**

Sebenarnya BUMN atau perusahaan swasta perikanan tidak bertindak secara langsung sebagai lembaga perkreditan bagi nelayan, melainkan mereka melakukan kerja sama atau kemitraan dalam kegiatan yang lebih luas. Perusahaan swasta atau BUMN memberi kredit atau menyediakan peralatan usaha penangkapan, seperti mesin dan kapal/perahu kepada nelayan di satu pihak, dan nelayan diwajibkan untuk menjual hasil tangkapannya kepada kawan bermitra di lain pihak.

Di KTI kemitraan di bidang perikanan mulai diperkenalkan sejak tahun 1985, oleh BUMN perikanan, PT. Usaha Mina, di mana BUMN ini sebagai inti dan nelayan sebagai plasma. Supanto (1989) menunjukkan bahwa sejak kemitraan hingga 1988 BUMN itu telah memberikan kredit mesin kapal/perahu kepada nelayan yang tersebar di KTI dengan rata-rata 57 unit mesin per tahun. Karena pola ini dinilai berhasil, maka pada tahun 1991 pihak inti mengembangkan armada perikanan, *huhate* dengan ukuran yang lebih besar, 30 GT sebanyak 15 unit dengan sistem perkreditan seperti di atas. Dalam penyediaan alat tangkap ini, ada beberapa lembaga yang berperan, yakni (1) PT. Usaha Mina, selain sebagai pemrakarsa, juga menyediakan mesin kapal, ukuran 240 HP; (2) PT. Karya Teknik Utama (PT. KTU), perusahaan galangan kapal untuk menyediakan kasko kapal; (3) KUD Mina sebagai lembaga yang mewakili kelompok nelayan, dan (4) nelayan sebagai penerima kredit secara individu.

Perkreditan itu dituangkan dalam surat perjanjian. Dalam surat perjanjian ini dinyatakan bahwa PT. KTU menyediakan kasko kapal bagi nelayan plasma, dan PT. Usaha Mina menyediakan mesin untuk kapal tersebut. Dalam surat perjanjian itu dinyatakan bahwa nelayan penerima kredit diwajibkan menjual semua hasil tangkapannya kepada pihak inti dengan harga kesepakatan antara mereka. Pengembalian kredit itu diambil dari produksi. Nelayan harus menyerahkan 52,5 persen dari hasil penjualan ikan yang ditangkap sebagai angsuran kredit, untuk kapal dan mesin masing-masing 40 persen dan 12,5 persen. Kemudian, jika nelayan itu telah berhasil menangkap ikan kualitas ekspor 1.800 ton per kapal, maka kapal tersebut akan menjadi milik nelayan penerima kredit tersebut. Sistem perkreditan ini mendorong mereka untuk bekerja keras. Bahkan ada di antara mereka yang ingin mengambil kredit lagi untuk kapal yang baru jika kredit yang lama telah lunas (Manurung dkk., 1996).

Salah satu perusahaan swasta yang melakukan kemitraan dengan nelayan adalah PT Aneka Sumber Tata Bahari, Ambon. Kemitraan ini dilakukan dengan nelayan pancing ulur di Desa Asilulu, Kecamatan Leihitu, Kabupaten Maluku Tengah sejak tahun 1992 hingga sekarang. Kenyataan memperlihatkan bahwa kemitraan dengan usaha kecil, pancing ulur lebih berkembang daripada usaha yang lebih besar, *huhate*. Hal itu diduga karena nelayan pancing ulur ini merupakan jumlah nelayan terbesar yang menangkap ikan tuna dan memerlukan modal usaha yang relatif kecil. Modal yang diperlukan untuk membangun satu unit alat penangkapan pancing ulur hanya sekitar Rp.5.000.000. Untuk membangun alat tangkap *huhate* memerlukan modal sekitar Rp.150 juta per unit. Dilihat dari sisi kreditor, ini berarti bahwa untuk membantu usaha pancing ulur jauh lebih mudah dibandingkan dengan *huhate*. Hasil penelitian Manurung dkk. (1997) memperlihatkan bahwa di desa Asilulu, Kabupaten Maluku Tengah, sekitar 68 persen dari responden (nelayan) pancing ulur memperoleh modal melalui kemitraan, baik dengan BUMN maupun swasta perikanan.

Keberhasilan pihak swasta atau BUMN untuk membangun kerja sama dengan nelayan mencerminkan adanya situasi, di mana kedua belah pihak saling membutuhkan dan menguntungkan. Nelayan dengan kendala usahanya, yakni modal dan pemasaran ikan dapat dipecahkan dengan kemitraan ini. Sebaliknya, pengusaha memperoleh ikan, sebagai bahan baku untuk diolah/diawetkan, kemudian diekspor. Dilihat dari segi

model perkreditan, keberhasilan kemitraan itu yang meliputi wilayah yang begitu luas, KTI, merupakan bukti kesesuaian model itu untuk memecahkan masalah yang dihadapi oleh nelayan secara komprehensif. Di sisi lain, berkembangnya kemitraan ini sebagai lembaga perkreditan merupakan indikasi bahwa perkreditan formal, seperti bank kurang diminati oleh nelayan. Biasanya perkreditan formal ini melayani kebutuhan nelayan secara parsial, berbeda dengan kemitraan.

### (3) Tabungan sebagai kapital potensial

Ada pepatah Indonesia yang berbunyi: hemat pangkal kaya. Pepatah ini mengandung makna bahwa bekerja tidak hanya untuk kepentingan hari ini, tetapi juga untuk masa depan yang lebih baik. Dengan kata lain, pepatah itu menganjurkan menabung demi masa depan. Bagi usaha-usaha yang mengandung risiko kegagalan produksi yang relatif tinggi, seperti usaha penangkapan ikan di laut, kegiatan menabung merupakan upaya yang strategis untuk memupuk (membangun) kapital. Donald (1976) menyatakan bahwa urgensi tabungan dalam perkreditan petani kecil, ada tiga hal, yakni (1) sebagai sumber kapital yang potensial; (2) masukan komponen tabungan dalam program perkreditan akan dapat membantu untuk mengikat petani dalam program; dan (3) Stimulasi kebiasaan menabung mempunyai kontribusi yang penting untuk pengembangan kegiatan ekonomi secara umum, dan terutama di daerah pedesaan, di mana mobilisasi tabungan jarang dikembangkan.

Hasil penelitian Manurung dkk., 1996 di Maluku Tengah menunjukkan bahwa di antara nelayan pancing ulur tidak dijumpai yang menabung untuk tujuan investasi usahanya. Bahkan arisan yang dapat dipandang sebagai salah satu cara menabung tradisional tidak berkembang di kalangan nelayan. Di sisi lain, penelitian Syafa'at dkk. (1995) di Propinsi Maluku dan Timor Timur menunjukkan bahwa lembaga yang menghimpun modal petani, termasuk nelayan belum tumbuh dengan baik di pedesaan. Cara menabung yang ditemukan di kalangan masyarakat nelayan seperti di Jawa adalah membeli perhiasan emas oleh perempuan (istri) nelayan pada saat kondisi penangkapan ikan mencapai musim puncak, dan kemudian menjualnya pada saat diperlukan, seperti musim paceklik. Biasanya cara menabung seperti ini dilakukan untuk menanggulangi kebutuhan sehari-hari, bukan untuk investasi. Belum berkembangnya kebiasaan menabung di kalangan nelayan erat kaitannya dengan pendapatan

yang rendah dan berfluktuasi yang sulit diprediksi serta pendidikan mereka yang rendah.

Didasari bahwa keinginan menabung itu bukan hanya menyangkut aspek ekonomi, melainkan juga aspek non-ekonomi. Ada banyak bukti menunjukkan bahwa nelayan tampaknya kurang berminat untuk menabung. Ada nelayan berpendapat bahwa laut selalu memberi harapan untuk memperoleh ikan bagi siapa saja yang mau menangkapnya. Menurut mereka, hal yang penting adalah rajin pergi ke laut untuk menangkap ikan. Dari pernyataan ini dapat disimak bahwa tampaknya nelayan itu kurang rasional menilai karakteristik usaha penangkapan ikan itu yang justru keberhasilannya sangat tergantung pada kondisi alam. Produksi dan harga yang berfluktuasi yang menyebabkan kondisi finansial usaha tidak stabil, bahkan mempunyai risiko kegagalan yang besar, sebenarnya justru memerlukan persediaan (tabungan) modal untuk menanggulangnya.

Untuk mendorong hasrat (kebiasaan) nelayan untuk menabung, maka KUD Mina sebagai organisasi pembina nelayan membangun kegiatan menabung untuk nelayan melalui pelelangan ikan, produksi nelayan. Hasil penelitian Manurung dkk. (1996) di Maluku Tengah dan di Sorong menunjukkan bahwa tidak dijumpai di antara nelayan yang meminjam modal dari KUD Mina setempat untuk tujuan investasi usaha. Rendahnya kegiatan menabung di kalangan nelayan, selain dipengaruhi oleh faktor ekonomi dan kebiasaan, juga dipengaruhi oleh terbatasnya lembaga perkreditan (bank) di desa-desa nelayan dan keragaan KUD sebagai pembina.

Penelitian tentang aktivitas menabung dan faktor-faktor yang mempengaruhinya di kalangan masyarakat nelayan ini masih sangat terbatas, bahkan penelitian secara khusus tentang hal itu mungkin belum ada. Masalah ini perlu dikaji mengingat urgensi tabungan itu sebagai salah satu sumber kapital dalam pembangunan perikanan. Selain itu, upaya untuk mendorong keinginan nelayan untuk menabung juga perlu dilakukan antara lain memasukkan komponen kegiatan menabung dalam program perkreditan dan penyuluhan kepada nelayan dan keluarganya.

## KELEMBAGAAN

Ada beberapa definisi kelembagaan (*institutions*). Definisi kelembagaan yang dimaksud di sini adalah definisi yang dibuat oleh Ruttan dan Hayami dalam Arkadie (1990) yang berbunyi: kelembagaan adalah seperangkat peraturan (*rules*) suatu masyarakat

atau organisasi untuk memudahkan koordinasi antar orang-orang untuk memperoleh harapan mereka masing-masing secara layak dari suatu kegiatan tertentu. Definisi itu mengandung pengertian *the fundamental rules of the game* dari sistem ekonomi itu bekerja. Schmid (1987) menyatakan bahwa pada dasarnya keragaan kelembagaan akan diukur dalam hal siapa memperoleh apa dan siapa yang membiayainya.

Saffer dan Schmid dalam Pakpahan (1989) menyatakan bahwa suatu kelembagaan mempunyai tiga unsur pokok, yakni (1) batas yurisdiksi, (2) aturan representasi (*the rules of representation*), dan (3) hak pemilikan (*property rights*). Dalam tulisan ini ketiga unsur ini akan ditelaah bagaimana kelembagaan perkreditan yang berlaku memberikan manfaat bagi pelaku ekonomi sesuai dengan perannya yang pada gilirannya akan mempengaruhi pengambilan keputusan (pilihan) nelayan dalam memanfaatkan pasar kredit yang tersedia.

### Perkreditan informal

Perkreditan informal lebih diminati oleh nelayan, terutama nelayan kecil walaupun dengan tingkat bunga yang lebih tinggi. Dilihat dari segi teori pasar, di mana kredit sebagai komoditas maka situasi itu dapat diartikan bahwa pasar kredit informal memberikan nilai yang lebih menguntungkan bagi nelayan sebagai debitur, dengan asumsi perkreditan lainnya, seperti bank dan informasi tersedia di desa. Tampaknya tingkat bunga bukan satu-satunya faktor bagi nelayan dalam memilih kelembagaan perkreditan yang diinginkan, melainkan juga ada faktor non-ekonomik. Hal ini juga konsisten dengan motivasi nelayan kecil untuk menabung seperti telah dikemukakan terdahulu.

Bagi nelayan kecil, urgensi perkreditan itu tidak hanya untuk memenuhi kebutuhan finansial, melainkan juga dikaitkan dengan kepentingan lain, seperti tidak adanya sanksi jika tidak dapat mengembalikan kredit sesuai dengan kesepakatan dan atau kemudahan untuk memperoleh kebutuhan pokok, baik untuk keperluan keluarga maupun untuk operasi penangkapan ikan. Dilihat dari segi kreditur, tingginya permintaan kredit itu menunjukkan kemampuan kreditur untuk menentukan bentuk perkreditannya sesuai dengan keinginan nelayan. Kemampuan kreditur itu erat kaitannya dengan kewenangan pengambilan keputusan perkreditan itu berada sepenuhnya di tangannya. Hal itu bisa terjadi karena struktur pemilikan modal pada perkreditan informal ini adalah *private property rights*. Dengan kata

lain, dalam perkreditan ini, proses pengambilan keputusan tidak menghadapi masalah yang bersumber dari pengaruh kewenangan atas kekuasaan (batas yurisdiksi) pihak-pihak lain.

Dengan kewenangan yang dimiliki oleh pemilik modal dalam perkreditan informal itu, mereka berani memberikan kredit kepada nelayan tanpa persyaratan administratif dan agunan, dan hanya didasarkan oleh azas kepercayaan. Pada umumnya pemilik modal dan nelayan bertempat tinggal dalam desa yang sama yang terikat oleh adat istiadat yang sama. Bahkan mungkin ada hubungan keluarga antara pemilik modal dengan nelayan itu. Hal ini mendorong munculnya rasa kebersamaan (*sense of community*) di antara mereka. Selain itu, pemilik modal mempunyai pengetahuan yang relatif lengkap tentang informasi personel dari para nelayan di sekitarnya. Pengetahuan ini berakumulasi dari waktu ke waktu karena mereka berinteraksi di desa itu. Pengetahuan ini juga penting bagi pemilik modal dalam menilai seberapa besar risiko tidak kembalinya kredit tersebut.

Munculnya rasa kebersamaan itu juga erat kaitannya dengan homogenitas nelayan, antara lain dicirikan oleh skala usaha yang hampir sama. Donald (1976) menyatakan bahwa homogenitas anggota debitur merupakan salah satu faktor penting untuk mencapai keberhasilan perkreditan. Mungkin sekali pemikiran inilah yang digunakan oleh kreditur informal, mengapa mereka memfokuskan kegiatannya pada kelompok nelayan kecil yang anggotanya relatif homogen.

Rasa kebersamaan antara nelayan dengan pemilik modal yang menimbulkan kepercayaan bagi pemilik modal sehingga dia tidak perlu membuat aturan representasi tentang persyaratan, prosedur perkreditan dan sanksi jika pengembalian kredit itu tidak dapat dipenuhi oleh nelayan. Transaksi perkreditan itu cukup sederhana dan relatif singkat. Jika ada di antara nelayan yang tidak mampu mengembalikan kredit itu sesuai dengan kesepakatan, masalah itu dipecahkan secara kekeluargaan. Menurut Schmid (1987) interaksi manusia tidak tanpa biaya. Biayanya jarang didistribusikan secara merata kepada partisipan. Bagaimana biaya itu didistribusikan antara mereka dipengaruhi oleh hak pemilikan unsur kelembagaan lainnya yang berlaku. Dalam perkreditan informal ini struktur hak pemilikan modal adalah berupa hak pemilikan pribadi sehingga biaya transaksi perkreditan itu sangat rendah. Hal ini merupakan salah satu faktor yang menyebabkan nelayan itu lebih tertarik untuk

memanfaatkan perkreditan informal dari pada perkreditan formal.

### Perkreditan Formal

Perkreditan formal, seperti bank dan semua lembaga perkreditan derivasinya merupakan program pemerintah pusat. Dengan kondisi seperti itu, bisa terjadi bahwa apa yang dirumuskan di tingkat pusat tidak atau kurang sesuai dengan kondisi daerah yang memang bervariasi. Sebaliknya, apa yang diinginkan oleh masyarakat di desa tidak mudah ditampung dalam perencanaan di tingkat pusat. Bank-bank di pedesaan merupakan pelaksana dari apa yang dirumuskan di pusat dengan segala peraturannya yang harus berlaku sama di seluruh Indonesia. Dengan kelembagaan seperti itu, maka secara logis permasalahan perkreditan formal di pedesaan menjadi kurang berkembang dan kurang dimanfaatkan oleh nelayan. Hasil penelitian memperlihatkan bahwa persyaratan perbankan, seperti harus adanya agunan dan prosedur administrasi yang sulit dipahami oleh nelayan merupakan faktor penghambat bagi mereka untuk memanfaatkan pelayanan lembaga perkreditan formal itu. Kondisi sosial ekonomi masyarakat nelayan yang bervariasi antar daerah dan antar jenis usaha penangkapan ikut mempengaruhi keberhasilan pelayanan lembaga perkreditan itu.

Seperti dikemukakan terdahulu Bank Unit Desa belum terdapat pada semua desa nelayan. Ini dapat dirasakan bahwa satu Bank Unit Desa harus melayani beberapa desa. Dengan kata lain, skala ekonomi yang dilayani oleh bank itu semakin luas dan semakin bervariasi. Dilihat dari segi biaya pelayanan (biaya produksi) kredit itu, dengan makin luasnya wilayah pelayanan bank itu, biaya produksinya akan semakin kecil per satuan *output* (kredit) dan sebaliknya. Namun, situasi seperti itu tidak selalu menguntungkan dilihat dari segi efektivitas perkreditan. Desa-desa nelayan yang di KTI yang tersebar dengan kondisi prasarana dan sarana transportasi yang kurang memadai menyebabkan pelayanan perbankan itu menjadi kurang efektif jika wilayah yang dilayani semakin luas. Selain itu, kondisi seperti itu menyebabkan pengetahuan petugas perbankan itu tentang karakteristik sosial ekonomi nelayan itu menjadi terbatas. Terbatasnya pengetahuan tersebut secara logis akan mempersulit menemukan metode pelayanan yang efektif, yang pada gilirannya mempengaruhi keberhasilan perkreditan. Selain itu,



luasnya wilayah pelayanan juga menyulitkan pengawasan pelaksanaan perkreditan itu.

Keragaan pelayanan lembaga perkreditan itu juga dipengaruhi oleh aturan representasi yang berlaku seperti prosedur untuk memperoleh kredit dan sanksi pelanggaran yang dilakukan oleh debitur. Peraturan perkreditan formal dibuat di tingkat pusat dan berlaku secara nasional. Tampaknya peraturan perkreditan itu lebih berorientasi pada pengamanan kredit yang merupakan milik pemerintah. Ini berarti bahwa peraturan itu akan mengalami kesulitan untuk dapat menampung karakteristik usaha dan sosial ekonomi partisipan perkreditan itu. Misalnya perkreditan BRI yang tidak membedakan peraturan kredit untuk petani dan nelayan. Petani sudah lama terdidik dalam administrasi perkreditan, sejak program Bimas pertanian tahun 1960-an yang didukung dengan kegiatan penyuluhan yang intensif, sedangkan nelayan relatif baru mengenal kredit perbankan.

Aturan representasi seperti itu erat hubungannya dengan struktur hak pemilikan modal pada perkreditan formal itu, yakni modal pemerintah. Schmid (1987) membuat hipotesis bahwa pengambilan keputusan tentang keuntungan dan kerugian pada pemilikan modal yang bersifat pribadi (*private ownership*) lebih mudah dari pada pemilikan modal yang bersifat umum (*public ownership*). Dilihat dari segi pertanggungjawaban, maka pengelolaan kredit pemerintah (*public ownership*) harus mengikuti peraturan yang telah ditetapkan oleh pemerintah. Dengan kata lain, pimpinan bank di daerah tidak mempunyai kewenangan untuk mengambil keputusan di luar peraturan yang ditetapkan dari pusat, walaupun sebenarnya hal itu belum tentu merugikan perkreditan itu secara finansial. Misalnya bagaimana prosedur dan sanksi perkreditan dapat dilakukan lebih fleksibel sesuai dengan kondisi sosial ekonomi daerah sehingga merangsang partisipasi nelayan itu untuk memanfaatkan kredit tersebut. Karakteristik usaha perikanan yang mempunyai risiko kegagalan yang lebih tinggi dari pada pertanian ikut mempengaruhi pengambilan keputusan perkreditan formal untuk lebih berhati-hati dalam memberikan kredit kepada nelayan. Perkreditan formal mempunyai prosedur pengambilannya dengan syarat agunan, dan pengembalian kredit yang harus dipatuhi secara teratur dengan sanksi-sanksi jika hal itu tidak dipenuhi. Di pihak lain, nelayan dengan keterbatasan pengetahuannya dan sifat produksi (hasil tangkapan) ikan yang berfluktuasi menyebabkan mereka menjadi

sulit dan enggan (khawatir) mengikuti prosedur dan sanksi perkreditan tersebut di atas.

Dengan wilayah Indonesia yang begitu luas dengan karakteristik daerah yang tidak homogen, masalah yang muncul dari pengaruh sistem hak pemilikan modal itu sulit dapat diatasi, apalagi dengan kebijakan yang bersifat sentralisasi. Program perkreditan formal kurang dimanfaatkan oleh nelayan kecil sehingga kurang berkembang dalam usaha perikanan rakyat.

Diakui bahwa di samping dipengaruhi dengan faktor kelembagaan, pengambilan keputusan nelayan itu dipengaruhi juga oleh kehadiran perkreditan formal di desa nelayan belum tersedia secara memadai. Persyaratan perkreditan formal itu kurang sesuai dengan kondisi sosial ekonomi nelayan ikut mempengaruhi pengambilan keputusan nelayan tersebut. Dari uraian di atas dapat dikatakan bahwa pendapat yang berbunyi: nelayan adalah *nonbankable* adalah kurang tepat. Israel (1990) dalam penilaian proyek-proyek Bank Dunia di negara sedang berkembang, menyimpulkan bahwa sumber daya keuangan adalah perlu, tetapi belum cukup untuk mendorong pembangunan. Pertimbangan yang memadai tentang kendala manajemen dan kelembagaan akan sangat mengubah rancangan dan kompleksitas program. Pemerintah menyadari hal itu. Akhir-akhir ini, pemerintah mengintroduksi beberapa bentuk skim perkreditan untuk usaha kecil, termasuk usaha perikanan skala kecil, dengan prosedur yang lebih sederhana bahkan ada di antaranya tanpa agunan (Tabel 1). Dalam tulisan ini belum cukup hasil penelitian yang dapat dikemukakan tentang respon nelayan terhadap program kredit yang disebut terakhir ini. Namun, penelitian Nikijulw dan Sarjana (1994) di Jawa menunjukkan bahwa semakin baik kondisi pranata (lembaga) sosial ekonominya, semakin berhasil pelaksanaan kredit dana bergulir. Kondisi pranata sosial ekonomi yang lebih baik berarti manajemen dan pembinaan pelaksanaan program itu adalah lebih baik sehingga program itu menjadi lebih berhasil. Kredit dana bergulir merupakan salah satu skim perkreditan yang disediakan oleh pemerintah untuk memecahkan masalah permodalan yang dihadapi oleh nelayan kecil.

### **Kemitraan**

Munculnya kemitraan sebagai salah satu jenis perkreditan bagi nelayan merupakan indikasi bahwa kelembagaan perkreditan formal yang ada kurang

mampu menarik perhatian nelayan untuk memanfaatkannya seperti telah dikemukakan terdahulu. Kelebihan perkreditan melalui kemitraan ini adalah, di samping memberi kredit tanpa bunga dan tanpa agunan bagi nelayan, juga berfungsi sebagai pemasaran (*market institution*) bagi produksi maupun *input* usaha penangkapan ikan. Aktivitas yang disebut terakhir ini begitu penting bagi nelayan mengingat pasar produksi ikan relatif sulit di desa nelayan. Kalau pun ada, kurang kompetitif sehingga harga relatif rendah.

Pelayanan perkreditan melalui kemitraan ini tampak menggairahkan nelayan. Namun, walaupun dalam surat perjanjian kredit itu tampak tanpa bunga, diduga bunga kredit itu telah diperhitungkan dalam sistem pengembalian kredit yang dipotong dari produksi setiap operasi penangkapan ikan. Bagaimana sistem pengembalian kredit ini diperhitungkan tidak ditunjukkan dalam surat perjanjian tersebut. Nelayan tidak menunjukkan keberatan terhadap hal itu. Apa yang menarik untuk dicatat dari situasi seperti itu adalah bahwa persepsi nelayan terhadap perkreditan itu begitu sederhana dan mengandalkan pada kepercayaan bahwa mereka tidak merasa dirugikan dalam transaksi tersebut, bahkan sebaliknya, beberapa permasalahan pokok yang dihadapi menjadi terpecahkan secara simultan.

Kredit tanpa agunan, sebenarnya tidak sepenuhnya benar. Hanya saja bentuk agunannya bukan dalam bentuk aset. Mungkin, keterampilan nelayan menangkap ikan yang begitu tinggi merupakan agunan bagi pemilik kredit melalui kemitraan ini. Pemilik kredit ini telah mengenal dan mengetahui kondisi sosial ekonomi nelayan dengan baik, termasuk keterampilan nelayan untuk menangkap ikan. Selain itu, keputusan kreditur untuk memberikan kredit tanpa agunan dipengaruhi oleh produksi yang relatif homogen dan mempunyai permintaan pasar yang tinggi.

Tampaknya perkreditan dalam kemitraan ini lebih didasarkan pada unsur kepercayaan yang muncul dari perasaan sebagai satu masyarakat dalam kegiatan perikanan. Perusahaan perikanan dan nelayan masing-masing melakukan kegiatan usaha penangkapan ikan. Walaupun perkreditan itu mempunyai surat perjanjian, tetapi materinya kurang begitu rinci. Ini berarti bahwa batas yurisdiksi yang menentukan hak dan kewajiban antara mereka yang bermitra kurang rinci. Misalnya bagaimana penentuan harga ikan kesepakatan dan sanksi bagi pihak yang melanggar kesepakatan tidak dicantumkan secara eksplisit dalam surat perjanjian itu. Hal ini disebabkan kewenangan untuk membuat surat

perjanjian itu berada di tangan perusahaan perikanan yang posisinya lebih kuat dari pada nelayan.

Selain itu, dalam perkreditan itu tidak ada aturan representasi secara eksplisit yang mengatur bagaimana pihak-pihak yang terkait untuk berpartisipasi. Misalnya bagaimana mekanisme penentuan harga, apakah berdasarkan harga pasar atau tidak. Hal ini sangat penting mengingat harga ikan berfluktuasi dari waktu ke waktu. Tampaknya surat perjanjian itu sekaligus menjadi aturan representasi bagi mereka untuk menjalankan perannya masing-masing. Aturan representasi yang kurang spesifik bisa mempengaruhi efektivitas pelaksanaan tanggung jawab masing-masing pihak yang terkait dan dimanfaatkan demi kepentingan tertentu. Schmid (1987) menyatakan bahwa peraturan dapat juga diartikan sebagai kekuasaan (*power*) untuk mendorong pihak lain untuk melaksanakan suatu keputusan. Selain itu peraturan dapat juga berperan untuk meningkatkan efektivitas partisipasi pihak yang terkait dalam melakukan suatu keputusan.

Dikaitkan dengan posisi tawar-menawar (*bargaining position*) nelayan yang lebih rendah dibandingkan dengan pihak kreditur, maka adanya peraturan yang lebih rinci yang mengatur hak dan kewajiban mereka akan menguntungkan kedua belah pihak secara proporsional. Dengan adanya peraturan itu diharapkan memperkecil kemungkinan bagi pihak tertentu (yang lebih kuat) untuk melakukan sesuatu yang bisa merugikan pihak lain. Kenyataan menunjukkan bahwa walaupun ada persetujuan yang jelas, sering terjadi bahwa pihak yang lebih kuat melakukan sesuatu, walaupun terselubung, yang dapat lebih menguntungkan pihaknya dan sebaliknya merugikan pihak lain.

Salah satu contoh ke arah itu adalah penentuan harga pembelian ikan oleh PT. Usaha Mina dari nelayan. Manurung dkk. (1996) menunjukkan bahwa dari tahun 1992 hingga 1994 harga pembelian ikan oleh perusahaan dari nelayan hampir tidak berubah dari bulan ke bulan. Padahal, menurut kesepakatan yang dituangkan dalam surat perjanjian jual-beli ikan antara nelayan dengan perusahaan dinyatakan bahwa harga kesepakatan berlaku selama 6 bulan, kemudian diperbaharui sesuai dengan perkembangan harga. Hal ini merupakan indikasi bahwa betapa pun peraturan kredit dengan baik, tetapi jika posisi tawar-menawar antara pihak yang terlibat kurang seimbang, maka pelaksanaan kemitraan itu bisa tidak berjalan sebagaimana mestinya.

Selain itu, masalah kesepakatan harga yang tidak ditepati tersebut bisa terjadi karena memang pihak nelayan tidak mempunyai kemampuan untuk akses terhadap informasi harga. Kelembagaan yang menyangkut penyebaran informasi ini tidak tersedia dalam kemitraan tersebut. Ikan tuna merupakan komoditas ekspor sehingga nelayan sulit mengetahui perkembangan harga. KUD yang merupakan lembaga pembina nelayan belum mempunyai kemampuan untuk itu. Di lain pihak, mungkin perusahaan dengan sengaja tidak memberitahukan informasi harga itu kepada pihak nelayan karena perusahaan yang membayar biaya transaksi untuk memperoleh informasi tersebut. Dengan kata lain, informasi itu merupakan hak milik perusahaan. Dalam interaksi manusia tidak ada yang bebas dari biaya. Secara teoritis, struktur hak pemilikan memberikan kesempatan kepada pihak tertentu, dan mempengaruhi pihak lain dan sebaliknya.

Terlepas dari itu, berangkat dari konsepsi kemitraan yang saling membutuhkan dan menguntungkan, maka informasi tentang perubahan harga itu seyogyanya diinformasikan oleh perusahaan kepada pihak nelayan. Dengan demikian, kemitraan itu bisa berjalan dengan berkesinambungan, walaupun ada terjadi gangguan yang bersifat internal maupun eksternal. North dalam Feeny (1988) menyatakan bahwa kelembagaan memberikan kerangka kerja di mana manusia berinteraksi. Kelembagaan terdiri dari satu set aturan, pemenuhan prosedur (*compliance procedures*), dan moral dan etika, norma perilaku untuk membatasi perilaku individu.

Walaupun demikian, tampaknya penentuan harga itu tidak mempengaruhi perilaku nelayan untuk memanfaatkan perkreditan melalui kemitraan itu, perkreditan ini banyak diminati oleh nelayan akhir-akhir ini. Perkreditan dengan prosedur sederhana, tanpa bunga, tanpa agunan barang dan berperan ganda, yakni sebagai sumber kredit dan pemasaran produksi merupakan sistem perkreditan yang sesuai dengan kebutuhan nelayan. Kredit seperti ini tidak dimiliki oleh perkreditan formal, seperti bank. Mungkin kesederhanaan perkreditan informal yang banyak diminati oleh nelayan menjadi pertimbangan perusahaan perikanan sebagai pemilik modal dalam membangun perkreditan dalam kemitraan itu.

Manajemen keuangan yang dimiliki oleh perusahaan dapat dikatakan penuh kewenangan seperti *private property rights* memudahkan manajer perusahaan untuk mengambil keputusan perkreditan yang akan diterapkan. Schmid (1987) menyatakan

bahwa peranan hak pemilikan dapat menimbulkan kesempatan kepada satu pihak dan dampaknya kepada lain pihak dengan cara mempengaruhi pengambilan keputusan kedua belah pihak. Hak pemilikan mempengaruhi siapa yang berpartisipasi dalam keputusan penggunaan sumber daya dan siapa mempunyai kekuasaan (*power*). Diduga faktor kekuasaan yang melekat dalam kemitraan yang dimanfaatkan oleh pihak perusahaan mengapa kemitraan itu dapat berkembang, walaupun sebenarnya hal itu belum memberikan keuntungan yang maksimum bagi nelayan. Sarjana dan Susanto (1994) menyatakan bahwa perkembangan eksternal perusahaan inti rakyat (PIR) dalam kemitraan usaha penangkapan ikan cakalang di Sulawesi Tenggara, khususnya dengan masuknya perusahaan baru (bukan inti) tersebut mendorong persaingan harga ikan yang tidak sehat. Perusahaan baru tersebut memberikan harga yang lebih tinggi dari pada harga yang diberikan oleh perusahaan inti. Hal ini menyebabkan sebagian dari nelayan plasma menjual ikannya kepada perusahaan baru tersebut, walaupun hal itu sebenarnya bertentangan dengan kesepakatan. Selain itu Manurung dkk. (1997) menyimpulkan bahwa keberhasilan kemitraan usaha penangkapan ikan di Sorong termasuk komponen perkreditan di dalamnya dipengaruhi oleh struktur pasar ikan yang bersifat monopsoni dan fasilitas yang diberikan oleh pihak inti kepada nelayan plasma. Ini berarti bahwa seandainya terjadi perubahan struktur pasar, maka masalah harga seperti yang terjadi di Sulawesi Tenggara tersebut di atas bisa terjadi juga pada kemitraan di Sorong. Israel dalam Arkadie (1990) menyatakan bahwa untuk mencari suatu preskripsi dalam memperbaiki performa kelembagaan adalah dengan mengembangkan kompetisi karakter kelembagaan (*creating a competitive institutional character*).

Apa yang menarik untuk dikemukakan dari perilaku pasar tersebut adalah bahwa munculnya masalah harga tersebut dipengaruhi oleh kelembagaan yang berlaku, seperti hak pemilikan (*property right*). Sistem hak pemilikan menentukan bagaimana harga itu, apakah eksplisit atau implisit ditentukan, dan akhirnya bagaimana diputuskan keuntungan dan kerugian dialokasikan antara seseorang dengan orang lain (Alchian, dalam Alessi, 1988). Modal dan informasi yang dikuasai oleh pengusaha mempengaruhi penentuan harga itu sehingga lebih menguntungkan dia, di lain pihak merugikan nelayan.

Terlepas dari masalah-masalah yang muncul dalam kemitraan tersebut, harus diakui bahwa kemitraan itu diminati oleh nelayan. Dan pada saat ini dipandang sebagai salah satu bentuk perkreditan yang mempunyai prospek untuk dikembangkan, terutama untuk mengembangkan usaha-usaha kecil dan mengentaskan kemiskinan. Pada tahun 1998, pemerintah menyediakan dana sebesar Rp.250 milyar sebagai Kredit Pengembangan Kemitraan Usaha (KPKU). Dana kredit ini disediakan dengan memanfaatkan teknologi tepat guna (Harian Kompas, 2 September 1998).

### KESIMPULAN DAN SARAN

1. Dalam pembiayaan berusaha, nelayan, terutama nelayan kecil, lebih memanfaatkan perkreditan informal daripada perkreditan formal, walaupun jika diperhitungkan dengan seksama tingkat bunganya lebih tinggi. Perkreditan formal, walaupun dengan tingkat bunga yang rendah, persyaratan seperti agunan dan prosedur administrasi lainnya merupakan faktor-faktor yang mempengaruhi pengambilan keputusan nelayan itu. Selain itu, diduga pengetahuan nelayan masih kurang tentang perkreditan formal ini. Sebaliknya, kesederhanaan persyaratan perkreditan informal merupakan faktor pendorong bagi nelayan untuk lebih memanfaatkannya. Perkreditan informal didasarkan pada azas kepercayaan antara nelayan dengan kreditur. Penilaian saling membutuhkan di antara mereka dalam berusaha ikut memupuk kepercayaan tersebut.
2. Model perkreditan formal skala kecil yang banyak dikembangkan di pedesaan pada saat ini, walaupun dengan tingkat bunga yang rendah, tampaknya belum mampu menarik perhatian nelayan kecil untuk memanfaatkannya. Bagi nelayan yang kondisi sosial-ekonominya lemah, lembaga perkreditan tidak hanya bertujuan untuk menyediakan modal, melainkan juga harus mampu untuk memecahkan masalah lain dari usahanya secara simultan, seperti pemasaran produksi. Tampaknya, pembentukan model perkreditan formal itu, kurang didasarkan pada karakteristik usaha dan aspek sosial masyarakat nelayan itu sendiri.
3. Kemitraan antara perusahaan perikanan dengan nelayan yang juga berfungsi sebagai lembaga perkreditan berkembang dengan signifikan. Lembaga perkreditan seperti ini, selain menyediakan kredit bagi nelayan, juga berperan sebagai lembaga pemasaran sarana dan produksi perikanan yang juga merupakan masalah yang dihadapi oleh nelayan. Berkembangnya kemitraan semacam ini secara tidak langsung akan mengurangi minat nelayan untuk memanfaatkan lembaga perkreditan informal yang sebenarnya merugikan nelayan secara finansial.
4. Keberhasilan perkreditan informal dipengaruhi oleh sistem kelembagaan yang berlaku pada perkreditan tersebut. Kelembagaan pada perkreditan ini yang ditunjukkan dengan yurisdiksi dan aturan representasi tidak didasarkan pada dokumen tertulis, melainkan hanya pada azas kepercayaan antara perusahaan pemberi kredit dengan nelayan, peminjam kredit. Kepercayaan muncul karena ada rasa kebersamaan dan saling membutuhkan dalam berusaha. Selain itu, hak pemilikan modal dalam perkreditan ini bersifat privat yang penggunaannya tidak tergantung pada pihak lain. Sistem kelembagaan yang fleksibel seperti itu memudahkan pengambilan keputusan pemilik modal untuk melakukan transaksi perkreditan dengan nelayan agar sesuai dengan kondisi usaha dan sosial ekonomi nelayan itu. Pengambilan keputusan kegiatan perkreditan banyak ditentukan secara musyawarah di antara mereka tanpa ada sanksi administrasi yang formal.
5. Seperti halnya perkreditan informal, keberhasilan perkreditan kemitraan dipengaruhi oleh kelembagaan. Kelembagaan yang berlaku pada perkreditan kemitraan juga hampir mendekati sistem kelembagaan pada perkreditan informal. Walaupun batas yurisdiksi dan aturan representasi dalam kelembagaan kemitraan ini dituangkan dalam surat perjanjian, tetapi materinya kurang dirumuskan secara rinci dan pelaksanaannya bersifat fleksibel. Hak pemilikan modal pada kemitraan ini hampir atau bersifat privat. Sistem kelembagaan seperti ini memudahkan pemilik modal untuk mengambil keputusan perkreditan sedemikian rupa sehingga sesuai dengan kondisi usaha dan sosial ekonomi nelayan. Diduga, keterampilan nelayan menangkap ikan juga

digunakan oleh pemberi kredit ini sebagai pertimbangan pemberian kredit kepada nelayan atau sebagai agunan.

6. Namun, di balik keberhasilan perkreditan kemitraan itu, kelembagaan yang kurang rinci memberi peluang bagi pelaku ekonomi kemitraan yang mempunyai posisi tawar-menawar yang lebih kuat untuk melakukan sesuatu yang dapat memberikan keuntungan baginya, dan sebaliknya merugikan pihak lain. Misalnya dalam penetapan harga ikan yang tidak selalu berjalan sesuai dengan yang disepakati dalam perjanjian sebelumnya.
7. Kelembagaan pada perkreditan formal yang ditunjukkan dengan batas yurisdiksi dan aturan representasi dipolakan secara rinci dan implementasinya diterapkan secara kaku (*rigid*) serta berlaku di seluruh daerah. Diduga, hal ini mempengaruhi pengambilan keputusan nelayan dalam memilih sistem perkreditan yang akan dimanfaatkan. Karakteristik usaha penangkapan ikan yang mempunyai risiko kegagalan dikaitkan dengan peraturan yang kaku menyebabkan nelayan itu enggan memanfaatkan perkreditan formal tersebut walaupun tingkat bunganya rendah. Hak pemilikan modal pada perkreditan formal yang bersifat *public property rights* menyulitkan pembentukan model perkreditan yang dapat menampung karakteristik usaha penangkapan ikan dan sosial ekonomi nelayan yang bervariasi.
2. Mengingat wilayah perikanan Indonesia yang luas dan kondisinya bervariasi, yang perlu dilayani oleh lembaga perkreditan formal, maka seyogyanya pengambilan keputusan perkreditan yang bersifat sentralisasi dikurangi. Hal ini berarti bahwa pendelegasian kewenangan pemberian pelayanan kredit ke daerah perlu ditingkatkan. Dengan cara seperti itu, aspirasi nelayan yang bervariasi di daerah dapat ditampung dan ditindaklanjuti oleh lembaga perkreditan di daerah. Selain itu, dengan wilayah perikanan yang sangat luas dan dengan prasarana dan sarana transportasi yang kurang memadai di desa-desa nelayan, maka lembaga perkreditan skala kecil di tingkat desa perlu dikembangkan. Dengan wilayah perkreditan yang lebih kecil, diharapkan pengelolaannya akan lebih efektif. Karena sebagian besar nelayan itu terdiri dari nelayan pendega (anak buah kapal/perahu), maka untuk memperbaiki keadaan ekonominya diperlukan model perkreditan khusus bagi mereka.
3. Dilihat dari segi keberhasilan kemitraan sebagai lembaga perkreditan untuk memecahkan masalah usaha yang dihadapi oleh nelayan secara simultan, maka lembaga perkreditan seperti ini perlu dikembangkan, tidak hanya untuk komoditas yang telah mempunyai pasar yang kuat, melainkan juga komoditas lain yang potensial untuk dikembangkan di daerah itu. Oleh sebab itu, perusahaan perikanan yang bermitra dengan nelayan seharusnya ikut berperan mengembangkan komoditas yang mempunyai prospek dipasarkan sehingga tercipta kesempatan kerja dan berusaha bagi nelayan dan keluarganya. Selain itu, mengingat posisi tawar-menawar nelayan itu lebih lemah dibandingkan dengan pihak perusahaan sebagai kawan bermitra, maka peranan lembaga pembina perlu ditingkatkan.

#### Saran

1. Kelembagaan perkreditan bagi nelayan kecil seyogyanya dipolakan sesuai dengan karakteristik produksi ikan yang berfluktuasi dan sosial ekonomi nelayan yang lemah. Misalnya, persyaratan perkreditan seperti tersedianya agunan berupa aset yang menjadi salah satu faktor penghambat pemanfaatan kredit formal oleh nelayan, dapat diganti dengan keterampilan nelayan menangkap ikan sebagai agunan. Keberhasilan perkreditan melalui kemitraan yang dikembangkan oleh perusahaan perikanan dipengaruhi oleh persyaratan perkreditan yang sederhana, sesuai dengan kebutuhan nelayan. Selain itu, agar perkreditan formal ini lebih dimanfaatkan oleh nelayan, perlu dilakukan penyuluhan perkreditan secara intensif.

#### DAFTAR PUSTAKA

- Alessi, L.D. 1988. *How Markets Alleviate Scarcity: in Rethinking Institutional Analysis and Development*. Edited by Ostrom, V., Feeny, D., and Picht, H. International Center for Economic Growth. California.
- Arkadie, B.V. 1990. *The Role of Institutions In Development*. World Bank Annual Conference on Development Economics, April 1990. Washington, D.C.

- Donald, G. 1976. *Credit For Small Farmers In Developing Countries*. Westview Press, Boulder, Colorado.
- Feeny, D. 1988. *The Demand for and Supply of Institutional Arrangements: in Rethinking Institutional Analysis and Development*. Edited by Ostrom, V., Feeny, D., and Picht, H. Internatioal Center for Economic Growth California.
- Harian Kompas. 1998. Disediakan Kredit Pemanfaatan Teknologi Tepat Guna. Harian Kompas, 2 September 1998. Jakarta.
- Israel, A. 1990. Pengembangan Kelembagaan. Pengalaman Proyek-Proyek Bank Dunia. Penerjemah. Basilins, B. Tiku. LP3ES. Jakarta.
- Librero, A.R. and Cafalla, R. 1985. *Impact of Credit on Small-Scale Fisheries in Philippines. Small-Scale Fisheries in Asia*. Editor: Theodore Panayoton. IDRC. Canada.
- Manurung, V.T., A. Zulham, dan E. Jamal. 1989. Penelitian Potensi dan Pengembangan Desa Pantai Maluku dan Sumatera Utara. Pusat Penelitian Agro Ekonomi. Bogor.
- Manurung, V.T., A. Djauhari, A. S. Bagyo dan B. Winarso. 1996. Pengembangan Perikanan Pola Perusahaan Inti Rakyat di Daerah Sorong, Propinsi Irian Jaya. Studi Peluang Usaha dan Pola Kemitraan Agribisnis Perikanan Bagi Usaha Skala Kecil dan Rumah Tangga. Buku II. Pusat Penelitian Sosial Ekonomi Pertanian. Bogor.
- Manurung, V.T., B. Winarso, E. Jamal, V. Siagian, Y. Supriyatna dan A. Zulham. 1997. Studi Prospek dan Kendala Investasi Usaha Perikanan Budidaya dan Penangkapan Ikan. Pusat Penelitian Sosial Ekonomi Pertanian. Bogor.
- Nikijuluw, V.P.H., dan Sarjana. 1994. Kinerja Dana Bergulir pada Usaha Perikanan Tangkap di Beberapa Daerah di Pulau Jawa. Jurnal Penelitian Perikanan Laut. No. 92. 1994. Balai Penelitian Perikanan Laut. Jakarta.
- Pakpahan, A. 1989. Kerangka Analitik Untuk Penelitian Rekayasa Sosial: Prespektif Ekonomi Institusi. Prosiding Patanas. Evaluasi Kelembagaan Pedesaan Di Tengah Perkembangan Teknologi Pertanian. Pusat Penelitian Agro Ekonomi. Bogor.
- Praptosuhardjo, P. 1996. Peranan Perbankan Dalam Mendukung Pengembangan Sektor Perikanan. Seminar Sehari di Institut Pertanian Bogor Dalam Rangka Penas IX, Pertasikencana. Bogor.
- Pusat Pengembangan Agribisnis (PPA) dan PT. Hasfarm Dian Konsultan (HDK). 1997. *Coastal Community Development and Fisheries Resource Management Project, Indonesia*. Pusat Pengembangan Agribisnis. Jakarta.
- Schmid, A.A. 1987. *Property, Power, and Public Choice*. Second Edition. Praeger. New York.
- Soentoro, Supriyati dan E. Jamal. 1992. Sejarah Perkreditan Pertanian Subsektor Tanaman Pangan. Perkembangan Perkreditan Pertanian di Indonesia. Monograph Series No. 3. Pusat Penelitian Sosial Ekonomi Pertanian. Bogor.
- Supanto. 1989. Peranan BUMN Bersama KUD Mina Dalam Pembangunan Perikanan. Disampaikan pada: Lokakarya KUD Mina, Jakarta 11 Juli 1989. Peranan KUD Mina Sebagai Wadah Nelayan/Petani Ikan Dalam Mengembangkan Wilayahnya. Jakarta.
- Saila, S.B. and I.C.B. Uktolseja. 1992. *Tuna Resources Potential in Indonesia Waters*. Jurnal Penelitian Perikanan Laut. No. 67, 1992. Balai Penelitian Perikanan Laut. Jakarta.
- Sarjana, E.R., dan K. Susanto. 1994. Kelembagaan dan Eksternalitas Perusahaan Inti Rakyat Sistem Parsial Dalam Penangkapan Cakalang Di Sulawesi Tenggara. Jurnal Penelitian Perikanan Laut. No. 85. 1994. Balai Penelitian Perikanan Laut. Jakarta.
- Syafa'at, N. dan Setiajie, I. 1995. Kemiskinan Di Pedesaan: Masalah dan Alternatif Penanggulangannya. Prosiding Pengembangan Hasil Penelitian. Buku 1. Pusat Penelitian Sosial Ekonomi Pertanian. Bogor.
- Syafa'at, N., Tri Pranadji, M. Ariani, A. Agustian, I. Setiajie, Wirawan. 1995. Sudi Pengembangan Sumberdaya Manusia dan Kelembagaan Ekonomi dalam Menunjang Pertanian Rakyat Terpadu di Kawasan Timur Indonesia. Pusat Penelitian Sosial Ekonomi Pertanian. Bogor.

Simatupang, P., N. Syafaat, A. Purwoto, Muharminto, A. Syam, G. S. Hardono, S. Mardianto, dan K. S. Indraningsih. 1997. Strategi dan Kebijakan Pembangunan Agribisnis. Pusat Penelitian Sosial Ekonomi Pertanian. Bogor.

Zulham, A., M. Syukur dan V. T. Manurung. 1991. Pola Usaha Perikanan Di Daerah Pantai di Jawa Timur dan Maluku. Pusat Penelitian Sosial Ekonomi Pertanian. Bogor.