

PENDIRIAN BANK PERTANIAN DI INDONESIA: “APAKAH AGENDA MENDESAK?”

Agricultural Bank Establishment in Indonesia: “An Immediate Agenda?”

Ashari

*Pusat Analisis Sosial Ekonomi dan Kebijakan Pertanian
Jl. A. Yani 70 Bogor 16161*

ABSTRACT

The low proportion of credit in national banking for agricultural sector raises back the establishment discourse of specifically agricultural financial institutions. One of the forms proposed by some parties is the agricultural bank. This paper aims at exploring some views of the urgency of agricultural banks and appropriate agencies to assist financing for the farmers. The study shows that the establishment of agricultural banks is still debatable both among practitioners of agriculture and bankers. Debate related to definitions, effectiveness, source of capital, scope of financing, bank formats, and other technical aspects. For those pro-establishment agricultural banks, parties consider that agriculture bank will be able to cope with large capital needs, more focused, reducing the moral hazard credit programs, and can accelerate the development of the agricultural sector. While the counter parties argue that specialized bank (for agriculture) is not viable, require dependency funds from government/donor agencies, isolate from the banking environment, and can distort the credit market. In addition, the establishment of agricultural banks can not guarantee the effectiveness and efficiency in financing the agricultural sector and require a long time with high costs. By considering the facts that the shortage of capital generally occurs at small and medium scale farmers, it seems that the MFIs form are more appropriate to be a source of farm financing. MFI has several advantages including: ease of access, more rapid in its process, relatively simple procedure, close to the business location, and MFIs staffs have better understanding and know the character of the farmers.

Key words: *agricultural bank, agriculture financing scheme, microfinance institution*

ABSTRAK

Proporsi penyaluran kredit lembaga perbankan nasional yang masih rendah ke sektor pertanian, memunculkan kembali wacana pendirian lembaga keuangan khusus untuk sektor pertanian. Salah satu bentuk lembaga keuangan yang diusulkan oleh beberapa pihak adalah berupa bank pertanian. Tulisan ini berusaha mengemukakan beberapa pandangan tentang urgensi bank pertanian dan lembaga keuangan apa yang sesuai untuk membantu penyediaan modal bagi pelaku usaha sektor pertanian. Pembentukan bank pertanian masih menjadi bahan perdebatan baik di kalangan praktisi pertanian maupun perbankan. Perdebatan tersebut menyangkut definisi, efektivitas, sumber modal, cakupan

pembiayaan, format bank, dan aspek teknis lainnya. Bagi pihak yang pro pembentukan bank pertanian menganggap bank pertanian akan dapat mengatasi kebutuhan modal yang besar, lebih fokus, mengurangi *moral hazard* kredit program, dan dapat mengakselerasi pembangunan sektor pertanian. Sementara pihak yang kontra menganggap bank spesialis tidak akan *viable*, memiliki ketergantungan dana dari pemerintah/lembaga donor, terisolasi dari lingkungan perbankan, dan dapat mendistorsi pasar kredit. Di samping itu pembentukan bank pertanian belum dapat menjamin efektivitas dan efisiensi dalam membiayai sektor pertanian serta memerlukan waktu lama dan biaya yang besar. Dengan kompleksitas pembentukan bank pertanian serta berdasarkan fakta bahwa pelaku usaha pertanian umumnya petani menengah-kecil, maka lembaga keuangan khusus pertanian berbentuk LKM (Lembaga Keuangan Mikro) dipandang lebih sesuai menjadi sumber pembiayaan usahatani. LKM memiliki beberapa keunggulan diantaranya: kemudahan akses, proses lebih cepat, prosedur relatif sederhana, dekat dengan lokasi usaha, dan pengelola LKM umumnya lebih memahami dan mengenal karakter petani.

Kata kunci : *bank pertanian, skim pembiayaan pertanian, lembaga keuangan mikro*

PENDAHULUAN

Wacana pendirian Bank Pertanian di Indonesia kembali disampaikan oleh Menteri Pertanian pada saat meresmikan “Pameran Buah Tropika Nusantara” 14 Nopember 2009 (vivanews.com, 2009). Sebagai tindak lanjut, Departemen Pertanian akan menginisiasi berdirinya bank khusus pertanian dan memasukkan usulan ini dalam prioritas program kerja lima tahun Kabinet Indonesia Bersatu (KIB) Jilid II yang berakhir pada 2014. Tekad yang sama sebelumnya pernah disampaikan Menteri Pertanian KIB Jilid I pada seminar “Menuju Pendirian Bank Pertanian” di Bogor 11 Mei 2009 (Kompas.com, 2009a). Pendirian bank yang fokus ke sektor pertanian dianggap urgen untuk mendorong pertumbuhan sektor pertanian guna mengentaskan kemiskinan dan pengangguran. Dengan kehadiran bank pertanian, diharapkan sektor pertanian dapat tumbuh lebih signifikan.

Keinginan untuk membentuk bank khusus yang membiayai sektor pertanian tidak terlepas dari fakta belum memadainya alokasi kredit perbankan nasional terhadap sektor ini. Sebagai gambaran, berdasarkan data Bank Indonesia (2009) ditunjukkan selama kurun waktu 2004-2008, pangsa kredit perbankan untuk sektor pertanian berkisar antara 5,14 - 5,92 persen atau rata-rata 5,56 persen. Pangsa kredit sektor pertanian masih selalu di bawah sektor perindustrian, perdagangan, dan jasa dunia usaha. Rendahnya alokasi kredit untuk sektor pertanian, diduga terkait dengan strategi penyaluran kredit perbankan yang lebih diarahkan pada kredit berisiko rendah. Dengan perkembangan perekonomian yang belum sepenuhnya pulih telah mendorong perbankan untuk menyesuaikan strategi dengan lebih memfokuskan penyaluran kredit yang memiliki risiko terkendali (*managable risks*), yaitu yang bersifat jangka pendek dan plafon yang tidak terlalu besar. Sektor usaha dengan kriteria demikian ini terutama terdapat pada usaha perdagangan.

Menurut Sutaryono (2009), ada beberapa kendala yang dihadapi perbankan nasional dalam menyalurkan kredit ke sektor pertanian, diantaranya: (1) sektor pertanian sangat tergantung pada musim sehingga dipandang mempunyai risiko tinggi, (2) tata niaga komoditas pertanian banyak yang belum tertata sehingga harga selalu naik turun dan tidak ada kepastian, dan (3) sebagian dana yang terhimpun perbankan bersifat jangka pendek (*short term funding*), sedangkan kredit pertanian sebagian besar berjangka relatif panjang (*long term loan*). Akibatnya terjadi ketidaksesuaian dalam waktu (*mismatch*) antara pendanaan dan kredit.

Banyaknya kendala yang dihadapi menyebabkan persoalan pembiayaan pertanian masih belum menemukan solusi tuntas hingga saat ini. Menurut Arifin (2009), secara struktural dijumpai sejumlah persoalan pembiayaan pertanian di Indonesia. *Pertama*, minimnya informasi sekaligus buruknya komunikasi antara perbankan dan sektor pertanian. Pelaku pertanian kurang aktif menyampaikan peluang bisnis dan prospek bisnis di sektor pertanian, sehingga perbankan menganggap pertanian tidak atraktif. Perbankan hanya mengetahui pertanian penuh dengan risiko, tergantung pada musim, dan sebagainya.

Kedua, adanya dualisme struktural pembiayaan antara agribisnis modern (berskala besar) dengan pertanian rakyat berskala kecil. Perhatian perbankan terfokus pada agribisnis modern dan perkebunan besar. Berhubungan dengan petani kecil dalam skala massal akan membutuhkan biaya transaksi yang sangat besar.

Ketiga, pragmatisme mikro bisnis perbankan dan skeptisme makro kebijakan. Persoalan ini muncul akibat informasi yang tidak mengalir secara baik, menjadikan perbankan kurang bersungguh-sungguh membina dan menolong nasabah petani kecil sehingga lebih atraktif dan *bankable*. Disamping itu keputusan bisnis perbankan merujuk pada ketentuan bank umum yang harus mengikuti prinsip-prinsip kehati-hatian perbankan (*prudential banking*) dan Arsitektur Perbankan Indonesia (API).

Terkait dengan solusi permasalahan modal di sektor pertanian, di kalangan praktisi pertanian maupun perbankan tampak masih ada perbedaan pandangan tentang perlunya pendirian bank khusus pertanian. Sebagian menilai bahwa perbankan yang ada saat ini sudah memadai untuk mendukung sektor pertanian, tetapi perlu kemauan politik yang kuat dari pemerintah/otoritas moneter untuk "memaksa" perbankan bersedia mengalokasikan kredit yang lebih besar ke sektor pertanian. Sementara pihak lain menganggap bahwa masih diperlukan lembaga khusus untuk membiayai sektor pertanian dengan skim pembiayaan yang disesuaikan dengan karakteristik pelaku dan sifat pertanian. Namun demikian, bagaimana bentuk dan format lembaga pembiayaan khusus sektor pertanian ini juga masih dapat diperdebatkan.

Makalah ini bertujuan untuk memaparkan berbagai pandangan tentang urgensi pembentukan bank pertanian dan upaya yang telah dilakukan untuk

pendirian bank pertanian. Disamping itu akan dikemukakan kebijakan pembiayaan pertanian di Kementerian Pertanian serta alternatif solusi untuk mengatasi permasalahan permodalan sektor pertanian.

URGENSI LEMBAGA PEMBIAYAAN KHUSUS SEKTOR PERTANIAN

Secara konseptual, keberadaan lembaga pembiayaan khusus sektor pertanian di Indonesia dapat dikategorikan sangat urgen. Hal ini setidaknya dilandasi oleh beberapa argumen. **Pertama**, sektor pertanian mempunyai peran yang sangat strategis dalam pembangunan nasional, seperti dalam menyerap tenaga kerja, sumber pangan, pemasok bahan baku industri, sumber devisa, dll. Jika ada dukungan pemodal yang memadai di sektor pertanian, maka peran sektor ini akan dapat lebih ditingkatkan. **Kedua**, potensi pembiayaan yang sangat besar di sektor pertanian baik dari sisi SDM, SDA, maupun peluang bisnisnya. Jumlah rumah tangga pertanian (RTP) menurut SP 2003 sekitar 25,6 juta yang bekerja di subsektor tanaman pangan, perkebunan, hortikultura, peternakan. Bisnis pertanian juga terbuka luas dari subsistem penyediaan saprodi, budidaya, panen/pasca panen, hingga pemasaran. **Ketiga**, masih minimnya alokasi kredit untuk sektor pertanian, sehingga masih terbuka peluang usaha yang sangat besar untuk ekspansi pasar kredit pertanian karena belum mengalami kejenuhan.

Dalam tataran pragmatis, masih ada perbedaan pandangan apakah kondisi minimnya dukungan pembiayaan di sektor pertanian mengharuskan adanya bank khusus pertanian. Menurut Syukur (2009), alternatif solusi untuk mengatasi permasalahan pembiayaan pertanian dapat dilakukan dengan mendukung pembentukan Lembaga Keuangan Mikro Agribisnis (LKMA) atau jika memungkinkan mendirikan Bank Pertanian. LKMA dipilih karena memiliki beberapa keunggulan diantaranya: (1) kemudahan akses, (2) proses yang cepat, (3) prosedur relatif sederhana, (4) berdasar budaya setempat dan dekat dengan lokasi usaha, dan (5) pengelola LKM lebih memahami dan mengenal karakter petani (nasabah).

Sementara itu, bentuk lembaga berupa bank pertanian dipandang ideal karena mempunyai beberapa keunggulan dibanding lainnya, yaitu: (1) skala bisnis pertanian sangat luas dari mikro hingga besar, berbagai subsektor (tanaman pangan, peternakan, hortikultura, perkebunan,) hulu hingga hilir, yang memerlukan dukungan dana yang besar; (2) bank fokus pertanian memang belum ada dan efektivitas pembiayaan pertanian dan lembaga pembiayaan formal lainnya sangat terbatas; (3) skim kredit/pembiayaan program dari pemerintah sering menimbulkan penyimpangan (*moral hazard*), karena dianggap sebagai bantuan dan bukan kredit/pembiayaan komersial; (4) memungkinkan rancangan skim kredit/pembiayaan dan SDM dibangun secara terfokus sesuai dengan karakteristik pertanian dan (5) mengakselerasi pemerataan pendapatan,

memperbaiki struktur ekonomi, memperkuat ketahanan pangan secara berkelanjutan dan meningkatkan daya saing produk pertanian.

Berkaitan dengan pendirian bank pertanian, walaupun sudah berulang kali disampaikan oleh pimpinan Kementerian Pertanian, ternyata prosesnya tidak mudah. Banyak hal yang patut mendapat pertimbangan karena kompleksnya permasalahan. Tingkat kompleksitas untuk mewujudkan bank pertanian pernah disampaikan oleh Krishnamurthi (2009). Menurutnya, untuk pembentukan bank pertanian perlu didefinisikan secara jelas, apa yang dimaksud dengan bank pertanian? Apakah bank milik petani, atau bank yang layanannya dirancang sesuai dengan karakteristik petani? Bagaimana dengan fakta bahwa karakteristik petani berbeda antara komoditas, skala usaha dan daerah. Selain itu bagaimana mengatasi masalah *cost of money*, dari mana sumber dana bank tersebut (masyarakat, pemerintah), dan bagaimana kaitannya dengan tingkat bunga umum. Disamping itu bagaimana mengatasi masalah infrastruktur dan cakupan yang luas. Mengapa bank yang ada tidak mau menjadi bank pertanian, dan berbagai pertanyaan yang memerlukan jawaban dengan jelas.

Sebagian kalangan juga melontarkan rasa skeptisme terhadap efektivitas bank pertanian, dengan argumen diantaranya: (1) bank kredit yang bersifat satu sektor tidak akan *viable*, mengingat tidak ada bank yang terspesialisasi memenuhi semua fungsi, (2) bank spesialis sangat bergantung pada sumber keuangan atau dana dari luar baik budget pemerintah atau lembaga donor dan tidak dapat memenuhi hubungan komplementer antara tabungan dan investasi, (3) bank yang sifatnya spesialisasi akan terisolasi dari lingkungannya dan tidak dapat menarik bagi penabung untuk membiayai pertanian, dan (4) pemberian kredit bagi pertanian mendistorsi pasar untuk kredit (Agro Observer dalam Pramulya, 2009).

Beberapa pihak juga menganggap bahwa pembiayaan pertanian memang penting, namun masih ada masalah lain yang tidak kalah pentingnya yang harus ditangani pemerintah. Masalah tersebut antara lain infrastruktur pertanian, penguatan organisasi petani, kelembagaan, penyuluh dan pemasaran hasil pertanian. Persoalan yang lebih fundamental adalah jaminan keberlanjutan usaha dan pemasaran. Jika ada jaminan kelangsungan usaha dalam bentuk jaminan pasar dan harga, perbankan akan tertarik mengalokasikan kredit ke sektor pertanian. Disamping itu, tidak semua pelaku usaha pertanian terkendala modal, misalnya di subsektor perkebunan. Banyak bank yang berlomba-lomba membiayai subsektor ini karena prospek pasar yang menjanjikan. Demikian juga untuk kasus peternak sapi perah dan sapi potong, persoalan utama yang dihadapi bukan permodalan tetapi lebih pada ketidakpastian harga jual produknya.

PENDIRIAN BANK PERTANIAN DI INDONESIA

Di Indonesia bank khusus pertanian masih menjadi wacana, berbeda dengan negara tetangga sesama anggota ASEAN atau negara lain di Asia, dimana

bank khusus pertanian sudah lama eksis. Ashari dan Supena (2005) mengungkapkan bahwa Malaysia telah lama mempunyai bank yang khusus melayani sektor pertanian yang disebut Bank Pertanian Malaysia (BPM), yang didirikan sejak tahun 1969. Demikian juga di Thailand ada bank yang mempunyai mandat memberikan pelayanan kredit kepada rumah tangga petani yaitu *Bank for Agriculture and Agricultural Cooperation* (BAAC) yang telah eksis pada tahun 1966.

Pada Bank Pertanian Malaysia (BPM), skim-skim kredit yang tersedia antara lain: (1) Skim Modal Usahawan Tani (MUST); (2) Skim Usahawan Tani Komersial Siswazah (SUTKS); (3) Skim Kredit Padi; (4) Skim Kredit Tabung Industri Kecil dan Sederhana ke-2 (TIKS2); (5) Skim Pembiayaan LITS/*Low Intensity Tapping System*; (6) Skim MPPB (Masyarakat Perdagangan & Perindustrian Bumiputra) dan (7) Skim Tabungan untuk Makanan (3F). Sebagai contoh untuk MUST merupakan skim yang tidak memerlukan agunan dan tidak ada biaya proses. Kadar *faedah* dan *rabat* (bunga dan rabat) ditetapkan 1,25 persen/bulan dan dikembalikan 20 persen sebagai rabat dari *faedah* (Ashari dan Supena, 2006).

Sementara itu untuk BAAC di Thailand, memiliki mandat memberikan pelayanan kredit sektor pertanian kepada rumah tangga petani. Keberhasilan BAAC didasarkan pada dua tujuan utama yaitu memaksimalkan jangkauan layanan kredit ke rumahtangga petani dan dalam waktu bersamaan harus menjaga viabilitas financial serta keberlangsungan pelayanan dan operasional bank. Produk pelayanan BAAC adalah: (1) skim kredit modal kerja, (2) kredit bantuan pendidikan, (3) penerbitan *check cashing*, (4) *passbook saving*, (5) simpanan untuk kegiatan tertentu, (6) tabungan usia lanjut, (7) tabungan anak-anak, (8) *certificate deposits*, (9) asuransi kesehatan, (10) proteksi bencana alam, dan (11) asuransi jiwa.

Negara lain di Asia seperti Korea, China dan Taiwan juga telah terbentuk lembaga keuangan yang khusus untuk melayani dan mendorong sektor pertanian. Nuswantara (2002) menyebutkan bahwa di Korea lembaga keuangan tersebut adalah *National Agricultural Cooperation* dan *National Agricultural Livestock*. Lembaga ini membiayai pertanian jangka panjang dan menengah dengan tingkat suku bunga 3-8 persen/tahun, jangka pendek 5 persen/tahun dan komersial 12 persen/tahun. Sementara di Taiwan lembaga keuangan khusus pertanian disebut *Farmers' Bank of China*, *Land Bank of Taiwan* dan *Cooperative Bank of Taiwan*. Bank tersebut memberikan kredit ke sektor pertanian dengan bunga 4-5 persen/tahun dan 14-16 persen untuk sektor komersial. Dengan demikian di negara-negara tersebut ada perbedaan perlakuan dalam tingkat suku bunga antara sektor pertanian dan sektor komersial.

Dalam konsep pemerintah, bank pertanian yang ingin dibangun adalah bank yang bisa memberikan pembiayaan ke petani di pedesaan dengan bunga yang terjangkau. Dengan pembiayaan ini diharapkan dapat memajukan sektor pertanian

dan juga meminimalkan berkembangnya rentenir yang merugikan petani. Namun demikian, dalam operasionalisasinya, niat mulia ini tidak mudah untuk diwujudkan. Penyebabnya adalah jika bank pertanian harus menggunakan konsep bank sebagai intermediasi yang menghimpun dana kemudian menyalurkannya, kemungkinan akan terjadi ketidaksesuaian waktu (*mismatch*) yang cukup besar. Masyarakat memiliki kecenderungan menyimpan dana untuk jangka pendek, sementara pertanian memerlukan pembiayaan jangka panjang. Data menunjukkan bahwa profil dana di bank saat ini 80 persen adalah jangka pendek (kontan.co.id, 2009).

Bagi Kementerian Pertanian, sebagai institusi yang mempunyai mandat untuk menangani permasalahan sektor pertanian, konsep pembentukan bank pertanian sebenarnya sudah cukup lama menjadi bahan pemikiran. Setidaknya hal ini dapat dilihat dari kajian yang pernah dilakukan oleh Direktorat Pembiayaan (saat ini menjadi Pusat Pembiayaan Pertanian). Direktorat Pembiayaan (2004) telah mengkaji beberapa aspek teknis pendirian bank serta melakukan kerjasama teknis dengan pihak luar negeri yang telah lebih dulu mendirikan bank pertanian. Salah satu negara yang pernah dijadikan studi banding adalah Perancis, yang mempunyai bank pertanian yang disebut *Credit Agricole*. Pembentukan *Credit Agricole* dimulai dari fase pemberdayaan LKM lokal (*caisse local*) sampai terbentuknya *caisse regional* dan *caisse national*. Proses pembentukan *credit agricole* ini, menjadi inspirasi Departemen Pertanian untuk mendukung pembiayaan pertanian melalui pembentukan LKMA dan hingga saat ini tetap dipertahankan seperti dalam implementasi Program Pengembangan Usaha Agribisnis Perdesaan (PUAP).

Dalam rancangan (konsep) Business Plan-Bank Pertanian Indonesia (BPI), sebagaimana tertuang pada dokumen Direktorat Pembiayaan (2004) disebutkan bahwa dengan memperhitungkan efisiensi biaya operasional, BPI pada awal pendirian akan terfokus untuk melayani tiga segmen usaha yaitu: (a) BPI melakukan fungsi pelayanan sebagai APEX bank bagi LKM yang dapat dijadikan Unit-Unit BPI di perdesaan (*linkage*) untuk melayani petani berskala mikro dan eceran; (b) BPI menjadi bank pertanian (kreditur) bagi usaha agribisnis skala kecil dan menengah yang dapat mendorong ekspor hasil pertanian; dan (c) BPI menjadi kreditur bagi industri-industri pengolahan hasil pertanian yang berorientasi ekspor. Sementara bentuk skim kredit yang akan dikeluarkan BPI dan dianggap sejalan dengan fokus segmentasi usaha adalah: Kredit Pada Lembaga Keuangan (KPLK), Kredit Usaha Kecil (KUK), Kredit Investasi Kecil (KIK), dan Kredit Usaha Mikro (KUM). Adapun untuk pendirian BPI dilakukan dengan 3 skenario, yaitu: (a) Pendekatan pola pendirian Credit Agricole-Prancis, (b) Pendekatan Pola Pendirian Bank Bukopin, dan (c) Membuka Ruang Investasi Langsung (*Foreign Direct Investment/FDI*). Jika ketiga skenario tersebut belum mampu mewujudkan BPI, maka skenario alternatif dan jalan terakhir adalah mendorong salah satu Bank BUMN yang ada untuk menjadi bank pertanian.

Konsep tentang mekanisme pendirian bank pertanian tidak hanya muncul dari pemerintah tetapi juga dari organisasi petani, misalnya KTNA. Menurut Winarno dan Habib (2006), pendirian bank pertanian dapat diinisiasi dari pembentukan Lembaga Keuangan Milik Petani (LKMP). Secara empirik Indonesia memiliki 24 juta petani, dengan jumlah anggota per LKMP 100 orang maka dapat terbentuk 240 ribu LKMP. Dengan asumsi aset tiap LKMP sebesar Rp 25 juta, maka secara nasional mempunyai aset Rp 6 triliun. Jika aset LKMP ini dijadikan satu lembaga induk, maka lembaga induk ini dapat berupa Bank Pertanian, karena dari aset yang ada lebih dari cukup sebagai syarat minimal untuk membentuk lembaga pertanian. Hal ini sesuai Peraturan Bank Indonesia (PBI) No 2/27/2000 tentang Bank Umum yang mengatur setoran modal minimum pendirian bank baru yaitu sebesar Rp 3 triliun selama masa transisi (Arsitektur Perbankan Indonesia tahun 2004 s/d 2010).

Departemen Pertanian juga pernah menginisiasi model penjaminan pembiayaan yang diwujudkan dalam Skim Pelayanan Pembiayaan Pertanian (SP3), namun tidak dapat berjalan sebagaimana yang diharapkan. Pelaksanaan program SP3 melalui perbankan dengan ketentuan perbankan ternyata masih sulit diakses oleh petani karena perbankan mensyaratkan agunan yang masih sulit dipenuhi petani. Namun ide model penjaminan tersebut masih dapat dilanjutkan walaupun tidak dalam domain Kementerian Pertanian yaitu dengan skim Kredit Usaha Rakyat (KUR) yang telah dikururkan Presiden RI pada 5 Nopember 2007.

Pasca kajian yang dilakukan Direktorat Pembiayaan (2004) belum ada tindak lanjut yang signifikan tentang “nasib” pembentukan bank pertanian. Di Renstra Departemen Pertanian (2004-2009) belum ada point khusus yang membahas bank pertanian, walaupun disebutkan bahwa permasalahan pembiayaan pertanian akan menjadi agenda penting dan dipandang strategis sehingga menjadi salah satu aspek dari Panca Yasa Pembangunan Pertanian. Demikian juga dalam Renstra 2009-2014, tidak dijumpai secara eksplisit tentang agenda pembentukan bank pertanian.

Dalam Renstra 2009-2014 (www.deptan.go.id, 2010), disebutkan bahwa Revitalisasi Pembiayaan Petani termasuk salah satu strategi dari tujuh strategi Kementerian Pertanian. Diakui bahwa kendala yang dialami petani utamanya petani menengah ke bawah, adalah akses terhadap permodalan akibat permasalahan klasik yaitu tidak adanya jaminan/agunan. Untuk memperbaiki kendala ini maka upaya-upaya yang selama ini dilakukan perlu diteruskan seperti: (a) Penyediaan skim perkreditan dengan kemudahan proses administrasi seperti KKPE, KPEN-RP, KUPS; (b) Memperluas skim baru yang lebih mudah; (c) Menumbuhkan kelembagaan ekonomi mikro di perdesaan; (d) Melakukan koordinasi dengan instansi di pusat dan di daerah untuk mempermudah petani dalam mengakses sumber pembiayaan koperasi termasuk skim pembiayaan yang sudah ada; dan (e) Menumbuhkan kembali koperasi khusus di bidang pertanian.

Dukungan pemerintah dalam pembiayaan pertanian hingga saat ini masih ditekankan pada pelaksanaan program baik berupa bansos maupun subsidi bunga. Program pemberdayaan petani/masyarakat melalui kegiatan yang bersifat bansos adalah Lembaga Mandiri Mengakar pada Masyarakat (LM3), Pengembangan Usaha Agribisnis Perdesaan (PUAP), dan sebagainya. Sementara pembiayaan pertanian melalui subsidi bunga adalah Kredit Ketahanan Pangan dan Energi (KKPE) maupun Kredit Pengembangan Energi Nabati dan Revitalisasi Pertanian (KPEN-RP). Besaran subsidi bunga KKPE tebu dan non-tebu pada saat ini masing-masing 5 persen dan 7 persen. Pemerintah memberi subsidi bunga sebesar 5 persen untuk KPEN-RP kakao/kelapa sawit serta 6 persen untuk karet. Sementara untuk pengusaha, koperasi, atau kelompok peternak yang menjalankan usaha pembibitan sapi, pemerintah memberikan kesempatan untuk mengakses Kredit Usaha Perbibitan Sapi (KUPS) dengan tingkat bunga 5 persen per tahun.

Disamping itu, pemerintah juga mengucurkan subsidi input (terutama pupuk) kepada petani untuk meringankan biaya produksi. Pemberian subsidi pupuk jumlahnya senantiasa meningkat setiap tahunnya (Tabel 1). Pada tahun 2009, pemerintah memberikan subsidi pupuk sebesar Rp 16,46 T (untuk produsen pupuk) atau total sekitar Rp 17,5 T (untuk kekurangan pembayaran 2007, pengawasan dan Bantuan Langsung Pupuk). Pada tahun 2010 subsidi akan dilanjutkan dengan pagu anggaran (definitif) sebesar Rp 11,29 T.

Tabel 1. Perkembangan Volume dan Nilai Subsidi Pupuk di Indonesia, 2003-2009

Tahun	Volume (Juta ton)	Nilai (Triliun Rupiah)
2003	6,35	0,90
2004	6,04	1,59
2005	5,61	2,59
2006	6,0	4,18
2007	6,7	6,79
2008	7,25	15,01
2009	9,37	16,46

Sumber: Anonimous, 2010.

SOLUSI PEMBIAYAAN PERTANIAN: HARUSKAH BANK PERTANIAN?

Kendala Pembentukan Bank Pertanian

Sektor pertanian mempunyai karakteristik yang khas dari sisi sumberdaya manusia, jenis, skala usaha, risiko, produk yang dihasilkan dan sebagainya. Terkait dengan skim pembiayaan, keberagaman sektor pertanian tersebut seyogyanya memerlukan perlakuan yang khas pula. Dari pengalaman di negara Asia lainnya seperti Taiwan dan China, ada perlakuan khusus berupa tingkat suku

bunga yang lebih rendah dibandingkan sektor komersial. Di Indonesia, belum ditemukan perbankan yang memberikan perlakuan khusus per sektor usaha, termasuk untuk sektor pertanian. Suku bunga yang diberlakukan umumnya masih berdasarkan skala usaha dan usaha skala mikro/kecil justru menerima beban suku bunga lebih tinggi. Sebagai contoh pada skim kredit program Kredit Usaha Rakyat (KUR), tingkat suku bunga untuk usaha non-mikro atau menengah sebesar 16 persen, sementara untuk mikro 24 persen. Pada tahun 2010 suku bunga direncanakan akan diturunkan masing-masing sebesar 2 persen (Kompas.com, 2009b).

Ada harapan besar bahwa perlakuan kredit khusus untuk sektor pertanian di Indonesia akan dapat diaplikasikan jika sudah didirikan bank pertanian. Namun harapan tersebut belum dapat terwujud, karena bank pertanian di Indonesia masih sebatas wacana. Apalagi belum ada format yang jelas untuk bank pertanian. Disamping itu juga masih ada perbedaan tafsir yang menyangkut pijakan hukum mendirikan bank khusus pertanian. Dalam UU No 10 tahun 1998 Psl 5 ayat 2, disebutkan bahwa “bank umum dapat mengkhususkan diri melaksanakan kegiatan tertentu atau memberikan perhatian yang lebih besar kepada kegiatan tertentu”. Dalam penjelasan dari pasal 5 ayat 2 yang dimaksud dengan mengkhususkan diri untuk melaksanakan kegiatan tertentu antara lain melaksanakan kegiatan pembiayaan jangka panjang, pembiayaan untuk pengembangan koperasi, pengembangan pengusaha golongan ekonomi lemah/pengusaha kecil, pengembangan ekspor nonmigas dan pembangunan perumahan.

Dari uraian di atas dapat dipahami bahwa dari tinjauan hukum, terbuka peluang untuk membentuk bank yang fokus menggarap sektor tertentu sebagai bisnis inti pembiayaannya. Sebagai contoh Bank Tabungan Nasional yang memfokuskan diri pada kredit sektor perumahan. Memang ada pihak (misalnya di kalangan legislatif) yang menyatakan bahwa upaya mendirikan bank pertanian masih sulit jika regulasi perbankan belum memberikan ruang untuk membuka akses yang luas pada sektor pertanian, kelautan dan perikanan. Namun Bank Indonesia, sebagai otoritas moneter/perbankan telah memberikan keleluasaan untuk membentuk bank pertanian karena dengan modal Rp 3 triliun sudah dapat membuat bank (Bisnis.com, 2010).

Pertanyaannya adalah kenapa bank pertanian belum dapat terwujud walaupun dari sisi undang-undang memungkinkan dan “hanya” perlu modal Rp 3 triliun? Tentu hal ini terkait dengan konsekuensi-konsekuensi turunan yang harus ditanggung dari munculnya lembaga baru yang tentunya tidaklah murah. Intinya adalah membentuk bank baru mungkin relatif mudah dan murah, tetapi membuat bank yang efektif dan efisien tidak mudah dan memerlukan dana (*overheadcost*) yang sangat besar, misalnya untuk membuat kantor cabang atau membangun sistem jaringan di berbagai daerah. Di samping itu mencetak sumberdaya manusia di perbankan yang benar-benar memahami karakter dan pelaku sektor pertanian juga tidak mudah dan memerlukan waktu yang panjang, karena sektor pertanian sangat berbeda dengan sektor lainnya.

Dengan demikian, belum terwujudnya bank pertanian menunjukkan bahwa permasalahan ini cukup kompleks dan banyak aspek yang perlu dipertimbangkan (ekonomi, sosial, hukum, budaya, dsb). Manfaat dan biaya untuk mendirikan bank pertanian juga memerlukan kalkulasi yang cermat. Seandainya bank pertanian sudah dapat terbentuk pun, tetap akan menjadi sia-sia jika ternyata tidak memberikan hasil yang maksimal untuk membiayai sektor pertanian. Namun, disadari pula bahwa kebutuhan petani terhadap akses permodalan sudah cukup mendesak. Oleh karena itu, pertanyaan mendasar yang terkait dengan permasalahan tersebut adalah apakah keberadaan bank pertanian hukumnya “wajib” untuk mengatasi kendala modal sektor pertanian? Adakah alternatif jenis lembaga pembiayaan lain yang lebih sesuai untuk sektor pertanian?

Di kalangan pakar ada yang berpendapat bahwa tidak bisa melihat keterbatasan modal hanya pada mekanisme perbankan. Pandangan tersebut (*banking minded*) menyebabkan hal yang cukup ironis, yaitu sebagian besar anggaran penyertaan pemerintah akhirnya ditiptkan di bank. Dengan demikian aturan main mengakses kredit harus mengikuti aturan perbankan. Padahal aturan di bank dikenal rumit prosedurnya sehingga membatasi akses petani untuk memanfaatkan dana program. Hal ini justru kontra-produktif karena yang dibutuhkan petani sebetulnya skema khusus agar mudah mengakses pinjaman.

Alternatif Solusi Lembaga Pembiayaan Pertanian

Semua pihak sepakat bahwa pelaku usaha di sektor pertanian (khususnya petani kecil) masih sangat memerlukan kehadiran lembaga pembiayaan. Lembaga tersebut diharapkan memiliki skim khusus dalam sistem kreditnya yang disesuaikan dengan karakteristik petani dan sifat usaha di sektor pertanian. Namun demikian format lembaga pembiayaan khusus sektor pertanian masih belum ada kesepakatan final. Menurut Ashari (2009b), pendirian bank pertanian dipandang ideal tetapi cukup kompleks dalam implementasinya dan memerlukan proses yang panjang. Hal praktis yang dapat dilakukan pemerintah adalah memanfaatkan semaksimal mungkin lembaga pembiayaan yang telah eksis (bank maupun nonbank) untuk didorong agar mempunyai kepedulian yang lebih besar terhadap sektor pertanian. Untuk memperlancar penyaluran kredit perbankan ke pelaku usaha pertanian yang mayoritas di pedesaan, perlu diintensifkan kegiatan *linkage program* antara perbankan dengan LKM yang telah banyak berkembang di wilayah berbasis pertanian. Dalam kegiatan *linkage program* ini perbankan menyalurkan kredit ke LKM yang selanjutnya LKM tersebut akan memberikan pinjaman ke petani.

Argumentasi untuk menjadikan LKM sebagai andalan untuk membantu permodalan petani didasarkan pada fakta bahwa permasalahan modal usahatani, sebetulnya lebih banyak dihadapi oleh petani kecil (pemilikan lahan <0,25 ha) sampai kelas menengah (< 2 ha). Petani ini umumnya bergerak di subsektor tanaman pangan dan hortikultura. Oleh karena itu LKM dipandang lebih sesuai

untuk membantu permodalan pelaku pertanian tersebut. Lokasi LKM yang umumnya relatif dekat dengan kawasan pedesaan dan karakteristiknya yang lebih fleksibel dalam persyaratan dan mengedepankan hubungan personal dianggap lebih cocok dengan klien para petani kecil. Sementara untuk petani kelas menengah ke atas, umumnya mereka telah mempunyai akses yang lebih besar pada lembaga keuangan formal.

Terkait dengan peran LKM yang strategis tersebut, Ashari (2009a) mengusulkan agar LKM juga dilibatkan dalam penyaluran kredit program maupun bantuan sosial. Kredit tersebut disalurkan pada LKM yang dipandang sehat dan berlokasi di sekitar desa sasaran. Selanjutnya LKM diberi kewenangan untuk menyalurkan dana ke masyarakat dengan syarat dan ketentuan yang berlaku di masing-masing LKM tersebut. Keuntungan dari pola ini adalah (1) biaya relatif murah, (2) dana program akan utuh (bahkan bertambah), serta (3) mendidik masyarakat untuk lebih akses ke lembaga keuangan.

Peranan LKM yang strategis dalam membantu membantu permodalan petani dan mendorong pembangunan pedesaan sudah disadari pemerintah. Program pemerintah yang mengarah ke pemberdayaan masyarakat sudah didesain untuk diarahkan hingga sampai pembentukan LKM sebagai pengelola dana program. Sebagai contoh untuk program PUAP, pengelolaan dana secara bertahap akan dilakukan oleh LKMA. Pada tahun pertama penyaluran dilakukan di Gapoktan melalui kegiatan usaha ekonomi produktif, tahun kedua dibentuk usaha simpan pinjam dan tahun ketiga dana akan dibentuk LKMA (Departemen Pertanian, 2009). Diharapkan dengan adanya LKM sistem penyaluran dan pengembalian dana dapat dilakukan dengan lebih tertib serta lebih menjamin keberlanjutan program. Dengan pola ini sebetulnya sekaligus menjadi bahan edukasi bagi petani untuk mengenal prosedur pengajuan pinjaman ke lembaga keuangan sehingga akan bermanfaat jika nantinya mereka mengajukan pinjaman ke lembaga keuangan formal.

Terlepas dari masih adanya kelemahan, peranan dan keunggulan LKM sudah terbukti cukup nyata dalam membantu permodalan usaha pertanian. Sebagai contoh kasus adalah Lembaga Perkreditan Desa (LPD) di Bali. Hasil kajian Saptana *et al.* (2005) menunjukkan bahwa LPD telah cukup berperan dalam pengembangan agribisnis hortikultura (kentang, kubis, cabai merah, tomat, stroberi dan manggis) dan peternakan (penggemukan sapi, pemeliharaan ayam buras dan babi). Sistem aturan pada LPD juga cukup professional dan telah mirip dengan usaha bank. Demikian pula hasil penelitian Sayaka *et al.* (2008) di Jawa Barat, menemukan adanya Bank Perkreditan Rakyat Syariah (BPRS) yang telah secara aktif memberikan pembiayaan bagi petani kentang di Pangalengan dan berjalan lancar tanpa ada kredit yang macet.

Dengan beberapa keunggulan yang dimiliki oleh LKM (formal/nonformal), jika lembaga pembiayaan khusus sektor pertanian akan dibentuk maka format LKM dapat menjadi pilihan utama. Rancangan Business

Plan-Bank Pertanian Indonesia (BPI) yang telah dikaji Direktorat Pembiayaan (2004) dengan skenario pembentukan model *Credit Agricole* mungkin sudah tepat. Dalam rancangan tersebut, BPI lebih difungsikan sebagai APEX bank bagi LKM yang menjadi unit-unit BPI di perdesaan.

Sebetulnya agenda yang tidak kalah penting dan perlu dilakukan pemerintah adalah bagaimana meningkatkan akses petani terhadap lembaga keuangan. Salah satu faktor penghambat aksesibilitas petani adalah tidak adanya sertifikat, padahal lembaga keuangan (perbankan) selalu mensyaratkan adanya agunan untuk pengajuan kredit yang umumnya berupa sertifikat tanah. Oleh karena itu seyogyanya pemerintah mengalokasikan anggaran yang memadai untuk subsidi sertifikasi lahan milik petani yang sebagian besar belum memiliki sertifikat. Pemerintah pusat perlu mencanangkan program sertifikasi lahan secara nasional serta memberikan himbauan kepada daerah untuk menganggarkan dananya dalam APBD masing-masing. Sertifikasi lahan dinilai amat mendesak, karena terkait erat dengan penyaluran kredit bank kepada masyarakat dan petani untuk penguatan modal.

Disamping itu, pemerintah perlu mencari terobosan skim pembiayaan alternatif untuk mendukung pengembangan sektor pertanian secara lebih luas. Salah satu alternatif yang perlu dikaji adalah Sistem Resi Gudang (SRG) yang telah memiliki dasar hukum yaitu UU No 9 tahun 2006 tentang Sistem Resi Gudang yang ditindaklanjuti dengan keluarnya PP No 37/2007. Menurut BRI (2008) penerapan SRG mempunyai prospek yang cukup baik dalam rangka peningkatan pendapatan usaha tani, melalui: (1) tunda jual, yaitu saat panen raya petani menyimpan hasil pertanian di gudang; (2) penjualan dilakukan pada saat harga komoditas pertanian telah tinggi, serta (3) meminimalisir penimbunan barang oleh pedagang pengumpul.

PENUTUP

Pendirian bank pertanian di Indonesia, masih sebatas wacana dan belum ada titik terang kapan dapat terwujud. Kompleksitas permasalahan yang terkait dengan pendirian bank pertanian membutuhkan curahan tenaga, dana dan pikiran ekstra sehingga masih perlu kajian komprehensif. Sementara itu kebutuhan modal usaha petani merupakan kebutuhan yang mendesak, sehingga tidak bijaksana jika menganggap bahwa bank pertanian sebagai satu-satunya solusi untuk membantu pembiayaan usahatani. Optimalisasi sumber-sumber pembiayaan yang telah ada (baik program maupun non program) dari lembaga keuangan formal/non formal dapat menjadi pilihan yang tepat. Dengan melihat fakta bahwa permasalahan permodalan banyak dihadapi oleh petani menengah-kecil, maka LKM dapat menjadi sumber pembiayaan yang dinilai sesuai untuk petani.

Dalam perspektif yang lebih makro, untuk mendorong alokasi kredit yang lebih besar untuk sektor pertanian diperlukan kebijakan nasional yang kondusif

baik pemerintah maupun otoritas moneter agar lembaga keuangan dapat memberikan prioritas bagi sektor pertanian. Insentif tertentu bagi lembaga keuangan yang memiliki perhatian serius terhadap sektor pertanian perlu diberikan. Tentu saja upaya ini harus disinergikan dengan program nyata pemerintah misalnya: pembangunan infrastruktur pertanian, sertifikasi lahan, advokasi dan bimbingan teknis terkait dengan usaha pertanian, dan aspek penunjang keberhasilan bisnis pertanian lainnya.

DAFTAR PUSTAKA

- Anonimous. 2010. Pointer Bahan Wawancara Sekjen Deptan dengan RRI Jakarta tentang Evaluasi dan Outlook Pertanian 2010-2014, tanggal 14 Januari 2010
- Arifin, B. 2009. Bank Pertanian untuk Menjawab Pembiayaan Usaha Pertanian? Makalah disampaikan pada Seminar IPB-BI-Deptan ” Menuju Pendirian Bank Pertanian”. Bogor 11 Mei 2009.
- Ashari dan S. Friyatno. 2006. Perspektif Pendirian Bank Pertanian di Indonesia. Forum Penelitian Agro Ekonomi, 24 (2): 107-155. Pusat Analisis Sosial Ekonomi dan Kebijakan Pertanian. Badan Penelitian dan Pengembangan Pertanian.
- Ashari. 2009a. Optimalisasi Kebijakan Kredit Program Sektor Pertanian di Indonesia. Analisis Kebijakan Pertanian, Vol 7 (1): 21-42. Pusat Analisis Sosial Ekonomi dan Kebijakan Pertanian. Badan Penelitian dan Pengembangan Pertanian. Bogor.
- Ashari. 2009b. Peran Perbankan Nasional dalam Pembiayaan Sektor Pertanian di Indonesia. Forum Penelitian Agro Ekonomi (FAE), Vol 27(1): 13-27. Pusat Analisis Sosial Ekonomi dan Kebijakan Pertanian. Badan Penelitian dan Pengembangan Pertanian. Bogor.
- Bank Indonesia. 2009. Statistik Perbankan Nasional, Vol 7 No 2, Januari 2009. Bank Indonesia, Jakarta.
- Bisnis.com. 2010. Regulasi Belum Memungkinkan Ada Bank Pertanian. http://www.bisnis.com/servlet/page?_pageid=127&_dad=portal30&_schema=PORTAL30&vnu_lang_id=2&ptopik=A29&cdate=27-JAN-2010&inw_id=715684
- BRI. 2008. Sistem Resi Gudang: Peluang, Tantangan dan hambatan. Makalah disampaikan pada Seminar Nasional Sistem Resi Gudang, Pengembangan Alternatif Pembiayaan melalui Sistem Resi Gudang. Hotel Borobudur, tanggal 4 Nopember 2008
- Departemen Pertanian. 2009. Laporan Perkembangan PUAP TA 2009. Bahan Rapat Dengar Pendapat Tim PUAP Pusat dengan Komisi IV DPR-RI. Jakarta, 11 Mei 2009.
- Deptan. go.id. 2010. Rancangan Rencana Strategis Kementerian Pertanian Tahun 2010-2014. <http://www.deptan.go.id/renbangtan/rancangan%20deptan%202010-2014%.Jengkap>. Pdf. [1/02/10]

- Direktorat Pembiayaan. 2004. Kelembagaan dan Pola Pelayanan Keuangan Mikro untuk Sektor Pertanian (Pedoman dan Kebijakan). Direktorat Pembiayaan, Direktorat Jenderal Bina Sarana Pertanian. Departemen Pertanian. Jakarta.
- Kompas.com. 2009a. Mentan: Mendesak, Pendirian Bank Pertanian. <http://www.kompas.com/read/xml/2009/05/11/13580017/mentan.mendesak.pendirian.bank.pertanian>. Bogor, 11 Mei 2009.
- Kompas.com. 2009b. Suku Bunga KUR Turun. <http://bisniskeuangan.kompas.com/read/2009/12/21/13495411/suku.bunga.kur.turun> (11/1/2010)
- Kontan.co.id. 2009. Pembentukan Bank Pertanian Bagi Mimpi di Siang Bolong. http://www.kontan.co.id/index.php/keuangan/news/13423/Pembentukan_Bank_Pertanian_Bagai_Mimpi_di_Siang_Bolong [23/3/09]
- Krisnamurthi, B. 2009. Peta Pembiayaan Pertanian. Makalah disampaikan pada Round Table Discussion: Mencari alternatif Pembiayaan Pertanian. Kerjasama Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian dan Departemen Agribisnis, FEM-IPB. Jakarta, 16 April 2009.
- Nuswantara, B. 2002. Prospek Bank Pertanian di Indonesia (Kajian Falsafah Sains terhadap Sistem Kredit Pertanian). Term Paper. Sekolah Pascasarjana IPB. http://tumotou.net/702_0412/bayu_nusantara.htm [23/5/06]
- Pramulya, R. 2009. Menuju Bank Pertanian. <http://newspaper.pikiran-rakyat.com/prprint.php?Mib+beritadetail&id+77538> [16/11/09]
- Saptana, E.L. Hastuti, K.S. Indraningsih, Ashari, S. Friyatno, Sunarsih, dan V. Darwis. 2005. Pengembangan Model Kelembagaan Kemitraan Usaha yang Berdayasaing di Kawasan Sentra Produksi Hortikultura. Laporan Hasil Penelitian. Pusat Penelitian dan Pengembangan Sosial Ekonomi Pertanian. Badan Penelitian dan Pengembangan Pertanian.
- Sayaka, B. I W. Rusastra, R. Sajuti, Supriyati, W.K.Sejati, A. Agustian, I. S. Anugerah, R. Elizabeth, Ashari, Y. Supriyatna, dan J. Situmorang. 2008. Pengembangan Kelembagaan Partnership dalam Pemasaran Komoditas Pertanian. Laporan Hasil Penelitian. Pusat Analisis Sosial Ekonomi dan Kebijakan Pertanian. Badan Penelitian dan Pengembangan Pertanian.
- Sutaryono, P. 2009. Menakar Manfaat Bank Pertanian. <http://economy.okezone.-com/read/2009/07/14/279/238405/279/> menakar-manfaat-bank-pertanian. [14/07/09].
- Syukur, M. 2009. Mencari Alternatif Pembiayaan Pertanian. Makalah dipresentasikan pada Round Table Discussion: Mencari Alternatif Pembiayaan Pertanian. Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian RI bekerjasama dengan Departemen Agribisnis, Fakultas Ekonomi dan Manajemen-IPB. Jakarta 16 April 2009.
- Vivanews.com. 2009. Bank Pertanian Dibentuk Sebelum 2014. http://bisnis.-vivanews.com/news/read/105710bank_pertanian_dibentuk_sebelum_2014 [10/12/09]
- Winarno T. dan H. Habib. 2006. Lembaga Keuangan Milik Petani sebagai Cikal Bakal Bank Pertanian. Sinar Tani, Edisi 15-21 Februari, No 3137 XXXVI, Jakarta