

PERMASALAHAN PERKREDITAN DALAM PEMBANGUNAN

Pande Radja SILALAH

PENDAHULUAN

Para ahli ekonomi atau bahkan mereka yang mengetahui sedikit tentang ilmu ekonomi sependapat bahwa penciptaan kredit yang tidak sesuai dengan kebutuhan ekonomi sesuatu negara dapat menimbulkan bencana ekonomi seperti inflasi, deflasi atau stagflasi. Di pihak lain penyaluran kredit yang baik dan terarah bukan saja akan memudahkan sesuatu negara untuk mempercepat laju pertumbuhan ekonominya tetapi dapat juga membantu sesuatu negara untuk mengatasi kepincangan-kepincangan yang ada di masyarakatnya seperti kepincangan dalam perolehan pendapatan, dan pembangunan antar wilayah.

Bertitik tolak dari pemikiran seperti ini maka pemerintah dari setiap negara berusaha menguasai hal-hal yang menyangkut perkreditan dan khususnya volume kredit tersebut. Penguasaan ini dapat dilakukan secara langsung maupun secara tidak langsung. Di Indonesia penguasaan perkreditan dilakukan oleh pemerintah melalui Bank Indonesia.

Dalam beberapa waktu belakangan ini perhatian masyarakat terhadap kegiatan-kegiatan yang dilakukan oleh bank-bank tampaknya semakin meningkat. Hal ini tidak terlepas dari perkembangan-perkembangan yang dicapai oleh dunia perbankan selama ini dan kesadaran masyarakat bahwa bank dapat memainkan peranan penting dalam usaha-usaha pembangunan. Walaupun dalam beberapa tahun terakhir ini lembaga-lembaga perbankan mengalami peningkatan namun peningkatan tersebut dalam kenyataannya belum mendapat sambutan positif dari seluruh masyarakat dan khususnya dari beberapa anggota masyarakat yang memberi perhatian khusus kepada kegiatan-kegiatan perbankan tersebut. Banyak kritik-kritik yang dilontarkan kepada pihak bank dan kalau kritik-kritik tersebut diklasifikasikan, selain terdapat kritik-kritik yang menyangkut policy terdapat kritik-kritik yang menyangkut pelaksanaan atau mekanismenya.

Dalam banyak hal kritik-kritik yang dilontarkan baik melalui mass media maupun dalam seminar-seminar sangat bermanfaat. Tetapi kadang-kadang pembahasan cenderung hanya mengemukakan kelemahan-kelemahan yang ada berdasarkan analisa yang kurang menyeluruh.

Tidak dapat dipungkiri bahwa kegiatan-kegiatan yang dilakukan oleh bank-bank di Indonesia tidak terlepas dari kekurangan atau kelemahan-kelemahan. Membiarkan keadaan seperti ini terus berkelanjutan tentu tidak sejalan dengan tuntutan-tuntutan pembangunan yang sedang dilaksanakan bahkan dapat dikatakan dapat mengganggu jalannya pembangunan sendiri.

Dengan dasar pemikiran bahwa semua kelemahan-kelemahan yang ada perlu diperbaiki, maka di bawah ini akan dikemukakan beberapa hal yang perlu mendapat perhatian dan pemikiran khususnya oleh pihak perbankan sehingga berdasarkan itu dapat diambil beberapa tindakan perbaikan secara tepat dan terarah serta dapat membantu usaha pemerataan yang dalam Pelita III ini merupakan salah satu sasaran dari usaha-usaha pembangunan.

I. DISTRIBUSI, KREDIT DAN PEMERATAAN

Distribusi kredit perbankan menurut wilayah dalam beberapa waktu belakangan ini semakin mendapat sorotan masyarakat. Sering dikemukakan bahwa kredit yang diberikan oleh bank didistribusikan secara tidak merata dan hanya terpusat untuk beberapa wilayah tertentu. Keadaan seperti ini selanjutnya dianggap tidak membantu pemerintah dalam usahanya melaksanakan pemerataan pembangunan bahkan dengan pemusatan pemberian kredit seperti ini pemerintah akan mengalami kesulitan dalam usaha pemerataan.

Berdasarkan data-data yang tersedia terlihat pemberian kredit perbankan menurut Daerah Tingkat I sangat tidak merata (lihat Tabel 1). Dalam beberapa tahun terakhir ini komposisi pemberian kredit tersebut tidak banyak mengalami perubahan. Sampai bulan Mei 1976 sebanyak 48,98% kredit perbankan diberikan di Daerah Khusus Ibukota, 15,05% di Jawa Timur, 8,80% di Jawa Barat dan 7,12% di Jawa Tengah. Dan sampai bulan Juli 1980 komposisinya menjadi 43,91% untuk DKI Jaya, 13,40% untuk Jawa Timur, 9,33% untuk Jawa Barat dan 8,89% untuk Jawa Tengah.

Memang sulit menyimpulkan bahwa pemberian kredit dengan komposisi seperti ini tidak sejalan atau bahkan bertentangan dengan usaha pemerataan pembangunan walaupun sulit juga menyangkal kecenderungan seperti ini kemungkinan besar terjadi. Dari data dalam Tabel 1, dapat dilihat bahwa

Tabel 1

PERKEMBANGAN PEMBERIAN KREDIT PERBANKAN MENURUT DATI I, TIDAK TERMASUK KREDIT LANGSUNG BI (Milyar Rupiah)

	Mei 1976		April 1977		Desember 1977		Mei 1979 ¹⁾		Juli 1980 ²⁾	
	Jumlah	%	Jumlah	%	Jumlah	%	Jumlah	%	Jumlah	%
1. DKI Jaya	888,9	48,98	1074,5	48,59	1172,9	46,31	1705,2	48,65	1942,5	43,91
2. Jawa Timur	273,2	15,05	327,7	14,82	362,4	14,93	509,7	14,54	592,7	13,40
3. Jawa Barat	159,8	8,80	218,2	9,87	213,6	8,80	274,1	7,82	412,6	9,33
4. Jawa Tengah	129,2	7,12	158,3	7,16	181,8	7,49	271,8	7,75	393,4	8,89
5. Sumatera Utara	82,4	4,54	103,1	4,66	120,2	4,95	180,1	5,14	252,2	5,70
6. Sulawesi Selatan	33,7	1,86	40,3	1,82	44,4	1,83	71,6	2,04	109,4	2,47
7. Sumatera Selatan	26,0	1,43	19,5	0,88	11,7	0,48	33,2	0,95	91,7	2,07
8. Lampung	30,6	1,69	39,7	1,80	42,5	1,75	58,6	1,67	70,1	1,58
9. Kalimantan Barat	32,2	1,77	39,3	1,78	41,0	1,69	57,7	1,65	69,9	1,58
10. Kalimantan Selatan	19,1	1,05	27,4	1,24	35,2	1,45	54,5	1,55	61,3	1,39
11. Kalimantan Timur	20,9	1,15	21,8	0,99	28,6	1,18	40,2	1,15	51,2	1,16
12. Sulawesi Utara	16,6	0,91	21,1	0,95	28,4	1,17	38,7	1,10	50,6	1,14
13. Sumatera Barat	16,8	0,93	18,7	0,85	19,5	0,80	29	0,83	43,9	0,99
14. Bali	13,2	0,73	16,0	0,72	17,2	0,71	23,5	0,67	41,6	0,94
15. Yogyakarta	15,9	0,88	18,5	0,84	21,0	0,87	28,6	0,82	38,5	0,87
16. Riau	15,2	0,84	16,8	0,76	18,5	0,76	23,9	0,68	38,5	0,87
17. DI Aceh	(—)	(—)	(—)	(—)	(—)	(—)	17,6	0,50	34,6	0,78
18. Jambi	(—)	(—)	(—)	(—)	10,5	0,43	14,0	0,40	21,1	0,48
19. Sulawesi Tengah	(—)	(—)	(—)	(—)	11,4	0,47	15,0	0,43	21,1	0,48
20. Nusa Tenggara Barat	(—)	(—)	(—)	(—)	(—)	(—)	10,4	0,30	19,8	0,45
21. Maluku	(—)	(—)	(—)	(—)	(—)	(—)	14,5	0,41	17,8	0,40
22. Kalimantan Tengah	(—)	(—)	(—)	(—)	(—)	(—)	12,9	0,37	(—)	(—)
23. Dati I lainnya	41,3	2,28	50,6	2,29	46,9	1,93	20,5	0,58	48,9	1,11
Total	1815,0	100,00	2211,5	100,00	2427,7	100,00	3505,3	100,00	4423,4	100,00

Catatan: 1) Angka sementara

2) Termasuk Bapindo dan BPD, angka sementara

(—) Tidak diketahui jumlahnya secara pasti dan termasuk dalam pos Dati I lainnya

Sumber: Nota Keuangan dan Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara 1975/1976—1981/1982, Republik Indonesia

sampai bulan Juli 1980 sebanyak 3.341,2 milyar (75,53% dari seluruh kredit) disalurkan di Pulau Jawa dan hanya sebanyak 24,47% disalurkan di 24 propinsi lainnya. Tetapi walaupun demikian karena kemungkinan besar tidak seluruh kredit yang diberikan untuk sesuatu daerah tertentu dioperasikan di daerah yang bersangkutan maka gambaran kepincangan seperti yang diperlihatkan oleh data-data tersebut belum memberi gambaran yang sebenarnya mengenai kepincangan dalam pemberian kredit menurut wilayah tertentu. Tetapi komposisi penyaluran kredit seperti yang disebutkan di atas sesedikitnya mengundang pertanyaan dan kalau tidak diberi penjelasan dapat menjadikan masyarakat kurang percaya kepada pihak bank dalam menjalankan tugasnya sebagai agen pembangunan.

Pemberian kredit untuk sesuatu wilayah seharusnya disesuaikan dengan kemampuan serta kebutuhan yang sejalan dengan tujuan pembangunan. Dalam kerangka usaha pemerataan yang sedang dilaksanakan sekarang dapat dikatakan bahwa "faktor kebutuhan" merupakan faktor yang lebih dominan bila dibandingkan dengan faktor kemampuan. Hal ini berarti, bahwa dari pihak bank dituntut tindakan-tindakan yang selaras dengan tujuan pembangunan ini. Dalam menyalurkan kredit pihak bank tidak dapat lagi hanya mempertimbangkan faktor-faktor intern seperti persyaratan bank teknis tetapi juga perlu memperkirakan faktor-faktor yang ada kaitannya dengan usaha pembangunan. Mungkin bagi bank adalah lebih tepat dan ekonomis menyalurkan sebagian terbesar kredit tersebut di DKI, tetapi mungkin bahwa tindakan tersebut bukanlah merupakan tindakan yang tepat bila dilihat dari tujuan pembangunan secara menyeluruh. Dengan demikian pada saat ini perlu dilakukan penyelidikan yang mendalam tentang pemberian kredit menurut wilayah dengan menghubungkannya dengan kemampuan serta kebutuhan sesuatu wilayah dalam kaitannya dengan usaha pemerataan pembangunan. Dengan penyelidikan-penyelidikan seperti ini diharapkan pihak bank dapat menentukan prioritas secara tepat dan terarah. Dan di lain pihak dengan memasyarakatkan hasil penyelidikan tersebut penilaian masyarakat kepada pihak bank dapat lebih obyektif, dan tidak akan menimbulkan kritik-kritik yang mungkin tidak tepat atau yang dapat membentuk opini yang merugikan bagi pihak bank. Bahkan dapat dikatakan dengan memasyarakatkan hasil penyelidikan seperti ini akan timbul pemikiran-pemikiran yang dapat berguna dalam usaha pembangunan yang sedang dilaksanakan.

Sejak pemerintahan Orde Baru, sektor pertanian selalu mendapat perhatian utama pemerintah. Ini didasarkan kepada pemikiran bahwa sebagian terbesar masyarakat Indonesia melakukan kegiatan ekonomi di sektor tersebut sehingga dengan meningkatkan kegiatan di sektor ini diharapkan tingkat kehidupan sebagian terbesar masyarakat Indonesia akan bertambah baik. Tetapi kalau hal ini dihubungkan dengan kredit investasi

Tabel 2

KREDIT INVESTASI BANK-BANK PEMERINTAH MENURUT SEKTOR EKONOMI
(milyar rupiah)

Akhir Masa	Pertanian		Perindustrian		Pertambangan		Perhubungan dan Pariwisata		Lain-lain		Jumlah	
	Plafond	Realisasi	Plafond	Realisasi	Plafond	Realisasi	Plafond	Realisasi	Plafond	Realisasi	Plafond	Realisasi
1968	0,04	—	0,23	—	—	—	—	—	—	—	0,27	—
1969	6,00	3,55	8,53	2,55	1,46	0,42	10,45	2,67	0,16	—	27,19	9,18
1970	16,29	11,59	27,43	15,13	0,26	0,11	19,05	12,96	0,91	0,65	63,94	40,44
1971	31,25	18,33	43,77	32,94	0,14	0,11	32,76	21,27	2,15	0,65	110,07	73,30
1972	12,23	7,72	73,22	55,96	0,47	0,27	50,77	26,48	4,67	1,73	141,36	92,17
1973	16,29	8,04	80,95	59,64	0,50	0,16	56,81	38,50	7,78	4,74	162,33	111,08
1974	19,74	12,64	96,64	69,33	0,22	0,15	67,31	45,76	12,71	9,12	196,62	137,00
1975	34,35	26,86	108,66	78,31	0,15	0,14	96,76	62,22	15,14	10,26	255,07	177,79
1976	44,43	38,92	130,26	94,07	5,30	4,28	125,46	99,99	14,54	8,90	320,00	246,16
1977	61,82	52,07	143,78	105,75	5,30	3,28	125,92	106,56	15,50	10,52	352,32	278,18
1978	80,60	67,29	154,17	115,19	5,14	2,12	177,27	133,63	21,15	14,26	438,33	332,49
1979	108,75	73,18	189,13	140,25	5,28	1,22	248,32	172,42	14,75	9,92	566,21	396,99
1980	152,00	92,00	265,00	176,00	5,00	1,00	418,00	258,00	40,00	28,00	880,00	555,00

Catatan: Plafond = Target
Realisasi = Pelaksanaan

Sumber: Indikator Ekonomi, Biro Pusat Statistik, April 1981, hal. 113.

yang diberikan oleh bank-bank pemerintah terdapat gambaran yang sangat menarik perhatian. Selama periode 1970-1980 (data akhir masa, lihat Tabel 2), realisasi pemberian kredit investasi untuk sektor pertanian secara terus menerus mengalami pertumbuhan. Tetapi tingkat pertumbuhannya lebih rendah bila dibandingkan dengan sektor-sektor lainnya seperti sektor perindustrian, pertambangan, perhubungan dan pariwisata. Bahkan tingkat pertumbuhan tersebut lebih rendah dari tingkat pertumbuhan rata-rata seluruh kredit investasi. Dalam periode 1970-1980 realisasi kredit investasi untuk sektor pertanian meningkat secara rata-rata sebesar 23,02% setiap tahun. Sedangkan dalam periode yang sama realisasi kredit investasi untuk sektor perindustrian, pertambangan dan perhubungan/pariwisata masing-masing secara rata-rata meningkat dengan angka 27,81%, 24,70% dan 34,87% setiap tahun. Sehingga tidak mengherankan bila dalam tahun 1970 realisasi kredit investasi untuk sektor pertanian telah mencapai 28,66% dari seluruh kredit investasi bank-bank pemerintah menurun menjadi 16,58% dalam akhir masa 1980. Memang data-data yang dikemukakan belum termasuk Kredit Investasi Kecil (KIK) dan klasifikasi pemberian kredit tersebut masih sangat sederhana dan belum terperinci. Dengan demikian sangat sulit menyimpulkan bahwa kebijakan perkreditan seperti ini masih kurang tepat. Seandainya seluruh KIK dianggap disalurkan untuk sektor pertanian maka terlihat pertumbuhannya adalah lebih cepat bila dibandingkan dengan sektor-sektor lainnya. Tetapi karena tidak seluruhnya KIK tersebut disalurkan untuk sektor pertanian, maka sulit untuk mendapatkan gambaran yang menyeluruh. Dengan mempertimbangkan bahwa pembangunan yang akan dilaksanakan akan tetap berlandaskan kepada kekuatan sektor pertanian, perhatian terhadap komposisi kredit seperti yang disebutkan di atas perlu diberikan.

Dalam beberapa tahun terakhir ini kegiatan agribisnis tampaknya mendapat perhatian yang cukup besar dari para pengusaha dan pemerintah karena dengan mengembangkan kegiatan tersebut diharapkan perekonomian Indonesia dapat berkembang secara lebih baik. Usaha seperti ini tentu membutuhkan dana yang cukup besar dan investasi yang bersifat jangka panjang. Untuk menunjang kegiatan tersebut alangkah baiknya bila pihak bank dapat memberikan sumbangannya sejauh memungkinkan dengan tidak mengganggu perkembangan ekonomi di sektor lainnya.

Dalam negara yang sedang membangun, faktor efisiensi merupakan faktor yang mutlak perlu mendapat perhatian. Demikian juga halnya dengan perbankan, tanpa efisiensi yang tinggi perbankan hanya akan mungkin berkembang secara lambat. Kalau kita mengamati perkembangan kegiatan-kegiatan perbankan akan diketemukan bahwa sejak tahun 1969-1980 selalu terdapat perbedaan yang sangat menyolok antara kredit investasi yang ditargetkan (plafond) untuk disalurkan dengan realisasinya. Perbedaan ter-

sebut dalam periode tersebut tidak pernah lebih kecil dari 20%, bahkan kadang-kadang justru lebih besar dari 30%. Kalau keadaan seperti ini terjadi hanya secara temporer mungkin tidak akan menimbulkan masalah besar. Tetapi karena hal yang sama terus terjadi selama sesedikitnya sepuluh tahun belakangan ini, tentu patut dipertanyakan, "Apakah benar perkiraan-perkiraan pihak perbankan tidak didasarkan atas perhitungan yang realis?" atau "Apakah betul masyarakat (penerima atau calon penerima) kredit kurang berusaha dan kurang mampu memanfaatkan dana yang tersedia?"

Kalau jawaban terhadap pertanyaan yang disebut pertama "benar" dapat dikatakan bahwa pihak bank perlu bekerja lebih keras agar perkiraannya dapat lebih mendekati kenyataan. Dan bila jawaban terhadap pertanyaan yang disebut terakhir "betul", dapat dikatakan bahwa pihak bank juga mempunyai tanggung jawab terlebih bila dilihat dari kedudukannya sebagai agen pembangunan. Memang tidak dapat diungkiri bahwa nasabah bank belum seluruhnya mengetahui dan menguasai hal-hal yang berhubungan dengan bank dan juga banyak dari anggota masyarakat yang belum "bank minded". Tetapi dilihat dari segi kepentingan pembangunan, pihak bank perlu melakukan kegiatan-kegiatan yang dapat memperkecil kesenjangan antara perkiraan dan realisasi seperti yang dimaksudkan misalnya, dengan memberi penerangan kepada masyarakat atau mencari jalan lain yang tidak merugikan bank tetapi sasaran-sasaran yang diinginkan dapat dicapai atau dana-dana yang tersedia dapat dimanfaatkan secara optimal.

Memang bank-bank mengemban tugas yang berat sebagai lembaga kepercayaan dan agen pembangunan. Tugas-tugas ini terasa semakin berat karena dalam negara yang sedang membangun seperti Indonesia, efisiensi sangat penting. Tanpa efisiensi yang tinggi dapat dipastikan pembangunan akan berjalan dengan seret.

Dalam rangka usaha pemerataan, pemerintah dalam beberapa tahun belakangan ini berusaha keras untuk membantu mereka yang tergolong ke dalam golongan ekonomi lemah. Sebagai perwujudan dari keinginan tersebut pemerintah memperkenalkan beberapa jenis kredit, seperti Kredit Investasi Kecil (KIK), Kredit Modal Kerja Permanen (KMKP), Kredit Mini atau Kredit Kecil, Kredit Candaq Kulak (KCK) dan Kredit Bimas.

Seperti diperlihatkan dalam Tabel 3 berikut ini sejak tahun 1974 sampai dengan tahun 1980 Kredit Investasi Kecil meningkat dengan sangat pesat. Bila pada saat akhir masa 1974 nilai kredit yang telah disetujui baru mencapai Rp. 15.253 juta maka pada akhir tahun 1980 telah mencapai Rp. 314.000 juta. Hal ini berarti selama periode tersebut kredit yang diberikan meningkat secara rata-rata sebesar 65,55% setiap tahun. Peningkatan volume KIK ini juga

Tabel 3

KREDIT INVESTASI KECIL DAN KREDIT MODAL KERJA PERMANEN (Jutaan Rupiah)

Akhir Masa	Kredit Investasi Kecil			Kredit Modal Kerja Permanen		
	Jumlah Pemohon	Nilai	Nilai rata-rata	Jumlah Pemohon	Nilai	Nilai rata-rata
1974	9554	15253	1,597	14524	15502	1,067
1975	16646	28091	1,688	24141	28689	1,188
1976	27827	49602	1,783	166149	67080	0,404
1977	39737	74186	1,867	322391	114990	0,357
1978	54970	105801	1,925	420495	177239	0,422
1979	72097	163110	2,262	644003	304501	0,473
1980 @	114504	314000	2,742	890761	569000	0,639

Catatan: @ = angka-angka diperbaiki

Sumber: Indikator Ekonomi, Biro Pusat Statistik, April 1981

diikuti oleh peningkatan jumlah mereka yang mempergunakannya. Dalam periode yang sama jumlah pemohon yang disetujui meningkat sebesar 11,98 kali. Pada akhir masa 1974 jumlah pemohon yang disetujui baru berjumlah sebanyak 9.554 orang dan pada akhir tahun 1980 telah mencapai 114.504 orang.

Demikian juga halnya dengan Kredit Modal Kerja Permanen. Sejak tahun 1974 sampai dengan tahun 1980 jumlah kredit yang diberikan dan jumlah pemohon meningkat dengan cukup pesat. Selama periode tersebut jumlah pemohon meningkat sebesar 61,33 kali dan dibarengi dengan peningkatan jumlah kredit yang disetujui sebesar 42,32 kali.

Kalau dilihat sepiintas lalu perkembangan kedua jenis kredit tersebut cukup menggembirakan. Tetapi kalau ditelaah, segera terlihat beberapa hal yang menarik perhatian. Walaupun terjadi peningkatan dalam jumlah kredit yang diberikan, tetapi secara rata-rata penerimaan dari setiap nasabah secara nominal tidak banyak berubah. Bahkan untuk KMKP jumlahnya justru mengalami penurunan yang cukup berarti. Dengan memperhitungkan tingkat inflasi, dapat dikatakan secara rata-rata penerimaan riil dalam beberapa tahun mengalami penurunan dan penurunan tersebut lebih cepat pada KMKP.¹ Gambaran seperti ini tentu mengundang pertanyaan karena dalam masa tersebut jumlah maksimum dari kedua macam kredit tersebut justru dinaikkan dari Rp. 5 juta menjadi Rp. 10 juta. Memang untuk dapat menarik kesimpulan yang lebih baik dibutuhkan keterangan mengenai jumlah kredit yang disetujui untuk masing-masing golongan nasabah. Tetapi dari gambaran kasar seperti ini dapat dikatakan, hendaknya pihak bank dalam memberikan kredit jangan terlalu menekankan jumlah nasabah kalau memang tindakan seperti ini tidak menguntungkan dalam usaha-usaha pembangunan yang sedang dilaksanakan.

Sejalan dengan perkembangan kegiatan dari unit-unit usaha maka kebutuhan akan modal kerja permanen juga semakin meningkat. Tetapi dari data diketahui bahwa baik dalam jumlah nominal maupun dalam jumlah riil secara rata-rata setiap nasabah menerima jumlah yang lebih kecil. Gambaran seperti ini tentu berlainan dengan kecenderungan yang biasa berlaku dalam perekonomian. Dengan demikian hal ini perlu mendapat penelitian secara lebih mendalam. Sangat disayangkan bahwa data-data tentang para pemohon kredit yang dibatalkan permohonannya tidak tersedia sehingga sulit untuk memberi penilaian yang lebih tepat. Sering dikemukakan oleh pihak perbankan bahwa banyak dari antara nasabah yang belum dapat memenuhi ketentuan perbankan atau syarat-syarat teknis bank, sehingga permohonan-

1 Uraian mengenai hal ini secara lebih terperinci lihat, Nancy Kumalasari Suhut, "Permasalahan KIK dan KMKP", *Analisa*, 1980-8, CSIS, hal. 748-766

nya sering tidak dikabulkan. Hal ini tentu sangat menarik perhatian masyarakat dan khususnya mereka yang memberi perhatian terhadap masalah ini. Tetapi bila keterangan yang lebih terperinci mengenai hal ini tidak tersedia, usaha penanggulangannya menjadi lebih sulit. Karena misalnya media massa yang umumnya merasa turut bertanggung jawab untuk mengatasi masalah yang dihadapi oleh masyarakat sulit memberikan pemikiran-pemikiran yang diharapkan sangat berguna.

Dengan demikian alangkah baiknya bila pihak bank memberi keterangan yang lebih lengkap tentang hal ini. Memberi keterangan yang lebih baik yang dapat dipercaya tentang kegiatan-kegiatan perbankan dapat dipastikan akan membantu masyarakat dalam melihat sesuatu persoalan secara tepat. Dan dengan memberikan data yang kurang lengkap atau yang bahkan misalnya hanya menonjolkan gambaran-gambaran yang baik justru dapat menyebabkan masyarakat menjadi tidak percaya dan selanjutnya melepaskan kritik-kritik yang pada dasarnya tidak tepat.

II. PEMBATASAN VOLUME KREDIT DAN EFISIENSI

Dalam rapat kerja dengan Komisi VII DPR pada tanggal 27 Pebruari 1981 yang lalu, Gubernur Bank Indonesia, Rachmat Saleh mengemukakan, bahwa dalam tahun anggaran 1981-1982 sistem "ceiling" (batas tertinggi) dalam pemberian kredit akan tetap dipertahankan dengan menyesuaikannya dengan tuntutan-tuntutan pembangunan dan dengan mempertimbangkan volume anggaran dalam APBN, neraca pembayaran, tingkat pertumbuhan ekonomi yang dikehendaki dan tingkat inflasi yang dapat ditolerir. Dari pernyataan ini menjadi jelas bahwa salah satu tujuan dari diterapkannya sistem ceiling sekarang ini adalah untuk menghindarkan bahaya inflasi tersebut. Pengaturan dan/atau pembatasan volume kredit seperti ini sesuai dengan Undang-undang RI No. 13 Tahun 1968 tentang Bank Sentral.¹

Tetapi dalam beberapa tahun terakhir ini, pelaksanaan pembatasan volume kredit tersebut telah menimbulkan reaksi ketidaksetujuan dari beberapa anggota masyarakat yang mengetahui perihak bank. Beberapa pengamat mengemukakan, dengan sistem ceiling tersebut, ruang gerak bank-bank menjadi sangat terbatas sehingga bank-bank di Indonesia tidak dapat berkembang seperti yang seharusnya atau sesuai dengan kemampuannya.

Reaksi ketidaksetujuan tersebut sampai tingkat-tingkat tertentu cukup beralasan. Pembatasan volume kredit yang dilaksanakan oleh Bank Indonesia

1 Lihat Undang-undang RI No. 13, Tahun 1968 tentang Bank Sentral, khususnya Bab IV Pasal 7 dan Bab X Pasal 29-31

Tabel 4

KELEBIHAN ALAT-ALAT LIKUID SELURUH BANK DALAM RUPIAH DAN VALUTA ASING
(Milyar Rupiah)

Akhir Masa	Rupiah	Valuta Asing	Total	
1970	12,57	—	—	
1971	7,15	28,0	35,15	
1972	17,19	16,8	33,99	
1973	6,91	46,6	53,51	Total 1971-1980 = 26,57 kali 43,97%
1974	24,26	117,5	141,76	
1975	60,23	99,3	159,53	
1976	89,57	162,1	251,67	
1977	90,05	141,7	231,75	
1978	228,10	264,6	492,70	
1979	352,97	427,0	779,97	
1980	475,00	459,0	934,00	

Sumber: Biro Pusat Statistik, *Indikator Ekonomi*, April 1981, hal. 115-116

sampai saat ini ditempuh dengan dua jalan yaitu dengan sistem ceiling dan dengan jalan mewajibkan bank-bank untuk menyediakan alat-alat likuid sejumlah persentase tertentu dari kewajiban-kewajibannya yang segera dapat dibayar (reserve requirement). Kedua tindakan ini pada dasarnya tidak selalu perlu diberlakukan sekaligus. Karena bila salah satu diterapkan secara tepat, sasaran-sasaran dapat dicapai dengan baik.

Berdasarkan data-data yang tersedia (lihat Tabel 4) diketahui, bahwa bank-bank dalam beberapa tahun belakangan ini selalu mengalami kelebihan likuiditas dan jumlahnya setiap tahun semakin besar. Selama periode 1971-1980 kelebihan likuiditas seluruh bank (dalam rupiah dan dalam valuta asing) secara rata-rata meningkat sebesar 43,97% setiap tahun. Pada akhir masa 1971 kelebihan likuiditas tersebut telah mencapai Rp. 35,15 milyar dan pada akhir masa 1980 meningkat sebesar 26,57 kali dan mencapai jumlah Rp. 934,00 milyar. Kelebihan alat-alat likuid yang terus berkelanjutan selama sepuluh tahun ini tentu mengundang pertanyaan. Apakah bank-bank di Indonesia tidak mampu menyalurkan dana-dana yang dikuasainya di tengah-tengah masyarakat yang masih membutuhkan dana? Atau, apakah peraturan yang diberlakukan oleh Bank Indonesia kurang tepat?

Sering terdengar keluhan dari kalangan nasabah bank tentang sulitnya memperoleh kredit yang mereka sangat butuhkan. Salah satu alasan yang sering dikemukakan adalah bahwa hal ini terjadi karena dana yang dapat disalurkan oleh bank sangat terbatas. Tetapi kalau hal ini dihubungkan dengan kelebihan likuiditas bank-bank tersebut terlihat gambaran yang kurang meyakinkan.

Dilihat dari segi bank, kelebihan alat-alat likuid berarti memperbesar biaya uang (cost of money). Sehingga sangat beralasan bila setiap bank selalu berusaha menghindarkan kelebihan alat-alat likuidnya. Beberapa informasi menyebutkan bahwa bank-bank di Indonesia selalu mengalami kelebihan likuiditas dalam banyak hal bukan karena ketidakmampuan bank-bank yang bersangkutan untuk menyalurkan dananya tetapi karena peraturan ceiling dari Bank Indonesia yang tidak persis sejalan dengan persyaratan likuiditas minimum. Dilihat dari segi kebebasan menciptakan kredit, peraturan ceiling lebih ketat dari peraturan persyaratan likuiditas minimum. Sehingga beberapa kalangan bank menjadi mempertanyakan, "Untuk apa peraturan persyaratan likuiditas minimum tersebut". Kalau alasan yang dikemukakan ini benar, maka dapat dimengerti mengapa pihak bank selalu mengeluh tentang sistem ceiling tersebut dan menyatakan ruang mereka sangat dibatasi.

Masalah ini memang pelik karena antara Bank Indonesia dan bank-bank lainnya seolah-olah terdapat kepentingan yang saling bertentangan yang

Tabel 5

KREDIT PERBANKAN MENURUT KELOMPOK BANK (Milyar Rupiah)

	1969/1970	1970/1971	1971/1972	1972/1973	1973/1974	1974/1975
	Maret	Maret	Maret	Maret	Maret	Maret
1. Bank Indonesia ¹⁾	71,3	81,3	86,0	125,9	138,6	179,2
2. Bank-bank Umum Pemerintah	164,5	252,6	373,9	469,8	815,2	1110,0
3. Bank-bank Umum Swasta Nasional	22,0	27,5	34,6	55,1	71,7	98,1
4. Cabang Bank-bank Asing ²⁾	3,5	11,5	15,5	34,2	63,7	63,3
5. Jumlah Kredit Rupiah ³⁾	261,3	372,6	510,0	685,0	1089,2	1451,6
6. Kredit Valuta Asing		5,6	23,9	85,2	127,4	304,8
(3) (5)	8,42%	7,38%	6,78%	8,04%	6,58%	6,76%
(1) (5)	27,29%	21,82%	16,86%	18,38%	12,72%	12,34%
(2) (5)	62,95%	67,79%	73,31%	68,58%	74,84%	76,47%
		1975/1976	1976/1977	1977/1978	1978/1979	1979/1980
		Maret	Maret	Maret	Maret	Maret
1. Bank Indonesia ¹⁾		263,8	344,9	344,9	1968,4	2009,1
2. Bank-bank Umum Pemerintah		1515,8	1868,9	2186,8	2696,1	3113,4
3. Bank-bank Umum Swasta Nasional		149,0	210,9	285,7	381,8	508,1
4. Cabang Bank-bank Asing ²⁾		75,9	99,2	144,0	207,1	284,0
5. Jumlah Kredit Rupiah ³⁾		2004,5	2523,9	2959,9	5253,4	5914,6
6. Kredit Valuta Asing		984,2	1193,2	1115,2	386,7	412,4
(3) (5)		7,43%	8,36%	9,65%	7,27%	8,59%
(1) (5)		13,16%	13,67%	11,65%	37,47%	33,97%
(2) (5)		75,62%	74,05%	73,88%	51,32%	52,64%

Catatan: 1) Kredit langsung Bank Indonesia; 2) Likuiditas sendiri; (3) Termasuk Kredit Investasi, KIK dan KMKP

Sumber: Nota Keuangan, RAPBN, 1981/1982; Republik Indonesia

seharusnya tidak perlu terjadi. Untuk menghindari inflasi memang tepat bila Bank Indonesia melakukan pembatasan volume kredit dan tindakan tersebut mungkin tidak sejalan dengan keinginan bank-bank lainnya. Tetapi kalau hal ini dihubungkan dengan pemberian kredit bank-bank masalahnya sedikit bertambah jelas. Dari Tabel 5 dapat dilihat dalam periode tahun anggaran 1969/1970 — 1979/1980, kredit langsung Bank Indonesia meningkat lebih cepat bila dibandingkan dengan kredit dari bank-bank umum pemerintah dan bank-bank umum swasta nasional. Selama periode tersebut kredit langsung Bank Indonesia meningkat dengan angka 39,63% setiap tahun sedang bank-bank umum pemerintah dan bank-bank umum swasta nasional masing-masing dengan 34,19% dan 36,88%. Dan kalau dilihat untuk tahun anggaran 1978/1979 dan 1979/1980 terlihat perkembangan yang cukup menarik perhatian. Dalam tahun anggaran tersebut kredit langsung Bank Indonesia meningkat secara drastis dan menjadi masing-masing 37,47% dan 33,97% dari seluruh kredit rupiah bank-bank, padahal dalam tujuh tahun sebelumnya jumlahnya tidak pernah lebih dari 20%. Dari gambaran ini menjadi sedikit jelas mengapa dalam beberapa tahun belakangan ini bank-bank umum pemerintah dan bank-bank umum swasta nasional mengeluh dengan peraturan-peraturan atau tindakan-tindakan yang dilakukan oleh Bank Indonesia sehubungan dengan pemberian kredit.

Masalah ini sebenarnya akan dapat dipecahkan dengan baik bila kerja sama antara Bank Indonesia dan bank-bank lainnya dapat diatur dengan baik. Bank-bank yang akan melaksanakan peraturan Bank Indonesia perlu mempunyai pegangan yang jelas agar mereka dapat membuat perencanaan dan melaksanakan rencana tersebut dengan baik dan tidak bertentangan dengan rencana Bank Indonesia. Dengan memberlakukan dua standar yang tidak selalu sejalan untuk mengatur volume kredit tentu menimbulkan masalah. Dengan demikian hal ini perlu dipikirkan dan dicarikan jalan keluar yang tepat. Membiarkan keadaan seperti ini berlarut-larut berarti membiarkan bank-bank tetap merasa tidak ada kepastian dan terus beranggapan bahwa ruang geraknya terlalu dibatasi secara tidak tepat. Dalam keadaan seperti ini tentu mereka cenderung melakukan aktivitas-aktivitas yang mungkin merugikan perekonomian secara nasional walaupun kegiatan-kegiatan yang mereka lakukan tidak bertentangan dengan peraturan-peraturan yang berlaku. Tindakan seperti ini dapat mereka lakukan dengan memanfaatkan kelemahan-kelemahan peraturan yang ada.¹

1 Uraian terperinci mengenai hal ini lihat, Anwar Nasution, "Sudah Masanya Meninjau Kembali Kebijakan Kredit", *Harian Sinar Harapan*, 5 Maret 1981 dan "Apakah Sudah Masanya Kita Jalankan Sistem Perbankan Serba Guna", *Harian Kompas*, 19 Maret 1981

III. PENGEMBALIAN KREDIT

Dalam bulan Juni yang lalu masyarakat dikejutkan oleh berita tentang ketidakberesan dalam pengembalian kredit dalam rangka Program Massal. Menurut perkiraan jumlah kredit yang tidak dikembalikan sesuai dengan rencana mencapai Rp. 123,3 milyar. Dan untuk menanggulangi masalah ini Presiden telah mengeluarkan Instruksi No. 10 Tahun 1981 pada tanggal 25 Juli yang lalu.

Berita tentang kemacetan pengembalian kredit kadang-kadang telah terdengar ataupun dikemukakan oleh media massa. Tetapi kasus ketidakberesan dalam pengembalian kredit dalam rangka Program Massal ini sangat menarik perhatian masyarakat bukan saja karena jumlahnya cukup besar tetapi juga karena kredit tersebut pada dasarnya ditujukan untuk membantu anggota masyarakat yang kedudukan ekonominya lemah dan jumlahnya cukup banyak.

Oleh pihak bank pengembalian kredit biasanya diklasifikasikan menurut klasifikasi tertentu seperti lancar, kurang lancar, diragukan dan macet. Dari keempat klasifikasi ini dapat dikatakan pengembalian kredit yang tergolong ke dalam ketiga golongan yang disebut terakhir pada dasarnya bukan merupakan pengembalian yang dikehendaki walaupun dalam pelaksanaan sulit dihindarkan. Ketidakberesan dalam pengembalian kredit adalah merupakan kerugian bagi pihak bank dan karena bank yang mengalami kesulitan tersebut adalah bank pemerintah maka yang merasa dirugikan adalah semua anggota masyarakat.

Menimpakan semua kesalahan kepada pihak bank (Bank Rakyat Indonesia) memang kurang tepat karena tidak dapat dipungkiri bahwa tidak semua nasabah bank tersebut beritikad baik. Dan di lain pihak terdapat beberapa alasan seperti bencana alam yang mengakibatkan para nasabah tidak mampu membayar kredit seperti yang diharapkan. Tetapi tidak dapat dipungkiri bahwa ketidakberesan dalam pengembalian kredit ini terjadi karena para petugas Bank Rakyat Indonesia belum bekerja seperti yang dikehendaki. Memang kasus seperti ini dapat terjadi karena kurangnya ketrampilan dari para petugas bank. Tetapi menonjolkan alasan seperti ini dan bahkan cenderung menyatakannya sebagai faktor utama kiranya kurang bertanggung jawab dan tidak tepat. Kalau seandainya para petugas Bank Rakyat Indonesia bekerja dengan baik dengan kemampuan yang dimilikinya dapat dipastikan kejadian seperti ini tidak akan terjadi atau sesedikitnya ketidakberesan dapat diperkecil. Kiranya perlu diperhatikan bahwa sebelum bank menyanggupi untuk melakukan sesuatu kegiatan tertentu, bank yang bersangkutan perlu memperkirakan kemampuan internnya.

Bank sebagai lembaga kepercayaan pada dasarnya harus dikelola oleh orang-orang yang dapat dipercaya dan yang mempunyai dedikasi. Kasus ketidakberesan pengembalian kredit dalam rangka Program Massal ini tentu merupakan pengalaman pahit bagi kita. Dengan terjadinya kasus seperti ini usaha pemerintah untuk menolong sebagian anggota masyarakat yang kedudukan ekonominya lemah menjadi terganggu dan ini tentu akan berpengaruh kepada usaha pemerataan yang sedang dilaksanakan. Instruksi Presiden untuk menanggulangi hal ini adalah tepat dan hendaknya penjabarannya dilakukan secara tegas dan terarah. Dalam pelaksanaannya, kepada masyarakat perlu ditanamkan unsur kepercayaan dalam mempergunakan hak dan kewajibannya dan hendaknya tindakan-tindakan yang akan dilaksanakan jangan justru menyebabkan masyarakat menjadi menghindarkan jasa perbankan. Karena kalau keadaan seperti ini terjadi, usaha-usaha yang akan dilakukan untuk menolong mereka akan bertambah sulit yang berarti usaha pembangunan itu sendiri akan mengalami perlambatan. Di lain pihak, Bank Rakyat Indonesia perlu lebih membenahi dirinya. Para pengelolanya perlu bekerja dengan penuh dedikasi karena mereka lebih banyak berhubungan dengan nasabah yang jumlahnya sangat banyak dan dalam bagian terbesar termasuk ke dalam golongan ekonomi lemah.

Dalam uraian di atas telah dikemukakan beberapa masalah yang berkaitan dengan kegiatan-kegiatan perbankan dalam rangka usaha pembangunan dan pemerataan. Dari masalah-masalah yang dikemukakan terdapat gambaran bahwa bank-bank perlu lebih dibenahi dan membenahi diri dan tindakan-tindakan seperti ini sesuai dan sejalan dengan tuntutan pembangunan yang sedang dan akan dilaksanakan.