

# Permasalahan Kredit Dalam Kerangka Pembiayaan Pembangunan Nasional<sup>1</sup>

Oleh : J. Soedrajad Djiwandono \*)

## I. Pendahuluan

Sejak bulan april yang lalu kita mulai melaksanakan Pelita VI yang merupakan awal dari periode Pembangunan jangka Panjang 25 Tahun Kedua. Dalam PJPT II ini kita memasuki proses tinggal landas, yang merupakan percepatan tempo pembangunan yang berkesinambungan dengan makin mengandalkan pada kekuatan sendiri. Dalam tahap ini bangsa Indonesia diharapkan semakin mampu melaksanakan pembangunan yang berkesinambungan, semakin mampu mengatasi segala tantangan dan memanfaatkan peluang yang terbuka, dengan mengandalkan sumber-sumber alam yang kita miliki, sumber-sumber yang kita bentuk bersama (modal termasuk teknologi dan Ilmu Pengetahuan), maupun sumber daya insani atau manusia Indonesia itu sendiri. Oleh karena itu, kita sebagai pelaku pembangunan, baik di kalangan dunia usaha, termasuk perbankan, akademisi, Pemerintah dan masyarakat luas, harus mampu mempersiapkan diri agar dapat mengatasi tantangan yang menghadang dan memanfaatkan peluang yang terbuka, dalam suatu sinergi.

Pembangunan pada dasarnya menyangkut segala kegiatan yang

dilaksanakan dewasa ini guna mencapai berbagai sasaran di masa kemudian. Tindakan tersebut pada dasarnya merupakan kegiatan penanaman modal dalam arti yang luas. Akan tetapi penanaman modal ini menuntut sarana untuk melaksanakannya, utamanya pembiayaan. Penanaman modal atau investasi menuntut adanya sarana untuk membiayainya, utamanya dari tabungan. Dalam kaitan inilah peranan lembaga keuangan, termasuk perbankan, melakukan perannya sebagai perantara keuangan dengan memobilisasikan dana masyarakat dan menyalurkannya kepada kegiatan-kegiatan ekonomi, baik melalui pemberian kredit maupun cara-cara pembiayaan lain.

Sesuai permintaan penyelenggara, saya akan membahas prospek kredit dan permasalahan yang dihadapi, termasuk kredit bermasalah dan upaya penyelesaiannya. Pembahasan ini semua saya letakkan dalam konteks peran lembaga keuangan dalam proses pembangunan nasional dengan kerangka yang saya sebutkan di atas.

---

1) Disampaikan pada Ceramah Umum untuk Civitas Akademika Fakultas Ekonomi Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta, 18 Juni 1994

---

\*) Prof. Dr. J. Soedrajad Djiwandono adalah Gubernur Bank Indonesia

## II. Meningkatnya Tuntutan Pembiayaan Pembangunan

Berbagai indikator ekonomi makro sebagai sarana pembangunan dapat kita simak dari Pidato Kenegaraan tanggal 16 Agustus 1993 dan buku Repelita VI. Pertumbuhan ekonomi selama Repelita VI diharapkan mencapai rata-rata sebesar 6,2% per tahun. Apabila ini dapat dicapai, maka penghasilan nasional pada akhir Repelita VI diperkirakan akan mencapai US\$ 1.000 per kapita. Untuk itu, ekspor non-migas perlu diupayakan tumbuh dengan 16,4% dan ekspor industri manufaktur tumbuh dengan 17% pertahun. Untuk mencapai target di atas, kestabilan ekonomi harus selalu dijaga kemantapannya. Tingkat inflasi diharapkan tidak melampaui 5% per tahun, demikian pula transaksi berjalan pada neraca pembayaran diusahakan terus membaik dan semakin mantap sehingga rata-rata defisit dapat dipertahankan dibawah 2% dari produksi nasional. cadangan devisa harus tetap dipertahankan minimal sebesar 6 bulan kebutuhan impor.

Untuk mendukung kegiatan ekonomi di atas diperlukan dana investasi yang sangat besar. Selama Repelita VI dana investasi yang diperlukan diperkirakan berjumlah Rp. 660 triliun atau hampir dua kali dari realisasi investasi selama Pelita V. Disamping itu, pembiayaan yang berasal dari sumber dana luar negeri diperkirakan akan semakin menurun jumlahnya. Oleh karena itu sumber pembiayaan dalam negeri harus lebih ditingkatkan guna membangun ekonomi nasional yang lebih mandiri. Ini harus terjadi baik pada sektor Pemerintah yang diharapkan makin mengandalkan penerimaan dalam negeri guna membiayai

kegiatan pembangunan, maupun sektor swasta. Bahkan diharapkan bahwa peran swasta akan semakin dominan di masa depan. Dengan semakin meningkatnya peran swasta dalam kegiatan pembangunan, demikian pula diharapkan terjadi pada upaya pembiayaannya. karena itu, tabungan masyarakat diharapkan dapat memenuhi sekitar duapertiga dari kebutuhan dana pembiayaan investasi sedangkan sisanya dari tabungan Pemerintah pada APBN. Dalam tabungan masyarakat tersebut dana yang berasal dari perbankan diperkirakan masih merupakan sumber utama, meskipun pasar modal telah berkembang cukup mengesankan akhir-akhir ini. Ini berarti bahwa mobilisasi tabungan melalui perbankan dan lembaga keuangan lain diharapkan semakin meningkat. Dalam kaitan ini, perbankan diharapkan dapat meningkatkan pembiayaan bagi dunia usaha dengan pertumbuhan kredit rata-rata 18-20% per tahun selama Repelita VI.

Tugas dunia perbankan untuk membiayai kebutuhan investasi selama Repelita VI tersebut sungguh tidak ringan. Untuk menghadapi tugas berat tersebut telah diletakkan landasan yang cukup kuat oleh Pemerintah melalui serangkaian kebijaksanaan deregulasi di sektor moneter-perbankan terutama pada Juni 1983, Oktober 1988 dan paket-paket lanjutannya seperti Pakjan 1990, Pakfeb 1991, Undang-undang No.7 Tahun 1992 dan Pakmei 1993

Deregulasi pada bulan Juni 1983 dilatarbelakangi oleh pengaruh yang tidak menguntungkan dari resesi ekonomi dunia dan semakin memburuknya pasaran minyak internasional terhadap perekonomian Indonesia khususnya terhadap neraca pembayaran dan penerimaan dalam negeri

Pemerintah. Deregulasi tersebut dimaksudkan agar operasi perbankan menjadi lebih efisien, mandiri dan profesional serta untuk memantapkan stabilitas moneter guna mendukung proses penyesuaian perekonomian yang diharapkan dapat mendorong perkembangan dan peran sektor swasta dalam pembangunan. Langkah-langkah yang ditempuh melalui Pakjun 1983 tersebut antara lain adalah penghapusan pagu kredit perbankan, pemberian kebebasan kepada bank-bank Pemerintah untuk menetapkan sendiri kebijakan perkreditannya termasuk suku bunganya dan suku bunga deposito. Disamping itu, penyediaan kredit likuiditas Bank Indonesia dibatasi hanya untuk sektor yang berprioritas tinggi. Selanjutnya Pakto 1988 dimaksudkan untuk mendorong dan mengembangkan struktur kelembagaan perbankan yaitu dengan memberi kemudahan yang lebih luas kepada masyarakat untuk melakukan kegiatan di bidang perbankan keseluruh pelosok tanah air serta meningkatkan mutu pelayanan. Untuk lebih mendorong kemandirian perbankan nasional didalam penyaluran dana masyarakat, menyehatkan sistem perkreditan nasional dan mendudukan peranan Bank Indonesia secara lebih tepat yaitu sebagai *lender of the last resort* bukan sebagai *lender of the first resort* seperti dalam mekanisme penyediaan Kredit Likuiditas bank Indonesia (KLBI) serta menyempurnakan program kredit bagi usaha kecil; maka Pemerintah menetapkan kebijaksanaan penyempurnaan perkreditan nasional pada bulan Januari 1990 atau yang dikenal sebagai Pakjan 1990. Melalui Pakjan 1990 tersebut peranan KLBI dalam

pemberian kredit perbankan semakin dikurangi dan penyediaannya dibatasi hanya untuk kegiatan yang mendukung upaya pelestarian swasembada pangan, pengembangan koperasi dan investasi untuk sektor-sektor tertentu. Disamping itu untuk mengembangkan usaha kecil maka setiap bank diwajibkan untuk menyediakan sekurang-kurangnya 20% dari jumlah kreditnya untuk usaha kecil.

Berbeda dengan Paket-Paket deregulasi sebelumnya, Pakfeb 1991 ditujukan untuk inerepkan prinsip kehati-hatian didalam pengelolaan bank (*prudential management*). Hal-hal yang diatur melalui Pakfeb 1991 tersebut adalah mengenai tatacara penilaian tingkat kesehatan suatu bank dan ketentuan-ketentuan mengenai aspek permodal, kualitas asset, manajemen, rentabilitas dan likuiditas. Disamping itu juga diatur mengenai kewajiban bank untuk mematuhi ketentuan tentang kredit ekspor, batas maksimum pemberian kredit, posisi devisa neto dan kredit usaha kecil. Melalui Pakfeb tersebut maka setiap bank dapat melakukan self assessment mengenai tingkat kesehatannya. sementara itu Undang-undang No. 7 Tahun 1992 tentang Perbankan dimaksudkan untuk semakin memperkokoh landasan hukum bagi industri perbankan agar sesuai dengan perkembangan perekonomian baik secara nasional maupun internasional dan memperjelas ruang lingkup dan batas kegiatan yang dapat diselenggarakan oleh perbankan.

Serangkaian paket di atas dimaksudkan untuk mendorong kelembagaan dan operasi perbankan sebagai lembaga perantara keuangan agar

dapat melayani perkembangan kegiatan pembangunan nasional yang berkesinambungan dengan mendasarkan atas prinsip kehati-hatian.

Apabila kita amati, berbagai kebijaksanaan yang telah ditempuh Pemerintah tersebut di atas telah memberikan hasil yang cukup membesarkan hati. Jumlah bank dan kantor bank telah bertambah dengan sangat cepat, demikian pula penyebarannya sehingga tabungan dan penyaluran kredit dapat lebih menunjang kegiatan pembangunan. Jumlah yang meningkat juga mendorong persaingan yang pada gilirannya akan meningkatkan efisiensi dan efektivitas pelayanan perbankan. Jumlah bank umum telah mengalami pertumbuhan yang cukup pesat dari 124 bank pada akhir Oktober 1988 menjadi 236 bank pada akhir April 1994. sejalan dengan hal tersebut, jumlah kantor bank umum juga bertambah dari sekitar 2.000 kantor bank menjadi lebih dari 5.800 kantor bank pada periode yang sama. Dalam jumlah ini belum termasuk bank perkreditan yang berjumlah lebih dari 8.000 bank.

Sementara itu, dana yang berhasil dikumpulkan oleh dunia perbankan sejak Oktober 1988 telah meningkat dengan tajam. Dana pihak ketiga yang telah berhasil dihimpun perbankan telah menunjukkan peningkatan dari sekitar Rp. 38 triliun pada akhir Oktober 1988 menjadi Rp. 163 triliun pada akhir Februari 1994 atau meningkat rata-rata lebih dari sebesar 65% setahun. Demikian juga halnya dengan kredit perbankan, dalam periode yang sama menunjukkan peningkatan dari Rp. 49 triliun menjadi Rp. 182 triliun atau mengalami kenaikan rata-rata hampir 55%

setahun.

Meskipun mengalami perkembangan yang pesat, perbankan menghadapi tantangan yang besar pula. Sebagian dari tantangan tersebut berkaitan dengan proses konsolidasi yang berlangsung dalam perekonomian kita termasuk di sektor moneter dan perbankan. Misalnya, langkah penyejukan ekonomi yang dilakukan untuk menghadapi ekonomi yang memanas sejak awal 1991 telah berhasil mempertahankan kondisi makro yang tetap baik, namun telah mengakibatkan melambatnya kegiatan beberapa sektor ekonomi.

Menurunnya sebagian kegiatan usaha tersebut telah menyebabkan timbulnya kendala baru bagi perbankan dalam melaksanakan fungsinya sebagai lembaga perantara keuangan. Dana yang dihimpun perbankan pada umumnya mengandung unsur suku bunga simpanan yang relatif masih tinggi dan menurunnya kegiatan ekonomi menimbulkan membesarnya kredit bermasalah. Ini semua menyebabkan suku bunga pinjaman yang tinggi dengan implikasi menurunnya pertumbuhan kredit perbankan. Sementara itu, penurunan suku bunga kredit juga tidak mudah dilakukan dalam waktu yang cepat, karena diperlukan untuk membiayai overhead yang masih tinggi, yang disebabkan antara lain oleh kegiatan pembukaan kantor cabang di waktu yang lalu, biaya personalia dan biaya pembentukan cadangan penghapusan aktiva produktif terutama untuk kredit non lancar.

Perkembangan yang luar biasa dari perbankan ternyata tidak hanya meningkatkan efisiensi dan persaingan, tetapi juga meningkatkan risiko usaha

perbankan. Dana perbankan semakin mahal, sedangkan karena cepatnya pertumbuhan kredit, kualitas debitur justru menurun. Portfolio pinjaman yang berubah berisiko tinggi semakin besar. Dalam keadaan demikian, kondisi yang berubah seperti pelaksanaan kebijaksanaan moneter yang ketat mudah menimbulkan kredit bermasalah. Ini semua merupakan keadaan yang mewarnai tahun 1992 dan sebagian dari 1993, kredit perbankan berkembang lambat dan perbankan menghadapi kredit perbankan berkembang lambat dan perbankan menghadapi kredit bermasalah yang meningkat.

### III. Kredit Bermasalah

Istilah "kredit bermasalah" yang akhir-akhir ini banyak dibahas berbagai kalangan, seringkali memiliki pengertian yang berbeda bagi orang yang satu dengan lainnya. Kualitas suatu kredit ditentukan oleh kolektibilitasnya yaitu keadaan pembayaran pokok atau angsuran pokok dan bunga kredit serta kemampuan debitur yang ditinjau dari keadaan usahanya. Dalam kaitan ini, kolektibilitas kredit digolongkan kedalam 4 jenis yaitu lancar, kurang lancar, diragukan dan macet. Suatu kredit yang kolektibilitasnya tergolong "diragukan" dapat menjadi "macet" antara lain apabila kredit tersebut tidak memiliki agunan yang cukup, dan penyelesaiannya berlarut-larut. Kredit bermasalah ditinjau dari pengertian teknis perbankan merupakan akumulasi dari kredit yang tergolong "diragukan" yang memiliki potensi "macet" ditambah dengan kredit "macet" itu sendiri. Jadi kredit bermasalah adalah kredit macet ditambah dengan sebagian atau seluruh kredit yang diragukan.

Ketentuan teknis kolektibilitas kredit yang berlaku di Indonesia cukup rumit. Suatu kredit misalnya dengan masa angsuran pokok 3 bulanan dikatakan masih tergolong lancar meskipun terdapat tunggakan apabila tunggakan tersebut belum melampaui 3 bulan. Namun apabila tunggakan tersebut telah berkisar antara 3 sampai dengan 6 bulan maka kredit tersebut digolongkan sebagai kurang lancar. Selanjutnya apabila kredit tersebut tidak memenuhi kriteria lancar atau kurang lancar tetapi masih dapat diselamatkan dan nilai agunannya  $\geq 75\%$  dari hutang atau dalam hak kredit tersebut tidak dapat diselamatkan tetapi nilai agunannya  $\geq 100\%$  dari hutang maka kredit tersebut tergolong diragukan. Kredit tersebut akan digolongkan sebagai kredit macet apabila setelah 21 bulan berstatus diragukan belum ada pelunasan atau penyelamatan kredit atau kredit yang penyelesaiannya telah diserahkan kepada pengadilan negeri atau BUPN dan kredit yang telah dimintakan pembayaran ganti rugi kepada perusahaan asuransi kredit. Secara gampangnya kredit dikatakan lancar kalau tidak ada tunggakan angsuran, kurang lancar kalau ada tunggakan 2 masa angsuran, diragukan kalau tunggakan lebih dari dua angsuran dengan agunan yang memadai dan macet kalau sesudah 2 masa angsuran ada tunggakan 21 bulan lebih.

Penyelesaian kredit bermasalah pada suatu bank adalah tanggung jawab dari manajemen bank yang bersangkutan karena manajemen bank tersebutlah yang menetapkan kebijaksanaan perkreditannya, memutuskan layak tidaknya suatu permohonan kredit dan mengawasi pelaksanaan pemberian kredit. Akan tetapi, apabila secara nasional jumlah kredit

bermasalah ini telah mencapai suatu jumlah yang cukup besar maka masalah tersebut menjadi masalah nasional yang memerlukan perhatian bersama, baik lembaga-lembaga Pemerintah, dunia usaha maupun masyarakat pada umumnya.

Posisi pada akhir bulan Maret 1994 menunjukkan bahwa kredit macet sebesar Rp. 6,6 triliun dan diragukan Rp. 12,2 triliun. Kalau keduanya dijadikan satu dan dinamakan kredit bermasalah maka jumlahnya menjadi Rp 18,8 triliun. Yang perlu dicatat adalah bahwa tidak semua kredit yang termasuk diragukan akan otomatis menjadi macet. Demikian pula tidak seluruh kredit macet otomatis tidak bisa kembali. Terhadap posisi kredit perbankan, porsi kredit macet pada akhir bulan Maret 1994 adalah 3,5% sedangkan diragukan 6,5%

#### **IV. Pengalaman Berbagai Negara**

Sering timbul pertanyaan, apakah kredit macet yang besar di Indonesia dewasa ini masih dalam batas kewajaran atau sudah merupakan tingkat yang luar biasa atau membahayakan. Hal ini tidak dapat dijawab secara pasti, karena struktur dan peranan kredit perbankan dan keuangan dalam suatu negara (perekonomian) tidak selalu sama dengan yang lain. Sebagaimana diketahui pada umumnya struktur pembiayaan negara maju berbeda dengan negara berkembang. Di negara dimana peran pasar modal sudah besar (dikebanyakan negara maju), pembiayaan usaha (investasi) melalui kredit perbankan biasanya relatif lebih kecil dibanding negara yang pasar modalnya masih kecil (negara berkembang). Dalam hal perlu diingat bahwa pembiayaan investasi melalui kredit perbankan di In-

donesia cukup dominan. Dalam tahun 1992, rasio kredit perbankan nominal PDB di Indonesia adalah 47% kemudian tahun 1993 meningkat menjadi 50%. Di Amerika Serikat, misalnya, rasio tersebut untuk tahun 1992 adalah 31%.

Mungkin sebagai ilustrasi dapat digambarkan bahwa menurut laporan Dana Moneter Internasional (Internasional Capital Markets, Washington DC, 1993), kredit bermasalah di Jepang tahun 1992, setelah dikeluarkan sejumlah besar yang diselesaikan melalui pendirian perusahaan yang mengambil alih kredit macet pada sektor real estate, dihitung dalam persentase dari PDB, adalah 2,7%, dan Finlandia adalah sebesar 10,9%. Sementara itu jumlah kerugian kredit tahun 1991/92, sebagai persentase terhadap PDB, Finlandia 6%, Norwegia 4,2% dan Swedia 6,7%. Krisis Saving and Loan di Amerika Serikat dua tahun yang lalu menimbulkan kerugian US\$ 180 milyar atau 3% dari PDB yaitu berupa subsidi Pemerintah, sedangkan kerugian kredit perbankan merupakan 1% dari PDB, kredit bermasalah 2,4% dan kerugian anggaran (asuransi deposito) 0,5% dari PDB. Kalau kita menggunakan PDB Indonesia tahun 1993, maka kredit macet Rp 6,2 triliun adalah 2,3% dari PDB.

Lebih lanjut dapat dicatat sebagai berikut. Di Amerika Serikat problem assets (yaitu penanaman dana dalam kredit, surat-surat berharga dan dalam aktiva lainnya yang tidak memberikan penghasilan/non performing) bank-bank komersial menunjukkan jumlah yang meningkat sejak tahun 1988 sehingga pada akhir 1991 jumlahnya telah mencapai US\$ 108 milyar atau lebih dari 3% dari total assetnya. sebagian besar dari problem assets tersebut

adalah pemberian kredit kepada sektor real estate. Akan tetapi jumlah tersebut kemudian menurun menjadi US\$ 59 milyar atau kurang dari 2% dari total assetnya pada akhir 1993. Penurunan tersebut sebagian disebabkan oleh pulihnya kembali perekonomian Amerika Serikat sehingga keadaan keuangan debitur membaik dan meningkatnya pendapatan dari suku bunga. Faktor pendukung lainnya adalah upaya yang dilakukan oleh bank-bank dengan melakukan penyesuaian berupa pengurangan jumlah pegawai, reorganisasi, pembentukan cadangan penghapusan dan penjualan atau penghapusbukuan kredit yang bermasalah (terutama real estate) serta penambahan modal disetor.

Disamping bank-bank komersial sebagaimana diuraikan di atas, Saving and Loan Association (S&L), lembaga keuangan yang khusus memberikan kredit untuk pemilikan rumah, juga menghadapi masalah kredit macet sehingga beberapa diantaranya tidak mampu membayar kewajibannya pada saat jatuh tempo dan menjadi bangkrut. Untuk menanganai S&L yang bangkrut tersebut maka pada tahun 1989, Pemerintah Amerika Serikat membentuk perusahaan yang mengambil alih pengelolaan assets dan kewajiban S&L yaitu Resolution Trust Corporation (RTC). RTC ini mengambil alih tanggung jawab pengelolaan assets dan kewajiban dari S&L anggota Feredal Saving dan Loan Insurance Corporation yang bangkrut dari sejak tahun 1989 sampai dengan September 1993.

Problem loans juga dihadapi oleh perbankan di Norwegia. Pada awal hingga pertengahan 1980 an, mereka memberikan kredit dengan sangat ekspansif sehingga pada saat harga minyak turun banyak bank

yang mengalami masalah dan bahkan bangkrut terutama sejak tahun 1987. Pada tahun 1990, jumlah kerugian kredit telah mencapai 44% dari seluruh kredit perbankan atau 3% dari GDP negara tersebut. Meskipun telah dibentuk 2 perusahaan asuransi yang membantu bank-bank yang menghadapi masalah karena problem loans, namun kedua perusahaan yang modalnya berasal dari perbankan tersebut akhirnya menderita kerugian. Untuk menjaga kepercayaan masyarakat terhadap sistem perbankan maka Pemerintah Norwegia membentuk perusahaan asuransi baru milik Pemerintah dengan modal awal sebesar US\$ 700 juta. Dalam perkembangan selanjutnya beberapa bank mengalami kerugian sehingga Pemerintah membantu permodalannya. Jumlah dana yang telah digunakan Pemerintah Norwegia untuk menanggulangi krisis perbankan di negara tersebut sampai dengan akhir 1991 telah mencapai US\$ 2,3 milyar. Dapat ditambahkan bahwa selama 1991 sampai dengan 1992, jumlah kerugian kredit di Norwegia mencapai 4,2% dari PDBnya. Persentasi ini masih lebih rendah daripada yang terjadi di Finlandia dan Swedia yaitu masing-masing sebesar 6.0% dan 6.7%.

## **V. Faktor-faktor Penyebab Kredit Bermasalah**

Kalau dikaji dari pengalaman, dapat dikemukakan bahwa terjadinya kredit bermasalah dalam jumlah yang meningkat terutama diawali pada tahun 1991 dan berkaitan erat dengan adanya pertumbuhan kredit sangat besar yang terjadi pada tahun 1989 dan tahun 1990, yaitu masing-masing 48% dan 54%. Kredit bermasalah tersebut

dapat disebabkan oleh *faktor ekstern* dan *faktor intern*.

*Faktor ekstern* yang merupakan penyebab terjadinya kredit bermasalah pada umumnya bersumber pada tiga hal, yaitu faktor lingkungan yang mempengaruhi kegiatan usaha debitur, terjadinya musibah yang dihadapi debitur dan persaingan yang tidak sehat antara beberapa bank. Kegiatan usaha debitur yang dapat dipengaruhi tersebut antara lain kegagalan usaha debitur sehingga debitur tidak dapat memenuhi kewajibannya. Kegagalan usaha tersebut dapat bersumber dari hal-hal yang dapat diperhitungkan dan hal-hal yang tidak dapat diperhitungkan sebelumnya. Faktor-faktor lingkungan yang mempengaruhi kegiatan usaha debitur yang mempunyai dampak terhadap kegagalan usaha debitur dapat berupa kegagalan dalam produksi atau pemasaran barang/jasa yang dihasilkan debitur, perubahan-perubahan harga di pasar, perubahan pola konsumen dan pengaruh perekonomian internasional. Sedangkan musibah yang dapat mengganggu kegiatan usaha debitur antara lain adalah kebakaran dan bencana alam sementara debitur tidak mempersiapkan aspek-aspek pengamanannya.

Faktor ekstern lainnya yang menyebabkan kredit bermasalah adalah meningkatnya persaingan usaha perbankan. Persaingan perbankan yang semakin ketat, terutama yang terjadi setelah deregulasi perbankan tahun 1988, mengakibatkan beberapa bank menjadi kurang berhati-hati dalam pemberian kreditnya. Disamping itu, pemberian kredit yang ekspansif tersebut tidak didukung oleh kemampuan teknis dan pengalaman tenaga-tenaga pengelola bank yang memadai. Keadaan ini ternyata

dimanfaatkan oleh sebagian debitur bank sedemikian rupa, sehingga bank menawarkan persyaratan yang lebih ringan dan kelonggaran yang lebih besar dalam pemberian kreditnya. Dampak negatif dari keadaan tersebut mendorong debitur untuk menggunakan dana yang diterima kepada usaha yang spekulatif.

Faktor intern yang menyebabkan terjadinya kredit bermasalah pada umumnya disebabkan oleh kebijaksanaan perkreditan yang kurang menunjang, kelemahan sistem dan prosedur penilaian, pemberian dan pengawasan kredit, serta adanya iktikad kurang baik dari pemilik/pengurus/pegawai bank dalam pemberian kredit. Dalam hal kebijaksanaan perkreditan, timbulnya kredit bermasalah dapat berawal dari pencapaian target kredit dalam jumlah yang besar dalam waktu yang singkat tanpa disadari pertimbangan yang selektif dalam menilai calon debitur. Bank yang menganut pola kebijaksanaan perkreditan yang demikian lebih mengutamakan melakukan "loan booking", atau pencapaian target volume kredit daripada menilai kemungkinan risiko yang akan dihadapi. Hal tersebut biasanya diikuti pula oleh adanya kelonggaran dalam persyaratan pemberian kredit. Bahkan, dalam upaya memenuhi target kredit tersebut berbagai bank kurang memperhatikan adanya calon debitur yang namanya tercantum dalam Daftar Kredit Macet (DKM), yang secara berkala diterbitkan oleh Bank Indonesia.

Kredit bermasalah juga dapat terjadi karena lemahnya sistem penilaian kredit. Analisis kredit yang lebih menitikberatkan pada karakter atau bonafiditas calon debitur dan kurang memperhatikan prinsip-prinsip

perkreditan yang sehat secara seimbang antara satu dengan yang lainnya, lazim dikenal dengan istilah 5 C's principle yaitu Character (good citizen), Capacity (cash flow), Capital (wealth); Collateral (security) dan Condition (economic, terutama downside vulnerability), ternyata justru menghasilkan kredit dengan kolektibilitas tidak baik. Kelemahan yang lain adalah pada pelaksanaan pemberian kredit yang menyimpang dari prosedur yang telah digariskan oleh bank. Penyimpangan tersebut dapat bersumber dari kurang hati-hatinya pejabat/staf yang terkait dengan penanganan kegiatan kredit dan kurang efektifnya pengawasan intern bank.

Faktor intern lainnya yang merupakan penyebab timbulnya kredit bermasalah adalah iktikad yang kurang dari pemilik, pengurus dan pegawai bank. Iktikad yang kurang baik tersebut antara lain adalah pemberian kredit kepada debitur atau kegiatan usaha tertentu yang sejak awal sudah diketahui bahwa permohonan kredit tersebut sebenarnya tidak layak diberikan. Iktikad yang tidak baik tersebut juga sering dilakukan dengan cara memberikan kredit fiktif, yaitu kredit yang seolah-olah diberikan kepada suatu debitur tetapi penggunaan dananya dilaksanakan untuk keperluan lain.

Faktor intern dan ekstern sering saling memperkuat tekanan pada perbankan sehingga menimbulkan kredit macet dan bank bermasalah. Dengan perkembangan yang sangat pesat, risiko pemberian kredit meningkat karena kualitas debitur yang secara rata-rata menurun. Di pihak lain pertumbuhan tersebut juga meningkatkan biaya pada pendanaan bank. Dalam keadaan meningkatnya risiko kredit perbankan,

perubahan kondisi ekonomi, seperti pengetatan moneter, turunnya harga barang-barang ekspor, melemahnya ekonomi yang berkepanjangan, dan sebagainya, dapat merubah keadaan tingginya exposure perbankan dalam kredit berisiko tinggi menjadi kredit bermasalah atau macet.

Di samping aspek-aspek sebagaimana dikemukakan sebelumnya, terdapat faktor lainnya yang dapat menimbulkan kredit bermasalah. Faktor lain tersebut antara lain adalah sistem administrasi kredit yang kurang memadai. Lemahnya sistem administrasi kredit tersebut mengakibatkan sistem pemantauan kredit menjadi tidak berfungsi. Dalam kaitan ini, kredit yang secara potensial akan mengalami permasalahan tidak dapat diketahui lebih dini, sehingga pada saat kredit menjadi macet bank sudah terlambat mengambil langkah-langkah pencegahannya.

Permasalahan kredit bermasalah perlu ditinjau dan dipisahkan dari bank yang menghadapi masalah. Suatu bank mungkin menghadapi masalah kredit macet tetapi secara umum bank itu baik dalam operasinya. Disisi lain, suatu bank bisa bermasalah karena menghadapi kesulitan dalam unsur-unsur lain di luar aspek kualitas kreditnya (asetnya), mungkin pada aspek permodalan, manajemen, likuiditasnya ataupun pendapatnya.

## **VI. Langkah-langkah Mengatasi Kredit Bermasalah**

Untuk mengatasi laju pertumbuhan kredit yang rendah pada akhir 1992 dan awal 1993, telah dikeluarkan kebijaksanaan di bidang perbankan pada bulan Mei 1993. Sehubungan dengan penanganan kredit

bermasalah termasuk kredit macet perlu dikemukakan bahwa Paket Mei 1993 ini sejak semula memang tidak dimaksudkan untuk mengatasi kredit bermasalah ataupun kredit macet. Kebijakan tersebut khususnya ditujukan untuk memberikan ruang gerak yang lebih luas kepada perbankan dalam ekspansi kreditnya dengan tetap mendasarkan pada prinsip kehati-hatian. Bank Indonesia melalui kebijakan tersebut telah menetapkan beberapa ketentuan penyesuaian dalam pelaksanaan prinsip kehati-hatian, khususnya dalam pemenuhan modal minimum, pembentukan cadangan penghapusan piutang dan dalam hal pemenuhan kewajiban pemberian Kredit Usaha Kecil (KUK). Dari data perkembangan kredit terlihat bahwa kebijakan tersebut mulai menampakkan hasil yang mengembirakan. Laju pertumbuhan likuiditas perekonomian terus terpelihara; suku bunga deposito dan kredit perbankan berangsur-angsur juga menurun, meskipun penurunannya belum proporsional.

Sementara itu, arus kredit perbankan sejak kuartal II/1993 mulai memperlihatkan kenaikan. Bila dalam tahun 1992 kredit perbankan hanya tumbuh dengan sekitar 8%, maka selama tahun 1993 kredit tersebut telah tumbuh dengan sekitar 19%. Peningkatan kredit terjadi di semua sektor ekonomi. Peningkatan tertinggi pada sektor jasa-jasa dunia usaha, kemudian diikuti oleh sektor industri, perdagangan, pertanian dan pertambangan. Ini jelas menunjukkan timbulnya kegairahan kembali dalam aktivitas perekonomian kita. Hasil survey dunia usaha yang dilakukan Bank Indonesia beberapa waktu yang lalu juga menunjukkan hal ini.

Upaya penanganan kredit macet harus dilakukan secara lebih mendasar dan karena melibatkan berbagai pihak, harus terkoordinasi dengan rapi. Karena itu, upaya penyelesaian kredit bermasalah hanya dapat dilaksanakan secara bertahap dalam waktu yang tidak singkat. Sebagaimana diketahui, masalah kredit macet tidak hanya menjadi kendala bagi perbankan dalam mempercepat proses konsolidasi dan melakukan ekspansi kreditnya, tetapi juga dapat mempengaruhi perekonomian secara keseluruhan. Selain upaya secara mikro pada bank itu sendiri, keberhasilan penyelesaian kredit macet juga ditentukan oleh perkembangan sektoral dan ekonomi makro. Dalam hubungan ini, perbaikan iklim usaha pada umumnya serta perkembangan pasar modal dan penurunan suku bunga pada khususnya merupakan unsur pendukung yang penting dalam rangka penanganan kredit bermasalah. Karena itu, untuk menyelesaikan kredit bermasalah yang telah terjadi serta mengurangi kemungkinan terjadinya di waktu yang akan datang, maka langkah-langkah nyata secara sektoral perlu dilaksanakan secara terpadu. Peningkatan efektivitas penanganan kredit bermasalah perbankan dapat dilakukan melalui langkah-langkah penyelesaian secara konseptual dengan melibatkan pihak-pihak terkait lainnya. Adapun langkah-langkah tersebut mencakup, *pertama, membantu perbankan dalam menyelesaikan kredit bermasalah yang telah terjadi; kedua, meningkatkan pembinaan bank bermasalah (problem bank) akibat kredit bermasalah (problem loans) dan ketiga, mencegah terjadinya kredit bermasalah baru di kemudian hari.*

Langkah-langkah yang telah dan

sedang dilakukan oleh Bank Indonesia dalam membantu perbankan dalam penyelesaian kredit bermasalah yang telah terjadi, antara lain meliputi penyusunan peta bank yang menghadapi kredit bermasalah. Bagi bank-bank yang mempunyai permasalahan kredit macet yang besar telah diwajibkan membentuk Satuan Tugas Khusus (STK) Penyelesaian Kredit Bermasalah. Sementara itu, Bank Indonesia juga membentuk Tim Kerja Khusus (TKK) Penyelesaian Kredit Bermasalah yang berfungsi mengawasi pelaksanaan langkah-langkah penanganan kredit bermasalah oleh Satuan Tugas Khusus pada bank-bank tersebut.

Penyelesaian kredit bermasalah tersebut juga memerlukan kerja sama dengan berbagai pihak. Dalam kaitan ini, Bank Indonesia bersama-sama instansi terkait, diantaranya Mahkamah Agung, Kejaksaan Agung, Badan Pertanahan Nasional dan BULPN, telah melakukan pembahasan bersama terhadap berbagai sarana hukum yang berkaitan dengan penyelesaian kredit macet, antara lain mencakup pelaksanaan peradilan dengan prosedur khusus yang menangani kredit macet, pengaktifan kembali lembaga sandera, putusan serta-merta, akte perjanjian di bawah tangan yang bertitel eksekutorial, perluasan grosse akte pengakuan hutang yang mencakup perjanjian kredit bank, dan eksekusi grosse akte hipotik yang bertitel eksekutorial serta pelaksanaan putusan PUPN/BULPN. Perlu dikemukakan, Mahkamah Agung telah mengeluarkan Surat Edaran (SEMA) yang meminta agar proses peradilan di tingkat Pengadilan Negeri dan Pengadilan Tinggi dapat diselesaikan masing-masing

selambat-lambatnya dalam waktu 6 bulan.

Dalam rangka peningkatan pembinaan bank bermasalah akibat kredit bermasalah, Bank Indonesia sedang merampungkan penyusunan kriteria dan cara-cara penanganan bank-bank tersebut seperti diwajibkan bank untuk menghapusbukukan kredit macet; mewajibkan bank melakukan merger, konsolidasi, dan akuisisi.

Sementara itu, langkah-langkah pencegahan terhadap timbulnya kredit bermasalah baru, antara lain dilakukan melalui upaya-upaya untuk memantapkan fungsi pengawasan intern pada bank-bank, pelaksanaan prosedur standar pemberian kredit, penyempurnaan Daftar Kredit Macet, dan kemungkinan pencantuman nama pemilik/pengurus bank yang menjadi debitur macet dalam daftar orang yang melakukan perbuatan tercela di bidang perbankan serta penyusunan sanksi bagi pengurus bank yang melaporkan jumlah kredit bermasalah secara tidak benar.

Dalam rangka meningkatkan efektivitas pembinaan dan pengawasan perbankan pada umumnya, pembenahan ke dalam juga terus dilakukan Bank Indonesia dengan menyempurnakan aspek organisasi dan aspek sumberdaya manusia, khususnya yang menyangkut kuantitas dan kualitas pengawas dan pemeriksa bank. Demikian pula dengan sistem deteksi dini serta sistem informasi perbankan. Dari segi organisasi sejak bulan Juni 1993 yang lalu penyelenggaraan pembinaan dan pengawasan perbankan diperkuat dengan penunjukan dua Direktur Bank Indonesia yang membawahi Bidang Perbankan yang sebelumnya hanya seorang saja. Di samping itu, Bank Indonesia terus menerus

menyempurnakan upaya pendelegasian wewenang pembinaan dan pengawasan bank kepada kantor cabangnya dengan lebih baik.

## VII. Penutup

Beberapa hal dapat dikemukakan di sini sebagai catatan penutup.

Dengan meningkatnya kegiatan pembangunan nasional yang diharapkan semakin mandiri serta semakin meningkatnya peran swasta, maka kebutuhan pembiayaan semakin meningkat. Mobilisasi dana melalui lembaga keuangan perbankan dan lembaga-lembaga keuangan lain semakin dituntut untuk meningkat, demikian pula penyaluran-penyaluran dana tersebut dalam bentuk kredit perbankan dan cara pembiayaan dalam kredit perbankan juga dituntut meningkat. Penggunaan piranti keuangan seperti commercial paper, obligasi dan berbagai surat berharga lain, baik surat pinjaman maupun surat-surat lain (apa yang dikenal sebagai sekuritisasi) akan semakin meningkat. Ini berjalan bersama dengan penanaman modal langsung serta pinjaman

bersyarat lunak dan privatisasi dari Pemerintah yang akan terus ditempuh.

Kredit macet dan kredit bermasalah pada umumnya mempunyai berbagai aspek dan menyangkut berbagai pihak. Jalan keluar dari kredit bermasalah yang sudah ada perlu dibedakan dari pembinaan bank yang menghadapi kredit bermasalah serta upaya pencegahan terjadinya kredit bermasalah di masa depan. Ini menyangkut upaya peningkatan efektivitas penyelenggaraan pembinaan dan pengawasan Bank Indonesia yang harus dilakukan secara berencana melalui penyempurnaan sistim, struktur dan sumber daya manusia pengawasan. Penyelesaian kredit bermasalah akan sangat terbantu dengan perbaikan ekonomi pada umumnya, termasuk tersedianya dana dari berbagai sumber di luar perbankan (pada pasar modal) selain meningkatnya profesionalisme dan integritas para bankir dan pelaku dalam dunia usaha pada umumnya. Dalam pada itu perlu disadari bahwa masalah kredit macet tidak hanya dihadapi oleh perbankan kita, akan tetapi banyak negara menghadapi masalah yang serupa.