

## MASALAH PENGAWASAN DALAM PEMBERIAN KREDIT\*

Oleh : Ny. S. CH. Padjriah

### I. PENDAHULUAN

Kegiatan usaha bank pada dasarnya adalah menjalankan fungsi intermediasi (menjembatani) antara kepentingan subyek ekonomi yang memiliki kelebihan sumber dana (economic surplus unit) dan subyek ekonomi yang memerlukan sumber dana (economic deficit unit) dengan memperhitungkan selisih bunga yang pantas. Fungsi menjembatani di sini menjadikan bank harus sangat berhati-hati dalam menjaga kepentingan dan kepercayaan dari subyek yang memiliki kelebihan sumber dana dan menyimpannya di bank, tetapi sekaligus memberikan perlindungan dan pelayanan yang baik kepada subjek yang memerlukan dana untuk kepentingan usahanya.

Dalam menjalankan fungsi intermediasi, bank terutama mewujudkannya dalam kegiatan penyaluran kredit yang pada operasionalnya sangat mengandung risiko yang dapat mempengaruhi tingkat kesehatan dan kelangsungan usaha bank. Oleh karenanya kegiatan di bidang perkreditan harus dijalankan oleh bank dengan azas perkreditan yang disusun sebagai pedoman intern bank dalam pemberian kredit. Pedoman kebijakan pemberian kredit ini sesuai dengan amanah Undang-Undang Tentang Perbankan Nomor 7 Tahun 1992 sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1997.

Sasaran penyusunan pedoman kebijakan perkreditan bank adalah untuk mengoptimalkan pendapatan dan mengendalikan risiko bank dengan cara menerapkan azas perkreditan yang sehat. Di samping itu dengan menerapkan kebijakan perkreditan secara konsisten diharapkan bank dapat terhindar dari penyalahgunaan wewenang oleh pihak yang tidak bertanggung jawab dan atau rekayasa dari pihak-pihak tertentu dalam pemberian kredit. Dengan demikian kebijakan perkreditan bank harus mampu mengawasi portofolio perkreditan secara keseluruhan

---

\*) Makalah disampaikan pada Seminar tentang Perkreditan, diselenggarakan oleh BPHN Departemen Hukum dan Perundang-undangan RI, pada tanggal 22-23 Februari 2000 di Jakarta

dengan menetapkan standar dalam proses pemberian kredit individual dan di samping itu juga harus mengakomodasi unsur pengawasan intern di semua tahapan proses dalam pemberian kredit.

Sebagai konsekuensi logis dari tugas sebagai otoritas pengawas bank yang dipercayakan kepada Bank Indonesia, maka Bank Indonesia dituntut untuk memiliki piranti pengawasan bank yang memadai, baik dari segi sistem maupun manajemen pengawasan bank termasuk di bidang pengawasan perkreditan bank. Untuk keperluan itu Bank Indonesia menyusun dan mengembangkan perangkat kebijakan pengawasan, termasuk di bidang perkreditan, yang pada dasarnya melalui penerapan prinsip kehati-hatian (*prudential principles*) kepada bank. Tujuan akhir dari prinsip kehati-hatian ini adalah agar bank secara umum dapat menjaga tingkat kesehatannya sehingga mampu berfungsi sebagai alat transmisi ekonomi yang menggerakkan roda perekonomian masyarakat dan di lain pihak dana masyarakat di bank tetap aman.

Bagi bank, kewajiban untuk menerapkan prinsip kehati-hatian tersebut menuntut bank membangun manajemen dan organisasi yang baik dalam menjalankan kegiatan usahanya termasuk mekanisme perencanaan dan pemantauan hasilnya. Secara spesifik di bidang perkreditan, minimum bank harus melakukan hal-hal berikut :

- menyusun organisasi dan manajemen perkreditan;
- menyusun kebijakan persetujuan pemberian kredit;
- membangun sistem dokumentasi dan administrasi kredit;
- membangun sistem pengawasan kredit; dan
- mengelola/menyelesaikan kredit bermasalah secara terencana dan realistis.

Sebagaimana telah disinggung di muka, seluruh kebijakan intern bank ini harus disusun secara tertulis dan diwujudkan dalam organisasi yang memadai serta dilaksanakan secara konsisten dengan konsekuensi yang telah ditetapkan oleh Bank Indonesia.

## **II. ASPEK PENGAWASAN DI BIDANG PERKREDITAN**

### **1. Pencantuman Prinsip Kehati-hatian Dalam Perkreditan**

Sebagaimana telah diuraikan terdahulu, secara administratif setiap bank harus memiliki pedoman kebijakan perkreditan. Kebijakan ini oleh Bank Indonesia digunakan sebagai salah

satu obyek pengawasan terhadap bank dalam menjalankan kegiatan usahanya secara sehat. Dalam kerangka ini, untuk meyakini bahwa azas perkreditan yang sehat diterapkan oleh bank, Bank Indonesia memastikan bahwa kebijakan perkreditan bank telah mencantumkan prinsip kehati-hatian yang sekurang-kurangnya meliputi :

- a. kebijakan pokok perkreditan;
- b. tatacara penilaian kualitas kredit; dan
- c. profesionalisme serta integritas pejabat perkreditan.

Proses untuk memastikan prinsip ini selalu dijalankan oleh bank dimonitor oleh Bank Indonesia baik melalui Sistem Informasi Kredit maupun sarana lain yang bersifat laporan berkala dan pemeriksaan langsung ke bank (on the spot inspection)

Secara spesifik penerapan prinsip kehati-hatian dalam manajemen perkreditan yang harus diakomodasi oleh bank mencakup beberapa unsur pokok pengaturan, yaitu :

- prosedur pemberian kredit termasuk kewenangan dan isi/klausula perjanjian kredit, kredit yang perlu mendapat perhatian khusus, prosedur plafondering, prosedur penyelesaian kredit bermasalah (termasuk pembentukan cadangan penghapusannya), dan tatacara penyelesaian agunan yang dikuasai bank;
- kredit kepada pihak terkait atau tidak terkait dengan bank atau biasa disebut dengan Batas Maksimum Pemberian Kredit (BMPK);
- konsentrasi penyaluran kredit dilihat dari sudut segmen pasar, sektor ekonomi dan kegiatan usaha; dan
- kredit yang perlu dihindari.

## 2. Pengawasan Operasional Perkreditan Bank

### a. Analisis Kredit

Pada dasarnya praktek pemberian kredit oleh bank kepada debitur harus dilandasi dengan analisis yang cermat dan meliputi aspek-aspek:

- prospek usaha debitur;
- kondisi keuangan debitur dengan penekanan pada arus kas;

Walaupun kolektibilitas kredit sebagaimana diuraikan di atas membawa konsekuensi pembentukan PPAP, namun apabila bank telah melakukan analisis kredit secara memadai dan memperhatikan aspek administratif terutama dari segi agunan yang tepat dengan dokumentasi yang valid, maka kewajiban pembentukan PPAP ini dapat dikurangi dengan nilai agunan yang tersedia dan dikuasai oleh bank. Dari hal ini dapat dikatakan bahwa aspek penilaian terhadap aplikasi kredit memegang peran yang sangat penting terlebih apabila didukung oleh sistem informasi manajemen risiko yang baik oleh bank.

Dari sisi pengawasan bank, penggolongan kolektibilitas kredit dan kewajiban pembentukan PPAP yang dilakukan oleh bank diawasi secara ketat oleh Bank Indonesia. Hal ini dilakukan karena aspek penilaian kualitas kredit dan pembentukan PPAP sangat berpengaruh pada kondisi permodalan bank dan tingkat kepatuhan bank terhadap ketentuan kehati-hatian.

**c. Batas Maksimum Pemberian Kredit**

Batas Maksimum Pemberian Kredit (BMPK) pada dasarnya adalah suatu ketentuan yang membatasi bank untuk menyediakan sejumlah dana kepada pihak tertentu, baik terkait maupun tidak terkait, baik secara kelompok maupun individual (perseorangan atau perusahaan), yang secara total tidak melebihi rasio tertentu terhadap modal bank. Dalam hal ini penyediaan dana untuk pihak terkait dengan bank dibatasi sebesar maksimum 10% dari modal bank, sedangkan untuk pihak tidak terkait dibatasi maksimum sebesar 30% dari modal bank. Ada pun perhitungan dasarnya adalah dari baki debit tidak termasuk bunga accrual (pendapatan bunga dari kredit Lancar dan Dalam Perhatian Khusus) pada pos rupa-rupa aktiva dan tunggakan bunga pada rekening administratif. Dari ketentuan ini dapat dikatakan bahwa semua penyediaan dana yang melebihi rasio tersebut dianggap sebagai pelanggaran dan atau pelampauan BMPK.

Pembatasan penyediaan dana ini dimaksudkan agar bank dapat berfungsi sebagai lembaga intermediasi secara efektif dan optimal melalui penyaluran kredit kepada seluruh komponen masyarakat dan tidak terfokus pada kelompok atau individual tertentu. Penyaluran kredit kepada mereka yang diatur dalam BMPK ini juga harus dilandasi dengan azas perkreditan yang sehat dan mematuhi beberapa ketentuan tambahan yang bersifat lebih hati-hati, misalnya harus mendapat persetujuan Dewan Komisaris bank, harus dilakukan restrukturisasi dalam waktu 60 hari apabila kolektibilitas kredit jatuh pada kategori non-performing loans (kategori 3 – 5), dan apabila penyaluran kredit dilakukan melalui entity lain dengan cara swap loan maka kredit tersebut tetap dimasukkan dalam kategori BMPK kepada pihak terkait.

Meskipun penyaluran kredit baik kepada pihak terkait maupun tidak terkait dengan bank dibatasi oleh ketentuan BMPK, namun untuk menyukseskan program Pemerintah sampai dengan 31 Desember 2000, khusus untuk jenis Kredit Program dan pembukaan L/C dalam rangka impor dan L/C dalam negeri (SKBDN) sampai dengan pelunasan tidak dikenakan ketentuan ini. Pengecualian ini berlaku apabila bank bertindak sebagai pelaksana (executing) dalam kredit Program dan apabila bank bertindak sebagai bank pembuka L/C.

Pengawasan oleh Bank Indonesia terhadap pelanggaran dan atau pelampauan BMPK merupakan salah satu prioritas yang dimasukkan dalam penilaian rencana bisnis bank. Masalah BMPK ini sering mengemuka karena penyaluran dana masyarakat dalam bentuk kredit dianggap sangat sensitif yang menyangkut rasa keadilan dalam upaya penggerakan ekonomi rakyat. Dalam hal ini pemberlakuan ketentuan secara konsisten antara lain berupa pemaksaan kepada bank untuk melakukan tindakan nyata guna menyelesaikan masalah BMPK adalah hal yang prioritas.

#### d. *Penyelamatan dan Penyelesaian Kredit Bermasalah*

Sudah merupakan suatu aksioma bahwa debitur harus melunasi kredit yang diterima dari bank. Namun dengan alasan apa pun tidak dapat dihindari bahwa kredit yang disalurkan oleh bank akan ada yang jatuh pada kategori bermasalah (non-performing loans). Terhadap masalah ini bank harus memiliki rencana tindakan untuk menyelamatkan dan atau menyelesaikan kredit bermasalah tersebut dengan cara yang sudah diatur dalam ketentuan perkreditan. Dalam hal ini terhadap kredit bermasalah harus dilakukan langkah pertama oleh bank yaitu melalui penyelamatan kredit apabila debitur masih memiliki itikad dan prospek usaha yang baik.

Dalam hal tindakan penyelamatan kredit terhadap debitur tidak dapat berjalan lancar, antara lain karena debitur telah atau diperkirakan akan mengalami kesulitan membayar pokok dan atau bunga, maka bank dapat melakukan restrukturisasi kredit. Restrukturisasi kredit dapat dilakukan apabila prospek usaha debitur masih baik. Ada pun cara restrukturisasi kredit adalah :

- penurunan suku bunga kredit;
- pengurangan tunggakan bunga kredit;
- pengurangan tunggakan pokok kredit;
- perpanjangan jangka waktu kredit;
- penambahan fasilitas kredit;
- pengambilalihan aset debitur sesuai dengan ketentuan;
- konversi kredit menjadi penyertaan modal sementara pada perusahaan debitur.

Mengingat restrukturisasi kredit dapat berakibat pada peningkatan kualitas aktiva produktif dan penurunan kewajiban pembentukan PPAP, maka restrukturisasi kredit tidak dapat dilakukan semata-mata untuk tujuan itu. Oleh karena itu aspek pengawasan terhadap masalah ini merupakan hal yang juga prioritas oleh Bank Indonesia. Bahkan pada tingkat nasional dibentuk

Satuan Tugas Restrukturisasi Kredit di bawah koordinasi Bank Indonesia yang bertugas memantau kemajuan bank dalam melaksanakan program restrukturisasi kredit dan aspek-aspek yang timbul. Hal ini dilakukan untuk menyelamatkan kredit/pendapatan bank dan sekaligus membantu debitur memperbaiki kinerja usahanya yang mengalami hambatan pada dewasa ini.

Pertimbangan di atas diambil mengingat dalam kondisi perekonomian seperti sekarang berbagai cabang kegiatan usaha masyarakat banyak mengalami masalah walaupun masih memiliki prospek yang baik di masa depan. Untuk itu keberhasilan program restrukturisasi kredit diharapkan dapat membantu mempercepat pemulihan ekonomi secara umum dan secara khusus membantu masyarakat dalam menyelamatkan usahanya.

Dalam hal upaya penyelamatan kredit sebagaimana diurai di atas tetap tidak dapat berjalan dengan baik dan dengan pertimbangan mengamankan dana bank, maka bank dapat melakukan upaya penyelesaian kredit dengan cara, antara lain:

- melakukan eksekusi jaminan kredit;
- menyerahkan penyelesaian kredit dimaksud kepada pihak berwenang;
- Melakukan penghapusbukuan kredit; dan
- Melakukan penghapusan tagihan kredit.

### **III. PERKEMBANGAN PENGAWASAN KREDIT DAN MASALAHNYA**

Dalam melaksanakan fungsi pengawasan bank khususnya di bidang perkreditan hingga saat ini, Bank Indonesia mencatat beberapa hal penting terutama yang berkaitan dengan perkembangan kinerja kredit dan masalah yang dihadapi perbankan pada umumnya.

#### **1. Perkembangan Kredit dan Masalahnya**

Perkembangan perekonomian nasional yang dewasa ini mengalami tekanan berat terutama karena dampak krisis yang berkepanjangan telah menyebabkan kinerja bank

mengalami penurunan. Walaupun secara umum kondisi demikian pada saat ini telah mulai mengalami berbagai perbaikan, namun secara nasional masih belum mencapai tingkat sebagaimana kondisi sebelum krisis. Penurunan ini dapat dilihat baik dari total penyaluran kredit kepada sektor-sektor usaha masyarakat maupun dari kolektibilitas kredit dan masalahnya.

Dari segi penyaluran kredit, terdapat penurunan yang cukup besar apabila dibandingkan dengan masa sebelum krisis. Hal ini disebabkan oleh berbagai hal, misalnya: bank mengalami kesulitan dalam menyalurkan kredit sehubungan dengan minat pasar yang belum dapat menyerap dana bank dan di lain pihak suku bunga yang pernah tidak menguntungkan sehingga menyulitkan sektor usaha dalam menjalankan kegiatannya; likuiditas bank yang sempat mengalami gangguan karena berbagai isu yang meresahkan masyarakat sehingga dana masyarakat berpindah tangan yang tentu mengakibatkan beberapa bank lebih mementingkan transaksi jangka pendek antar bank daripada menyalurkan dalam bentuk kredit; sektor usaha masyarakat yang terhenti karena dampak krisis yang membuat harga bahan baku menjadi mahal dan di lain pihak kemampuan dunia usaha dalam memasarkan produk terhambat sehubungan dengan penurunan daya beli masyarakat.

Dari segi kolektibilitas, kredit perbankan yang sudah tersalur ternyata banyak menemui kendala dalam pengembaliannya. Hal ini, antara lain, disebabkan oleh faktor kelesuan pasar produk barang dan jasa sehingga debitur tidak mampu menghimpun kembali dana yang sudah diinvestasikan dalam dunia usaha seperti yang mereka proyeksikan dan faktor konsentrasi penyaluran kredit pada satu atau beberapa sektor usaha tertentu yang sangat rentan terhadap gejala perekonomian sehingga keterpurukan sektor tersebut berakibat langsung terhadap kemampuan debitur dalam mengembalikan kredit.

Pada kedua hal di atas terdapat masalah yang berhubungan dengan penegakan prinsip kehati-hatian dalam penyaluran kredit oleh perbankan. Dari segi kolektibilitas kredit, secara umum masih ditemui pelanggaran dan atau pelampauan

BMPK baik kepada pihak terkait maupun tidak terkait dengan bank. Masalah ini menjadi perhatian yang besar baik dari Bank Indonesia sebagai pengawas bank maupun dari Pemerintah, dalam hal ini Badan Penyehatan Perbankan Nasional (BPPN), yang secara intensif memantau perkembangan penyelesaian BMPK tersebut. Hal ini perlu mendapat perhatian serius, antara lain, karena sebagian kredit yang melanggar dan atau melampaui BMPK tersebut tergolong dalam non-performing loans. Hal ini berarti pada konteks kredit yang berhubungan dengan BMPK terdapat dua masalah sekaligus, yaitu pelanggaran dan atau pelampauan BMPK dan penyelesaian kredit non-performing.

## 2. Upaya Penyelesaian

Pada situasi perekonomian seperti saat ini, masalah BMPK yang sebagian di antaranya juga terdapat masalah pengembalian kredit kepada bank merupakan hal yang tidak mudah untuk diselesaikan dengan segera. Ketidakmampuan debitur dalam mengembalikan kredit karena kesulitan arus kas dan di lain pihak sektor usaha yang belum bergerak menjadikan masalah ini cukup kompleks. Selain itu masalah ini juga tidak terlepas dari kekurangan hati-hatian bank dalam menyalurkan kredit yang menyangkut konsistensi penerapan kebijakan kredit maupun dalam skala tertentu ditemui campur tangan pemilik atau pengurus bank.

Sebagai pengawas bank, Bank Indonesia secara konsisten meminta bank untuk menyelesaikan masalah perkreditan tersebut dan memantau secara intensif perkembangannya. Hal ini tampak baik dari sisi pengawasan bank secara umum dan pembentukan Satuan Tugas Restrukturisasi Kredit sebagaimana diurai dalam paragraf terdahulu. Terhadap pelanggaran dan atau pelampauan BMPK dan non-performing loans, bank diminta untuk menyampaikan rencana tindakan (action plan) penyelesaiannya. Bahkan kepada pengurus dan pemilik bank yang terbukti melakukan pelanggaran ketentuan perbankan dikenakan sanksi yang berat, antara lain, dimasukkan dalam Daftar Kredit Macet dan atau dinyatakan tidak lulus dalam penilaian Fit and Proper sebagai pengurus dan atau pemilik bank.

Di sisi Pemerintah, BPPN secara khusus memiliki unit kerja yang mengelola masalah yang berhubungan dengan kinerja kredit bank yang berada di bawah manajemen BPPN dan untuk ini secara rutin dan dengan perlakuan yang sama (aqual treatment) dengan bank-bank lain, Bank Indonesia memantau perkembangannya.

#### IV. PENUTUP

Pengawasan bank khususnya di bidang perkreditan merupakan hal yang sangat esensial di dalam upaya menciptakan perbankan yang sehat, baik secara industri maupun individual bank. Hal ini merupakan program yang secara terus menerus dilaksanakan dan dikembangkan karena menyangkut kepentingan yang sangat luas, baik bagi Pemerintah sebagai penyelenggara negara maupun masyarakat sebagai pelaku ekonomi.

Kelancaran arus barang dan jasa yang didukung oleh kelancaran arus dana dari masyarakat ke bank dan sebaliknya merupakan prioritas pembangunan infrastruktur sistem pembayaran yang pengawasannya menjadi tanggung jawab Bank Indonesia. Oleh karena itu, masalah perkreditan yang langsung berhubungan dengan kelancaran arus barang dan jasa melalui perbankan dan menjadi salah satu parameter pergerakan sektor ekonomi masyarakat harus selalu dijaga kelangsungannya, satu dan lain melalui penegakan ketentuan dan konsistensi penerapan kebijakan perkreditan. Melalui sarana ini, kepercayaan masyarakat terhadap dunia perbankan yang berfungsi sebagai intermediasi antara kepentingan masyarakat yang surplus dan deficit dalam pengertian ekonomi diharapkan akan selalu terjaga.