

## Kebijakan Perubahan Status Badan Kredit Kecamatan (BKK) dan Perkembangan Kredit Masyarakat Jawa Tengah

Tatik Kundriati,\* Haryono Rinardi

Departemen Sejarah, Fakultas Ilmu Budaya, Universitas Diponegoro  
Jl. Prof. Soedarto, Semarang, Jawa Tengah - Indonesia

\*tatikkundriati@gmail.com

### Abstract

*This study focuses on changes in the status of the District Credit Agency (BKK) as a rural financial institution that helps the people of Central Java to escape from forced bondage and money-grubbing. This article is based on research conducted using historical methods. The primary sources used in the article are dominated by official sources from the government and contemporary newspapers. Meanwhile, secondary sources were obtained through library research, in the form of relevant books, articles, journals and contemporary newspapers. BKK is classified as a non-bank financial institution so it does not follow the policies of the central bank. Based on the Law of the Republic of Indonesia No. 7 of 1992 concerning Banking, as a non-bank institution BKK is obliged to adapt to become a BPR. Regarding the conditions and procedures for granting BPR status, it is regulated in the Government Regulation of the Republic of Indonesia No. 71 of 1992 concerning Rural Banks. With the change in status to BPR, BKK is increasingly able to help rural communities to escape from forced labor and money-grubbing by providing credit. Moreover, the credit provided by BKK can reach all levels of society. So it is not surprising that the government is carrying out rural modernization by involving BKK in it. Because BKK can reach the community from below, the community can increase its business and productivity so that people's income can increase.*

**Keywords:** District Credit Agency; BKK; Government regulations; Credit.

### Abstrak

Kajian ini berfokus pada perubahan status Badan Kredit Kecamatan (BKK) sebagai lembaga keuangan pedesaan yang membantu masyarakat Jawa Tengah untuk lepas dari pengijon dan pelepas uang. Artikel ini didasarkan pada penelitian yang dilakukan dengan menggunakan metode sejarah. Sumber primer yang digunakan pada artikel didominasi oleh sumber-sumber resmi dari pemerintah dan surat kabar sezaman. Sementara itu, sumber sekunder diperoleh melalui studi pustaka, berupa buku, artikel, jurnal, dan surat kabar kontemporer yang relevan. BKK tergolong sebagai lembaga keuangan nonbank sehingga tidak mengikuti kebijakan dari bank sentral. Berdasar pada Undang-Undang Republik Indonesia No. 7 Tahun 1992 tentang Perbankan, sebagai lembaga nonbank BKK wajib menyesuaikan diri menjadi BPR. Mengenai syarat dan tata cara pemberian status BPR telah diatur dalam Peraturan Pemerintah Republik Indonesia No. 71 Tahun 1992 tentang Bank Perkreditan Rakyat. Dengan perubahan status menjadi BPR, BKK semakin mampu membantu masyarakat pedesaan lebih jauh untuk lepas dari pengijon dan pelepas uang dengan cara menyediakan kredit. Apalagi, kredit yang diberikan BKK dapat menjangkau semua kalangan masyarakat. Jadi tidak heran jika pemerintah melakukan modernisasi pedesaan dengan melibatkan BKK di dalamnya. Dikarenakan BKK dapat menjangkau masyarakat dari bawah, masyarakat dapat meningkatkan usaha dan produktivitasnya sehingga pendapatan masyarakat dapat meningkat.

**Kata Kunci:** Badan Kredit Kecamatan; BKK; Peraturan Pemerintah; Kredit.

## Pendahuluan

Lembaga keuangan merupakan semua badan yang melalui kegiatan di bidang keuangan-menarik uang dari dan menyalurkan kembali kepada masyarakat-berdasar pada Undang-Undang Perbankan No. 14 Tahun 1967, Pasal 1, Ayat B. Lembaga keuangan bertindak sebagai lembaga perantara antara pihak yang kelebihan dana (*surplus of funds*) dengan pihak yang kekurangan ataupun memerlukan dana (*lack of funds*). Jika ditinjau dari jenisnya, bentuk lembaga keuangan tersebut terbagi atas dua jenis, yaitu bank dan nonbank, yang keduanya memiliki perbedaan fungsi dan kelembagaan (Rahardja, 1997, p. 64). Bank merupakan lembaga keuangan formal yang berguna sebagai tempat menyimpan uang, membeli atau menyalurkan kredit, perantara dalam pembayaran, serta mencetak uang. Sedangkan lembaga nonbank memiliki fungsi menghimpun dana masyarakat, memberi kredit, dan menjadi perantara bagi perusahaan-perusahaan.

Lembaga nonbank sering pula disebut sebagai Lembaga Keuangan Bukan Bank (LKBB) yang terbagi atas dua kelompok. Kelompok pertama bersifat besar, formal, dan urban, seperti lembaga pegadaian, asuransi, sewa guna usaha (*leasing*), dan lembaga keuangan bukan bank lainnya yang melaksanakan usahanya di pasar uang dan modal. Sementara itu, kelompok kedua bersifat informal dan beroperasi di daerah pedesaan, seperti bank desa dan lumbung desa, badan kredit kecamatan, koperasi, sistem *ijon*, lembaga kredit perorangan, dan lembaga-lembaga kredit pedesaan lainnya (Wijaya & Hadiwigeno, 1997, p. 371). Bank-bank yang ada di pedesaan itu biasanya dikenal dengan istilah bank sekunder atau "*Rural Banking*" (Danusaputro, 1991, p. 12). Akan tetapi, setelah munculnya Surat Keputusan No. 8-331/MK/IV/70, Menteri Keuangan melarang adanya pendirian bank desa, lumbung desa, bank pegawai, bank pasar, dan bank-bank lain yang dipersamakan (Danusaputro, 1991, p. 18).

Adanya larangan pendirian lembaga keuangan pedesaan membuat pemerintah kemudian berupaya untuk membentuk sistem keuangan pedesaan dan jaringan pasar keuangan pedesaan. Sistem tersebut dibentuk selain agar mampu bekerja secara efektif dan mempertahankan keberadaannya secara mandiri (*viable and self sustainable*), lembaga keuangan pedesaan juga diharapkan mampu menjangkau masyarakat luas untuk membantu perekonomian di pedesaan (Martokoesoemo, 2000, p. 1). Hal tersebut kemudian disusul dengan kemunculan Surat Edaran No. 4/26-V/PPB/PPTR yang menerangkan bahwa Gubernur Kepala Daerah diperbolehkan untuk mendirikan lembaga/ badan perkreditan bukan bank yang dapat menyalurkan kredit untuk menolong rakyat di daerah masing-masing (Danusaputro, 1991, p. 18). Merespons surat edaran itu, kemudian hadir lembaga keuangan yang memiliki fungsi sama dengan bank-bank pedesaan, yaitu Lembaga Dana dan Kredit Pedesaan (LDKP).

Pada perkembangannya, terjadi perubahan penting dalam perjalanan lembaga kredit pedesaan dengan kehadiran Paket Kebijakan Oktober (Pakto) 1988. Kebijakan itu telah mengubah nama lembaga keuangan pedesaan seperti bank desa, lumbung desa, bank pegawai, dan bank pasar menjadi Bank Perkreditan Rakyat (BPR) (Sukarman, 2014, pp. 88-89). Perubahan nama itu menunjukkan bahwa lembaga keuangan desa sebenarnya telah ada sejak lama. Masyarakat telah lama mengenal lembaga keuangan desa semacam BPR bahkan sejak masa kolonial (Suharto, 1988). Seiring berjalannya waktu, terjadi penyempurnaan ketentuan. Salah satunya dengan dikeluarkannya kebijakan yang mengatur mengenai BPR pada Maret 1989. Kebijakan tersebut telah membedakan bank pasar gaya lama dan bank pasar gaya baru. Perbedaan itu diperlukan karena pengusaha kecil atau rakyat kecil tidak hanya terdapat di pedesaan saja, melainkan juga banyak ditemukan di kota-kota besar-para pelepas uang banyak beroperasi di sana. Kebijakan tersebut kemudian mengharuskan Badan Kredit Kecamatan (BKK) berubah status menjadi BPR (Danusaputro, 1991, pp. 12-14). Setidaknya

terdapat 202 BKK yang mengalami perubahan dan beroperasi sebagai BPR pada 27 oktober 1991.

BKK merupakan sebuah lembaga kredit pedesaan yang memberikan pinjaman bagi masyarakat miskin di daerah pedesaan, khususnya bagi mereka yang tidak memiliki akses pada sektor formal (Martokoesoemo, 2000, p. 101). BKK didirikan oleh Pemerintah Daerah Provinsi Jawa Tengah berdasar pada Surat Keputusan Gubernur Kepala Daerah Provinsi Jawa Tengah Tingkat I pada 4 September 1969. Namun demikian, pada awalnya BKK tidak mendapatkan izin operasional seperti lembaga perbankan untuk menarik dana dari masyarakat karena pada saat itu larangan pendirian bank baru masih berlaku yang kemudian menjadi salah satu hambatan utama terhadap keleluasaan keuangan BKK.

Pada perjalanannya, BKK mencoba bertahan hidup dengan menggabungkan prinsip kecepatan, kemudahan, kenyamanan, dan kepercayaan. Salah satu program yang dicanangkan adalah pemberian pinjaman tradisional dengan tingkat efisiensi, keuntungan, dan bunga yang lebih rendah (Patten & Rosengard, 1991, p. 24). Selanjutnya, Menteri Keuangan menerbitkan Surat Keputusan No. S. 624/MK/011/1984 tanggal 23 Juni 1984 menyangkut pemberian izin kepada BKK untuk menghimpun dana dari masyarakat dalam bentuk simpanan dan boleh menyalurkan ke masyarakat yang memerlukan bantuan. Sasaran nasabahnya mulai meluas ketika bergerak dengan menyalurkan tabungan. Melalui cara itu, efektivitas BKK setelah itu harus diukur berdasar pada tingkat luas jangkauan, baik di kalangan peminjam maupun penabung (Martokoesoemo, 2000, p. 102).

Perubahan peraturan mengenai perbankan juga terus mengalami pembaruan hingga kemunculan Undang-Undang Republik Indonesia No. 7 tahun 1992 tentang Perbankan. Dalam UU tersebut disebutkan bahwa jenis bank dibagi menjadi dua, yaitu bank umum dan BPR. Perubahan status tersebut diatur lebih lanjut dalam Peraturan Pemerintah (PP) RI No. 71 tahun 1992 tentang BPR. PP tersebut mengatur syarat dan tata cara mengubah status menjadi BPR. Dengan demikian, BKK harus menyesuaikan diri menjadi BPR sesuai peraturan yang ada sehingga dapat terus membantu masyarakat dengan cara memberikan kredit. Suksesnya BKK berdampak baik bagi masyarakat karena mereka dibantu dalam hal permodalan untuk mengembangkan usaha dan produktivitasnya.

## **Metode**

Artikel ini disusun mengikuti empat tahap dalam metode sejarah, yang meliputi heruisrik (pengumpulan sumber), pengujian sumber (kritik), interpretasi, dan penulisan (historiografi) (Gottschalk, 1975, p. 32). Sumber-sumber yang digunakan diperoleh dari berbagai lembaga seperti Perpustakaan Bank Indonesia Semarang, Perpustakaan Jurusan Sejarah Undip, Perpustakaan Daerah Semarang, dan Perpustakaan Kota Semarang. Artikel ini menggunakan sumber-sumber primer berupa laporan resmi pemerintah berupa laporan perbankan Jawa Tengah pada periode 1991 sampai 1992, peraturan pemerintah, dan berbagai artikel dari surat kabar sezaman yang diperoleh dari surat kabar Kompas. Untuk mendapatkan konteks yang lebih utuh dan mendalam, dalam artikel ini juga digunakan sumber-sumber sekunder berupa buku, tesis, dan artikel dari berbagai jurnal.

## **Latar Belakang Perubahan Status**

Meningkatnya kebutuhan penggunaan jasa perbankan mengakibatkan kebijakan jasa perbankan terus disesuaikan. Penyesuaian tersebut dimaksudkan agar perbankan mampu memberikan manfaat nyata bagi pembangunan nasional dan menjamin kelangsungan demokrasi ekonomi. Dengan demikian, segala potensi, inisiatif, dan kreasi masyarakat dapat dimobilisasi dan dikembangkan menjadi kekuatan yang nyata untuk menyejahterakan masyarakat. Sehubungan dengan itu, diperlukan adanya pengembangan dan

penyempurnaan Undang-Undang Perbankan 1967 karena selama ini pembinaan dan pengawasan terhadap industri perbankan dan pendirian bank-bank didasari atas ketentuan tersebut. Penyempurnaan pada undang-undang perbankan, diharapkan dapat membuat perbankan lebih mempersiapkan diri dan berperan lebih baik dalam mendukung proses pembangunan. Lebih jauh penyempurnaan tersebut diharapkan dapat meningkatkan kontribusi lembaga perbankan dalam pembangunan ekonomi nasional. Undang-Undang Republik Indonesia No. 7 Tahun 1992 Tentang Perbankan telah menggantikan Undang-Undang Republik Indonesia No. 14 Tahun 1967 Tentang Pokok-Pokok Perbankan. Munculnya undang-undang baru telah membuat lembaga keuangan yang sudah berdiri harus melakukan penyesuaian. Penyesuaian tersebut dilakukan oleh semua lembaga keuangan tidak terkecuali lembaga keuangan nonbank yang ada di daerah pedesaan. Penyesuaian itu tidak lepas dari peranan perbankan dalam pemerataan pembangunan nasional.

Dengan melihat banyaknya lembaga keuangan nonbank yang bergerak membantu perekonomian masyarakat di pedesaan, maka pemerintah berinisiatif merapikan lembaga-lembaga keuangan pedesaan. Hal itu bertujuan untuk meningkatkan kualitas lembaga keuangan tersebut. Upaya peningkatan kualitas itu antara lain ditempuh dengan cara penyesuaian modal. Penyesuaian modal dilakukan dengan tujuan agar status lembaga-lembaga keuangan menjadi sama seperti BPR. Oleh karena itu, perlu adanya pembinaan dan arahan guna menunjang pembangunan dan modernisasi di daerah pedesaan. Hal itu dapat memperluas jangkauan pelayanan dan memberikan kepastian berusaha bagi BPR di segala pelosok tanah air. Untuk menjamin kesatuan dan keseragaman dalam pembinaan dan pengawasan, serta pemberian status pada lembaga-lembaga keuangan pedesaan, maka pemerintah mengeluarkan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia No. 71 Tahun 1992 Tentang Bank Perkreditan Rakyat (BPR). Peraturan Pemerintah tersebut disusun berdasar pada pertimbangan sebagai berikut: Bahwa Bank Perkreditan Rakyat yang berfungsi sebagai badan usaha yang menghimpun dan menyalurkan dana masyarakat, harus mampu menjunjung modernisasi pedesaan dan memberikan pelayanan bagi golongan ekonomi lemah/pengusaha kecil; Bahwa agar dapat melaksanakan fungsinya dengan baik, maka kesinambungan usaha dan kesehatan Bank Perkreditan Rakyat, perlu diupayakan sejak pendiriannya; Bahwa berhubung dengan hal itu dipandang perlu untuk mengatur Bank Perkreditan Rakyat dalam peraturan pemerintah.

PP RI No. 71 Tahun 1992 Tentang BPR juga memberikan jangka waktu bagi lembaga keuangan nonbank yang ingin menyesuaikan diri sampai 31 Oktober 1997. Dengan demikian, setelah dikeluarkannya PP tersebut, lembaga keuangan nonbank wajib menyesuaikan diri agar berstatus menjadi BPR, misalnya seperti yang dilakukan Pemerintah Daerah Jawa Tengah (Pemda Jateng). Pemda Jateng menyediakan dana sebesar Rp 8,5 milyar untuk membenahi Badan Kredit Kecamatan (BKK) yang ada di Jawa Tengah. Dana tersebut sekaligus dikhususkan bagi 308 BKK yang "promosi" menjadi Bank Perkreditan Rakyat. Hal itu diungkapkan oleh Desmon Hastiono, Ketua Badan Pemeriksa (BP) BKK Kabupaten Pati, bahwa dari 308 BKK, delapan di antaranya berada di wilayah kerja Kabupaten Pati. Salah satu syarat yang harus dipenuhi oleh BKK yang ingin menyesuaikan diri menjadi BPR adalah setor modal minimal Rp 50 juta. Sehubungan dengan hal itu, maka Pemda Jateng menyediakan dana sebesar Rp. 8,5 milyar yang diperoleh dari perubahan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) tahun 1996/ 1997 ("Rp 8,5 milyar untuk benahi BKK JATENG," 1996, p.8).

BKK merupakan sebuah lembaga keuangan yang didirikan dan disponsori oleh Pemerintah Daerah Provinsi Jawa Tengah. Pendiriannya berdasar pada Surat Keputusan Gubernur Kepala Daerah Provinsi Tingkat I Jawa Tengah pada 4 September 1969. BKK merupakan lembaga perkreditan rakyat yang beroperasi di tingkat kecamatan, sehingga wilayah kerja BKK meliputi satu kecamatan dan bergerak sebagai organisasi atau wadah bagi

kredit investasi modal kecamatan. Maka dalam pengelolaannya, camat juga bertindak sebagai penanggung jawab. BKK berfungsi sebagai lembaga intermediasi yang bertugas menjalankan usahanya sebagai Bank Perkreditan Rakyat sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Tugas BKK antara lain membantu memberikan bantuan permodalan bagi masyarakat golongan ekonomi lemah di pedesaan. Dalam rangka menumbuhkan kesempatan berusaha di daerah pedesaan, BKK bertugas untuk memberikan pelayanan keuangan dengan cara mudah, murah, dan mengarah. Oleh karena itu, masyarakat senang dengan kehadiran BKK karena pelayanannya tidak berbelit-belit. Selain itu, BKK bertugas untuk meningkatkan taraf hidup dan menyejahterakan masyarakat pedesaan. BKK merupakan aset pendapatan daerah. Guna mencapai tujuannya, BKK juga dapat menyelenggarakan usaha-usaha dengan cara: menghimpun dana dari masyarakat dalam bentuk simpanan berupa deposito berjangka, tabungan dan atau bentuk lainnya yang dipersamakan dengan itu; memberikan kredit dan melakukan pembinaan terhadap nasabah; menempatkan dananya dalam bentuk Sertifikat Bank Indonesia atau SBI; menjalankan usaha-usaha perbankan lainnya sepanjang tidak bertentangan dengan perundang-undangan yang berlaku.

Dalam kasus pengembangan usaha kecil golongan ekonomi lemah atau sektor informal, maka fungsi BPR perlu dipertegas. Setidaknya terdapat dua hal yang pada waktu itu perlu untuk ditingkatkan, yaitu kemampuan manajemen dan teknis perbankan serta pemerataan kantor-kantor BKK. Sehubungan dengan itu diperlukan pula pembinaan yang terarah, terpadu, dan utuh terhadap BPR agar tidak menyimpang dari fungsinya dalam sistem perbankan di Indonesia. Dalam usaha tersebut, BPR dapat berpartisipasi dan berperan lebih besar di dalam pembangunan masyarakat sesuai tujuan kemerdekaan (Suharto, 1990, p. 48)

### **Kebijakan Perubahan Status dan Penyesuaian Hukum**

Perubahan lembaga keuangan nonbank menjadi lembaga perbankan diawali dengan mengatur operasional lembaga keuangan terkait. Undang-Undang No. 7 Tahun 1992 Tentang Perbankan telah memberikan angin segar bagi lembaga keuangan pedesaan. Adanya penyederhanaan jenis bank yang membagi bank menjadi dua jenis, yaitu bank umum dan BPR, menjadikan lembaga keuangan yang ada di pedesaan harus melakukan berbagai penyesuaian. Lembaga keuangan desa tergolong sebagai BPR dengan ketentuan sebagaimana tercantum pada Pasal 23 dan 58. Pada Pasal 23 disebutkan bahwa Bank Perkreditan Rakyat hanya dapat didirikan dan dimiliki oleh warga negara Indonesia, badan hukum Indonesia yang seluruh pemilikinya warga negara Indonesia, pemerintah daerah, atau dapat dimiliki bersama di antara ketiganya. Sementara itu, pada Pasal 58 disebutkan bahwa bank desa, lumbung desa, bank pasar, bank pegawai, Lumbung Pitih Nagari (LPN), Lembaga Perkreditan Desa (LPD), Badan Kredit Desa (BKD), BKK, Kredit Usaha Rakyat Kecil (KURK), Lembaga Perkreditan Kecamatan (LPK), Badan Karya Produksi Desa (BKPD) dan atau lembaga-lembaga lain sejenis diberi status sebagai Bank Perkreditan Rakyat berdasar undang-undang dengan memenuhi persyaratan tata cara yang telah ditetapkan. Sebelum 1992, kebijakan yang mengatur tentang perbankan Indonesia pada dasarnya mengarah pada klasifikasi yang telah ditentukan oleh masing-masing bank. Dengan demikian, setiap lembaga keuangan baik bank umum maupun Bank Perkreditan Rakyat memiliki aturan sendiri-sendiri. Kepemilikan dua jenis bank tersebut dapat berada di bawah naungan pemerintah, swasta, atau campuran asing. Sehubungan dengan itu, maka Bank Perkreditan Rakyat (BPR) hanya dapat menjalankan usaha dengan izin menteri keuangan setelah mendengar pertimbangan dari Bank Indonesia. Adapun persyaratan dan tata cara pengukuhan lembaga keuangan nonbank menjadi BPR diatur dalam Peraturan Pemerintah Republik Indonesia No. 71 tahun 1992 tentang BPR pada bab V pasal 19 yang terdiri atas lima poin penting.

Bentuk hukum BPR sendiri dapat berupa perusahaan daerah, koperasi, perseroan terbatas, dan bentuk lain sesuai peraturan pemerintah. Dalam pembentukan BPR baru, modal awal yang harus dipersiapkan minimal Rp50 juta dan boleh didirikan di desa-desa di wilayah kecamatan di luar ibu kota negara, ibu kota provinsi, ibu kota kabupaten/ kota madya. Kepengurusan BPR disesuaikan dengan Pasal 8 UU Perbankan tahun 1992, bahwa penetapan keanggotaan, dewan komisaris, dan direksi bank wajib memenuhi syarat yang telah ditetapkan. Sama halnya dengan perubahan lembaga keuangan menjadi Bank Perkreditan Rakyat harus melapor kepada Bank Indonesia.

Perihal kepemilikan Bank Perkreditan Rakyat kemudian diatur dalam pasal 11 Peraturan Pemerintah RI No. 71 tahun 1992 tentang Bank Perkreditan Rakyat. Dalam pasal 24 UU Perbankan tahun 1992 disebutkan bahwa Bank Perkreditan Rakyat hanya dapat dimiliki oleh warga negara Indonesia, badan hukum Indonesia yang pemiliknya warga negara Indonesia, atau pemerintah daerah, atau dapat juga berupa badan hukum hasil kerja sama antara ketiganya. Pada perkembangannya, BPR juga dapat melakukan merger, konsolidasi, dan akuisisi sebagai bagian dari strategi penting dalam usaha. Oleh karena itu, dilakukan penggabungan atau pengalihan perusahaan baik dari segi manajemen ataupun fungsinya yang bertujuan untuk mencapai pertumbuhan, memperkuat struktur, sinergi antarentitas, diversifikasi produk, serta peningkatan pendapatan perusahaan.

Status BPR juga dapat ditingkatkan menjadi bank umum apabila memenuhi persyaratan, salah satunya harus "sehat". Sehat dalam hal ini diartikan sebagai sehat dalam permodalannya yang dilihat dari 12 bulan terakhir atau minimal 10 bulan terakhir yang harus berstatus sehat-selebihnya boleh cukup sehat. Selain itu, setoran modal awal harus memenuhi syarat untuk menjadi bank umum, dan mengikuti persyaratan bank umum dalam ketentuan direksi dan dewan komisaris (Djumhana, 1996). Persyaratan untuk pemenuhan bentuk hukum dan pengukuhan izin usaha bagi BKK kemudian terbagi menjadi lima masalah pokok, antara lain modal yang disetor dikurangi kredit macet minimal sebesar Rp50 juta, sekurang-kurangnya tiga tahun terakhir sejak Maret 1992 tidak pernah mengalami kerugian, petugas BKK siap dipegang oleh pegawai Pemerintah Daerah, berada di tempat yang sama dengan kantor kecamatan, dan jam operasional BKK harus berlangsung selama enam hari kerja dalam satu minggu yang dimulai pukul 08.00 sampai 14.00, atau mengikuti jam operasional bank umum.

Keberadaan lembaga perkreditan rakyat seperti BKK merupakan salah satu faktor penting kesuksesan modernisasi pedesaan. Oleh karena itu, sebelum membantu masyarakat pada lembaga kredit tersebut perlu diadakan pengembangan. Pengembangan itu bertujuan untuk mempermudah pemberian modal usaha bagi masyarakat yang memiliki penghasilan kecil agar dapat mengembangkan usahanya. Adapun pendirian lembaga perkreditan rakyat dilakukan dengan cara: a) Meletakkan dasar dan ketentuan hukum lembaga tersebut, b) Bantuan modal dasar yang bersumber dari dana APBD, c) Memberikan bekal kemampuan dan keterampilan bagi para pengelola lembaga kredit, sebelum dan sesudah didirikan, d) Memberikan bimbingan, pengarahan, pembinaan dan pemantauan, baik secara umum oleh pemda maupun secara teknis oleh BPD (Suharto, 1987).

Demi terwujudnya BPR yang sehat dan efisien maka perlu adanya pengawasan untuk mencegah terjadinya penyimpangan. Oleh sebab itu, bank harus tetap sehat dan menjaga kepercayaan masyarakat. Adanya pengawas tidak hanya memastikan bahwa kegiatan yang dilakukan sesuai dengan aturan, tetapi juga berfungsi sebagai ukuran keberhasilan dalam mencapai tujuan. Menurut Surat Edaran Bank Indonesia No. 25/5/BPPP yang ditujukan kepada seluruh BPR yang ada di Indonesia, bahwa permohonan pendirian bank, permohonan pengukuhan menjadi Bank Perkreditan Rakyat, pembukaan kantor cabang, perubahan kegiatan usaha berdasarkan prinsip bagi hasil, pemindahan alamat kantor pusat dan kantor cabang, wajib diajukan kepada Menteri Keuangan dengan tembusan kepada Bank Indonesia. Selain itu, pembukaan dan penutupan kantor di bawah kantor cabang wajib dilaporkan

kepada Bank Indonesia. Bank Indonesia mempunyai hak serta kewajiban melakukan pembinaan dan mengawasi seluruh lembaga perbankan yang dilakukan dengan dua cara. *Pertama*, bersifat preventif, misalnya berupa ketentuan-ketentuan, petunjuk, nasihat, arahan serta bimbingan. *Kedua*, secara represif, misalnya berupa pemeriksaan yang diikuti dengan tindakan perbaikan. Langkah BI dalam membina dan mengawasi lembaga perbankan biasanya memiliki konsekuensi yang pasti bagi bank.

### **Perkembangan Kredit Masyarakat Jawa Tengah**

Perubahan struktur (*structural transformation*) dalam pembangunan nasional merupakan salah satu upaya untuk meningkatkan efisiensi ekonomi kelas bawah. Pada dasarnya, dalam proses transformasi pembangunan diharapkan terjadi perubahan proses alokasi sumber daya ekonomi, distribusi, dan akumulasi manfaat, yang mengarah pada peningkatan output, pendapatan, dan kesejahteraan. Berkaitan dengan hal itu, proses perputaran aktivitas ekonomi akan menciptakan keuntungan yang meningkatkan sumber kekayaan. Pada akhirnya, masyarakat akan menikmati hasil pembangunan secara lebih merata. Proses perubahan pembangunan diarahkan pada pengembangan masyarakat (*capacity building*) guna meningkatkan efisiensi masyarakat. Hal itu dilakukan dengan menciptakan akumulasi modal yang dihasilkan dari surplus dan akhirnya akan menciptakan pendapatan untuk masyarakat. Dengan demikian, proses perubahan wajib dilaksanakan oleh masyarakat agar perubahannya jauh lebih merata (Ermawati & Thamrin, 1997, p. 238).

Proyek pembangunan yang terjadi di lingkup pedesaan dikenal dengan istilah manajemen dari bawah atau *management by culture*. Ciri khas dari manajemen ini adalah program pembangunan merupakan suatu keharusan untuk menyesuaikan diri dengan aspirasi dan budaya setempat bukan sebaliknya. Oleh sebab itu, pranata sosial dan budaya masyarakat setempat sebaiknya jangan dianggap sebagai penghambat, namun dijadikan sebagai suatu acuan untuk mencapai keberhasilan. Sehubungan dengan hal itu, keberhasilan sebuah program dapat tercermin dari keberhasilan para pengelola dalam menyesuaikan diri dengan masyarakat. Dengan demikian, efektivitas suatu program timbul karena program tersebut dikelola dengan sistem manajemen dari bawah (Mubyarto, 1990, pp. 74-75).

Sebagai agen pembangunan, bank bekerja melayani masyarakat dengan aktivitas utama mengumpulkan dana masyarakat dan kembali ke masyarakat lagi. BPR sebagai lembaga keuangan yang dekat dengan masyarakat pedesaan mempunyai tugas untuk mengentaskan kemiskinan dari masyarakat lapisan terbawah. Hal itu dilakukan untuk mendukung pengembangan usaha kecil sekaligus sebagai penegasan atas upaya yang serius dari pemerintah terhadap pemerataan hasil-hasil pembangunan yang terasa masih belum merata (Bisnis Indonesia, 1992). Oleh karena itu, pelayanan yang diberikan pemerintah pada masyarakat harus mencakup unsur kebersamaan, kolaborasi, dan kooperatif. Namun, sebagai jasa keuangan maka BPR harus memiliki komponen ekonomi, menguntungkan, serta beroperasi sesuai dengan prinsip keuangan terkini. Lembaga jasa keuangan atau lembaga keuangan pedesaan idealnya memiliki dwifungsi, yaitu fungsi ekonomi dan fungsi sosial (Ernawati & Thamrin, 1997, pp. 244-245). Dengan demikian, BPR sebagai jasa pelayanan keuangan harus memiliki sifat fleksibel dalam menjalankan usahanya terutama dalam pemberian kredit.

Menurut UU Perbankan No. 10 Tahun 1998, kredit adalah penyediaan uang atau tagihan yang dapat disamakan dengan itu, berdasar persetujuan atau kesepakatan pinjam meminjam antara bank dengan pihak lain yang mewajibkan pihak peminjam untuk melunasi utangnya setelah jangka waktu tertentu dengan pemberian bunga. Jadi, pinjaman yang diberikan oleh perbankan biasanya berdasar pada prinsip kepercayaan. Pemberi pinjaman percaya kepada peminjam bahwa kredit yang dipinjamkan akan dilunasi sesuai dengan kesepakatan kedua belah pihak (Hery, 2019, p. 44).

Kehadiran kredit berperan untuk meningkatkan ketahanan dan perekonomian nasabah, meningkatkan keuntungan, menciptakan akumulasi modal, serta menyejahterakan masyarakat. Oleh karena itu, untuk menciptakan sistem kredit yang ideal, nasabah harus dihindarkan dari ketergantungan yang merugikan nasabah. Sistem perkreditan yang ideal dapat dipahami bahwa lembaga perkreditan harus menguntungkan dan mencerminkan adanya sistem yang sesuai dengan kepentingan dan kebutuhan masyarakat. Hal tersebut diharapkan dapat meningkatkan pendapatan dan kesejahteraan bagi lembaga keuangan dan masyarakat yang terlibat (Ermawati & Thamrin, 1997, pp. 243-244). Secara tidak langsung, keberadaan BPR di pedesaan telah mendekatkan diri dan memberikan pelayanan peminjaman atau modal usaha bagi masyarakat ekonomi lemah. Jadi penyaluran kredit dalam arti luas harus diiringi dengan pemberian bimbingan penggunaan kredit tersebut ("Bank dan BPR di Pedesaan Harus Berfungsi Ganda," 1991)

Pemberian kredit oleh BPR jika mempertimbangkan masyarakat yang terdiri atas para petani, pengrajin, pedagang, nelayan, dan pengusaha kecil bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat golongan ekonomi lemah. Bantuan tersebut disalurkan melalui pemberian modal usaha yang produktif sehingga dapat menambah kesempatan kerja di pedesaan tersebut (Mubyarto & Hamid, 1990, p. 100). Namun, jika tujuan kredit tidak tercapai maka peminjaman kredit semata-mata hanya untuk mendapatkan surplus dari bunga kredit yang telah diberikan secara eksklusif kepada peminjam. Oleh karena itu, biasanya pinjaman diberikan pada masyarakat dengan harapan dapat memperluas skala usaha melalui modal kerja dan berusaha untuk menghindari kredit macet (Hasibuan, 2008, p. 89).

Berkaitan dengan hal di atas, bank harus menggunakan prinsip kehati-hatian dalam setiap pelaksanaan usaha guna mencapai sistem perbankan yang sehat, kuat, dan kokoh. Prinsip kehati-hatian (*prudential principle*) merupakan prinsip yang menunjukkan sikap kehati-hatian perbankan dalam melaksanakan fungsi ataupun dalam menjalankan usahanya. Prinsip tersebut diterapkan untuk menjaga kepercayaan masyarakat atas dana mereka yang disimpan di bank. Hal tersebut tercantum dalam pasal 2 UU No. 10 Tahun 1998 sebagai perubahan atas UU No. 7 tahun 1992 Tentang Perbankan, bahwa dalam melakukan usaha perbankan Indonesia berjalan pada asas demokrasi ekonomi dengan menggunakan prinsip kehati-hatian.

Dengan diterapkannya prinsip kehati-hatian, pihak bank harus memberikan pelayanan terbaik kepada masyarakat. Meskipun demikian, sebelum pinjaman ditawarkan kepada nasabah, bank harus memverifikasi dan mengonfirmasi bahwa pinjaman tersebut akan dikembalikan. Biasanya kepercayaan tersebut merupakan hasil dari pengecekan kredit sebelum pinjaman tersebut diberikan ke masyarakat. Bank melakukan pengecekan dengan berbagai cara sesuai dengan prosedur pemeriksaan yang sedang berlaku. Adapun kriteria yang digunakan pihak lembaga keuangan untuk memperoleh nasabah yang layak untuk diberi fasilitas kredit dianalisis dengan prinsip 5C, yaitu: *character* (watak), *capacity* (kemampuan), *capital* (modal), *collateral* (jaminan), *condition* (kondisi) (Kasmir, 2005, p. 101).

Dalam memberikan kredit, pihak bank wajib merumuskan dan menjamin pelaksanaan kebijakan kredit yang sehat dan terarah. Kebijakan tersebut diciptakan untuk meminimalisasi risiko dalam setiap pemberian kredit kepada masyarakat (Hasibuan, 2008, pp. 90-91). Di wilayah Jawa Tengah, BKK telah menjadi salah satu lembaga keuangan perkreditan yang membantu perekonomian masyarakat miskin. BKK dibina dan diarahkan pemerintah untuk membantu masyarakat lepas dari pengijon dan pelepas uang. Jenis kredit yang ditawarkan BKK biasanya disesuaikan dengan kebutuhan ekonomi dan waktu dari para nasabah, seperti kredit harian, pasaran, mingguan, bulanan, lapanan dan musiman (Mubyarto, 1990, p. 102). Ketentuan pinjaman di BKK yaitu sebagai berikut: 1) setiap peminjam BKK dibebani provisi 1%, yang akan dipungut pada saat realisasi kredit; 2) setiap peminjam BKK diwajibkan menabung, untuk investasi masyarakat, dalam artian dapat digunakan untuk tambahan modal BKK, dan untuk penyediaan modal yang diperlukan dalam pembangunan, khususnya

pembangunan desa; 3) tabungan nasabah dibukukan pada buku tabungan yang dibawa peminjam, dan dapat diambil sewaktu-waktu jika ada keperluan penting, dengan syarat hutangnya harus lunas; 4) sebagai perangsang dari penabung diberikan bunga  $\frac{1}{2}\%$  perbulan dari saldo terendah masing-masing bulan (Mubyarto, 1990, p.29).

Perubahan lembaga keuangan nonbank menjadi lembaga perbankan semakin meningkatkan kepercayaan masyarakat kepada BKK. Hal tersebut didukung oleh salah satu keunggulan BKK, yaitu proses permohonan pinjaman hanya memerlukan waktu kurang dari seminggu. Selain itu, BKK merupakan salah satu lembaga tercepat, termurah, paling produktif. Berdasar pada laporan Bank Dunia, sistem kredit tersebut menjadi salah satu strategi yang tepat dalam peningkatan perekonomian masyarakat miskin pedesaan ("Indonesia's Badan Kredit Kecamatan (BKK)," 1995).

Dalam menjalankan usahanya, ada beberapa faktor yang memengaruhi BPR dalam upaya pengembangan kreditnya. Faktor tersebut terbagi dalam dua bagian, yaitu faktor pendorong dan faktor penghambat. Faktor-faktor yang mendorong pengembangan BPR antara lain karena fungsinya sebagai agen pembangunan, mengemban misi mendidik rakyat kecil di pedesaan, sehingga memiliki prosedur yang tidak berbelit-belit, serta jaminan yang ringan. Namun demikian, adanya pembatasan ruang lingkup kegiatan atau operasional sering kali menjadi faktor penghambat. Selain itu, BKK juga harus berhadapan dengan ketatnya kompetisi antarlembaga keuangan, persoalan profesionalisme, permodalan, dan kemungkinan-kemungkinan kredit macet.

BPR sebagai agen pembangunan telah membantu pemerintah dalam pembangunan nasional melalui pemberdayaan usaha kecil. Pemberdayaan merupakan komitmen pemerintah, dunia usaha, dan masyarakat dalam bentuk penumbuhan iklim usaha, pembinaan dan pengembangan lingkungan usaha. Dengan usaha tersebut harapannya usaha kecil dapat berkembang dan mempersiapkan diri menjadi perusahaan yang kuat dan mandiri. Dalam struktur ekonomi nasional yang selaras berdasar demokrasi ekonomi, BKK merupakan bagian dari ekonomi kerakyatan yang memiliki kedudukan, potensi, dan peranan strategis. Oleh karena itu, usaha kecil perlu lebih diarahkan untuk melihat kesempatan dan menjawab tantangan pembangunan ekonomi ke depannya. Tujuan pemberdayaan usaha kecil telah tertuang dalam Undang-Undang Republik Indonesia No. 9 tahun 1995 tentang usaha kecil. Tujuan tersebut antara lain untuk menumbuhkan dan meningkatkan kemampuan usaha kecil menjadi usaha yang tangguh dan mandiri serta dapat berkembang menjadi usaha menengah. Oleh sebab itu peningkatan peranan usaha kecil dalam pembentukan produk nasional harus dilakukan sebagai perluasan kesempatan kerja dan usaha, peningkatan ekspor, serta peningkatan dan pemerataan pendapatan untuk mewujudkan dirinya sebagai tulang punggung dalam memperkokoh struktur perekonomian nasional.

## **Simpulan**

Dengan adanya perubahan status BKK yang awalnya sebagai lembaga keuangan nonbank menjadi BPR, BKK dapat terus beroperasi membantu masyarakat di pedesaan untuk lepas dari pengijon dan pelepas uang. Selain itu, BKK sebagai BPR juga mengemban misi sebagai agen pembangunan. Hal itu dilakukan untuk membantu pemerintah dalam pembangunan nasional melalui manajemen dari bawah atau pemberdayaan usaha kecil. Pemberdayaan usaha kecil merupakan komitmen pemerintah, dunia usaha, dan masyarakat dalam bentuk penumbuhan iklim usaha, pembinaan, dan pengembangan lingkungan usaha. Dengan upaya tersebut, harapannya usaha kecil dapat berkembang dan mempersiapkan diri menjadi perusahaan yang kuat dan mandiri terutama melalui bantuan BKK.

## Referensi

- Bank dan BPR di pedesaan harus berfungsi ganda. (Sabtu, 19 Januari 1991). *Kompas*.
- Danusaputro, M. & P. Suharto (1991). *Peran bank perkreditan dalam pembangunan daerah: Studi kasus mengenai perusahaan daerah bank pasar Kabupaten Klaten*. Jakarta: LPPI.
- Danusaputro, M., J. M. Colter, & P. Suharto (1991). *Monetisasi pedesaan bunga rampai keuangan pedesaan*. Jakarta: Lembaga Pengembangan Perbankan Indonesia.
- Djumhana, M. (1996). *Hukum perbankan di Indonesia*. Bandung: PT. Citra Aditya Bakti.
- Ernawati, E. dan C. J. Thamrin (1997). *Diskusi ahli pemberdayaan dan replikasi aspek finansial usaha kecil di Indonesia*. Bandung: Yayasan Akatiga.
- Gottschalk, L. (1975). *Mengerti sejarah*. Jakarta: UI Press.
- Hasibuan, M. S. (2008). *Dasar-dasar perbankan*. Jakarta: Bumi Aksara.
- Herdiyansyah, J. & T Susetyarsi (2010). Mengenal lembaga keuangan lainnya. *Jurnal STIE Semarang* 2(3).  
<http://jurnal.stiesemarang.ac.id/index.php/jurnal/article/view/273/235>.
- Hery (2019). *Manajemen perbankan*. Jakarta: PT. Grasindo.
- Indonesia's Badan Kredit Kecamatan (BKK). (10 February 1995). *Daily Yomiuri Newspaper*.
- Kasmir (2005). *Dasar-sasar perbankan*. Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada.
- Martokoesoemo, S. B. (2000). *Di luar batas sektor informal dan keuangan formal*. Jakarta: Institut Bankir Indonesia.
- Masalah peran bank sebagai agen pembangunan. (Sabtu, 19 September 1992). *Bisnis Indonesia*.
- Mubyarto & E. S. Hamid (1990). *Kredit pedesaan di Indonesia*. Yogyakarta: BPFE.
- Patten, R. H., & J. K. Rosengard (1991). *Progress with profits: The development of rural banking in Indonesia*. San Francisco: Ics Press.
- Rahardja, P. (1997). *Uang dan perbankan*. Jakarta: Rineka Cipta.
- Rp 8,5 milyar untuk benahi BKK JATENG. (4 Desember 1996). *Kompas*.
- Suharto, P. (1987). *Lembaga dana dan kredit pedesaan ringkasan seminar*. Jakarta: LPPI.
- Suharto, P. (1988). *Sejarah pendirian Bank Perkreditan Rakyat*. Jakarta: Lembaga Pengembangan Perbankan Indonesia.
- Suharto, P. (1990). *Peran Bank Perkreditan Rakyat dalam pembangunan daerah*. LPPI: Jakarta.
- Sukarman, W. (2014). *Liberalisasi perbankan Indonesia*. Jakarta: Kepustakaan Populer Gramedia.
- Wijaya, F. & S. Hadiwigeno (1997). *Lembaga-lembaga keuangan dan bank: Perkembangan teori dan kebijakan*. Yogyakarta: BPFE.