

## KEGIATAN USAHA PERUM PEGADAIAN DAN PERANANNYA DALAM MENDUKUNG PEMBERDAYAAN EKONOMI RAKYAT

*Satrio Wibowo dan Gunawan \*)*

*Krisis ekonomi yang terjadi sejak pertengahan tahun 1997 telah berdampak luas terhadap segala aspek perekonomian, khususnya sektor perbankan yang berakibat terhentinya aliran kredit perbankan. Dalam kondisi krisis tersebut, Perum Pegadaian (PP) merupakan salah satu lembaga keuangan yang masih mampu bertahan, bahkan menunjukkan peningkatan kinerja baik operasional maupun keuangan. Hasil penelitian menunjukkan bahwa dibandingkan dengan peer-groupnya (BPR dan BRI Udes) secara umum kinerja PP relatif lebih baik. Porsi kredit yang diberikan oleh PP semakin meningkat walaupun secara nominal relatif lebih kecil dibandingkan dua lembaga tersebut.*

*Dalam masa krisis ini, Perum Pegadaian menghadapi permasalahan temporer berupa lonjakan nasabah (puncaknya terjadi pada Juni 1998) yang mendorong Perum Pegadaian melakukan overdraft sangat besar atas fasilitas kredit yang diperoleh dari BRI, serta kekurangan likuiditas juga disebabkan karena obligasi yang diterbitkan untuk membayar obligasi yang jatuh tempo, kurang diminati masyarakat. Untuk mengatasi permasalahan tersebut Perum Pegadaian telah menerima bantuan dalam bentuk RDI dari pemerintah dan KLBI. Permasalahan lain yang bersifat struktural antara lain rentang kendali yang terlalu luas namun tidak ditunjang sistem pengawasan yang memadai, sistem manajemen yang sentralistik sehingga berpotensi menghambat kinerja, beberapa kelemahan prosedur yang berpotensi menimbulkan penyimpangan, serta tidak adanya sistem yang mampu mengantisipasi resiko fluktuasi harga barang jaminan khususnya emas.*

*Potensi Perum Pegadaian untuk lebih berperan dalam pemberdayaan ekonomi rakyat dapat dilihat dari keberpihakan terhadap masyarakat berpendapatan rendah (mayoritas nasabah), relatif kecilnya skala kredit yang diberikan (Rp 5.000 s.d. Rp 20 juta), suku bunga yang dikenakan relatif rendah, serta mudahnya prosedur gadai. Untuk mewujudkan potensi tersebut terlebih dahulu harus dibenahi berbagai kelemahan khususnya kelemahan struktural yang ada. Sedangkan untuk meningkatkan efisiensi pembiayaan usaha kecil perlu dikaji kemungkinan pemberian izin bagi perusahaan/lembaga lain untuk bergerak dalam usaha pegadaian.*

---

\*) Penulis utama dari paper ini adalah :

Satrio Wibowo : Kepala Bagian Pendidikan dan Pengembangan Pegawai, USDM, BI. Makalah ini ditulis ketika yang bersangkutan masih menjadi Peneliti Ekonomi , Bagian Studi Struktur dan Perkembangan Pasar Keuangan, UREM, BI.

Gunawan : Asisten Peneliti, Bagian Studi Struktur dan Perkembangan Pasar Keuangan, UREM, BI, email: gunawan@bi.go.id.

Penulisan paper ini juga dibantu oleh Didy Laksmo, Ridho Hakim, Budi Wikanto, Erwin Gunawan, dan Sudiro Pambudi, Bagian Studi Struktur dan Perkembangan Pasar Keuangan, UREM, Bank Indonesia.

## I. Pendahuluan

### 1.1. Latar Belakang Masalah

**K**risis ekonomi di Indonesia yang berlangsung sejak pertengahan tahun 1997 telah berdampak luas terhadap hampir semua aspek perekonomian. Hal ini tercermin dari beberapa indikator ekonomi makro seperti pertumbuhan ekonomi yang merosot tajam, laju inflasi yang meningkat dan angka pengangguran yang melonjak. Pertumbuhan Produk Domestik Bruto (PDB) merosot dari 4,7% pada tahun 1997 menjadi -13,68% pada tahun 1998. Dari sisi permintaan, melambatnya pertumbuhan ekonomi disebabkan oleh melemahnya permintaan domestik, khususnya konsumsi rumah tangga dan investasi swasta. Dari sisi penawaran, melambatnya pertumbuhan ekonomi terutama disebabkan oleh tingginya biaya impor bahan baku. Sedangkan laju inflasi yang diukur dengan IHK meningkat tajam dari 10,31% pada tahun 1997 menjadi 77,63% pada tahun 1998. Tingginya laju inflasi terutama disebabkan oleh dua hal pokok, yaitu melemahnya nilai tukar rupiah (*imported inflation*) dan kelangkaan pasokan (*supply shortage*) khususnya sembilan bahan pokok. Meningkatnya inflasi tersebut telah mengakibatkan semakin melemahnya daya beli masyarakat, khususnya masyarakat kecil. Hal tersebut didorong pula oleh meningkatnya jumlah pengangguran sebagai dampak dari banyaknya perusahaan yang pailit dan melemahnya investasi. Jumlah pengangguran yang pada masa sebelum krisis berkisar antara 3 - 4 juta orang tiap tahun, pada tahun 1998 diperkirakan membengkak hingga mencapai 13,8 juta orang.

Krisis ekonomi yang berkepanjangan, telah mengakibatkan terjadinya kontraksi perekonomian dan mendorong meningkatnya jumlah penduduk miskin. Jika pada tahun 1996, jumlah penduduk miskin di Indonesia berdasarkan data SUSENAS berjumlah 22,5 juta orang, maka berdasarkan perkiraan BPS jumlah tersebut pada pertengahan 1998 meningkat empat kali mencapai 79,35 juta orang. Jumlah perkiraan tersebut terdiri dari 22,68 juta orang warga perkotaan dan 56,67 juta orang warga pedesaan<sup>1</sup>. Melonjaknya jumlah pengangguran dan penduduk miskin tersebut, jika tidak dapat diatasi akan berpotensi mendorong terjadinya gejolak sosial ekonomi yang lebih luas. Sehingga dikhawatirkan akan semakin memperparah kondisi perekonomian nasional

Dalam upaya penyehatan perekonomian nasional, Pemerintah telah menempuh serangkaian langkah dan tindakan yang juga memperoleh bantuan dari beberapa lembaga internasional. Salah satu langkah yang ditempuh adalah pemberdayaan ekonomi rakyat yang bertujuan meningkatkan akses rakyat kecil terhadap perekonomian dan mengutamakan kepentingan rakyat. Selain itu, Pemerintah juga mendorong komitmen perbankan dalam

---

<sup>1</sup> Badan Pusat Statistik, "Perhitungan Jumlah Penduduk Miskin 1998".

pengembangan usaha kecil, menengah dan koperasi. Upaya-upaya tersebut juga diimbangi dengan upaya lain di sektor riil, antara lain dengan melaksanakan program Jaring Pengaman Sosial (JPS) untuk memberdayakan masyarakat (khususnya yang terkena dampak langsung dari krisis ekonomi), serta dengan melakukan reformasi struktural untuk meningkatkan efisiensi perekonomian.

Sektor keuangan khususnya perbankan yang selama ini sangat berperan dalam menggerakkan roda perekonomian, tentunya sangat diperlukan untuk membantu pemulihan perekonomian nasional. Namun, sejak terjadinya krisis ekonomi perbankan nasional juga menghadapi permasalahan yang cukup berat. Hal tersebut ditandai dengan meningkatnya jumlah *non performing loan*, memburuknya *net interest margin* dan kondisi permodalan, serta ancaman kesulitan likuiditas yang masih berlangsung hingga awal tahun 1999 ini. Kinerja perbankan yang memburuk tersebut mengakibatkan terhambatnya penyaluran kredit. Sehubungan dengan kondisi tersebut, untuk mendorong pertumbuhan ekonomi diperlukan peran lembaga keuangan lain yang dapat berperan sebagai *complementary institutions* dari perbankan.

Salah satu lembaga keuangan selain bank yang telah lama dikenal masyarakat adalah Perum Pegadaian. Pada masa krisis, terganggunya fungsi intermediasi perbankan tersebut memberi peluang bagi Perum Pegadaian untuk semakin berperan dalam pembiayaan, khususnya usaha kecil dan dalam masa krisis ini juga telah menjadi salah satu alternatif pemenuhan kebutuhan pembiayaan bagi sebagian masyarakat yang terkena dampaknya. Peran dalam pembiayaan nasabah kecil tersebut, sesuai dengan tujuan Perum Pegadaian yang tidak hanya semata-mata mencari untung tetapi juga sebagai penunjang kebijakan dan program Pemerintah di bidang ekonomi dan pembangunan nasional melalui penyaluran pinjaman atas dasar hukum gadai. Disamping itu, jaringan kantor dan wilayah kerja yang menjangkau hampir seluruh wilayah Indonesia serta prosedur yang sederhana, mudah, cepat, dan aman merupakan suatu potensi keunggulan Perum Pegadaian dibandingkan dengan lembaga keuangan lainnya.

### **1.2. Hipotesa**

Kegiatan usaha Perum Pegadaian dapat dikembangkan untuk mendukung perkembangan usaha kecil khususnya sektor informal. Hal tersebut didukung oleh karakteristik Perum Pegadaian, terutama prosedurnya yang sederhana, mudah dan cepat, sumber daya manusia yang memadai serta jaringan usaha yang luas.

### **1.3. Tujuan Penelitian**

Penelitian ini bertujuan untuk mempelajari peran usaha Perum Pegadaian serta potensinya untuk ikut berperan dalam pelaksanaan program Jaring Pengaman Sosial (JPS).

Sesuai dengan karakteristik usaha dan mayoritas nasabah Perum Pegadaian yang merupakan masyarakat berpendapatan rendah, maka Perum Pegadaian berpotensi untuk berperan serta dalam program JPS. Disamping itu, penelitian juga dimaksudkan untuk mempelajari peran dan potensi Perum Pegadaian dalam mendukung pemberdayaan usaha kecil, khususnya sektor informal.

#### **1.4 Metode Penelitian**

Penelitian dilakukan dengan melakukan analisis data sekunder dan primer. Data sekunder yang dipergunakan berupa laporan-laporan yang telah tersedia dari Perum Pegadaian, berupa data keuangan, data operasional, ketentuan-ketentuan operasional, kepegawaian, manajemen maupun dari sumber lainnya, dengan periode pengamatan sejak tahun 1996 s.d September 1998. Disamping itu, untuk memperoleh data mengenai keadaan dan operasionalisasi Perum Pegadaian dilakukan metode survey terhadap kantor pusat, 8 kantor daerah, 36 kantor cabang, serta dengan mewawancarai beberapa nasabah yang dipilih sebagai responden di kantor-kantor cabang tersebut. Nasabah yang dipilih sebagai responden dikelompokkan sebagai nasabah biasa dan nasabah yang dianggap potensial (prima) berdasarkan frekwensi dan lamanya berhubungan dengan Perum Pegadaian.

Sampel kantor daerah dipilih dengan sistem *purposive sampling* yang mewakili wilayah Indonesia Bagian Barat, Tengah dan Timur. Wilayah barat diwakili oleh 3 kantor daerah di Pulau Jawa dan 2 kantor daerah di Pulau Sumatera. Wilayah tengah diwakili oleh 1 kantor daerah di Pulau Bali dan 1 kantor daerah di Pulau Kalimantan. Sedangkan wilayah timur diwakili oleh 1 kantor daerah di Pulau Sulawesi. Survey tersebut dilaksanakan pada tanggal 23 November - 10 Desember 1998.

## **II. Profil Perum Pegadaian**

Pegadaian Negeri didirikan pertama kali oleh pemerintah Hindia Belanda pada tanggal 1 April 1901 di kota Sukabumi dengan status Jawatan. Pada tahun 1961, statusnya diubah menjadi Perusahaan Negara (PN), namun diubah kembali menjadi Perusahaan Jawatan (Perjan) tahun 1969. Dengan PP No. 10/1990 tanggal 10 April 1990 status Perjan Pegadaian diubah menjadi Perusahaan Umum (Perum) Pegadaian guna meningkatkan efisiensi dan produktivitas usaha. Salah satu produk Perum Pegadaian adalah memberikan kredit berdasarkan hukum gadai. Dengan status sebagai Perum, sifat Pegadaian adalah menyediakan pelayanan bagi masyarakat umum dan sekaligus memupuk keuntungan berdasarkan prinsip pengelolaan perusahaan yang sehat.

Dalam upaya meningkatkan kinerja perusahaan, Perum Pegadaian telah merancang Rencana Jangka Panjang II (RJP II) yaitu periode tahun 1997-2001. RJP II ini merupakan

bagian dari visi Perum Pegadaian yang dirumuskan dengan mengidentifikasi kekuatan, kelemahan, peluang dan ancaman (analisis SWOT) yang dihadapi dalam Pembangunan Jangka Panjang Tahap II (PJPT II). Visi Perum Pegadaian dalam PJPT II ini adalah :

- a. Menjadi lembaga keuangan yang modern dan dinamis.
- b. Memiliki SDM yang handal dan profesional.
- c. Memiliki kinerja sehat sekali (SS) dengan rating minimal "A" <sup>1</sup>.

Berdasarkan visi tersebut, Perum Pegadaian merumuskan misinya yang dijadikan acuan untuk menentukan arah perusahaan, sasaran perusahaan dan strategi pokok perusahaan dalam periode RJP II. Misi perusahaan tersebut yaitu :

*Ikut meningkatkan kemakmuran dan kesejahteraan masyarakat golongan menengah ke bawah melalui penyediaan dana berdasarkan hukum gadaai secara inovatif dan melakukan usaha lain yang menunjang.*

Arah perusahaan dalam periode ini adalah : 1) menjadi persero pada tahun 1998<sup>2</sup>; 2) melaksanakan *go public*; dan 3) memiliki kinerja dan citra yang meningkat.

Sementara, sasaran pengusahaannya adalah :

- a. Omzet perkreditan meningkat dengan 20% per tahun.
- b. Laba bersih (*earnings after taxes*) meningkat dengan 30,2% per tahun.
- c. Hasil usaha lain-lain menyumbang sekitar 5,1% dari laba usaha.
- d. Posisi keuangan yang likuid dan solvabel dengan *current ratio* di atas 1 dan *debt to equity ratio* di bawah 3.

Untuk mendukung pencapaian sasaran tersebut, Perum Pegadaian menyusun suatu strategi pokok perusahaan yang meliputi :

- a. Melaksanakan optimalisasi kantor-kantor cabang sebagai ujung tombak operasi perusahaan.
- b. Meningkatkan pelayanan kepada seluruh nasabah dengan baik, cepat dan manusiawi.
- c. Meningkatkan produktivitas di seluruh bidang kegiatan.
- d. Meningkatkan efisiensi perusahaan

---

1 Yang dimaksud dengan rating "A" sesuai dengan definisi PT. Pefindo merupakan perusahaan atau efek hutang yang berisiko investasi rendah dan berkemampuan baik untuk membayar bunga dan pokok hutang sesuai dengan yang diperjanjikan dan hanya sedikit dipengaruhi oleh perubahan keadaan yang merugikan.

2 Menurut Perum Pegadaian, target menjadi Persero terutama bertujuan untuk mengatasi kelemahan pendanaan dengan menjual saham di bursa, serta membuka anak perusahaan. Namun target tersebut tidak tercapai pada tahun 1998 karena tidak memperoleh ijin dari Menkeu dengan pertimbangan (i) masih besarnya misi sosial yang harus dilaksanakan oleh Perum Pegadaian, (ii) kekhawatiran bahwa dengan status persero Perum Pegadaian akan meninggalkan segmen nasabah kecil dengan tujuan untuk memperoleh laba maksimal.

- e. Melaksanakan pengembangan produk baru hingga mampu menyumbangkan 20% dari total pendapatan usaha.
- f. Memperluas jaringan pelayanan dengan membuka cabang-cabang baru di daerah yang potensial, khususnya di kawasan timur Indonesia.

Sebagai implementasi dari salah satu strategi pokok perusahaan, Perum Pegadaian telah merencanakan untuk melakukan ekspansi jenis produk perusahaan dengan mengembangkan usaha baru. Produk-produk baru tersebut meliputi :

- a. Produk baru yang masih dalam lingkup usaha gadai seperti jasa titipan, jasa taksiran, *franchisor* usaha gadai, jasa sertifikasi kadar emas, kredit dengan jaminan surat berharga dan sertifikat tanah dan kredit dengan sistem pinjam pakai. Dua diantaranya yaitu jasa titipan dan taksiran sudah dilaksanakan.
- b. Produk baru di luar lingkup usaha gadai tetapi masih dalam lingkup lembaga pembiayaan seperti BPR, modal ventura, *factoring*, *guarantee fund*, pedagang valuta asing dan *leasing*.<sup>3</sup>
- c. Produk usaha baru yang sama sekali di luar usaha gadai dan lembaga keuangan seperti toko emas, properti (gedung perkantoran, hotel/penginapan dan ruko) dan toko barang-barang perhiasan/asesoris dan arloji. Sampai dengan 30 September 1998, usaha toko emas sudah dilaksanakan di 28 kantor cabang Perum Pegadaian. Usaha ini juga mempunyai misi sosial untuk mendidik masyarakat untuk berinvestasi dalam bentuk emas serta meningkatkan *image* masyarakat terhadap Perum Pegadaian

Produk-produk usaha baru tersebut merupakan upaya untuk mengoptimalkan aset, yaitu pemanfaatan 20 lokasi strategis yang nantinya dapat merupakan kompleks lokasi usaha, sehingga bisa meningkatkan citra perusahaan dan nasabah tidak malu lagi untuk datang ke Pegadaian. Khusus untuk bisnis properti dapat dilakukan melalui kerja sama dengan pihak ketiga (investor) dengan sistem Built Operate and Transfer (BOT), seperti yang telah dilaksanakan di lokasi Salemba dan Pasar Baru.

### **2.1. *Kepengurusan dan Kelembagaan***

Perum Pegadaian memiliki 4 orang anggota direksi yang terdiri dari satu orang direktur utama dan 3 orang direktur yang masing-masing membawahi bidang operasi dan pengembangan, bidang keuangan, dan bidang umum. Dalam menjalankan tugas rutin di

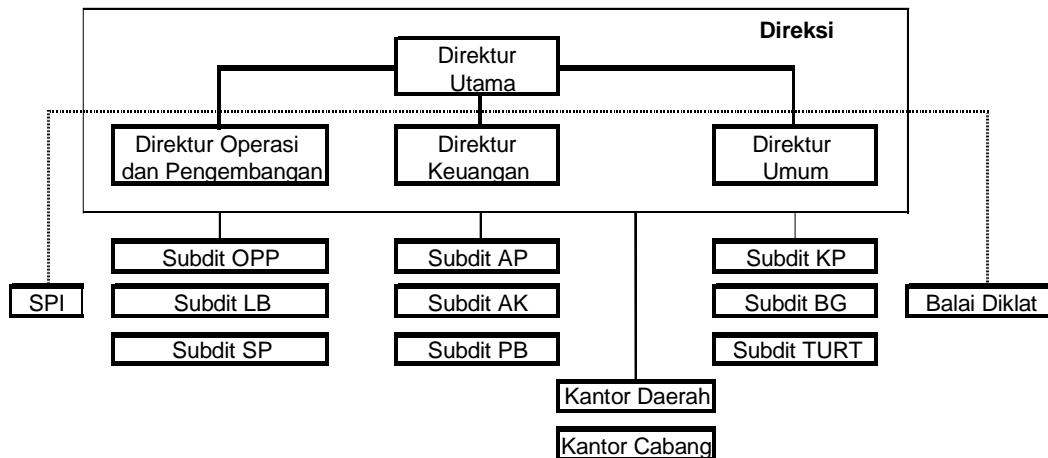
---

3 Menurut Perum Pegadaian, leasing yang akan dilaksanakan merupakan leasing menurut format Perum Pegadaian dimana barang jaminan yang digadaikan tidak disimpan oleh Perum Pegadaian namun tetap dapat digunakan oleh nasabah untuk menjalankan usahanya (diestimasikan akan dilaksanakan pada tahun 2000).

kantor pusat, direksi dibantu oleh 9 subdirektorat (subdit) yang masing-masing memiliki rincian tugas sesuai bidangnya (Lampiran 1). Untuk meningkatkan profesionalitas pegawai Perum Pegadaian memiliki Balai Diklat yang langsung berada di bawah direksi. Selain itu, Perum Pegadaian juga memiliki Satuan Pengawasan Intern (SPI) yang bertanggung jawab langsung kepada direksi.<sup>4</sup> Struktur organisasi Perum Pegadaian ditunjukkan bagan 1.

Kegiatan operasional Perum Pegadaian dilaksanakan melalui kantor-kantor cabang (Kanca) yang dikoordinasikan oleh kantor daerah (Kanda). Sampai dengan September 1998, Perum Pegadaian telah memiliki cabang di 27 propinsi dengan jumlah Kanca mencapai 633 buah dengan dikoordinasikan oleh 14 kantor daerah (Lampiran 2). Dari 633 Kanca tersebut, 58 diantaranya merupakan anak cabang (Ancab) yaitu cabang yang baru berdiri (biasanya kurang dari 2 tahun).

**Bagan 1. Struktur Organisasi Perum Pegadaian**



Keterangan :

OPP = Operasi dan Pengembangan

KP = Kepegawaian

LB = Penelitian dan Pengembangan Operasi

BG = Bangunan

SP = Kesekretariatan Perusahaan

TURT = Tata Usaha dan Rumah Tangga

AP = Anggaran dan Permodalan

AK = Akuntansi

P = Perbendaharaan

<sup>4</sup> Tanggal 25 November 1998, Perum Pegadaian membentuk Subdit Teknologi Informasi berdasarkan Keputusan Direksi No. Kp.2/41/10 sebagai upaya untuk meningkatkan sistem dan sarana pengawasan yang memadai.

Kanda Perum Pegadaian terdiri dari dua tipe yaitu tipe A dan B. Kanda tipe A memiliki struktur organisasi yang lebih lengkap dibandingkan Kanda tipe B karena besarnya jumlah Kanca yang dibawahinya. Perbandingan Kanda tipe A dan B dapat dilihat dalam tabel 2.1<sup>5</sup>.

**Tabel 2.1 Perbandingan Tipe Kantor Daerah**

<b>Jabatan</b>	<b>Kanda Tipe A</b>	<b>Kanda Tipe B</b>
Ka Kanda	1	1
Inspektur Daerah	1	0
Kepala Seksi	4	2
Pemeriksa	2	1
Ka Sub Seksi	12	8
Pemeriksa Pembantu	3	3
Staf Pemeriksa	2	0

Sumber : Perum Pegadaian

Kanca Perum Pegadaian digolongkan menjadi 3 kelas, yaitu kelas I, II, dan III. Pembagian kelas masing-masing Kanca dilakukan berdasarkan tingkat efisiensi dan produktivitas yang diukur dari 4 faktor yaitu :

- a. Omzet usaha (bobot nilai 40), yang mencerminkan tingkat kemampuan penjualan produk (produktivitas).
- b. Barang jaminan (bobot nilai 10), yang mencerminkan tingkat tanggung jawab penanganan/pengelolaan, perawatan dan faktor risiko.
- c. Formasi dan adanya pegawai Kanca (bobot nilai 20), yang mencerminkan tingkat efektivitas dan kemampuan pegawai sebagai sumber daya dalam menjalankan perusahaan.
- d. Efisiensi (bobot nilai 40), yang diukur dari besarnya surplus (laba-rugi) cabang dalam satu periode akuntansi.

Berdasarkan keempat kriteria di atas, jumlah Kanca untuk masing-masing kelas per Juni 1998 adalah : kelas I sebanyak 54; kelas II sebanyak 78 dan kelas III sebanyak 491. Seluruh kantor yang berstatus Ancab diklasifikasikan sebagai cabang kelas III. Ditinjau dari kuantitasnya, per Juni 1998 jumlah Kanca Pegadaian di Pulau Jawa merupakan yang terbanyak yaitu 401 buah atau 64,4%.

<sup>5</sup> Jumlah total pemeriksa per Kanda sejak 1 Februari 1999 telah diperbanyak menjadi 6-7 orang.



Jumlah karyawan Perum Pegadaian hingga Oktober 1998 mencapai 6.233 orang, yang terdiri dari 4.817 pegawai tetap dan 1.426 pegawai tidak tetap. Jumlah karyawan tetap ini lebih rendah dari jumlah pada akhir 1996 (5.541 orang). Hal ini berkaitan dengan salah satu upaya Perum Pegadaian untuk meningkatkan efisiensi. Selain terjadi pengurangan jumlah, Perum Pegadaian juga melakukan peningkatan kualitas karyawan yang terlihat dari meningkatnya jumlah karyawan yang berpendidikan S1 dan S2 dan berkurangnya karyawan yang berpendidikan SD sampai dengan D3. Komposisi karyawan tetap menurut jenjang karir dan pendidikan dapat dilihat dalam lampiran 3.

## **2.2. Produk dan Pasar**

Produk-produk Perum Pegadaian yang sudah tersedia hingga saat ini meliputi empat jenis produk, yaitu :

- a. Jasa gadai, merupakan jasa utama Pegadaian yaitu memberikan pinjaman kepada masyarakat berdasarkan hukum gadai.
- b. Jasa taksiran, yang ditujukan untuk memberikan keyakinan kepada masyarakat atas kualitas barang-barang perhiasan miliknya.
- c. Jasa titipan, yang ditujukan untuk memberikan rasa aman kepada masyarakat atas barang-barang yang dimilikinya apabila akan bepergian dalam jangka waktu yang cukup lama.
- d. Galeri 24, yaitu toko emas Pegadaian yang menjamin kualitas emas/perhiasan yang dijualnya.

Tidak semua Kanca menyediakan keempat jenis produk tersebut. Hal ini terkait dengan fasilitas, ketersediaan sumber daya manusia dan dana. Misalnya, pembukaan toko emas yang hingga September 1998 baru berjumlah 28 buah.

Dalam memperkenalkan produk-produknya, Perum Pegadaian diantaranya menggunakan papan-papan reklame, leaflet, media elektronik, menjadi sponsor kegiatan olahraga serta dengan layanan yang relatif mudah dan cepat. Konsumen sasaran Perum Pegadaian ini adalah seluruh lapisan masyarakat yang membutuhkan dana-dana jangka pendek. Selama tahun 1997, Perum Pegadaian telah berhasil melayani kebutuhan 5,3 juta orang yang terdiri dari petani, nelayan, pelaku industri, pedagang dan lain-lain.

## **2.3. Manajemen dan Instrumen Kebijakan**

Dalam menjalankan usahanya Perum Pegadaian melaksanakan fungsi-fungsi manajemen dan menetapkan kebijakan-kebijakan yang menjadi patokan bagi Kanda maupun Kanca. Berikut merupakan uraian tentang kebijakan-kebijakan dan fungsi pengawasan yang dilaksanakan oleh Perum Pegadaian.

### **2.3.1. Kebijakan Pendanaan**

Dalam penyediaan dana bagi keperluan usahanya, Perum Pegadaian memiliki beberapa sumber. Sebagai sumber utama adalah modal awal Perum Pegadaian yang berjumlah Rp 205 miliar, penyertaan modal pemerintah Rp 46,25 miliar dan dari saldo laba sebesar Rp 111,85 miliar (per 30 September 1998). Mengingat besarnya permintaan terhadap jasa gadai dari masyarakat, maka modal tersebut tidak lagi mencukupi. Untuk itu Perum Pegadaian mencari sumber-sumber pendanaan baru untuk menambah modal kerja melalui pinjaman bank, penerbitan obligasi dan MTN. Hingga saat ini Perum Pegadaian telah menerbitkan 5 seri obligasi dengan nilai nominal keseluruhan Rp 425 miliar. Sejak Desember 1997, Perum Pegadaian telah menerbitkan MTN sebanyak 4 kali dengan nilai nominal keseluruhan Rp 16,5 miliar. Sementara pinjaman dari bank pada posisi September 1998 mencapai Rp 321 miliar. Selain itu, pada bulan September 1998 Perum Pegadaian memperoleh pinjaman dari pemerintah berupa Rekening Dana Investasi (RDI) sebesar Rp 100 miliar dengan jangka waktu 3 tahun.

Dana yang telah dihimpun ini kemudian didistribusikan dari kantor pusat ke Kanca melalui masing-masing Kandanya. Besarnya jumlah dana yang diterima oleh masing-masing Kanda tersebut ditentukan berdasarkan hasil evaluasi perkembangan omzet selama 6 bulan terakhir dan dievaluasi setiap 3 bulan.

Penghimpunan dana hanya dapat dilakukan oleh kantor pusat, sehingga Kanda dan Kanca hanya melaksanakan penanaman dana berdasarkan alokasi dana yang diberikan. Bila terjadi kekurangan dana, maka Kanca harus meminta tambahan dana kepada Kandanya masing-masing dan tidak diperkenankan untuk melakukan transfer langsung antar cabang. Dengan demikian Kanda dapat mengontrol secara langsung kebutuhan dana masing-masing Kancanya.

### **2.3.2. Kebijakan Penanaman Dana**

Penanaman dana Perum Pegadaian dilakukan dalam bentuk kredit, deposito, surat-surat berharga dan penyertaan di perusahaan lain. Kredit kepada masyarakat merupakan porsi terbesar penanaman dana yang mencapai Rp 756,75 miliar (91,0 %) pada September 1998 (Lampiran 4). Sesuai dengan hukum gadai, kredit yang diberikan dijamin dengan barang jaminan nasabah. Biasanya batas maksimum kredit yang dapat diberikan oleh masing-masing cabang mencapai Rp 20 juta per SBK (Surat Bukti Kredit), tetapi sejak 30 Juli 1998 batas maksimum kredit diturunkan menjadi Rp 5 juta per SBK. Bila terdapat nasabah yang ingin memperoleh kredit melebihi batas maksimum maka cabang tersebut harus meminta persetujuan dari Kanda. Perum Pegadaian membagi pemberian kredit kepada nasabah menjadi empat golongan yaitu Golongan A (kredit Rp 5.000-Rp 40.000), Golongan B (kredit

Rp 40.500-Rp150.000), Golongan C (kredit Rp 151.000-Rp 500.000) dan Golongan D (kredit Rp 510.000-Rp 5.000.000). Jangka waktu kredit maksimum adalah 120 hari dengan bunga dihitung setiap 15 hari. Selain itu, nasabah juga dikenakan biaya penitipan dan asuransi (PA) yang besarnya disesuaikan dengan jenis barang dan golongannya. Tabel selengkapnya dapat dilihat dalam lampiran 5.

### 2.3.3. Alokasi Laba

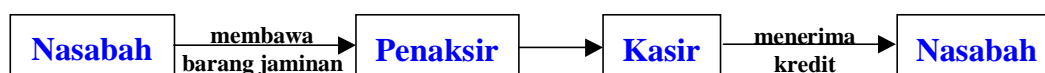
Setelah diaudit, sesuai dengan PP No. 13/1998, dari laba bersih yang diperoleh Perum Pegadaian, sebesar jumlah tertentu disisihkan untuk cadangan tujuan, penyusutan dan pengurangan yang wajar lainnya. Kemudian 45% dari sisa penyisihan tersebut dialokasikan untuk lima hal berikut yang masing-masing persentasenya ditetapkan oleh Menteri Keuangan.

- Cadangan umum yang dilakukan sampai cadangan mencapai sekurang-kurangnya dua kali lipat dari modal yang ditempatkan;
- Sosial dan pendidikan;
- Jasa produksi;
- Sumbangan dana pensiun; dan
- Sokongan dan sumbangan ganti rugi.

Sementara, sisa dari keseluruhan penggunaan laba bersih di atas disetorkan sebagai Dana Pembangunan Semesta (DPS). DPS yang menjadi hak negara wajib segera disetorkan ke Bendahara Umum Negara setelah Laporan Tahunan disahkan.

### 2.3.4. Prosedur Kredit

Dalam memberikan kredit, Perum Pegadaian memiliki mekanisme dan prosedur yang harus dilalui oleh nasabah. Berikut ini merupakan ilustrasi proses memperoleh kredit di Perum Pegadaian.



Nasabah yang datang ke Pegadaian terlebih dulu menyerahkan barang-barang bergerak sebagai agunan kepada petugas penaksir yang disertai dengan identitas diri. Petugas penaksir memeriksa keadaan barang termasuk kelengkapan yang disyaratkan. Penaksir menetapkan harga pedoman standar, taksiran, dan uang pinjaman (UP) yang dapat diberikan berdasarkan plafon UP yang menjadi wewenangnya (Lampiran 6). Jika UP yang dapat diberikan melebihi kewenangannya, maka harus diajukan dan disetujui oleh kepala Kanca selaku kuasa pemutus kredit (KPK). Jika besarnya UP yang telah diputuskan

oleh penaksir maupun KPK telah disepakati oleh nasabah, maka diterbitkan Surat Bukti Kredit (SBK) sesuai dengan golongannya. Pada SBK tersebut dimuat nama dan alamat nasabah, keterangan barang jaminan, besarnya taksiran dan UP. Setelah ditandatangani nasabah dan penaksir/KPK, SBK diserahkan kepada nasabah. Nasabah mengambil UP pada kasir seperti yang tertera pada SBK, dengan terlebih dahulu membayar biaya penyimpanan dan asuransi (PA) yang telah ditetapkan sesuai dengan besarnya UP dan jenis barang yang diagunkan.

### **2.3.5. Sistem Pengelolaan Barang Jaminan**

Barang-barang jaminan yang diterima oleh Pegadaian ditatausahakan dalam suatu *Buku Gudang* yang diisi menurut golongan, rubrik dan ribuan. Barang masuk dan keluar selalu dicatat sehingga pada akhir hari dapat ditentukan saldo barang jaminan. Untuk mengontrol kebenarannya, saldo Buku Gudang ini dicocokkan dengan saldo *Ikhtisar Kredit dan Pelunasan*.

Barang emas, perhiasan atau barang-barang kecil lainnya yang masuk di dalam kantong disebut barang kantong dengan rubrik K. Barang kantong ini disimpan dalam kamar emas (kluis/khasanah). Sedangkan barang jaminan yang tidak masuk di dalam kantong disebut dengan barang gudang dengan rubrik G. Barang jenis ini disimpan di dalam gudang. Tempat penyimpanan barang tersebut harus selalu dalam keadaan tertutup dan terkunci apabila tidak ada keperluan. Untuk barang-barang tertentu seperti kamera dan mobil mendapat perlakuan khusus. Kamera harus disimpan dalam tempat tertutup (lemari kaca atau peti kayu yang tidak lembab) yang diberi penerangan cukup. Mobil disimpan dalam tempat tertutup, tidak kena hujan dan panas. Di samping itu, mobil juga harus dalam keadaan terkunci dan bila ada tutupnya (*cover*) digunakan dengan baik agar tidak kotor.

Pegawai yang bertanggung jawab (sesuai dengan SK penunjukan) atas pengelolaan gudang dan semua barang yang ada di dalamnya disebut petugas gudang. Petugas gudang yang mengelola barang kantong disebut penyimpan, sedangkan yang mengelola barang gudang dan barang kain disebut pemegang gudang. Selain petugas gudang dilarang untuk memasuki gudang tanpa mendapat izin dari petugas tersebut. Dalam hal petugas gudang berhalangan sampai dengan 7 hari, maka petugas gudang tersebut dapat menunjuk dua orang pegawai lainnya sebagai pengganti sementara dan harus diberitahukan kepada kepala cabang. Walaupun telah digantikan petugas sementara, petugas gudang lama tetap bertanggung jawab atas barang jaminan di dalam gudang. Pegawai yang menjadi petugas gudang mempunyai masa tugas maksimum selama 6 bulan.

Untuk mencegah terjadinya kesalahan atau penyimpangan dalam pengelolaan gudang maka Perum Pegadaian membuat prosedur pemeriksaan barang jaminan. Posedur tersebut dapat dilihat dalam lampiran 7.

### *2.3.6. Sistem Lelang*

Lelang merupakan upaya pengembalian uang pinjaman beserta sewa modalnya yang tidak dilunasi sampai batas waktu yang ditentukan. Hal ini dilakukan dengan penjualan barang jaminan tersebut pada waktu yang telah ditentukan. Untuk menentukan tanggal lelang, setiap Kanda membuat suatu daftar ikhtisar lelang berdasarkan usulan dari masing-masing kanca-nya dengan memperhatikan :

- a. Lokasi kanca, untuk kanca-kanca yang lokasinya berdekatan tidak diizinkan untuk melaksanakan lelang pada hari dan tanggal yang bersamaan.
- b. Masing-masing kanca sedapat mungkin melaksanakan lelang pada hari dan tanggal yang sama setiap bulannya, agar bisa dijadikan acuan oleh masyarakat.
- c. Lelang dilaksanakan tidak pada hari libur.
- d. Dalam bulan puasa lelang sedapat mungkin dilakukan sebelum lebaran.

Apabila di kemudian hari ternyata lelang tidak dapat dijalankan pada tanggal yang telah ditetapkan maka pelaksanaan lelang itu harus diundur pada hari berikutnya. Penundaan hari lelang ini harus diumumkan kepada masyarakat dan diberitahukan kepada Ka Kanda dan Inspektur Daerah. Media yang digunakan untuk mengumumkan tanggal lelang adalah melalui papan pengumuman di Kanca setempat, media cetak dan elektronik, pemberitahuan langsung oleh pegawai di loket dan pemberitahuan tertulis kepada pemilik barang dan Dinas Penerangan setempat (minimum 15 hari sebelum pelaksanaan).

Sebelum pelaksanaan lelang, Tim Pelaksana Lelang akan mengawasi/memeriksa jumlah setoran uang jaminan dari masing-masing peserta/calon pembeli. Barang-barang yang telah laku pada saat lelang harus dibayar tunai setelah lelang ditutup. Uang yang akan dibayar oleh pembeli harus ditambah 9% untuk ongkos lelang dan 0,7% (tujuh permil) untuk dana sosial yang dihitung dari nilai lakunya lelang. Bila hasil lelang melebihi nilai kewajiban nasabah, maka kelebihanannya akan dikembalikan kepada nasabah tersebut.

Untuk barang-barang jaminan yang telah ditaksir dengan wajar tetapi tidak laku dilelang disebut sebagai Barang Sisa Lelang (BSL). BSL ini ditetapkan menjadi aset perusahaan yang diakui dan dicatat sebagai transaksi mutasi aset dari Pinjaman Yang Diberikan (aktiva lancar) menjadi Aktiva Lainnya (aktiva tidak lancar). BSL dinilai berdasarkan harga pembeliannya yaitu sebesar harga jual minimal lelang tanpa tambahan biaya lelang (9,7%). Perlakuan administrasi dan pembukuan terhadap BSL dapat dilihat dalam lampiran 8. Cara penyelesaian BSL ini dapat dilakukan dengan dua cara yaitu dijual di bawah tangan dan dimutasikan antarcabang. Penjualan di bawah tangan merupakan penjualan yang terbuka bagi siapa saja yang berminat dengan suatu patokan harga minimum tertentu. Sedangkan mutasi antarcabang merupakan upaya penjualan di kantor cabang yang berada di daerah lain yang diyakini dapat terjual lebih cepat (Lampiran 9).

### **2.3.7. Sistem Pelaporan dan Auditing**

Setiap Kanca Pegadaian harus membuat laporan operasional rutin secara berkala. Laporan operasional adalah laporan tentang perkembangan operasional Kanca yang meliputi laporan mingguan, bulanan dan tahunan. Tujuan pembuatan laporan operasional ini adalah untuk menyediakan informasi tentang perkembangan operasional kepada manajemen sebagai dasar untuk pengambilan keputusan lebih lanjut pembinaan Kanca.

Jenis-jenis laporan operasional yang dibuat oleh Kanca yang harus dikirimkan ke Kanda adalah berbentuk :

- a. **Laporan mingguan**, yang berisi perkembangan penyaluran kredit dan barang jaminan yang tercantum dalam laporan mingguan keuangan yang dikirimkan ke Kanda
- b. **Laporan bulanan**, yang berisi laporan tentang : perkembangan usaha, penerimaan sewa modal dan biaya PA, rincian data nasabah dan kredit menurut profesi, rincian sisa uang pinjaman, ikhtisar barang sisa lelang, sisa uang kelebihan, barang jaminan yang tidak ditebus/dilelang/barang polisi, mutasi aktiva yang disisihkan, dan perhitungan surplus operasi.
- c. **Laporan semester**, yang berisi laporan rincian sisa uang pinjaman dan perhitungan sewa modal.
- d. **Laporan tahunan**, yang berisi rekapitulasi dari laporan bulanan ditambah laporan mutasi aktiva serta laporan surplus usaha.

Laporan-laporan yang dibuat oleh masing-masing Kanca tersebut di atas kemudian dikonsolidasikan oleh Kanda sebelum dikirimkan ke kantor pusat. Di kantor pusat laporan-laporan dari seluruh Kanda dikumpulkan sehingga dapat dibuat suatu laporan keuangan konsolidasi secara nasional yang diaudit setiap tahun. Kelayakan laporan keuangan Perum Pegadaian setiap tahun diperiksa oleh pihak eksternal. Sejak tahun 1993 audit terhadap laporan keuangan Perum Pegadaian dilakukan oleh akuntan publik. Hal ini dilakukan karena Perum Pegadaian telah melakukan *go public* dengan menerbitkan obligasi. Sebelumnya, pemeriksaan atas laporan keuangan Perum Pegadaian dilakukan oleh BPKP.

Selain kewajiban mengirimkan laporan ke kantor pusat, masing-masing Kanca dan Kanda Perum Pegadaian secara internal juga diperiksa oleh SPI. Tugas SPI tersebut adalah melakukan pengawasan dan pemeriksaan terhadap jalannya kegiatan perusahaan. Pengawasan ditujukan untuk meyakinkan apakah kegiatan perusahaan telah dilaksanakan sesuai dengan rencana yang ditetapkan. Sementara, pemeriksaan merupakan bagian dari fungsi pengawasan yaitu tindakan secara fisik, teknik serta metode dalam menjalankan fungsi pengawasan.

Aspek-aspek yang dilihat dalam melakukan pemeriksaan oleh SPI mencakup tiga hal yaitu sistem dan prosedur yang menyangkut kendali, kewajiban atasan untuk mengawasi

bawahan (waskat) dan aparat pengawasan fungsional. Tolok ukur yang dipakai dalam melakukan pemeriksaan adalah membandingkan antara kondisi sebenarnya (fakta) dengan yang seharusnya (kriteria). Kondisi yang seharusnya merupakan sesuatu yang ditetapkan oleh peraturan/ketentuan pemerintah, sesuatu yang diatur secara umum yang diakui dan sesuatu yang diatur oleh ketentuan perusahaan. Dalam melakukan pemeriksaan seorang pemeriksa harus bersifat objektif dan independen karena pertanggungjawabannya langsung kepada direksi.

Dalam melaksanakan tugasnya SPI dipimpin oleh seorang kepala yang bertanggung jawab langsung kepada Direktur Utama. SPI tersebut dibagi menjadi 3 Inspektorat Wilayah (Irwil), yaitu : (i) Irwil I mengawasi kanda I – V; (ii) Irwil II mengawasi kanda VI – X; dan (iii) Irwil III mengawasi kanda XI – XIV. Tenaga pemeriksa di masing-masing Irwil rata-rata sejumlah 4 orang yang bertugas melakukan pemeriksaan terhadap setiap kanda dengan frekwensi 1 - 2 kali setahun. Di setiap Kanda terdapat Inspektorat Daerah (Irda) yang dipimpin oleh orang kedua di kanda yang bersangkutan dengan tenaga pemeriksa berjumlah 4-5 orang. Tugas Irda adalah mengawasi kanca-kanca di bawahnya dengan frekwensi 1- 4 kali pemeriksaan dalam satu tahun.

Berdasarkan perbandingan antara jumlah Kanca (633 kantor), Kanda (14 kantor), frekwensi pemeriksaan serta jumlah tenaga pemeriksa di masing-masing Kanda, menunjukkan terlalu luasnya rentang kendali Kanda terhadap kanca-kanca yang ada di bawah koordinasinya. Sebagai gambaran setiap kanda di pulau Jawa rata-rata membawahi lebih dari 50 Kanca. Sementara itu, Kanda-kanda lainnya di luar Jawa harus membawahi kanca-kanca yang secara geografis terlalu jauh. Rentang kendali yang terlalu luas yang belum ditunjang dengan saluran komunikasi yang memadai (canggih) sangat tidak menunjang efektivitas pemantauan kinerja kantor-kantor cabang, serta bisa menyebabkan timbulnya berbagai penyimpangan seperti yang tercantum dalam lampiran 10.

### **III. PENDEKATAN TEORITIS**

#### **3.1 Pembiayaan Kredit Pedesaan**

Untuk memahami pegadaian terutama sebagai salah satu alternatif pembiayaan bagi usaha/nasabah kecil perlu dilakukan pendekatan yang mempunyai relevansi dengan kegiatan operasi lembaga keuangan baik formal maupun informal yang telah ada di masyarakat dalam penyaluran kredit. Mengingat karakteristik Perum Pegadaian sebagai lembaga keuangan formal yang memberikan pinjaman berjangka pendek dalam skala kecil dengan sistem gadai, tidak melakukan penghimpunan dana seperti layaknya bank, mempunyai jaringan kerja yang luas sampai ke daerah-daerah, serta mempunyai nasabah

mayoritas masyarakat berpenghasilan rendah yang sulit untuk akses ke perbankan serta jaringan kerja hingga ke daerah-daerah, maka perlu dilakukan analisis terhadap posisi dan keterkaitan Perum Pegadaian dengan lembaga lainnya. Beberapa pendekatan yang dapat digunakan untuk analisis tersebut antara lain Teori Rural Financial Intermediation (RFI), teori Farm Finance (FF) dan Teori Rural Financial Market (RFM).

Teori RFI menjelaskan keterkaitan antara lembaga keuangan formal dan informal dalam pasar keuangan pedesaan. Dalam teori ini dijelaskan karakteristik lembaga keuangan formal seperti Bank Perkreditan Rakyat, BRI Unit Desa, koperasi dan pegadaian serta pasar kredit informal di pedesaan (rentenir atau pelepas uang komersial). Kredit pedesaan pada dasarnya dapat diperoleh dari sumber informal dan formal. Sementara itu, untuk penghimpunan dana di pedesaan lebih banyak melalui lembaga formal.<sup>6</sup>

Sedangkan untuk melihat sumber dana untuk kredit pedesaan dikenal dua teori, yaitu Farm Finance dan teori Rural Financial Market yang dikembangkan oleh Department of Agricultural Economics and Rural Sociology, Ohio State University, USA. Teori RFM yang bertumpu pada mekanisme pasar berpendapat bahwa pembiayaan/kredit pedesaan merupakan proses intermediasi dimana financial assets dan debts di relokasi diantara pelaku-pelaku ekonomi di pedesaan. Dengan kata lain, teori RFM berpendapat bahwa pedesaan memiliki kemampuan/resources untuk membiayai kegiatan-kegiatan produktif yang berlangsung di pedesaan, sedangkan teori FF berpendapat perlu adanya external funds (dana pihak luar) untuk membiayai kegiatan-kegiatan produktif di pedesaan.

Berdasarkan ketiga pendekatan tersebut, lembaga kredit formal dan informal serta struktur pasar kredit pedesaan untuk masing-masing lembaga keuangan tersebut dapat dijelaskan sebagai berikut :

### ***3.1.1 Lembaga Kredit Informal***

Sebagaimana dikemukakan, kredit di pedesaan dapat disediakan oleh lembaga keuangan formal maupun pasar informal. Pasar informal tersebut ada di dalam masyarakat namun tidak diatur oleh pemerintah. Pasar kredit pedesaan informal biasanya bersifat quasi-monopolistik. Di dalam pasar terdapat beberapa kreditur namun seorang debitur punya akses yang sangat terbatas. Ketergantungan seorang debitur terhadap kreditur sangat tinggi. Seorang kreditur hanya melayani sejumlah kecil peminjam yang sudah dikenal baik dan berisiko rendah. Sebagian besar pinjaman relatif kecil jumlahnya, berjangka waktu pendek, proses penyediaan sederhana, cepat, dan pemberian kredit tersebut lebih didasarkan pada unsur kepercayaan.

---

6 Robinson. S " *Rural Financial Intermediation : Lessons From Indonesia, 1992*



Terjadinya pasar yang bersifat *quasi-monopolistik* dimungkinkan oleh kecenderungan setiap kreditur untuk membatasi jumlah nasabah yang dilayani dan berupaya menjaga portofolio pinjamannya sedemikian rupa, sehingga risiko tidak terbayarnya pinjaman yang diberikan kepada nasabah dapat ditekan serendah mungkin. Caranya antara lain dengan hanya memberikan kredit kepada orang-orang yang berkaitan dengan jaringan bisnisnya seperti sistem ijon dan yang mempunyai aliran politik yang sama. Dengan praktek tersebut, setiap kreditur dapat memelihara 'kesetiaan' debiturnya.

Suku bunga kredit dalam pasar informal sangat bervariasi. Menurut penelitian Robinson, suku bunga berkisar antara 2 sampai 10 kali dari tingkat bunga bank. Tingginya suku bunga tersebut disebabkan adanya *quasi-monopolistic many-lender credit market*.<sup>7</sup> Kreditur cenderung tidak tertarik untuk meningkatkan market share. Alasan utamanya adalah terlalu berisiko untuk melakukan ekspansi ke luar pasar tradisonalnya. Hal ini terjadi karena antara satu kreditur dengan kreditur lainnya dalam satu wilayah umumnya punya ikatan yang erat. Mereka tidak mau bersaing karena justru akan menurunkan keuntungan masing-masing. Selain itu, bagi kreditur yang sudah lebih kaya dan memiliki status sosial yang tinggi melakukan diversifikasi investasi dianggap lebih menguntungkan dibandingkan dengan hasil yang diperoleh dari kredit dalam skala kecil. Terdapat pula kecenderungan para kreditur untuk memberikan kredit yang lebih besar kepada pejabat lokal serta rekan bisnis dengan tujuan menjaga hubungan baik agar diberi kesempatan memperoleh akses yang lebih luas bagi kepentingan politik dan/atau bisnisnya. Sebaliknya, terdapat kecenderungan debitur untuk hanya setia kepada satu debitur karena khawatir akan memperoleh kesulitan di kemudian hari. Kreditur pada umumnya berkeberatan apabila nasabahnya meminjam kepada kreditur informal lainnya karena khawatir ikatan bisnis lainnya juga akan berpindah sehingga dapat melakukan pembalasan di kemudian hari. Fenomena ini terjadi di beberapa negara berkembang, seperti India dan Philipina sebagaimana dikemukakan oleh Germidis, Kessler, and Meghir bahwa<sup>8</sup> :

*"Informal commercial credit forms parts of the local political economy; financial channels and market shares of lenders are inextricably related to local distribution of wealth and power, market interlinkages, political alliances, information flows, etc".*

Dengan kondisi tersebut, suku bunga dapat dipertahankan tinggi lebih-lebih jika di wilayah tersebut tidak terdapat lembaga perkreditan formal.

---

7 Ibid, hal 81.

8 Germidis, Kessler " *Financial Systems and Development : What Role for the Formal and Informal Financial Sectors ?* (1991).

### **3.1.2 Lembaga Kredit Formal**

Lembaga keuangan formal dapat juga memasuki pasar keuangan pedesaan dengan perspektif perhitungan jangka panjang bila didukung beberapa persyaratan. Persyaratan tersebut berkaitan dengan perlunya lembaga keuangan dikelola secara baik, terpercaya, aman, dan berlokasi strategis. Disamping itu, untuk menunjang berlangsungnya kegiatan operasi lembaga keuangan tersebut harus mampu menyalurkan kredit dalam jumlah yang cukup dan bersumber dari penghimpunan dana dengan *spread* yang cukup menguntungkan.

Kemudahan bagi lembaga formal dalam memasuki pasar tersebut selain dilindungi hukum, lembaga formal tidak dianggap sebagai pesaing oleh kreditur informal. Bahkan di beberapa tempat dianggap sebagai rekan kerja. Sebagai contoh, seseorang yang tidak memiliki agunan dapat datang ke kreditur informal untuk meminjam uang. Kreditur informal yang kekurangan dana dapat meminjam dari bank dan lembaga kredit formal lainnya untuk kemudian disalurkan ke nasabahnya. Di samping itu, karena berspesialisasi pada kegiatan perkreditan, lembaga formal tidak dicurigai akan merebut kekuasaan para kreditur informal yang pada umumnya juga memiliki kaitan usaha di sektor riil atas nasabahnya. Tidak tertutup kemungkinan, seorang kreditur informal akan mendorong nasabahnya untuk meminta kredit ke lembaga formal jika memerlukan dana yang relatif besar.

Suku bunga pada lembaga kredit formal pada umumnya lebih rendah dibandingkan dengan suku bunga kreditur informal. Hal ini terjadi karena lembaga kredit formal dapat memanfaatkan '*economies of scale*' sehingga dapat menjalankan kegiatannya dengan biaya yang relatif murah. Disamping itu, lembaga formal pada umumnya dapat mempelajari karakteristik pasar keuangan pedesaan dan memperoleh informasi terpercaya mengenai nasabah potensial melalui stafnya yang profesional. Dengan biaya yang murah tersebut maka lembaga formal dapat menawarkan suku bunga rendah untuk menarik nasabah. Suku bunga yang lebih rendah tersebut akan meningkatkan permintaan kredit yang akan menyebabkan biaya operasi per unit menjadi lebih murah. Perlu dikemukakan bahwa jika lembaga kredit formal dapat memberikan pelayanan yang baik dengan beban bunga yang lebih rendah maka sebagian masyarakat desa yang sebelumnya bergantung kepada kreditur informal akan beralih ke lembaga formal, meskipun ada kemungkinan mereka masih memerlukan dana dari kredit informal sebagai tambahan. Sementara itu, bagi mereka yang tidak memenuhi syarat untuk memperoleh dana dari lembaga formal disebabkan tidak memiliki agunan ataupun sebab lainnya akan tetap bergantung pada kreditur informal. Bagi kreditur informal, hal tersebut tidak terlalu mengganggu karena mereka masih tetap memiliki pangsa pasar yang aman.

#### IV. HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

Pada pasar kredit pedesaan di Indonesia dapat diidentifikasi beberapa lembaga formal yang dapat dimanfaatkan oleh masyarakat khususnya golongan ekonomi lemah adalah Perum Pegadaian, Bank Perkreditan Rakyat (BPR), Koperasi Simpan Pinjam (Kosipa), dan BRI Unit Desa. Disamping itu juga terdapat beberapa lembaga informal yang berperan dalam memberikan pinjaman kepada masyarakat antara lain pelepas uang (rentenir), toko emas yang memberikan pinjaman dengan sistem gadai serta pegadaian gelap.<sup>9</sup> Pada dasarnya antar lembaga-lembaga tersebut tidak saling bersaing karena masing-masing sudah mempunyai pangsa pasar tersendiri, bahkan dapat dikatakan saling melengkapi sesuai dengan kondisi masyarakat.

Hasil penelitian tersebut sejalan dengan hasil penelitian Robinson dengan mempergunakan teori RFI (dijelaskan pada bagian III). Mengacu pada teori tersebut, diperoleh temuan bahwa antara Perum Pegadaian dengan lembaga-lembaga keuangan formal dan informal lainnya yang ada di masyarakat tidak saling bersaing meskipun mempunyai segmen pasar yang hampir sama. Persaingan tidak terjadi karena nasabah masing-masing lembaga keuangan tersebut mempunyai karakteristik khusus yang menentukan preferensi mereka untuk menjadi nasabah lembaga keuangan tertentu (struktur pasar bersifat *quasi-monopolistik*).

Kebijakan penghimpunan dan penyaluran dana serta sistem manajemen pendanaan yang sentralistik seperti diterapkan Perum Pegadaian, nampaknya sesuai dengan teori FF. Namun kebijakan tersebut pada beberapa aspek justru menghambat perkembangan Perum Pegadaian terutama pada saat terjadinya kekurangan likuiditas. Studi lapangan menunjukkan bahwa pada dasarnya masing-masing Kantor Daerah mempunyai potensi untuk menghimpun dana sendiri yang berasal dari potensi daerah setempat. Temuan ini sesuai dengan teori RFM bahwa pada dasarnya masyarakat pedesaan juga mampu menabung dan masuknya dana pihak luar justru akan menghambat perkembangan pasar keuangan pedesaan.

Lembaga lain yang juga mempunyai potensi besar untuk menjadi pesaing Perum Pegadaian adalah Bank Perkreditan Rakyat (BPR) dan BRI Unit Desa (BRI UDes).<sup>10</sup> Dalam

---

9 Data akurat mengenai potensi lembaga informal pemberi pinjaman sulit untuk diperoleh. Informasi yang diperoleh dari hasil studi lapangan hanyalah mengenai besarnya suku bunga yang dikenakan rentenir dan toko emas pada umumnya sangat tinggi berkisar 10% – 20% per bulan. Sementara itu dari temuan penelitian CPIS (pada periode 1982-1990) koperasi simpan pinjam mengenakan suku bunga antara 20% - 40% per bulan. Di daerah-daerah di mana terdapat kantor Perum Pegadaian, pangsa pasar kredit pedesaan yang dapat dikuasai oleh Perum Pegadaian diperkirakan berkisar 40% - 60% dibandingkan dengan rentenir, toko emas dan pegadaian gelap.

10 Sampai dengan September 1998 di seluruh Indonesia terdapat sebanyak 1.558 BPR non BKD dengan total aset sebesar Rp 2,4 triliun dan kredit yang diberikan sebesar Rp 1,7 triliun. Sebagian besar BPR (1.142 buah) berada di pulau Jawa (persebaran jumlah BPR terbanyak berada di wilayah Jawa Timur sebanyak 362 BPR, kemudian Jabotabek sebanyak 345 BPR) dan yang paling sedikit berada di wilayah Kalimantan (22 BPR). Sedangkan jumlah BRI UDes sebanyak 3.706 kantor.

analisis selanjutnya, kinerja Perum Pegadaian akan dibandingkan dengan BPR dan BRI UDes (untuk beberapa rasio keuangan) untuk memperoleh gambaran mengenai peranan Perum Pegadaian dalam pemberdayaan ekonomi rakyat dibandingkan dengan institusi kredit lainnya. Pemilihan ini berdasarkan ketersediaan data BPR dan BRI Unit Desa (BRI UDes), sementara untuk institusi lain dan lembaga kredit informal tidak diperoleh data akurat.

#### **4.1 Hasil Studi Lapangan**

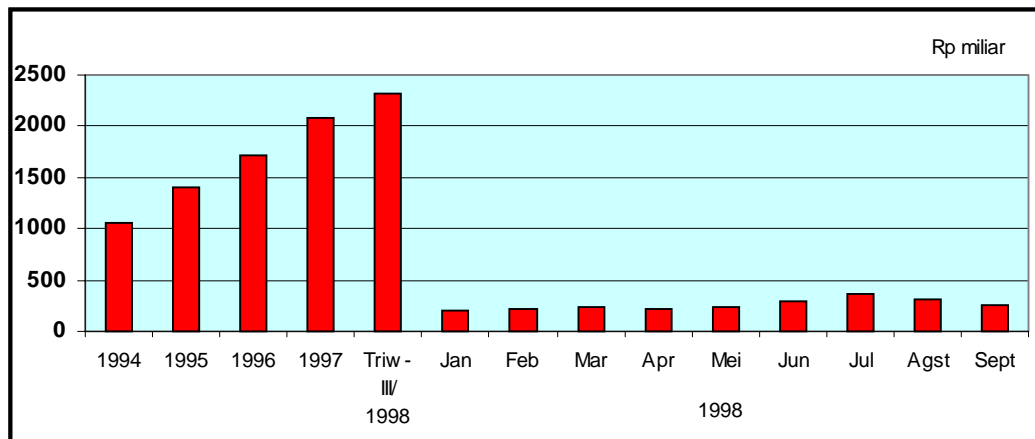
##### **4.1.1 Kinerja Operasional**

###### *Omset*<sup>11</sup>

Peran Perum Pegadaian dalam memberikan pinjaman kepada masyarakat berpendapatan rendah menunjukkan perkembangan yang cukup pesat, terutama sejak terjadinya krisis ekonomi pada pertengahan tahun 1997. Sampai dengan 30 September 1998 omset Perum Pegadaian telah mencapai Rp 2,3 triliun dengan pencapaian target sebesar 87,9%, atau meningkat 11% dibandingkan dengan realisasi omset tahun 1997 (Tabel 4.1).

Untuk masing-masing wilayah, lonjakan omset terutama dialami oleh Kantor Daerah Jakarta, Bandung dan Yogyakarta, sementara beberapa Kantor Daerah (Padang, Medan, Ujung Pandang, dan Balikpapan) mencatat perkembangan yang kurang memuaskan. Namun lonjakan omset yang terjadi pada Juni 1998 selanjutnya untuk bulan Agustus dan September mengalami penurunan terutama sebagai dampak dihentikannya fasilitas *overdraft* di BRI pada pertengahan Agustus.

**Grafik 1. Perkembangan Omset Perum Pegadaian**



<sup>11</sup> Omset : adalah jumlah/nilai pinjaman yang diberikan dalam suatu periode tertentu (konsep flow).

Lonjakan kenaikan omset tersebut ternyata tidak diikuti dengan meningkatnya aspek pemerataan. Alokasi pinjaman untuk golongan D<sup>12</sup> melonjak sehingga porsinya meningkat dari 35,4% (tahun 1997) menjadi 50,3% (tahun 1998 s.d September). Sementara itu, porsi golongan A, B dan C semakin berkurang (Tabel 4.1). Kecenderungan pergeseran orientasi pembiayaan Perum Pegadaian ke arah nasabah besar juga terlihat pada menurunnya porsi nasabah golongan A dan B masing-masing dari 43,9% dan 27,6% (1997) menjadi 41,4% dan 24,3% (1998). Fenomena dominasi pinjaman oleh golongan D juga terlihat di setiap kantor daerah yang diteliti kecuali untuk Kantor Daerah Bandung dimana pinjaman didominasi oleh golongan C. Pergeseran dari nasabah mikro ke nasabah besar tersebut terutama merupakan dampak dari :

- (i) Kebijakan Perum Pegadaian untuk meningkatkan laba, melalui peningkatan kualitas barang jaminan serta meningkatkan porsi nasabah golongan D (proyeksi tahun 1998), dengan alasan bahwa selama ini Perum Pegadaian telah memberikan subsidi kepada golongan nasabah mikro.
- (ii) Kenaikan harga barang jaminan sejalan dengan kenaikan harga barang jaminan khususnya emas, sehingga dengan barang jaminan yang sama nasabah golongan A dan B bisa mendapatkan pinjaman yang lebih besar. Dengan demikian kebijakan pembiayaan Perum Pegadaian telah bergeser ke arah nasabah dengan nilai pinjaman yang lebih besar.

Kebijakan untuk meningkatkan keuntungan dengan mengurangi porsi pemberian pinjaman kepada nasabah mikro tersebut kurang sejalan dengan misi Perum Pegadaian untuk lebih memihak kepada nasabah mikro.

**Tabel 4.1. Perkembangan Omzet Perum Pegadaian** (miliar rupiah)

Gol. Nasabah	1996		1997		1998					
	Des.		Des.		Proyeksi		Realisasi			
	Nominal	%	Nominal	%	Nominal	%	Jan - Jun.		Jan - Sept.	
							Nominal	%	Nominal	%
A	184,3	10,7	183,1	8,8	256,5	8,8	80,0	5,7	115,4	5,0
B	437,4	25,4	475,9	22,8	666,6	22,8	226,4	16,2	317,9	13,7
C	545,9	31,7	679,5	32,5	951,8	32,5	439,4	31,4	709,0	30,6
D	547,0	31,7	739,0	35,4	1.035,2	35,4	645,0	46,2	1.166,9	50,3
E	8,9	0,5	10,7	0,5	14,9	0,5	6,5	0,5	8,7	0,4
	<b>1.723,5</b>	<b>100,0</b>	<b>2.088,2</b>	<b>100,0</b>	<b>2.925,0</b>	<b>100,0</b>	<b>1.397,3</b>	<b>100,0</b>	<b>2.317,9</b>	<b>100,0</b>

Sumber : Perum Pegadaian, diolah.

Keterangan :

A = Rp 5.000 - Rp 40.000  
B = Rp 40.000 - Rp 150.000,

C = Rp 151.000 - 500.000  
D = Rp 510.000 - 20.000.000

E = pinjaman kepada pegawai Perum Pegadaian

<sup>12</sup> Perum Pegadaian menetapkan 5 macam golongan nasabah berdasarkan besarnya plafon pinjaman sebagai berikut: Gol. A = Rp 5.000 – Rp 40.000; Gol. B = Rp 40.000 – Rp 150.000; Gol. C = Rp 151.000 – 500.000; Gol. D = Rp 510.000 – 20.000.000; dan Gol. E = pegawai Perum Pegadaian.

Jangka waktu peminjaman rata-rata dalam tahun 1998 adalah 89 hari yang berarti lebih singkat dibandingkan dengan tahun 1997. Golongan D meminjam dalam jangka waktu paling lama, yaitu 95,7 hari, sementara itu golongan B meminjam dalam jangka waktu paling singkat, yaitu 68 hari.

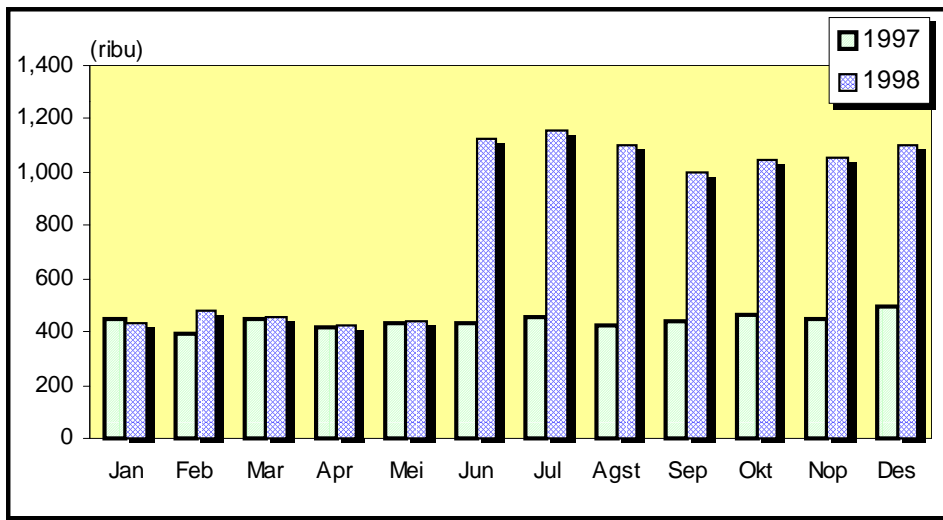
### *Jumlah Nasabah*

Sejalan dengan lonjakan omset, jumlah nasabah Perum Pegadaian juga mengalami lonjakan tajam khususnya pada bulan Juni 1998 sehingga sampai dengan 30 September 1998 jumlah nasabah yang dapat diraih mencapai 6,6 juta orang. Jumlah nasabah yang mampu diraih Perum Pegadaian tersebut jauh lebih tinggi dibandingkan dengan jumlah nasabah yang mampu diraih BPR (4,2 juta nasabah). Dari segi persebaran nasabah, terdapat kesamaan antara Perum Pegadaian dengan BPR dimana baik untuk Perum Pegadaian dan BPR sebagian besar nasabah terkonsentrasi di wilayah Jawa (masing-masing 70% dan 57%), sedangkan jumlah nasabah yang paling sedikit terdapat di wilayah Kalimantan masing-masing 2,8% dan 2,3%.

Lonjakan nasabah Perum Pegadaian yang sangat besar terjadi sejak bulan Juni 1998 dengan rata-rata per bulan di atas 1 juta nasabah dibandingkan bulan-bulan sebelumnya (Januari s.d Mei 1998) sekitar 400 ribu nasabah. Lonjakan nasabah sepanjang tahun 1998 tersebut sangat signifikan jika dibandingkan dengan perkembangan nasabah pada bulan yang sama tahun 1997 (Grafik 2). Lonjakan jumlah nasabah dari posisi Mei ke Juni 1998 tersebut diduga merupakan dampak krisis ekonomi sehingga akses masyarakat untuk dapat memperoleh kredit dari perbankan semakin sulit, mulai banyaknya perusahaan yang melakukan PHK terhadap karyawan dan meningkatnya harga emas. Faktor lain yang menyebabkan lonjakan jumlah nasabah tersebut menurut Perum Pegadaian adalah "*peak season*" tahun ajaran baru serta meningkatnya gangguan keamanan. Berdasarkan Kandunganya, peningkatan jumlah nasabah terbesar terjadi pada Kanda Surabaya (243,7%) dan terendah pada Kanda Malang (2,3%).

Namun seiring dengan berkurangnya kemampuan Perum Pegadaian dalam memberikan pinjaman kepada masyarakat maka jumlah nasabah pada Juli s.d September menunjukkan kecenderungan menurun, meskipun masih lebih banyak jika dibandingkan periode yang sama tahun 1997. Penurunan tersebut juga disebabkan oleh meningkatnya harga barang jaminan khususnya emas, sehingga mendorong penebusan oleh nasabah terutama dengan barang jaminan emas untuk dijual ke pasar.

**Grafik 2. Perkembangan Jumlah Nasabah**



Berdasarkan golongannya, mayoritas nasabah Perum Pegadaian (40,5%) pada tahun 1998 berasal dari golongan A. Sementara dari profesinya mayoritas nasabah (30,7%) berprofesi sebagai petani. Dibandingkan dengan tahun 1997, terlihat adanya pergeseran komposisi jumlah nasabah menurut golongan dan meningkatnya jumlah nasabah dengan profesi sebagai karyawan (Tabel 4.2). Meningkatnya jumlah nasabah yang berprofesi sebagai karyawan (berdasarkan kartu identitas/KTP) merupakan indikasi dari meningkatnya jumlah karyawan yang terkena PHK.

**Tabel 4.2. Komposisi Jumlah Nasabah Menurut Golongan dan Profesi**

Gol. Nasabah	1997		1998 <sup>*)</sup>		Profesi	1997		1998 <sup>*)</sup>	
	Jml. Nsb. (ribu)	%	Jml. Nsb. (ribu)	%		Jml. Nsb. (ribu)	%	Jml. Nsb. (ribu)	%
A	2.331,5	43,9	2.682,7	40,5	Petani	1.638,2	30,9	2.032,9	30,7
B	1.463,2	27,6	1.612,8	24,4	Nelayan	405,7	7,6	430,4	6,5
C	871,1	16,4	1.458,9	22,0	Industri	325,6	6,1	331,1	5,0
D	635,4	12,0	864,1	13,0	Pedagang	1.221,3	23,0	1.410,4	21,3
E	3,9	0,1	3,3	0,05	Karyawan	449,0	8,5	682,0	10,3
					Lain-lain	1.265,3	23,9	1.734,9	26,2
<b>Jumlah</b>	<b>5.305,1</b>		<b>6.621,7</b>	<b>100,0</b>		<b>5.305,1</b>	<b>100,0</b>	<b>6.621,7</b>	<b>100,0</b>

Sumber : Perum Pegadaian, diolah.

Keterangan :

\*) : s.d September

A = Rp 5.000 - Rp 40.000

B = Rp 40.000 - Rp 150.000

C = Rp 151.000 - 500.000

D = Rp 510.000 - 20.000.000

E = pinjaman kepada

pegawai Perum Pegadaian

Penggunaan dana pinjaman oleh nasabah sangat bervariasi baik untuk tujuan konsumtif maupun produktif. Kebutuhan konsumtif yang dapat dipenuhi dari pegadaian antara lain pemenuhan kebutuhan sehari-hari, biaya sekolah, biaya pengobatan, dan keperluan keluarga lainnya. Penggunaan yang bersifat produktif antara lain modal kerja bagi petani dan pedagang, usaha yang bersifat pesanan seperti kontraktor skala kecil, perajin mebel, usaha catering, pembayaran upah karyawan, dan lain-lain. Berdasarkan hasil wawancara dengan beberapa nasabah diperoleh informasi bahwa sebagian besar dana pinjaman pegadaian dipergunakan untuk tujuan produktif (profil nasabah dikemukakan pada "persepsi masyarakat").

### *Lelang*<sup>13</sup>

Barang jaminan yang dilelang sampai dengan 30 September 1998 adalah sebanyak 261.810 potong (1,7% omset) atau senilai Rp 11,3 miliar (0,5% dari omset atau 1,5% dari sisa uang pinjaman), rasio tersebut menurun jika dibandingkan dengan tahun 1997 (1,0% dari omset dan 4,1% dari sisa uang pinjaman). Jika dibandingkan dengan volume dan nilai lelang sampai sebelum krisis (1997), maka telah terjadi penurunan jumlah dan nilai barang yang dilelang masing-masing sebesar 36,7% dan 47,8%. Menurut masing-masing golongan nasabah, rasio nilai lelang terhadap total kredit untuk golongan A meningkat dari 2,2% (1997) menjadi 2,3% (1998) tertinggi dibandingkan dengan golongan lain. Sedangkan rasio terendah adalah golongan D yaitu sebesar 0,1%. Kondisi tersebut menunjukkan bahwa krisis ekonomi sangat dirasakan dampaknya khususnya oleh nasabah mikro dengan semakin meningkatnya nilai pinjaman yang tidak dilunasi oleh golongan tersebut.

Sementara itu, pinjaman yang digolongkan sebagai kredit macet di BPR (per 30 Juni 1998) mencapai Rp 253 miliar (15 % dari total kredit yang diberikan), sedangkan kredit macet di BRI UDes (per 30 September 1998) mencapai Rp 22,1 miliar (0,5% dari total kredit yang diberikan). Perbandingan kualitas pinjaman yang diberikan tersebut menunjukkan persentase kredit macet di Perum Pegadaian lebih besar dibandingkan dengan BRI UDes (0,5%), namun jauh lebih kecil jika dibandingkan dengan kredit macet di BPR.

---

13 Lelang merupakan upaya pengembalian uang pinjaman beserta sewa modal yang tidak dilunasi atau pinjamannya tidak diperpanjang (*roll over*) oleh nasabah sampai batas waktu yang ditentukan, dengan menjual barang jaminan kepada masyarakat umum pada waktu yang telah ditentukan.



Tabel 4.3. Perkembangan Lelang Barang Jaminan

Gol. Nasabah	1997						1998					
	Brg. Jaminan <sup>*)</sup>	Nilai <sup>**)</sup>	Omset <sup>***)</sup>	Sisa UP	Rasio (%) <sup>a)</sup>	Rasio (%) <sup>b)</sup>	Brg. Jaminan <sup>*)</sup>	Nilai <sup>**)</sup>	Omset <sup>***)</sup>	Sisa UP	Rasio (%) <sup>a)</sup>	Rasio (%) <sup>b)</sup>
A	286.914	3,9	183,2	48,5	2,2	8,1	197.010	2,7	115,3	34,9	2,3	7,7
B	98.813	7,7	475,9	118,1	1,6	6,5	50.801	3,9	317,9	78,8	1,2	4,9
C	25.047	6,2	679,5	172,2	0,9	3,6	12.403	3,0	709,0	227,9	0,4	1,3
D	3.504	3,7	739,0	182,9	0,5	2,0	1.536	1,7	1.166,8	408,9	0,1	0,4
<b>TOTAL</b>	<b>413.278</b>	<b>21,6</b>	<b>2.077,6</b>	<b>521,7</b>	<b>1,0</b>	<b>4,1</b>	<b>261.810</b>	<b>11,3</b>	<b>2.309,0</b>	<b>750,5</b>	<b>0,5</b>	<b>1,5</b>

Keterangan: \*) potong

\*\*) : nilai barang yang dilelang (miliar rupiah)

\*\*\*) : omset pinjaman (miliar rupiah)

a) : rasio lelang thd omset

b) : rasio lelang thd sisa uang pinjaman

Sumber: Perum Pegadaian, dideh

Pada periode Januari s.d September 1998, lelang terbanyak dilakukan oleh Kanda Yogyakarta (38,8 ribu potong) sedangkan yang paling sedikit dilakukan oleh Kanda Balikpapan (3 ribu potong). Sementara nilai lelang terbesar terdapat di Kanda Jakarta (Rp 2 miliar) dan yang paling sedikit di Kanda Balikpapan (Rp 289,7 juta).

Sementara itu, kredit macet BPR sebagian besar terdapat di wilayah Jawa yang mencapai 58% total kredit macet, khususnya di Jabotabek sebesar Rp 73,4 miliar (4,3% total kredit atau 29% total kredit macet). Sedangkan volume kredit macet paling kecil terdapat di wilayah Sulawesi (termasuk Maluku, Irian Jaya dan Timor Timur) sebesar 0,1% total kredit atau 0,9% dari total kredit macet.

Sedangkan kredit macet di BRI UDes baik sebelum maupun sesudah krisis, sebagian besar terdapat di wilayah Jawa dan paling sedikit di wilayah Bali (termasuk NTT dan NTB). Untuk tahun 1998, kredit macet di wilayah Jawa sebesar Rp 12,6 miliar (0,27% total kredit atau 56,81% total kredit macet), khususnya DKI & Jawa Barat sebesar Rp 6,5 miliar (0,14% total kredit atau 29,6% total kredit macet). Untuk wilayah Bali (termasuk NTT dan NTB) kredit macet sebesar Rp 794 juta (0,02% total kredit atau 3,6% total kredit macet).

Perbandingan kualitas pinjaman ketiga lembaga tersebut menunjukkan kesamaan wilayah kerja yang mempunyai jumlah kredit macet terbesar yaitu di wilayah Jawa. Perlu dikemukakan bahwa lelang barang jaminan yang dilakukan Perum Pegadaian pada dasarnya bukan merupakan kerugian bagi Perum Pegadaian karena sesuai dengan hukum gadai, barang jaminan yang dilelang merupakan barang bergerak serta hasil lelang selalu dapat menutup nilai pinjaman ditambah bunga dan biaya administrasi, kecuali dalam kasus tertentu dimana terjadi penurunan harga barang jaminan yang sangat besar.<sup>14</sup>

14 Sebagai contoh turunnya harga barang jaminan adalah turunnya harga emas secara drastis di bulan November hingga mencapai 60% dari harga bulan Juni 1998, sehingga banyak nasabah dengan barang jaminan emas yang meminjam pada bulan Juni 1998 dan jatuh tempo pada November 1998 tidak melunasi pinjamannya.

#### 4.1.2 Kinerja Keuangan

##### *Aset*

Aset Perum Pegadaian menunjukkan kecenderungan meningkat. Jumlah aset per 30 September 1998 tercatat sebesar Rp 1,1 triliun, melampaui target yang ditetapkan untuk tahun 1998 sebesar Rp 1 triliun (Tabel 4.4). Realisasi aset pada tahun 1998 tersebut meningkat sebesar 51,6% dibandingkan periode yang sama tahun 1997. Total aset Perum Pegadaian tersebut lebih kecil jika dibandingkan dengan total aset BPR (per Juni 1998) yang telah mencapai Rp 2,4 triliun. Total aset terbesar dimiliki oleh Perum Pegadaian di wilayah Kanda Jakarta (Rp 183 miliar), sedangkan yang terkecil adalah Kanda Kupang (Rp 34 miliar). Ditinjau berdasarkan wilayah, total aset Perum Pegadaian sebagian besar terkonsentrasi di wilayah Jawa (Rp 573 miliar atau 50,3% total aset Perum Pegadaian) dan yang paling kecil adalah wilayah Kalimantan (Rp 44 miliar atau 3,9% total aset Perum Pegadaian). Sementara itu, total aset BPR sebagian besar terkonsentrasi di wilayah Jawa (Rp 1,7 triliun atau 70,8% dari total aset BPR) sedangkan yang paling kecil terdapat di wilayah Kalimantan sebesar Rp 63,9 miliar (2,7% total aset BPR). Perbandingan total aset berdasarkan wilayah tersebut menunjukkan adanya kesamaan antara Perum Pegadaian dengan BPR yaitu konsentrasi aset berada di wilayah Jawa dan aset terkecil di wilayah Kalimantan.

##### *Sumber dan Penggunaan Dana*

Sumber dana Perum Pegadaian selain terdiri dari modal (ekuitas) juga sumber dana lain yang diperoleh dari penerbitan surat berharga maupun pinjaman dari pihak lain. Jumlah modal per 30 September 1998 sebesar Rp 363 miliar, sementara kewajiban jangka pendek (terdiri dari hutang bank dan kewajiban lainnya) sebesar Rp 412 miliar, meningkat 171,7% dari periode yang sama tahun 1997. Komponen terbesar dari kewajiban jangka pendek tersebut adalah hutang bank (Rp 321 miliar). Kewajiban jangka panjang Perum Pegadaian (terdiri dari hutang obligasi dan hutang jangka panjang lainnya) sebesar Rp 364,6 miliar meningkat 32,4% dari tahun sebelumnya, dengan komponen terbesar adalah hutang obligasi (Rp 264,6 miliar) (Tabel 4.4). Sebagaimana telah disebutkan dalam Bab II bahwa untuk memenuhi kebutuhan dana maka selama periode 1993 – 1998, Perum Pegadaian telah menerbitkan obligasi sebanyak lima kali (seri I s.d V) dengan nilai nominal sebesar Rp 289,6 miliar yang akan jatuh tempo pada periode 1998 – 2003. Emisi terakhir adalah obligasi emisi V (Juni 1998), dengan tujuan penggunaan dana untuk pelunasan obligasi I (sebesar Rp 50 miliar) dan pengembangan usaha (modal kerja). Berdasarkan tujuan tersebut dapat dikemukakan bahwa Perum Pegadaian nampaknya tidak mempersiapkan cadangan dana pelunasan obligasi (*sinking fund*) yang memadai untuk memenuhi kebutuhan dana pelunasan obligasi yang akan jatuh tempo (s.d 30 September 1998 dana pelunasan obligasi

yang dicadangkan hanya sebesar Rp 8,5 miliar). Menurut Perum Pegadaian, sinking fund tersebut tidak dihimpun karena tidak diperoleh ijin dari Menkeu untuk membentuk cadangan sebesar obligasi yang akan jatuh tempo, alokasi dana tersebut lebih diutamakan untuk penambahan modal kerja.

Selain dari penerbitan obligasi, Perum Pegadaian juga memperoleh pinjaman berbunga rendah dalam bentuk RDI pemerintah sebesar Rp 100 miliar (sejak tanggal 4 September 1998), khususnya untuk memenuhi kebutuhan dana akibat lonjakan nasabah dan bantuan KLBI sejumlah Rp 50 miliar (per 31 Desember 1998). Dana dengan suku bunga murah yang diperoleh Perum Pegadaian tersebut di satu sisi sangat membantu dalam mengatasi kesulitan likuiditas yang dialami, namun dari sisi makro berdampak pada timbulnya distorsi suku bunga pasar pinjaman berskala kecil. Mengacu pada temuan Robinson yang menggunakan pendekatan RFI, bahwa suku bunga bersubsidi dapat menimbulkan inefisiensi dalam penyaluran dana di pedesaan. Dengan demikian, kebijakan subsidi bunga hanya akan efektif apabila diterapkan dalam jangka pendek.

**Tabel 4.4 Neraca Singkat Perum Pegadaian**

(miliar rupiah)

Pos - Pos Neraca	1996	1997		Proveksi	1998		Pertumb. Jun - Sept. (%)
	Per 31 Des.	Per 30 Sep.	Per 31 Des.		Realisasi		
					Per 30 Juni	Per 30 Sept.	
<b>Aktiva Lancar</b>	<b>480,7</b>	<b>564,8</b>	<b>615</b>	<b>837,2</b>	<b>673,2</b>	<b>947,2</b>	<b>40,7</b>
Kas dan setara kas	30,9	34,9	36,3		35,4	119	236,2
Pinjaman yg diberikan	412,2	476,1	526,2	778,4	582,4	756,8	29,9
Lainnya	35,6	53,75	52,5		55,4	71,4	28,9
<b>Aktiva Lain</b>	<b>166,4</b>	<b>187,2</b>	<b>183,4</b>	<b>191</b>	<b>190,9</b>	<b>192,7</b>	<b>0,9</b>
Dana pelunasan obligasi	5,5	8,7	8,7		8,7	8,7	0,0
Lainnya	160,9	178,5	174,7		182,2	184	1,0
<b>Total Aktiva</b>	<b>647</b>	<b>752</b>	<b>798,2</b>	<b>1.028</b>	<b>864</b>	<b>1139,7</b>	<b>31,9</b>
<b>Kewajiban Jangka Pendek</b>	<b>163,6</b>	<b>151,6</b>	<b>240,1</b>	<b>275</b>	<b>282,8</b>	<b>412</b>	<b>45,7</b>
Hutang bank	140,6	119,4	167,4		201,5	321	59,3
Kewajiban lainnya	22,9	32,2	72,7		81,3	91	11,9
<b>Hutang Obligasi</b>	<b>175</b>	<b>275</b>	<b>225</b>	<b>390</b>	<b>225</b>	<b>264,6</b>	<b>17,6</b>
Hutang Sewa Guna Usaha	0,487	0,5	-		-	-	-
Hutang jangka panjang lainnya	-	-	-		-	100	-
<b>Ekuitas</b>	<b>307,9</b>	<b>325</b>	<b>333</b>	<b>363,3</b>	<b>356,3</b>	<b>363</b>	<b>1,9</b>

Sumber : Perum Pegadaian - diolah

Penanaman dana oleh Perum Pegadaian dalam bentuk aktiva lancar (dikelompokkan dalam kas dan setara kas, pinjaman yang diberikan dan lainnya) serta aktiva lain. Aktiva dalam bentuk kas dan setara kas per 30 September 1998 tercatat sebesar Rp 119 miliar meningkat 240,9% dari periode yang sama tahun 1997, terutama diakibatkan oleh meningkatnya nilai deposito sebesar 605%.

Perlu dikemukakan bahwa lonjakan deposito tersebut terjadi karena adanya pencairan bantuan modal kerja dari Pemerintah dalam bentuk RDI sebesar Rp 100 miliar pada tanggal 4 September 1998, dimana sampai dengan 30 September 1998 telah disalurkan ke nasabah sejumlah Rp 35 miliar, dan sisanya sebesar Rp 65 miliar untuk sementara disimpan dalam

bentuk deposito. Dari jumlah tersebut, Rp 50 miliar dalam *deposit on-call* dan Rp 15 miliar untuk cadangan investasi.

Pinjaman yang diberikan per tanggal 30 September 1998 sebesar Rp 756,8 miliar, meningkat 58,9% dibandingkan dengan periode yang sama tahun 1997. Sementara aktiva lain hanya meningkat sebesar 2,9%. Penanaman dana dalam bentuk pinjaman yang diberikan mempunyai porsi yang paling besar (86,5%) dibandingkan aktiva produktif lainnya.

Secara makro, pinjaman yang diberikan oleh Perum Pegadaian baik dibandingkan dengan total kredit yang diberikan maupun dalam peer-groupnya relatif kecil. Porsi kredit yang diberikan Perum Pegadaian terhadap total kredit pada September 1998 sebesar 0,1% total kredit atau 6,6% total kredit peer-group. Meskipun porsi Perum Pegadaian saat ini masih kecil dan secara makro tidak terlalu besar dampak moneterinya, namun peran Perum Pegadaian dalam memberikan pinjaman cenderung tidak mengalami penurunan dalam masa krisis ini, porsi BPR dan BRI UDes justru mengalami penurunan. Perbandingan dalam peer-groupnya menunjukkan peningkatan porsi Perum Pegadaian yang lebih besar dibandingkan dengan BPR dan BRI UDes, yaitu dari 7,3% (1997) menjadi 10,7% (1998), sementara porsi BPR menunjukkan penurunan, sedangkan porsi BRI UDes meskipun meningkat namun tidak sebesar peningkatan Perum Pegadaian (Tabel 4.5). Dalam kondisi perkembangan perbankan saat ini yang tidak menentu maka tidak tertutup kemungkinan pangsa pegadaian akan mampu melampaui pangsa BPR.

**Tabel 4.5. Rasio Perkembangan Pinjaman yang Diberikan**

Lembaga	1996			1997			1998		
	Nominal ( Rp miliar )	Rasio (%)		Nominal ( Rp miliar )	Rasio (%)		Nominal ( Rp miliar )	Rasio (%)	
		(1)	(2)		(1)	(2)		(1)	(2)
Pegadaian	414,3	6,6	0,1	526,2	7,3	0,1	756,8	10,7	0,1
BPR	1.795,0	28,6	0,6	1.976,3	27,5	0,5	1.696,9	24,0	0,3
BRI Unit Desa	4.077,0	64,9	1,4	4.688,0	65,2	1,2	4.621,0	65,3	0,7
<b>Sub-Total</b>	<b>6.286,3</b>		<b>2,1</b>	<b>7.190,5</b>		<b>1,9</b>	<b>7.074,7</b>		<b>1,1</b>
Bank Umum	292.921,0		97,9	378.134,0		98,1	616.483,0	98,9	98,9
<b>Total</b>	<b>299.207,3</b>			<b>385.324,5</b>			<b>623.557,7</b>		

Keterangan :

Rasio (1) : rasio terhadap peer-group ( PP, BPR, BRI Udes)

Rasio (2) : rasio terhadap total kredit (termasuk bank umum)

Pinjaman yang diberikan oleh Perum Pegadaian, BPR dan BRI UDes menurut wilayah adalah sebagai berikut :

- Pinjaman terbesar diberikan oleh Perum Pegadaian di wilayah Jawa, yaitu sebesar Rp 441,1 miliar (58,3% total pinjaman), sedangkan yang terkecil diberikan oleh Perum Pegadaian di wilayah Kalimantan sebesar Rp 36,6 miliar (4,8% total pinjaman).
- Kredit yang diberikan oleh BPR sebagian besar terkonsentrasi di wilayah Jawa, yaitu sebesar Rp 1,2 triliun (74% dari total kredit BPR), sedangkan yang paling kecil diberikan oleh BPR di wilayah Sulawesi (termasuk Maluku, Irian dan Tim-Tim) sebesar Rp 36,5 miliar (2% dari total kredit).
- Sedangkan untuk BRI UDes, kredit yang diberikan per 30 September 1998 terkonsentrasi di pulau Jawa, yaitu sebesar Rp 2,8 triliun (64% dari total kredit) dan yang paling sedikit di wilayah Bali (termasuk NTB dan NTT) sebesar Rp 293 miliar (6,3% dari total kredit).

Kondisi tersebut menunjukkan bahwa pinjaman yang diberikan oleh ketiga lembaga formal tersebut selama ini terkonsentrasi di pulau Jawa.

### *Pendapatan, Biaya dan Efisiensi*

Kemampuan Perum Pegadaian dalam meraih pendapatan menunjukkan kecenderungan semakin meningkat. Pendapatan Perum Pegadaian yang terdiri dari pendapatan usaha (meliputi: sewa modal dan bea penyimpanan & asuransi) dan pendapatan usaha lainnya (meliputi: pendapatan investasi, uang kelebihan lewat waktu, dan keuntungan barang sisa lelang) sampai dengan 30 September 1998 tercatat masing-masing sebesar Rp 209,7 miliar dan Rp 9,3 miliar, meningkat masing-masing sebesar 4,5% dan 144,7% dibandingkan tahun 1997. Penyumbang terbesar dari pendapatan usaha tersebut adalah pendapatan sewa modal (88,9%). Sementara itu biaya operasional tercatat sebesar Rp 180,4 miliar, meningkat 10,7% dibandingkan tahun 1997, dengan porsi terbesar adalah biaya bunga dan provisi yang mencapai 57,0% dari total biaya operasional. Seperti juga Perum Pegadaian, pendapatan operasional BPR menunjukkan peningkatan dari Rp 543 miliar (1997) menjadi Rp 758 miliar (1998), dengan komponen terbesar berasal dari pendapatan bunga sebesar 44,4% menurun dari pangsa tahun sebelumnya sebesar 79,4%. Biaya operasional BPR juga mengalami peningkatan dari Rp 519 miliar (1997) menjadi Rp 742 miliar (1998) dengan komponen terbesar adalah biaya bunga deposito berjangka sebesar 21,3%, menurun dari tahun sebelumnya sebesar 31,8%. Terlihat adanya kesamaan antara Perum Pegadaian dengan BPR, dimana pendapatan bunga dan biaya bunga merupakan komponen terbesar dari pendapatan dan biaya operasional.

Berdasarkan besarnya pendapatan dan biaya operasional Perum pegadaian tersebut, diperoleh nilai rasio antara biaya operasional dengan pendapatan operasional untuk tahun 1997 dan tahun 1998 masing-masing sebesar 80,3% dan 81,0%. Rasio tersebut menunjukkan terjadinya penurunan efisiensi, terutama sebagai dampak meningkatnya beban bunga dan

provisi yang sudah mencapai 112,6% dari target tahun 1998, sementara realisasi pendapatan sewa modal baru mencapai 82,4%. Meskipun demikian, Perum Pegadaian masih mencatat tingkat efisiensi yang lebih tinggi jika dibandingkan dengan BPR (95,7%) dan BRI UDes (84,1%). Salah satu aspek yang mendorong tingginya efisiensi yang mampu diraih Perum Pegadaian dibandingkan dengan BPR dan BRI UDes adalah karena Perum Pegadaian tidak memperhitungkan cadangan kredit macet dalam komponen biaya operasionalnya. Cadangan tersebut tidak dihimpun oleh Perum Pegadaian karena nilai pinjaman yang diberikan sudah didiskonto dari nilai pasar/taksiran barang jaminan (Lampiran 13). Disamping itu, Perum Pegadaian memiliki struktur modal yang lebih kuat dan juga memperoleh pinjaman dengan suku bunga relatif murah.

### *Profitabilitas*

Dengan menggunakan indikator ROA dan ROE, untuk periode 1997 dan 1998 diperoleh koefisien ROA sebesar 6,5% (1997) dan 4,4% (1998), dan koefisien ROE sebesar 10,7% (1997) dan 9,3% (1998). Koefisien tersebut menunjukkan bahwa pada tahun 1998 terjadi penurunan kemampuan Perum Pegadaian dalam meraih keuntungan. Sementara ROA yang mampu diraih BPR sebesar 1,3% dan 1,1% dengan ROE sebesar 4,7% dan 3,3%, sedangkan ROA BRI UDes sebesar 4,8% dan 3,3%. Dengan membandingkan besarnya rasio profitabilitas Perum Pegadaian dan BPR untuk masing-masing periode tersebut terlihat bahwa kemampuan Perum Pegadaian dalam meraih keuntungan relatif lebih baik jika dibandingkan dengan BPR dan BRI UDes (Lampiran 13). Profitabilitas yang tinggi tersebut mampu diraih Perum Pegadaian karena besarnya sewa modal hampir sama dengan suku bunga perbankan, khususnya pada masa krisis ekonomi, di sisi lain sumber dana bersubsidi yang diperoleh serta modal Perum Pegadaian cukup besar.

### *Likuiditas*

Rasio antara aktiva lancar dengan kewajiban lancar Perum Pegadaian rata-rata tahun 1997 sebesar 2,4 kali dan untuk tahun 1998 tidak berubah yaitu sebesar 2,4 kali. Kondisi tersebut menunjukkan bahwa pada tahun 1997 dan 1998 Perum Pegadaian mempunyai kemampuan untuk memenuhi kewajibannya sebesar 2,4 kali. Pencapaian rasio tersebut berarti telah sesuai dengan target yang ditetapkan. Jika dibandingkan dengan rasio BPR sebesar 1,2 kali menunjukkan bahwa Perum Pegadaian mempunyai kemampuan yang lebih baik dalam memenuhi kewajibannya (Lampiran 13).

### *Solvabilitas*

Kemampuan Perum Pegadaian untuk memenuhi semua kewajibannya berdasarkan rasio antara total hutang dengan total aktiva rata-rata tahun 1997 dan tahun 1998 adalah

sebesar 64,1%, lebih baik jika dibandingkan dengan BPR dan BRI UDes dengan rasio masing-masing sebesar 76,8% dan 89%. Rasio tersebut menunjukkan bahwa Perum Pegadaian mempunyai kemampuan lebih besar dalam memenuhi seluruh kewajibannya dibandingkan dengan BPR dan BRI UDes (Lampiran 13).

### *Biaya Aktiva Produktif dan Analisis Sensitivitas*

Marjin (selisih biaya dana yang ditanamkan dalam bentuk aktiva produktif dengan sewa modal pada masing-masing golongan nasabah) yang diperoleh pada masa sebelum dan sesudah krisis menunjukkan, bahwa Perum Pegadaian masih memiliki marjin yang positif untuk semua golongan selain A. Marjin yang diperoleh pada tahun 1997 untuk nasabah golongan A adalah -3,61% dan golongan B, C, D sebesar 8,39%. Kebijakan Perum Pegadaian untuk menaikkan sewa modal pada Juni dan Agustus 1998, telah berdampak cukup berarti pada perubahan besarnya marjin. Untuk golongan A terjadi peningkatan marjin negatif menjadi -7,24%, golongan B dan C turun menjadi 8,26%, sedangkan golongan D (rata-rata D dan D1) meningkat menjadi 13,76% (Lampiran 14).

Defisit pada golongan A yang ditandai oleh marjin negatif, sejalan dengan komitmen Perum Pegadaian untuk membantu nasabah mikro dengan menerapkan subsidi silang pada sewa modal. Turunnya marjin pada golongan A, B dan C tersebut ternyata tidak menyebabkan penurunan laba, yang terlihat dari meningkatnya marjin tertimbang (*weighted profit/loss*) dari 7,34% (1997) menjadi 10,26% (1998) (Lampiran 15-A). Marjin yang diperoleh Perum Pegadaian tersebut lebih tinggi jika dibandingkan dengan perbankan (Lampiran 16). Pada periode 1996 s.d 1998 perbankan mencatat marjin negatif dengan kecenderungan semakin besar pada tahun 1998. Perbandingan tersebut menunjukkan bahwa secara umum harga kredit di Perum Pegadaian lebih mahal dibandingkan perbankan. Namun karena prosedurnya mudah, maka masyarakat masih tertarik untuk meminjam dari Perum Pegadaian.

Analisis sensitivitas dilakukan untuk melihat sejauh mana pengaruh penurunan marjin pada golongan B, C, dan D serta pengaruh peningkatan porsi omzet pada golongan A terhadap keuntungan yang mampu diraih Perum Pegadaian. Untuk tujuan tersebut, dilakukan simulasi yang terdiri dari dua bagian. Pada bagian pertama (Lampiran 15-A), dilakukan peningkatan porsi omzet pada nasabah golongan A secara bertahap sebesar 5 persen. Sementara itu, sisa omzet dibagi secara merata diantara golongan lainnya. Dalam simulasi pertama ini, marjin keuntungan/kerugian untuk tiap golongan dianggap sama dengan kondisi pada tahun 1998. Berdasarkan hasil simulasi terlihat bahwa setiap peningkatan porsi omzet terhadap nasabah golongan A sebesar 5% akan pada simulasi ke-1 akan menurunkan keuntungan nominal + Rp 44 miliar, sementara untuk simulasi selanjutnya akan menurunkan keuntungan nominal sebesar +Rp 20 miliar. Pegadaian baru akan merugi sebesar Rp 7,2 miliar pada saat omzet nasabah golongan A sebesar 60 %.

Pada bagian kedua (Lampiran 15-B), dilakukan penurunan marjin keuntungan pada nasabah golongan B, C, dan D secara bertahap sebesar 1%. Pada bagian ini, marjin untuk nasabah golongan A dibiarkan tetap dan distribusi omzet untuk tiap golongan nasabah sama dengan kondisi pada tahun 1998. Berdasarkan hasil simulasi terlihat bahwa setiap penurunan marjin keuntungan sebesar 1 % pada golongan B, C dan D akan menurunkan keuntungan +Rp 22 miliar. Pegadaian masih memiliki keuntungan Rp 17,6 miliar pada saat marjin untuk tiap golongan nasabah sebagai berikut : A = -7,24%; B = -1,74%; C = -1,74%; dan D = 3,76%.

Berdasarkan kedua simulasi tersebut di atas, Perum Pegadaian masih memiliki ruang untuk meningkatkan porsi pemberian kredit kepada nasabah golongan A dan menurunkan sewa modal pada golongan B, C, dan D <sup>15</sup>.

### *Produktivitas Omset*

Realisasi omset sampai dengan 30 September 1998 adalah sebesar Rp 2.318 miliar dengan jumlah pegawai sebanyak 6.243 orang. Produktivitas omset yang diukur dengan rasio antara realisasi omset dengan jumlah pegawai selama Januari - September 1998 yaitu sebesar Rp 371,3 juta, atau rata-rata Rp 41,3 juta per bulan.

Produktivitas omset untuk tahun 1998 tersebut adalah sebagai berikut :

**Tabel 4.6 Target dan Realisasi Produktivitas Omset – Tahun 1998**

	<b>Target</b>	<b>Realisasi</b>
Omset	Rp 9.925 M	Rp 2.317,9 M
Jumlah Pegawai	6,243	6.243
Rasio	Rp 468,5 juta	Rp 371,3 juta
Rata-rata per bulan	Rp 52 juta	Rp 41,3 juta

Berdasarkan realisasi tersebut terlihat bahwa produktivitas omset yang mampu dicapai Perum Pegadaian sampai dengan September 1998 sudah mencapai 79,2% dari target yang ditetapkan untuk tahun 1998. Rasio yang dicapai pada tahun 1998 tersebut masih lebih besar dibandingkan tahun 1996 (Rp 311 juta) dan 1997 (Rp 340 juta). Sedangkan berdasarkan analisis untuk masing-masing wilayah kerja Perum Pegadaian menunjukkan bahwa pegadaian di wilayah Ujungpandang mempunyai produktivitas omset terbesar (Rp 682,9

<sup>15</sup> Berdasarkan informasi, Perum Pegadaian telah menetapkan keputusan (SK. No. 16/UT/II/1999) untuk menurunkan besarnya sewa modal (golongan B,C dan D) yang berlaku mulai tanggal 1 Maret 1999.



juta) baik sebelum maupun sesudah krisis ekonomi, sedangkan produktivitas omset terendah terdapat di wilayah Sumatera (Rp 336,1 juta), sedangkan yang terendah pada 1997 adalah Perum Pegadaian di wilayah Jawa.

#### *Rasio Nasabah dengan Jumlah Pegawai*

Rasio antara nasabah dengan jumlah pegawai selama Januari- September 1998 sebesar 1.133,7 orang atau rata-rata setiap pegawai dapat melayani sebanyak 126 orang per bulan, sementara target yang ditetapkan untuk tahun 1998 sebesar 982 orang atau sekitar 82 orang per bulan.

Rasio antara jumlah nasabah dengan jumlah Pegawai tahun 1998 adalah sebagai berikut :

**Tabel 4.7 Target dan Realisasi Rasio Nasabah dengan Jumlah Pegawai – Tahun 1998**

	<b>Target</b>	<b>Realisasi</b>
Jumlah Nasabah	6,1 juta	7,1 juta
Jumlah Pegawai	6.243	6.243
Rasio	982	1.137
Rata-rata per bulan	82	126

Rasio tersebut menunjukkan bahwa realisasi rasio jumlah nasabah dengan jumlah pegawai yang dicapai Perum Pegadaian sampai 30 September 1998 telah melampaui target yang ditetapkan. Rasio tersebut meningkat jika dibandingkan dengan rasio tahun 1996 (907,8 orang) dan tahun 1997 (862,6 orang). Untuk masing-masing wilayah kerja, rasio nasabah dengan pegawai tertinggi baik sebelum maupun sesudah krisis ekonomi terdapat di wilayah Ujungpandang dengan rasio sebesar 1.400,9 (1998) dan 1.379 orang (1997); 1.582 orang (1996) nasabah untuk satu orang pegawai, sedangkan produktivitas terendah adalah wilayah Sumatera dengan rasio sebesar 806,3 (1998); 480 orang (1997) dan 448 nasabah (1996) untuk satu orang pegawai.

#### **4.1.3 Masalah yang Dihadapi Perum Pegadaian**

##### *Masalah Temporer*

Lonjakan nasabah yang sangat besar terutama sejak Juni 1998 telah menyebabkan Perum Pegadaian melakukan *overdraft* yang besar atas pinjaman rekening koran di BRI, yang mengakibatkan BRI menghentikan pemberian kredit lebih lanjut ke Perum Pegadaian

sejak pertengahan Agustus 1998. Saldo pinjaman rekening koran di BRI tersebut pada akhir September 1998 sebesar Rp 284,3 miliar (plafond Rp 181,7 miliar).

Kesulitan likuiditas tersebut semakin dalam karena Perum Pegadaian harus membayar pokok dan bunga obligasi yang jatuh tempo, sementara penerbitan obligasi baru kurang laku. Untuk mengatasi hal tersebut Perum Pegadaian telah memperoleh RDI Pemerintah sebesar Rp 100 miliar (4 September 1998) serta KLBI sebesar Rp 50 miliar pada bulan Desember 1998. Sebelumnya, sejak November 1998 setiap kantor daerah wajib melakukan setoran ke kantor pusat secara proporsional berdasarkan modal kerja yang dimanfaatkan. Dampak dari kesulitan likuiditas tersebut adalah semakin terbatasnya kemampuan Perum Pegadaian dalam memberikan kredit kepada masyarakat.

Kesulitan likuiditas yang dialami Perum Pegadaian juga terlihat dari perbandingan antara realisasi pinjaman yang diterima nasabah dengan nilai taksiran yang ditetapkan. Sampai dengan 30 September 1998, perbandingan tersebut relatif rendah dengan persentase secara nasional sebesar 73,5%. Nilai realisasi uang pinjaman dengan persentase tertinggi diberikan oleh Kantor Daerah Jember (81,8%), sedangkan yang terendah diberikan oleh Kantor Daerah Balikpapan (65,2%). Jika mengacu pada ketentuan yang menetapkan realisasi uang pinjaman untuk nasabah golongan A sebesar 90%, B dan C sebesar 85%, D (dibawah 2,5 juta) sebesar 81% dan D (diatas 2,5 juta) sebesar 81%, maka nilai rata-rata realisasi uang pinjaman terhadap nilai taksiran untuk golongan A sebesar 85,3%, B sebesar 71,9%, C sebesar 73,4% dan D 73,1% masih lebih kecil dari ketentuan yang berlaku (Tabel 4.8). Kondisi tersebut tentunya kurang menguntungkan bagi nasabah yang membutuhkan dana lebih besar karena pinjaman yang diterima jauh lebih kecil dari nilai taksiran maupun nilai pasar barang yang diagunkan.

**Tabel 4.8. Realisasi Pinjaman yang Diterima Nasabah Tahun 1998**

<b>Golongan Nasabah</b>	<b>Ketentuan Realisasi Pinjaman (%)<sup>*)</sup></b>	<b>Realisasi Pinjaman yang Diterima Nasabah (%)</b>
A	90	85,3
B	85	71,9
C	85	73,4
D	81	73,1

<sup>\*)</sup> SE No. 37-OPP-1/1/23 tgl. 30 Juli 1998

Kebijakan yang telah ditempuh agar tetap mampu melayani sebanyak mungkin nasabah dalam kondisi keterbatasan dana, maka berdasarkan SE No. 28/OPP.1/1/117 tanggal 17 Juni 1998, Perum Pegadaian menurunkan plafon maksimum pinjaman yang

dapat diperoleh nasabah dari Rp 20 juta (golongan D) menjadi maksimum Rp 5 juta per SBK. Beberapa kantor cabang yang diamati bahkan telah melakukan pembatasan plafon pinjaman maksimum untuk seorang nasabah rata-rata kurang dari Rp 5 juta. Kebijakan tersebut tetap dipertahankan sampai saat ini meskipun sudah ada tambahan dana RDI dan KLBI yang sebagian justru ditanamkan dalam bentuk deposito.<sup>16</sup>

Dampak kebijakan penurunan batas maksimum pinjaman tersebut adalah semakin sulitnya nasabah-nasabah potensial untuk bisa memperoleh pinjaman di atas Rp 5 juta dengan satu barang jaminan, kondisi tersebut berpotensi menyebabkan beralihnya nasabah-nasabah potensial tersebut ke sumber pendanaan lainnya (seperti toko emas dan pegadaian gelap) yang masih bersedia memberikan pinjaman lebih dari Rp 5 juta. Kebijakan lain adalah dengan memberlakukan sistem antrian (*waiting list*) seperti yang diterapkan oleh beberapa kantor cabang, bahkan pada beberapa kantor cabang terpaksa melakukan penutupan kantor sebelum waktunya.

Kenaikan suku bunga pasar juga menimbulkan permasalahan tersendiri bagi Perum Pegadaian karena biaya dana yang sebagian besar diperoleh dari kredit bank semakin besar. Untuk memperkecil dampak naiknya suku bunga pasar, maka Perum Pegadaian sejak 30 Juni 1998 menempuh kebijakan dengan menaikkan suku bunga pinjaman untuk golongan D dengan nilai pinjaman di atas Rp 500 ribu (Lampiran 5). Namun di sisi nasabah, kebijakan tersebut dianggap memberatkan bagi beberapa nasabah meskipun bagi nasabah lainnya tidak terlalu memperdulikan kenaikan suku bunga tersebut.

### *Permasalahan Struktural*

Perum Pegadaian sebagai satu-satunya lembaga keuangan yang memberikan pinjaman dengan sistem gadai mempunyai jaringan kantor cabang yang sangat banyak dengan wilayah operasional yang sangat luas. Luasnya jaringan kerja tersebut di satu sisi sangat mendukung usaha Perum Pegadaian dalam membantu masyarakat, namun di sisi lain menimbulkan permasalahan tersendiri bagi Perum Pegadaian. Permasalahan yang timbul terutama adalah terlalu luasnya rentang kendali masing-masing kantor daerah terhadap kantor cabang-kantor cabang yang ada di wilayah koordinasinya. Dengan jumlah tenaga pemeriksa hanya 4 orang, setiap kantor daerah rata-rata membawahi lebih dari 50 Kantor dengan frekuensi pemeriksaan untuk masing-masing kantor cabang rata-rata 3 – 4 kali dalam satu tahun. Sementara itu, kanda di luar Jawa harus membawahi kanca yang secara geografis terlalu jauh. Luasnya rentang kendali tersebut belum diimbangi dengan

---

<sup>16</sup> Menurut Perum Pegadaian, dana sebesar Rp 50 milyar yang disimpan dalam bentuk deposito (*on call*) dengan jangka waktu kurang dari 1 bulan dimaksudkan untuk cadangan pelunasan pinjaman BRI yang jatuh tempo.

sarana komunikasi yang memadai sehingga belum dapat menunjang pemantauan kinerja kanca-kanca secara efektif.

Sistem manajemen yang diterapkan oleh Perum Pegadaian saat ini cenderung menekankan pada besarnya peranan kantor pusat. Sistem manajemen sentralistik tersebut di satu sisi dapat menunjang sistem *internal control* yang handal, namun di sisi lain berpotensi menghambat kinerja Perum Pegadaian. Sistem manajemen tersebut dalam jangka panjang akan menimbulkan permasalahan tersendiri khususnya jika kebijakan pemberian otonomi yang lebih besar untuk masing-masing propinsi di Indonesia akan dilaksanakan oleh Pemerintah.

Sistem manajemen yang sentralistik tersebut tercermin pada terpusatnya wewenang penetapan kebijakan-kebijakan yang berkaitan dengan operasional Perum Pegadaian, antara lain dalam :

- (i) **Penetapan besarnya sewa modal.** Kantor daerah dan kantor cabang tidak diperbolehkan untuk menetapkan besarnya tingkat sewa modal (suku bunga) meskipun terhadap nasabah-nasabah potensial.
- (ii) **Penetapan harga patokan emas.** Harga patokan emas ditetapkan oleh kantor pusat dengan berdasarkan harga emas di Jakarta. Sistem ini berdampak pada lambatnya antisipasi kantor cabang dalam merespon perkembangan harga emas di daerah.
- (iii) **Penghimpunan dana.** Wewenang untuk menghimpun dana sepenuhnya berada di kantor pusat dimana baik kantor daerah maupun kantor cabang tidak diperbolehkan menghimpun dana sendiri. Dampak dari ketentuan ini adalah, masing-masing kantor daerah atau kantor cabang tidak mampu memanfaatkan potensi daerah sepenuhnya terutama dalam kondisi terbatasnya likuiditas seperti yang dialami dewasa ini.

Permasalahan struktural lainnya terutama adalah masih terdapatnya beberapa kelemahan prosedur yang dapat mendorong terjadinya berbagai penyimpangan. Beberapa kelemahan prosedur yang dijumpai antara lain adalah kewenangan Kantor daerah yang seakan tanpa batas dalam memutuskan besarnya nilai pinjaman di atas plafon Rp 20 juta serta penyimpanan seluruh kunci duplikat pada satu orang (Kepala Kantor Cabang)<sup>17</sup>. Disamping kelemahan tersebut, dalam penelitian lapangan juga dijumpai beberapa kegiatan yang dapat dikategorikan sebagai penyimpangan. Penyimpangan tersebut antara lain adalah

---

17 Menurut Perum Pegadaian, dwilipat kunci disimpan oleh Kepala Cabang karena dalam setiap pemeriksaan intern dwilipat kunci tersebut diperiksa sampai sejauh mana penyalahgunaan pemakaiannya, serta sewaktu-waktu dapat digunakan apabila pemegang kunci utama (pemegang gudang) berhalangan untuk masuk kerja.

praktek transfer dana antarcabang<sup>18</sup>, pelanggaran kriteria barang jaminan yang dapat diterima Perum Pegadaian<sup>19</sup>, penyimpanan barang jaminan pada tempat yang tidak sesuai dengan prosedur, serta tidak dilaksanakannya prosedur *internal control* kluis dan gudang.

Sementara itu, Perum Pegadaian juga akan terus menghadapi risiko fluktuasi harga barang jaminan akibat fluktuasi nilai tukar mengingat besarnya jumlah agunan di Perum Pegadaian berupa emas/perhiasan yang harganya mengikuti pergerakan harga pasar internasional. Nilai barang jaminan dalam bentuk emas/perhiasan pada tahun 1998 dan 1997 masing-masing sebesar 75% dari total pinjaman meningkat dibandingkan tahun 1996 (72%). Hal tersebut menunjukkan adanya peningkatan jumlah barang jaminan dalam bentuk emas/perhiasan semenjak terjadinya krisis ekonomi di Indonesia.

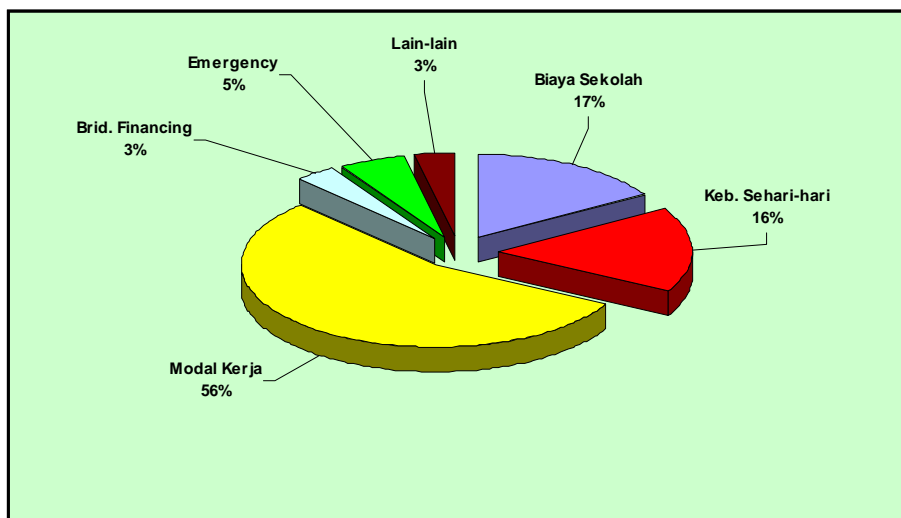
### *Persepsi Masyarakat*

Berdasarkan hasil penelitian lapangan ke beberapa kantor cabang, ditemukan berbagai persepsi masyarakat terhadap Perum Pegadaian. Pada umumnya masyarakat, khususnya yang berpendapatan rendah, merasa sangat terbantu oleh Perum Pegadaian. Penggunaan dana oleh nasabah sangat beragam baik untuk memenuhi kebutuhan yang bersifat produktif (misalnya untuk modal kerja dan *bridging financing*) sampai untuk memenuhi kebutuhan yang bersifat konsumtif (misalnya untuk pemenuhan kebutuhan sehari-hari, biaya sekolah dan kebutuhan mendesak lainnya). Dari 90 nasabah yang dipilih secara acak dan berhasil diwawancarai, mayoritas berpenghasilan antara Rp 150 ribu s.d Rp 500 ribu per bulan. Sebagian besar nasabah tersebut tidak mempunyai akses ke perbankan atau tidak mau berhubungan dengan perbankan karena prosedur yang rumit. Berdasarkan penggunaannya, mayoritas nasabah ( $\pm$  59%) mempergunakan pinjaman yang diperoleh dari Perum Pegadaian untuk tujuan produktif seperti modal kerja (56%) dan *bridging financing* (3%), sedangkan sisanya mempergunakan untuk tujuan konsumtif seperti biaya sekolah (17%), kebutuhan sehari-hari (16%), emergency (5%), dan lain-lain (3%). (Grafik 3).

---

18 Menurut Perum Pegadaian, praktek transfer antarcabang masih diijinkan sepanjang BRI yang terdapat di wilayah kantor cabang tersebut tidak menyediakan fasilitas rekening giro. Namun dalam prakteknya dijumpai beberapa kantor cabang yang berlokasi di wilayah kota besar masih melakukan praktek transfer antarcabang, meskipun di wilayah tersebut terdapat kantor BRI yang cukup besar.

19 Menurut Perum Pegadaian, barang jaminan yang tidak memenuhi ketentuan yang sudah ditetapkan masih bisa diterima asalkan secara ekonomis tidak menimbulkan kerugian bagi Perum Pegadaian.

**Grafik 3. Komposisi Penggunaan Dana oleh Nasabah**

Sedangkan berdasarkan tingkat pendidikannya, mayoritas responden yang banyak berhubungan dengan Perum Pegadaian berpendidikan SLTA (43,3%) terbanyak kedua adalah nasabah berpendidikan SLTP (20%) dan yang paling sedikit adalah nasabah dengan pendidikan tidak tamat SD (2,2%). Hal ini menunjukkan bahwa mayoritas nasabah mempunyai pendidikan yang cukup, berpenghasilan rendah dan mempergunakan dana yang diperoleh dari Perum Pegadaian untuk tujuan produktif.

Menurut persepsi nasabah, keunggulan Perum Pegadaian dibandingkan lembaga pemberi pinjaman lainnya terutama adalah dari segi pelayanan kepada nasabah, khususnya faktor keamanan barang jaminan dan kewajiban nilai taksiran. Dengan melihat keunggulan tersebut nasabah Perum Pegadaian pada umumnya tidak terlalu memperdulikan besarnya suku bunga meskipun saat ini relatif tinggi pada kondisi suku bunga pasar yang cenderung menurun.

Disamping persepsi positif nasabah tersebut, dari penelitian lapangan juga ditemukan bahwa beberapa nasabah merasakan tingginya suku bunga Perum Pegadaian saat ini serta sistem penghitungan bunga dengan acuan minimal 15 hari dirasakan cenderung merugikan nasabah. Kesulitan likuiditas yang dialami sejak Agustus 1998 berdampak pada berkurangnya kemampuan Perum Pegadaian dalam melayani nasabah, sehingga nasabah khususnya nasabah besar mulai merasakan bahwa Perum Pegadaian tidak selalu dapat memberikan pinjaman sesuai permintaan mereka. Kondisi tersebut mendorong beberapa nasabah besar untuk beralih ke pemberi pinjaman lainnya seperti pelepas uang, pegadaian gelap atau toko emas.

Kurangnya sosialisasi/pemasaran produk Perum Pegadaian kepada masyarakat, menyebabkan pada beberapa wilayah masyarakat masih merasa malu untuk berhubungan

dengan Perum Pegadaian. Namun tidak semua masyarakat merasa malu berhubungan dengan Perum Pegadaian, terlihat pada beberapa wilayah seperti Ujung Pandang (mencakup Sulawesi, Maluku, dan Irian Jaya) serta Kodya Yogyakarta, sedangkan pada beberapa wilayah kantor Perum Pegadaian lainnya yang diamati sebagian nasabah masih merasa malu untuk berhubungan langsung dengan pegadaian dan lebih suka menggunakan jasa perantara (calo).

#### **4.2 Program Pemberdayaan Ekonomi Rakyat**

Perhatian terhadap ekonomi kerakyatan semakin meningkat seiring dengan meluasnya ketimpangan ekonomi dan kesenjangan sosial. Salah satu faktor dalam pemberdayaan ekonomi rakyat adalah pemberian prioritas dan bantuan dalam pengembangan usaha kepada ekonomi lemah. Berkaitan dengan pemberdayaan ekonomi rakyat tersebut, pemerintah telah menempuh berbagai upaya yang antara lain meliputi :

##### **1. Kredit Program**

Dalam rangka mendorong berputarnya roda perekonomian di lapisan bawah yang saat ini menghadapi kesulitan sumber-sumber pembiayaan/pendanaan di lembaga formal (bank), maka Bank Indonesia mendorong komitmen perbankan dalam melayani usaha kecil (KUK), merealisasikan berbagai skim kredit program yang dananya berasal dari KLBI (seperti KKPA, KKop, KUT, dll), memberi bantuan teknis yang diarahkan kepada kemitraan dan pendekatan kelompok melalui PPUK, PHBK dan PKM serta mengembangkan kelembagaan keuangan sesuai kebutuhan usaha kecil menengah dan koperasi.

##### **2. Program Jaring Pengaman Sosial (JPS)**

Program JPS ditujukan untuk menciptakan kesempatan kerja produktif bagi penganggur, meningkatkan pendapatan dan daya beli masyarakat, meningkatkan kesejahteraan sosial ekonomi masyarakat terutama yang terkena dampak krisis serta mengkoordinasikan berbagai program penanggulangan dampak krisis dan berbagai program penanggulangan kemiskinan. Realisasi JPS ditempuh dalam empat program; (i) program ketahanan pangan, (ii) program padat karya dan penciptaan lapangan kerja produktif (iii) program perlindungan sosial, dan (iv) program pemberdayaan ekonomi rakyat.

##### **3. Reformasi Struktural Sektor Riil**

Program ini dijalankan melalui reformasi di bidang perdagangan, investasi, deregulasi dan privatisasi, yang diwujudkan dengan berbagai kebijakan untuk menghapuskan berbagai aspek yang menyebabkan inefisiensi dalam perekonomian.

Semakin berkurangnya kemampuan perbankan dalam memberikan pinjaman kepada masyarakat dewasa ini semakin membuka peluang bagi Perum Pegadaian untuk berperan lebih besar dalam program pemberdayaan ekonomi rakyat.

Potensi Perum Pegadaian tersebut dapat dilihat dari beberapa aspek, yaitu :

- a. Kesiapan jaringan kerja dan sumber daya manusia  
Perum Pegadaian mempunyai jaringan kerja yang sangat luas (633 kantor cabang) yang tersebar di seluruh wilayah Indonesia. Selain jaringan kerja yang sangat luas, Perum Pegadaian juga didukung oleh jumlah dan kualitas pegawai yang cukup memadai.
- b. Keberpihakan pada masyarakat khususnya golongan ekonomi lemah  
Keberpihakan Perum Pegadaian kepada masyarakat khususnya golongan ekonomi lemah terlihat dari relatif kecilnya skala kredit yang diberikan dibandingkan dengan lembaga formal lainnya, dengan plafon terendah Rp 5.000 dan tertinggi Rp 20 juta. Disamping itu, Perum Pegadaian juga masih memberikan peluang bagi permintaan pinjaman dalam skala yang lebih besar (diatas Rp 20 juta). Prosedur pengajuan dan pelunasan pinjaman relatif mudah dan cepat. Suku bunga pinjaman yang dikenakan Perum Pegadaian pada umumnya juga relatif rendah. Nasabah pegadaian sebagian besar merupakan nasabah mikro dan mayoritas berprofesi sebagai petani. Keberpihakan tersebut juga tercermin dalam misi yang ditetapkan dalam periode RJP II untuk ikut meningkatkan kemakmuran dan kesejahteraan masyarakat golongan menengah ke bawah melalui penyediaan dana berdasarkan hukum gadai secara inovatif dan melakukan usaha lain yang menunjang.
- c. Meningkatnya jumlah pinjaman yang diberikan.  
Pinjaman yang diberikan pegadaian kepada masyarakat semakin meningkat seiring dengan lonjakan permintaan khususnya sejak krisis ekonomi. Lonjakan tersebut merupakan dampak semakin sulitnya akses masyarakat ke perbankan.
- d. Kinerja yang semakin meningkat  
Perum Pegadaian merupakan salah satu usaha di sektor keuangan yang masih dapat bertahan di masa krisis ekonomi dewasa ini bahkan menunjukkan kinerja yang semakin meningkat, khususnya jika dibandingkan dengan BPR. Kinerja efisiensi, profitabilitas, likuiditas maupun solvabilitas Perum Pegadaian pada umumnya juga relatif lebih baik jika dibandingkan dengan lembaga lain khususnya BPR dan BRI UDes.
- e. Keunggulan Perum Pegadaian  
Keunggulan utama Perum Pegadaian dibandingkan lembaga lain adalah prosedur yang mudah, murah dan cepat. Disamping itu pemberian pinjaman dengan sistem gadai dapat memperkecil *moral hazard* khususnya dalam penyaluran kredit-kredit bersubsidi, karena dengan sistem gadai nasabah dididik untuk berupaya mengembalikan pinjaman yang diterima.

Potensi Perum Pegadaian untuk berperan dalam pemberdayaan ekonomi rakyat terlihat jelas terutama pada aspek keberpihakan pada masyarakat kecil. Pelaksanaan peran tersebut selama ini dilakukan oleh Perum Pegadaian dengan memberikan pinjaman kepada masyarakat (khususnya masyarakat berpendapatan rendah) dalam skala kecil dengan



prosedur dan persyaratan yang mudah dan murah. Nasabah mikro pada Perum pegadaian tersebut terutama adalah golongan A (dengan nilai pinjaman antara Rp 5.000 – Rp 40.000) pada tahun 1998 mencapai 41,4% total nasabah. Namun porsi dan nilai pinjaman yang diperoleh golongan ini relatif sangat kecil (rata-rata sebesar Rp 18.000) dibandingkan golongan B,C dan D. Kecilnya skala pinjaman golongan A tersebut juga terlihat dari jenis-jenis barang yang banyak dijadikan agunan seperti : kain, alat rumah tangga (misal : kualii/ panci, piring, sendok, lampu tekan, dll), sepeda dan lain-lain. Fenomena tersebut nampak jelas di kantor-kantor Perum Pegadaian di wilayah Jawa, khususnya di wilayah pantai utara. Total nilai pinjaman untuk golongan A pada tahun 1998 sebesar Rp 115,4 miliar atau hanya sebesar 5% dari total omset Perum Pegadaian. Namun perkembangan terakhir menunjukkan kecenderungan pergeseran orientasi pemberian pinjaman ke nasabah besar (golongan D) meskipun Perum Pegadaian masih mempunyai peluang untuk meningkatkan porsi pinjaman untuk nasabah mikro (golongan A).

Sejalan dengan perkembangan usaha Perum Pegadaian, terlihat kebijakan Perum Pegadaian untuk mengembangkan produk-produk baru yang di luar lingkup usaha pegadaian. Salah satu produk yang akan dikembangkan yaitu memberikan kredit dengan jaminan surat berharga dan sertifikat tanah, serta kredit dengan sistem pinjam pakai sebenarnya sudah tidak sesuai dengan prinsip dari hukum gadai yang mewajibkan barang jaminan berbentuk barang bergerak dan dititipkan (tidak boleh dipakai oleh pemiliknya). Begitu pula dengan adanya rencana untuk mengembangkan produk-produk pembiayaan lainnya merupakan suatu upaya yang kurang sesuai dengan misi dari Perum Pegadaian yang ingin melayani kebutuhan masyarakat golongan menengah ke bawah. Namun rencana tersebut justru menimbulkan kekhawatiran akan terjadi pergeseran dari *core business* Perum Pegadaian dan orientasi nasabah yang dilayani seperti yang ditetapkan dalam PP No. 10 tahun 1990. Apalagi pada beberapa tahun terakhir terdapat kecenderungan di dalam kelompok-kelompok usaha untuk kembali ke *core business* masing-masing untuk meningkatkan kinerja usahanya. Oleh karena itu, pengembangan produk-produk baru diusahakan tetap dapat dirasakan manfaatnya oleh masyarakat kecil apabila tetap mengacu pada prinsip-prinsip hukum gadai dan misi perusahaan, dengan tetap berpihak pada masyarakat berpendapatan rendah.

## **V. PENUTUP**

### **5.1 Kesimpulan**

1. Perkembangan Perum Pegadaian dalam tiga tahun terakhir cukup pesat, khususnya tahun 1998 (setahun terakhir) terjadi pelonjakan kinerja terutama karena beralihnya sebagian nasabah perbankan ke Perum Pegadaian.

2. Perum Pegadaian telah ikut berperan dalam kegiatan pembiayaan usaha kecil. Jaringan Perum pegadaian yang didukung oleh 633 kantor menjangkau seluruh wilayah Indonesia sampai ke pedesaan. Kredit yang diberikan terutama kepada nasabah menengah ke bawah yang pada umumnya bergerak di sektor informal dan tidak memiliki akses ke perbankan. Peran Perum Pegadaian dalam mendukung pemberdayaan ekonomi rakyat cukup besar terlihat dari jumlah nasabah mencapai 6,6 juta (September 1998) dengan mayoritas merupakan nasabah mikro (40,5%).
3. Secara makro dan jika dibandingkan dengan BPR dan BRI UDes yang memiliki pasar yang hampir sama, sumbangan Perum Pegadaian dalam pemberian kredit masih lebih rendah. Meskipun demikian, Perum Pegadaian memiliki keunggulan dalam kualitas pinjaman yang diberikan, profitabilitas dan efisiensi. Keunggulan dalam profitabilitas dan efisiensi tersebut terutama disebabkan oleh tingginya sewa modal yang dikenakan (hampir sama dengan suku bunga perbankan), sementara dana yang diperoleh sebagian besar bersuku bunga rendah.
4. Dalam tiga tahun terakhir telah terjadi pergeseran pemberian kredit dari nasabah kecil ke nasabah besar. Hal ini terutama disebabkan oleh perubahan orientasi kebijakan Perum Pegadaian untuk meningkatkan laba serta kenaikan golongan pinjaman karena adanya kenaikan harga barang jaminan.
5. Pada periode Agustus s.d September 1998, Perum Pegadaian mengalami kesulitan likuiditas akibat lonjakan permintaan nasabah dan kurangnya peminat obligasi yang diterbitkan, sementara dana pelunasan obligasi yang dihimpun (*sinking fund*) kurang memadai. Untuk memenuhi lonjakan tersebut, Perum Pegadaian melakukan penarikan *overdraft* sangat besar sehingga mengakibatkan penghentian pemberian fasilitas *overdraft* BRI. Untuk menutupi kekurangan dana tersebut (khususnya modal kerja), Perum Pegadaian telah memperoleh fasilitas RDI dari Pemerintah dan KLBI.
6. Suku bunga (sewa modal) yang dikenakan Perum Pegadaian kepada nasabah saat ini relatif tinggi. Namun masih terdapat peluang (*room*) bagi Perum Pegadaian untuk menurunkan sewa modal khususnya untuk golongan B, C dan D dengan tetap memberikan subsidi bagi golongan A, serta meningkatkan porsi pemberian kredit bagi golongan A tanpa menimbulkan kerugian bagi Perum Pegadaian.
7. Perum Pegadaian mempunyai beberapa kelemahan struktural yang dapat menghambat peningkatan kinerja dan merupakan potensi timbulnya berbagai penyimpangan yaitu : terlalu luasnya rentang kendali manajemen yang tidak didukung dengan sistem dan sarana pengawasan/pelaporan yang memadai, serta sistem manajemen yang sangat sentralistik.

8. Sistem manajemen pendanaan secara sentralistik yang diterapkan Perum Pegadaian sampai saat ini nampaknya sangat sejalan dengan teori FF, namun dari penelitian diperoleh temuan bahwa daerah juga mempunyai potensi pendanaan (sesuai dengan teori RFM), sehingga Kanda berpotensi untuk mencari dana pinjaman sendiri.

### **5.1 Saran**

1. Berdasarkan kinerjanya Perum Pegadaian memiliki potensi untuk berperan dalam *channeling* pemberdayaan ekonomi rakyat. Namun untuk mewujudkan potensi tersebut Perum Pegadaian harus terlebih dahulu membenahi kelemahan-kelemahan struktural yang ada.
2. Mengingat masih besarnya potensi pasar yang dapat dimanfaatkan oleh lembaga keuangan yang memberikan pinjaman berdasarkan sistem gadai, maka Pemerintah perlu mengkaji kemungkinan pemberian izin bagi perusahaan lain untuk bergerak dalam usaha pegadaian. Hal ini sekaligus dapat mendorong kompetisi untuk meningkatkan efisiensi.
3. Untuk mengetahui efektivitas penggunaan kredit dalam rangka pemberdayaan ekonomi rakyat, Perum Pegadaian perlu lebih intensif dalam memonitor nasabah.
4. Masalah kesulitan likuiditas dapat diminimalkan apabila sampai batas tertentu kantor daerah diberi kewenangan untuk mencari dana sendiri dengan memanfaatkan potensi daerah setempat (sesuai dengan teori RFM).
5. Sesuai dengan misi Perum Pegadaian yang didukung oleh sumber dana yang mayoritas bersubsidi, tersedianya room yang cukup luas, rentabilitas yang lebih baik dibandingkan lembaga formal lainnya, serta kecenderungan penurunan suku bunga pasar, maka sudah saatnya besarnya sewa modal diturunkan. Di samping itu, untuk menjaga konsistensi pelaksanaan misi Perum Pegadaian, pemerintah hendaknya menetapkan ketentuan yang mengatur batas minimum porsi kredit untuk nasabah kecil (golongan A dan B), misalnya sebesar 30% - 40%.
6. Dengan mempertimbangkan potensi dan rencana jangka panjang, nampaknya Perum Pegadaian perlu lebih menekankan pada pemberian kredit daripada melakukan usaha-usaha lain di luar *core* usaha Perum Pegadaian.
7. Perum Pegadaian perlu melakukan evaluasi secara lebih intens terhadap kantor-kantor cabang yang merugikan, untuk mengkaji apakah akan melakukan pemindahan kantor-kantor cabang tersebut ke lokasi yang lebih strategis atau melakukan penutupan, khususnya bagi Kanca defisit yang sudah lama didirikan dengan tetap mempertimbangkan pelaksanaan misi sosial yang diemban.

8. Untuk memperoleh penilaian efisiensi yang lebih *riil*, maka Perum Pegadaian perlu memperhitungkan biaya dana untuk masing-masing Kanca.
9. Untuk menghindarkan terjadinya distorsi suku bunga pasar, maka kebijakan pemberian bantuan likuiditas dengan subsidi bunga kepada lembaga pembiayaan yang berorientasi pada masyarakat menengah ke bawah hendaknya hanya dilakukan dalam jangka pendek atau dalam bentuk sekuritisasi.

## DAFTAR PUSTAKA

- Egaitso, Fumio (1986). *Rural Financial Markets : Two School of Thoughts*, dalam Farm Finance and Agricultural Development. Tokyo : Asian Productivity Organization.
- Husnan, Suad (1985). *Manajemen Keuangan : Teori dan Penerapan (Keputusan Jangka Pendek) Jilid 2*. Penerbit BPFE Yogyakarta.
- PERUM PEGADAIAN (1997). *Company Profile Perum Pegadaian*
- \_\_\_\_\_. *Pedoman Operasional Kantor Cabang*.
- \_\_\_\_\_. *Prospektus Obligasi V Perum Pegadaian Tahun 1998*.
- \_\_\_\_\_. (1997). *Pedoman Pemeriksaan Satuan Pengawasan Intern Perum Pegadaian*.
- \_\_\_\_\_. Surat-Surat Keputusan Direksi Perum Pegadaian.
- \_\_\_\_\_. Laporan-Laporan Operasional Bulanan dan Tahunan
- \_\_\_\_\_. Laporan-Laporan Keuangan
- Robinson, Marguerite S (1992). *Rural Financial Intermediation : Lessons From Indonesia Part One The Bank Rakyat Indonesia : Rural Banking, 1970-91*. Development Discussion Paper No. 434. Harvard Institute for International Development. Harvard University.
- Tim Analisis Jabatan Perum Pegadaian (1990). *Uraian Tugas dan Kegiatan : Direktorat Operasi dan Pengembangan, Direktorat Keuangan, dan Direktorat Umum*.
- Weston, J. Fred dan Brigham, Eugene F (1981). *Manajemen Keuangan Edisi ke-7 Jilid I (Terjemahan dari Managerial Finance 7<sup>th</sup> edition)*. Penerbit Erlangga Jakarta.

## LAMPIRAN

### *Lampiran 1*

Tugas masing-masing Kepala Sub Direktorat

1. **Subdit Operasi dan Pengembangan (OPP)**, bertugas untuk membina penyaluran kredit gadai, jasa dan mengembangkan kegiatan pemasaran serta mengkoordinasikan pengolahan dan penyajian statistik perusahaan sesuai dengan ketentuan yang berlaku sebagai bahan pertimbangan pimpinan dalam rangka meningkatkan pendapatan perusahaan.
2. **Subdit Penelitian dan Pengembangan Operasi (LB)**, bertugas untuk mengkoordinasikan dan melaksanakan penelitian dan pengembangan jenis, sistem, prosedur dan wilayah operasi serta bentuk usaha lain berdasarkan peraturan yang berlaku dalam rangka meningkatkan kinerja perusahaan.
3. **Subdit Kesekretariatan Perusahaan (SP)**, bertugas untuk mengkoordinasikan dan mengedalikan penyelenggaraan kesekretariatan pimpinan, urusan kehumasan, kepastakaan dan pengelolaan produk hukum serta pemberian pertimbangan hukum sesuai dengan peraturan yang berlaku dalam rangka menunjang kelancaran pelaksanaan tugas pimpinan perusahaan.
4. **Subdit Anggaran dan Permodalan (AP)**, bertugas untuk mengkoordinasikan penyusunan rencana anggaran, pengalokasian dana, pengevaluasian pelaksanaan anggaran, kebutuhan modal kerja dan pengalokasian modal kerja serta investasi lainnya sesuai dengan ketentuan yang berlaku dalam rangka menjamin kontinuitas keuangan perusahaan.
5. **Subdit Akuntansi (AK)**, bertugas untuk mengkoordinasikan evaluasi, verifikasi, penyelenggaraan pembukuan dan penyajian laporan keuangan perusahaan serta pengembangan sistem informasi keuangan sesuai dengan ketentuan yang berlaku dalam rangka pengendalian keuangan perusahaan.
6. **Subdit Perbendaharaan (PB)**, bertugas untuk mengkoordinasikan pengelolaan kas, bank, surat berharga, perpajakan, gaji, perjalanan dinas dan tunjangan serta pelaksanaan penagihan piutang perusahaan sesuai dengan ketentuan yang berlaku dalam rangka menunjang kelancaran pelaksanaan tugas.
7. **Subdit Kepegawaian (KP)**, bertugas untuk mengkoordinasikan penyusunan formal, pengadaan dan penyelenggaraan pengangkatan, kepangkatan, pemindahan, promosi, pemberhentian, pemensiunan, kesejahteraan serta pengembangan manajemen

perusahaan berdasarkan peraturan yang berlaku dalam rangka pembinaan kepegawaian dan peningkatan kesejahteraan pegawai.

8. **Subdit Bangunan (BG)**, bertugas untuk mengkoordinasikan pembuatan disain bangunan pemrosesan pelaksanaan pembangunan atau perbaikan, pengurusan persewaan bangunan, pengadaan denah, pemilikan hak atas tanah, izin mendirikan bangunan dan penghapusan serta penyelenggaraan tata usaha pembangunan atau perbaikan bangunan prasarana dan rumah jabatan sesuai dengan ketentuan yang berlaku dalam rangka penyediaan sarana kerja yang memadai untuk menunjang kelancaran pelaksanaan tugas.
9. **Subdit Tata Usaha dan Rumah Tangga (TURT)**, bertugas untuk mengkoordinasikan pengurusan ketatausahaan, urusan rumah tangga dan perlengkapan kantor agar pelaksanaan tugas berjalan lancar dan terpadu.
10. **Kepala Balai Diklat (Kabal Diklat)**, bertugas mengkoordinasikan penyelenggaraan pengelolaan database dan jaringan serta pengembangan dan pengimplementasian sistem dalam menunjang kegiatan operasional perusahaan.
11. **Kepala Pusat Pengembangan Teknologi Informasi (Kapus TI)**, bertugas mengkoordinasikan perencanaan pengembangan program penyelenggaraan dan evaluasi pelaksanaan pendidikan dan pelatihan serta penyusunan laporannya sesuai dengan ketentuan yang berlaku agar penyelenggaraan diklat berjalan lancar dan terpadu.

**Lampiran 2****Jumlah Cabang yang Dibawahi oleh Setiap Kanda**

KANDA	JUMLAH CABANG	JUMLAH ANAK CABANG	TOTAL
I. Medan	35	7	42
II. Padang	36	3	39
III. Jakarta	44	11	55
IV. Bandung	49	2	51
V. U. Pandang	49	6	55
VI. Semarang	45	2	47
VII. Yogyakarta	56	0	56
VIII. Surakarta	53	0	53
IX. Surabaya	50	2	52
X. Malang	51	0	51
XI. Jember	37	0	37
XII. Denpasar	31	10	41
XIII. Balikpapan	22	9	31
XIV. Kupang	17	6	23
JUMLAH	575	58	633

**Lampiran 3****Komposisi Pegawai Tetap Perum Pegadaian**

Jenjang Karir	1995	1996	1997	Okt. 1998
Manajemen Puncak	4	4	4	4
Manajemen Menengah	34	34	45	45
Manajemen Pelaksana	742	780	794	794
Staf Administrasi	4.349	4.365	4.050	3.974
<b>Tingkat Pendidikan</b>				
SD	982	954	885	829
SLTP	465	437	404	377
SLTA	2.303	2.442	2.171	2.118
D3	897	814	811	803
S1	468	511	591	655
S2	14	25	31	35
TOTAL	5.129	5.183	4.893	4.817

**Lampiran 4****Penanaman Dana Perum Pegadaian**

(Juta rupiah)

Jenis Penanaman	1997 Per-31 Des	1998 Per-30 Sep.
<b>Pinjaman yg. Diberikan</b>	<b>526.243</b>	<b>756.751</b>
<b>Deposito</b>	<b>10.000</b>	<b>70.500</b>
- BRI	7.500	5.500
- BEI	2.500	65.000
<b>Surat Berharga</b>	<b>5.351</b>	<b>3.176</b>
- Saham PT. Semen Gresik	50	50
- Saham PT. Semen Gresik (Sertifikat Bukti Right)	70	70
- Saham PT. BNI Dana Berbunga	1.000	876
- Saham PT. Danareksa Seruni	2.000	2.000
- Saham PT. BIG Palapa	2.000	2.000
- Saham PT. Bahana Dana Selaras	2.000	
- Saham PT. Danareksa Fund MGT.	-	500
Cadangan penurunan nilai surat berharga	-1.768	-2.320
<b>Penyertaan</b>	<b>1.150</b>	<b>1.150</b>
(Dalam bentuk 500 lembar saham PT. Dua Satu Tiga Puluh)		

Sumber : Perum Pegadaian



**Lampiran 5**

Tabel Sewa Modal dan Biaya PA masing-masing Golongan

Gol	Uang Pinjaman	Sewa Modal		Maksimum Jangka Waktu Kredit
		Per 15 Hari	Per Tahun	
A	5.000-40.000	1.50%	1.50%	120 hari
B	40.500-150.000	2.25%	2.25%	120 hari
C	151.000-500.000	2.25%	2.25%	120 hari
D	510.000-1.500.000	2.25%	2.50%	120 hari
D	>2.500.000-5.000.000	2.50%	3.00%	120 hari

Keterangan : K=Kantong; G=Gudang; M=Mobil; UP=Uang Pinjaman

- Biaya PA gol. DK u/ UP > Rp 1,5 juta ditetapkan 0,5%XUP, minimum Rp 8.000 (pembulatan Rp 500 ke atas)
- Biaya PA gol. DG selain mobil u/ UP > Rp 1,5 juta ditetapkan 0,5%XUP, minimum Rp 10.000 (pembulatan Rp 1.000 ke atas)
- Biaya PA dengan jaminan Mobil ditetapkan 0,5%XUP, minimum Rp 25.000 (pembulatan Rp 1.000 ke atas)

**Lampiran 6**

## Jenis-jenis Harga Pasar

Untuk menentukan nilai barang jaminan yang akan digadaikan oleh masyarakat, Perum Pegadaian mengacu kepada harga pasar. Dalam hal ini Perum Pegadaian membuat tiga kriteria harga pasar yaitu harga pasar pusat (HPP), harga pasar daerah (HPD) dan harga pasar setempat (HPS).

## 1. Harga Pasar Pusat

HPP adalah harga pasar emas/perak/permata yang ditetapkan oleh Kanpus sebagai patokan umum baik bagi Kanda maupun Kanca berdasarkan perkembangan harga pasaran umum dengan memperhitungkan kecenderungan perkembangan harga di masa mendatang.

## 2. Harga Pasar Daerah

HPD adalah harga pasar yang ditentukan oleh Kanda dengan memperhatikan toleransi maksimum 4% di atas HPP dan 2% di bawah HPP.

## 3. Harga Pasar Setempat. HPS adalah harga pasar barang-barang gudang yang didasarkan pada harga pasar barang baru (toko) di daerah setempat, yang direvisi minimum tiga

bulan sekali. Berdasarkan harga-harga pasar di atas, kemudian ditentukan besarnya persentase uang pinjaman terhadap taksiran menurut masing-masing golongan yaitu :

- Golongan A	=	90%
- Golongan B dan C	=	85%
- Golongan D s/d Rp 5 juta	=	85%
- Golongan D > Rp 5 juta	=	84%

### **Lampiran 7**

Kegiatan pemeriksaan barang jaminan di gudang

1. Pemeriksaan buku gudang yang dilakukan setiap hari.
2. Menghitung barang jaminan, yaitu dengan mencocokkan jumlah barang yang ada di gudang dengan saldo menurut buku gudang. Penghitungan barang jaminan ini dilakukan minimal sepuluh kali dalam satu bulan. Meskipun demikian dalam jangka waktu 2 bulan tiap-tiap rubrik/golongan/ribuan harus sudah pernah dihitung sebanyak dua kali, dan minimal 60% dari tiap rubrik/golongan/ribuan telah dihitung untuk ketiga kalinya.
3. Pemeriksaan isi barang jaminan, yaitu dengan mencocokkan fisik barang jaminan dengan keterangan pada SBK dwilipatnya (lembar II/kopinya). Pemeriksaan ini dilakukan setelah penghitungan barang jaminan selesai dilaksanakan.
4. Meronda gudang, yaitu dengan melakukan pemeriksaan secara langsung ke dalam gudang tentang kebersihan, kerapihan dan keamanan gudang berserta isinya. Kegiatan ini dilakukan minimal 3 kali sebulan untuk cabang kelas III, sedangkan cabang kelas I dan II minimal satu kali sebulan oleh Kacab.

### **Lampiran 8**

Administrasi dan Pembukuan Barang Sisa Lelang (BSL)

1. Karena BSL diakui dan dicatat sebagai mutasi aset, maka adanya BSL pada setiap lelang tidak perlu dicatat pada Berita Acara Lelang (BAL). Dengan demikian BAL hanya berisi data barang jaminan yang laku dilelang saja.
2. Barang jaminan yang sudah ditetapkan sebagai BSL pada buku Redister Barang Sisa Lelang (RBSL). Kemudian berdasarkan RBSL tersebut dibukukan pada :
  - a. Buku Kredit yang bersangkutan pada nomor yang menjadi BSL sebagai penghapusan
  - b. Buku Ikhtisar Kredit dan Pelunasan bulan kredit yang bersangkutan dikredit sebesar uang pinjaman BSL.
  - c. Buku Kas didebet sebagai pelunasan dan dikredit pembelian BSL.
  - d. Laporan Bulanan Operasional atas penambahan BSL.
  - e. Buku Uang Kelebihan eks BSL.
  - f. Buku Gudang dikreditkan sejumlah BSL.

## Lampiran 9

Penyelesaian Barang Sisa Lelang (BSL)

1. Dijual di bawah tangan

Pedoman harga penjualan BSL ditetapkan sebagai berikut :

a) BSL Perhiasan Emas

- Penjualan BSL jangka waktu kurang dari 30 (tiga puluh) hari, dijual sebesar Harga Pembelian x 109,7%
- Penjualan BSL jangka waktu lebih dari 30 (tiga puluh hari s/d 60 (enam puluh hari) dijual sebesar Harga Pembelian x 105%, atau kebijakan lain dari Kakanda atas usul penurunan harga jual yang telah diajukan sebelumnya. Selisih lebih atau kurang atas penjualan ini dibukukan sebagai laba/rugi perusahaan.

b) BSL Non-Emas

Diusahakan BSL harus sudah terjual dalam jangka waktu 30 (tiga puluh hari) namun demikian apabila dalam jangka waktu tersebut belum laku terjual, Kacab dapat mengusulkan penurunan harga jual kepada Kakanda. Sebelum mendapat keputusan penurunan harga jual dari Kakanda, tidak diijinkan untuk menjualnya. Pedoman penurunan harga jual secara bertahap sesuai kebijakan Kakanda.

2 Dimutasikan Antarcabang

BSL emas atau non-emas sebelum diusulkan penurunan harga jualnya dapat juga diupayakan penjualannya di kantor cabang yang berada di daerah lain yang diyakini dapat terjual lebih cepat. Pengiriman BSL ini dibukukan sebagai Rekening Antar Kantor (RAK), mutasi aktiva dan harus mendapat izin dari Kakanda dan penjualannya di tempat yang baru harus memperhitungkan biaya pengirimannya. BSL yang diminta oleh Hakim/Jaksa/Polisi harus diselesaikan menurut peraturan yang berlaku.

Kesulitan likuiditas yang dialami Perum Pegadaian antara lain akibat dihentikannya fasilitas kredit dari BRI. Sebelumnya, Perum Pegadaian diberikan fasilitas kredit oleh BRI sebesar Rp 181,75 miliar (suku bunga 36 %) yang secara langsung dapat ditarik oleh cabang-cabang Perum Pegadaian melalui kantor-kantor cabang BRI setempat yang telah ditentukan. Sejak terjadinya krisis ekonomi, permintaan terhadap jasa Pegadaian meningkat pesat sehingga masing-masing cabang Pegadaian melakukan penarikan dana dari BRI dalam jumlah cukup besar. Hal ini menyebabkan kredit yang ditarik secara keseluruhan melebihi plafon yang ditentukan (*overdraft*) sehingga BRI menghentikan fasilitas tersebut pada bulan Agustus 1998. Kelebihan kredit yang ditarik tersebut dikenakan suku bunga pasar sebesar 71% per tahun. Beban suku bunga pendanaan yang tinggi menyebabkan Perum Pegadaian menaikkan sewa modalnya seperti terlihat dalam tabel di atas. Di samping itu, makin sedikitnya sumber pendanaan yang ada menyebabkan Perum Pegadaian mengurangi batas nilai kredit maksimum.