

LEMBAGA PENJAMIN SIMPANAN DI INDONESIA

Edisi Revisi

Penulis :

Dr. Diana R. W. Napitupulu, S.H., M.H., M.Kn., M.Sc



UKI Press 2020

LEMBAGA PENJAMIN SIMPANAN DI INDONESIA

Edisi Revisi



Penulis:

Dr. Diana R. W. Napitupulu, SH.,MH.,M.Kn., M.Sc

**UKI Press
2020**

LEMBAGA PENJAMIN SIMPANAN DI INDONESIA

Edisi Revisi

Penulis:

Dr. Diana R. W. Napitupulu, SH.,MH.,M.Kn., M.Sc

Editor:

Dr. Diana R. W. Napitupulu, SH.,MH.,M.Kn., M.Sc

ISBN: 978-623-7256-99-1

Penerbit: UKI Press

Redaksi: Jl. Mayjen Sutoyo No.2 Cawang Jakarta 13630
Telp. (021) 8092425

Cetakan I Jakarta: UKI Press, 2020

Hak cipta dilindungi undang-undang. Dilarang mengutip atau memperbanyak sebagian atau seluruh isi buku ini tanpa izin tertulis dari penerbit.

UKI Press

2020

PRAKATA

Puji dan syukur Penulis panjatkan kehadiran Tuhan Yang Maha Esa, karena atas berkat dan karunia-Nya, Penulis dapat menyelesaikan penulisan buku ini. Buku ini merupakan bagian dari hasil studi Strata 2 dan kemudian diperbaharui sesuai dengan perkembangannya dalam hukum perbankan di Indonesia. Buku ini pada dasarnya merupakan bagian dari buku pertama yang telah dirilis, yaitu “LPS: LEMBAGA PENJAMIN SIMPANAN DI INDONESIA”.

Buku yang diterbitkan oleh PT. Bumi Intitama Sejahtera di Jakarta pada tahun 2010 dengan nomor ISBN: 978-979-1129-02-2 sebelumnya dinilai oleh Penulis masih terdapat banyak kekurangan, apalagi mengingat kondisi perbankan di Indonesia yang semakin hari semakin berkembang, yang ditandai dengan hadirnya lembaga baru yaitu Otoritas Jasa Keuangan sesuai Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2011 tentang Otoritas Jasa Keuangan dan Komite Stabilitas Sistem Keuangan sesuai dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2016 tentang Pencegahan dan Penanganan Krisis Sistem Keuangan. Kedua lembaga tersebut memiliki kaitan dengan Lembaga Penjamin Simpanan sebagai lembaga yang berwenang untuk menyetatkan lembaga perbankan yang dalam masalah. Hal ini tentunya membuat

penulis kemudian mengambil jalan untuk melakukan revisi terhadap buku terdahulu dengan judul: “LPS: LEMBAGA PENJAMIN SIMPANAN DI INDONESIA (EDISI REVISI)”.

Buku ini berguna bagi masyarakat, pengamat perbankan dan ekonomi serta mahasiswa/i Fakultas Hukum dan Fakultas Ekonomi yang mempelajari hukum perbankan untuk mengetahui wewenang Lembaga Penjamin Simpanan untuk menjamin simpanan nasabah (Dana Pihak Ketiga) dan juga melakukan penyelesaian atau penanganan terhadap bank gagal. Buku ini terdiri dari 5 bab, yaitu: (i) Pendahuluan, (ii) Perkembangan Teori dan Studi Penjamin Simpanan, (iii) Landasan Teori dan Yuridis Lembaga Penjamin Simpanan, (iv) Tinjauan Hukum dan Analisis Perkembangan Lembaga Penjamin Simpanan, serta (v) Epilog.

Buku tentang “LPS: LEMBAGA PENJAMIN SIMPANAN DI INDONESIA (EDISI REVISI) ini ditulis dari perspektif hukum dan ekonomi, dan dalam praktiknya akan terus berkembang sesuai dengan perkembangan yang terjadi dalam industri perbankan di Indonesia.

Ucapan terima kasih Penulis sampaikan kepada semua pihak yang telah membantu dalam proses penyusunan buku ini, terutama putra tercinta **JABEZ JOHN**

KRISTOFER yang selalu memberi semangat kepada penulis untuk tetap menulis dan berkarya.

Jakarta, 24 November 2020

Penulis
Diana R. W. Napitupulu

KATA PENGANTAR

Buku tentang Lembaga Penjamin Simpanan ini diharapkan dapat memberikan informasi yang lengkap dan komprehensif. Buku ini merupakan hasil studi dan pengembangan hukum perbankan dari disiplin hukum bisnis Strata Dua. Lembaga Penjamin Simpanan dibentuk pada tahun 2003. Kelahiran lembaga ini diproses oleh pemerintah Republik Indonesia dan Dewan Perwakilan Rakyat dalam bentuk Rancangan Undang-Undang Lembaga Penjamin Simpanan. Pembentukan Lembaga Penjamin Simpanan itu sendiri adalah dalam rangka mendukung stabilitas sistem keuangan yang merupakan bagian integral jaring pengaman (*safety net*) sistem finansial. Selain itu, unsur lain dalam mendukung stabilitas sistem keuangan adalah adanya dukungan fiskal, sistem pembayaran, *lender of the last resort*, dan pengaturan dalam pengawasan bank.

Lembaga Penjamin Simpanan (LPS) ini memiliki fungsi menjamin simpanan nasabah bank bilamana sebuah bank mengalami krisis ataupun kebangkrutan. Dalam hal ini, bank tersebut diwajibkan membayar premi sebagai jaminan atas simpanan nasabah. Disamping itu, LPS juga melakukan penyelesaian terhadap bank yang menghadapi masalah kelangsungan usahanya. Dengan demikian, diharapkan dapat

menghindari terjadinya *moral hazard risk* dan paniknya sistem keuangan dan perbankan, terutama akibat pengambilan resiko yang berlebihan.

Pendirian sebuah Lembaga Penjamin Simpanan pada dasarnya dilakukan sebagai upaya memberikan perlindungan terhadap dua risiko yaitu *irrational run* terhadap bank dan *systemic risk*. Dalam menjalankan usahanya, bank biasanya hanya menyisakan sebagian kecil dari simpanan yang diterimanya untuk berjaga-jaga apabila ada penarikan dana oleh nasabah. Sementara bagian terbesar dari simpanan yang ada, dialokasikan untuk pemberian kredit. Keadaan ini menyebabkan perbankan tidak dapat memenuhi permintaan dalam jumlah besar dengan segera atas simpanan nasabah yang dikelolanya bila terjadi penarikan secara tiba-tiba dan dalam jumlah besar. Keterbatasan dalam penyediaan dana *cash* ini adalah karena bank tidak dapat menarik segera pinjaman yang telah disalurkaninya. Bila bank tidak dapat memenuhi permintaan penarikan simpanan oleh nasabahnya, nasabah biasanya menjadi panik dan akan menutup rekeningnya pada bank dimaksud, sekalipun bank tersebut sebenarnya sehat. Sedangkan risiko sistemik terjadi apabila kebangkrutan satu bank berakibat buruk terhadap bank lain, sehingga menghancurkan segmen terbesar dari sistem perbankan.

Dengan demikian, jelaslah bahwa Lembaga Penjamin Simpanan (LPS) dapat berfungsi untuk mengatur keamanan dan kesehatan bank secara umum. Disamping itu, LPS juga dapat berfungsi sebagai lembaga pengawas yang dilakukan dengan cara memantau neraca, praktik pemberian pinjaman dan strategi investasi dengan maksud untuk melihat tanda-tanda *financial distress* yang mengarah kepada kebangkrutan bank. Oleh sebab itulah, keberadaan LPS sebagai bagian dari sistem perbankan menjadi penting guna mencegah kepanikan nasabah dengan jalan meyakinkan nasabah tentang keamanan simpanan, sekalipun kondisi keuangan bank memburuk.

Di beberapa negara, Lembaga Penjamin Simpanan digunakan dengan istilah *deposit insurance*, seperti: Amerika Serikat, Kanada, Jepang, Taiwan, Korea, dan Filipina. Sedangkan beberapa Negara yang menggunakan istilah selain *deposit insurance* antara lain: *Deposit Guarantee Fund* (Austria, Denmark, Norwegia, Yunani, Portugal, Rumania, Spanyol), *Deposit Protection Fund* (Inggris, Bahrain, Kenya, Meksiko), *Fundo Garatindor de Creditors* (Brasil), atau *Fonds de Garantie des Depost* (Perancis). Namun demikian, Lembaga Penjamin Simpanan disini bukanlah Asuransi Deposito.

Studi-studi mengenai penjamin simpanan telah banyak dilakukan oleh berbagai ahli di berbagai negara. Pada umumnya, mereka mempunyai kesamaan pendapat bahwa keuntungan Negara memiliki penjamin simpanan adalah untuk mencegah “pemborosan” biaya likuidasi suatu bank gagal. Demikian pula para peneliti sepakat bahwa keberadaan penjamin simpanan yang dikaitkan dengan peranannya dalam menjaga perbankan masih menjadi kajian yang menimbulkan pro dan kontra. Timbulnya pro dan kontra pada umumnya terlepas dari sudut pandang bahwa adanya penjamin simpanan bisa menimbulkan gangguan pada disiplin pasar dengan adanya *moral hazard*. Adanya penurunan atas disiplin pasar dan adanya *moral hazard*, baik secara langsung tidak akan menstimulir terjadinya ketidakstabilan pada sektor perbankan. Kiranya hasil studi yang sudah menjadi buku ini dapat bermanfaat bagi khalayak luas, baik mereka yang berkecimpung di bidang perbankan maupun mereka yang berkecimpung di bidang lainya.

Selamat membaca!!

Prof. Dr. John Pieris, S.H.

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'John Pieris', followed by a horizontal line.

Anggota DPD RI
Periode 2009-2014

DAFTAR ISI

PRAKATA	i
KATA PENGANTAR	iv
DAFTAR ISI	viii

BAB I. PENDAHULUAN

A. Industri Perbankan di Indonesia	1
B. Penjaminan Simpanan Bank	8
C. Kesehatan dan Pengawasan Bank	19
D. Pengelolaan dan Kewajiban Bank	27
E. Etimologi dan Konsepsi Lembaga Penjamin Simpanan	36

BAB II. PERKEMBANGAN TEORI DAN STUDI PENJAMINAN SIMPANAN

A. Perkembangan Teori dan Studi Penjaminan Simpanan	51
B. Pengaruh Globalisasi dan Liberalisasi Ekonomi	55
C. Studi-Studi Penjaminan Simpanan	64
D. Model Penjaminan Simpanan	71
E. Kehadiran Lembaga Penjamin Simpanan di Indonesia	84
F. Prinsip-Prinsip <i>Good Corporate</i>	

<i>Governance</i>	89
-------------------------	----

BAB III. LANDASAN TEORI DAN YURIDIS LEMBAGA PENJAMIN SIMPANAN

A. Landasan Berdirinya Lembaga Penjamin Simpanan	91
A.1 Risiko	94
A.2 Hukum Bilangan Besar	95
A.3 Indemnitas.....	96
A.4 Reasuransi.....	96
B. Modal dan Tata Kelola Lembaga Penjamin Simpanan	102
C. Skim Penjaminan Simpanan	105
C.1 Kepesertaan dan Premi	105
C.2 Simpanan dan Nilai Simpanan Yang Dijamin.....	108
C.3 Penyelesaian dan Penanganan Bank Gagal	112
C.4 Pencabutan Izin Usaha oleh Otoritas Jasa Keuangan.....	120
C.5 Likuidasi Bank	123
D. Aktivitas Lembaga Penjamin Simpanan ...	125
D.1 Penjaminan Simpanan	125
D.2 Manajemen Risiko dan Analisis Resolusi Bank	130

D.3 Akuntansi dan Keuangan	133
D.4 Audit Internal, Sistem Informasi dan Sumber Daya Manusia	133
D.5 Kerjasama Internasional	134
E. Krisis <i>Subprime Mortgage</i> dan Ekonomi Global dan Pengaruhnya di Indonesia	138
F. Kasus <i>Lehman Brothers</i> dan Antisipasi Indonesia	152

BAB IV. TINJAUAN HUKUM DAN ANALISIS PERKEMBANGAN LEMBAGA PENJAMIN SIMPANAN

A. Keberadaan Lembaga Penjamin Simpanan dan Prospek Perbankan	158
B. Orientasi Lembaga Penjamin Simpanan ...	171
C. Dampak Pembatasan Penjaminan Masalah Bank Gagal	174
D. Masalah Bank Gagal	176
E. Suku Bunga Pinjaman	180
F. Penjaminan 100 Juta Menjadi 2 Milyar	186

BAB V. EPILOG

DAFTAR PUSTAKA

Bab I

Pendahuluan

A. **Industri Perbankan di Indonesia (*Indonesia Banking Industry*)**

Bank merupakan badan usaha yang menghimpun dana dari masyarakat dalam bentuk simpanan dan menyalurkannya kepada masyarakat dalam bentuk kredit dan atau bentuk-bentuk lainnya dalam rangka meningkatkan taraf hidup rakyat banyak.¹ Pengertian bank tersebut mengindikasikan fungsi strategis bank sebagai lembaga intermediasi (*financial intermediary*) untuk menunjang kelancaran perekonomian.²

Dalam berjalannya proses perkembangan dan pembangunan suatu negara, keberadaan bank sangat krusial

¹ Lihat “Ps. 1 butir 2 UU No. 10 Th. 1998 tentang Perubahan Atas UU No. 7 Th. 1992 tentang Perbankan (LNRI Th. 1998 No. 182, TLNRI No. 3790)”

² Intermediasi Keuangan merupakan bentuk kegiatan pengalihan dana (*fund transition*) dari pihak yang kelebihan dana (unit ekonomi surplus) kepada pihak kekurangan dana (unit ekonomi defisit) “Lihat Penjelasan Umum UU No. 10 Th. 1998 tentang Perubahan Atas UU No. 7 Th. 1992 tentang Perbankan” dan Abdulkadir Muhammad, *Segi Hukum Lembaga Keuangan dan Pembiayaan*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2000, hal. 15

bagi pertumbuhan ekonomi negara tersebut. Sehingga, aset bank dalam bentuk kepercayaan masyarakat (*public trust*) penting untuk dijaga guna meningkatkan efisiensi penggunaan bank dan intermediasi, serta untuk mencegah timbulnya *bank rush and panics*.³ Demikian pula, kepercayaan masyarakat perlu dijaga dengan tetap mempertahankan tingkat likuiditas bank tersebut.

Dengan demikian, dapat dipahami bahwa industri perbankan merupakan salah satu komponen yang sangat penting dalam menjaga keseimbangan dan kemajuan perekonomian nasional. Hal ini membuat stabilitas industri perbankan perlu dijaga dan dikembangkan. Stabilitas industri perbankan dimaksud sangat mempengaruhi stabilitas perekonomian secara keseluruhan, sebagaimana pengalaman yang pernah terjadi pada krisis moneter dan perbankan di Indonesia pada tahun 1998. Kepercayaan masyarakat

³ *Rush* merupakan suatu tindakan besar-besaran yang menyerang sentimen psikologis dan membuat nasabah penyimpan dana mengambil atau menarik dana mereka secara tiba-tiba, baik sebagian maupun keseluruhan pada bank tempat mereka menyimpan dananya. Hal ini dilakukan karena kekhawatiran dari para nasabah tersebut akan likuidasi atau pengaruh likuidasi pada bank lain (*domino effect*). Nasabah atau para penyimpan dana menjadi panik karena pihak nasabah tidak diinformasi secara memadai sehubungan dengan kualitas bank tersebut. *Rush* pada prinsipnya dapat menyebabkan bank (baik bank kecil, maupun bank besar) dapat runtuh hanya dalam hitungan hari. Sehingga, risiko yang terdapat pada bank terdiri atas 2, yaitu *irrational runs and systemic risk*. (Lihat Detlev F. Vagis, *Basic Corporation Law Materials – Cases Text*, The Foundation Press Inc., New York, 1989, hal. 212)

terhadap industri perbankan nasional merupakan salah satu kunci untuk memelihara stabilitas industri perbankan sehingga krisis tersebut tidak terulang. Kepercayaan ini dapat diperoleh dengan adanya kepastian hukum dalam pengaturan dan pengawasan bank serta penjaminan simpanan nasabah bank guna meningkatkan kelangsungan usaha bank secara sehat dan normal. Kelangsungan usaha bank secara sehat dapat menjamin keamanan simpanan para nasabahnya serta meningkatkan peran bank sebagai penyedia dana pembangunan dan pelayan jasa perbankan.

Industri perbankan di Indonesia masih dihadapi dengan sekelumit masalah. Salah satu aspek yang cukup berpengaruh ialah lemahnya dan tidak diterapkannya tata kelola perusahaan yang baik (*good corporate governance*). Hal ini menyebabkan industri perbankan tidak dapat secara berhati-hati (*prudent*) menyerap pertumbuhan risiko kredit dan harga domestik yang cepat berubah. Sementara itu, tidak transparannya praktik dan pengelolaan suatu bank mengakibatkan badan pengawas sulit mendeteksi praktik kecurangan yang dilakukan oleh pengurus dan pejabat bank.⁴ Masalah lain yang dihadapi bank adalah ketatnya persaingan. Penyebabnya antara lain adalah liberalisasi dan globalisasi

⁴ Zulkarnain Sitompul, *Problematika Perbankan*, Books Terrace & Library, Bandung, 2005, hal. 1

sistem keuangan serta berpalingnya nasabah tradisional bank kepada sumber pembiayaan lain.

Liberalisasi telah menghilangkan batas wilayah usaha suatu bank. Hal ini menyebabkan bank domestik tidak saja bersaing dengan sesama, tetapi juga harus bersaing dengan perbankan internasional. Pesaing lain yang dihadapi industri perbankan adalah lembaga keuangan non-bank/LKNB (yang dalam terminologi sekarang dikenal dengan istilah Industri Keuangan Non-Bank (IKNB)) yang melakukan penyediaan terhadap alternatif sumber dana bagi perusahaan-perusahaan besar, antara lain dari perusahaan-perusahaan modal ventura, perusahaan-perusahaan *leasing*, dan pasar modal dengan berbagai *debt instruments* seperti *promissory notes* dan obligasi serta *equity instrument*-nya. Sementara itu, larangan terhadap bank untuk melakukan kegiatan di pasar modal mempersempit kemampuan bank dalam menyalurkan dananya, sehingga menjadi alasan bagi bank untuk melakukan kegiatan pada pemberian kredit yang berisiko tinggi yang pada gilirannya berakibat pada keamanan dan kesehatan industri perbankan.

Industri perbankan sangat penting dibiarkan untuk mengatur dirinya sendiri (*self-management*). Peranan bank dalam menghimpun dan menyalurkan dananya dalam bentuk pemberian kredit menyebabkan bank sangat riskan untuk

dibiarkan bangkrut. Sehingga, industri perbankan harus diatur dan diawasi dengan ketat, baik melalui peraturan langsung (*direct regulation*) maupun peraturan tidak langsung (*indirect regulation*). Peraturan langsung bertujuan untuk mengurangi kewenangan pengurus bank dalam menjalankan kegiatan usaha. Bank misalnya dilarang memberikan kredit kepada suatu perusahaan melebihi persentase tertentu dari modalnya. Sedangkan peraturan tidak langsung didasarkan pada pemberian insentif yang bertujuan mempengaruhi sikap tertentu dari pengurus bank, misalnya melalui penerapan peraturan mengenai persyaratan *risk based capital* (pemberian modal berdasarkan risiko). Prinsip yang dijadikan sebagai landasan dalam menyusun peraturan perbankan adalah efisiensi (*efficiency*), keadilan sosial (*social justice*), pengembangan sistem (*system improvement*), dan pemeliharaan institusi. Tujuannya adalah untuk menciptakan perbankan yang aman dan sehat (*safe and sound banking*).⁵

Dalam perkembangan industri perbankan, banyak negara yang bersepakat untuk melakukan pendekatan untuk mempermudah likuidasi bank melalui pemberian jaminan yang eksplisit bagi nasabah penyimpan. Alasan dasar (*rationale*) pemerintah untuk memfasilitasi pendirian

⁵ *Ibid.*, hal. 3

Lembaga Penjamin Simpanan adalah kepercayaan pada industri perbankan sangat penting bagi pertumbuhan ekonomi dan pada sistem perbankan yang diawasi secara baik dapat meminimalkan terjadinya kebangkrutan bank, dan kebangkrutan tersebut dapat diprediksi dan merupakan kejadian yang dapat dicegah. Disamping itu, kesetaraan sosial juga merupakan pertimbangan perlindungan nasabah kecil dari bankir yang tidak bertanggung jawab adalah suatu pendekatan yang adil dan tepat. Dengan demikian, bank dapat beroperasi secara konsisten dan dipercaya untuk menyediakan kredit dalam jumlah yang cukup untuk menjaga kesehatan perekonomian, mendukung sistem moneter yang aman dan efisien sekaligus mencegah pengurus bank mengambil risiko berlebihan (*excessive risk*) yang pada gilirannya menghindari kemungkinan *bailout* oleh pemerintah.

Pada hakikatnya, kebijakan tentang status simpanan nasabah yang ada di bank dapat dilakukan dengan beberapa pilihan, yaitu:

1. Pemerintah secara tegas menyatakan tidak menjamin simpanan nasabah;
2. Simpanan nasabah tidak dijamin tetapi nasabah penyimpan diberi hak prioritas dalam proses likuidasi bank;

3. Cakupan jaminan yang tidak tegas;
4. Jaminan diberikan secara terselubung;
5. Jaminan terbatas yang dinyatakan secara eksplisit;
dan
6. Jaminan menyeluruh yang dinyatakan secara tegas.⁶

Salah satu unsur terpenting dalam memberikan suatu jaminan adalah kecepatan melakukan penyelesaian terhadap klaim nasabah atas simpanannya yang ada pada bank apabila bank dilikuidasi. Cepat lambatnya penyelesaian simpanan tersebut mempengaruhi tingkat kepercayaan masyarakat terhadap sistem perbankan. Apabila bank kehilangan kepercayaan dari masyarakat sehingga kelangsungan usaha bank dimaksud tidak dapat dilanjutkan, maka bank tersebut dikategorikan sebagai bank gagal yang berujung dengan dilakukan pencabutan terhadap izin usahanya. Sistem jaminan tidak langsung seringkali mengakibatkan berkurangnya kepercayaan masyarakat kerana tidak tegasnya status simpanan mereka apabila suatu bank terpaksa dicabut izin usahanya atau bank pailit dan dilikuidasi. Maka, baik pemilik bank, pengelola bank maupun otoritas yang terlibat dalam pengaturan dan/atau pengawasan bank, harus bekerja mewujudkan kepercayaan masyarakat terhadap industri perbankan.

⁶ *Ibid.*, hal. 311

B. Penjaminan Simpanan Bank (*Banks' Deposit Insurance*)

Salah satu bentuk pemberian jaminan langsung kepada nasabah adalah dengan didirikannya Lembaga Penjamin Simpanan (LPS). Pendirian LPS ini dimaksudkan untuk menjamin kepercayaan nasabah terhadap bank, sehingga menghilangkan potensi terjadinya *rush*. Di sisi lain, LPS juga menjamin investasi nasabah kecil yang tidak dapat melakukan investigasi terhadap kesehatan bank. Secara lengkap, tujuannya didirikannya LPS ialah: (i) menurunkan kemungkinan terjadinya *rush*; (ii) melindungi nasabah penyimpan kecil yang secara sosial dan politik tidak dapat menanggung beban kerugian akibat kebangkrutan bank; dan (iii) menyediakan jalan agar biaya sosial dan politik akibat kebangkrutan bank dapat diminimalisir.⁷

Penjaminan seluruh kewajiban bank (*blanket guarantee*)⁸ berdasarkan Keppres di masa lalu, berhasil

⁷ *Ibid.*, hal. 312

⁸ *Blanket Guarantee* (menurut IGI Global – Publisher of Timely Knowledge) “*is an announcement of additional protection to certain deposits and financial instruments by concerned authorities, over and above the security extended by premeditated limited coverage.* Di Indonesia, penerapan *Blanket Guarantee* atau program penjaminan diberlakukan secara reaktif oleh pemerintah guna menghentikan pelarian simpanan yang sistemik dari perbankan dan memulihkan kepercayaan kepada perbankan, sehingga kemudian menjadi basis untuk upaya membangun kembali sektor perbankan. Pelaksanaan

mewujudkan kepercayaan masyarakat terhadap industri perbankan pada masa krisis moneter dan perbankan. Namun, penjaminan yang sangat luas ini juga membebani anggaran negara dan menimbulkan *moral hazard* pada pihak pengelola bank dan nasabah bank. Pengelola bank tidak terdorong untuk melakukan usaha bank secara *prudent*, sementara nasabah tidak memperhatikan kondisi kesehatan bank dalam bertransaksi dengan bank.

Kondisi demikian menyebabkan kondisi mikro perbankan menjadi rentan terhadap gejolak ekonomi. Faktor kunci yang menyebabkan hal tersebut adalah: (i) lemahnya sistem pengawasan Bank Indonesia terhadap operasi perbankan nasional; dan (ii) banyak pemilik bank dan bankir lokal tidak memiliki integritas moral.⁹

blanket guarantee sering disalahartikan dengan pelaksanaan fungsi *lender of the last resort*, khususnya apabila kedua fungsi tersebut disatukan atau dilakukan oleh bank sentral seperti di Indonesia. *Blanket guarantee* di dunia internasional merupakan suatu instrumen tindakan darurat berupa pemberian jaminan pembayaran atas kewajiban bank-bank bermasalah, baik terhadap para deposan maupun kreditornya. Pemberlakuan instrumen ini biasanya untuk sementara hingga krisis sistemik perbankan pulih dan beban anggaran akan ditanggung oleh Pemerintah melalui otoritas pengawas atau lembaga yang khusus dibentuk atau ditunjuk untuk melaksanakan penyehatan dan restrukturisasi sistem perbankan dapat dikurangi atau diakhiri. (Lihat Kusumaningtuti, S. S., *Ketentuan Blanket Guarantee dan Kemungkinan Penggantian Dengan Deposit Protection Scheme*, Buletin Ekonomi Moneter dan Perbankan, Vol. 1 No. 3, 1998, hal. 154)

⁹ Sukamdani S. Gitosardjono, *Perkembangan Dunia Usaha, Organisasi Bisnis dan Ekonomi di Indonesia 1950-2000*, Tema Baru, Jakarta, 2000, hal. 251

Selain itu, penerapan penjaminan secara luas berdasarkan Keppres kurang dapat memberikan kekuatan hukum sehingga menimbulkan permasalahan dalam pelaksanaan penjaminannya. Sehingga, diperlukan dasar hukum yang lebih kuat dalam bentuk undang-undang. Sebagai pengganti program *blanket guarantee*, pemerintah telah mengajukan Rancangan Undang-Undang (RUU) tentang Lembaga Penjamin Simpanan (LPS) kepada Dewan Perwakilan Rakyat (DPR). Melalui RUU ini akan dibentuk suatu lembaga independen yang disebut Lembaga Penjamin Simpanan yang berfungsi sebagai penjamin simpanan masyarakat yang ada pada industri perbankan. Secara konseptual, Lembaga Penjamin Simpanan merupakan program penjaminan yang mirip dengan *Federal Deposit Insurance Corporation (FDIC)*¹⁰ di Amerika Serikat.

Terdapat dua perbedaan mendasar antara jaminan yang diberikan melalui program *blanket guarantee* dan jaminan yang diberikan LPS (*limited guarantee*) yaitu: (i) dalam hal cakupan; dan (ii) besarnya jumlah yang dijamin. Program pemerintah melalui *blanket guarantee* menjamin hampir seluruh kewajiban bank dengan jumlah jaminan

¹⁰ Konsepsi mengenai pelaksanaan FDIC di Amerika Serikat dan pengaruhnya sebagai lembaga pionir dalam menyetatkan perbankan di beberapa negara di dunia akan dibahas lebih lanjut dalam Bab I, Sub-Bab E tentang Etimologi dan Konsepsi Lembaga Penjaminan

tanpa batas. Sedangkan jaminan yang diberikan oleh LPS hanya mencakup simpanan masyarakat pada bank (deposan) dengan jumlah maksimal tertentu. Secara retorika, yang dijamin adalah nasabah kecil dengan alasan memberikan jaminan kepada nasabah kecil dari bankir yang tidak bertanggung jawab dipandang sebagai suatu pendekatan yang adil dan tepat. Di dalam UU No. 24 Th. 2004 yang mengatur “Lembaga Penjamin Simpanan”, LPS hanya menjamin simpanan maksimal sejumlah Rp.100.000.000,- (seratus juta rupiah).

Fungsi LPS sebagaimana tercantum dalam Ps. 4 UU No. 24 Th. 2004 yang mengatur “Lembaga Penjamin Simpanan” ialah: “(a) menjamin simpanan nasabah penyimpan; dan (b) turut aktif dalam memelihara stabilitas sistem perbankan sesuai dengan kewenangannya”. Adapun dalam pasal berikutnya yakni Ps. 5 dijelaskan bahwa tugas Lembaga Penjamin Simpanan adalah:

- (a) Merumuskan dan menetapkan kebijakan pelaksanaan penjaminan simpanan;
- (b) Melaksanakan penjaminan simpanan;
- (c) Merumuskan dan menetapkan kebijakan dalam rangka turut aktif memelihara stabilitas sistem perbankan;
- (d) Merumuskan, menetapkan, dan melaksanakan kebijakan penyelesaian Bank Gagal yang tidak berdampak sistemik; dan

- (e) Melaksanakan penanganan Bank Gagal yang berdampak sistemik.

Poin a dan b merupakan tugas Lembaga Penjamin Simpanan dalam menjalankan fungsi terkait penjamin simpanan nasabah penyimpan, sedangkan poin c, d, dan e merupakan tugas Lembaga Penjamin Simpanan terkait fungsinya dalam memelihara stabilitas sistem perbankan.

Di sisi lain, Lembaga Penjamin Simpanan berwenang untuk:¹¹

- (a) Menetapkan dan memungut premi penjaminan;
- (b) Menetapkan dan memungut kontribusi pada saat bank pertama kali menjadi peserta;
- (c) Melakukan pengelolaan kekayaan dan kewajiban LPS;
- (d) Mendapatkan data simpanan nasabah, data kesehatan bank, laporan keuangan bank, dan laporan hasil pemeriksaan bank sepanjang tidak melanggar kerahasiaan bank;
- (e) Melakukan rekonsiliasi, verifikasi, dan/atau konfirmasi atas data sebagaimana dimaksud pada huruf d;
- (f) Menetapkan syarat, tata cara, dan ketentuan pembayaran klaim;
- (g) Menunjuk, menguasakan, dan/atau menugaskan pihak lain untuk bertindak bagi kepentingan dan/atau atas nama LPS, guna melaksanakan sebagian tugas tertentu;
- (h) Melakukan penyuluhan kepada bank dan masyarakat tentang penjaminan simpanan;

¹¹ Lihat "Ps. 6 UU No. 24 Th. 2004 tentang Lembaga Penjamin Simpanan (LNRI Th. 2004 No. 96, TLNRI No. 4420)"

- (i) Menjatuhkan sanksi administratif;
- (j) Mengambil alih dan menjalankan segala hak dan wewenang pemegang saham, termasuk hak dan wewenang RUPS;
- (k) Menguasai dan mengeloa aset dan kewajiban Bank Gagal yang diselamatkan;
- (l) Meninjau ulang, membatalkan, mengakhiri, dan/atau mengubah setiap kontrak yang mengikat Bank Gagal yang diselamatkan dengan pihak ketiga yang merugikan bank; dan
- (m) Menjual dan/atau mengalihkan aset bank tanpa persetujuan debitur dan/atau kewajiban bank tanpa persetujuan kreditor.

Poin a sampai i merupakan wewenang Lembaga Penjamin Simpanan dalam menjalankan fungsinya sebagai penjamin simpanan nasabah dan memelihara stabilitas sistem perbankan. Sedangkan poin j sampai m merupakan wewenang Lembaga Penjamin Simpanan dalam melakukan penyelesaian dan penanganan Bank Gagal.

Lembaga Penjamin Simpanan (sebagai lembaga bukan bank) dibentuk oleh Pemerintah Indonesia melalui UU No. 24 Th. 2004 yang mengatur “Lembaga Penjamin Simpanan”. LPS merupakan badan hukum dan merupakan lembaga independen, transparan dan akuntabel dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya.¹² Di samping itu, LPS bertanggungjawab kepada Presiden dan berkedudukan

¹² Lihat “Ps. 2 (3) UU No. 24 Th. 2004 tentang Lembaga Penjamin Simpanan (LNRI Th. 2004 No. 96, TLNRI No. 4420)”

di Jakarta serta mempunyai kantor perwakilan di wilayah Negara Republik Indonesia.

Pada dasarnya, pendirian Lembaga Penjamin Simpanan sebagai upaya memberikan perlindungan terhadap dua risiko yaitu *irrational run* terhadap bank dan *systemic risk*.¹³ Dalam menjalankan usahanya, perbankan biasanya hanya menyisakan sebagian kecil dari simpanan yang diterimanya untuk berjaga-jaga apabila ada penarikan dana oleh nasabah. Sementara, bagian terbesar dari simpanan yang ada dialokasikan sebagai pemberian kredit. Keadaan ini menyebabkan perbankan tidak dapat memenuhi permintaan dalam jumlah besar dengan segera atas simpanan nasabah yang dikelolanya, bila terjadi penarikan secara tiba-tiba dan dalam jumlah besar. Keterbatasan dalam penyediaan *cash* ini, karena bank tidak dapat menarik segala pinjaman yang telah disalurkanannya.

Jika bank tidak dapat memenuhi permintaan penarikan simpanan oleh nasabahnya, nasabah biasanya menjadi panik dan akan menutup rekeningnya pada bank,

¹³ Risiko sistemik (*systemic risk*) terjadi apabila kebangkrutan suatu bank berakibat buruk terhadap bank lain, sehingga menghancurkan segmen terbesar dari sektor perbankan itu sendiri. Risiko sistemik sering juga disebut sebagai risiko pasar, risiko umum, *systematic risk* atau general risk. Risiko sistemik pada umumnya bersifat sistematis atau sulit dihindari. Contoh risiko sistematis ialah dengan terjadinya peningkatan terhadap suku bunga atau yang biasa dikelan dengan istilah *interest rate risk*, kenaikan inflasi atau *purchasing power/inflationary risk*, dan *market risk*

sekalipun bank tersebut sebenarnya sehat. Hal inilah yang menjadi alasan bahwa kedudukan LPS menjadi sangat penting guna mencegah kepanikan nasabah dengan jalan meyakinkan nasabah tentang keamanan simpanan sekalipun kondisi keuangan bank memburuk.

Risiko kedua adalah ancaman terjadinya risiko sistemik. Hal ini terjadi karena kebangkrutan suatu bank dapat berakibat buruk terhadap bank lain, sehingga menghancurkan segmen terbesar dari sistem perbankan. Dalam hal ini, Lembaga Penjamin Simpanan dapat berfungsi untuk mengatur keamanan dan kesehatan bank secara umum. Fungsi LPS lainnya adalah sebagai pengawas yang dilakukan dengan cara memantau neraca, praktik pemberian pinjaman dan strategi investasi dengan maksud untuk melihat tanda-tanda *financial distress* yang mengarah kepada kebangkrutan bank.¹⁴

Dimensi lain dari peran penting LPS seperti asuransi simpanan didasarkan pada beberapa pertimbangan yaitu:

- a. Dalam pertumbuhan perekonomian suatu negara, peranan sektor finansial yang stabil sangat penting dan inti kesetabilan sektor finansial adalah stabilitas

¹⁴ Anna Kuzmik Walker, *Harnessing the Free Market: Reinsurance Models for FDIC; Deposit Insurance Pricing*, Harvard Journal of Law and Public Policy, Cambridge, 1995, hal. 737

sistem perbankan domestik. Peranan penting sektor perbankan itu dapat dilihat dalam aspek sistem pembayaran yang memungkinkan terjadinya transaksi perdagangan. Di samping itu, bank melakukan penghimpunan dana secara lebih efisien dan untuk seterusnya disalurkan kepada masyarakat. Sebaliknya, dana masyarakat yang disimpan di bank sangat menentukan eksistensi dan keuntungan suatu bank.

- b. Untuk mencegah terjadinya erosi kepercayaan masyarakat terhadap bank yang dapat mengakibatkan terjadinya *rush* yang sudah tentu dapat membahayakan bank secara individual dan sistem perbankan secara keseluruhan.
- c. Di dalam era globalisasi dengan kemajuan teknologi informasi dan komputer telah mengakibatkan terjadinya *global market* pada sektor keuangan. Di dalam *global market*, dana bebas bergerak dari satu negara ke negara lain. Apabila pemilik dana kurang percaya pada sistem perbankan nasional, maka ia dapat menanamkan dananya di luar negeri (*capital*

flight) yang dapat mengakibatkan hilangnya atau berkurangnya kekuatan produktif dari suatu negara.¹⁵

Melihat dari pengalaman Amerika Serikat dengan dibentuknya *Federal Deposit Insurance Corporation*, pembentukan Lembaga Penjamin Simpanan yang dilakukan telah berhasil mencapai tujuan utama dari reformasi perbankan untuk (paling tidak) selama satu abad yaitu guna mencegah terjadinya *banking panic*.¹⁶ Dengan adanya skim penjaminan simpanan, pengumuman informasi negatif mengenai bank tertentu misalnya tidak berpengaruh terhadap bank lain sehingga tidak menyebabkan terjadinya kekacauan umum karena pasar telah mampu membedakan masalah keuangan yang dialami oleh perusahaan tertentu dan akibatnya kepada individual bank tersebut maupun terhadap industri perbankan secara keseluruhan.¹⁷ Keberadaan lembaga penjamin simpanan juga sebagai upaya mempermudah penyelesaian bank bermasalah, misalnya akibat pencabutan izin usaha suatu bank, sehingga dampak

¹⁵ M. Dahlan Sitalaksana, *The Importance of a Deposit Protection Scheme*, ASEAN Conference on Deposit Protection System, Desember 1993, hal. 11

¹⁶ Milton Friedman dan A. Schwartz, *A Monetary History of the United States 1867-1990*, Princeton University Press, Princeton, 1993, hal. 440

¹⁷ Jonathan R. Miller dan Elizabeth H. Garrett, *Market Discipline by Depositors: A Summary of the Theoretical and Empirical Arguments*, Yale Journal on Regulation, Yale, 1998, hal. 25

merosotnya kepercayaan nasabah yang pada gilirannya dapat menimbulkan *bank panic* dapat dicegah sesegera mungkin.

Pentingnya penyelesaian bank bermasalah didasarkan pada alasan bahwa bank yang berada dalam keadaan insolven dan bila dibiarkan terus beroperasi berpeluang melakukan kegiatan berisiko tinggi dengan maksud memperoleh keuntungan besar. Tindakan seperti itu dapat mengakibatkan kerugian bagi nasabah penyimpan dan kreditor bank lainnya. Namun beberapa pertanyaan mendasar akan dikemukakan terlebih dahulu sebagai bagian dari pembahasan topik ini, yakni:

1. Apakah industri perbankan telah melakukan tata kelola perusahaan yang baik (*good corporate governance*) serta pengawasan dan pembinaan sehingga tidak terjadi *moral hazard*?
2. Krisis Moneter di Indonesia tahun 1997 melahirkan “*blanket guarantee*” (penjaminan pemerintah) untuk para nasabah, yang sekarang menjadi program penjaminan dari Lembaga Penjamin Simpanan (*limited guarantee*). Bagaimana pengaruh Lembaga Penjamin Simpanan dalam meningkatkan rasa aman terhadap dana nasabah penyimpanan dibandingkan dengan era *blanket guarantee*? Dan bagaimana mengaktifkannya?

3. Bagaimana pengaruh perkembangan ekonomi global dan pasar bebas terhadap keberadaan industri perbankan Indonesia umumnya dan Lembaga Penjamin Simpanan khususnya?

Jawaban atas pertanyaan-pertanyaan di ataslah yang akan menjadi pembahasan lebih lanjut dari buku ini.

C. Kesehatan dan Pengawasan Bank (*Soundness and Supervision of Bank*)

Guna menciptakan perbankan yang sehat harus dilakukan melalui pendekatan yang terdiri dari tiga pilar utama, yaitu pengawasan (*supervision*), *internal governance* dan disiplin pasar (*market discipline*). Pendekatan ini harus dilakukan karena pengawasan tidak akan mampu berpacu dengan kecepatan liberalisasi, globalisasi dan kemajuan teknologi pada instrumen keuangan. Sehingga, pengawasan harus dilengkapi dengan disiplin internal dan eksternal dari perbankan. Dengan melibatkan *internal governance*, pendekatan pengawasan memasukkan pandangan bahwa perbankan sendiri merupakan tempat terbaik untuk mengatur dan memelihara praktik manajemen yang sehat.

Pengikutsertaan disiplin pasar mencerminkan fakta bahwa tanpa pasar yang kompetitif dan *punitive* atas kegagalan bersaing di pasar, maka tidak cukup insentif bagi

pemilik bank, pengurus dan nasabah untuk melakukan keputusan keuangan yang tepat. Untuk melaksanakan ketiga pendekatan di atas, maka menurut penulis harus dilakukan penyempurnaan terhadap peraturan perbankan. Banyak negara bersepakat bahwa salah satu pendekatan yang diperlukan untuk membangun suatu sistem perbankan yang sehat dan kuat adalah dengan memberikan jaminan yang eksplisit bagi nasabah penyimpan. Akan tetapi, sebelum pembentukan suatu lembaga penjamin yang permanen, diperlukan langkah-langkah pembaruan sistem perbankan sebagai prasyarat agar sistem tersebut dapat berjalan efektif.

Salah satu unsur penting dalam memberikan jaminan adalah kecepatan menyelesaikan klaim nasabah atas simpanannya yang ada pada bank apabila bank dimaksud pailit atau dilikuidasi. Cepat lambatnya penyelesaian simpanan tersebut mempengaruhi tingkat kepercayaan masyarakat terhadap industri perbankan. Sistem penjaminan tidak langsung seringkali mengakibatkan berkurangnya kepercayaan masyarakat karena tidak tegasnya status simpanan mereka apabila suatu bank dicabut izin usahanya.

Perlindungan yang dilakukan terhadap nasabah kecil dari bankir yang tidak bertanggungjawab merupakan suatu pendekatan yang adil dan tepat. Ditambah dengan fungsi bank sentral sebagai *lender of last resort* yang menyediakan

likuiditas apabila diperlukan, maka *bank runs* akan hilang dan tinggal sejarah. Dalam kondisi seperti itu, bank dapat beroperasi secara konsisten dan dipercaya untuk menyediakan kredit dalam jumlah cukup untuk kesehatan perekonomian. Pentingnya kepercayaan masyarakat terhadap bank telah menciptakan hubungan kepercayaan antara bank dengan nasabahnya menjadi penting. Hal ini terjadi karena bank memiliki status yang unik di tengah-tengah masyarakat selain bank sebagai sandaran suatu kepercayaan ia juga menempati posisi khusus sebagai tempat yang aman. Disamping itu, dalam menjalankan kegiatan usahanya, bank juga terlibat dengan masalah-masalah internal perusahaan dan individu sehingga peranan bank telah melampaui hubungan tradisional antara debitur dan kreditor.

Dengan karakteristik demikian, maka hubungan antara bank dengan nasabah merupakan hubungan kepercayaan. Hal ini lebih dipertegas lagi dalam praktik perbankan modern yang melibatkan struktur yang sangat kompleks dan seringkali menyebabkan bank berperan sebagai penasihat keuangan (*financial adviser*) bagi nasabahnya sehingga menciptakan hubungan kepercayaan dan kerahasiaan (*confidentiality*) yang pada gilirannya menghasilkan suatu *fiduciary duty* terhadap bank ketika

berurusan dengan usahanya oleh pemerintah, atau karena bank dimaksud pailit atau dilikuidasi.

Melalui hubungan dimaksud, maka bank memiliki kewajiban untuk mengungkapkan (*a duty to disclose*) seluruh fakta material kepada nasabahnya, apabila bank memiliki pengetahuan yang mungkin sangat penting bagi nasabah. Berdasarkan prinsip *fiducia* yang baru, kewajiban bank menjadi lebih berat dan potensi kerugian diluar kontrak timbul apabila salah satu pihak dalam kontrak lemah dan bergantung, sedangkan pihak lainnya memiliki kekuasaan sehingga pihak yang memberikan kepercayaan tidak lagi mampu untuk melindungi dirinya sendiri, dan kekuasaan telah diterima dan dilaksanakan oleh pihak lainnya. Pada dasarnya apabila suatu pihak menerima kepercayaan ini, maka pihak tersebut telah menerima risiko yang apabila dilanggar atau dikhianati dapat diminta pertanggungjawabannya atas dasar kerugian karena *ekstracontractual*. Prinsip *fiducia* yang baru memberikan suatu landasan untuk meminta pertanggungjawaban dan membayar ganti rugi atas kerugian yang disebabkan akibat dilakukannya *wanprestasi* (ingkar janji).

Suatu hubungan *fiducia* melibatkan konsekuensi tertentu sebagai transaksi di antara pihak yang mengalir secara otomatis sebagai masalah hukum dari hubungan

tersebut. Perbedaan kunci antara hubungan kerahasiaan dan hubungan *fiducia* dapat dipusatkan dalam suatu pertanyaan, apakah suatu pihak yang meminta ganti rugi harus membuktikan bahwa dia tergantung pada pihak lainnya? Suatu hubungan menjadi hubungan kepercayaan apabila suatu pihak secara nyata tergantung atau percaya pada pihak lainnya. Suatu pihak dalam hubungan kepercayaan berhak yakin pada pemegang *fiducia* secara hukum, tanpa perlu membuktikan bahwa yang bersangkutan sebenarnya memberikan kepercayaan kepada pemegang *fiducia*. Kewajiban untuk menunjukkan bahwa hubungan kerahasiaan terjadi adalah pada orang.

Prinsip hubungan *fiducia* secara tradisional berlaku dalam hubungan antara *trustee and beneficiary, guardian and ward, agent and principal, attorney and client, executor or administrator*, dan *legatees and next of kin of the decedent*. Prinsip *fiducia* baru memperluas cakupan ini pada *partners, corporate officers, corporate directors* dan beberapa *shareholders*.

Sementara itu, jika dilakukan perbandingan dengan Ps. 29 (4) UU No. 10 Th. 1998 yang mengatur “Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1992 tentang Perbankan”, ditetapkan bahwa:

“Untuk kepentingan nasabah, bank wajib menyediakan informasi mengenai kemungkinan timbulnya risiko sehubungan dengan transaksi nasabah yang dilakukan melalui bank.”

Sebagai contoh kasus adalah kasus antara Bank Niaga dengan PT. Suryamas Duta Makmur, dimana hakim berpendapat bahwa pihak bank telah lalai dengan tidak memberikan informasi yang menyeluruh mengenai risiko transaksi derivatif yang dilakukan antara nasabah dengan bank melalui putusan Pengadilan Negeri Jakarta Selatan No. 297/Pdt.G/1998/PN.JKT.SLT. Hal ini membuktikan bahwa pihak bank memiliki kewajiban *fiducia* terhadap nasabahnya yang menuduh telah dilanggarnya hubungan tersebut.

Sedangkan pada hubungan kepercayaan, pemegang *fiducia*-lah yang harus membuktikan bahwa transaksi yang digugat dilakukan secara *fair*. Dasar dari kewajiban *fiducia* adalah kewajiban untuk loyal (*duty of loyalty*) yang berarti bahwa seorang pemegang *fiducia* tidak dibenarkan mengorbankan kepentingan pemberi *fiducia* (*beneficiary*) dengan mendahulukan kepentingannya sendiri. Pemegang *fiducia* wajib melaksanakan *duty of care*. Kegagalan untuk melaksanakan *duty of care* tersebut dengan sendirinya merupakan pelanggaran terhadap *fiduciary duty* tanpa memperhatikan apakah perbuatan tersebut sebenarnya menimbulkan kerugian pada pemberi *fiducia*.

Standar ganti rugi untuk pelanggaran *fiduciary duty* adalah pengambilalihan (*disgorgement*) keuntungan yang diperoleh, yang dilakukan melalui penegakan kepercayaan konstruktif (*constructive trust*), suatu kepercayaan yang diwajibkan oleh hukum, bukan oleh maksud individu. Pihak yang mendapat keuntungan, berdasarkan keadilan harus menyerahkan keuntungan tersebut kepada pihak lain dengan alasan apabila hal itu tidak dilakukan, maka orang ini berarti telah memperoleh keuntungan secara tidak adil (*unjustly enrichment*). Disamping itu, pelanggaran *fiduciary duty* dapat dikenakan *punitive damage*, dengan alasan pihak yang telah memberikan kepercayaan telah mengambil posisi dimana dia tidak lagi memiliki pilihan lain, kecuali percaya pada pihak yang telah diberikan kepercayaan tersebut. James E. Shepherd, seorang pengacara dan ahli hukum Amerika yang bertugas di Mahkamah Agung Carolina Utara memberikan definisi hubungan *fiducia* sebagai suatu hubungan yang terjadi apabila seseorang menerima kuasa dengan syarat yang bersangkutan akan melaksanakan kuasa tersebut untuk kepentingan terbaik pihak yang memberikan kekuasaan.

Dalam kaitannya dengan *fiduciary duty*, dapat dijelaskan bahwa nasabah bank secara keuangan umumnya lemah, menyimpan uang di bawah bantal misalnya tidaklah

aman, sehingga mereka harus mempercayakan kekayaannya tersebut kepada bank dalam situasi apa saja, termasuk apabila bank salah mengusahakan atau menggunakan dana. Suatu hubungan kepercayaan berbeda dengan hubungan kerahasiaan. Hubungan kerahasiaan terjadi antara dua pihak apabila satu pihak mendapat kerahasiaan dari pihak lainnya dan bermaksud untuk bertindak atau memberikan nasihat untuk kepentingan pihak lain. Suatu hubungan kerahasiaan dapat terjadi meskipun tidak ada hubungan *fiducia*. Apabila seseorang berada dalam suatu kepercayaan tetapi bukan dalam hubungan *fiducia* dengan pihak lain, suatu transaksi di antara mereka tidak akan dikesampingkan kecuali kenyataannya dia memberikan kepercayaan pada pihak lainnya dan pihak lain tersebut dengan curang (*fraud*) atau pemaksaan (*under influence*) atau lainnya melanggar kepercayaan yang telah diberikan padanya nasabah tersebut, tidak peduli nasabah dimaksud kaya, miskin likuid atau tidak likuid, nasabah tidak berdaya untuk melindungi kerugian atau kehilangan dananya. Nasabah tentunya dapat menggugat bank karena wanprestasi, tetapi biaya transaksi dan biaya berperkara menghambat nasabah untuk melakukannya. Nasabah dengan demikian menyerahkan dirinya ke tangan bank pada saat dia mempercayakan hartanya. Baik secara tegas maupun implisit, bank menerima

penyerahan kekuasaan tersebut. Hal inilah yang membuat lembaga perbankan harus dikelola secara jujur sehingga bank disebut lembaga *trust, security* atau *guarantee*.

D. Pengelolaan dan Kewajiban Bank (*Management and Duty of Bank*)

Keharusan untuk melakukan pengelolaan bank secara jujur dan hati-hati telah diputuskan oleh Mahkamah Agung Amerika Serikat pada tahun 1891 dalam *Briggs v. Spaulding*. Mahkamah Agung berpendapat bahwa “*directors must exercise ordinary care and prudence in the administration of affairs of a bank*”. Keputusan Mahkamah Agung ini diterima oleh banyak pengadilan dan kalangan ahli sebagai sumber penerapan prinsip *duty of care* bagi pengurus bank. Pada tahun 1991, Kongres Amerika Serikat mewajibkan seluruh lembaga perbankan federal untuk menerapkan ketentuan yang merumuskan standar *safety and soundness* dalam tiga bidang yaitu: *pertama*, operasi dan manajemen; *kedua*, kualitas aset, pendapatan dan penilaian saham; dan *ketiga*, kompensasi karyawan. Penerapan prinsip ini memiliki keinginan untuk melindungi penyimpanan meskipun penyimpan sudah dilindungi oleh asuransi simpanan, harus dikawal pula terhadap ancaman kebangkrutan bank.

Di Amerika Serikat, untuk memulihkan kerugian yang dialami bank, *FDIC* dapat menggugat bekas pengurus bank dengan dasar melanggar *fiduciary duty* yang mereka emban terhadap bank. Pengurus bank dianggap telah memenuhi persyaratan sebagai berikut:

- (1) Membuat keputusan bisnis yang tidak ada unsur kepentingan pribadi, berdasarkan informasi yang mereka percaya didasari oleh keadaan yang tepat;
- (2) Secara rasional mempercayai bahwa keputusan bisnis tersebut dibuat untuk kepentingan terbaik bagi perusahaan.

Salah satu tolok ukur untuk memutuskan apakah suatu kerugian disebabkan oleh keputusan bisnis (*business judgement*) tidak tepat sehingga dapat terhindar dari pelanggaran prinsip *duty of care* adalah:

- (1) Memiliki informasi tentang masalah yang akan diputuskan dan percaya bahwa informasi tersebut benar;
- (2) Tidak memiliki kepentingan dengan keputusan dan memutuskan dengan itikad baik; dan
- (3) Memiliki dasar rasional untuk mempercayai bahwa keputusan yang diambil adalah yang terbaik bagi perusahaan.

Sementara itu pada Ps. 37B UU No. 10 Th. 1998 yang mengatur “Perubahan Atas UU No. 7 Th. 1992 tentang Perbankan” mengamanatkan untuk mendirikan Lembaga Penjamin Simpanan (LPS) di Indonesia. Amanat tersebut timbul sebagai jawaban atas krisis berat yang dialami oleh industri perbankan pada pertengahan tahun 1997. Ketika izin usaha 16 bank dicabut dan dilikuidasi pada November 1997, industri perbankan mengalami *rush* sebagai konsekuensi dari runtuhnya kepercayaan masyarakat terhadap perbankan nasional, dan tidak adanya peraturan yang cukup untuk mengatur perlindungan dana nasabah penyimpan pada saat bank dilikuidasi telah mengakibatkan hilangnya kepercayaan masyarakat terhadap industri perbankan. Hal ini membuat bahwa keberadaan Lembaga Penjamin Simpanan sebagai bagian dari sistem perbankan menjadi penting guna mencegah kepanikan nasabah dengan jalan meyakinkan nasabah tentang keamanan simpanan, sekalipun kondisi keuangan bank memburuk.

Sistem perlindungan nasabah banyak menghasilkan manfaat, meski juga mengandung kelemahan seperti timbulnya kemunduran dalam disiplin pasar (*moral hazard*). Untuk itu, pengawasan dan pengaturan yang efektif merupakan elemen penting dari *financial safety net* dalam

mengendalikan masalah *moral hazard*.¹⁸ Secara empiris, hal ini didukung oleh penelitian yang dilakukan oleh Demirguc-Kunt dan Detragiarche (antara tahun 1980-1997) dengan sampel 61 negara berkembang (*emerging*) dan maju. Dalam temuannya, terlihat bahwa ketiadaan sistem peraturan kehati-hatian (*prudential*).¹⁹

Demikian pula, ada yang dikemukakan oleh Oscar Cerda, dan kawan-kawan yang menyatakan:

*“The federal deposit insurance program is clearly the most recognized component of the financial safety net and has undoubtedly helped sustain the general public’s confidence in the banking system. Since its inception in 1933, it has deterred liquidity panics, forestalled bank runs, and avoided instability in the economy,”*²⁰

¹⁸ *Moral hazard* merupakan sebuah kondisi menyimpang atau suatu bentuk penyimpangan tentang siapa yang melakukan penyimpangan, mengapa menyimpang dan siapa yang dirugikan akibat tindakan penyimpangan tersebut. *Moral hazard* dalam perspektif perbankan merupakan suatu pengambilan risiko perbankan yang bersifat spekulatif ketika bank tidak sehat, dapat dianggap juga sebagai masalah *moral hazard*. *Moral hazard* sering dipergunakan dalam istilah bisnis asuransi, yang menjelaskan kemungkinan pemegang asuransi dengan sengaja melakukan tindakan yang dapat merugikan terhadap barang diasuransikannya dengan harapan akan mendapatkan klaim penggantian dari perusahaan asuransi. Pemegang polis asuransi menjadi tidak hati-hati (*imprudent*) karena bila pemegang polis mengalami kerugian akan ditanggung oleh perusahaan asuransi. Kata *moral hazard* kemudian dipergunakan dalam perspektif perbankan yang merujuk pada perilaku pihak-pihak yang berkepentingan (*stakeholder*).

¹⁹ Milton Friedman dan A. Schwart, *op. cit.*, hal. 440

²⁰ Oscar Cerda, et. al., *The Financial Safety Net: Cost, Benefits, and Implications*, Chicago Fed Letter, Chicago, November 2001

Pentingnya penyelesaian segera bank bermasalah didasarkan pada alasan bahwa bank yang berada dalam keadaan *insolven* dan bila dibiarkan terus beroperasi berpeluang melakukan kegiatan berisiko tinggi dengan maksud memperoleh keuntungan besar. Tindakan seperti ini dapat mengakibatkan kerugian yang lebih besar lagi bagi nasabah penyimpan dan kreditor bank lainnya.

Pembentukan Lembaga Penjamin Simpanan dapat menimbulkan *moral hazard*, sehingga harus dilakukan dengan tepat dan hati-hati. LPS bukanlah "*panacea*" tetapi juga tidak ada pilihan lain yang dapat menyediakan "*panacea*." Singkat kata, Lembaga Penjamin Simpanan merupakan sesuatu yang diperlukan tetapi tidak cukup (*necessary but not enough*) dalam memecahkan persoalan-persoalan perbankan. Pengawas bank harus berani bertindak tegas terhadap pengurus bank yang mengelola banknya secara sembrono. *Fit and proper test* terhadap pengurus dan eksekutif bank juga harus dilakukan dengan ketat agar mencegah masuknya individu yang tidak bermutu ke dalam industri perbankan.

Sebagai ilustrasi, perkara *Stanley R. Hendrickson v. Federal Deposit Insurance Corporation (FDIC)* dapat dijadikan pedoman mengenai ketegasan yang harus dimiliki pengawas bank. Dalam perkara ini, FDIC digugat oleh

pengurus bank yang diberhentikan. Permasalahannya berkaitan dengan Ps. 6050I *Internal Revenue Code* yang mewajibkan setiap pelaku usaha (*businesses*) mengisi dokumen yang dikenal dengan Form 8300 apabila menerima uang tunai lebih dari USD 10.000 untuk satu transaksi. Pada tahun 1993, Stanley Hendrickson, Presiden *Randolph County Bank of Winchester Indiana (Bank)* dinyatakan bersalah karena dengan sengaja tidak mengisi *form* 8300 pada waktu berkerja di perusahaan saudaranya, Silver Towne. Pada tahun 1992, Hendrickson berhenti bekerja pada Silver Towne dan menjadi presiden Bank, tempat dimana Hendrickson sebelumnya bekerja yaitu dari tahun 1962 sampai tahun 1985.

Pada tahun 1996, Dewan Direktur FDIC memerintahkan Hendrickson berhenti sebagai presiden dan melarang Hendrickson terlibat dalam kegiatan perbankan. Keputusan tersebut diperkuat oleh pengadilan. Pada waktu bekerja di Silver Towne, Hendrickson melakukan kealpaan dengan tidak mengisi form 8300. Untuk menutupi kealpaannya, Hendrickson mengisi form 8300 dengan tanggal mundur dan menyimpan fotokopi form 8300 tersebut pada pembukuan Silver Towne agar terlihat seolah-olah form aslinya telah disampaikan kepada *Internal Revenue Service*

(IRS). Tindakan ini kemudian terungkap dalam pemeriksaan yang dilakukan oleh IRS.

Hendrickson mengajukan bantahan terhadap keputusan pemberhentiannya dengan dasar ketentuan internal FDIC menetapkan bahwa Dewan harus memberikan keputusan dalam waktu 90 hari terhitung sejak diajukannya permasalahan kepada Dewan. Dalam kaitan ini, Dewan telah terlambat mengambil keputusan tentang permasalahan Hendrickson. Dengan demikian, keputusan Dewan adalah batal. Pengadilan berpendapat bahwa pelanggaran terhadap batas waktu sebagaimana diatur dalam peraturan internal FDIC tidak menyebabkan FDIC kehilangan yurisdiksi atas permasalahan yang diajukan kepadanya kecuali peraturan internal tersebut secara tegas menentukan akibat tidak dipenuhinya batas waktu tersebut. Hendrickson juga mengajukan bantahan yang menyatakan bahwa perbuatannya tidak mengisi form 8300 bukan merupakan perbuatan “*involves personal dishonest*” atau “*demonstrates willful or continuing disregard ... for the safety or soundness of such business institution*” yang merupakan persyaratan untuk tidak boleh menjalankan kegiatan perbankan sebagaimana diatur dalam 12 U.S.C § 1818 (e)(1)(C). Pengadilan berpendapat bahwa tindakan mengisi formulir dengan tanggal mundur merupakan perbuatan *involves personal*

dishonest. Pengadilan Circuit sependapat dengan keputusan yang diambil oleh Pengadilan Distrik.

Dengan demikian, jelaslah bahwa ketegasan tindakan otoritas perbankan sangat dibutuhkan karena apabila dilihat dari krisis yang lalu, penyebab utama kegagalan di Indonesia adalah karena kelalaian, penipuan dan penggelapan oleh pengurus bank yang nasabahnya sangat sulit untuk mendeteksinya. Fred Galves mengatakan “*the best way to rob a bank is to own one*”. Hal ini dapat dilihat dari praktik perbankan Indonesia dengan besarnya kredit yang disalurkan kepada kelompok usahanya sendiri. Pemberian kredit kepada kelompok usaha sendiri tersebut sering kali tidak diiringi dengan penyediaan jaminan yang memadai. Di Amerika Serikat pemberian kredit yang tidak dijamin secara cukup dikategorikan sebagai penipuan. Pengawasan dan pengaturan adalah instrumen penting untuk menekan bank dalam pengambilan risiko – bila hal ini tidak dijalankan sebagaimana mestinya akan dapat mengancam stabilitas sistem keuangan secara keseluruhan. Dengan demikian, maka sistem perlindungan nasabah (*deposit protection system*) seperti Lembaga Penjamin Simpanan yang dilengkapi dengan pengaturan dan pengawasan efektif dapat mengurangi risiko sistemik meskipun tidak dapat menghilangkannya sama sekali. Pendirian Lembaga

Penjamin Simpanan dapat lebih berhasil apabila sistem perbankan berjalan dengan baik. Kehadiran LPS yang efektif dapat memberikan kontribusi terhadap stabilitas sistem keuangan suatu negara, terlebih bila sistem yang ada merupakan bagian dari suatu jaring pengaman keuangan yang disusun secara baik.

Kepercayaan masyarakat merupakan jiwa dalam industri perbankan. Sebagai lembaga penghimpun dan penyalur dana, telah menjadikan bank tergantung kepada kesediaan masyarakat menempatkan dana di bank sehingga dapat digunakan oleh bank untuk membiayai kegiatan produktif. Menipisnya kepercayaan masyarakat terhadap industri perbankan itu sendiri, tetapi juga terhadap perekonomian secara luas yang menyebabkan timbulnya kerugian ekonomi dan kemudian diikuti dengan munculnya gejolak sosial dan politik yang harus dibayar mahal. Kehadiran Lembaga Penjamin Simpanan tentunya harus disambut dengan baik dan diharapkan dapat meningkatkan kepercayaan masyarakat terhadap industri perbankan yang gilirannya akan menciptakan industri perbankan yang kokoh pula.

E. Etimologi dan Konsepsi Lembaga Penjamin Simpanan (*Etymology and Conception of Deposit Insurance Corporation*)

Secara etimologi, kata benda “jaminan”, ”penjamin” dan ”penjaminan” berasal dari kata kerja “jamin”. Kata “jaminan” memiliki arti: (i) tanggungan atas pinjaman yang diterima; *borg* (agunan); (ii) biaya yang ditanggung oleh penjual atas kerusakan barang yang dibeli oleh pembeli untuk jangka waktu tertentu; garansi; (iii) janji seseorang untuk menanggung utang atau kewajiban pihak lain apabila utang atau kewajiban tersebut tidak dipenuhi. Kata “jaminan” dalam Bahasa Inggris adalah: (i) *guarantee*; (ii) *security*, (iii) *collateral*, (iv) *bail*. Sedangkan, kata “penjamin” adalah *guarantor*, dan kata “penjaminan” adalah *giving a guarantee*.²¹ Kata “penjaminan” juga merupakan terjemahan dari kata “*guaranty*” atau “*guaranties*”.²²

Konsep Lembaga Penjamin Simpanan yang banyak dianut oleh berbagai negara di dunia tak dapat dipungkiri bahwa kesemuanya itu berasal dari Amerika Serikat. Di negara Paman Sam tersebut, dikenal adanya Lembaga

²¹ John M. Echols dan Hassan Shadily, *Kamus Indonesia-Inggris. An Indonesian-English Dictionary. Edisi Ketiga*, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2003, hal. 234

²² John M. Echols dan Hassan Shadily, *Kamus Inggris-Indonesia. An English-Indonesian Dictionary*, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2005, hal. 282

Penjamin Simpanan yang dipakai istilah sistem asuransi simpanan serta diselenggarakan oleh suatu badan yang terpisah dari bank sentral, dengan nama *Federal Deposit Insurance Corporation (FDIC)*. Sistem asuransi simpanan ini merupakan sistem tertua di dunia dan telah dijadikan sebagai standar atau model dalam pembentukan sistem asuransi simpanan bagi negara lainnya. Sistem asuransi simpanan tersebut terbentuk ketika pada tahun 1930-an terjadi krisis pada sistem perbankan nasional di Amerika yang mengakibatkan lebih dari 9000 bank mengalami kerugian dan kebangkrutan.²³

Dengan dibentuknya FDIC tersebut, maka FDIC berhasil mengembalikan kepercayaan masyarakat pada sistem perbankan. Di samping itu, sistem yang diterapkan juga membantu untuk mencegah bank bermasalah menjadi *bank panic*, sehingga akhirnya pada era 1980-an sistem yang ada dijadikan simbol bagi masyarakat sebagai alat untuk membangkitkan kepercayaan publik terhadap sistem

²³ Kekhawatiran masyarakat melalui berdirinya lembaga/asuransi simpanan merupakan sikap moral bank-bank peserta asuransi simpanan yang acapkali melempar tanggung jawab bank atas kewajibannya terhadap simpanan nasabah kepada lembaga asuransi simpanan, padahal belum tentu bank yang bersangkutan mengalami masalah dengan kesehatannya. Berdirinya FDIC diikuti pula oleh Inggris, Kanada, Jerman, Prancis, Italia, Spanyol, Portugis guna mendirikan lembaga asuransi simpanan nasabah. (Lihat Marulak Pardede, *Perspektif Perlindungan Hukum: Simpanan Dana Nasabah Pada Bank*, Jurnal Hukum Bisnis, Vol. 11, Jakarta, 2000, hal. 51 dan 55)

perbankan. FDIC sebagai sebuah lembaga dipandang bertujuan untuk menghentikan tekanan lebih luas dan mendalam pada sistem perbankan. Di sisi lain, untuk mengaktifkan kembali pemberian kredit dalam segala aspek perbankan, untuk melindungi kepentingan dan eksistensi bank-bank dalam skala kecil menengah, serta dalam hal peningkatan terhadap efektivitas kebijakan moneter bank sentral.²⁴ Awal berdirinya FDIC ialah sebagaimana tertuang dalam Banking Act 1933. FDIC mewajibkan *National Banks and State Bank* yang berkedudukan sebagai anggota *Federal Reserve Board* (FRB) untuk terlibat serta dalam sistem asuransi simpanan. Supaya bisa menjadi peserta dalam sistem asuransi simpanan tersebut, maka sebuah bank harus memenuhi kriteria *high standard of safety and soundness* dengan berdasar pada *bank practices*. Sehingga, sebelum suatu bank diterima menjadi anggota penjaminan simpanan, maka bank tersebut terlebih dahulu harus diperiksa oleh FDIC dan pengawasan selanjutnya dilakukan oleh otoritas pengawas kegiatan bank.

²⁴

Penerapan skim asuransi simpanan melalui FDIC telah berhasil mengurangi jumlah bank yang bangkrut dan hingga saat ini keberadaan lembaga tersebut telah menjadi besar. (Lihat Helen A. Garten, *A Political Analysis of Bank Failure Resolution*, Boston University Law Review, May, 1994, hal. 429)

Dana penjaminan simpanan (*deposit insurance fund*) FDIC bersumber dari bank peserta asuransi simpanan dan bunga hasil investasi yang ditanamkan pada US Treasury Securities. Hasil mobilisasi premi yang dilakukan oleh FDIC dapat digunakan sebagai cadangan, dan besarnya premi yang harus dibayar kemudian ditetapkan berdasarkan prosentase tertentu dari jumlah simpanan Dana Pihak Ketiga yang dijamin. Dana yang telah terkumpul tersebut kemudian akan dikelola dengan jalan diputar lebih lanjut oleh FDIC untuk memperoleh keuntungan yang dapat digunakan sebagai biaya operasional asuransi simpanan serta dapat dipakai untuk tambahan dana pembayaran yang wajib dilakukan oleh asuransi simpanan, jika seandainya ada bank yang dicabut izin kegiatan usahanya ataupun dilikuidasi.

Asuransi simpanan terbesar hingga saat ini ialah USD 100.000 yang ditetapkan pada tahun 1980 dalam *Depository Institutions Deregulation and Monetary Control of Act 1980* dengan pengkategorian untuk semua jenis deposito bank-bank di Amerika Serikat. Sedangkan *accounts* yang diasuransikan dapat dilakukan pada bank yang berbeda dan masing-masing akan dihitung sendiri-sendiri. Dalam hal bank terjamin mengalami kesulitan likuiditas sampai kategori yang parah (dalam hal ini menuju jurang kebangkrutan) serta berpotensi tidak mampu membayar

simpanan dana/uang pihak ketiga, maka FDIC bertindak sebagai pengampu/kurator untuk melaksanakan pembayaran simpanan yang dijaminnya. Di samping itu, FDIC diberikan kewenangan untuk menentukan pilihan yang tepat dan dapat diterapkan untuk menangani bank-bank yang mengalami kesulitan. Di sisi lain, FDIC juga memiliki kewenangan untuk mencabut izin usaha kegiatan bank dan melakukan likuidasi terhadap bank yang kondisi kesehatannya tidak dapat ditolong lagi. FDIC juga berwenang untuk mengatur dan memeriksa bank yang berada di bawah daerah kewenangannya. Hal tersebut baru dapat dilaksanakan, jika sebelumnya FDIC telah memberikan saran dan pertimbangan pada bank yang kondisi kesehatannya memburuk untuk melakukan upaya penyelamatan.

Terhadap bank yang mengalami masalah ini, FDIC sebagai lembaga pengawas memiliki kewenangan untuk mengeluarkan dan membuat *statement* melalui penilaian yang dilakukan sebelumnya sebagai langkah penyelamatan, serta dalam rangka melindungi kepentingan pihak nasabah. Guna melakukan penanganan terhadap bank bermasalah, maka FDIC akan menjual sebagian bahkan seluruh aset bank melalui mekanisme *purchase and assumption* (P&A) *transaction* sejak tahun 1960. Dengan skema tersebut, FDIC diberikan kewenangan untuk menjual aset bank bermasalah

(*troubled banks*) kepada bank yang sehat kondisinya (*normal banks*) maupun pada bank pembeli simpanan yang bersedia untuk mengambil alih kewajiban bank bermasalah tersebut.²⁵ Keputusan yang berkaitan dengan jenis penyelesaian apa yang akan digunakan untuk menyelesaikan bank bermasalah bergantung pada pertimbangan biaya (*cost test*) yang dilaksanakan oleh FDIC. Pihak FDIC akan menggunakan mekanisme P&A apabila dianggap sebagai langkah praktis dibandingkan melalui mekanisme likuidasi. FDIC memiliki keuntungan dengan menggunakan mekanisme P&A, karena hanya menggunakan sedikit uang tunai/biaya hanya menggunakan sedikit uang tunai/biaya dari dana asuransi dibandingkan dengan kebutuhan membayar semua tagihan nasabah yang dijamin.²⁶

Terminologi yang digunakan di Indonesia sendiri sebagaimana mengadopsi bentuk FDIC ialah jaminan.

²⁵ *Purchase and assumption* merupakan jenis transaksi yang signifikan untuk melindungi nasabah bank. Dan perlindungan semacam ini dapat terlaksana karena semua kewajiban bank bermasalah diambil alih oleh bank lain berkat bantuan FDIC.

²⁶ P&A memiliki karakteristik merger dan kombinasi unsur-unsur reorganisasi dan likuidasi. Dalam P&A, bank pengambil alih melakukan pembelian terhadap aset dan semua kewajiban dari bank bermasalah tersebut, dan transaksi demikian dapat diselesaikan dengan cepat dengan tujuan guna menjaga *going concern* bank bersangkutan. Sehingga, mekanisme P&A yang dilakukan dapat mencegah setiap ketidaknyamanan nasabah penyimpan dana karena terganggunya pelayanan dalam jasa perbankan. (Lihat Nicole Sabado, *Adopting a Jurisdictional Approach to the Rights of Asset Purchasers From the FDIC*, Fordham Law Review, Vol. 69, 2000, hal. 291)

Fungsi “jaminan” menurut Ps. 1121 KUH Perdata adalah sebagai berikut: (a) seluruh kekayaan seseorang merupakan jaminan hutang-hutangnya; (b) kekayaan tersebut mencakup benda-benda yang akan diperoleh dan dimiliki sekarang dan kemudian; (c) kekayaan tersebut meliputi benda-benda bergerak dan tidak bergerak.

Di Indonesia terdapat beberapa lembaga jaminan seperti: Gadai, Jaminan Fidusia, Hipotik, Hak Tanggungan, Penanggung Hutang Borgtocht, Penanggung Aval dan juga Cessie yang walaupun tidak termasuk Lembaga Jaminan tetapi sering digunakan untuk menjaminkan kredit. Didalam perjanjian gadai, barang yang dijaminkan secara fisik harus diserahkan dibawah pengawasan dan penguasaan kreditor dan di dalam UU ditegaskan: “tidak sah adalah gadai atas segala benda yang dibiarkan tetap dalam kekuasaan debitur pemberian gadai ataupun dikembalikan atas kemauan kreditor” (Ps. 1152 ayat 2 KUH Perdata). Sedangkan fidusia adalah lembaga jaminan yang merupakan pengembangan dari gadai, dahulu sebelum lahirnya UU No. 42 Th. 1999 yang mengatur “Fidusia”, maka pengikatan jaminan barang-barang bergerak dengan *Fiduciare Eigendom Overdracht* (FEO), yang merupakan pengembangan dari Yurisprudensi di negeri Belanda yang terkenal dengan Arrest Hoge Raad tanggal 25 Januari 1925. Tetapi setelah lahir dan berlaku UU

No. 42 Th. 1999 yang mengatur “Fidusia”, maka fidusia menjadi lembaga jaminan untuk pengikatan jaminan barang dan/atau benda bergerak. Kekuatan hukum fidusia lahir setelah akta fidusia yang dibuat dengan akta Notaris didaftarkan di Kanwil Departemen Hukum dan HAM setempat.

Adapun persamaan antara gadai dan fidusia adalah:

(i) sama-sama lembaga jaminan untuk barang bergerak; (ii) merupakan perjanjian aksesoris, yaitu perjanjian pelengkap, jika perjanjian pokok hapus, maka perjanjian jaminan ini hapus. Sedangkan perbedaan antara gadai dan fidusia adalah: (i) gadai: barang diserahkan, sedangkan hak miliknya tetap pada pemberi gadai; sedangkan fidusia: yang diserahkan “kepemilikannya” tetapi barangnya diserahkan kembali kepada pemberi gadai untuk digunakan sebagai pinjam pakai; (ii) gadai: jika jatuh tempo belum dilunasi maka barang gadai dijual untuk pelunasan hutang, jika barang dijual tidak mencukupi membayar kewajiban, barang itu tetap dianggap sebagai pelunasan; fidusia: barang jaminan dijual untuk membayar hutang, jika lebih dikembalikan kepada pemberi fidusia dan jika kurang kreditor berhak menagih sisa kewajiban kepada pemberi fidusia; (iii) Pengaturannya: gadai: pada Ps. 1150 KUH Perdata; fidusia; pada UU No. 42 Th. 1999 yang mengatur “Fidusia”.

Dalam perjalanan historis industri perbankan di Indonesia, khususnya kepercayaan masyarakat dalam hal ini adanya jaminan bagi Bank sebagai penyedia fasilitas kredit dan jasa perbankan lainnya, dan jaminan para nasabah yang menyimpan dananya di Bank, telah mengalami beberapa perubahan yang mendasar. Hal ini dapat dilihat pada beberapa peraturan perundang-undangan yang secara tegas menetapkan agar didirikan suatu lembaga yang berfungsi sebagai penjamin simpanan nasabah. Penjelasan Ps. 30 UU No. 13 Th. 1968 yang mengatur “Bank Sentral” yang dikeluarkan pada tanggal 7 Desember 1968 menetapkan bahwa:

“... dalam rangka pembinaan perbankan, maka jika keadaannya telah memungkinkan, untuk lebih menjamin uang pihak ketiga yang dipercayakan kepada bank-bank, dapat diadakan suatu asuransi deposito dengan tujuan pembinaan kepercayaan masyarakat terhadap perbankan”.

Sebagai tindak lanjut UU No. 13 Th. 1968 yang mengatur “Bank Sentral”, maka Pemerintah kemudian mengeluarkan PP No. 34 Th. 1973 yang mengatur “Jaminan Simpanan Uang Pada Bank” pada tanggal 22 Agustus 1973. PP ini mengatur antara lain:

“ ... bahwa semua bank kecuali bank asing diwajibkan menjaminkan simpanan uang pihak ketiga padanya baik berupa giro, deposito maupun tabungan

... bahwa Bank Indonesia merupakan badan penyelenggara jaminan simpanan uang pada bank mengingat tugas Bank Indonesia sebagai pembina dan pengawas bank. Dalam hal terjadi likuidasi bank, maka BI juga yang bertindak sebagai likuidator dan pengampu.”

Pada waktu itu, jaminan simpanan pada bank dibatasi maksimal Rp.1.000.000,- (satu juta rupiah), suatu jumlah yang saat ini sudah dirasakan kecil. Namun demikian, sampai dengan dikeluarkannya UU No. 7 Th. 1992 tentang Perbankan, ketentuan-ketentuan yang diatur dalam PP No. 34 Th. 1973 yang mengatur “Jaminan Simpanan Uang Pada Bank” itu disebabkan kuatnya penolakan dari industri perbankan karena akan menimbulkan biaya tambahan bagi perbankan, padahal industri perbankan pada saat itu masih dalam tahap konsolidasi.

Demikian pula UU No. 7 Th. 1992 yang mengatur “Perbankan” tidak mengatur secara tegas tentang pemberian perlindungan langsung terhadap nasabah penyimpan dana, misalnya dalam bentuk asuransi simpanan. UU ini hanya memberikan jaminan tidak langsung (implisit), yaitu berupa pembinaan dan pengawasan bank serta peraturan kehati-hatian (*prudential regulation*). Ketiadaan jaminan kepada nasabah ini memaksa pemerintah mengeluarkan Keppres RI No. 26 Th. 1998 yang mengatur “Jaminan Terhadap

Kewajiban Pembayaran Bank Umum” pada saat terjadi krisis perbankan tahun 1997.

Program penjaminan di atas ini populer disebut sebagai *blanket guarantee* yaitu kebijakan sementara yang diberlakukan pemerintah melalui Keppres No. 26 Th. 1998. Kebijakan ini memberikan jaminan pembayaran atas kewajiban bank-bank umum kepada nasabah penyimpan (deposan) dan kreditor dalam dan luar negeri. Tujuannya untuk mencegah kehancuran sistem perbankan akibat terjadinya *rush* yang dipicu dengan dilikuidasinya 16 bank pada November 1997. Likuidasi 16 bank yang pada awalnya dimaksudkan untuk mengembalikan kepercayaan masyarakat terhadap industri bank ternyata justru mengakibatkan keadaan yang sebaliknya. Kekhawatiran akan terjadinya likuidasi bank berikutnya dan tidak adanya program penjaminan simpanan telah menyebabkan kepanikan masyarakat atas keamanan dananya di perbankan. Kondisi ini menyebabkan kepercayaan masyarakat pada bank-bank nasional perlahan-lahan mulai runtuh.

Terjadinya *rush* ini ditandai dengan meningkatnya jumlah uang kartal yang dipegang masyarakat. Berdasarkan data Bank Indonesia uang kartal yang dipegang masyarakat melonjak tajam dari Rp. 24,9 triliun pada akhir Oktober 1997 menjadi Rp. 37,5 triliun pada akhir Januari 1998, dan jumlah

ini terus meningkat hingga mencapai puncak pada bulan Juli 1998 sehingga mencapai Rp. 45,4 triliun.²⁷

Karena bank yang mengalami Bank Beku Kegiatan Usaha (BBKU) terus menjamur dan program “*blanket guarantee*” yang dijalankan pemerintah dinilai “menghambur-hamburkan” APBN dan apabila selanjutnya bank tersebut ditutup dikarenakan moral hazard pemilik dan pengurus Bank tersebut, maka pada tahun 2003, kebijakan pemerintah diberlakukan dengan dibentuknya Unit Pelaksana Penjaminan Pemerintah (UP3) melalui Peraturan Bank Indonesia Nomor 5/17/PBI/2003 tanggal 3 September 2003 yang menyatakan bahwa yang berhak mengikuti program penjaminan pemerintah hanya Bank Umum dan Bank Perkreditan Rakyat yang dinilai dan dinyatakan sehat, dan membayar premi penjaminan untuk seluruh Dana Pihak Ketiga (DPK) seperti yang telah ditentukan.

Pada tahun 2004, sejarah perkembangan industri perbankan di Indonesia mengalami perubahan yang substansial dengan dihapusnya *blanket guarantee* dan digantikan dengan sistem penjaminan yang lebih permanen melalui UU No. 24 Th. 2004 yang mengatur “Lembaga Penjamin Simpanan”. Terkandung beberapa hal positif yang

²⁷

Zulkarnain Sitompul, *op. cit.*, hal. 316

dapat dicapai dengan dihapusnya program *blanket guarantee* yaitu:

1. Mengurangi biaya yang harus dikeluarkan pemerintah.
2. Meminimalkan *moral hazard* bagi pemilik dan pengelola bank.
3. Meningkatkan disiplin pasar.

Di lain sisi, hal negatif akibat dihapusnya program ini adalah (dengan ketiadaan program ini) dapat melemahkan kepercayaan masyarakat terhadap industri perbankan. Semakin lemahnya kepercayaan masyarakat, maka akan semakin mudah memicu terjadinya *rush*, suatu kondisi yang sangat menakutkan bagi industri perbankan dan otoritas moneter. Secara teoritis, Lembaga Penjamin Simpanan yang menggantikan *blanket guarantee* adalah salah satu komponen *financial safety net*. *Financial safety net* umumnya terdiri dari peraturan kehati-hatian (*prudential regulation*), pengawasan, *lender of last resort* dan Lembaga Penjamin Simpanan. Kehadiran Lembaga Penjamin Simpanan dimaksudkan untuk meningkatkan kepercayaan nasabah terhadap industri perbankan. Lembaga Penjamin Simpanan merupakan badan hukum independen yang

dibentuk berdasarkan UU No. 24 Th. 2004 yang mengatur “Lembaga Penjamin Simpanan”.

Ps. 37B UU No. 10 Th. 1998 yang mengatur “Perubahan Atas UU No. 7 Th. 1992 tentang Perbankan”, mengamatkan untuk mendirikan LPS di Indonesia. Amanat tersebut timbul sebagai jawaban atas krisis berat yang dialami oleh industri perbankan pada pertengahan tahun 1997. Ketika izin usaha 16 bank dicabut dan dilikuidasi pada 1 November 1997, industri perbankan mengalami *rush* sebagai konsekuensi dari runtuhnya kepercayaan masyarakat terhadap perbankan nasional, dan tidak adanya peraturan yang cukup untuk mengatur perlindungan dana nasabah penyimpan pada saat bank dilikuidasi telah mengakibatkan hilangnya kepercayaan masyarakat terhadap industri perbankan.

Pendirian LPS pada dasarnya dilakukan sebagai upaya untuk memberikan perlindungan terhadap dua risiko yaitu *irrational run* terhadap bank dan *systemic risk*. Dalam menjalankan usaha, bank biasanya hanya menyisakan sebagian kecil dari simpanan yang diterimanya untuk berjaga-jaga apabila ada penarikan dana oleh nasabah. Sementara bagian terbesar dari simpanan yang ada dialokasikan untuk pemberian kredit. Keadaan ini menyebabkan perbankan tidak dapat memenuhi permintaan dalam jumlah besar dengan

segera atas simpanan nasabah yang dikelolanya, bila terjadi penarikan secara tiba-tiba dan dalam jumlah besar. Keterbatasan dalam penyediaan dana *cash* ini adalah karena bank tidak dapat menarik segera pinjaman yang telah disalurkan. Bila bank tidak dapat memenuhi permintaan penarikan simpanan oleh nasabahnya, nasabah biasanya menjadi panik dan akan menutup rekeningnya pada bank dimaksud, sekalipun bank tersebut sebenarnya sehat, sedangkan risiko sistemik terjadi apabila kebangkrutan suatu bank berakibat buruk terhadap bank lain, sehingga menghancurkan sekmen terbesar dari sistem perbankan.

LPS sebagai lembaga yang menjamin simpanan dana para nasabah yang menyimpan dananya di lembaga perbankan tentu perlu dibedakan dari lembaga keuangan bank itu sendiri, karena Lembaga Penjamin Simpanan merupakan badan hukum *sui generis* yaitu badan hukum karena undang-undang, yakni melalui UU No. 24 Th. 2004 yang mengatur Lembaga Penjamin Simpanan. LPS pun merupakan lembaga yang selalu menjadi sorotan, jika suatu bank masuk dalam kategori bank gagal, karena akhir daripada bank gagal tersebut ada di tangan Lembaga Penjamin Simpanan, entah itu dilikuidasi atau diselamatkan.

Bab II

Perkembangan Teori dan Studi Penjaminan Simpanan

A. Perkembangan Teori dan Studi Penjaminan Simpanan (*Involvement Deposit Insurance Theory and Study*)

Berdampaknya krisis keuangan terhadap krisis perbankan merupakan pelajaran berharga baik bagi para peneliti, akademisi maupun praktisi. Pengalaman tersebut banyak menghasilkan berbagai studi untuk meneliti fakta-fakta yang terjadi di berbagai negara, baik negara maju maupun negara berkembang. Studi-studi lebih banyak difokuskan kepada pencarian sebab dan akibat berikut alternatif penyelesaian masalahnya. Studi-studi tersebut antara lain dilaksanakan oleh Schumkler yang meneliti krisis di Argentina, Hosono, Hiroko dan Kotaro Tsuru di Thailand, Korea Selatan, Malaysia, dan Indonesia, serta Sanhueza di Chili.²⁸

²⁸ Simon Kwan, *Financial Modernization and Banking Theories*, FRBSF Economic Letter, No. 2001-37, 2001; Kaoru Hosono, Iwaki Hiroko dan Kotaro Tsuru, *Banking Crisis, Deposit Insurance and Market*

Dari hasil studi-studi tersebut, terlihat jelas bahwa krisis keuangan yang berdampak kepada krisis perbankan menimbulkan biaya yang pada umumnya menjadi fiskal yang harus ditanggung oleh pemerintah. Honohan dan Negret memperkirakan besarnya cara mengatasi biaya krisis perbankan berkisar 13% dari GDP (*Gross Domestic Product*). Untuk krisis di Asia, Kaoru Hosono, Hiroko, dan Kotaro Tusuru menyampaikan perkiraan biaya-biaya untuk mengatasi krisis perbankan di Thailand, Korea, dan Malaysia mencapai kisaran 57% dari GDP dan untuk Indonesia sekitar 58% dari GDP. Sanhueza serta Rodrigo Fuentes dan Luis Antonio Ahumada memberikan perkiraan biaya krisis perbankan di Chili mencapai 35% dari GDP.²⁹

Dilihat dari besarnya biaya dalam mengatasi krisis perbankan di Indonesia yang mencapai 58% dari GDP merupakan biaya krisis tertinggi di seluruh negara. Krisis keuangan di Argentina yang sering disebut-sebut sebagai

²⁹ *Discipline; Lesson from the Asian Crisis*, RIETI Discussion Paper Series 05-E-029, 2005; Kaoru Hosono, *Market Discipline to Bank in Indonesia, Korea, Malaysia and Thailand*; ADBI Conference, Januari 20-21, 2005, diakses dari <http://www.adbi.org/files/2005.01.21.cpp.market.discipline.banks.pdf>
Patrick Honohan dan Fernando Ontes Negret, *Deposit Insurance Experiences; China versus Russia*, World Bank Mimeo, 2006; J. Rodrigo Fuentes, dan Luis Antonio Ahumada, *Banking Industry and Monetary Policy; An Overview*, Central Bank of Chile Working Paper No. 240, 2003; Alejandro Gaytan dan Romain Ranciere, *Banks, Liquidity Crises and Economic Growth*, IMF Research Department, 2006

krisis besar dampaknya hanya memerlukan biaya krisis sedikit lebih rendah dari Indonesia yaitu 55% dari total GDP. Besarnya biaya tersebut tentunya berpengaruh terhadap berbagai aspek, mulai dari perlambatan pertumbuhan ekonomi, pemutusan hubungan kerja (PHK) dan peningkatan terhadap jumlah pengangguran. Dengan mempertimbangkan besaran biaya tersebut ada kecenderungan pemerintah dan lembaga pengawas perbankan untuk menghindari terjadinya bank gagal.³⁰

Dari berbagai studi yang berkaitan dengan krisis keuangan dan perbankan diperoleh indikasi bahwa agar terhindar dari kejadian serupa, maka diperlukan adanya *financial safety net* (FSN) atau Jaringan Pengaman Sektor Keuangan (JPSK). Program-program generik yang direkomendasikan oleh JPSK pada umumnya berfokus kepada upaya-upaya pemberdayaan lembaga keuangan agar fungsinya dapat menjadi lebih efisien dan efektif melalui berbagai deregulasi. Secara operasional, salah satu aktivitas FSN atau JPSK adalah melalui pemberdayaan *lender of last*

³⁰

Thorsten Beck dan Luc Laeven, *Resolution of Failed Bank by Deposit Insurers; Cross-Country Evidence*, World Bank Policy Research Working Paper 3920, 2006; Greg Caldwell, *Best Instrument for Market Discipline in Banking*, Bank of Canada Working Paper 2007-9, 2007

resort yang efektif dan efisien serta optimalisasi fungsi dan peranan Lembaga Penjamin Simpanan.³¹

Fuentes dan kawan-kawan menegaskan tidak perlu keraguan bahwa Lembaga Penjamin Simpanan (*deposit insurance corporation*) merupakan bagian dari FSN atau JPSK yang dapat memperkecil dampak yang merugikan atas terjadinya krisis perbankan. Jaring Pengaman Sektor Keuangan (JPSK) telah menjadi instrumen yang dilaksanakan di berbagai negara, khususnya setelah terjadinya berbagai krisis keuangan. Secara generik, fungsi FSN di berbagai negara mempunyai tujuan untuk menciptakan suatu sistem yang dapat mendeteksi secara dini seandainya akan terjadi krisis keuangan. Dengan pendekatan tersebut minimal dapat dilakukan apabila terjadi krisis penanganannya lebih cepat, tepat dan efisien.

Pada hakikatnya, krisis keuangan merupakan suatu peristiwa yang tidak berdiri sendiri, baik dari penyebabnya maupun dampaknya. Dari berbagai kejadian di beberapa negara, ada indikasi yang kuat bahwa krisis keuangan berdampak kepada krisis perbankan seperti yang pernah dialami Inggris pada tahun 1992, Thailand, Korea Selatan,

³¹ Asli Demirguc Kunt dan Enrica Detragiache, *Does Deposit Insurance Increase Banking System Stability; An Empirical Investigation*, *Journal of Monetary Economics* 49, 2002; Fiona C. Maclachan, *Market Discipline in Bank Regulation; Panacea of Paradox*, *The Independent Review* VI, n Fall 2001

Malaysia dan Indonesia pada tahun 1997, Israel dan Bulgaria pada tahun 1990, Spanyol pada tahun 1997, Argentina pada tahun 1980, Chili pada tahun 1981, Jepang pada tahun 1990, serta Venezuela pada tahun 1994 dan Meksiko di tahun 1995.

Meskipun krisis tersebut hanya terjadi di beberapa negara, akan tetapi secara tidak langsung juga mempengaruhi perekonomian di negara lainnya mengingat transaksi keuangan sudah sangat meluas tanpa batas dan mudah serta cepat. Efek domino menjadi lazim terjadi mengingat dengan kemajuan teknologi transaksi keuangan yang dilakukan hampir setiap saat. Uang hanya loyal kepada nilai tambah yang paling menguntungkan dimanapun lokasinya.

B. Pengaruh Globalisasi dan Liberalisasi Ekonomi (*Impact of Globalization and Economic Liberalization*)

Arus globalisasi dan liberalisasi perdagangan dunia, baik dalam sektor barang maupun jasa, tidak terkecuali subsektor jasa-jasa keuangan lainnya seperti perbankan, asuransi, pasar modal semakin hari semakin kuat sebagai konsekuensi logis dari terintegrasinya perekonomian dunia. Sementara itu, semakin terintegrasinya Asia termasuk

Indonesia dengan perekonomian global membuat wilayah Asia tetap rentan terhadap gejolak ekonomi.

Pengalaman mengatasi krisis khususnya di wilayah Asia akan meningkatkan mekanisme *monitoring* dari kerjasama regional yang sekaligus sebagai representasi keinginan untuk menunjukkan identitas dan solidaritas Asia. Dari sisi kerjasama ekonomi regional, peranan ASEAN akan semakin penting, terutama bagi negara-negara Asia Timur sebagai sarana memperkuat pengaruh politik dan kerjasama ekonomi. Prediksi tentang *Asian Trends 2020–2025* menghasilkan kesimpulan bahwa perbedaan atau disparitas perkembangan ekonomi masih akan mewarnai antara kelompok Negara Asia Timur dengan berbagai Negara Asia Tenggara termasuk Filipina, Thailand, Malaysia maupun Indonesia. Dalam beberapa aspek, Indonesia dipandang sebagai negara yang masih menghadapi berbagai permasalahan seperti tekanan jumlah penduduk, inefisiensi, tantangan globalisasi dan bentuk pemerintahan pola demokrasi yang semakin mengakomodasi sebagai ekspektasi masyarakat.

Sebagai perbandingan dengan sistem penjaminan dana nasabah bank di Indonesia yang diselenggarakan oleh Lembaga Penjamin Simpanan, berikut diuraikan sistem asuransi simpanan yang diterapkan di Amerika Serikat oleh

Federal Deposit Insurance Corporation. Sistem asuransi simpanan yang diterapkan Amerika Serikat merupakan sistem tertua didunia dan telah menjadi model untuk negara-negara lain. Sistem ini telah terbukti berhasil dalam pengembalian kepercayaan masyarakat pada sistem perbankan. Selama tiga generasi selanjutnya, sistem ini telah melaksanakan tugasnya dalam membantu mencegah bank bermasalah menjadi *bank panic*. Pada tahun 1980-an, ketika ratusan bank dan *thrifts* bangkrut, asuransi simpanan telah bertindak sebagai jangkar kepercayaan publik pada sistem perbankan. Amerika Serikat menggunakan sistem perlindungan langsung melalui skim asuransi simpanan yang diselenggarakan oleh *Federal Deposit Insurance Corporation*, suatu lembaga yang berfungsi mengganti dana yang disimpan oleh nasabah pada bank yang dilikuidasi. Hal ini dilakukan sebagai salah satu jawaban terhadap krisis perbankan yang melanda negara tersebut pada tahun 1930-an. Tujuan daripada didirikannya FDIC ialah untuk: (a) menghentikan kontraksi lebih dalam pada sistem perbankan; (b) mengaktifkan kembali pemberian kredit oleh perbankan; dan (c) melindungi bank-bank kecil.

Dengan memberikan jaminan kepada nasabah penyimpan melalui FDIC, maka *bank panic* sedini mungkin dapat dicegah, sehingga dimungkinkan untuk dihentikannya

efek domino yang pada saat itu melanda industri perbankan wilayah Amerika Serikat. Penerapan skim asuransi simpanan oleh Amerika Serikat pada dasarnya telah berhasil mengurangi jumlah bank yang bangkrut. Saat ini, setiap simpanan nasabah sampai dengan jumlah US\$ 100.000 wajib diasuransikan kepada FDIC.

FDIC yang didirikan melalui *Banking Act of 1933* merupakan jawaban terhadap meluasnya kegagalan bank selama tiga tahun di Amerika Serikat. Pada waktu itu, masyarakat Amerika Serikat yang khawatir akan simpanannya di bank menarik dananya untuk disimpan dalam bentuk uang tunai (*hoarding*). Pada periode 1930 sampai 1932, sekitar 5.100 bank mengalami kebangkrutan. Banyaknya bank yang bangkrut tersebut mengakibatkan kerugian pada penyimpanan dana, pemegang saham dan dunia usaha. Fenomena ini disebut *banking panic*.

Peranan penting yang telah dilakukan oleh FDIC adalah kemampuannya dalam mengatasi *banking panic*, yakni pencegahan "penyerbuan bank" (*bank run*) dengan memberikan keyakinan jaminan kepada penyimpanan dana, bahwa simpanannya masih akan kembali. Peran FDIC kemudian berkembang bukan saja sebagai lembaga penjamin simpanan, tetapi juga merupakan lembaga yang mengatur dan memeriksa bank yang berada di bawah yurisdiksinya.

FDIC dipimpin oleh suatu dewan yang terdiri dari tiga orang yang salah satunya berasal dari *Office of the Comptroller of the Currency*. Sebagian besar bank di Amerika Serikat (yaitu sekitar 13.300 bank di Amerika) menjadi anggota FDIC. FDIC dianggap sebagai suatu lembaga yang berhasil dan batas maksimum *coverage* asuransinya terus ditingkatkan mulai pertama kali dari US\$ 5.000 (1934), menjadi US\$ 10.000 (1950), US\$ 15.000 (1966), US\$ 20.000 (1969) dan pada saat ini US\$100.000. Batas US\$ 100.000 ditetapkan dalam *Depository Institutions Deregulation and Monetary Control Act Of 1980*.

Apabila ada suatu bank yang bangkrut, maka FDIC akan ditunjuk sebagai kurator (*receiver*) dan memiliki beberapa pilihan dalam menangani bank tersebut. FDIC dapat melakukan likuidasi, menjual sebagian atau seluruh bank kepada bank lain, mengatur merger atau dalam beberapa kasus memberikan bantuan agar bank dapat tetap hidup. Jumlah bank yang bangkrut antara tahun 1930-1933 ialah lebih dari 9.000 bank atau rata-rata 2.200 per tahun yang merupakan 40% dari jumlah seluruh bank dan kerugian yang ditanggung nasabah berjumlah US\$ 1,3 milyar. Pada periode 1934-1942, jumlah bank yang ditutup turun menjadi rata-rata 54 bank per tahun.

FDIC juga dapat mendirikan suatu *bridge bank* (bank perantara) yang beroperasi dibawah pengawasan federal dalam hal bank terlalu besar untuk dibereskan secara cepat. FDIC dapat melakukan pengawasan terhadap bank bermasalah dan memiliki kewenangan menyatakan bahwa suatu bank berada dalam keadaan *default*. Pada prinsipnya, terdapat 3 kewenangan FDIC dalam melakukan penyelamatan bank dalam rangka melindungi kepentingan nasabah, yaitu:

- a. Mengizinkan bank untuk menghentikan kegiatan usahanya dan membayar seluruh simpanan yang diasuransikan FDIC.
- b. Menyediakan bantuan langsung pada bank untuk mencegah kejatuhannya.
- c. Membantu bank atau lembaga lain untuk mengambilalih bank yang insolven atau menghentikan kegiatan usahanya.

Dalam hal terjadi pembayaran terhadap seluruh simpanan yang diasuransikan, bank ditutup oleh lembaga yang berwenang memberikan izin. Penyimpan dana memperoleh prioritas untuk dibayar sampai jumlah US\$ 100.000 dalam waktu yang sesingkat-singkatnya, biasanya dalam waktu beberapa hari setelah bank ditutup. Termasuk dalam pengertian pembayaran langsung (*pay off*) adalah dengan

melakukan pemindahan simpanan yang diasuransikan (*insured deposit transfer*) dari bank yang bangkrut kepada bank yang sehat. Sejak tahun 1934-1986, FDIC telah melakukan 432 tindakan pembayaran kepada nasabah termasuk melakukan *insured deposit transfer*.

Bantuan yang diberikan kepada bank dapat berbentuk *loans, deposits, purchase assets, purchase securities of an eligible bank, assume liabilities* atau *contributions*. Bantuan yang diberikan merupakan kewenangan tunggal (*sole discretion*) FDIC dan bantuan tersebut disediakan dengan persyaratan yang ditetapkan oleh FDIC. Di samping itu, menurut peraturan perundang-undangan Amerika Serikat, FDIC harus mengadakan *cost test* yang menunjukkan bahwa *cost of assistance* harus lebih murah dari pada *cost of liquidating (paying off)* atau harus dapat membuktikan bahwa kelanjutan usaha suatu bank sangat penting untuk dapat memberikan pelayanan jasa bank yang cukup kepada masyarakat.

Bank atau lembaga yang mengambilalih bank insolven atau dihentikan kegiatan usahanya dapat dilakukan dengan cara merger atau mengakuisisi bank yang bermasalah adalah bank yang sehat. FDIC juga harus mengadakan *cost test* untuk membuktikan tindakan FDIC ini lebih murah dibandingkan dengan tindakan *paying off*. Penggunaan

kewenangan inipun merupakan kewenangan tunggal FDIC berdasarkan syarat-syarat yang ditetapkan.

Dalam hal terjadi penutupan bank, FDIC membayar seluruh dana nasabah penyimpan yang diasuransikan. Nasabah penyimpan yang dijamin mendapat prioritas untuk segera menerima pengambilan simpanan dalam waktu beberapa hari, dan bank diletakkan di bawah pengampuan FDIC. Sejak tahun 1960, FDIC menangani bank bermasalah dengan cara menjual sebagian atau seluruh aset bank tersebut melalui *purchase and assumption transactions*. Melalui transaksi ini, FDIC menjual aset bank bermasalah kepada suatu bank yang sehat dan bank pembeli simpanan tersebut mengambil alih kewajiban bank bermasalah tersebut. P&A tergolong jenis transaksi yang signifikan karena secara umum melindungi seluruh nasabah penyimpan dari kerugian baik nasabah yang dijamin asuransi maupun yang tidak.

Perlindungan yang demikian tersebut dapat terlaksana karena seluruh kewajiban institusi bermasalah di ambil alih oleh lembaga lain dengan bantuan FDIC. Keputusan tentang jenis penyelesaian apa yang akan dipergunakan untuk menyelesaikan bank bermasalah bergantung pada pertimbangan biaya (*cost test*) yang dilakukan oleh FDIC. FDIC akan menggunakan metode P&A apabila hal tersebut merupakan cara yang termurah

dibandingkan dengan likuidasi. Namun demikian, FDIC dapat menghindari *test cost* apabila hal tersebut dilakukan untuk melindungi seluruh pemegang kewajiban bank yang merupakan suatu hal penting dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat. P&A merupakan kebijakan favorit FDIC dan digunakan dalam menyelesaikan 73,5% dari 1.617 kebangkrutan bank selama periode 1980-1994. Bagi FDIC, P&A sangat menguntungkan karena hanya menggunakan uang tunai yang sedikit dari dana asuransi dibandingkan dengan kebutuhan membayar seluruh tagihan nasabah yang dijamin. Dalam menjalankan tugasnya, FDIC memiliki kewenangan dan kekuasaan tertentu terutama dalam menagih piutang bank yang diambil alih atau di bawah kewenangan FDIC. Kewenangan FDIC ini dikuatkan dalam putusan Mahkamah Agung Amerika Serikat dalam *D'Oench, Duhme & Co. v. FDIC*. Pada kasus ini, hakim memutuskan bahwa suatu perjanjian tambahan (*side agreement*) yang tidak tercatat pada catatan bank, tidak dapat dipergunakan sebagai bantahan terhadap gugatan yang diajukan oleh FDIC. Pada kasus ini, penggugat (*petitioner*) sebuah perusahaan sekuritas (*securities dealer*) wanprestasi atas obligasi yang dijualnya kepada Belleville Bank & Trust Company. Pada saat bank tersebut bangkrut, FDIC meminta agar utang tersebut dibayar. Penggugat menyatakan bahwa terdapat *side*

agreement dengan bank yang menyatakan bahwa obligasi tersebut tidak perlu dibayar kepada bank.

Kontroversi hukum muncul ketika FDIC harus segera mengalihkan aset dari bank yang bangkrut kepada pihak lain, sementara proses persidangan sedang berlangsung tentang status aset tersebut. Pengadilan mendukung tindakan FDIC ini dengan alasan bahwa menjual aset dari bank bangkrut dengan segera berarti melindungi dana asuransi sehingga pembayar pajak tidak dibebani kewajiban dari bank yang bangkrut. Mengalihkan aset kepada pihak swasta adalah “*in the public interest*”.

C. Studi-Studi Penjaminan Simpanan (*Studies of Deposit Insurance*)

Studi-studi mengenai Penjaminan Simpanan telah banyak dilakukan mulai dari Marton, Busaer, Diamond, Dybvi Chaari, Jagannathan, Kane, Calomiris, Allen dan Gate dan terakhir adalah yang dilakukan oleh Kunt dkk.³² Pada umumnya, mereka mempunyai kesamaan pendapat bahwa keuntungan negara memiliki penjamin simpanan adalah untuk mencegah “pemborosan” biaya likuidasi suatu Bank Gagal.

³² Asli Demirguc Kunt, Edward J. Kane dan Luc Laeven, *Determinat of Deposit Insurance Increase Adoption and Design*, National Bureau Economic Research, Working Paper No. 12862, 2007

Pada umumnya, para peneliti sepakat bahwa keberadaan penjamin simpanan yang dikaitkan dengan peranannya dalam menjaga perbankan masih menjadi kajian yang menimbulkan pro dan kontra. Timbulnya pro dan kontra pada umumnya terlepas dari sudut pandang bahwa adanya *moral hazard*. Adanya penurunan atas disiplin pasar dan adanya *moral hazard* baik secara langsung tidak akan menstimulir terjadinya ketidakstabilan pada sektor perbankan. Sementara itu Demirguc-Kunt dan Detragiache menyatakan bahwa desain sebuah Penjamin Simpanan akan memberikan pengaruh kepada disiplin pasar. Hal yang sama juga dinyatakan oleh Demirguc-Kunt dan Huizinga. Vasso P. Ioannidou dan Jan de Dreu yang meneliti kasus penjaminan simpanan di Bolivia periode 1998–2003 yang berpendapat bahwa penjamin simpanan akan mengurangi para penabung untuk turut serta mengawasi bank disaat bank menawarkan tingkat suku bunga yang tinggi. Hal ini akan berpengaruh terhadap tingkat kedisiplinan bank dalam mengelola usahanya.³³

³³

Asli-Demirguc Kunt dan Enrica Detragiache, *Does Deposit Insurance Increase Banking System Stability; An Empirical Investigation*, Journal of Monetary Economic 49, 2002; Kunt Asli-Demirguc, Edward J. Kane dan Luc Laeven, *Deposit Insurance Design and Implementation; Policy Lesson from Research and Practice*, World Bank Policy Research Working Paper No. 3969, 2006; dan Ioannidou, Vasso P dan Jan de Dreu. *The Impact of Explicit Deposit Insurance on Market Discipline*, Tilburg University, Center Discussion Paper No. 2006-05, 2006

Selanjutnya di dalam kajiannya, Vasso P Ioannidou dan Jan de Dreu menyimpulkan bahwa, adanya Penjamin Simpanan secara signifikan mempengaruhi disiplin pasar. Argumentasinya adalah karena simpanannya dijamin, maka ada kecenderungan pihak bank meningkatkan daya tarik produk simpanan dengan cara menaikkan suku bunga yang jauh berbeda dengan tingkat di pasar. Dalam analisisnya, Vasso P Ioannidou dan Jan Dreu menggunakan kriteria yang dapat menilai tingkat disiplin pasar melalui beberapa indikator kinerja perbankan seperti *leverage ratio*, *non-performing loan*. Meningkatnya rasio-rasio tersebut merefleksikan semakin tingginya tingkat risiko suatu bank apabila hal tersebut dilakukan melalui mekanisme suku bunga, maka cenderung untuk menurunkan disiplin pasar.

Dengan tingkat suku bunga yang tinggi, mempunyai implikasi semakin tingginya risiko karena akan meningkatnya biaya dana yang pada akhirnya menyebabkan tingginya tingkat suku bunga pinjaman. Tingginya tingkat suku bunga merupakan refleksi bahwa bank akan menanggung risiko yang lebih tinggi. Dari sisi aktiva akan mempengaruhi kemampuan membayar para nasabah kredit, sedangkan dari sisi pasiva akan menaikkan biaya dana.

Studi yang dilakukan peneliti lain yaitu dengan mencoba menggunakan pendekatan yang berbeda misalnya Peria dan Schumukler yang menggunakan pendekatan kuantitas yaitu kaitan antara pertumbuhan suku bunga dengan tingkat risiko bank dan Hosono menggunakan alat analisisnya baik berdasarkan tingkat suku bunga maupun pertumbuhan simpanan terhadap risiko bank. Salah satu kesimpulan yang menarik untuk diketahui adalah apa yang disampaikan oleh Hosono di mana kasus di Indonesia menyatakan bahwa perlindungan simpanan yang dilaksanakan oleh pemerintah tidak mempengaruhi tingkat kredibilitas yang tinggi. Kesimpulan tersebut tentunya harus diterjemahkan hati-hati mengingat untuk kasus di Indonesia penjaminan simpanan baru diberlakukan setelah krisis terjadi. Oleh sebab itu, Hasono memberikan pendapatnya bahwa adanya penjaminan simpanan terbatas yang disertai dengan keterbukaan informasi mengenai penjaminan simpanan sangat penting dalam meningkatkan disiplin pasar.

Selanjutnya, Cull, Senbet dan Sorge menjelaskan bahwa penjaminan simpanan secara eksplisit memang akan mempengaruhi sistem keuangan apabila suatu negara memiliki sistem kelembagaan keuangan yang lemah. Sistem kelembagaan keuangan yang lemah pada akhirnya akan

meningkatkan *moral hazard* karena baik pemilik maupun pengelola merasa disisi pasivanya telah ada yang menjamin.

Sejalan dengan apa yang dikemukakan Hosono, Greg Caldwell, berpendapat bahwa disiplin pasar berkaitan dengan probabilitas kegagalan bank dan kemampuan Penjamin Simpanan dalam menanganinya. Untuk itu bank harus dapat memberikan informasi secara jelas dan terbuka berkaitan dengan status keuangan bank kepada publik agar masyarakat dapat meresponnya dengan tepat dan relevan. Meskipun ada indikasi bahwa keberadaan penjamin simpanan cenderung mengurangi tingkat disiplin pasar, tetapi bukan berarti penjamin simpanan menjadi tidak diperlukan. Dalam kaitan ini dapat digunakan analogi kalau bank juga menimbulkan *moral hazard* yang menyebabkan berkurangnya tingkat disiplin pasar dan *moral hazard*. Asli Demirguc-Kunt dan Enrica Detragiache berpendapat bahwa ketidakdisiplinan terhadap perbankan didorong oleh ketidakdisiplinan para penyimpan, pengelola dan pemilik bank serta pihak-pihak terkait lainnya pada bank lainnya dan *stakeholders*.

Moral hazard yang ditimbulkan oleh lembaga keuangan seperti bank dan penjamin simpanan lebih banyak dialami pada kondisi liberalisasi sistem keuangan dan perbankan sedang dilaksanakan. Untuk memperkecil *moral hazard*, dapat diatasi dengan melaksanakan *good corporate*

governance yang efektif dan terbentuknya disiplin pengawasan seperti dinyatakan LaBrosse, dan melalui berbagai regulasi sebagaimana dikemukakan oleh Luc Laeven. Semakin baik regulasi perbankan, maka keberadaan Penjamin Simpanan akan meningkatkan stabilitas perbankan seperti dikemukakan oleh Asli Demirguc-Kunt dan Enrica Detragiache. Regulasi yang relevan untuk diperhatikan adalah yang berkaitan dengan prinsip sistem kehati-hatian dan sistem pengawasan. Sedangkan kualitas Penjamin Simpanan harus ditunjukkan dengan kredibilitas lembaga maupun pengelolanya.

Hal lain yang ingin menjadi fungsi dan peran penjamin simpanan dalam andilnya menciptakan stabilitas perbankan adalah dalam pelaksanaan resolusi bank, apakah yang menyangkut bank gagal yang harus dilikuidasi maupun bank gagal harus diselamatkan. Pada umumnya, semua penjamin simpanan yang ada di berbagai negara memiliki kewenangan melakukan resolusi bank. Di dalam menangani bank gagal tidak terlepas dari masalah *moral hazard* baik yang timbul dari bank maupun pemilik. *Moral hazard* yang timbul akan mempengaruhi efektivitas resolusi bank sehingga dampaknya berupa ketidakpastian terhadap Penjamin Simpanan. Di samping itu, tentunya juga akan

mempengaruhi ketidakstabilan perbankan karena Penjamin Simpanan tidak memberikan kepastian.

Thorsten Beck dan Luc Laeven menganalisis proses resolusi bank di 57 negara dengan menggunakan data dari 1700 bank. Hasil studi menjelaskan bahwa Penjamin Simpanan dapat menjaga tingkat disiplin pasar dan meminimalkan *moral hazard* apabila masalah yang dihadapi bank dapat ditangani secara cepat melalui intervensi langsung dari bank yang menanganinya. Hal tersebut mutlak diperlukan karena menunda penutupan bank gagal atau bermasalah meningkatkan biaya fiskal seperti dikemukakan LaBrosse. Hasil regresi data yang dilakukan Thorsten Beck dan Luc Laeven menyatakan bahwa Penjamin Simpanan mempunyai hal yang penting dalam memelihara stabilitas perbankan apabila Penjamin Simpanan mempunyai kewenangan yang penuh dalam melakukan resolusi bank.

Dari hasil kajian komprehensif yang dilakukan oleh Asli Demirguc-Kunt, Edward J. Kane dan Luc Laeven terhadap risiko dan dampak krisis keuangan terhadap perbankan, diperoleh indikasi bahwa ada kecenderungan pengambil kebijakan untuk menciptakan suatu jejaring pengaman keuangan (*financial safety net*). Beberapa alasan yang disampaikan Kunt dan kawan-kawan, mengapa penjamin Simpanan diperlukan antara lain karena biaya

untuk menangani krisis perbankan menjadi lebih jelas dan terukur manfaatnya. Hal ini tidak lain disebabkan karena Penjamin Simpanan telah mendapatkan sejumlah dana yang berasal dari hasil akumulasi pembayaran premi dari bank peserta. Meskipun seluruh biaya penutupan bank gagal, tetapi secara sistem menjadi terukur dan jelas.

D. Model Penjaminan Simpanan (*Deposit Insurances Model*)

Sejarah berdirinya lembaga yang bertugas melakukan penjamin simpanan dimulai pertama kalinya di Amerika Serikat pada tahun 1934. Asli Deming-Kunt, Edward J. Kane dan Luc Laeven menjelaskan bahwa mengapa Amerika Serikat mendirikan lembaga tersebut. Hal ini didasari akibat terjadinya krisis ekonomi yang hebat di tahun 1933, dimana hak-hak para penabung di bank yang harus ditutup nasibnya tidak jelas.

Kunt dan kawan-kawan menyatakan pada umumnya suatu negara baru membentuk Penjamin Simpanan setelah:

1. Mengalami krisis keuangan dengan alasan memudahkan untuk meyakinkan para pihak; dan
2. Adanya saran dari lembaga keuangan internasional seperti IMF dan Bank Dunia ketika mereka melakukan asistensi atas krisis suatu Negara.

Terlepas apakah karena memang kebutuhan yang timbul dari internal ataupun karena adanya dorongan IMF dan Bank Dunia. Dalam perkembangannya, pada akhirnya banyak negara yang mempunyai penjamin simpanan. Sampai dengan September 2020, terdapat 93 negara yang mendirikan sistem penjamin simpanan, sebagaimana dinyatakan oleh *International Association of Deposit Insurers*.³⁴

Pada umumnya, setiap negara hanya mempunyai satu Lembaga Penjamin Simpanan dengan statusnya dibawah pemerintah ataupun sebagai pemerintah. Namun demikian, terdapat beberapa Negara yang memiliki lebih dari satu Lembaga Penjamin Simpanan seperti di Australia yang memiliki 4 (empat) Lembaga Penjamin Simpanan, Kanada dengan 10 (sepuluh) Lembaga Penjamin Simpanan, Jerman dengan 8 (delapan) Lembaga Penjamin Simpanan dan salah

³⁴

Beberapa contoh negara yang mengadopsi sistem penjamin simpanan ialah: (i) Albania (*Albanian Deposit Insurance Agency*); (ii) Angola (*Fundo de Garantia de Depositos*); (iii) Australia (*Australian Prudential Regulation Authority*); (iv) Bangladesh (*Deposit Insurance Department of the Bangladesh Bank*); (v) Belgia (*Garantiefonds voor financiële diensten (Guarantee fund for financial services)*); (vi) Benin (*West African Monetary Union Deposit Insurance Fund (FGD-UMOA)*); (vii) Kolombia (*Deposit Insurance Fund for Cooperative Institutions – FOGACOO*); (viii) Ekuador (*Corporacion del Seguro de Depositos, Fondo de Liquidez y Fondo de Seguros Privados – COSEDE*); (ix) Perancis (*Fonds de Garantie des Depots et de Resolution (FGDR)*); dan (x) Italia (*Fundo Interbancario di Tutela dei Depositi (FITD)(Interbank Deposit Protection Fund)*) (Lebih lengkap dapat dilihat dari <https://www.iadi.org/en/about-iadi/iadi-members-and-participants/list-of-members/> , diakses pada tanggal 19 September 2020, pk1. 17.02 WIB)

satunya dikenal sebagai swasta, serta 2 (dua) Lembaga Penjamin Simpanan di Italia.

Bentuk Penjamin Simpanan di masing-masing negara memang berbeda satu dengan lainnya. Ada beberapa negara yang tidak memiliki Penjamin Simpanan sendiri tetapi bergabung dengan Penjamin Simpanan Negara lain seperti Marshall Islands, Mikronesia dan Puerto Rico menggabungkan diri dengan *US Federal Deposit Insurance Corporation* (FDIC). Demikian pula untuk negara-negara di Afrika seperti Chad, Kongo, Equatorial Guinea dan Gabon yang menggunakan sistem *Deposit Insurance Corporation* (DIC) berada dalam satu manajemen yaitu *Commission Afrique Centrale* (COBAC). Kekhususan ini juga terdapat di Spanyol yang memiliki 3 (tiga) Lembaga Penjamin Simpanan yang masing-masing fokus kepada perbankan umum, bank tabungan dan bank koperasi.

Jenis penjaminan yang telah dipraktikkan di seluruh negara pada dasarnya terbagi dalam dua kategori yaitu implisit dan eksplisit. Penjaminan secara implisit dilaksanakan tanpa melalui suatu lembaga khusus tetapi dilaksanakan oleh kelembagaan yang sudah ada seperti Bank Sentral atau Departemen Keuangan disaat terjadi Bank Gagal.

Sedangkan secara eksplisit dilaksanakan oleh lembaga khusus yang dibentuk oleh pemerintah untuk melaksanakan program penjamin simpanan baik apakah ada Bank Gagal atau tidak serta melaksanakan kegiatan yang dengan resolusi atas bank gagal dan melakukan pengawasan kepada bank peserta penjaminan. Penjamin Simpanan secara eksplisit semuanya melaksanakan hal tersebut di atas, seperti Brazil misalnya hanya terbatas kepada pembayaran klaim, sementara untuk resolusinya dilakukan oleh Bank Sentral.

Penjamin Simpanan pada umumnya dilaksanakan oleh pemerintah dan hanya beberapa negara seperti Argentina, Jerman dan Swedia dilaksanakan oleh pihak swasta. Sedangkan, keanggotaan bank dalam Penjamin Simpanan sebagian besar adalah wajib dan hanya saja yang bersifat tidak wajib. Sedangkan model operasional Penjamin Simpanan pada umumnya menganut penjaminan yaitu sejumlah tertentu dari simpanan.

Pemberlakuan pembatasan penjaminan merupakan model Penjaminan Simpanan yang terbanyak dianjurkan mengingat dengan penjaminan penuh (*blanket guarantee*) selain akan mengurangi disiplin pasar (*market discipline*) juga meningkatkan *moral hazard* yang semakin tinggi. Demirguc-Kunt dan Huizinga berpendapat bahwa semakin tinggi nilai penjaminan simpanan akan mengurangi disiplin

pasar. Honohan dan Klingebiel pun mengatakan hal yang serupa bahwa dampak *blanket guarantee* dalam rangka penjaminan simpanan atas terjadinya krisis perbankan secara signifikan meningkatkan beban fiskal dan memperlambat pemulihan krisis.

Berdasarkan model penjamin simpanan yang telah banyak dipraktikkan di berbagai negara dapat disimpulkan bahwa model penjaminan masing-masing negara bervariasi antara negara yang satu dengan negara lainnya. Namun demikian, diperoleh sebagaimana disampaikan oleh Kunt dkk, bahwa model Penjamin Simpanan harus memenuhi syarat:

- (1) terbatas, baik dalam jumlah maupun jenis yang dijamin;
- (2) keanggotaan Penjamin Simpanan bersifat wajib;
- (3) Penjamin Simpanan harus terbuka semua pihak bisa mempercayai;
- (4) melaksanakan fungsinya secara tepat dan relevan;
- (5) independen dalam keputusan.

Sementara itu, Luc Laeven menyatakan bahwa penjamin simpanan mempunyai hal yang penting dalam memelihara stabilitas perbankan apabila penjamin simpanan mempunyai kewenangan yang penuh dalam melakukan resolusi bank.

Sebagai suatu model yang ideal, maka yang bisa dijadikan acuan adalah *Federal Deposit Insurance Corporation* (FDIC) dari Amerika Serikat karena di samping melaksanakan program penjaminan dan resolusi juga karena mempunyai kewenangan mengawasi bank secara langsung. Dengan kewenangan tersebut, resolusi bank dapat dilakukan lebih untuk meningkatkan tingkat pengembalian (*rate of recovery*) atas aset bank yang dilikuidasi.

Krisis keuangan yang berdampak kepada krisis perbankan yang terjadi di berbagai negara harus dijadikan pembelajaran yang sangat berharga bagi para pihak yang mempunyai kewenangan dalam membuat kebijakan. Belajar dari pengalaman krisis perbankan, adanya Penjamin Simpanan yang bersama-sama dengan lembaga keuangan lainnya dalam wadah suatu jaring pengaman sektor keuangan memberikan indikasi yang positif dalam konteks menjaga stabilitas sistem lain termasuk perbankan. Hal tersebut disampaikan oleh Alan Greenspan, mantan Gubernur Bank Sentral Amerika Serikat (*The Fed*) pada saat menyampaikan pidatonya di *Chicago Bank Structure Conference*.

Demikian pula perlu disadari bahwa dalam kaitannya menciptakan stabilitas perbankan melalui pasar guna meminimalkan *moral hazard* jelas tidak bisa hanya tergantung kepada penjamin simpanan. Penjamin Simpanan

hanya sebagai salah satu bagian dari jaring pengaman sistem keuangan, sehingga diperlukan adanya sinergi yang efektif dengan kelembagaan terkait. Upaya yang dilakukan oleh Penjamin Simpanan sesungguhnya sebatas membangun kepercayaan yang menjadi layak dipercaya.

Dalam rangka membangun dan mengembangkan Penjamin Simpanan yang dipercaya, maka selain harus menerapkan *good corporate governance*, juga diperlukan ketersediaan informasi yang memadai sehingga selalu dapat menghasilkan keputusan yang relevan dan benar. Adanya akses Penjamin Simpanan untuk mendapatkan informasi yang berkaitan dengan aktivitas perbankan memberikan dampak dalam rangka menciptakan stabilitas perbankan.

Tabel: Periode Penggunaan *Blanket Guarantee* di Beberapa Negara

Negara	Periode Penggunaan
Prancis	Februari 1993 - Desember 1998
Indonesia	Januari 1998 - Januari 2005
Jamaika	Januari 1997 - Agustus 1998
Jepang	Juni 1996 - Maret 2002
Korea	Desember 1997- Desember 2000
Malaysia	1998 - Agustus 2005

Meksiko	1990 - 1999
Swedia	Januari 1993 - Juli 1996
Taiwan	Juli 2001 - Juli 2005
Turki	Desember 2000 - Juli 2004

Sumber: LPS dalam **Infobank**, No. 351, juni 2008

Selama kurun waktu tahun 1990–2000, negara-negara yang mengadopsi sistem *blanket guarantee* dibagi menjadi dua jenis, dengan *Deposit Insurance System* (DIS) dan tanpa DIS, diantaranya Swedia, Thailand, Malaysia, Indonesia, Jamaika, sedangkan mereka yang beralih dari sistem *blanket guarantee* menjadi DIS antara lain Finlandia, Jepang, Korea, Turki, Meksiko dan Taiwan. Di Swedia, DIS baru diterapkan pada tahun 1996, sedangkan di Jamaika pada tahun 1998 dan Malaysia pada tahun 2005. Di Indonesia, Lembaga Penjamin Simpanan baru beroperasi tahun 2006, dan sampai tahun 2007 ada sekitar 95 negara yang telah memiliki *Deposit Insurance System* (DIS) dengan mendirikan *Deposit Insurance Company*.

Tabel 2-2 : Sistem Penjaminan di Amerika Serikat

Institusi	Jumlah	Total Aset	Domestik	Biaya Penjaminan
<i>Commercial Banks</i>	7,262	11,176,096	5,806,795	3,426,148
<i>Saving Institution</i>	1,251	1,862,669	1,104,986	860,936
<i>Total</i>	8,533	13,038,765	6,920,667	860,936

Berdasarkan Institusi Yang Dijamin (Dalam US\$ Juta)

Sumber: FDIC dalam **Infobank**, No. 351, Juni 2008

Deposit Insurance System (DIS) diperkenalkan pertama kali di Amerika Serikat pada tahun 1934 dengan nama *Federal Deposit Insurance Corporation* (FDIC). FDIC dibentuk ketika Amerika Serikat sedang dihimpit krisis yang memukul hebat sistem perbankannya pada tahun 1920 hingga awal tahun 1930-an. Saat ini, FDIC menjadi rujukan hampir setiap negara yang ingin mendirikan lembaga penjamin simpanan.

Menurut Christine E. Blair, seorang *Senior Financial Economist* FDIC, di Amerika Serikat, FDIC menjamin US\$ 3 triliun simpanan. Secara umum, dana yang dijamin dibatasi hingga US\$ 100.000. Hingga kini, total dana yang berhasil dihimpun FDIC sudah mencapai US\$ 49 miliar.

Selain membawahi negaranya, ternyata ada beberapa negara yang DIC-nya bergabung dengan FDIC yaitu negara-negara seperti Marshall Island, Mikronesia, dan Puerto Rico. Sistem yang sama juga ditempuh Kamerun, Chad, Kongo, Equatorial Guinea, dan Gabon yang DIC-nya bergabung dengan *Commissiom de 'I Afrique Centrale (COBAC)*.

Pada umumnya, setiap negara hanya mempunyai satu DIC. Namun demikian, ada pula negara yang mempunyai lebih dari satu DIC. Di Taiwan misalnya, DIC di negara itu terpisah menjadi dua bagian, yaitu *Banking Deposit Insurance Fund* untuk sektor keuangan dan bank, serta *Agricultural Deposit Insurance Fund (ADIF)* untuk sektor keuangan dan agrikultur. Serupa tapi tak sama, hal ini berlaku pula di negara Spanyol, di mana DIC di Spanyol memiliki tiga fokus yaitu bank umum, bank tabungan, dan bank koperasi.

Selain Taiwan dan Spanyol, beberapa negara lain memiliki lebih dari satu DIC. Negara tersebut adalah Australia dengan empat DIC, Kanada dengan sepuluh DIC, Jerman dengan delapan DIC, dan Negara Italia dengan dua DIC. Sebagian besar DIC di negara-negara ini berdiri di bawah kewenangan pemerintah. Tetapi, ada juga yang berada di bawah kewenangan swasta, seperti Jerman, Argentina, dan Swiss.

Pertanyaan yang timbul selanjutnya ialah bagaimana pembentukan sistem penjaminan bagi bank kecil di negara-negara tersebut? Dalam menentukan premi, Lembaga Penjamin Simpanan menggunakan sistem *flate rate*. Artinya, premi yang diberlakukan untuk semua bank, baik bank kecil maupun bank besar, yang kini dipatok 0,2% berlaku sama. Sebenarnya, yang ideal adalah sistem premi ditentukan dengan menggunakan sistem *risk based premium*, besar kecilnya premi didasarkan pada besarnya risiko.

Jika di Indonesia, DIC menganut sistem *premi flate*, lain halnya dengan Taiwan yang memberlakukan sistem *risk based premium* sejak tahun 1990. Jadi, besarnya premi untuk setiap bank didasarkan atas risiko. Premi yang berlaku bagi bank kecil sekitar 8,9% atau 2% lebih tinggi daripada bank reguler.

Tabel: Implementasi Sistem *Risk Based Premium* di Taiwan

Jenis Institusi Keuangan	Di Bawah Maksimum Penjaminan	Di Atas Maksimum Penjaminan
Bank Lokal, Cabang Bank Asing, dan <i>Credit Cooperatives</i>	0,03%, 0,04%, 0,05%, 0,06% dan 0,07% dari <i>Covered Deposit</i>	0,0025%, (0,005% setelah Januari 2010) dari <i>Insurable Deposit</i>
<i>Credit of Department of Farmers & Fishermen's Association</i>	0,02%, 0,03%, 0,04%, 0,05% dan 0,06% dari <i>Covered Deposit</i>	0,0025% dari <i>Insurable Deposit</i>

Sumber: CDIC Taiwan dalam **Infobank**, No. 351, Juni 2008

Sejak diberlakukannya *risk based premium*, hingga kini, DIC di Taiwan sudah melakukan dua kali penyesuaian suku bunga. Hingga Juli 2007, dana rekonstruksi keuangan yang berhasil dikumpulkan mencapai US\$ 700 juta. Sementara, suku bunga yang dijamin sebesar NT\$ 1,5 juta per deposit. Sampai dengan Desember 2007, jumlah bank kecil di Taiwan berjumlah 286 atau 72% dari seluruh total institusi keuangan di Taiwan yang berjumlah 398, kata Lawrence L. C. Pas selaku *Executive Vice President Central Deposit Insurance Corporation (CDIC) of Taiwan*. Di India, sistem premi yang digunakan sama dengan di Indonesia, yaitu *flate premium*. Di negara ini, batasan dana penjaminan adalah INR 100.000 (US\$ 2.500) per deposit. Jumlah ini sama

dengan 2,72 kali *gross domestic product*. Total premi yang berhasil dikumpulkan *Deposit Insurance and Credit Guarantee Corporation* (DICGC) di India, 91%-nya berasal dari bank komersial. Sementara 9%-nya berasal dari *cooperative banks*”, ujar Nandan Prasad, *Chief Executive Officer* DICGC.

Tabel: Jumlah Bank dan Total DPK Bank di India Per 31 Desember 2007

Kategori Bank	Jumlah	%	DPK (dalam miliar)	%DPK
<i>Nationalised Bank</i>	20	24,1	35,848	50,4
<i>SBI Group</i>	8	9,6	14,058	23,5
<i>Commercial Bank</i>	25	30,1	6,335	20,5
<i>Foreign Banks</i>	30	36,2	5,520	5,6
Total	83	100	26,970	100

Sumber: DICGC India dalam **Infobank**, No. 351, Juni 2008

Ditambahkan bahwa: “Selama 2006-2007, 99% klaim dibayarkan kepada *cooperative bank* dan hanya 1% yang ke *commercial banks*. Sampai dengan tahun 2000, total klaim yang dibayarkan mencapai US\$ 650 juta. Sebesar INR 1.902 dibayarkan kepada *commercial bank*, sementara yang *cooperative banks* jumlahnya mencapai INR 719 juta”.

Meskipun DIC di setiap negara memiliki karakteristik yang berbeda-beda, namun fungsi dan perannya sama, yakni menjaga kestabilan sistem keuangan dengan tugas utama menjamin dana nasabah. DIC juga memiliki andil besar dalam meningkatkan kepercayaan nasabah dan investor terhadap industri keuangan.

E. Kehadiran Lembaga Penjamin Simpanan di Indonesia (*The Existence of Indonesia Deposit Insurance Corporation*)

Beberapa negara telah mengadopsi konsep dari FDIC, salah satunya untuk kawasan Asia Tenggara ialah Singapura. Singapura dipandang sebagai salah satu negara anggota ASEAN yang mampu mengembangkan sistem penjaminan dana nasabah. Di Singapura, lembaga yang serupa dengan FDIC dilakukan melalui *Singapore of Deposit Insurance Company (SDIC)*. Keberadaan SDIC tunduk dan diatur dalam berbagai peraturan, yaitu: (a) *Deposit Insurance Act 2005 (No. 31 of 2005)*, (b) *Deposit Insurance and Policy Owners' Protection Schemes Act (Chapter 77B), Original Enactment: Act 15 of 2011, Revised Edition 2012 (31st December 2012)*, (c) *Subsidiary Legislation*, (d) *MAS Notices to Scheme Members*, (e) *MAS Notice DIA-NOI Deposit Insurance Returns* dan (f) *SDIC Rules*.

Deposan Singapura menikmati manfaat dari sistem perbankan yang sehat. Bank dan perusahaan keuangan berlisensi di Singapura diawasi oleh Otoritas Moneter Singapura/*Monetary Authority of Singapore* (MAS). Tujuan daripada dibentuknya MAS ialah untuk memastikan stabilitas sistem perbankan di Singapura dan untuk meminta lembaga keuangan memiliki sistem manajemen risiko yang baik dan kontrol internal yang memadai. Namun, MAS tidak menjamin kesehatan lembaga keuangan individu. Sehingga, skim asuransi terhadap simpanan telah dibentuk untuk melindungi simpanan inti deposan kecil di Singapura, jika bank atau perusahaan pembiayaan mengalami kegagalan penuh. SDIC memiliki 36 anggota bank yang beroperasi di Singapura.

Di sisi lain, yakni tetangga negara Singapura, yaitu Indonesia, krisis perbankan yang terjadi pada beberapa dekade yang lalu telah menimbulkan krisis kepercayaan masyarakat (*crisis of public trust*) terhadap sistem perbankan dan juga menimbulkan beban publik atau biaya sosial tinggi. Keseluruhan biaya program penyehatan perbankan tersebut mencapai Rp. 650 triliun. Dari jumlah ini, biaya rekapitalisasi mengambil porsi terbesar sekitar dua pertiga atau sekitar Rp. 428 triliun. Bantuan Likuiditas Bank Indonesia (BLBI) sekitar 22 persen atau hampir Rp. 145

triliun, dan *blanket guarantee* sekitar 11 persen atau setara Rp. 74 triliun. Sementara itu penjualan aset-aset Badan Penyehatan Perbankan Nasional (BPPN) hanya menghasilkan dana sekitar Rp. 160 triliun. Jadi jelaslah, bahwa masih ada “lubang” sekitar Rp. 490 triliun.³⁵

Belajar dari pengalaman di atas, untuk menghindari risiko pembebanan negara serta timbulnya *moral hazard* pengelolaan perbankan, diperlukan lembaga penjamin simpanan, menggantikan program penjaminan pemerintah (*blanket guarantee*). Namun, program penjaminan pemerintah macam ini dapat meninabobokan para pengelola bank. Jika bank mereka mengalami insolven, pasti dijamin oleh pemerintah.

Pada tahun 2003, pembentukan Lembaga Penjamin Simpanan digodok oleh pemerintah bersama Dewan Perwakilan Rakyat dalam bentuk Rancangan Undang-Undang Lembaga Penjamin Simpanan (RUU LPS). Pembentukan Lembaga Penjamin Simpanan itu sendiri adalah dalam rangka mendukung stabilitas sistem keuangan yang merupakan bagian integral jaring pengaman (*safety net*) sistem finansial. Selain itu, unsur lain dalam mendukung stabilitas sistem keuangan adalah dukungan fiskal, sistem

³⁵ Faisal Baasir, *Penghapusan Blanket Guarantee, Indonesia Pasca Krisis. Catatan Politik dan Ekonomi 2003-2004*, Pusat Sinar Harapan, Jakarta, 2004, hal. 259

pembayaran, *lender of the last resort*, dan pengaturan dalam pengawasan bank.

Lembaga Penjamin Simpanan ini memiliki fungsi menjamin simpanan nasabah bank apabila sebuah bank mengalami krisis atau dikategorikan sebagai bank gagal. Artinya, bank diwajibkan untuk membayar premi sebagai jaminan atas simpanan nasabah. Selain itu, Lembaga Penjamin Simpanan juga melakukan penyelesaian terhadap bank yang menghadapi masalah dalam kelangsungan usahanya. Dengan demikian, diharapkan dapat menghindari terjadinya *moral hazard* dan paniknya sistem keuangan dan perbankan, terutama akibat pengambilan risiko yang berlebihan.

Pertanyaannya, berapa besar premi yang harus ditanggung oleh sebuah bank terhadap jaminan simpanan nasabah? Apakah semua bank memiliki tanggung jawab yang sama terhadap premi yang harus ditanggung? Sebaliknya, apakah pembebanan premi yang berbeda antara satu dengan bank yang lain, akan menjamin bahwa para bankir akan termotivasi untuk tidak melakukan aktivitas yang berisiko tinggi dalam mengelola dana nasabahnya? Bisa saja, dengan adanya penjaminan ini, malah membuat para bankir termotivasi untuk melakukan aktivitas berisiko tinggi. Untuk itulah diperlukan langkah-langkah penting

lainnya dari regulator atau pemerintah untuk mengatasi timbulnya masalah tersebut.

Demikian pula, bagaimana cara untuk mengkalkulasi besarnya premi yang harus dibayar bank. Jika Lembaga Penjamin Simpanan akan melakukan pembebanan premi berdasarkan pada besarnya premi risiko, apakah Lembaga Penjamin Simpanan sudah mempersiapkan hal ini? Terlebih dalam penyediaan sumber daya dan infrastruktur yang tidak mudah untuk diwujudkan.

Dalam upaya mendukung optimalisasi pelaksanaan UU tentang Lembaga Penjamin Simpanan, tidak hanya ditentukan oleh kualitas dan cakupan substansi yang ada. Tetapi juga menuntut persiapan undang-undangnya secara matang, termasuk persiapan pelaksanaannya secara teknis. Oleh karena itu, kerja sama yang baik dari semua instansi yang terlibat dalam pelaksanaan Lembaga Penjamin Simpanan menjadi sangat penting. Termasuk dalam hal ini adalah pemisahan tugas dan wewenang secara tegas antara Lembaga Penjamin Simpanan dan Bank Indonesia, terutama untuk menghindari terjadinya tumpang tindih. Keberadaan sebagai lembaga yang berwenang dalam sistem keuangan seyogianya juga disertai pembagian kewenangan dan tanggung jawab yang jelas dalam hal pencegahan dan penyelesaian krisis.

F. Prinsip-Prinsip *Good Corporate Governance* (GCG)

Prinsip *good corporate governance* diartikan dari banyak perspektif ilmu; hukum, psikologi, ekonomi manajemen, keuangan, akuntansi, filsafat bahkan dalam ilmu agama. Hadirnya prinsip *good corporate governance* ialah untuk menciptakan nilai tambah bagi pihak-pihak yang berkepentingan. Aspek penting dari prinsip ini ialah: keadilan, transparansi, akuntabilitas, dan pertanggung-jawaban.

OECD (*The Organization for Economic Cooperation and Development*) telah menciptakan prinsip-prinsip *good corporate governance* dengan harapan dapat dipergunakan sebagai bahan acuan internasional (*international benchmark*) bagi para pengusaha negara, investor, perusahaan dan para stakeholders perusahaan. Adapun prinsip-prinsip *good corporate governance* yang dikeluarkan oleh OECD mencakup hal-hal sebagai berikut:

1. Landasan hukum yang diperlukan untuk menjamin penerapan *good corporate governance* secara efektif (*ensuring the basis for an effective corporate governance framework*);

2. Hak pemegang saham dan fungsi pokok kepemilikan perusahaan (*the rights of shareholders and key ownership functions*);
3. Perlakuan yang adil terhadap para pemegang saham (*the equitable treatment of shareholders*);
4. Peran pemangku kepentingan dalam tata kelola yang baik (*the role of stakeholders in corporate governance*);
5. Prinsip pengungkapan informasi perusahaan secara transparan (*disclosure and transparency*); dan
6. Tanggung Jawab Dewan Pengurus (*the responsibilities of the Board*).³⁶

³⁶

John Pieris dan Nizam Jim, *Etika Bisnis dan Good Corporate Governance*, Pelangi Cendekia, Jakarta, 2007, hal. 137-138

Bab III

Landasan Teori dan Yuridis Lembaga Penjamin Simpanan

A. Landasan Berdirinya Lembaga Penjamin Simpanan (*Foundation of Deposit Insurance Corporation Establishment*)

Dilakukannya beberapa program guna mengembangkan sektor perbankan ditujukan untuk mencapai beberapa sasaran atau target. *Pertama*, terpenuhinya kebutuhan sumber daya manusia dalam bidang perbankan, baik pengawas perbankan maupun manajer yang berkualitas yang memahami prinsip-prinsip kehati-hatian dan melaksanakan *code of conduct* perbankan. Munculnya fenomena *universal banking* memerlukan kemampuan tambahan bagi sumber daya manusia dalam bidang perbankan untuk memiliki pengetahuan yang lebih luas dalam bidang lain diluar perbankan. *Kedua*, perbankan memiliki kapabilitas dalam menerapkan *good corporate governance* untuk mencapai *International Best Practices*, dan memiliki kemampuan untuk merespon peningkatan risiko operasional. *Ketiga*, informasi yang lengkap dan

simetris antara perbankan dan non-perbankan, baik bagi perbankan sendiri maupun bagi pengawas perbankan. Perkembangan teknologi informasi di samping menambah makin pesatnya perkembangan jenis dan kompleksitasnya produk dan jasa bank sehingga risiko-risiko yang muncul menjadi lebih besar dan bervariasi, juga harus dapat dimanfaatkan untuk membagi informasi diantara pelaku dan pengawas perbankan. *Keempat*, struktur perbankan yang optimal, baik dari segi permodalan (*capital*) maupun kepemilikan (*ownership*). *Kelima*, perbankan yang efisien dan berkelanjutan (*sustainable*). Faktor yang menyebabkan tidak *sustainable*-nya profitabilitas dan efisiensi adalah karena faktor biaya operasional perbankan di Indonesia relatif tinggi, apabila dibandingkan dengan negara-negara lain. *Keenam*, adanya standar-standar yang jelas dalam membentuk mekanisme pengaduan nasabah dan transparansi informasi produk perbankan. Di samping itu, edukasi pada masyarakat mengenai jasa dan produk yang ditawarkan oleh perbankan perlu segera diupayakan berbasis teknologi yang maju. *Ketujuh*, terciptanya kerangka pengaturan dan pengawasan yang efektif dan efisien serta mampu menangkap perubahan-perubahan dengan cepat dalam lingkungan industri pasar modal serta fenomena memudarnya batasan-batasan antara sub-sektor keuangan

melalui aktivitas *cross selling* melalui produk-produk seperti *universal broker*. Sertifikat Penitipan Efek Indonesia maupun produk pasar modal berbasis syariah serta *cross holding*. Kedelapan, terciptanya konsumen dan investor pasar modal yang cerdas, sistem perlindungan konsumen dan investor pasar modal secara berkesinambungan. Salah satu implementasi dari program-program tersebut ialah dengan diadakannya skema *investor protection fund*.³⁷

Sebagian masyarakat berpendapat bahwa penjaminan simpanan (*deposit insurance*) merupakan salah satu cabang dari asuransi komersial (*property & liability insurance*),

³⁷ Kedelapan aspek pengembangan sektor perbankan tersebut dituangkan dalam suatu skim yang disebut dengan Arsitektur Sistem Keuangan Indonesia (ASKI). Secara mendasar ASKI hadir sebagai bentuk implementasi atau perwujudan guna mengharmonisasikan beberapa cetak biru yang telah dibuat sebelumnya oleh Bank Indonesia, yakni API (Arsitektur Perbankan Indonesia), Cetak Biru (*blueprint*) perbankan syariah, cetak biru (*blueprint*) pembayaran nasional, pasar modal dan dana pensiun. ASKI juga bertujuan terkait pengembangan lembaga keuangan bukan bank (LKBB) untuk mengimbangi dominansi perbankan. ASKI juga hadir untuk menyempurnakan regulasi atau pengaturan dalam sektor keuangan secara terpadu (*integrated financial sector*) agar dapat menciptakan sistem keuangan yang sehat dan mampu bersaing di pasar internasional. ASKI dalam praktiknya melibatkan Bank Indonesia (dalam hal ini sebagai Bank Sentral), perbankan, LKBB (seperti asuransi dan dana pensiun), pasar keuangan (dalam hal ini pasar modal dan pasar uang), serta lembaga pengawas dan pengatur terkait. ASKI pertama kali digemakan oleh Bank Indonesia melalui *Workshop on Indonesia Financial System Architecture: The Future Challenges and Responses* pada Rabu, 13 Juli 2005 di Jakarta, yang dibuka oleh Miranda Goeltom, selaku Deputy Gubernur Senior Bank Indonesia pada saat itu. (diakses dari <https://www.bi.go.id/id/ruang-media/siaran-pers/Pages/sp%2077505.aspx>, pada tanggal 20 November 2020, pk1 10:00 WIB)

sehingga masih banyak orang yang berpandangan bahwa penjaminan simpanan dapat dilakukan oleh perusahaan asuransi komersial. Penjaminan simpanan mempunyai beberapa prinsip yang berbeda dengan prinsip asuransi komersial, terutama untuk hal-hal seperti; risiko, hukum bilangan besar, indemnitas, dan reasuransi.

A.1 Risiko (*Risk*)

Prinsip risiko yang dijamin dalam asuransi komersial harus bersifat independen (bebas dan mandiri), yaitu besarnya risiko yang dihadapi oleh satu tertanggung tidak dipengaruhi oleh besarnya risiko tertanggung yang lain. Selain itu, risiko tersebut harus merupakan peristiwa insidental (*accidental events*) dan di luar kontrol tertanggung.

Di dalam penjaminan simpanan, risiko yang dipertanggungjawabkan adalah risiko kegagalan bank dalam memenuhi kewajibannya apabila bank tersebut dicabut izin usahanya (dalam hal ini oleh Otoritas Jasa Keuangan).³⁸ Risiko kegagalan bank tidak bersifat independen karena kegagalan suatu bank dapat disebabkan oleh efek berantai (*contagious effect*) dari kegagalan bank lain. Di samping itu,

³⁸ Lihat “Ps. 9 UU No. 21 Th. 2011 tentang “Otoritas Jasa Keuangan” (LNRI Th. 2011 No. 111, TLNRI 5253)”

risiko kegagalan bank seringkali terjadi akibat kesalahan dan kelalaian manajemen bank sendiri dan proses menuju kegagalan tersebut biasanya berlangsung dalam waktu yang lama.

Selain itu, penutupan suatu bank dapat terjadi sebagai akibat adanya perubahan peraturan (*regulatory risks*) dan/atau lemahnya pengawasan terhadap bank tersebut (*supervisory risks*). Kedua jenis risiko tersebut tidak dapat diasuransikan.

A.2. Hukum Bilangan Besar (*Law of Large Numbers*)

Dalam asuransi komersial (*commercial insurance*), suatu pertanggungan dinilai layak dilakukan apabila terdapat cukup banyak jumlah tertanggung yang mempunyai risiko sejenis (*similarity risks*). Dalam penjaminan simpanan, yang menjadi pihak tertanggung adalah bank, sedangkan nasabah penyimpan merupakan penerima manfaat (*beneficiary*).

Dalam penjaminan simpanan, yang menjadi pertimbangan pokok adalah perlindungan terhadap nasabah dan stabilitas sistem perbankan. Oleh karena itu, penjaminan simpanan tetap dapat dilakukan walaupun prasyarat jumlah tertanggung yang mempunyai risiko sejenis (*law of large numbers*) tidak terpenuhi. Banyak negara yang mempunyai

lembaga penjamin simpanan meskipun dalam negara tersebut terdapat kurang dari 50 bank (*less than half of hundred banks*).

A.3. Indemnitas (*Indemnity*)

Salah satu prinsip dalam asuransi adalah indemnitas (*indemnity*), yakni perusahaan asuransi mengembalikan posisi keuangan bertanggung seperti sesaat sebelum kerugian terjadi. Penjamin simpanan tidak memberikan kepada bank dengan mengembalikan bank pada kondisi keuangan sesaat sebelum bank dicabut izin usahanya, melainkan penjamin simpanan hanya membayar simpanan nasabah bank sampai jumlah tertentu.

A.4. Reasuransi (*Re-insurance*)

Perusahaan asuransi komersial akan mencari dukungan reasuransi sebagai sarana untuk mengalihkan sebagian risiko yang dihadapinya. Mengingat kerugian yang timbul dari kegagalan bank dapat menjadi sangat besar (*systemic failure*), dalam sistem penjaminan simpanan umumnya pemerintah akan bertindak sebagai *guarantor of last resort*. Di Amerika Serikat, FDIC dan industri reasuransi telah mengkaji pengalihan sebagian risiko penjaminan tersebut. Namun kalangan industri reasuransi menghendaki

beberapa persyaratan antara lain: bank yang berpotensi sistemik dikecualikan, premi yang tinggi, adanya *deductible* yakni FDIC menanggung sendiri klaim penjaminan sampai jumlah tertentu, klaim di atas jumlah tersebut baru dibayar perusahaan reasuransi.

Sarana pengalihan risiko lain yang sedang dikaji adalah penerbitan *Catastrophic Bond* (CAT), yakni obligasi yang imbal hasilnya dikaitkan dengan besarnya klaim penjaminan yang harus dibayar oleh FDIC. Semakin besar klaim penjaminan, semakin kecil imbalan hasil yang diperoleh investor. Bahkan apabila terjadi kegagalan sistemik (*systemic failure*) investor dapat kehilangan pokok investasinya. Namun apabila klaim penjaminan yang terjadi lebih rendah daripada yang diperkirakan, investor akan mendapat imbalan hasil yang lebih tinggi daripada obligasi biasa.

Dalam *FDIC Improvement Act*, FDIC hanya diperbolehkan untuk melakukan pengalihan maksimal 10% dari seluruh eksposur yang dimiliki pasar. Pembatasan tersebut didasari pertimbangan bahwa pengalihan risiko tersebut akan menimbulkan *moral hazard* bagi FDIC karena selain menjadi penjamin simpanan FDIC juga merupakan pengawas bank. Sehingga, istilah *deposit insurance* telah digunakan oleh lembaga penjamin simpanan di beberapa

negara bagian di Amerika Serikat sebelum terbentuknya FDIC pada tahun 1934. Namun *The Basel Committee on Banking Supervision* lebih memilih penggunaan istilah *deposit protection* daripada *deposit insurance*. Beberapa negara yang menggunakan istilah *deposit insurance* antara lain: Amerika Serikat, Kanada, Jepang, Taiwan, Korea, dan Filipina. Sedangkan beberapa negara yang menggunakan istilah selain *deposit protection* antara lain: *Deposit Guarantee Fund* (Austria, Denmark, Norwegia, Yunani, Portugal, Rumania, Spanyol), *Deposit Protection Funds* (Inggris, Bahrain, Kenya, Meksiko), *Fundo Garantidor de Creditos* (Brazil), atau *Fonds de Garantie Depots* (Perancis). Sehingga, dalam hal ini, Lembaga Penjamin Simpanan di sini (Indonesia) bukanlah Asuransi Deposito.

Di Indonesia, stabilitas perekonomian sangat dipengaruhi oleh stabilitas industri perbankan. Sebagai langkah upaya untuk mengatasi krisis yang terjadi dan dalam rangka meningkatkan kembali kepercayaan masyarakat terhadap perbankan nasional dan juga guna menghambat melemahnya nilai tukar rupiah, pemerintah mengeluarkan beberapa kebijakan di antaranya memberikan jaminan atas seluruh kewajiban pembayaran bank, termasuk simpanan masyarakat (*blanket guarantee*). Pemberian jaminan tersebut ditetapkan dalam Keputusan Presiden Nomor 26 Tahun 1998

tentang Jaminan Terhadap Kewajiban Pembayaran Bank Umum dan Keputusan Presiden Nomor 193 Tahun 1998 tentang Jaminan Terhadap Kewajiban Pembayaran Bank Perkreditan Rakyat.

Dalam pelaksanaannya, *blanket guarantee* memang terbukti dapat menghentikan arus penarikan dana masyarakat dari sistem perbankan dan secara perlahan ikut menumbuhkan kembali kepercayaan masyarakat terhadap industri perbankan, namun luasnya ruang lingkup penjamin telah membebani anggaran negara dan dapat menyebabkan timbulnya *moral hazard* baik dari pengelola bank maupun dari masyarakat sehingga program penjaminan atas seluruh kewajiban bank kurang mendorong terciptanya disiplin pasar.

Guna mencegah terjadinya hal tersebut dan agar tetap menciptakan rasa aman bagi nasabah penyimpan serta menjaga stabilitas sistem perbankan, program penjaminan yang sangat luas tersebut perlu digantikan atau diubah dengan sistem penjaminan yang lebih wajar dan terbatas (yang kemudian dengan istilah *limited guarantee*). UU No. 10 Th. 1998 yang mengatur “Perubahan Atas UU No. 7 Th. 1992 tentang Perbankan” mengamanatkan untuk membentuk suatu Lembaga Penjamin Simpanan (LPS) sebagai pelaksana penjaminan dana masyarakat.

Pada tanggal 22 September 2004, Presiden Republik Indonesia mengesahkan UU No. 24 Th. 2004 yang mengatur “Lembaga Penjamin Simpanan”. LPS merupakan suatu lembaga independen yang berfungsi menjamin simpanan nasabah penyimpan dan turut aktif dalam memelihara stabilitas sistem perbankan sesuai dengan kewenangannya. UU No. 24 Th. 2004 yang mengatur “Lembaga Penjamin Simpanan” tersebut berlaku efektif 12 (dua belas) bulan sejak ditetapkan atau pada tanggal 22 September 2005. Dengan demikian, sejak tanggal 22 September 2005, LPS resmi beroperasi dalam menjalankan operasionalisasinya di Indonesia.

Mengacu pada Ps. 4 UU LPS, dijabarkan bahwa LPS mempunyai dua fungsi yaitu: (i) menjamin simpanan nasabah penyimpan, dan (ii) turut aktif dalam memelihara stabilitas sistem perbankan sesuai dengan kewenangannya. Kedua prinsip ini diterapkan baik pada bank konvensional maupun bank berdasarkan prinsip syariah. Pengaturan penjaminan untuk bank syariah diatur lebih lanjut dengan Peraturan Pemerintah Nomor 39 Tahun 2005 tentang Penjaminan Simpanan Nasabah Bank Berdasarkan Prinsip Syariah. Peraturan Pemerintah ini juga memberikan penegasan bahwa Lembaga Penjamin Simpanan menjamin simpanan nasabah bank berdasarkan prinsip syariah sesuai

dengan UU LPS dan bentuk simpanan di bank syariah yang dijamin. Di dalam menjalankan fungsi turut aktif dalam memelihara stabilitas sistem keuangan, Lembaga Penjamin Simpanan berkerjasama dengan Menteri Keuangan, Bank Indonesia dan Otoritas Jasa Keuangan sesuai dengan peran dan tugasnya masing-masing.

Adapun bentuk dan status LPS adalah sebagai berikut:

1. Lembaga Penjamin Simpanan merupakan badan hukum berdasarkan UU No. 24 Th. 2004 yang mengatur “Lembaga Penjamin Simpanan”;
2. Lembaga Penjamin Simpanan merupakan lembaga yang independen, transparan, dan akuntabel dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya;³⁹
3. Lembaga Penjamin Simpanan bertanggung jawab kepada Presiden;⁴⁰
4. Lembaga Penjamin Simpanan berkedudukan di Jakarta dan dapat mempunyai kantor perwakilan di wilayah negara Republik Indonesia.⁴¹

³⁹ Lihat “Ps. 2 (3) UU No. 24 Th. 2004 tentang Lembaga Penjamin Simpanan (LNRI Th. 2004 No. 96, TLNRI No. 4420)

⁴⁰ Lihat “Ps. 2 (4) UU No. 24 Th. 2004 tentang Lembaga Penjamin Simpanan (LNRI Th. 2004 No. 96, TLNRI No. 4420)

⁴¹ Lihat “Ps. 3 (2) UU No. 24 Th. 2004 tentang Lembaga Penjamin Simpanan (LNRI Th. 2004 No. 96, TLNRI No. 4420)

B. Modal dan Tata Kelola Lembaga Penjamin Simpanan (*Assets and Corporate Governance of Deposit Insurance Corporation*)

Modal Lembaga Penjamin Simpanan berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan dan tidak terbagi dalam bentuk saham. Di dalam UU LPS diatur bahwa modal awal LPS ditetapkan minimal Rp.4.000.000.000.000,- (empat triliun rupiah) dan maksimal Rp.8.000.000.000.000,- (delapan triliun rupiah). Jumlah modal awal pada saat pendirian LPS ditetapkan dalam PP. Berdasarkan PP No. 32 Th. 2005 yang mengatur “Modal Awal Lembaga Penjamin Simpanan” ditetapkan bahwa modal awal LPS minimal empat triliun rupiah (Rp.4.000.000.000.000,-) dan maksimal delapan triliun rupiah (Rp.8.000.000.000.000,-) yang merupakan kekayaan negara yang dipisahkan.⁴²

Kekayaan atau aset LPS dapat berbentuk investasi dan bukan investasi. Berdasarkan UU LPS, LPS hanya dapat menempatkan investasi pada surat berharga yang diterbitkan oleh Pemerintah Indonesia dan/atau BI.⁴³ LPS tidak dapat menetapkan investasi pada bank atau perusahaan lainnya,

⁴² Lihat “Ps. 1 PP No. 32 Th. 2005 tentang Modal Awal Lembaga Penjamin Simpanan jo. Ps. 81 UU No. 24 Th. 2004 tentang Lembaga Penjamin Simpanan”

⁴³ Lihat “Ps. 82 (1) dan (2) UU No. 24 Th. 2004 tentang Lembaga Penjamin Simpanan (LNRI Th. 2004 No. 96, TLNRI No. 4420”

kecuali dalam bentuk pernyataan modal sementara dalam rangka penyelamatan dan penanganan bank gagal. LPS dapat menetapkan kekayaan bukan investasi dalam melaksanakan kegiatan operasionalnya.

Sedangkan *governance* LPS berdasarkan UU No. 24 Th. 2004 ialah *one board system*, yaitu Dewan Komisiner sebagai pimpinan LPS yang bertanggung jawab untuk merumuskan dan menetapkan kebijakan, sekaligus melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan (operasional) tugas dan wewenang LPS. Organisasi LPS terdiri dari Dewan Komisiner dan Kepala Eksekutif.⁴⁴

Dewan Komisiner dipimpin oleh seorang Ketua Dewan Komisiner.⁴⁵ Dewan Komisiner Lembaga Penjamin Simpanan diangkat oleh Presiden⁴⁶ dan beranggotakan enam (6) orang yang terdiri atas: (a) satu (1) pejabat setingkat eselon 1 Departemen Keuangan yang ditunjuk oleh Menteri Keuangan; (b) satu (1) orang unsur pimpinan LPP yang ditunjuk oleh pimpinan LPP; (c) satu (1) orang dari unsur pimpinan Bank Indonesia yang ditunjuk oleh pimpinan Bank Indonesia; dan (d) tiga (3) orang

⁴⁴ Lihat “Ps. 62 UU No. 24 Th. 2004 tentang Lembaga Penjamin Simpanan (LNRI Th. 2004 No. 96, TLNRI No. 4420)”

⁴⁵ Lihat “Ps. 63 (3) UU No. 24 Th. 2004 tentang Lembaga Penjamin Simpanan (LNRI Th. 2004 No. 96, TLNRI No. 4420)”

⁴⁶ Lihat “Ps. 65 (2) UU No. 24 Th. 2004 tentang Lembaga Penjamin Simpanan (LNRI Th. 2004 No. 96, TLNRI No. 4420)”

anggota yang berasal dari dalam dan/atau dari luar Lembaga Penjamin Simpanan.⁴⁷

Dalam praktiknya, Dewan Komisiner Lembaga Penjamin Simpanan wajib mengadakan rapat secara berkala minimal satu (1) bulan sekali dengan agenda yang memuat:

“(a) menetapkan kebijakan penjaminan simpanan nasabah berdasarkan Undang-Undang ini; (b) menetapkan kebijakan LPS dalam mendukung stabilitas sistem perbankan; (c) mengevaluasi pelaksanaan penjaminan simpanan nasabah dan pelaksanaan peran LPS dalam mendukung stabilitas sistem perbankan; (d) menerima dan mengevaluasi hal-hal lain yang dilaporkan Kepala Eksekutif; dan/atau (e) hal-hal lain yang berhubungan dengan tugas LPS.”

Dewan Komisiner bertugas untuk merumuskan dan menetapkan kebijakan serta melakukan pengawasan dalam rangka pelaksanaan tugas dan wewenang LPS sebagaimana diatur dalam Undang-Undang ini.

⁴⁷ Lihat “Ps. 65 (1) UU No. 24 Th. 2004 tentang Lembaga Penjamin Simpanan (LNRI Th. 2004 No. 96, TLNRI No. 4420)”

C. Skim Penjaminan Simpanan (*Deposit Insurance Scheme*)

C.1. Kepesertaan dan Premi (*Premium and Membership*)

Setiap bank yang melakukan usaha di wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia, baik Bank Umum maupun Bank Perkreditan Rakyat yang melakukan secara konvensional dan/atau berdasarkan prinsip syariah, wajib menjadi peserta Penjaminan. Kewajiban bank menjadi peserta penjaminan tidak termasuk bagi Badan Kredit Desa (BKD).

Kewajiban menjadi Bank Peserta Penjaminan juga berlaku bagi Kantor Cabang dari Bank yang berkedudukan di luar negeri (cabang bank asing) yang melakukan kegiatan di wilayah Republik Indonesia. Sebagai peserta penjaminan, bank mempunyai beberapa kewajiban antara lain: (1) menyerahkan dokumen-dokumen (seperti: salinan AD dan/atau akta pendirian bank, salinan dokumen perizinan bank, surat keterangan tingkat kesehatan bank yang dikeluarkan oleh LPP yang dilengkapi dengan data pendukung, serta surat pernyataan dari Direksi, Komisaris, dan Pemegang Saham Bank yang meliputi: (a) komitmen dan kesediaan direksi, komisaris, dan pemegang saham bank

untuk mematuhi seluruh ketentuan sebagaimana yang ditetapkan dalam PLPS; (b) kesediaan untuk bertanggung jawab secara pribadi atas kelalaian dan/atau perbuatan yang melanggar hukum yang mengakibatkan kerugian atau membahayakan kelangsungan usaha bank; dan kesediaan untuk melepaskan dan menyerahkan kepada LPS segala hak, kepemilikan, kepengurusan, dan/atau kepentingan apabila bank menjadi Bank Gagal dan diputuskan untuk diselamatkan atau dilikuidasi; (2) membayar premi penjaminan; (3) membayar kontribusi kepesertaan sebesar 0,1% (satu permil) dari modal sendiri (ekuitas) bank pada akhir tahun fiskal sebelumnya atau dari modal disetor bagi bank baru; (4) menyampaikan laporan secara berkala dalam format yang ditentukan menyampaikan laporan berkala; (5) memberikan data, informasi, dan dokumen yang dibutuhkan dalam rangka penyelenggaraan penjaminan; serta (6) menempatkan bukti kepesertaan atau salinannya di dalam kantor bank atau tempat lainnya sehingga dapat diketahui dengan mudah oleh masyarakat.⁴⁸

Program penjaminan yang dilaksanakan oleh Lembaga Penjamin Simpanan hanya berupa simpanan yaitu giro, sertifikat deposito, deposito, tabungan dan yang

⁴⁸

Lihat "Ps. 9 UU No. 24 Th. 2004 tentang Lembaga Penjamin Simpanan (LNRI Th. 2004 No. 96, TLNRI No. 4420)

dipersamakan dengan itu. Dalam penjelasan UU LPS dinyatakan bahwa transfer masuk dan transfer keluar serta inkaso tidak termasuk dalam lingkup yang dijamin karena bukan termasuk simpanan. Di samping besaran jumlah simpanan yang dijamin, maka penetapan premi saat ini masih diberlakukan sampai kepada seluruh bank peserta Lembaga Penjamin Simpanan. Penetapan premi tersebut dapat diubah sehingga dimungkinkan penetapan premi yang berbeda antara satu bank dengan bank yang lain atas dasar skala risiko kegagalan bank, dan memang idealnya sistem premi ditentukan dengan menggunakan sistem “*risk based premium*” yaitu besar kecilnya premi didasarkan pada besarnya risiko, tetapi sampai saat ini di Indonesia, Lembaga Penjamin Simpanan menganut sistem premi *flate rate*.

Sebagai peserta penjaminan, bank mempunyai kewajiban untuk membayar premi penjaminan sebesar 0,1% dari rata-rata saldo bulanan total simpanan dalam setiap periode. Premi penjaminan tersebut dibayarkan sebanyak dua kali dalam satu tahun, yaitu:⁴⁹

- a. Periode 1 Januari sampai dengan 30 Juni, yang dibayar paling lambat 31 Januari;

⁴⁹ Lihat “Ps. 13 (1) dan 12 (1) dan (2) UU No. 24 Th. 2004 tentang Lembaga Penjamin Simpanan (LNRI Th. 2004 No. 96, TLNRI No. 4420)”

- b. Periode 1 Juli sampai 31 Desember, yang dibayarkan paling lambat 31 Juli.

Dalam menentukan jumlah premi yang harus dibayar, bank melakukan perhitungan premi sendiri (*self assesment*) dan Lembaga Penjamin Simpanan melakukan verifikasi atas perhitungan premi dimaksud.

C.2. Simpanan dan Nilai Simpanan Yang Dijamin (*Deposit and Insured Deposit Value*)

Jumlah simpanan nasabah bank yang dijamin oleh Lembaga Penjamin Simpanan adalah Giro, Deposito, Sertifikat Deposito, Tabungan, dan/atau bentuk lainnya yang dipersamakan dengan itu.⁵⁰ Untuk simpanan nasabah bank berdasarkan prinsip syariah, Lembaga Penjaminan Simpanan menjamin simpanan yang meliputi:

1. Giro berdasarkan Prinsip Wadiah;
2. Tabungan berdasarkan Prinsip Wadiah;
3. Tabungan berdasarkan Prinsip Mudharabah Muthlaqah atau Prinsip Mudharabah Muqayyadah yang risikonya ditanggung oleh bank;

⁵⁰ Lihat “Ps. 10 UU No. 24 Th. 2004 tentang Lembaga Penjamin Simpanan (LNRI Th. 2004 No. 96, TLNRI No. 4420)”

4. Deposito berdasarkan prinsip Mudharabah Muthlaqah atau Prinsip Mudharabah Muqayyadah yang risikonya ditanggung oleh bank;
5. Simpanan yang berdasarkan Prinsip Syariah lainnya yang ditetapkan oleh Lembaga Penjamin Simpanan setelah mendapat pertimbangan Lembaga Pengawasan Perbankan (LPP).

Jumlah simpanan yang dijamin oleh Lembaga Penjamin Simpanan sebagaimana diatur oleh UU LPS adalah maksimum Rp. 100.000.000,00 (seratus juta rupiah) untuk setiap nasabah pada satu bank terhitung mulai 22 Maret 2007. Pemberlakuan nilai simpanan yang dijamin dilakukan secara bertahap, dengan tahapan sebagai berikut:

1. 22 September 2005 sampai dengan 22 Maret 2006, seluruh simpanan dijamin;
2. 22 Maret 2006 sampai dengan 21 September 2006, maksimum simpanan yang dijamin Rp.5.000.000.000,- (lima milyar rupiah);
3. 22 September 2006 sampai dengan 21 Maret 2007, maksimum simpanan yang dijamin Rp.1.000.000.000,- (satu milyar rupiah); dan
4. Mulai 22 Maret 2007, maksimum simpanan yang dijamin ialah Rp.100.000.000,- (seratus juta rupiah).

Berdasarkan data yang diperoleh Lembaga Penjamin Simpanan dari seluruh bank peserta per 31 Desember 2006, diketahui bahwa 98,26% dari total rekening bank di Indonesia memiliki saldo sampai dengan Rp. 100.000.000,- (seratus juta rupiah).

Per tanggal 31 Desember 2018 (13 tahun setelah beroperasinya Lembaga Penjamin Simpanan) dipaparkan dalam Laporan Tahunan LPS 2018, bahwa total simpanan di Bank Umum mencapai Rp.5.704.429 miliar dengan total 275.764.037 rekening. Pertumbuhan ini masing-masing adalah 6,36% (YoY) dan 13,77% (YoY). Sedangkan rata-rata total simpanan pada Bank Umum sepanjang tahun 2018 mencapai Rp.5.488.106 miliar meningkat sebesar 7,15% (YoY) dibandingkan rata-rata tahun sebelumnya. Berdasarkan laporan tersebut, total simpanan terbesar di Bank Umum periode Desember 2018 terdapat di Bank Swasta Nasional, yaitu 42,16%. Namun demikian, jumlah rekening terbesar terdapat di Bank BUMN yaitu sebesar 63,16%.⁵¹

⁵¹ Lembaga Penjamin Simpanan, *Laporan Tahunan Annual Report 2018: Terus Berinovasi Menuju Yang Terdepan di Asia, Innovations To Bet At The Forefront in Asia*, Lembaga Penjamin Simpanan, Jakarta, 2019, hal. 120-121

Nilai simpanan yang dijamin Lembaga Penjamin Simpanan mencakup saldo pada tanggal pencabutan izin usaha bank. Saldo yang dimaksud berupa:

1. Pokok ditambah bagi hasil yang menjadi hak nasabah (untuk simpanan yang memiliki komponen bagi hasil yang timbul dari transaksi dengan prinsip syariah);
2. Pokok ditambah bunga yang telah menjadi hak nasabah (untuk simpanan yang memiliki komponen bunga); dan
3. Nilai sekarang per tanggal pencabutan izin usaha dengan tingkat diskonto yang tercatat pada bilyet, untuk simpanan yang memiliki komponen diskonto.

Saldo yang dijamin untuk setiap nasabah pada satu bank adalah hasil penjumlahan saldo seluruh rekening simpanan nasabah pada bank tersebut, baik rekening tunggal maupun rekening gabungan (*joint account*). Untuk rekening gabungan (*joint account*), saldo yang diperhitungkan bagi satu nasabah adalah saldo rekening gabungan tersebut yang dibagi secara prorata dengan jumlah pemilik rekening.

Bilamana nasabah memiliki rekening tunggal dan rekening gabungan, maka saldo yang dengan terlebih dahulu diperhitungkan adalah saldo rekening tunggal. Dalam hal nasabah yang memiliki rekening yang dinyatakan secara

tertulis diperuntukkan bagi kepentingan pihak lain (*beneficiary*), maka saldo rekening tersebut diperhitungkan sebagai saldo rekening pihak lain (*beneficiary*) yang bersangkutan.

C.3. Penyelesaian dan Penanganan Bank Gagal (*Failed Banks Finishing and Handling*)

Mengacu pada ketentuan UU LPS, dijelaskan bahwa LPS dapat melakukan penyelesaian atau penanganan Bank Gagal dengan cara sebagai berikut:

1. Penyelesaian Bank Gagal yang tidak berdampak sistemik dilakukan dengan melakukan penyelamatan atau tidak melakukan penyelamatan;
2. Penanganan Bank Gagal yang berdampak sistemik dilakukan dengan melakukan penyelamatan yang mengikutsertakan pemegang saham lama (*open bank assistance*) atau tanpa mengikutsertakan pemegang saham lama.

Keputusan untuk melakukan penyelamatan atau tidak melakukan penyelamatan ditentukan oleh Lembaga Penjamin Simpanan dengan sekurang-kurangnya didasarkan pada perkiraan biaya melakukan penyelamatan dan perkiraan biaya tidak melakukan penyelamatan.

Lembaga Penjamin Simpanan melakukan penyelamatan terhadap Bank Gagal yang tidak berdampak sistemik apabila dipenuhi syarat-syarat sebagai berikut:⁵²

1. Biaya penyelamatan secara signifikan lebih rendah dibandingkan dengan biaya tidak melakukan penyelamatan;
2. Apabila diselamatkan, prospeknya masih baik;
3. Kesiediaan untuk menyerahkan hak dan wewenang Rapat Umum Pemegang Saham (RUPS) kepada Lembaga Penjamin Simpanan, termasuk kesiediaan untuk tidak menuntut Lembaga Penjamin Simpanan, termasuk kesiediaan untuk tidak menuntut Lembaga Penjamin Simpanan atau pihak yang ditunjuk Lembaga Penjamin Simpanan apabila penyelamatan tidak berhasil, sepanjang Lembaga Penjamin Simpanan atau pihak yang ditunjuknya telah menjalankan tugas sesuai dengan peraturan perundang-undangan; dan
4. Menyerahkan dokumen terkait kepada Lembaga Penjamin Simpanan.

Seluruh biaya penyelamatan bank yang dilakukan oleh Lembaga Penjamin Simpanan menjadi Penyertaan Modal Sementara Lembaga Penjamin Simpanan pada bank tersebut. Lembaga Penjamin Simpanan wajib menjual saham bank gagal yang tidak berdampak sistemik yang diselamatkan dalam jangka waktu paling lama dua (2) tahun yang dapat diperpanjang maksimum dua (2) kali dengan masing-masing

⁵² Lihat “Ps. 24 UU No. 24 Th. 2004 tentang Lembaga Penjamin Simpanan jo. PLPS No. 4/PLPS/2006 tentang Penyelesaian Bank Gagal Yang Tidak Berdampak Sistemik”

perpanjangan 1 (satu) tahun. Penjualan saham dilakukan secara terbuka dan transparan dengan tetap mempertimbangkan tingkat pengembalian yang optimal bagi Lembaga Penjamin Simpanan.⁵³

Sedangkan penanganan Bank Gagal yang berdampak sistemik dilakukan oleh Lembaga Penjamin Simpanan dengan jalan mengikutsertakan pemegang saham lama (*open bank assistance*) apabila dipenuhi syarat-syarat sebagai berikut.⁵⁴

1. Pemegang Saham Bank Gagal telah menyetor modal minimal 20% dari perkiraan biaya melakukan penanganan;
2. Adanya pernyataan dari RUPS bank yang sekurang-kurangnya memuat kesediaan untuk:
 - 1) Menyerahkan kepada LPS hak dan wewenang RUPS;
 - 2) Menyerahkan kepada LPS kepengurusan bank; dan
 - 3) Tidak menuntut LPS atau pihak yang ditunjuk LPS dalam hal proses penanganan tidak berhasil, sepanjang LPS atau pihak yang ditunjuk LPS melakukan tugasnya sesuai dengan peraturan perundang-undangan.
3. Bank menyerahkan kepada LPS, dokumen mengenai:

⁵³ Lihat “Ps. 30 UU No. 24 Th. 2004 tentang Lembaga Penjamin Simpanan jo. Ps. 24 PLPS No. 002/PLPS/2007 tentang Perubahan PLPS 4/PLPS/2006 tentang Penyelesaian Bank Gagal Yang Tidak Berdampak Sistemik”

⁵⁴ Lihat “Ps. 33 UU No. 24 Th. 2004 tentang Lembaga Penjamin Simpanan jo. Ps. 5 PLPS No. 5/PLPS/2006 tentang Penanganan Bank Gagal Yang Berdampak Sistemik”

- 1) Penggunaan fasilitas pendanaan dari Bank Indonesia;⁵⁵
- 2) Data keuangan Nasabah Debitur;
- 3) Struktur permodalan dan susunan pemegang saham tiga (3) tahun terakhir; dan
- 4) Informasi lainnya yang terkait dengan aset, kewajiban, dan permodalan bank.

Seluruh biaya penanganan bank yang dikeluarkan oleh Lembaga Penjamin Simpanan menjadi Penyertaan Modal Sementara Lembaga Penjamin Simpanan pada bank tersebut. Lembaga Penjamin Simpanan melakukan verifikasi dan rekonsiliasi berdasarkan data nasabah dan informasi lain untuk menentukan simpanan yang layak dibayar selambat-lambatnya sembilan puluh (90) hari kerja terhitung sejak izin usaha bank dicabut. Lembaga Penjamin Simpanan mulai membayar klaim yang layak dibayar selambat-lambatnya lima (5) hari kerja terhitung sejak verifikasi dimulai. Berkenaan dengan hal tersebut, Lembaga Penjamin Simpanan wajib mengumumkan tanggal dimulainya pengajuan klaim sekurang-kurangnya pada dua surat kabar berperedaran luas. Jangka waktu yang ditetapkan untuk pengajuan klaim oleh nasabah kepada Lembaga Penjamin Simpanan adalah lima (5) tahun terhitung sejak izin usaha dicabut.

⁵⁵ BI sebagai Bank Sentral dan juga *lender of the last resort* dapat memberikan beberapa fasilitas pendanaan yakni: (1) FLL, (2) FPD, dan (3) FPJP

LPS dapat menyatakan suatu klaim adalah tidak layak bayar, apabila:⁵⁶

1. Setelah dilakukan verifikasi data simpanan nasabah penyimpan tidak tercatat pada bank;
2. Nasabah penyimpan merupakan pihak yang diuntungkan secara tidak wajar; dan
3. Nasabah penyimpan merupakan pihak yang menyebabkan keadaan bank menjadi tidak sehat.

Sementara itu, simpanan dinyatakan tercatat pada bank bilamana sebagai berikut ini:

1. Di dalam pembukuan bank terdapat data mengenai simpanan tersebut, antara lain nomor rekening/bilyet, nama nasabah penyimpan, saldo rekening, dan informasi lainnya yang lazim berlaku untuk rekening sejenis, dan/atau
2. Terdapat bukti aliran dana yang menunjukkan keberadaan simpanan tersebut.

Nasabah penyimpan dinyatakan sebagai pihak yang diuntungkan secara tidak wajar antara lain apabila nasabah tersebut memperoleh tingkat bunga melebihi maksimum tingkat bunga penjaminan LPS. Suatu pihak dinyatakan termasuk sebagai pihak yang menyebabkan keadaan bank menjadi bank tidak sehat antara lain apabila yang

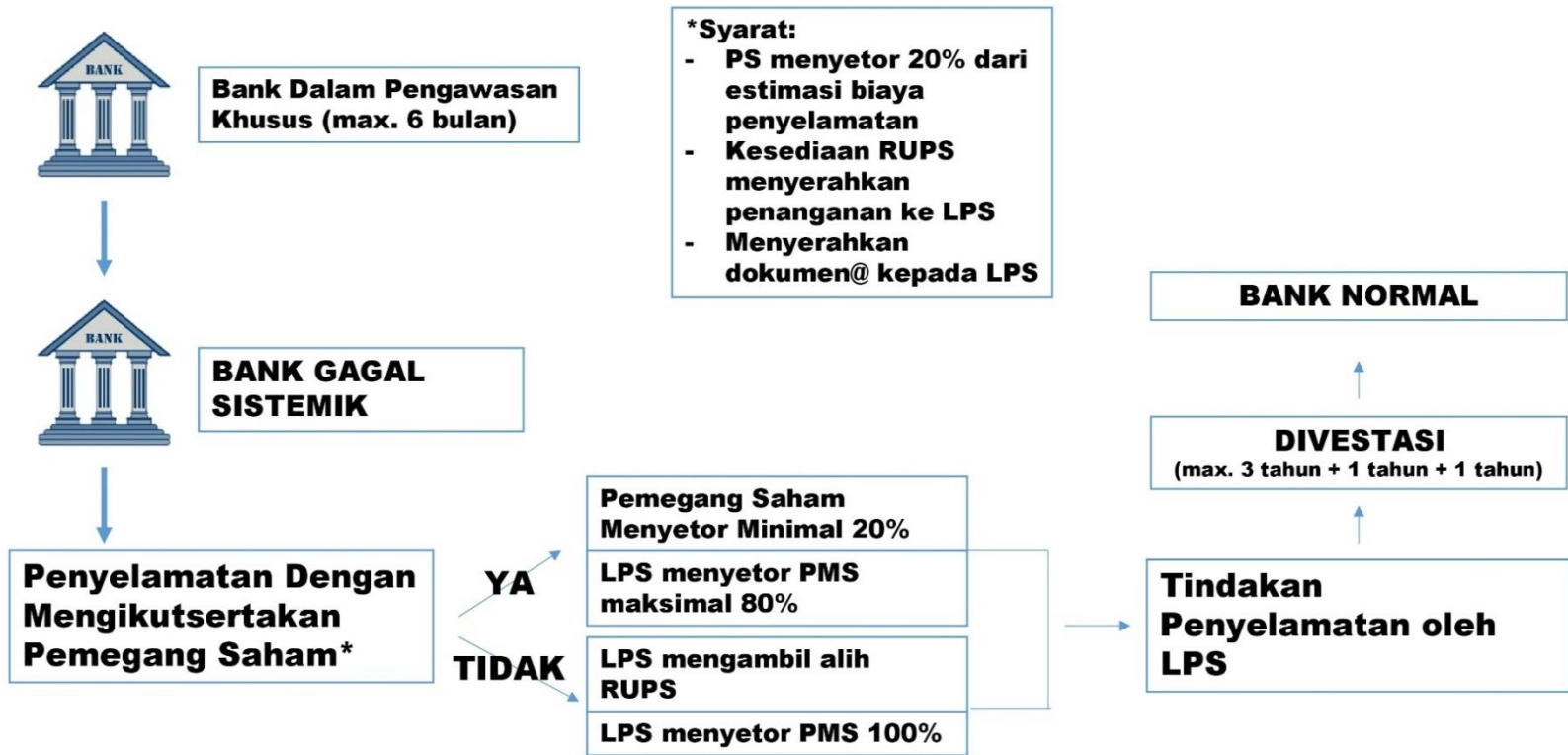
⁵⁶ Lihat “Ps. 19 UU No. 24 Th. 2004 tentang Lembaga Penjamin Simpanan jo. PLPS No. 1 Th. 2018 tentang Perubahan Kedua Atas PLPS No. 2/PLPS/2010 tentang Program Penjaminan Simpanan”

bersangkutan memiliki kewajiban bank yang dapat dikelompokkan dalam kredit macet berdasarkan peraturan perundang-undangan dan saldo kewajiban pihak tersebut lebih besar dari saldo simpanannya.

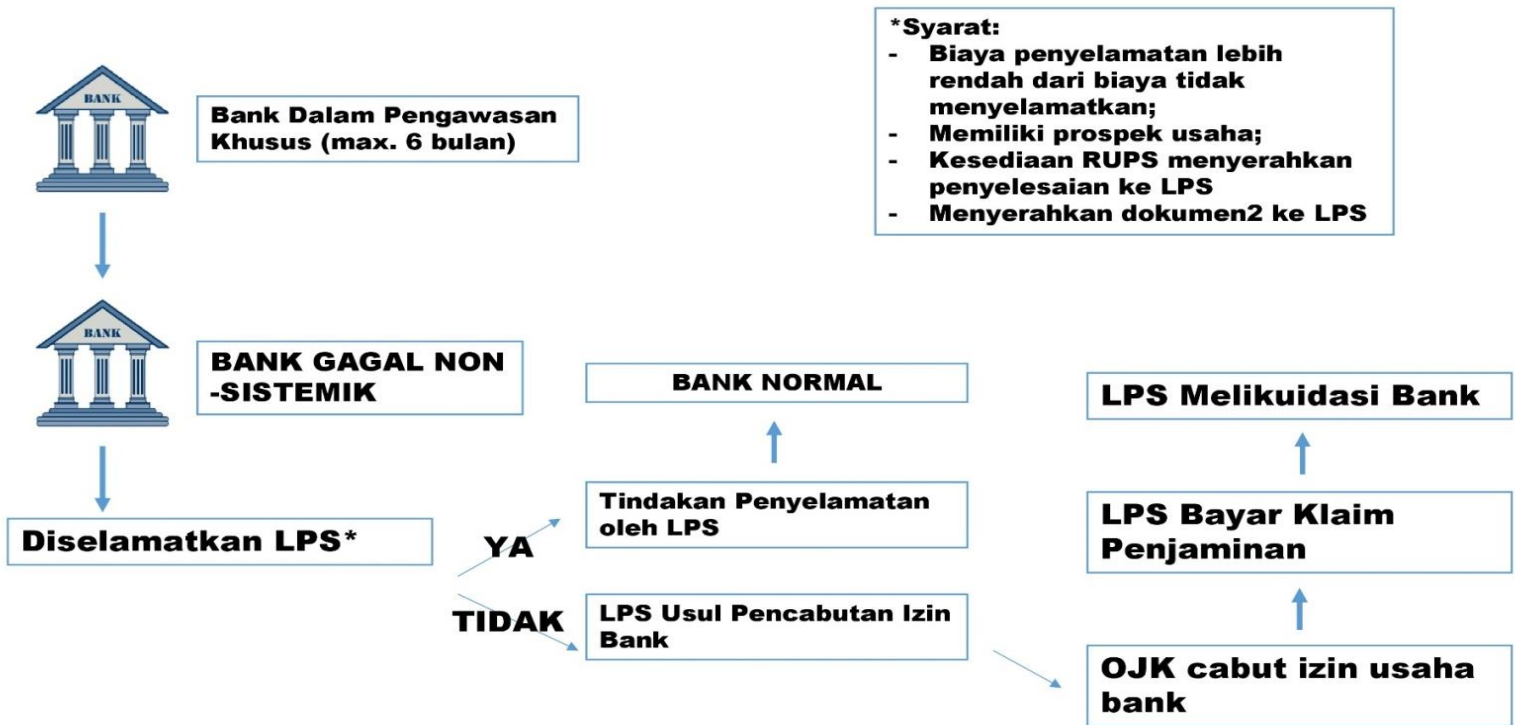
Dalam hal nasabah penyimpan yang tidak layak bayar dirugikan, maka nasabah tersebut dapat:⁵⁷

1. Mengajukan keberatan kepada LPS yang didukung dengan bukti nyata dan jelas atau melakukan upaya hukum melalui pengadilan;
2. Apabila keberatan tersebut dikabulkan, Lembaga Penjamin Simpanan membayar simpanan tersebut sesuai dengan penjaminan berikut bunga yang wajar.

⁵⁷ Lihat “Ps. 20 UU No. 24 Th. 2004 tentang Lembaga Penjamin Simpanan (LNRI Th. 2004 No. 96, TLNRI No. 4420)”



GAMBAR: MEKANISME PENANGANAN BANK GAGAL YANG BERDAMPAK SISTEMIK



GAMBAR: MEKANISME PENYELESAIAN BANK GAGAL YANG TIDAK BERDAMPAK SISTEMATIK

C.4. Pencabutan Izin Usaha Oleh Otoritas Jasa Keuangan (*Revocation of Business License of Indonesia Financial Services Authority*)

UU No. 10 Th. 1998 yang mengatur “Perubahan Atas UU No. 7 Th. 1992 tentang Perbankan” dan UU No. 23 Th. 1999 yang mengatur “Bank Indonesia” mengamanatkan guna sistem perbankan dapat berperan secara maksimal dalam perekonomian nasional, maka arah kebijakan di sektor perbankan bertujuan agar hanya bank yang sehat saja yang dapat terus eksis melakukan usahanya dalam konteks perbankan nasional⁵⁸, sedangkan bank yang mengalami kesulitan yang membahayakan usahanya, dan tidak dapat disehatkan lagi, dan/atau keadaan suatu bank yang membahayakan sistem perbankan, maka bank tersebut harus keluar dari sistem perbankan (*exit policy*).⁵⁹

Jika terjadi kondisi demikian, maka secara atributif, Otoritas Jasa Keuangan (yang dulunya kewenangan tersebut ada di Bank Indonesia) diberi kewenangan oleh undang-undang untuk mencabut izin usaha bank yang

⁵⁸ Sentosa Sembiring, *Hukum Perbankan Edisi Revisi*, Mandar Maju, Bandung, 2012, hal. 323

⁵⁹ Adrian Sutedi, *Hukum Perbankan: Suatu Tinjauan Pencucian Uang, Merger, Likuidasi dan Kepailitan*, Sinar Grafika, Jakarta, hal. 137

bersangkutan.⁶⁰ Dalam praktiknya, pencabutan izin usaha terhadap sebuah bank merupakan pilihan keputusan yang terakhir. Ps. 37 (1) UU No. 10 Th. 1998 yang mengatur “Perubahan Atas UU No. 7 Th. 1992 tentang Perbankan” mengamanatkan agar BI terlebih dahulu mengupayakan untuk dilakukannya tindakan penyelamatan bank yang mengalami kesulitan yang membahayakan kelangsungan usahanya sebelum bank yang bersangkutan harus keluar (*exit*) dari sistem perbankan. Dan, jika tindakan penyelamatan yang telah diupayakan belum cukup untuk mengatasi kesulitan yang dihadapi bank dan/atau menurut penilaian Otoritas Jasa Keuangan, kondisi suatu bank dapat membahayakan sistem perbankan, maka barulah suatu bank tersebut harus keluar dari sistem perbankan. Secara hukum, jika suatu bank sudah dicabut izin usahanya, maka bank tersebut tidak dimungkinkan lagi untuk menjadi bank normal yang kembali masuk dalam industri perbankan. Sebagai tindak lanjutnya, UU No. 10 Th. 1998 mengamanatkan bahwa ketika proses likuidasi terhadap bank dilakukan, maka akan diperintahkan Direksi Bank tersebut untuk segera menyelenggarakan Rapat Umum Pemegang Saham yang

⁶⁰ Lihat “Ps. 37 (2) UU No. 10 Th. 1998 tentang Perubahan Atas UU No. 7 Th. 1992 tentang Perbankan” jo. Ps. 26 UU No. 23 Th. 1999 tentang Bank Indonesia”

bertujuan untuk membubarkan badan hukum bank dan membentuk tim likuidasi.⁶¹

Yang perlu menjadi perhatian ialah bahwa kewenangan untuk mencabut izin usaha terhadap suatu operasionalisasi bank ialah kewenangan yang diatribusikan oleh UU Perbankan dan OJK kepada OJK yang adalah kewenangan akibat diskresi karena suatu bank telah gagal untuk memenuhi ketentuan *prudential standards* yang ditetapkan, sedangkan likuidasi merupakan skema atau proses yang diperintahkan UU Perbankan untuk menyelesaikan hak dan kewajiban bank. Setelah Otoritas Jasa Keuangan menerima dan menyetujui permintaan LPS untuk mencabut izin usaha bank dan dilanjutkan dengan pencabutan izin usaha oleh OJK, maka selanjutnya OJK akan memberikan Surat Keputusan yang salah satu tembusannya ialah kepada Dewan Komisioner Lembaga Penjamin Simpanan untuk segera melakukan likuidasi terhadap bank bersangkutan.

⁶¹ Lihat “Ps. 37 (2) UU No. 10 Th. 1998 tentang Perubahan Atas UU No. 7 Th. 1992 tentang Perbankan (LNRI Th. 1998 No. 182, TLNRI No. 3790)”

C.5. Likuidasi Bank (*Bank Liquidation*)

Dalam rangka melakukan likuidasi terhadap suatu Bank Gagal Tidak Sistemik yang dicabut izin usahanya, maka terhadap Bank Gagal Tidak Sistemik yang dicabut izin usahanya, LPS melakukan tindakan sebagai berikut:⁶²

- a. Mengambil alih dan menjalankan segala hak dan wewenang pemegang saham, termasuk hak dan wewenang Rapat Umum Pemegang Saham (RUPS);
- b. Memberikan talangan untuk pembayaran gaji pegawai yang terutang dan talangan pesangon pegawai sebesar jumlah minimum pesangon sebagaimana diatur dalam peraturan perundang-undangan;
- c. Melakukan tindakan yang diperlukan dalam rangka pengamanan aset bank sebelum proses likuidasi dimulai; dan
- d. Memutuskan untuk dilakukannya pembubaran badan hukum bank dan kemudian membentuk tim likuidasi, dan menyatakan status bank sebagai bank dalam likuidasi.

Pelaksanaan likuidasi bank dilakukan oleh Tim Likuidasi.⁶³

Pengawasan atas pelaksanaan likuidasi bank dilakukan oleh

⁶² Lihat “Ps. 43 UU No. 24 Th. 2004 tentang Lembaga Penjamin Simpanan jo. PLPS No. 1/PLPS/2011 tentang Likuidasi Bank”

⁶³ Lihat “Ps. 44 UU No. 24 Th. 2004 tentang Lembaga Penjamin Simpanan jo. Ps. 1 angka (14) dan Ps. 9 PLPS No. 1/PLPS/2011 tentang Likuidasi Bank”

Lembaga Penjamin Simpanan. Likuidasi bank dilakukan dengan cara.⁶⁴

1. Pencairan aset dan/atau penagihan piutang kepada para debitur diikuti dengan pembayaran kewajiban bank kepada para kreditor dari hasil pencairan dan/atau penagihan tersebut; atau
2. Pengalihan aset dan kewajiban bank kepada pihak lain berdasarkan persetujuan Lembaga Penjamin Simpanan.

Sedangkan pembayaran kewajiban bank kepada para kreditor dari hasil pencairan dan/atau penagihan dilakukan dengan tahapan sebagai berikut:

1. Penggantian atas talangan pembayaran gaji pegawai yang terutang;
2. Penggantian atas pembayaran talangan pesangon pegawai;
3. Biaya perkara di pengadilan, biaya lelang yang terutang, dan biaya operasional kantor;
4. Biaya penyelamatan yang dikeluarkan oleh Lembaga Penjamin Simpanan dan/atau pembayaran atas klaim Penjaminan yang harus dilakukan Lembaga Penjamin Simpanan;
5. Pajak yang terutang;
6. Bagian simpanan dari nasabah penyimpan yang tidak dibayarkan penjaminannya dan Simpanan dari nasabah penyimpanan yang tidak dijamin; dan
7. Hak dari kreditor lainnya.

⁶⁴ Lihat “Ps. 53 UU No. 24 Th. 2004 tentang Lembaga Penjamin Simpanan (LNRI Th. 2004 No. 96, TLNRI No. 4420)

Dalam hal suatu bank dicabut izin usahanya atas permintaan pemegang saham sendiri, maka likuidasi bank dilakukan oleh pemegang saham yang bersangkutan, sehingga Lembaga Penjamin Simpanan tidak membayar klaim penjaminan nasabah bank tersebut.⁶⁵

D. Aktivitas Lembaga Penjamin Simpanan (*Activity of Deposit Insurance Corporation*)

D.1. Penjaminan Simpanan (*Deposit Insurance*)

Dalam rangka penyempurnaan terhadap Peraturan Lembaga Penjamin Simpanan terkait program penjaminan simpanan, maka Lembaga Penjamin Simpanan telah melakukan revisi beberapa kali terhadap PLPS tentang Program Penjaminan Simpanan. Peraturan Lembaga Penjamin Simpanan yang pertama kali dibuat ialah melalui Peraturan Lembaga Penjamin Simpanan Nomor 1/PLPS/2005 tentang Program Penjaminan Simpanan tanggal 26 September 2005, yang kemudian diubah dengan

⁶⁵ Regulasi tentang Likuidasi telah diubah beberapa kali oleh Lembaga Penjamin Simpanan, mulai dari: PLPS No. 2/PLPS/2005 tentang Likuidasi Bank, PLPS No 2/PLPS/2008 tentang Likuidasi Bank, PLPS No. 1/PLPS/2010 tentang Likuidasi Bank, PLPS No. 1/PLPS/2011 tentang Likuidasi Bank, PLPS No. 1/PLPS/2012 tentang Perubahan PLPS No. 1/PLPS/2011 tentang Likuidasi Bank, PLPS No. 1 Th. 2015 tentang Perubahan Kedua Atas PLPS No. 1/PLPS/2011 tentang Likuidasi Bank, dan yang terakhir ialah dalam PLPS No. 3 Th. 2019 tentang Perubahan Ketiga atas PLPS No. 1/PLPS/2011 tentang Likuidasi Bank

Peraturan Lembaga Penjamin Simpanan Nomor 1A/PLPS/2005 tentang Program Penjaminan Simpanan. Peraturan LPS Nomor 1A tersebut kemudian dicabut dengan Peraturan Lembaga Penjamin Simpanan Nomor 1/PLPS/2006 tentang Program Penjaminan Simpanan. Peraturan LPS Nomor 1 Tahun 2006 pun kembali dicabut oleh LPS dengan dikeluarkannya Peraturan Lembaga Penjamin Simpanan Nomor 2/PLPS/2010 tentang Program Penjaminan Simpanan. PLPS tentang Program Penjaminan Simpanan ini pun kembali diubah dengan Peraturan Lembaga Penjamin Simpanan Nomor 2/PLPS/2014 tentang Perubahan Atas Peraturan Lembaga Penjamin Simpanan Nomor 2/PLPS/2010 tentang Program Penjaminan Simpanan. PLPS tentang Program Penjaminan Simpanan Tahun 2010 dan 2014 kembali diubah dengan lahirnya Peraturan Lembaga Penjamin Simpanan Nomor 1 Tahun 2018 tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan Lembaga Penjamin Simpanan Nomor 2/PLPS/2010 tentang Program Penjaminan Simpanan. Dan sampai pada akhirnya lahirlah Peraturan Lembaga Penjamin Simpanan Nomor 2 Tahun 2020 tentang Perubahan Ketiga Atas Peraturan Lembaga Penjamin Simpanan Nomor 2/PLPS/2010 tentang Program Penjaminan Simpanan.

Dari tahun ke tahun, LPS banyak mengubah peraturan mereka terkait program penjaminan simpanan. Hal ini tentu bergantung kepada kondisi atau keadaan ekonomi dan keuangan suatu negara. Implementasi kebijakan tersebut hadir agar tidak membebankan masyarakat, namun juga tidak merugikan lembaga perbankan sebagai lembaga intermediasi.

Peraturan Lembaga Penjamin Simpanan Nomor 2/PLPS/2010 tentang Program Penjaminan Simpanan yang telah diubah sampai tiga kali merupakan bagian dari penetapan peraturan pelaksanaan UU LPS guna melaksanakan program penjaminan simpanan nasabah penyimpan. Dalam PLPS ini diatur mengenai: (a) penyempurnaan definisi simpanan, bank, dan nasabah debitur sehubungan dengan lahirnya UU No. 21 Th. 2008 yang mengatur “Perbankan Syariah”; (b) setiap bank yang memiliki izin untuk melakukan kegiatan usaha perbankan di wilayah NKRI wajib menjadi peserta penjaminan, namun tidak termasuk didalamnya Badan Kredit Desa; (c) kewajiban bank sebagai peserta penjaminan; (d) jenis dan besaran nilai simpanan (bank konvensional dan bank syariah) yang dijamin LPS; (e) proses rekonsiliasi dan verifikasi untuk menentukan simpanan yang layak bayar dan simpanan yang tidak layak bayar pada saat OJK mencabut

izin usaha bank; (f) syarat dan tata cara pengajuan dan pembayaran klaim atas simpanan nasabah penyimpan yang dijamin oleh LPS; (g) kriteria klaim penjaminan atau simpanan nasabah penyimpan yang tidak layak bayar; (h) upaya yang dapat ditempuh jika nasabah penyimpan yang simpanannya dinyatakan tidak layak bayar merasa dirugikan; serta (i) sanksi administratif.

Per tahun 2019, tercatat sebanyak 1814 bank yang menjalankan operasionalnya di Indonesia. Hal ini diketahui berdasarkan Laporan Tahunan (*Annual Report*) yang dikeluarkan oleh LPS untuk kondisi penjaminan dan juga bank-bank di Indonesia pada tahun 2019.⁶⁶

Tabel: Bank Yang Menjalankan Operasionalnya di Indonesia⁶⁷

No	Uraian	31-12-2018	▼	31-12-2019
1.	Bank Umum Konvensional	101	5	96
2.	Bank Umum Syariah	14	0	14
Sub Total Bank Umum		115	5	110
4.	BPR	1587	46	46

⁶⁶ Hampir setiap tahun, entah itu LPS, OJK, BI, Kemenkeu dan bank-bank, PT, bahkan lembaga-lembaga negara mengeluarkan laporannya sebagai evaluasi tahun tersebut, apakah terjadi gejala atau tidak. Dan untuk laporan tahun 2020, belum dirilis oleh LPS, sehingga data yang digunakan masih mengacu pada data 2019

⁶⁷ Lembaga Penjamin Simpanan, *op. cit.*, hal. 116-117

5.	BPR Syariah	167	4	163
Sub Total BPR		1754	50	1704
Total Bank		1869	55	1814

Sudah barang tentu, bank-bank tersebut memiliki nasabah yang menyimpan atau menabung uang mereka di bank bersangkutan, entah berupa giro, deposito, dan produk-produk lainnya. Sehingga, inilah total Simpanan DPK yang mengendap di bank-bank di Indonesia (per November 2020):

Tabel: Simpanan Nasabah Penyimpan Yang Mengendap di Bank

Tahun	Nominal	Pertumbuhan	Jumlah Rekening	Pertumbuhan
2020*	6773	10,9%	350.324.950	16,1%
2019	6.077	6,5%	301.697.958	9,4%
2018	5.704	6,4%	275.764.037	13,8%
2017	5.363	9,5%	242.396.164	21,6%
2016	4.900	9,5%	199.301.222	13,2%

***) per Desember 2020**

Dengan begitu banyak DPK yang mengendap di bank-bank di Indonesia menandakan bahwa LPS sebagai lembaga yang menjamin simpanan DPK harus memiliki kecukupan dana, sehingga jika nantinya ada bank yang harus dilikuidasi, maka LPS dapat menjalankan fungsinya dengan tidak lagi meminta dari Pemerintah terkait kekurangan dana mereka.

D.2. Manajemen Risiko dan Analisis Resolusi Bank (*Risk Management and Analysis of Bank Resolution*)

Lembaga Penjamin Simpanan melakukan analisis terhadap profil risiko setiap bank peserta dan industri perbankan secara keseluruhan dan periodik untuk mengetahui tingkat kegagalan (*exposure*) industri perbankan. Dalam rangka memudahkan proses monitoring pemenuhan kewajiban penyampaian laporan keuangan bulanan dan tahunan Bank Umum dan Bank Perkreditan Rakyat, maka Lembaga Penjamin Simpanan kemudian mengembangkan sistem pelaporan secara elektronik/*digital report* di tahun 2006.

Di sisi lain, guna menganalisis kesehatan bank, Lembaga Penjamin Simpanan melakukan penyusunan terhadap program aplikasi guna menganalisis kesehatan bank, program aplikasi *importing* data, menyusun sistem penilaian dan peringkat kondisi kesehatan bank serta alat analisis kesehatan bank. Lembaga Penjamin Simpanan juga melakukan penyusunan permodelan perhitungan cadangan klaim penjaminan melalui pendekatan *credit risk modelling* bersamaan dengan dilakukannya penetapan data dan formula untuk menghitung cadangan klaim penjaminan.

Satu tahun setelah beroperasinya OJK tepatnya pada tahun 2006, Lembaga Penjamin Simpanan melakukan analisis terhadap beberapa Bank Perkreditan Rakyat dengan status dalam pengawasan khusus guna menentukan tindakan atau langkah yang tepat yang akan diambil Lembaga Penjamin Simpanan terhadap Bank Perkreditan Rakyat tersebut. Untuk dapat menyajikan data dan informasi terkini mengenai kondisi bank dalam pengawasan khusus, Lembaga Penjamin Simpanan melakukan kordinasi dengan Otoritas Jasa Keuangan selaku lembaga pembina dan pengawas perbankan di Indonesia. Data/informasi tersebut meliputi bank dalam status pengawasan khusus berserta permasalahannya, mutasi/perubahan status pengawasan khusus Bank Perkreditan Rakyat, profil bank dalam status pengawasan khusus, perkembangan kondisi keuangan dan non-keuangan bank dalam status pengawasan khusus, dan permasalahan lainnya serta upaya penyelesaian masalah.

Dalam melakukan analisis penanganan bank gagal, Lembaga Penjamin Simpanan berkordinasi dengan Otoritas Jasa Keuangan dan melakukan *due diligence* ke bank yang bersangkutan untuk memperoleh kondisi dan data/informasi terkini, melakukan analisis terhadap permasalahan bank secara menyeluruh, membuat perhitungan *cost lower test*,

membuat rekomendasi sebagai bahan pertimbangan dalam memutuskan penyelamatan bank gagal.

Pada tahun 2018, terdapat satu bank umum yang mendapat izin perubahan kegiatan usaha dari Bank Umum Konvensional menjadi Bank Umum Syariah, yaitu PT. Bank NTB. Sementara, disisi lain terdapat 6 BPR yang mendapat izin usaha baru, 7 BPR dicabut izin usahanya, dan 28 BPR melakukan penggabungan usaha. Guna memberitahukan pelaksanaan pembayaran klaim penjaminan simpanan layak bayar, maka Lembaga Penjamin Simpanan menyampaikan pengumuman yang ditempel di Tempat Tim Likuidasi BPR bekerja dengan tujuan agar informasi tersebut dapat diketahui oleh nasabah yang bersangkutan. Materi pengumuman selain dimulainya pembayaran, juga informasi tentang syarat pengajuan klaim, antara lain nasabah datang ke bank pembayar membawa dan menyampaikan bukti kepemilikan simpanan, bukti identitas diri, mengisi dan menyerahkan formulis yang dipersyaratkan dan menyampaikan keterangan dan/ Pernyataan pihak bank/tim likuidasi.

D.3. Akuntansi dan Keuangan (*Accountancy and Financial*)

Lembaga Penjamin Simpanan menyusun pedoman Akuntansi Lembaga Penjamin Simpanan guna memastikan Laporan Keuangan yang disusun dengan standar akuntansi, efektif dan efisien, serta tepat waktu. Pada tahun 2006, Lembaga Penjamin Simpanan juga mulai mengembangkan SOP terkait penyusunan dan pengendalian anggaran guna memastikan anggaran tahun 2006 dilaksanakan dengan *internal control* yang baik dan memenuhi prinsip-prinsip *good corporate governance*.

D.4. Audit Internal, Sistem Informasi dan Sumber Daya Manusia (*Internal Audit, Information System and Human Resources*)

Pada bulan Maret sampai Mei 2006, Lembaga Penjamin Simpanan telah menyusun Satuan Kerja *Audit Internal Charter* (SKAI LPS), Standar Profesional Audit Internal SKAI LPS, Pedoman Menyusun Kertas Kerja Audit (KKA), Pedoman Penyusunan Perencanaan dan Pelaksanaan Audit, dan Pedoman Penyusunan Laporan Hasil Audit. Selain itu, pada media tahun 2006, inventaris dan indentifikasi serta harmonisasi dan sinkronisasi ketentuan-ketentuan di lingkungan Lembaga Penjamin Simpanan pun

dilaksanakan untuk mendukung pengembangan pengendalian internal Lembaga Penjamin Simpanan.

Untuk mendukung kegiatan operasional, Lembaga Penjamin Simpanan telah menyediakan dan memelihara fasilitas teknologi informasi seperti akses internet, fasilitas *e-mail*, website LPS, serta sistem aplikasi untuk mendukung tugas-tugas Lembaga Penjamin Simpanan.

Dalam melaksanakan kegiatan operasionalnya, sampai dengan Desember 2006 Lembaga Penjamin Simpanan didukung oleh 56 orang yang berasal dari Departemen Keuangan, Bank Indonesia, BPKB (Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan) dan pegawai *outsourcing*.

D.5. Kerjasama Internasional (*International Corporation*)

Lembaga Penjamin Simpanan melakukan kerjasama internasional dengan berbagai pihak baik dengan *Deposit Insurer* negara anggota *International Association of Deposit Insurer* (IADI) maupun pihak lain. Sebagai suatu lembaga yang baru dibentuk, dukungan dan kerjasama dari berbagai pihak termasuk dukungan dari *Deposite Insurers* negara lain

maupun *International Association of Deposit Insurers* (IADI) sangat penting bagi Lembaga Penjamin Simpanan.⁶⁸

Lembaga Penjaminan Simpanan atau *Indonesia Deposit Insurance Corporation* biasanya berdiri dibawah kewenangan pemerintah negaranya, walau ada juga yang berada dibawah kewenangan pihak swasta seperti Jerman, Argentina dan Swiss dan ada pula negara yang memiliki beberapa lembaga penjaminan walaupun pada umumnya setiap negara memiliki satu Lembaga Penjamin Simpanan (*deposit insurance corporation*), negara-negara yang memiliki satu *deposit insurance corporation* (LPS) antara lain:

- *Bulgaria Deposit Insurance Fund;*
- *Canada Deposit Insurance Corporation;*
- *Central Deposit Insurance Corporation Taiwan;*
- *Deposit Insurance & Credit Guarantee Corp India;*
- *Deposit Insurance Agency Russia;*
- *Deposit Insurance Corporation of Japan;*

⁶⁸ *International Association of Deposit Insurers* (IADI) merupakan organisasi nirlaba yang dibentuk pada 6 Mei 2002 dengan tujuan untuk membagi pemahaman yang sepemikiran tentang asuransi deposito dengan dunia dan berkontribusi terhadap stabilitas sistem keuangan sebagai *trendsetter* untuk asuransi deposito dengan keanggotaan global dan berkembang. IADI merupakan organisasi nirlaba yang didirikan dengan berpedoman pada Hukum negara Swiss dan merupakan badan hukum terpisah yang berkedudukan di *Bank for International Settlements* (BIS) di Basel, Swiss. IADI diatur melalui Rapat Umum Anggota dan Dewan Eksekutif IADI

- *Deposit Insurance of Vietnam;*
- *Deposit Protection Board Zimbabwe;*
- *Federal Deposit Insurance Corporation (USA);*
- *Fonds de Garantie des Depots France;*
- *Fundo Garantidor de Creditos Brazil;*
- *Insattnings Garantien Swedia;*
- *Instituto Para la Protection al Ahorro Bancario Mexico;*
- *International Association of Deposit Insurers;*
- *Jamaica Deposit Insurance Corporation;*
- *Kazakhstan Deposit Insurance Fund;*
- *Korea Deposit Insurance Corporation;*
- *Malaysia Deposit Insurance Corporation;*
- *National Deposite Insurance Fund Hungary;*
- *Philippine Deposit Insurance Corporation*

Kerjasama yang dilakukan dengan *Deposit Insurance* negara lain dan IADI tersebut diharapkan dapat saling memberikan pemahaman mengenai praktik-praktik terbaik (*best practices*) dalam program penjaminan simpanan. Selama tahun 2006, Lembaga Penjamin Simpanan menghadiri beberapa kegiatan internasional antara lain:

1. *International Open House* yang diselenggarakan oleh *Korea Deposit Insurance Corporation;*

2. *15th Executive Council Meeting of the IADI dan Enterprise Risk Management* di Malaysia;
3. *Annual General Meeting dan IADI 5th Annual Conference* di Brazil, konferensi dengan tema *International Financial Instability: Cross-Border Banking and National Regulation* yang diadakan bersama oleh IADI dan *Federal Reserve Bank of Chicago* di Chicago;
4. Memenuhi undangan diskusi dengan *Federal Deposit Insurance Corporation (FDIC)* untuk membahas hal-hal terkait penjaminan simpanan;
5. Menerima kunjungan dari *Deposit Insurers* negara Nepal pada bulan Desember 2006; dan
6. Lembaga Penjamin Simpanan menerima kunjungan *Governor of Deposit Insurance of Japan (DICJ)* pada bulan Januari 2006.

Kerjasama tersebut diharapkan memberi pemahaman yang lebih baik dan *up-to-date* mengenai praktik-praktik terbaik (*best practices*) di dalam program penjaminan simpanan.

E. Krisis Subprime Mortgage dan Ekonomi Global Serta Pengaruhnya di Indonesia (*Subprime Mortgage Crisis and Global Economic and Its Impact to Indonesia*)

Pada tahun 2008, Amerika Serikat mengalami krisis karena jatuh saham yang beragun aset (Efek Beragunan Aset/EBA) yang di sana dikenal dengan istilah *Subprime Mortgage*. *Subprime Mortgage Loan* di Amerika Serikat diberikan kepada konsumen yang memiliki kelayakan kredit kurang dari cukup. Salah satu cara mengukur kelayakan kredit konsumen dilakukan dengan cara melihat *credit score*. Sistem pemberian KPR di Amerika Serikat sangat bergantung terhadap *credit score* yang dikeluarkan oleh perusahaan *credit scoring* seperti menggunakan metode *Financial Account and Controlling* (FICO). Sebagai informasi, konsumen dapat memiliki FICO *score* mulai dari 300 s/d 850 tergantung dari hasil perhitungan yang dilakukan oleh perusahaan penyedia jasa *credit score* dengan melihat 5 kategori utama yaitu:

1. *Payment History* (35%);
2. *Amounts Owed* (30%);
3. *Length of Credit History* (15%);
4. *New Credit* (10%);
5. *Types of Credit Used* (10%).

Pada tahun 2001-2005, pertumbuhan perumahan di Amerika Serikat melonjak naik seiring dengan rendahnya suku bunga perbankan akibat kolapsnya industri. Sejak 1995, industri dotcom (saham-saham teknologi) di AS lebih dulu booming, namun kolaps dan menyebabkan banyak perusahaan sejenis tidak mampu membayar pinjaman ke bank. Untuk menyelamatkan perusahaan tersebut, *The Fed* (selaku Bank Sentral Amerika Serikat) menurunkan suku bunga, sehingga suku bunga menjadi rendah. Suku bunga yang rendah tersebut kemudian dimanfaatkan oleh pengembang (*developer*) dan perusahaan pembiayaan perumahan untuk membangun perumahan murah dan menjualnya melalui skema *subprime mortgage*. Gelembung perumahan ini terjadi di banyak negara bagian, seperti California, Florida, New York, dan banyak negara bagian di Barat Daya Amerika Serikat.

Ketika bisnis perumahan mulai *booming* pada tahun 2001, banyak warga Amerika Serikat berkantong tipis membeli rumah murah tersebut melalui skema *subprime mortgage* (KPR murah). Pada tahun 2006, ketika koreksi pasar mulai menyentuh gelembung bisnis perumahan di Amerika Serikat, ekonom Universitas Yale, Robert Shiller memperingatkan bahwa harga rumah akan naik melebihi aslinya. Koreksi pasar ini menurutnya, bisa berlangsung

tahunan dan menyebabkan penurunan nilai rumah-rumah tersebut hingga miliaran dolar Amerika Serikat. Peringatan itu mulai terbukti ketika pada akhir 2006, sebanyak 2,5 juta warga negara Amerika Serikat yang membeli rumah melalui skema tadi tak mampu membayar cicilan. Harga rumah yang mereka kredit melambung tinggi, bahkan ada yang sampai 100% dari nilai awalnya. Akibatnya, menurut laporan perusahaan penyedia data penyitaan rumah di Amerika Serikat, *RealtyTrac*, sebanyak itu pula, rumah yang akan disita dari penduduk AS.

RealtyTrac mencatat pengumuman lelang sebanyak 179.599 yang mencakup 2,5 juta rumah yang dinyatakan disita karena gagal bayar. Ini adalah jumlah penyitaan terbanyak selama hampir 4 dekade terakhir. Penyitaan besar-besaran ini jelas dapat menimbulkan banyak warga AS menjadi tuna wisma mendadak, dan bisa menjadi masalah sosial baru.

Tidak semua warga negara Amerika Serikat memiliki uang yang cukup untuk membeli rumah atau memiliki sejarah kredit yang baik. Kebanyakan dari mereka adalah pengangguran, pekerja-pekerja seperti *office boy*, pedagang kecil, dan pembersih rumah atau kantor. Sebenarnya, mereka dianggap tidak layak mendapatkan pinjaman untuk memiliki rumah murah, karena sejarah kreditnya kurang baik dan tidak

memiliki pendapatan yang cukup untuk mencicil. Hal inilah yang kemudian membuat *subprime mortgage* lahir.

Pembiayaan jenis ini sebenarnya riskan (memiliki risiko yang tinggi), baik bagi kreditor maupun debitur, karena bunganya yang tinggi, sejarah kredit peminjam yang buruk, dan kemampuan keuangan peminjam yang rendah. *Subprime Lenders* (Pemberi Pinjaman) biasanya adalah lembaga pembiayaan perumahan, mengumpulkan berbagai utang itu (*pool*) dan menjual kepada bank umum komersial. Oleh bank komersial, sebagian portofolio tersebut dijual lagi kepada bank investasi. Oleh bank investasi, kumpulan utang tersebut dijual kepada investor diseluruh dunia seperti bank komersial, perusahaan asuransi, maupun investor perorangan.

Kumpulan utang tersebut dinamakan *Mortgage-Backed Securities* (MBS) yang merupakan bentuk utang yang dijamin. MBS ini termasuk salah satu bentuk transaksi derivatif yang memiliki risiko. Ketika pembeli rumah membayar bunga, baik pada cicilan bulanan atau pada saat pelunasan, pembeli MBS menerima pendapatan. Layaknya transaksi derivatif lainnya, MBS bisa dibeli dari tangan pertama atau berikutnya. Artinya, investor yang sudah membeli MBS bisa menjualnya lagi ke investor lain. Perolehan pendapatan dibagi menurut jenjang atau senioritas

pembeli MBS ini. Dan ini menjadi beban seluruhnya bagi pembeli rumah. Hal ini membuat nilai yang harus dibayar pembeli rumah melambung tinggi hingga 100% dari nilai aslinya.

Meskipun tergolong kredit berisiko tinggi, bank investasi dan *hedge fund* (HF) tetap memainkan instrumen ini, karena para investor dari golongan pemain baru banyak yang tertarik membeli MBS. Ditambah lagi ada dukungan pemeringkatan yang dibuat lembaga seperti *Standard & Poor's* (S&P).⁶⁹ Akibatnya, menjelang tahun 2007, pembeli rumah dengan skema ini tak sanggup mencicil kredit rumah murah tersebut lantaran semakin sulitnya perekonomian Amerika Serikat. Ketika hal ini terjadi, satu-satunya jaminan bagi MBS adalah rumah-rumah itu sendiri. Namun, karena penawaran perumahan ternyata melebihi permintaan seiring gelembung industri perumahan dalam 2001-2005, nilai rumah-rumah itupun menjadi turun, tidak sesuai lagi dengan nilai yang dijamin dalam MBS. Sementara, bank investasi dan HF harus tetap memberi pendapatan berupa bunga kepada para investornya. Inilah asal mula terjadinya krisis *subprime mortgage* yang berimbas ke seluruh dunia.

⁶⁹ Standard & Poor's atau juga dikenal dengan sebutan S&P Global Ratings merupakan salah satu anak perusahaan dari McGraw-Hill yang merupakan perusahaan pemeringkat atas saham dan obligasi, yang merupakan salah satu dari 3 perusahaan besar dalam industri pemeringkatan efek bersama Moody's dan Fitch Ratings

BBC menyebutkan aktor-aktor yang berperan dalam *subprime mortgage* antara lain adalah:

- a) Kreditor Perumahan Murah. Banyak perusahaan di Amerika Serikat yang memiliki spesialis memberikan kredit perumahan bagi orang-orang yang sebenarnya tidak layak diberi kredit *subprime lenders*. Perusahaan tersebut mengambil risiko dengan berani memberikan kredit karena kalau terjadi gagal bayar, perusahaan tinggal menyita dan menjual kembali rumah yang dikreditkan. Untuk membiayai kredit ini, para perusahaan ini umumnya juga meminjam dari pihak lain dengan jangka waktu yang pendek sekitar 1-2 tahun, padahal kredit yang dibayar merupakan kredit perumahan jangka panjang sampai 20 tahun. Sehingga terjadi ketimpangan (*mismatch*) kredit. Akibat gagal bayar terhadap kredit perumahan tersebut, membuat banyak perusahaan kredit perumahan ini tidak mampu membayar kembali utangnya yang berujung pada bangkrutnya beberapa perusahaan tersebut. Saham perusahaan lain yang tidak mengalami kebangkrutan juga turut terimbas sentimen negatif dan membuat investor menjadi takut. Selain pinjaman dari pihak ketiga, para perusahaan pembiayaan kredit rumah ini juga

menerbitkan semacam EBA yang dijual ke perbankan dan investor baik institusi maupun individu ke berbagai negara. EBA ini juga merupakan instrumen untuk membagi risiko. Namun yang terjadi justru sebaliknya, kekhawatiran terhadap kemungkinan gagal bayar para debitur yang tidak layak tersebut justru berdampak pada investor secara global, baik yang memiliki EBA tersebut maupun investor yang hanya terimbas sentimen negatif;

- b) Perusahaan Pemeringkat. Perusahaan pemeringkat seperti *Moody's and Standard and Poor's* diduga ikut ambil bagian dalam krisis *subprime mortgage* ini. Perusahaan-perusahaan pemeringkat ini dinilai terlalu lamban dalam mengantisipasi bahaya gagal bayar utang kredit perumahan itu. Padahal tugas lembaga pemeringkat adalah mengevaluasi obligasi atau instrumen utang lainnya dan memberikan *rating* yang mencerminkan risiko instrumen utang tersebut;
- c) *Investment Banks* (Bank Investasi). *Investment Banks* seperti *Goldman Sachs, Bear Stream* dan *Morgan Stanley* juga ikut terlibat dalam terjadinya krisis *subprime mortgage* ini. Karena mereka memiliki spesialisasi dalam melakukan pengembangan terhadap instrumen investasi seperti EBA yang dijual

ke perbankan dan institusi keuangan. *Investment Banks* ini juga terkena imbas dan merugi di beberapa dana investasinya yang terkait dengan utang berisiko tinggi. Sementara, bank sentral dan *private equity fund* tercatat sebagai pihak yang paling besar terimbas dampak krisis ini. *Private equity fund* merupakan manajer investasi yang merancang pembelian dan penjualan perusahaan. Mereka umumnya meminjam uang dengan bunga rendah yang digunakan untuk membeli saham di bursa. Saham yang dibeli umumnya dijaga performanya agar menarik minat investor lain untuk membeli. Saham tersebut akan dijual setelah harganya tinggi dalam waktu yang tidak lama.

Sedangkan bank sentral dunia seperti *Bank of England (BoE)*, *US Federal Reserve (The Fed)* dan *European Central Bank (ECB)* berkedudukan sebagai pihak yang merancang tingkat suku bunga demi mengontrol inflasi dan menjaga pertumbuhan ekonomi. Kebijakan tingkat bunga rendah itulah yang memicu pasar untuk melakukan investasi besar-besaran melalui investasi perumahan. Namun kini bank sentral harus menggelontorkan banyak dana ke pasar untuk menyuplai kebutuhan dana kas yang besar.

Pemilik surat utang *subprime mortgage* bukan hanya perbankan di Amerika Serikat, melainkan juga perbankan di Australia, Cina, India, Taiwan, dan negara-negara lainnya. Dampaknya, harga saham perbankan diseluruh dunia jatuh. Hal ini pun menyulut kekhawatiran para pelaku pasar, karena bermasalahnya bank akan berdampak pada melemahnya kegiatan perekonomian. Peraturan Bank Indonesia tidak memungkinkan perbankan membeli surat utang berperingkat rendah sehingga perbankan Indonesia tidak memiliki surat utang *subprime mortgage*. Akan tetapi, karena harga saham perbankan di negara tetangga jatuh, investor asing juga menjual saham perbankan dan non-perbankan di Indonesia. Investor lokal akhirnya juga ikut melakukan aksi jual. Apalagi harga saham dan harga obligasi di Indonesia sudah mengalami banyak kenaikan, maka investor pun melakukan aksi ambil untung. Inilah yang menyebabkan harga saham turun, imbal hasil obligasi naik (harga turun) dan kurs rupiah melemah, bahkan minat terhadap penawaran saham Bank Negara Indonesia (dengan kode saham BBNI) juga sempat mengalami gangguan.

Sterilnya perbankan dan korporasi Indonesia dan kepemilikan *subprime mortgage* menyebabkan dampak krisis pada pasar keuangan domestik berupa pelepasan surat berharga domestik terutama SUN dan SBI oleh investor

asing. Pada bulan Juli dan Agustus 2007 terjadi penurunan kepemilikan asing pada SUN dan SBI yang cukup signifikan. Investor asing diperkirakan *equity friendly* dan cenderung mengalihkan penanaman dari SUN pada *equity friendly* atau *risk free treasury bill*. Hal ini terkait dengan tingginya *supply risk* SUN atas potensi penurunan SUN valas akibat kenaikan premi risiko dan peningkatan SUN rupiah.

Pada bulan Agustus 2007, harga-harga saham di BEF (Bursa Efek Jakarta) mengalami koreksi, akibat masih berlanjutnya tekanan di Bursa Wall Street dan regional, menyusul meluasnya dampak krisis *subprime mortgage* di dunia. Banyaknya koreksi mengakibatkan IHSG (Indeks Harga Saham Gabungan) mengalami penurunan hingga 89,112 poin atau 4,11% pada satu jam pertama perdagangan tanggal 15 Agustus 2007. Turunnya IHSG memicu melemahnya nilai tukar rupiah saat itu, dari Rp.9000 menjadi Rp.9400. *Dow Jones Industrial Average* juga kehilangan 207,61 poin atau turun 1,57%. Masih dalam periode waktu yang sama, indeks Nikkei mengalami kemerosotan 267,22 poin. Penurunan drastis ini dapat dilihat dalam grafik perkembangan pasar modal di Asia Pasifik dan pasar modal di Barat dan Jepang.

Koreksi besar-besaran yang terjadi akibat *subprime mortgage* ini juga merambat ke sektor-sektor lainnya. Kepanikan yang terjadi antara Februari–Maret 2007 menyebabkan saham-saham dari sektor *mortgage* (hipotik) menjadi -19%, sektor finansial -10% dan semua bidang -6%. Kemudian pada Juni-Juli 2007 saham-saham *mortgage* turun lagi hingga -14%, dan saham-saham keuangan -18%. Dampak *subprime mortgage* Amerika Serikat di Indonesia memang sebesar dampaknya pada negara-negara lain, karena adanya Peraturan Bank Indonesia yang tidak memungkinkan perbankan membeli surat utang berperingkat rendah. Namun, sebenarnya dampak krisis finansial ini masih tersisa di dunia. Pada 3 Maret 2008, menjadi *highlight* di beberapa media massa lokal dan internasional, bahwa pasar saham Asia jatuh setelah UBS AG memprediksikan bahwa perusahaan keuangan global kemungkinan akan kehilangan sekitar US\$ 600 miliar karena kredit macet hipotik perumahan *subprime mortgage* di Amerika Serikat. *Westpac Banking Corp.* mengalami kerugian hingga 3,3 persen (3,3%) sedangkan *Macquarie Group Ltd.* kembali tergelincir di hari ketiga. Pemasukan uang dalam perdagangan Amerika menurun 4,7 persen dari penutupan saham di Tokyo 29 Februari 2008, dimana *Sony Corp.* rugi 3,6 persen, setelah Yen menguat terhadap dolar, sehingga mengurangi pendapatan di luar

negeri. *Index Australia* anjlok S&P/ASX 200 hingga 2,9 persen menjadi 5,410.90 pada puku 10:12 di Sydney. *Index New Zealand's NZX 50*, yang menjadi patokan Asia untuk memulai perdagangan, turun 1,1 persen menjadi 3,542,16 di Wellington.

Krisis Subprime Mortgage yang terjadi di Amerika Serikat menginfeksi bursa saham di seluruh dunia dan mengancam kestabilan terhadap banyak mata uang di dunia. Selain USD yang menjadi labil, sejumlah mata uang lain seperti rupiah pun sempat jatuh. Diperlukan intervensi kebijakan dari bank sentral Amerika (*The Fed*) untuk menstabilkan pasar, karena *The Fed* bertanggung jawab untuk menjaga kinerja ekonomi Amerika Serikat jangka panjang dan kestabilan harga-harga di Amerika Serikat.

Untuk mengatasi kekurangan likuiditas di pasar modal, bank sentral negara-negara maju yang bursanya terkait dengan industri *subprime mortgage* menggelontorkan dana ke pasar uang (*open market operations*) dengan memasuki transaksi Repo (*Repurchase Agreement*). Hal ini dilakukan untuk menjaga stabilitas nilai tukar mereka dan menumbuhkan sentimen positif akan bursanya. Diawali pada 9 Agustus 2007, *The Fed* mengeluarkan USD 30 miliar untuk menjaga likuiditas investor *subprime mortgage* yang merugi. Pada 10 Agustus, *The Fed* menambah USD 36

miliar. Penambahan ini terus berlangsung hingga 16 Agustus 2007, dan mencapai jumlah USD 29 miliar.

Untuk memulihkan stabilitas, *The Fed* juga melakukan penyuntikkan dana ke sistem perbankan dan keuangannya. Pada 9-10 Agustus, *The Fed* menyuntikkan USD 24 dan 68 miliar. Di Eropa, pada 10 Agustus 2007, *The European Central Bank* (ECB) menyuntikkan dana USD 61 miliar. Pada 13 Agustus, ECB menambah lagi USD 47,67 miliar, dan di Jepang, *The Bank of Japan* (BoJ) menyuntikkan dana 600 miliar Yen.

Selain itu, mengingat pemicu utama kredit macet *subprime mortgage* adalah bunga yang tinggi, maka pada 17 Agustus 2007 *The Fed* menurunkan suku bunga diskon sehingga 50 basis poin menjadi 5,75%. Langkah ini lalu diikuti penyesuaian praktik *discount window* biasa untuk memfasilitasi persyaratan terkait periode pemberian pinjaman selama 30 hari yang dapat diperbarui oleh nasabah peminjam. Dengan diturunkannya suku bunga, maka akan ada kelonggaran bagi peminjam *subprime mortgage* untuk melakukan pelunasan. Hal ini juga berarti, surat utang berbasis *subprime mortgage* yang kini banyak dipegang investor seluruh dunia kembali memperoleh jaminannya dan kembali bernilai.

Langkah ini mampu menahan kejatuhan banyak bursa saham di dunia. Bagi bursa saham Indonesia, kebijakan *The Fed* ini juga bermanfaat untuk memulihkan sentimen positif. Karena, setelah merebaknya krisis *subprime mortgage*, para pelaku pasar mulai mengkhawatirkan risiko berinvestasi di negara berimbas hasil tinggi khususnya di negara berkembang. Inilah yang dulu menyebabkan pelaku pasar menarik investasinya, baik yang berupa saham maupun valas dari negara-negara berkembang. Dengan diturunkannya suku bunga *The Fed*, maka Indeks *Dow Jones* kembali stabil dan pasar mulai tenang. Selain itu, langkah ini pun diikuti intervensi dari pemerintah-pemerintah negara seluruh dunia.

Hal yang dilakukan tersebut belum membuahkan hasil, karena masih terdapat risiko didalamnya. Para analis pasar merasa tetap perlu melihat kinerja perusahaan-perusahaan sekuritas dan bank investasi yang terkait dengan *subprime mortgage*. Itulah sebabnya, pada Maret 2008, pasar saham kembali mengalami kejatuhan. Karena ternyata imbasnya terhadap perusahaan-perusahaan keuangan sedemikian besar. *Vice President Head of Management Fund Trimegah Securities*, Fajar Hidayat, menyebut *subprime mortgage* ini sebagai karakter yang tidak diketahui kapan akan berhenti dan sejauh mana reaksi yang ditimbulkannya.

F. Kasus *Lehman Brothers* dan Antisipasi Indonesia (*Lehman Brothers Case and Indonesia Anticipation*)

Pada April 2008, Presiden Republik Indonesia Susilo Bambang Yudhoyono memberi peringatan kepada masyarakat agar bersiap-siap menghadapi datangnya krisis yang mungkin akan menimpa bangsa Indonesia lagi. Kekhawatiran akan kembali terjadinya krisis juga pernah disampaikan Ketua Forum Stabilitas Sistem Keuangan yang juga pernah dicalonkan menjadi Gubernur Bank Indonesia yaitu Raden Pardede, yang mengungkapkan bahwa “Situasi perkembangan global sekarang demikian gelap, terutama di Amerika. Meskipun Bank Sentral disana sudah berusaha menyelamatkan pasar finansial, nyatanya, sampai sekarang, resep-resep yang diberikan belum juga bisa menyembuhkan penyakitnya”.

Selanjutnya Raden Pardede juga menyatakan bahwa “... *buruknya kondisi ekonomi global saat ini belum secara langsung berpengaruh pada lembaga keuangan kita.*” Meski begitu, pemerintah sedang mempersiapkan sejumlah langkah jika nanti terjadi krisis, diantaranya dengan membentuk *financial stability framework* antara pemerintah, Bank Indonesia dan Lembaga Penjamin Simpanan. Dibandingkan dengan Lembaga Penjamin Simpanan, Pemerintah dan Bank

Indonesia merupakan pemain lama yang pernah berpengalaman dalam menghadapi terjadinya krisis. Sementara, Lembaga Penjamin Simpanan merupakan lembaga baru yang didirikan 6 tahun setelah UU Perbankan lahir, dan 5 tahun setelah UU BI lahir. Tujuannya melaksanakan penjaminan dana nasabah setelah dihapuskannya sistem *blanket guarantee*.

Krisis ekonomi global telah terjadi di bulan September 2006 dengan hancurnya *Lehman Brothers*. *Lehman Brothers* merupakan jaminan mutu di sektor keuangan, seperti IBM di sektor komputer. Surat berharga terbitan *Lehman Brothers* menjadi *junk*, setara dengan kertas sampah. Keteledoran ahli-ahli keuangan menghancurkan reputasi perusahaan yang pernah berjasa membangun ekonomi AS itu.

Sebanyak 28.000 karyawan *Lehman Brothers* yang bermarkas di New York gelisah, menangis, marah karena mereka tidak lagi dapat berkerja. Kebangkrutan *Lehman Brothers* dipicu pembiayaan sektor perumahan Amerika Serikat, sekitar 60 miliar dolar AS. Sejak tahun 2005, harga rumah di Amerika Serikat berjatuhan dan kemungkinan dana-dana yang ditanamkan tidak akan pernah kembali lagi.

Pada awal tahun 2008, Lehman Brothers ditagih para kreditor, pemberi dana *Lehman Brothers* tidak dapat membayar utang milik salah satu anak perusahaan yang menangani pembiayaan sektor perumahan. *Lehman Brothers* antara lain berperan sebagai bank investasi. Badan ini bukan bank biasa, tetapi perannya mirip seperti bank yakni sebagai lembaga intermediasi (perantara antara orang-orang yang membutuhkan biaya dan orang-orang yang memiliki dana). Karena, Lehman Brothers merupakan badan yang memiliki reputasi, antara lain sebagai perusahaan dengan pengelolaan terbaik di *Wall Street*, maka pemilik dana dengan rela meminjamkan uang melalui *Lehman Brothers*.

Namun demikian, yang dipercayakan itu mengalokasikan dana tersebut ke sektor perumahan. Noda dari pembiayaan perumahan ini merembes ke reputasi divisi lain, yang menggeluti perdagangan saham, bisnis *fixed-income*, riset, manajemen investasi, pialang dan pemberian jasa bank warga super kaya. Anak-anak perusahaan *Lehman Brothers* antara lain *Neuberger Berman Inc.*, *Aurora Loan Services Inc.*, *SIB Mortgage Corporation*, *FSB*, dan *Crossroads Group*. Tak ada lagi yang mau memberi pinjaman kepada *Lehman Brothers*. Mereka yang meminjamkan dana ramai-ramai menarik dana dari Lehman

Brothers bukan saja yang ditanamkan di sektor perumahan, tetapi juga di sektor lain.

Pada awal September 2008, *Lehman Brothers* sibuk mencari dana segar (*fresh money*), tetapi dana tersebut tak kunjung didapat. Menteri Keuangan Amerika Serikat Henry Paulson menegaskan bahwa mereka tidak menyetujui pemberian talangan kepada *Lehman Brothers*. Sementara itu Barclays (Inggris) tidak mau membeli *Lehman Brothers* karena bolong keuangannya terlalu besar. *Bank of America* juga menolak dan memutuskan lebih baik membeli Merrill Lynch, yang juga sudah bangkrut, ketimbang *Lehman Brothers*. Harga saham *Lehman Brothers* menjadi hanya 21 sen dolar AS dari 67,73 dollar Amerika Serikat dari tahun sebelumnya.

Berakhirlah kejayaan *Lehman Brothers*, dengan pengajuan perlindungan *Chapter 11*. Tujuannya agar *Lehman Brothers* bisa melindungi diri dari gugatan para kreditornya dan bisa bernafas dengan tidak membayar tagihan-tagihan. Perlindungan ini juga bertujuan untuk membuat perusahaan bisa melakukan penjualan aset-aset yang masih berharga, yang mungkin bisa dipakai membayar utang walaupun tidak akan bisa membayari semua hutangnya sebesar 613 miliar dolar Amerika Serikat.

Lehman Brothers memiliki aset sekitar 639 miliar dollar Amerika Serikat, tetapi tidak semuanya bisa dijual dan angka ini hanyalah di atas kertas, setidaknya-tidaknnya demikian untuk sebagian asetnya. Kejatuhan *Lehman Brothers* memicu kejatuhan saham di banyak negara. Masalahnya, banyak bank yang memberi dana lewat *Lehman Brothers*. Saham-saham bank dan perusahaan keuangan pemberi pinjaman kepada *Lehman Brothers* pun dicampakkan.

Kasus *Lehman Brothers* yang disusul dengan bangkrutnya *Washington Mutual* (WaMu) bank simpan pinjam terbesar di AS, bahkan Fortis NV, lembaga keuangan patungan Belanda-Belgia saat ini mengalami kesulitan likuidasi akan terus memberi efek domino pada korporasi keuangan global. Risiko krisis global terhadap Indonesia adalah potensi berhentinya investor yang akan menanamkan modalnya di Indonesia. Hal ini kemudian akan diatasi dengan kebijakan menaikkan suku bunga, mengikuti resep IMF, dan melakukan intervensi di pasar uang untuk mencegah kemerosotan rupiah yang mengurus devisa. Namun cara sukses ekonomi-makro seperti ini dapat menjadi hambar. Ini adalah efek dari tsunami keuangan global dengan episentrum di Amerika Serikat, melibatkan mahaguru raksasa keuangan global. Ironis karena lembaga keuangan global itu menjadi bahan studi yang disusun

Harvard Business Review dan diajarkan di sekolah-sekolah bisnis karena reputasi mereka. Karena hal itulah, maka pemerintah, Bank Indonesia dan Lembaga Penjamin Simpanan harus segera mengantisipasi agar perekonomian dan industri perbankan kita tetap kokoh dan stabil.

Bab IV

Tinjauan Yuridis dan Analisis Perkembangan Lembaga Penjamin Simpanan di Indonesia

A. Keberadaan Lembaga Penjamin Simpanan dan Prospek Perbankan (*The Existence of Indonesia Deposit Insurance Corporation and Banking Progress*)

Peranan perbankan dalam sistem keuangan Indonesia masih sangat dominan (sekitar 88% dari total aset lembaga keuangan pada akhir 2003), sementara peranan Lembaga Keuangan Bukan Bank (LKBB) sangat kecil dalam pembangunan ekonomi. Hal ini membuat lembaga keuangan bank (lembaga perbankan) menanggung beban yang cukup besar dalam perekonomian. Stabilitas serta kesehatan sistem keuangan selalu diasosiasikan dengan kondisi kesehatan perbankan. Demikian pula dengan tidak efektifnya transmisi kebijakan moneter melalui jalur suku bunga dan kredit, salah satunya disebabkan oleh terjadinya disintermediasi perbankan. Oleh karena itu, peran lembaga keuangan nonbank dalam sistem keuangan Indonesia harus semakin

ditingkatkan sebagai alternatif dari sumber pembiayaan maupun *alternative selling* diharapkan dapat memberikan *economic of scale* dan *economic of scope* yang lebih baik. Fenomena ini merupakan cikal bakal pendirian *universal banking*. Oleh karena itu, dibutuhkan pengaturan dan pengawasan yang terkonsolidasi. Proses pembenahan perbankan menjadi hal yang tidak terpisahkan dari pembenahan sistem keuangan. Selain memperhatikan keterkaitan antara perbankan dan non perbankan, perbankan syariah dan Bank Perkreditan Rakyat (BPR) juga perlu mendapatkan perhatian yang seimbang sesuai dengan peranannya dalam sistem keuangan.

Penyusunan Jaring Pengaman Keuangan Nasional (*financial safety net*) yang telah direalisasikan menjadi Lembaga Penjamin Simpanan (LPS) sebagai pengganti *blanket guarantee* dan dibentuk setelah terjadi krisis keuangan, menjadi hal yang sangat penting dalam perlindungan konsumen perbankan. Selain itu, hal lain yang berkaitan dengan perlindungan investor, seperti *e-commerce* dan *internet banking* masih memerlukan perhatian besar. Dari sisi pengaturan, Bank Indonesia sejak bulan Mei tahun 2003 telah mengambil langkah penting berupa peraturan tentang prinsip-prinsip *risk based management* yang harus diterapkan oleh perbankan mulai tahun 2004. Di samping itu,

penekanan pada prinsip-prinsip *good corporate governance* bagi perbankan juga merupakan hal yang menjadi perhatian, baik bagi Bank Indonesia selaku Bank Sentral Republik Indonesia, maupun OJK selaku lembaga pembina dan pengawas perbankan di Indonesia.

Pendirian Lembaga Penjamin Simpanan pada dasarnya dilakukan sebagai langkah dan upaya untuk memberikan perlindungan terhadap dua risiko yaitu *irrational run* terhadap bank dan *systemic risk*. Dalam menjalankan usaha, bank biasanya hanya menyetor sebagian kecil dari simpanan yang diterimanya untuk berjaga-jaga apabila ada penarikan dana oleh nasabah, sementara bagian terbesar dari simpanan dialokasikan dalam bentuk pemberian kredit. Keadaan ini menyebabkan perbankan tidak dapat memenuhi permintaan dalam jumlah besar dengan segera atas simpanan nasabah yang dikelolanya, bila terjadi penarikan secara tiba-tiba dan dalam jumlah besar. Keterbatasan dalam penyediaan dana *cash* ini karena bank tidak dapat menarik segera pinjaman yang telah disalurkan. Bila bank tidak dapat memenuhi permintaan penarikan simpanan oleh nasabahnya, nasabah biasanya menjadi panik dan akan menutup rekeningnya pada bank tersebut, sekalipun bank tersebut sebenarnya sehat. Sedangkan risiko sistemik terjadi apabila kebangkrutan satu

bank berakibat buruk terhadap bank lain, sehingga menghancurkan segmen terbesar dari sistem perbankan.

Sebagai lembaga yang krusial dan strategis di tengah-tengah masyarakat membuat bank harus menjaga kepercayaan nasabah, sehingga nasabah menjadi percaya untuk mengelola dana simpanan mereka di bank dimaksud. Hal ini membuat nasabah dan bank harus membangun hubungan yang baik, sehingga tidak menyebabkan nasabah kembali menarik dananya dan kembali ke zaman konvensional dalam hal menyimpan dana mereka.⁷⁰ Hubungan kepercayaan atau prinsip kepercayaan merupakan modal utama (*main asset*) yang harus dimiliki oleh bank dalam menjalankan aktivitas usahanya.⁷¹ Bank hanya dapat

⁷⁰ Relasi yang dibangun antara nasabah dan bank tidak dapat dipahami dalam bentuk regulasi yakni peraturan perundang-undangan, melainkan hanya dapat diperoleh dari putusan hakim. Inggris dan Amerika Serikat merupakan beberapa contoh negara yang sudah tidak lagi memperdebatkan masalah ini, karena penetapannya sudah dilakukan, baik melalui undang-undang maupun yurisprudensi. (Lihat Alan L. Tyree, *Banking Law in Australia*, Butterworths, Sydney, 1990, hal. 16). Dalam praktik hukum di Indonesia, terdapat putusan hakim tentang hubungan antara pihak bank dan pihak nasabah, yakni yang terjadi antara nasabah Budisantoso dan Bank Perkembangan Asia (Bank Surabaya Putra) melalui Putusan Mahkamah Agung RI, tanggal 25 November 1987 No. 3139 K/Pdt/1986 (Lihat Varia Peradilan No. 33, Juni 1988)

⁷¹ Menurut Merriam-Webster Dictionary, "*fiduciary relationship is a relationship in which one party places special trust, confidence, and reliance in and is influenced by another who has a fiduciary duty to act for the benefit of the party*". *Fiduciary duty is called also confidential relationship, fiduciary relationship. A fiduciary relationship may be created by express agreement of the parties, or it may be imposed by law where established by the conduct of the parties.*

melakukan aktivitas dan mengembangkan usahanya apabila masyarakat menaruh atau meletakkan kepercayaan dengan jalan menyimpan surplus dananya pada berbagai produk yang ditawarkan oleh bank tersebut. Tanpa kepercayaan, dan sedikit saja kepercayaan dari masyarakat itu berkurang atau hilang, bank akan mengalami kelumpuhan dalam menjalankan operasionalisasinya. Sebaliknya, jika bank mampu memegang serta mengelola kepercayaan masyarakat tersebut, maka bank akan mampu pula memobilisasi penempatan Dana Pihak Ketiga, dan akan disalurkan melalui mekanisme pinjaman kredit kepada masyarakat yang membutuhkan. Sehingga, kepercayaan masyarakat terhadap bank harus tetap dijaga dan dipelihara dengan baik oleh bank tersebut. Kepercayaan masyarakat digunakan oleh bank sebagai alat untuk menjadikannya bank yang sehat dan kuat, atau juga bisa sebaliknya, yang bahkan berpotensi menuju kebangkrutan.⁷² Selain sebagai tempat kepercayaan masyarakat, bank juga mengambil peran sebagai tempat yang

⁷²

Terjaganya tingkat kepercayaan (*fiduciary level*) antara masyarakat (pihak nasabah) dan pihak bank, selain bergantung pada keahlian pengurus dan pengelolanya, juga pada integritas mereka. Sehingga, Bank Indonesia sebagai Bank Sentral telah mengeluarkan ketentuan mengenai kriteria perbuatan tercela dalam bidang perbankan. Bagi orang-orang yang pernah melakukan pelanggaran perbankan, maka dia/mereka dilarang untuk menjadi pemegang saham atau pengurus bank.

aman (*safe place*).⁷³ Hubungan hukum antara bank dan nasabah merupakan hubungan kontrak (hubungan berdasarkan pada perjanjian). Hubungan perjanjian ini terjadi pada saat nasabah menjalin hubungan hukum dengan pihak bank.

J. Milnes Holden berpendapat bahwa hubungan perjanjian antara pihak bank dan pihak nasabah merupakan suatu relasi yang bersumber dari suatu kebiasaan yang berlaku dalam sektor perbankan dan bersifat kompleks. Kebiasaan sebagai hukum (tidak tertulis) dalam bidang perbankan pada akhirnya diadopsi oleh pihak pengadilan dan selanjutnya diterapkan sebagai pedoman untuk memeriksa dan memutus perkara hubungan perjanjian antara pihak bank dan juga pihak nasabah.⁷⁴ Dalam praktik perbankan di Indonesia, hubungan perjanjian yang dibangun antara bank dan nasabah penyimpanan telah dituangkan dalam bentuk putusan hakim dari perkara *Foley vs Hill* pada tahun 1948, dan kemudian dipertegas lagi dalam perkara antara *Joachimson vs. Swiss Bank Corporation* pada tahun 1921.

⁷³ Edward L. Symons, Jr., "*The Bank – Customer Relation: Part 1 The Relevance of Contract Doctrine*", *Banking Law Journal*, St. Paul-Minnesota, 1984, hal. 224

⁷⁴ J. Milnes Holden, *The Law and Practice of Banking*, Vol. 1, The English Book Society and Pitman, 1982, hal. 29 (Lihat juga Ronny Sautma Hotma Bako, *Hubungan Bank dan Nasabah Terhadap Produk Tabungan dan Deposito: Suatu Tinjauan Hukum Terhadap Perlindungan Deposita di Indonesia*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1995, hal. 34)

Selain hubungan kepercayaan antara pihak nasabah dan bank, hubungan kerahasiaan juga merupakan hal penting guna melindungi kepentingan bank, dimana masyarakat menyimpan dananya di bank tersebut. Pihak bank mempunyai kewajiban merahasiakan urusan nasabahnya yang diatur sebagai kewajiban tersirat, karena kewajiban ini tidak diatur secara tegas dalam bentuk perjanjian antara pihak nasabah dan bank. Kewajiban untuk merahasiakan semua hal yang berkaitan dengan urusan nasabah merupakan kewajiban yang bersifat keperdataan serta tidak terbatas pada informasi mengenai keadaan rekening nasabah, melainkan berkaitan dengan semua informasi yang berasal dari rekening nasabah. Hubungan kerahasiaan di Indonesia sudah diatur dalam UU Perbankan sebagai ketentuan pidana. Bahkan ada pendapat yang mengatakan bahwa kerahasiaan bank merupakan jiwa dari sistem perbankan yang didasarkan pada kelaziman dalam praktik perbankan, yang dicerminkan dalam setiap perjanjian antara bank dan pihak nasabah, peraturan tertulis dari pemerintah, dalam setiap akte pendirian bank, peraturan intern bank maupun dalam ketentuan undang-undang. Beda halnya dengan Indonesia yang menganggap bahwa hubungan kerahasiaan merupakan hubungan pidana, di Inggris, ketentuan mengenai hubungan kerahasiaan ini diatur sebagai hubungan perdata. Perkara

yang berkaitan dengan hubungan kerahasiaan di Indonesia muncul ketika ada seorang nasabah Bank Panin kantor cabang Surabaya menggugat pimpinan Bank Panin Surabaya, karena bank tersebut telah membocorkan rahasia nasabah serta melanggar ketentuan sebagaimana diatur dalam Ps. 40 UU No. 7 Th. 1992 tentang Perbankan.

Selain hubungan kepercayaan dan hubungan kerahasiaan, pihak bank dan pihak nasabah juga harus mengedepankan prinsip kehati-hatian (*prudential principle*). Saat ini, industri perbankan mengalami pertumbuhan yang sangat pesat akibat pengaruh globalisasi perdagangan dunia serta iklim usaha yang semakin kompetitif. Dengan semakin kompetitifnya industri perbankan di Indonesia, pada gilirannya kegiatan usaha dalam bidang perbankan semakin banyak menghadapi risiko tinggi (*high risk*). Guna mengurangi risiko dimaksud, maka perlu diberlakukannya seperangkat ketentuan yang berkaitan dengan prinsip kehati-hatian bank. Prinsip kehati-hatian bank tidak dapat dipisahkan dengan kewajiban bank dalam menjaga stabilitas serta memelihara kesehatan bank. Bank yang kuat dan sehat dengan tetap mengedepankan *prudential principle* harus dapat dilaksanakan dengan baik sesuai ketentuan UU Perbankan.

Lembaga Penjamin Simpanan bersama-sama dengan Kementerian Keuangan, Bank Indonesia dan Otoritas Jasa Keuangan terlibat dalam satu komite khusus yang berfungsi untuk menentukan sistemik atau tidak sistemiknya suatu bank tiap triwulan. Komite tersebut dikenal dengan nama Komite Stabilitas Sistem Keuangan. Komite ini pada awalnya dibentuk melalui Perppu Nomor 4 Tahun 2008 tentang Jaring Pengaman Sistem Keuangan yang kemudian telah dicabut dan perluasannya dilakukan melalui UU No. 9 Th. 2016 yang mengatur “Pencegahan dan Penanganan Krisis Sistem Keuangan” (UUPPKSK). KSSK bertugas untuk: (a) melakukan koordinasi dalam rangka pemantauan dan pemeliharaan Stabilitas Sistem Keuangan; (b) melakukan penanganan krisis sistem keuangan; dan (c) melakukan penanganan permasalahan bank sistemik, baik dalam kondisi Stabilitas Sistem Keuangan normal, maupun kondisi Krisis Sistem Keuangan.⁷⁵ Lebih lanjut dijelaskan mengenai wewenang Komite Stabilitas Sistem Keuangan, yakni:

- (a) “Menetapkan keputusan mengenai tata kelola Komite Stabilitas Sistem Keuangan dan sekretariat Komite Stabilitas Sistem Keuangan;

⁷⁵

Lihat “Ps. 5 UU No. 9 Th. 2016 tentang Pencegahan dan Penanganan Krisis Sistem Keuangan (LNRI Th. 2016 No. 70, TLNRI No. 5872)”

- (b) Membentuk gugus tugas atau kelompok kerja untuk membantu pelaksanaan tugas Komite Stabilitas Sistem Keuangan;
- (c) Menetapkan kriteria dan indikator untuk penilaian kondisi Stabilitas Sistem Keuangan;
- (d) Melakukan penilaian terhadap kondisi Stabilitas Sistem Keuangan berdasarkan masukan dari setiap anggota Komite Stabilitas Sistem Keuangan, beserta data dan informasi pendukungnya;
- (e) Menetapkan langkah koordinasi untuk mencegah Krisis Sistem Keuangan dengan mempertimbangkan rekomendasi dari setiap anggota Komite Stabilitas Sistem Keuangan;
- (f) Merekomendasikan kepada Presiden untuk memutuskan perubahan status Stabilitas Sistem Keuangan, dari kondisi normal menjadi kondisi Krisis Sistem Keuangan atau dari kondisi Krisis Sistem Keuangan menjadi kondisi normal;
- (g) Merekomendasikan kepada Presiden untuk memutuskan langkah penanganan Krisis Sistem Keuangan;
- (h) Menyerahkan penanganan permasalahan solvabilitas Bank Sistemik kepada Lembaga Penjamin Simpanan;
- (i) Menetapkan langkah yang harus dilakukan oleh anggota Komite Stabilitas Sistem Keuangan untuk mendukung pelaksanaan penanganan permasalahan Bank Sistemik oleh Lembaga Penjamin Simpanan;
- (j) Menetapkan keputusan pembelian oleh Bank Indonesia atas Surat Berharga Negara yang dimiliki Lembaga Penjamin Simpanan untuk penanganan Bank; dan
- (k) Merekomendasikan kepada Presiden untuk memutuskan penyelenggaraan dan pengakhiran Program Restrukturisasi Perbankan.”

Hal ini membuat kewenangan LPS tidak hanya lagi sebatas UU No. 24 Th. 2004 dan perubahannya, serta PLPS dan PP terkait, melainkan juga pada UU No. 9 Th. 2016 yang secara jelas mengatur posisi dan kedudukan LPS sebagai anggota KSSK dalam menjalankan tugasnya untuk menyetatkan bank-bank bermasalah di Indonesia.

Seiring dengan perkembangan zaman, membuat Lembaga Penjamin Simpanan tidak lagi seperti dulu, melainkan Lembaga Penjamin Simpanan dapat masuk menjalankan wewenangnya sebelum suatu bank tersebut dinyatakan sebagai bank gagal. Hal ini sebagaimana termaktub dalam Ps. 11 (2) huruf b PP No. 33 Th. 2020 yang mengatur “Pelaksanaan Kewenangan Lembaga Penjamin Simpanan Dalam Rangka Melaksanakan Langkah-Langkah Penanganan Permasalahan Stabilitas Sistem Keuangan”, yang mengatakan:

“Penempatan dana oleh LPS pada Bank sebagaimana dimaksud pada ayat (1) untuk: (b) mengantisipasi dan/atau melakukan penanganan stabilitas permasalahan sistem keuangan yang dapat menyebabkan kegagalan Bank”

PP tersebut merupakan bentuk pelaksanaan dari ketentuan Ps. 20 (2) UU No. 2 Th. 2020 yang mengatur “Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1

Tahun 2020 tentang Kebijakan Keuangan Negara dan Stabilitas Sistem Keuangan untuk Penanganan Pandemi Covid-19 dan/atau dalam Rangka Menghadapi Ancaman yang Membahayakan perekonomian nasional dan/atau Stabilitas Sistem Keuangan menjadi Undang-Undang.”

Undang-Undang ini hadir sebagai bagian dari mekanisme koordinasi guna menciptakan dan memelihara stabilitas sistem keuangan secara terpadu dan efektif pasca krisis keuangan global pada awal tahun 2008 akibat *subprime mortgage*. Indonesia melanjutkan penyusunan dan penerapan kebijakan strategis dalam berbagai sektor keuangan, termasuk didalamnya menghadirkan UU ini sebagai langkah dalam menjaga dan menciptakan stabilitas sistem keuangan. Peran Lembaga Penjamin Simpanan terlihat semakin jelas sebagai bagian dari *financial safety net* dengan kedudukan yang komprehensif dan fungsi yang tidak interventif.

Di sisi lain, sebagai bagian dari *financial safety net*, LPS pun perlu melakukan koordinasi yang giat dengan Otoritas Jasa Keuangan. Hal ini berkenaan dengan fungsi OJK untuk melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap lembaga perbankan di Indonesia. OJK akan menetapkan standar pengawasan terhadap bank di Indonesia menjadi 3 jenis, yaitu Pengawasan Normal, Pengawasan Intensif dan

Pengawasan Khusus. Melalui ketiga upaya pengawasan tersebut, OJK akan melakukan pertukaran data atau pertukaran informasi dengan Lembaga Penjamin Simpanan. Hal ini dilakukan agar jika suatu bank oleh OJK dinyatakan sebagai bank gagal, maka Lembaga Penjamin Simpanan telah siap untuk melakukan langkah-langkah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Sebelum OJK hadir, koordinasi tersebut dilakukan bersama Lembaga Pengawas Perbankan yang adalah Bank Indonesia sendiri. Namun setelah OJK lahir, hal tersebut kemudian dilakukan antara Lembaga Penjamin Simpanan dan Otoritas Jasa Keuangan. Koordinasi antar kedua lembaga ini tidak berhenti sampai disitu semata, melainkan juga akan terus berlangsung sampai dalam situasi dimana suatu bank gagal tersebut dinyatakan tidak dapat disehatkan lagi. Karena ketika tidak dapat disehatkan lagi, maka bank tersebut akan dicabut izin usahanya oleh Otoritas Jasa Keuangan, baru setelah itu dilikuidasi oleh Lembaga Penjamin Simpanan. Hal ini mengindikasikan bahwa fungsi Lembaga Penjamin Simpanan sudah semakin kompleks, sehingga pertukaran informasi dan koordinasi yang memadai antara OJK dan LPS perlu dilakukan seintens mungkin, sehingga tidak terjadi kebocoran dalam pengawasan dan upaya penyehatan tersebut.

B. Orientasi Lembaga Penjamin Simpanan (*Orientation of Indonesia Deposit Insurance Corporation*)

Kepercayaan masyarakat seringkali dianggap sebagai jiwa industri perbankan. Sebagai lembaga penghimpun dan penyalur dana, menjadikan bank tergantung kepada kesediaan masyarakat menempatkan dana di bank sehingga dapat digunakan oleh bank untuk membiayai kegiatan produktif. Menipisnya kepercayaan masyarakat terhadap perekonomian secara luas yang menyebabkan timbulnya kerugian ekonomi dan kemudian diikuti dengan munculnya gejolak sosial dan politik yang harus dibayar mahal. Kehadiran Lembaga Penjamin Simpanan tentunya harus disambut baik dan diharapkan dapat meningkatkan kepercayaan masyarakat terhadap industri yang kokoh.

Sejak beroperasinya Lembaga Penjamin Simpanan terhitung tanggal 22 September 2005, banyak pihak khususnya kalangan perbankan hanya melihat satu sisi saja dari Lembaga Penjamin Simpanan. Pada umumnya, Lembaga Penjamin Simpanan hanya dipersepsikan sebagai lembaga penjamin simpanan dengan cara memungut premi dan mengeluarkan tingkat suku bunga penjaminan (SBP).

Di samping itu, sosialisasi Lembaga Penjamin Simpanan memang belum berjalan secara optimal. Padahal di dalam UU No. 24 Th. 2004 ditegaskan bahwa fungsi LPS ialah:

1. “Menjamin simpanan nasabah penyimpan dan;
2. Turut aktif memelihara Stabilitas Sistem Perbankan sesuai dengan kewenangannya.”

Karena begitu strategisnya peran LPS, maka bentuk pertanggung-jawabannya pun langsung kepada Presiden, tanpa melalui departemen teknis. Untuk mewujudkan amanat dari UU tersebut, maka LPS bertugas untuk:

1. “Merumuskan dan menetapkan kebijakan dalam rangka turut aktif memelihara Stabilitas Perbankan; dan.
2. Merumuskan, menetapkan dan melaksanakan penanganan Bank Gagal baik yang berdampak sistemik maupun tidak sistemik.”

Karena kedudukannya yang strategis tersebut, maka sesuai dengan UU LPS, maka setiap bank yang melakukan kegiatan di wilayah Negara Republik Indonesia wajib (tanpa terkecuali) untuk menjadi peserta penjaminan. Tidak termasuk dalam penjaminan menurut UU tersebut adalah Badan Kredit Desa atau Lembaga Kredit Mikro yang belum diatur dalam UU No. 7 Th. 1992 tentang Perbankan dan perubahannya UU No. 10 Th. 1998.

Program penjaminan yang dilakukan oleh LPS hanya berupa simpanan yaitu giro, sertifikat deposito, deposito, tabungan dan yang dipersamakan dengan itu. Dalam penjelasan UU No. 24 Th. 2004 dinyatakan bahwa transfer masuk dan transfer keluar serta inkaso tidak termasuk dalam lingkup yang dijamin karena bukan termasuk simpanan, juga produk derivatif lainnya, yang walaupun dikategorikan simpanan, tetap tidak dijamin oleh LPS.

Sebagai peserta Lembaga Penjamin Simpanan, setiap bank peserta wajib membayar premi penjaminan dan biaya kepersertaan premi penjaminan simpanan ditetapkan sebesar 0,1% yang dihitung dari modal dan dibayar sekali saja disaat bank yang bersangkutan menjadi peserta Lembaga Penjamin Simpanan. Di samping besaran jumlah simpanan yang dijamin, maka penetapan premi saat ini masih diberlakukan sampai kepada seluruh bank peserta Lembaga Penjamin Simpanan. Penetapan premi tersebut dapat diubah sehingga dimungkinkan penetapan premi yang berbeda antara satu bank dengan bank yang lain atas dasar skala risiko kegagalan bank.

C. Dampak Pembatasan Penjaminan (*Impact of Deposit Restriction*)

Mengacu pada UU LPS, dinyatakan bahwa nilai simpanan untuk setiap nasabah pada satu bank paling banyak Rp.100 juta. Namun demikian, pemberlakuan ketentuan tersebut dilakukan secara bertahap dengan skema sebagai berikut:

1. Enam (6) bulan pertama sejak beroperasinya Lembaga Penjamin Simpanan yaitu dari tanggal 22 September sampai dengan 21 Maret 2006, yang dijamin adalah seluruh simpanan berupa tabungan, giro, sertifikat deposito, deposito dan yang dipersamakan dengan itu;
2. Kemudian enam (6) bulan berikutnya yaitu dari tanggal 22 September 2006 sampai dengan 21 Maret 2007 jumlah simpanan yang dijamin paling tinggi adalah Rp.5 milyar; dan
3. Enam (6) bulan berikutnya yaitu periode 22 September 2006 sampai dengan 21 Maret 2007 jumlah simpanan yang dijamin menjadi Rp.1 milyar, dan terhitung mulai tanggal 22 Maret 2007, maka jumlah simpanan yang dijamin paling tinggi adalah

Rp.100 juta untuk setiap penyimpanan di sebuah bank.

Tahapan diatas sangat jelas menunjukkan bahwa era *blanket guarantee* sudah mulai berakhir 22 September 2005 dan menuju ke arah *limited guarantee* pada Maret 2006. Perubahan tersebut sedikitnya berpengaruh kepada perbankan dalam menjalankan bisnisnya. Pertanyaan yang mendasar adalah bagaimana dampaknya bagi perbankan sekiranya pada saat maksimum simpanan yang dijamin menjadi Rp.5 milyar dan setelah itu hanya Rp. 100 juta saja. Tetapi dengan adanya Krisis Keuangan di Amerika Serikat, maka tanggal 13 Oktober 2008 terbit PERPU tersebut yang disusul dengan berlakunya Peraturan Pemerintah Nomor 66 Tahun 2008 tanggal 17 Oktober 2008, simpanan maksimal yang dijamin oleh LPS adalah sebesar Rp.2 milyar.

Dalam jangka waktu tertentu bisa diatasi secara *ad hoc*, misalnya dengan cara memecah simpanannya agar dana yang sudah tersimpan tidak lari. Jadi, kalau ada nasabah yang mempunyai simpanan berupa deposito Rp.3 milyar, maka agar dapat dijamin sepenuhnya bisa saja dilakukan perubahan kepemilikan rekeningnya menjadi 3 rekening dengan nama yang berbeda.

Cara lain yang dapat ditempuh adalah dengan membuka 3 rekening di 3 bank yang berbeda. Kalau ini akan terjadi redistribusi dana dari bank yang satu ke bank yang lainnya secara resiprokal yang searah tergantung kepercayaan nasabah penyimpan kepada banknya. Sudah barang tentu pilihan ini akan memecah kedua belah pihak. Di satu sisi, bank kekurangan sejumlah dana simpanan, di sisi lain pihak nasabahnya diharuskan secara teknis harus berurusan dengan 3 bank. Penyelesaian secara *ad hoc* tersebut jelas harus diberlakukan hanya sementara.

D. Masalah Bank Gagal (*Failed Banks*)

Di samping melaksanakan program penjaminan, Lembaga Penjamin Simpanan juga mempunyai tugas untuk melakukan penanganan terhadap bank gagal secara sistemik dan non-sistemik. Pengertian sistemik adalah apabila kegagalan bank akan berdampak luar biasa. Jika Lembaga Penjamin Simpanan memutuskan untuk melakukan penyelamatan, maka ada perbedaan perlakuan antara penyelamatan gagal sistemik dan tidak sistemik, dalam hal pemegang saham lama akan terlibat penyelamatan maka diwajibkan menyertor minimal 20% dari total biaya penyelamatan.

Untuk penanganan bank gagal dengan skim apapun, pihak LPS berdasarkan UU, seperti halnya LPS mempunyai kewenangan untuk melaksanakan RUPS Luar Biasa sehingga menguasai dan mengelola bank yang dinyatakan gagal. Guna mengurangi *Re-Payment Capacity* (RPC)⁷⁶, tidak ada alasan nasabah tidak membayar kewajibannya dalam mengantisipasi *Non Performing Loan* (NPL) dan dapat juga dilakukan melalui program restrukturisasi sejak dini, kondisi sudah sangat memburuk baru dilakukan restrukturisasi, misalnya untuk kredit konsumtif tinggal masa jangka waktunya, RPC akan meningkat karena kewajiban membayarnya lebih kecil.

Pada awal berdirinya LPS, terdapat enam catatan bagaimana LPS yang dikaitkan dengan prospek perbankan adalah sebagai berikut :

1. Keberadaan LPS merupakan jawaban perlunya reformasi sistem penjaminan yang semula *Blanket Guarantee* menjadi *Limited Guarantee*, tentunya ada

⁷⁶ *Re-Payment Capacity* (RPC) dalam dunia perbankan sering digunakan. Hal ini biasa diartikan sebagai kemampuan untuk membayar kembali atau biasa juga disebut kemampuan mengangsur yang harus dihitung oleh seorang *Account Officer* (AO/marketing kredit). Kecermatan dan ketelitian dalam melakukan perhitungan terhadap RPC ini menjadi salah satu kunci, titik awal kualitas kredit yang akan diberikan pada debitur. Sudah tentu, hal ini bukan faktor satu-satunya sebagai penentu jaminan kredit yang dikucurkan pada nasabah akan 100% lancar. Karena dalam penyaluran kredit peluang dan risiko kredit tidak lancar pasti ada

alasan mengapa terjadi reformasi program simpanan, alasan yang paling mudah adalah dapat diterima mengapa program penjaminan menjadi dibatasi, karena menghindari adanya *moral hazard* (tindakan tidak terpuji yang disengaja) para oknum pemilik dana sekaligus mempunyai bank, dengan modal seperti itu, oknum-oknum seperti itu bisa saja bangkrut dengan memberikan pinjaman kepada kelompoknya, sementara simpanannya tetap terjamin;

2. Perlu adanya reformasi dalam proses berpikir (paradigma), bahwa pembatasan simpanan bukan berarti simpanannya menjadi sama sekali tidak terjamin;
3. Kehadiran Lembaga Penjamin Simpanan merupakan bagian dari kelengkapan instrumen pemerintah dalam jejaring pengaman perbankan (*banking safety net*);
4. Kehadiran Lembaga Penjamin Simpanan dikaitkan dengan prospek perbankan tentunya sangat terkait dengan adanya Lembaga Penjamin Simpanan, maka bank dapat terlindungi karena semuanya telah menjadi peserta LPS;
5. Memasuki tahun 2006 industri perbankan akan menghadapi berbagai turbulensi yang relatif

dibandingkan awal tahun 2005, selain ancaman peningkatan *Non-Performing Loan* (NPL); dan

6. Pada akhirnya bank harus mengambil pilihan untuk menjadikan tahun 2006 sebagai tahun introspeksi, sekaligus menghadapi era stabilitas lebih baik mengutamakan kepentingan jangka panjang.

Ada empat pokok atau dasar yang menjadi bagian dari tugas dan pelaksanaan Lembaga Penjamin Simpanan yaitu sebagai berikut :

1. Penjamin simpanan dengan berbagai bentuk lainnya seperti bentuk-bentuk simpanan dalam bank syariah atau bentuk simpanan baru yang dipersamakan dengan simpanan berdasarkan ketentuan Bank Indonesia;
2. Besarnya premi sebesar 0,1% dapat diubah apabila dipenuhi sekurang-kurangnya satu kriteria berikut: (a) perubahan nilai simpanan yang dijamin untuk setiap nasabah pada suatu bank, (b) akumulasi cadangan penjamin melampaui tingkat sasaran sebesar 2,5% dari total simpanan disetiap bank, (c) terjadi perubahan tingkat kegagalan;
3. Besarnya maksimum simpanan yang dijamin oleh Lembaga Penjamin Simpanan berdasarkan undang-undang memang dapat dirubah apabila salah satu atau

lebih dari kriteria sebagai berikut: (a) terjadi penarikan dana perbankan dalam jumlah besar, (b) terjadi Inflasi yang cukup besar dalam keberadaan tahun (c) jumlah nasabah yang dijamin seluruh menjadi kurang dan 90% dari jumlah nasabah seluruh bank; dan

4. Penetapan tingkat suku bunga penjaminan oleh Lembaga Penjamin Simpanan mempertimbangkan berbagai faktor antara lain besaran yang ditetapkan oleh Bank Indonesia, situasi dan kondisi perbankan nasional.

E. Suku Bunga Penjaminan (*Interest Rate Guarantee*)

Sejak beroperasinya, Lembaga Penjamin Simpanan (LPS) dikesankan bahwa bagi kalangan perbankan mengenai tingkat suku bunga yaitu *BI rate* dan tingkat Suku Bunga Penjaminan (SBP). Kalau kita melihat sebenarnya SBP sudah ada sejak beroperasinya Badan Penyehatan Perbankan Nasional (BPPN). Perbedaan waktu era BPPN yang menetapkan SBP adalah Bank Indonesia sementara sejak 22 September 2005 penetapan yang dilakukan oleh LPS.

Lembaga Penjamin Simpanan (LPS) menetapkan Suku Bunga Penjamin (SBP), karena merupakan bagian dari pelaksanaan UU No. 24 Th. 2004 yang mengatur “Lembaga

Penjamin Simpanan”, khususnya Ps. 19 (1) butir b berikut penjelasannya. Esensinya adalah berkaitan dengan kriteria klaim yang tidak layak pakai apabila: (a) data simpanan tidak tercatat pada bank, (b) nasabah merupakan pihak yang diuntungkan secara tidak langsung dan atau (c) nasabah merupakan pihak yang menyebabkan bank menjadi tidak sehat.

Dalam penjelasan Ps. 19 UU LPS, ditegaskan bahwa nasabah yang mendapatkan keuntungan yang wajar adalah apabila mendapatkan hasil bunga jauh di atas bunga pasar. Kemudian dalam Ps. 20 (2) dikaitkan bahwa LPS hanya membayar simpanan nasabah sesuai dengan penjaminan berikut bunga yang wajar. Dalam suku bunga pasar dan bunga yang wajar itulah Lembaga Penjamin Simpanan harus menetapkan acuan dalam bentuk Suku Bunga Penjaminan.

Karena konteksnya adalah suku bunga pasar dan suku bunga yang wajar, maka secara teknis akan mempertimbangkan tingkat suku bunga pasar yang terbentuk karena aktivitas teknis perbankan dalam mengelola Dana Pihak Ketiga (DPK). Sebagai kebutuhan praktis biasanya digunakan acuan rata-rata suku bunga dari 10 bank terbesar yang dianggap sebagai penentu pasar (*market marker*). Pengertian bank terbesar umumnya dikaitkan dengan pedekatan perolehan dana pihak ketiga.

Di samping menggunakan pendekatan tersebut lazimnya sebuah metodologi, maka perlu juga adanya untuk mengantisipasi adanya variabel-variabel seperti misalnya adanya ekspektasi atau persepsi terhadap variabel ekonomi dan suatu kebijakan. Namun demikian, sekalipun ada *adjustment* tetap harus disertai sejumlah dan beberapa informasi yang akurat dan relevan. Karena acuannya adalah perolehan imbalan yang wajar, maka kebijakan suku bunga penjamin simpanan mempertimbangkan daya tarik di satu pihak dan risiko di lain pihak. Dalam meramu kedua hal tersebut, implementasinya haruslah dapat menjaga tingkat kepercayaan (*level of confident*) penyimpanan kepada bank wajar kalau “jam terbang” para pengambil keputusan ikut mewarnai kualitas SBP.

Demikian pula, selain pertimbangan diatas, ada hal lain yang menjadi pertimbangan yaitu yang berkaitan kepada Lembaga Penjamin Simpanan untuk membentuk cadangan klaim bank gagal. Karena yang dibayar adalah pokok dan bunga pembentukan cadangan klaim bank gagal memperhitungkan jumlah bunga yang harus dibayar. Dengan demikian, rendahnya Suku Bunga Penjaminan akan terkait dengan tinggi rendahnya pembentukan cadangan klaim bank gagal.

Sebagai bahan diskusi lanjut, menarik untuk dikaji bagaimana implementasi pemberlakuan Suku Bunga Penjaminan sepanjang tahun 2006. Pada tahun tersebut ada kecenderungan perbankan nasional masih memberikan suku bunga simpanan di bawah Suku Bunga Penjaminan. Demikian pula dapat diindikasikan Lembaga Penjamin Simpanan sangat memperhatikan pasar di satu pihak dan *adjustment* di pihak lain.

Adanya selisih sekitar 70-90 basis poin antara rata-rata suku bunga tertimbang dengan SBP merupakan bagian dari *adjustment*. Mengapa hal tersebut dilakukan tentunya sebagai bentuk fleksibilitas perbankan untuk tetap menjaga daya tarik simpanan. Kalau pada akhirnya Lembaga Penjamin Simpanan (LPS) harus memprioritaskan kepentingan, maka keberpihakan tentu harus sesuai dengan UU yaitu melindungi sebagian besar penyimpan. Sebagian besar penyimpan dalam kelompok mempunyai saldo sampai dengan Rp. 100 juta, yaitu lebih dari 98% bank umum dan 99% untuk BPR.

Banyak pihak mempertanyakan mengapa Lembaga Penjamin Simpanan dalam penetapan SBP periode 15 Maret–14 April 2007 tetap sama pada periode sebelumnya yaitu sebesar 9,25%, sementara BI *rate* justru turun menjadi 9,00%. Atas kebijakan yang bermunculan bahwa penurunan

cost of fund menjadi terhambat sehingga perbankan tidak menurunkan suku bunga kredit. Bahkan ada yang berpendapat seharusnya Lembaga Penjamin Simpanan lebih berani menetapkan SBP di luar *rate*.

Pendapat dan opini tersebut di atas seutuhnya sangat wajar, tetapi belum tepat dan relevan. Kalau semua simpanan diberikan bunga sama dengan SBP tentu benar kalau akhirnya COF tidak bisa turun. Tetapi harus dipahami bahwa tinggi rendahnya COF tergantung pada bagaimana masing-masing bank menetapkan pendanaannya. Akan halnya harapan Suku Bunga Penjamin di bawah BI *rate* tentu ekspektasi yang wajar tetapi juga belum tentu relevan dalam melihat perbankan secara menyeluruh. Meskipun Suku Bunga Penjaminan tidak dimaksudkan memasuki koridor pengaturan dalam implementasinya yang sering dikaitkan. Misalnya banyaknya pihak perbankan membeli SBI agar disebabkan karena SBP masih sama dengan BI *rate*. Analoginya kalau SBP di bawah BI *rate* dan Lembaga Penjamin Simpanan melakukan itu, maka perolehan DPK masih menarik untuk dibelikan SBI.

Melalui uraian tersebut haruslah dipahami dengan benar bahwa Suku Bunga Penjaminan bukan merupakan instrumen ditunjukkan untuk pengendalian moneter. Bahwa dalam peraktiknya ada yang mengaitkan tentu bukan

merupakan tujuan dari Lembaga Penjamin Simpanan. Secara kelembagaan, tujuan Lembaga Penjamin Simpanan dalam menetapkan Suku Bunga Penjaminan adalah dalam kerangka LPS membayar klaim. Tentu ada juga kaitannya dalam rangka menjaga tingkat kepercayaan perbankan di masyarakat dan penjaminan LPS berada. Hal ini sesuai dengan amanat Ps. 4 UU LPS, dimana salah satu fungsi LPS adalah untuk memelihara stabilitas sistem perbankan.

Membangun sebuah industri perbankan yang stabil memang dipengaruhi oleh berbagai faktor. Namun demikian, kepercayaan perbankan adalah faktor utama sekaligus penentu. Oleh sebab itu, tentu akan ada pengorbanan biasa yang harus dipikul oleh Lembaga Penjamin Simpanan (LPS) dalam konteks menjaga tingkat kepercayaan terhadap perbankan. Tingkat SBP yang tinggi menimbulkan beban biaya cadangan klaim bank gagal yang lebih besar. Sebaliknya, SBP yang terlalu rendah juga mengurangi daya tarik penyimpan terbesar yang pada umumnya kurang memiliki posisi tawar yang tinggi.

Hal yang cukup penting untuk menjadi maklum adalah bahwa suku bunga hanya merupakan salah satu faktor yang menentukan daya tarik, sehingga peran Lembaga Penjamin Simpanan tentunya mempunyai keterbatasan. Oleh sebab itu, implementasi SBP harus dijadikan sebagai

kajian yang komprehensif bagi kalangan perbankan dalam mengelola semua kewajibannya. Jadi, alat untuk bersaingnya tidak semata-mata hanya didasarkan kepada suku bunga saja.

F. Penjaminan 100 Juta Menjadi 2 Milyar (*100 Million to 2 Billion Deposits*)

Pada tanggal 22 Maret 2007, skim penjaminan untuk simpanan menjadi maksimum sampai dengan Rp.100 juta per nasabah/bank. Pelaksanaan skim penjaminan tersebut merupakan amanat UU LPS. Dalam UU tersebut diamanatkan bahwa untuk memberikan masa transaksi kepada pemberlakuan besarnya penjaminan dilaksanakan secara bertahap. Tahap pertama, yaitu sejak beroperasinya Lembaga Penjamin Simpanan (22 September 2005) sampai dengan 21 Maret 2006, masih *blanket guarantee* atau seluruh simpanan dijamin. Selanjutnya, mulai 22 Maret 2006 - 21 September 2006 jumlah penjaminan maksimum Rp.5 milyar mulai dari tanggal 22 September sampai 21 Maret 2007 menjadi Rp.1 milyar dan terhitung mulai 22 Maret 2007 menjadi Rp. 100 juta per nasabah/bank.

Tentunya menjadi pertanyaan mengapa skim penjaminan oleh Lembaga Penjamin Simpanan hanya sampai Rp.100 juta saja. Hal ini erat kaitannya dengan alasan mengapa diperlukan suatu lembaga penjamin simpanan.

Secara filosofis dan telah menjadi acuan diseluruh 80 negara yang telah mempunyai *deposit insurance*, maka tujuan utama pendirian lembaga penjamin adalah untuk menjamin sebagian besar dana para penyimpan. Dalam Ps. 53 dan 54 UU No. 24 Th. 2004 yang mengatur “Lembaga Penjamin Simpanan”, dijelaskan bahwa hasil pencairan aset dari bank yang dilikuidasi bersama prioritasnya ada yang harus dibayarkan kepada penyimpan yang simpanannya tidak dijamin. Hal ini berarti termasuk penyimpanan yang mempunyai simpanan diatas Rp.100 juta.

Misalnya, penyimpan mempunyai simpanan Rp.200 juta di bank A. Pada saat Bank A gagal dan harus dilikuidasi, maka klaim yang dibayarkan oleh LPS adalah Rp.100 juta. Selebihnya karena termasuk simpanan yang tidak dijamin LPS, maka pembayarannya menunggu perolehan hasil penjualan aset. Berdasarkan ketentuan tersebut, maka secara tidak langsung dapat diartikan bahwa semua penyimpan tetap sama. Dalam praktiknya, penjaminan menjadi tanggung jawab LPS sebesar Rp.100 juta dan selebihnya oleh bank yang bersangkutan. Dalam apa jaminan yang diberikan oleh bank tidak lain adalah berupa kepercayaan.

Patut diakui untuk dapat mengetahui apakah suatu bank itu layak dipercaya atau tidak bukanlah persoalan yang mudah. Namun demikian, untuk memberikan acuan agar

nasabah tidak menjadi objek yang dirugikan dapat dilihat dalam syarat pembayaran klaim sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Lembaga Penjamin Simpanan. Dalam Undang-Undang Lembaga Penjamin Simpanan, memang tidak mengacu kepada persyaratan layak bayar suatu klaim. Acuannya sebagaimana yang tercantum dalam Ps. 19 adalah hal-hal yang berkaitan dengan klaim yang tidak layak bayar yaitu sebagai berikut:

Pertama, dana simpanan nasabah tidak tercatat pada bank. Dalam praktiknya apabila suatu bank gagal dilikuidasi maka dilakukan verifikasi atas seluruh dokumentasi yang berkaitan dengan simpanannya. Oleh sebab itu, adalah kewajiban nasabah untuk memperhatikan dan menyimpan bukti-bukti transaksi mutlak diperlukan;

Kedua, nasabah penyimpan merupakan pihak yang diuntungkan secara tidak wajar. Pengertiannya apabila nasabah mendapatkan suku bunga jauh diatas wajar. Untuk itu, LPS memberikan pedoman berupa suku bunga penjaminan sebagai batas kewajaran perolehan suku bunga; dan

Ketiga, nasabah penyimpan merupakan pihak yang menyebabkan keadaan bank menjadi tidak sehat.

Salah satu contoh yang termasuk kategori ini adalah apabila nasabah penyimpan mempunyai kredit yang kreditnya menjadi macet.

Dengan tetap memperhatikan uraian di atas, maka ada dua hal yang perlu dipahami; (i) bahwa setelah tanggal 22 Maret 2007 simpanan yang diatas Rp.100 juta menjadi tidak terjamin, tidak seluruhnya benar; dan (ii) nasabah dituntut hati-hati dan efektif dalam menyimpan karena adanya persyaratan untuk mendapatkan klaim.

Apabila dikaji secara saksama, maka penerapan penjaminan sampai dengan Rp.100 juta tidak berimplikasi kepada nasabahnya saja tetapi juga kepada pihak banknya. Pihak nasabah harus secara sadar bahwa bank yang mereka pilih adalah benar-benar layak untuk dipercaya. Di lain pihak, bank yang bersangkutan juga harus membuktikan bahwa banknya memang layak dipercaya. Sekiranya nasabah dan bank bersikap seperti itu, maka bank yang benar-benar akan tetap bertahan adalah bank yang kuat sekaligus sehat. Karena kuat dan sehat, maka nasabahnya menjadi semakin aman. Kondisi tersebut merupakan harapan yang memang harus diwujudkan agar pengalaman pahit di masa lalu tidak terulang lagi.

Sekalipun masyarakat luas sudah sangat maklum bahwa bank adalah lembaga kepercayaan, tetapi dalam praktiknya sering mengabaikan hal-hal yang mendasar. Misalnya, apakah Anda sebagai penabung simpanan di bank pernah bertanya kalau banknya bangkrut, lantas siapa yang menjamin simpanan Anda? Jika ada juga pihak yang bertanya, maka jawaban pihak bank sangatlah klise, yaitu pemegang saham. Bahkan, mungkin ada yang menjawab masa tidak percaya dengan reputasi bank yang Anda pilih? Kenyataan menunjukkan lain di saat krisis terjadi di mana banyak bank gagal dan harus dilikuidasi. Apakah pemegang saham yang bertanggung jawab untuk membayar kembali simpanan Anda? Apakah yang namanya reputasi bank mampu mengatasinya? Jawabnya jelas tidak, karena pada akhirnya pemerintah-lah yang menanggungnya melalui obligasi rekap yang sampai sekarang terus menjadi beban berkelanjutan.

Terhitung mulai 22 September 2005, apabila pertanyaan serupa Anda tanyakan kepada bank, maka jawabannya sudah tentu berbeda. Sesuai UU LPS, pada tanggal itu Lembaga Penjamin Simpanan resmi beroperasi.

Lembaga Penjamin Simpanan merupakan lembaga badan hukum yang baru dibentuk dan bertanggung jawab langsung kepada Presiden. Hal ini merupakan cerminan

betapa penting dan strategisnya Lembaga Penjamin Simpanan, karena fungsinya selain menjamin simpanan milik nasabah penyimpan juga menangani penyelamatan bank gagal. Sebenarnya simpanan masyarakat di bank saat ini dijamin melalui skim *blanket guarantee*. Keberadaan LPS memang akan menggantikan *blanket guarantee* yang dipandang terlalu luas sehingga di satu pihak meninabobokan bank dan di lain pihak membebani pemerintah. Oleh sebab itu, skim penjaminan LPS menjadi lebih fokus, spesifik, dan mengikuti tatanan program penjaminan simpanan yang berlaku secara universal di berbagai negara.

Perbedaan sistem *blanket guarantee* dengan skim Lembaga Penjamin Simpanan adalah dalam hal jumlah simpanan yang dijamin. Enam bulan pertama sejak beroperasinya Lembaga Penjamin Simpanan, yaitu sampai dengan Maret 2006, yang dijamin adalah seluruh simpanan berupa tabungan, giro, sertifikat deposito, deposito, dan yang dipersamakan dengan itu. Kemudian enam bulan berikutnya (tepatnya pada September 2006), jumlah simpanan yang dijamin paling tinggi adalah Rp.5 miliar, dan akan menjadi Rp.1 miliar pada bulan Maret 2007. Terhitung mulai April 2007, maka jumlah simpanan yang dijamin paling tinggi adalah Rp.100 juta untuk setiap penyimpan di sebuah bank.

Tetapi dengan terjadinya krisis perbankan di Amerika Serikat dan gugurnya beberapa bank besar disana maka pada tanggal 13 Oktober 2008 terbit Perppu Nomor 3 Tahun 2008 dan yang telah ditetapkan menjadi UU No. 7 Th. 2009 untuk mengubah UU No. 24 Th. 2004 yang mengatur “Lembaga Penjamin Simpanan” dengan penambahan kriteria ancaman krisis yang berakibat merosotnya kepercayaan masyarakat terhadap perbankan dan membahayakan stabilitas keuangan untuk mengubah nilai simpanan yang dijamin. Dan berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 66 Tahun 2008 tanggal 17 Oktober 2008, maka simpanan maksimal yang dijamin oleh LPS menjadi Rp.2 milyar per kartu keluarga.

Sekalipun simpanan tersebut dijamin oleh LPS tentu ada aturan mainnya untuk membayar kembali simpanan nasabah. LPS hanya akan membayar uang simpanan nasabah yang tercatat secara resmi yang dibuktikan dengan bukti-bukti yang autentik. Di samping itu, LPS tidak akan membayarkan klaim kepada nasabah yang merupakan pihak yang diuntungkan secara tidak wajar. Kategori penyimpanan yang tidak wajar misalnya apabila nasabah tersebut mendapatkan bunga simpanan yang tidak lazim atau diberlakukan secara khusus sehingga melampaui batas bunga penjaminan. Termasuk juga yang tidak akan dibayar adalah

para penyimpan yang terbukti merupakan pihak yang menyebabkan keadaan bank menjadi tidak sehat.

Di samping melaksanakan program penjaminan, LPS juga mempunyai tugas untuk menangani bank gagal, baik secara sistemik maupun tidak. Dalam hal penanganan bank gagal, tentu Lembaga Penjamin Simpanan bukan semata-mata sekedar menjadi algojo untuk penyelesaian likuidasi bank gagal. Lembaga Penjamin Simpanan tetap melakukan kajian sampai pada kesimpulan apakah bank gagal itu diselamatkan atau tidak, baik melalui penyertaan sementara, akuisisi atau merger.

Berkaitan dengan penanganan bank gagal, Lembaga Penjamin Simpanan mempunyai wewenang untuk mengambil-alih segala hak dan kewenangan pemegang saham bank gagal, juga melakukan pembatalan setiap kontrak yang mengikat bank gagal, termasuk menjual dan atau mengalihkan aset bank tanpa persetujuan debitur. Dengan kewenangan seperti itu tentunya memberikan ruang gerak yang lebih fleksibel dalam rangka usaha-usaha penyelamatan bank gagal. Sebagai suatu lembaga, Lembaga Penjamin Simpanan tentu akan mengkreasi perolehan kekayaan, apakah dari akumulasi premi ataupun pendapatan lainnya. Kekayaan yang dimiliki oleh Lembaga Penjamin Simpanan hanya dapat diinvestasikan dalam bentuk surat

berharga yang diterbitkan oleh Pemerintah Republik Indonesia dan atau Bank Indonesia. Kemudian apabila akumulasi cadangan penjaminan mencapai 2,5 persen dari total simpanan pada seluruh bank, maka bagian surplus tersebut merupakan penerimaan negara bukan pajak (PNBP).

Melalui ketentuan di atas, maka semakin sehat perbankan nasional akan semakin besar akumulasi premi yang diperoleh Lembaga Penjamin Simpanan, yang pada gilirannya akan dapat dipergunakan baik sebagai sumber dana untuk investasi pada surat-surat berharga maupun terhadap peningkatan penerimaan negara bukan pajak. Dengan demikian secara tidak langsung akan ada kontribusi Lembaga Penjamin Simpanan dalam mengurangi beban APBN.

Mengacu pada pemahaman apa dan bagaimana kedudukan Lembaga Penjamin Simpanan, dapat disimpulkan bahwa keberadaannya merupakan bagian dari reformasi penjaminan simpanan. Lembaga Penjamin Simpanan pada akhirnya menjadi kelengkapan instrumen pemerintah dalam menciptakan jejaring pengaman perbankan (*banking safety net*) sekaligus juga pengaman sistem keuangan (*financial safety net*). *Banking safety net* dilakukan melalui program penjaminan dan penanganan bank gagal, sementara sebagai

financial safety net diwujudkan dalam bentuk pemanfaatan surplus dan akumulasi premi.

Walaupun demikian, harus juga diingat bahwa keberadaan Lembaga Penjamin Simpanan bukanlah dewa penolong yang mahasakti. Sebab kalau banyak bank gagal dan harus dilikuidasi, maka bukan hal mustahil kalau pada akhirnya akan menjadi beban pemerintah lagi. Dengan modal Rp.4 triliun ditambah perolehan premi 0,2 persen per tahun, sementara yang harus dijamin mencapai sekitar Rp.7.000 triliun, terlihat sangat jelas posisi Lembaga Penjamin Simpanan begitu rentan, sehingga Lembaga Penjamin Simpanan harus berjuang untuk berkarya dengan melakukan investasi dari modal dan perolehan preminya kepada investasi yang aman dan likuid dan dikelola dengan sangat hati-hati dan sudah menjajaki untuk bergabung dengan sebuah perusahaan re-asuransi Internasional.

Bab V

Epilog

Alasan dasar (*rationale*) bagi pemerintah untuk memfasilitasi pendirian Lembaga Penjamin Simpanan (LPS) adalah kepercayaan pada industri perbankan sangat penting bagi pertumbuhan ekonomi dan pada sistem perbankan yang diawasi secara baik dapat meminimalkan terjadinya kebangkrutan bank, dan kebangkrutan itu sendiri dapat diprediksi dan merupakan kejadian yang dapat dicegah. Selain itu, kesetaraan sosial juga merupakan pertimbangan. Perlindungan nasabah kecil dari bankir yang tidak bertanggung jawab merupakan suatu pendekatan yang adil dan tepat. Ditambah dengan fungsi bank sentral yakni Bank Indonesia sejak perubahan diberlakukan UU No. 10 Th. 1998 yang mengatur “Perubahan Atas UU No. 7 Th. 1992 tentang Perbankan” tidak lagi sebagai *lender of last resort* yang menyediakan likuiditas apabila diperlukan, maka *bank runs* hanya hilang dan tinggal sejarah. Dalam kondisi seperti itu, bank dapat beroperasi secara konsisten dan dipercaya untuk menyediakan kredit dalam jumlah cukup untuk kesehatan perekonomian.

Pentingnya kepercayaan masyarakat terhadap bank lebih menciptakan hubungan kepercayaan antara bank dengan nasabahnya menjadi penting. Hal ini terjadi karena bank memiliki status yang unik di tengah masyarakat selain bank sebagai sandaran suatu kepercayaan, ia juga menempati posisi khusus sebagai tempat yang aman. Di samping itu, dalam menjalankan kegiatan usahanya, bank juga terlibat dengan masalah-masalah internal perusahaan dan individu sehingga peranan bank telah melampaui hubungan tradisional antara debitur dan kreditor. Dengan karakteristik demikian itu, maka hubungan antara bank dengan nasabah adalah hubungan kepercayaan. Hal ini lebih dipertegas lagi dalam praktik perbankan modern yang melibatkan struktur yang sangat kompleks dan seringkali menyebabkan bank berperan sebagai penasihat keuangan (*financial adviser*) bagi nasabahnya.

Salah satu unsur penting dalam memberikan jaminan adalah kecepatan menyelesaikan klaim nasabah atas simpanannya yang ada pada bank apabila bank dimaksud pailit atau dilikuidasi. Cepat lambatnya penyelesaian simpanan tersebut mempengaruhi tingkat kepercayaan masyarakat terhadap industri perbankan. Sistem penjaminan tidak langsung seringkali mengakibatkan berkurangnya kepercayaan masyarakat karena tidak tegasnya status

simpanan mereka apabila suatu bank dicabut izin usahanya oleh pemerintah, atau karena bank dimaksud pailit atau dilikuidasi, sehingga menciptakan hubungan kepercayaan dan kerahasiaan (*confidentiality*) terhadap bank yang gilirannya menghasilkan suatu *fiduciary duty* ketika berurusan dengan nasabahnya. Dengan hubungan yang demikian, maka bank memiliki kewajiban untuk mengungkapkan (*a duty to disclose*) seluruh fakta material kepada nasabahnya, apabila bank memiliki pengetahuan yang mungkin sangat penting bagi nasabah. Berdasarkan prinsip *fiducia* yang baru, kewajiban bank menjadi lebih berat dan potensi kerugian diluar kontrak timbul apabila salah satu pihak lainnya memiliki kekuasaan sehingga pihak yang memberikan kepercayaan tidak lagi mampu untuk melindungi dirinya sendiri, dan kekuasaan telah diterima dan dilaksanakan oleh pihak lainnya. Pada dasarnya apabila suatu pihak menerima kepercayaan ini, pihak tersebut telah menerima risiko yang apabila dilanggar atau dikhianati dapat diminta pertanggungjawabannya atas dasar kerugian karena *extracontractual*. Prinsip *fiducia* yang baru memberikan suatu landasan untuk meminta pertanggungjawaban dan membayar ganti rugi atas kerugian yang disebabkan bukan karena *wanprestasi*.

Sistem perlindungan nasabah, banyak yang menghasilkan manfaat, meskipun juga mengandung kelemahan, seperti timbulnya kemunduran dalam disiplin pasar (*moral hazard*). Untuk itu, pengawasan dan pengaturan yang efektif merupakan elemen penting dari *financial safety net* dalam mengendalikan masalah *moral hazard*. Pentingnya penyelesaian segera bank bermasalah didasarkan pada alasan bahwa bank yang berada dalam keadaan insolven dan bila dibiarkan terus beroperasi berpeluang melakukan kegiatan berisiko tinggi dengan maksud memperoleh keuntungan besar. Tindakan seperti ini dapat mengakibatkan kerugian yang lebih besar lagi bagi nasabah penyimpan dan kreditor bank lainnya (*regulation*) dan pengawasan yang efektif meningkatkan krisis perbankan, apalagi dengan adanya sistem penjaminan nasabah seperti skim asuransi simpanan.

Pengawasan dan pengaturan adalah instrumen penting untuk menekan bank dalam pengambilan risiko bila hal ini tidak dijalankan sebagaimana mestinya akan dapat mengancam stabilitas sistem keuangan secara keseluruhan. Dengan demikian, maka sistem perlindungan nasabah (*deposit protection system*) seperti Lembaga Penjamin Simpanan yang dilengkapi dengan pengaturan dan pengawasan efektif dapat mengurangi risiko sistemik meskipun tidak dapat menghilangkannya sama sekali.

Kehadiran Lembaga Penjamin Simpanan yang efektif dapat memberikan kontribusi terhadap stabilitas sistem keuangan suatu negara, terlebih bila sistem yang ada merupakan bagian dari suatu jaring pengaman keuangan yang disusun secara baik.

Dalam situasi apapun, jika bank salah mengusahakan atau menggunakan dana nasabah tersebut, tidak peduli nasabah dimaksud kaya atau miskin, likuid atau tidak likuid, nasabah tidak berdaya untuk melindungi kerugian atau kehilangan dananya. Nasabah tentunya dapat menggugat bank karena wanprestasi, tetapi biaya transaksi dan biaya berpekara menghambat nasabah untuk melakukannya. Nasabah dengan demikian menyerahkan dirinya ke tangan bank pada saat dia mempercayakan hartanya. Bank baik secara tegas atau implisit, menerima penyerahan kekuasaan tersebut. Hal inilah yang membuat lembaga perbankan harus dikelola secara jujur sehingga bank disebut lembaga *trust*, *security* atau *guarantee*, sehingga operasional industri perbankan yang baik adalah yang dipimpin oleh pengurus bank yang telah bersertifikasi dan lulus uji kepatutan (*fit and proper test*) harus menetapkan *good corporate governance* yang memiliki empat aspek seperti akuntabilitas, *fairness* atau kewajaran, transparansi dan *responsibility* atau

tanggung jawab harus diaudit pelaksanaannya secara berkesinambungan.

Pemegang *fiducia* wajib melaksanakan *duty of care*. Kegagalan untuk melaksanakan *duty of care* tersebut dengan sendirinya merupakan pelanggaran terhadap *fiduciary duty* tanpa memperhatikan apakah perbuatan tersebut sebenarnya menimbulkan kerugian pada pemberi *fiducia*. Standar ganti rugi untuk pelanggaran *fiduciary duty* adalah pengambilan (*disgorgement*) keuntungan yang diperoleh, yang dilakukan melalui penegakan kepercayaan konstruktif (*constructive trust*), suatu kepercayaan yang diwajibkan oleh hukum, bukan oleh maksud individu. Pihak yang mendapat keuntungan, berdasarkan keadilan harus menyerahkan keuntungan tersebut kepada pihak lain dengan alasan apabila hal itu tidak dilakukan, maka orang ini berarti telah memperoleh keuntungan secara tidak adil (*unjustly enrichment*). Di samping itu, pelanggar *fiduciary duty* dapat dikenakan *punitive damage*, dengan alasan pihak yang telah memberikan kepercayaan telah mengambil posisi di mana dia tidak lagi memiliki pilihan lain kecuali percaya pada pihak yang telah diberikan kepercayaan tersebut. Shepherd mendefinisikan hubungan *fiducia* sebagai suatu hubungan yang terjadi apabila seseorang menerima kuasa dengan syarat yang bersangkutan akan melaksanakan kuasa tersebut

untuk kepentingan terbaik pihak yang memberikan kekuasaan.

Dalam kaitannya dengan *fiduciary duty*, dapat dijelaskan bahwa suatu hubungan kepercayaan berbeda dengan hubungan kerahasiaan. Hubungan kerahasiaan terjadi diantara dua pihak apabila satu pihak mendapat kerahasiaan dari pihak lainnya dan bermaksud untuk bertindak atau memberikan nasehat untuk hubungan *fiducia*. Apabila seseorang berada dalam suatu kepercayaan tetapi bukan dalam hubungan *fiducia* dengan pihak lain, suatu transaksi di antara mereka tidak akan dikesampingkan kecuali kenyataannya dia memberikan kepercayaan pada pihak lainnya dan pihak lain tersebut dengan curang (*fraud*) atau pemaksaan (*under influence*) atau lainnya melanggar kepercayaan yang telah diberikan padanya aman, sehingga mereka harus mempercayakan kekayaannya tersebut kepada bank.

Dalam era globalisasi di mana perekonomian dunia semakin mendunia dan saling mempengaruhi dan juga belajar dari sejarah di mana krisis perekonomian secara regional mempengaruhi dan menjadi krisis moneter di negara kita, maka kondisi perekonomian Amerika Serikat yang diakibatkan jatuhnya *subprime mortgage* yaitu produk investasi yang dikenal berupa Efek Beragun Aset (EBA)

menyebabkan bangkrutnya dua bank di Amerika Serikat, *Lehman Brothers Bank* terbesar ketiga di Amerika Serikat, *Washington Mutual* (WAMU) bank simpan pinjam terbesar di Amerika Serikat dan *Wachovia* bank terbesar keenam di Amerika Serikat sedang menjalani merger dengan CitiGroup yang saat ini sudah berimbas ke Eropa Brussels sudah mengalami kesulitan likuiditas, dan bukan tidak mungkin pusaran krisis itu akan berdampak kepada Indonesia baik langsung maupun tidak langsung, sehingga perlu langkah strategis dengan segera membentuk dan menjalankan segera konsep *financial stability framework* antara Pemerintah, Bank Indonesia dan Lemabaga Penjamin Simpanan.

Menilik pengalaman Amerika Serikat, pembentukan lembaga penjamin simpanan yang dilakukan telah berhasil mencapai tujuan utama dari reformasi perbankan untuk paling tidak selama satu abad yaitu guna mencegah terjadinya *banking panic*. Dengan adanya skim penjaminan simpanan, pengumuman informasi negatif mengenai bank tertentu misalnya tidak berpengaruh terhadap bank lain sehingga tidak menyebabkan terjadinya kekacauan umum karena pasar telah mampu membedakan masalah keuangan yang dialami oleh perusahaan tertentu dan akibatnya kepada individual bank tersebut maupun terhadap industri bank secara keseluruhan.

Keberadaan penjamin simpanan juga sebagai upaya mempermudah penyelesaian bank bermasalah, misalnya akibat pencabutan izin usaha suatu bank. Sehingga berdampak pada merosotnya kepercayaan nasabah yang pada gilirannya dapat menimbulkan *bank panic* dapat dicegah sesegera mungkin. Alasan dan kondisi di ataslah yang menjadi latar belakang didirikannya Lembaga Penjamin Simpanan dengan berlakunya UU No. 24 Th. 2004 yang mengatur “Lembaga Penjamin Simpanan”. Dalam rangka pengembangan LPS di masa mendatang serta harapan-harapan masyarakat umumnya dan dunia perbankan khususnya, maka beberapa *pointers* di bawah ini kiranya dapat menjadi masukan yakni:

Pertama, untuk sebuah kebijakan yang *fair*, sebaiknya bank peserta penjaminan dari Lembaga Penjamin Simpanan membayar premi sebesar simpanan Dana Pihak Ketiga yang dijamin, karena selama ini bank membayar premi dari seluruh nominal Dana Pihak Ketiga yang ada pada bank tersebut, termasuk simpanan DPK yang tidak dijamin oleh Lembaga Penjamin Simpanan yaitu simpanan dari pihak terkait dan simpanan nasabah utama (*prime customer*) yang oleh bank biasanya diberikan *rate* (bunga) di atas *rate* yang umum diberlakukan

oleh bank tersebut, sehingga pembayaran premi yang dihitung dari seluruh simpanan Dana Pihak Ketiga termasuk yang tidak dijamin akan menambah *cost of fund* dari bank tersebut dan berakibat pada bunga kredit yang dijual cenderung lebih mahal.

Kedua, Lembaga Penjamin Simpanan juga harus melaksanakan bisnisnya dengan menjalankan prinsip *Good Corporate Governance* dan sebagai badan hukum yang independen tidak bergantung mutlak dari modal pemerintah tetapi mengembangkan penghasilannya dalam investasi yang profesional sehingga LPS tetap memiliki likuiditas, dan karena Lembaga Penjamin Simpanan merupakan Lembaga Asuransi (*Deposit Insurance Company*) dimana menurut ketentuan yang sehat sebuah asuransi memiliki *gearing ratio* yaitu sebuah perusahaan asuransi hanya dapat menjamin risiko tidak melebihi sepertiga ($1/3$) dari komponen lembaga tersebut, sehingga sudah selayaknya LPS mengikuti reasuransi kepada perusahaan re-asuransi multinasional yang memiliki modal sangat besar untuk membagi risiko sehingga LPS dapat menjamin simpanan DPK dari bank-bank peserta LPS dalam arti yang sebenarnya.

Ketiga, setelah secara institusi LPS menjadi lembaga yang kuat dan likuid secara aset bahkan *making profit* dalam menjalankan usahanya, sebaiknya dipikirkan untuk meningkatkan nilai penjaminan menjadi sebesar Rp. 5 Milyar (equivalent \$520.000 USD) untuk meningkatkan kepercayaan nasabah penyimpan kepada perbankan nasional sehingga meminimalkan pelarian modal ke luar negeri (*capital flight*) seperti saat ini, sehingga terjadilah pertumbuhan ekonomi nasional.

Keempat, belajar dari penanganan penjaminan sejak krisis melanda Indonesia tahun 1997 dan belajar dari krisis ekonomi yang mengakibatkan *rush bank* di Amerika Serikat yang berimbas dengan bangkrutnya bank bank besar di negara tersebut, bahkan pusaran krisis di Amerika Serikat telah berimbas ke Eropa, Jepang dan beberapa negara lainnya, maka LPS harus menyiapkan diri untuk melakukan spesifikasi dalam penjaminan simpanan nasabah atau investor dalam berbagai bentuk investasi dengan besaran nominalnya, misalnya dibentuk sesuai dengan produknya yaitu:

- Lembaga penjamin untuk simpanan di bank-bank besar yang simpanannya relatif lebih besar;

- Lembaga penjamin untuk simpanan di bank-bank kecil (*rural banking*);
- Lembaga Penjamin untuk produk-produk investasi yang dikeluarkan oleh Lembaga Keuangan bukan bank, yang diakui oleh Bank Indonesia dan Menteri Keuangan seperti: Dana Reksa, SUN, SUP dan sebagainya.

Pemerintah Republik Indonesia juga harus cepat dan tanggap mengantisipasi perkembangan dan pertumbuhan LPS dalam upaya tetap menjaga stabilitas industri perbankan di tanah air, maka *pointers* di bawah ini kiranya dapat dijadikan acuan yakni:

Pertama, kondisi bangkrutnya bank-bank di negara Amerika Serikat yang berimbas pada krisis ekonomi global, yang walaupun bagi sebagian para pengamat ekonomi kita mengatakan dampaknya tidak terlalu signifikan bagi negara Indonesia, tetapi hal itu seharusnya menjadi *early warning* (peringatan dini) bagi pemerintah bukan hanya sekedar untuk melaksanakan jaring pengaman sektor keuangan (*financial safety net*) seperti yang sekarang dilaksanakan oleh LPS tetapi juga harus segera membentuk *Financial Stability Framework* (FSF)

yang dipikirkan dan dilaksanakan secara solid antara Pemerintah, Bank Indonesia, Lembaga Penjamin Simpanan, dan OJK, sehingga penyelesaian krisis ekonomi di negara kita tidak hanya bertindak sebagai pemadam kebakaran saja, tetapi juga menyelesaikan masalah sampai ke akar permasalahan.

Kedua, perlu dikaji untuk mendirikan lebih dari satu Lembaga Penjaminan yang sesuai dengan karakteristik produk-produk investasi masyarakat yang ada di Indonesia, jika perlu dengan melibatkan dan mempercayakan pihak swasta sebagai pengelola.

DAFTAR PUSTAKA

BUKU

- Baasir Faisal. 2004. *Penghapusan Blanket Guarantee. Indonesia Pasca Krisis: Catatan Politik dan Ekonomi 2003-2004*. Pusat Sinar Harapan. Jakarta
- Bako, Ronny Sautma Hotma. 1995. *Hubungan Bank dan Nasabah Terhadap Produk Tabungan dan Deposito: Suatu Tinjauan Hukum Terhadap Perlindungan Deposan di Indonesia*. Citra Aditya Bakti. Bandung
- Echols, John M. dan Hassan Shadily. 2003. *Kamus Indonesia – Inggris. An Indonesian – English Dictionary. Edisi Ketiga*. Gramedia Pustaka Utama. Jakarta
- . 2005. *Kamus Inggris – Indonesia. An English – Indonesian Dictionary*. Gramedia Pustaka Utama. Jakarta
- F. Vagis, Detlev. 1989. *Basic Corporation Law Materials – Cases Text*. The Foundation Press Inc. New York
- Friedman, Milton dan A. Schwart. 1993. *A Monetary History of the United States 1867-1990*. Princeton University Press. Princeton
- Gitosardjono, Sukamdani S. 2000. *Perkembangan Dunia Usaha, Organisasi Bisnis dan Ekonomi di Indonesia 1950-2000*. Tema Baru. Jakarta

- Lembaga Penjamin Simpanan. 2019. *Laporan Tahunan Annual Report 2018: Terus Berinovasi Menuju Yang Terdepan di Asia, Innovations To Be At The Forefront in Asia*. Lembaga Penjamin Simpanan. Jakarta
- Muhammad, Abdulkadir. 2000. *Segi Hukum Lembaga Keuangan dan Pembiayaan*. Citra Aditya Bakti. Bandung
- Sembiring, Sentosa. 2012. *Hukum Perbankan Edisi Revisi*. Mandar Maju. Bandung.
- Sitompul, Zulkarnain. 2005. *Problematika Perbankan*. Books Terrace & Library. Bandung
- Sutedi, Adrian. 2007. *Hukum Perbankan: Suatu Tinjauan Pencucian Uang, Merger, Likuiditas, dan Kepailitan*. Sinar Grafika. Jakarta

JURNAL DAN PUBLIKASI ILMIAH

- Beck, Thorsten and Luc Laeven. 2006. *Resolution of Failed Bank by Deposit Insurers: Cross-Country Evidence*. World Bank Policy Research Working Paper 3920
- Caldwell, Greg. 2007. *Best Instrument for Market Discipline in Banking*. Bank of Canada Working Paper 2007-9
- Cerda, Oscar, et. al. *The Financial Safety Net: Cost, Benefits, and Implications*, Chicago Fed Letter, Chicago, November 2001

- Fuentes, J. Rodrigo and Luis Antonio Ahumada. 2003. *Banking Industry and Monetary Policy: An Overview*. Central Bank of Chile Working Paper No. 240
- Garten, Helen A. 1994. *A Political Analysis of Bank Failure Resolution*. Boston University Law Review. May 1994
- Holden, J. Milnes. 1982. *The Law and Practice of Banking Vol. 1*. The English Book Society and Pitman
- Honohan, Patrick and Fernando Ontes Negret. 2006. *Deposit Insurance Experiences: China versus Russia*. World Bank Mimeo
- Hosonno, Kaoru, Iwaki Hiroko and Kotaro Tsuru. 2005. *Banking Crisis Deposit Insurance and Market Discipline: Lesson from the Asian Crisis*. RIETI Discussion Paper Series 05-E-029
- Ioannidou, Vasso P dan Jan de Dreu. 2006. *The Impact of Explicit Deposit Insurance on Market Discipline*. Tilburg University. Center Discussion Paper No. 2006-05
- Kane, Edward J. dan Luc Laeven. 2006. *Deposit Insurance Design and Implementation: Policy Lesson from Research and Practice*. World Bank Policy Research Working Paper No. 3969
- Kunt, Asli Demirguc, Edward J. Kane dan Luc Laeven. 2007. *Determination of Deposit Insurance Increase Adoption and Design*. National Bureau Economic Research. Working Paper No. 12862

- Kunt, Asli Demirguc and Enrice Detragiache. 2002. *Does Deposit Insurance Increase Banking System Stability: An Empirical Investigation*. Journal of Monetary Economics 49
- Kwan, Simon. 2001. *Financial Modernization and Banking Theories*. FRBSH Economic Letter, No. 2001-37
- Maclachan, Fiona C. 2001. *Market Discipline in Bank Regulation: Panacea of Paradox*. The Independent Review
- R. Miller, Jonathan and Elizabeth H. Garrett. 1998. *Market Discipline by Depositors: A Summary of the Theoretical and Empirical Arguments*. Yale Journal on Regulation. Yale
- Kusumaningtuti S. S. 1998. *Ketentuan Blanket Guarantee dan Kemungkinan Penggantinya Dengan Deposit Protection Scheme*. Buletin Ekonomi Moneter dan Perbankan. Vol. 1 No. 3
- Sabado, Nicole. 2000. *Adopting A Jurisdictional Approach to the Rights of Asset Purchasers From the FDIC*. Fordham Law Review Vol. 69
- Sutalaksana, M. Dahlan. *The Importance of a Deposit Protection Scheme*. ASEAN Conference on Deposit Protection Scheme. Desember 1993
- Symons Jr. and Edward L. 1984. *The Bank – Customer Relation: Part 1 The Relevance of Contract Doctrines*. Banking Law Journal. St. Paul-Minnesota

Pardede, Marulak. 2000. *Perspektif Perlindungan Hukum: Simpanan Dana Nasabah Pada Bank*. Jurnal Hukum Bisnis Vol. 11

Walker, Anna Kuzmik. 1995. *Harnessing the Free Market: Reinsurance Models for FDIC: Deposit Insurance Pricing*. Harvard Journal of Law and Public Policy. Cambridge

PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2004 tentang Lembaga Penjamin Simpanan. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 96. Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4420

Peraturan Pemerintah Nomor 32 Tahun 2004 tentang Modal Awal Lembaga Penjamin Simpanan. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2005 Nomor 78. Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4527

Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1992 tentang Perbankan. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1992 Nomor 32. Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3473

Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1998 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1992 tentang Perbankan. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1998 Nomor 182. Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3790

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 66. Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3843

Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 7. Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4357

Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 26 Tahun 1998 tentang Jaminan Terhadap Kewajiban Pembayaran Bank Umum. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1998 Nomor 29

Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2016 tentang Pencegahan dan Penanganan Krisis Sistem Keuangan. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2016 Nomor 70. Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5872

Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2020 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2020 tentang Kebijakan Keuangan Negara dan Stabilitas Sistem Keuangan Untuk Penanganan Pandemi Corona Virus Disease 2019 (COVID-19) dan/atau Dalam Rangka Menghadapi Ancaman Yang Membahayakan Perekonomian Nasional dan/atau Stabilitas Sistem Keuangan Menjadi Undang-Undang. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2020 Nomor 134. Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6485

Peraturan Pemerintah Nomor 33 Tahun 2020 tentang Pelaksanaan Kewenangan Lembaga Penjamin Simpanan Dalam Rangka Melaksanakan Langkah-Langkah Penanganan Permasalahan Stabilitas Sistem Keuangan. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2020 Nomor 165

Peraturan Lembaga Penjamin Simpanan Nomor 2/PLPS/2010 tentang Program Penjaminan Simpanan. Berita Negara Republik Indonesia Nomor 97 Tahun 2010

Peraturan Lembaga Penjamin Simpanan Nomor 2 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Peraturan Lembaga Penjamin Simpanan Nomor 2/PLPS/2010 tentang Program Penjaminan Simpanan. Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 1373

Peraturan Lembaga Penjamin Simpanan Nomor 1 Tahun 2018 tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan Lembaga Penjamin Simpanan Nomor 2/PLPS/2010 tentang Program Penjaminan Simpanan. Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2018 Nomor 1716

Peraturan Lembaga Penjamin Simpanan Nomor 2 Tahun 2020 tentang Perubahan Ketiga Atas Peraturan Lembaga Penjamin Simpanan Nomor 2/PLPS/2010 tentang Program Penjaminan Simpanan. Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2020 Nomor 662

Peraturan Lembaga Penjamin Simpanan Nomor 1 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan Lembaga Penjamin Simpanan Nomor 1/PLPS/2011 tentang Likuidasi Bank. Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 787

Peraturan Lembaga Penjamin Simpanan Nomor 3/PLPS/2008 tentang Perubahan Atas Peraturan Lembaga Penjamin Simpanan Nomor 5/PLPS/2006 tentang Penanganan Bank Gagal Yang Berdampak Sistemik. Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 2

Peraturan Lembaga Penjamin Simpanan Nomor 002/PLPS/2007 tentang Perubahan Peraturan Lembaga Penjamin Simpanan Nomor 4/PLPS/2006 tentang Penyelesaian Bank Gagal Yang Tidak Berdampak Sistemik. Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 10

Peraturan Lembaga Penjamin Simpanan Nomor 5/PLPS/2006 tentang Penanganan Bank Gagal Yang Berdampak Sistemik

Peraturan Lembaga Penjamin Simpanan Nomor 4/PLPS/2006 tentang Penyelesaian Bank Gagal Yang Tidak Berdampak Sistemik



Biodata Penulis

DIANA RIA WINANTI NAPITUPULU, S.H., M.H., M.KN., M.SC.
Lahir di Jakarta, pada tanggal 5 April 1964, merupakan seorang Notaris dan Pejabat Pembuat Akta Tanah, Dosen Tetap di Fakultas Hukum UKI yang juga menjadi Ketua Departemen Dasar-Dasar Ilmu Hukum dan Dosen di Program Studi Magister Kenotariatan Universitas Brawijaya dan MPD Ikatan Notaris Indonesia Jakarta Pusat.

Penulis merupakan lulusan Sarjana Hukum dari Fakultas Hukum Universitas Kristen Indonesia tahun 1987, lulusan Magister Kenotariatan Fakultas Hukum Universitas Indonesia pada tahun 2000, lulusan Magister Hukum Fakultas Hukum Universitas Kristen Indonesia pada tahun 2008, dan memperoleh gelar Master Science pada tahun 2010 di Universitas Gadjah Mada. Beliau juga pernah menempuh pendidikan di Lemhannas RI KRA 39 tahun 2006. Penulis sekarang sedang menempuh pendidikan S3 di Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Brawijaya.

Penulis juga aktif dalam beberapa organisasi, beberapa diantaranya ialah Himpunan Pengusaha Indonesia (HIPMI) dari tahun 1992-2004, Kamar Dagang dan Industri Indonesia (KADIN Indonesia) 2005-2016, Kerukunan Usahawan Kecil dan Menengah Indonesia (KUKMI) 1990-1996, dan DPP KNPI 1990-1993.



UKI PRESS

Pusat Penerbit dan Percetakan
Jl. Mayjen Sutoyo No.02 Cawang
Jakarta Timur

ISBN 978-623-7256-99-1

