

# 2004 : PERBANKAN TANPA *BLANKET GUARANTEE*

*by Zulkarnain Sitompul*

Industri perbankan tahun 2004 ditandai dengan mulai dihapuskannya program penjaminan yang populer dengan sebutan *blanket guarantee* dan akan diganti dengan sistem penjaminan yang lebih permanen. Secara bertahap program ini akan dikurangi cakupannya dan diturunkan jumlah maksimal yang dijamin. Blanket guarantee sebagai suatu kebijakan sementara diberlakukan pemerintah sejak tahun 1998 melalui Keppres 26/1998. Program penjaminan ini, dilaksanakan oleh Badan Penyehatan Perbankan Nasional (BPPN) yang pada tahun 2004 juga akan dibubarkan.

Kebijakan ini memberikan jaminan pembayaran atas kewajiban bank-bank umum kepada nasabah penyimpan (deposan) dan kreditur dalam dan luar negeri. Tujuannya, untuk mencegah kehancuran sistem perbankan akibat terjadinya *rush* yang dipicu oleh 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 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 puncaknya pada bulan Juli 1998 sehingga mencapai Rp.45,4 triliun.

Ada beberapa hal positif yang dapat dicapai dengan dihapuskannya program *blanket guarantee*. Pertama, mengurangi biaya yang harus dikeluarkan pemerintah. Kedua, meminimalkan moral hazard (aji mumpung) bagi pemilik dan pengelola bank, dan ketiga, meningkatkan disiplin pasar. Negatifnya adalah ketiadaan program ini dapat melemahkan kepercayaan masyarakat terhadap industri perbankan. Lemahnya kepercayaan masyarakat akan mudah memicu terjadinya *rush*, suatu situasi yang sangat menangkan industri perbankan dan otoritas moneter.

Sebagai pengganti program blanket guarantee pemerintah telah mengajukan RUU tentang Lembaga Penjamin Simpanan kepada DPR. Melalui RUU ini akan dibentuk suatu lembaga independen yang disebut Lembaga Penjamin Simpanan (LPS) yang berfungsi menjamin simpanan masyarakat yang ada pada industri perbankan. Secara konsep, LPS adalah program penjaminan mirip dengan yang dilakukan oleh *Federal Deposit Insurance Corporation* (FDIC) yang berlaku di Amerika Serikat.

Terdapat dua perbedaan mendasar antara jaminan yang diberikan oleh program *blanket guarantee* dan jaminan yang diberikan LPS. Pertama, dalam hal cakupan. Kedua,

besarnya jumlah yang dijamin. Blanket guarantee menjamin hampir seluruh kewajiban bank dengan jumlah jaminan tanpa batas (*the sky is the limits*). Sedangkan jaminan yang diberikan 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 merupakan suatu pendekatan yang adil dan tepat. Dalam RUU, diusulkan LPS hanya menjamin simpanan maksimal sampai jumlah Rp.100 juta.

Alasan memberikan jaminan kepada nasabah penyimpan dana adalah mengingat menyimpan dana di bank dapat dikatakan merupakan salah satu bentuk partisipasi masyarakat luas dalam upaya pembangunan. Alan tetapi, seringkali posisi penyimpan dana terutama penyimpan yang kecil terhadap bank agak lemah. Penyimpan dana seringkali kurang memperhatikan perjanjian atau syarat-syarat simpanan uang pada bank, tetapi lebih sering memperhatikan tingkat suku bunga atau undian-undian yang ditawarkan oleh bank. Khusus tabungan, umumnya masyarakat yang berpenghasilan rendah, dalam memperjuangkan haknya sering kurang berhasil dengan baik. Alasan yang tidak kalah pentingnya adalah dalam menyelesaikan hak-hak penyimpan dana pada suatu bank yang dilikuidasi seringkali tidak memuaskan. Uang milik penyimpan telah dibawa lari oleh pengurus bank dan sedangkan sisa kekayaan bank tidak cukup untuk mengembalikan dana nasabah yang telah dilarikan pengurus dan atau pemilik bank tersebut. Tambahan pula, proses pengembalian dana nasabah juga memakan waktu yang cukup lama karena menunggu dapat dicairkannya asset bank yang dilikuidasi.

Secara teoretis LPS yang akan 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 LPS dimaksudkan untuk meningkatkan kepercayaan nasabah terhadap industri perbankan dan bertujuan untuk: *Pertama*, menurunkan kemungkinan terjadinya rush; *Kedua*, melindungi nasabah penyimpan kecil yang secara sosial dan politik tidak dapat menanggung beban akibat kebangkrutan bank; dan *Ketiga*, menyediakan jalan agar biaya sosial dan politik akibat kebangkrutan bank dapat diminimalkan. Singkat kata, LPS merupakan mekanisme untuk mempermudah bank bermasalah dilikuidasi.

Satu hal penting yang harus diperhatikan adalah LPS bukan panacea. Sistem ini juga memiliki kelemahannya sendiri. Presiden Franklin Delano Roosevelt pada saat pendirian FDIC mengingatkan "*the minute the government starts to do that... the government runs into probables loss*". Beliau kemudian menambahkan, "*We do not wish to make the United States government liable for mistakes and errors of individual banks, and put a premium on unsound banking in the future*". Untuk itu, sistem ini harus didampingi dengan tiga pilar yaitu: pengawasan, *internal governance* dan disiplin pasar. Pengawasan yang dilakukan oleh bank sentral harus dilengkapi dengan disiplin internal dari perbankan dan disiplin eksternal (pasar). Tanpa disiplin tersebut, pengawasan tidak akan mampu berpacu dengan kecepatan liberalisasi, globalisasi dan kemajuan teknologi pada instrumen keuangan. Dengan melibatkan internal governance, berarti perbankan sendiri harus merupakan tempat terbaik dalam mengatur dan memelihara praktik manajemen yang sehat.

Sedangkan kehadiran disiplin pasar diperlukan, karena tanpa pasar yang kompetitif dan dan *punitive* atas kegagalan bersaing di pasar maka tidak cukup insentif bagi pemilik bank, pengurus dan nasabah untuk melakukan keputusan keuangan yang tepat.

Disiplin pasar memerlukan iklim keterbukaan yang kondusif. Untuk itu dilakukan kaji ulang ketentuan tentang keterbukaan yang berlaku bagi perbankan. Hanya dengan kelengkapan demikianlah kelemahan yang ada dalam sistem LPS dapat diminimalkan.

Pertanyaan yang pantas diajukan saat ini adalah apakah RUU LPS yang telah diajukan pemerintah akan segera dibahas DPR, dan menjadi undang-undang sehingga dapat menggantikan program blanket guarantee. Mengingat tahun 2004 akan diwarnai dengan agenda politik yang padat, maka dapat dipastikan pembentukan LPS yang diamanatkan oleh RUU tersebut tidak akan terwujud. Untuk mengatasinya, pemerintah akan mendirikan lembaga sementara yang akan menggantikan BPPN menjalankan program blanket guarantee. Ironisnya, BPPN dan *blanket guarantee* itu sendiri adalah kebijakan sementara. Artinya, kebijakan sementara digantikan dengan kebijakan sementara pula. *What a wonderful life !!!*

- *Pilars No. VI/22-28 Desember 2003*