

# PENJAMINAN DANA NASABAH BANK: DARI *BLANKET GUARANTEE* KE *LIMITED GUARANTEE*

(Menyambut Kehadiran Lembaga Penjamin  
Simpanan) \*

---

by Zulkarnain Sitompul

## I. Pendahuluan

Akhirnya amanat Pasal 37 B Undang-Undang No. 10 Tahun 1998 tentang Perubahan Undang-Undang No. 7 Tahun 1992 tentang Perbankan untuk mendirikan lembaga penjamin simpanan (LPS) dapat direalisasikan. Amanat untuk mendirikan LPS tersebut timbul sebagai jawaban atas krisis berat yang dialami oleh industri perbankan pada medio 1997. Krisis tersebut telah memaksa pemerintah mengambil kebijakan drastis di sektor perbankan antara lain adalah dengan mencabut ijin usaha sejumlah bank. Namun, oleh karena tidak adanya peraturan yang cukup mengatur perlindungan nasabah penyimpan pada saat bank dilikuidasi telah mengakibatkan hilangnya kepercayaan masyarakat terhadap industri perbankan. Ketika ijin usaha 16 bank dicabut dan dilikuidasi pada 1 November 1997 industri perbankan mengalami *rush* sebagai konsekuensi runtuhnya kepercayaan masyarakat terhadap perbankan nasional.

Pendirian lembaga penjamin simpanan pada dasarnya dilakukan sebagai upaya memberikan perlindungan terhadap dua risiko yaitu *irrational run* terhadap bank dan *systemic risk*. Dalam menjalankan usaha, perbankan biasanya hanya menyalurkan bagian 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 dana *cash* ini, karena bank tidak dapat menarik segera pinjaman yang telah disalurkan.

Bila bank tidak dapat memenuhi permintaan penarikan simpanan oleh nasabahnya dalam keadaan tersebut, nasabah biasanya menjadi panik dan akan menutup rekeningnya pada bank, sekalipun bank tersebut sebenarnya sehat. Untuk itulah keberadaan lembaga penjamin simpanan menjadi penting guna mencegah kepanikan

---

\* Dimuat pada *Jurnal Hukum Bisnis*, Volume 23 - NO.3 - Tahun 2004

nasabah dengan jalan menakutkan nasabah tentang keamanan simpanan - sekalipun kondisi keuangan bank memburuk.

Risiko kedua, adalah ancaman terjadinya risiko sistemik. Hal ini terjadi karena kebangkrutan satu bank dapat berakibat buruk terhadap bank lain, sehingga menghancurkan sekmen terbesar dari sistem perbankan. Dalam hubungan ini, lembaga penjamin simpanan dapat berfungsi untuk mengatur keamanan dan kesehatan bank secara umum. Fungsi lembaga penjamin simpanan 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.<sup>1</sup>

Dimensi lain dari peran penting penjamin simpanan seperti asuransi simpanan didasarkan pada beberapa pertimbangan:<sup>2</sup>

- a. Dalam pertumbuhan perekonomian suatu negara, peranan sektor finansial yang stabil sangat penting dan inti kestabilan sektor finansial adalah stabilitas 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. Dalam era globalisasi dengan kemajuan teknologi informasi dan komputer telah mengakibatkan terjadinya *global market* pada sektor keuangan. Dalam *global market* dana bebas bergerak dari satu negara ke negara lain. Kalau 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 yang produktif dari suatu negara.

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*.<sup>3</sup> Dengan adanya skim penjamin 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

---

<sup>1</sup> Anna Kuzmik Walker, "Harnessing the Free Market: Reinsurance Models for FDIC Deposit Insurance Pricing," *Harvard Journal of Law and Public Policy*, (Summer 1995), hal. 737.

<sup>2</sup>M. Dahlan Sitalaksana, "The Importance of A Deposit Protection Scheme," ASEAN Conference on Deposit Protection System, (Desember 1993), hal 11.

<sup>3</sup>Milton Friedman & A.Schwartz, *A Monetary History of the United States, 1867-1960*, (Princeton: Princeton University Press: 1993 ), hal. 440. Lihat juga Oscar Cerda, et.al., "The Financial Safety Net: Cost, Benefits, and Implications," 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,*" *Chicago Fed Letter*, (Chicago, Nov. 2001), hal. 2.

maupun terhadap industri bank secara keseluruhan.<sup>4</sup> Keberadaan penjamin simpanan juga sebagai upaya mempermudah penyelesaian bank bermasalah, misalnya akibat pencabutan ijin usaha suatu bank. Sehingga dampak merosotnya kepercayaan nasabah yang pada gilirannya dapat menimbulkan *bank panic* dapat dicegah sesegera mungkin.<sup>5</sup>

Alasan dan kondisi di atas menjadi latar belakang didirikannya Lembaga Penjamin Simpanan (LPS) dengan diberlakukannya UU tentang Pendirian LPS. Tulisan ini bertujuan untuk menelaah manfaat keberadaan LPS dengan membandingkannya dengan praktik yang dilakukan Federal Deposit Insurance Corporation (FDIC) di Amerika Serikat.

## II. Manfaat dan Tantangan Lembaga Penjamin Simpanan

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*. Secara empiris, hal ini didukung oleh penelitian yang dilakukan oleh Demirguc-Kunt dan Detragiache (antara tahun 1980-1997) dengan *sample* 61 negara berkembang (*emerging*) dan maju. Dalam temuannya terlihat bahwa ketiadaan sistem peraturan kehati-hatian (*prudential regulation*) dan pengawasan yang efektif meningkatkan krisis perbankan, apalagi dengan adanya sistem penjaminan nasabah seperti skim asuransi simpanan.<sup>6</sup>

Pembentukan lembaga penjamin simpanan dapat menimbulkan *moral hazard*, sehingga harus dilakukan dengan tepat dan hati-hati. LPS bukanlah "panacea" tetapi tidak juga ada pilihan lain yang dapat menyediakan "panacea."<sup>7</sup> Singkat kata, LPS 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 dan Proper test terhadap pengurus dan eksekutif bank juga harus dilakukan dengan ketat agar mencegah masuknya individu yang tidak bermutu ke dalam industri perbankan.

Perkara *Stanley R. Hendrickson v. Federal Deposit Insurance Corporation*<sup>8</sup> dapat dijadikan pedoman mengenai ketegasan yang harus dimiliki pengawas bank. Dalam perkara ini, FDIC digugat oleh pengurus bank yang diberhentikan. Permasalahannya berkaitan dengan Pasal 60501 *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 bekerja pada perusahaan saudaranya, Silver Towne. Pada tahun 1992 Hendrickson berhenti bekerja

---

<sup>4</sup> Lihat Jonathan R. Miller & Elizabeth H. Garrett, "Market Discipline by Depositors: A Summary of the Theoretical and Empirical Arguments," *Yale Journal on Regulation*, (Winter 1988).

<sup>5</sup> 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 kreditur bank lainnya.

<sup>6</sup> Untuk selengkapnya lihat Asli Demirguc-Kunt and Enrica Detragiache, "Does Deposit Insurance Increase Banking System Stability," *IMF Working Paper*, (WP/00/3, January 2000).

<sup>7</sup> *Ibid.*

<sup>8</sup> *Stanley R. Hendrickson v. FDIC*, US Court of Appeals, Seventh Circuit, No.96-3098, 7 Mei 1997.

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 (Dewan) memerintahkan Hendrickson berhenti sebagai presiden dan melarang Hendrickson terlibat dalam kegiatan perbankan. Keputusan tersebut diperkuat oleh pengadilan.

Pada waktu bekerja pada Silver Towne, Hendrickson keliru tidak mengisi form 8300. Untuk menutupi kekeliruannya tersebut Hendrickson mengisi form 8300 dengan tanggal mundur dan menyimpan potokopi form 8300 tersebut pada pembukuan Silver Towne seolah-olah form aslinya telah disampaikan kepada 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.

Mungkin, tindakan tegas yang diambil oleh otoritas perbankan terhadap Bank Dagang Bali dan Bank Asiatic beberapa waktu lalu dapat dijadikan modal dalam menciptakan pengawas bank yang kondusif sebagaimana tercermin dari perkara Stanley di atas. Ketegasan tindakan otoritas perbankan sangat dibutuhkan karena apabila dilihat dari krisis yang lalu, penyebab utama kegagalan bank di Indonesia adalah karena kelalaian, penipuan dan penggelapan oleh pengurus bank yang nasabah sangat sulit untuk mendeteksinya (*market discipline*). 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 LPS yang dilengkapi dengan pengaturan dan pengawasan efektif dapat mengurangi risiko sistemik

meskipun tidak dapat menghilangkannya sama sekali.<sup>9</sup> Pendirian LPS dapat lebih berhasil apabila sistem perbankan berjalan 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.

### III. Praktik Penjaminan Dana Nasabah Di Amerika Serikat

Sistem asuransi simpanan yang diterapkan Amerika Serikat merupakan sistem tertua di dunia 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 1980an, 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* (FDIC), suatu lembaga yang akan 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 1930an. FDIC didirikan dengan tujuan: (1) menghentikan kontraksi lebih dalam pada sistem perbankan; (2) mengaktifkan kembali pemberian kredit oleh perbankan; dan (3) melindungi bank-bank kecil.<sup>10</sup>

Dengan memberikan jaminan kepada nasabah penyimpan melalui FDIC, maka dapat dicegah timbulnya *bank panic*, sehingga dapat menghentikan efek domino yang pada saat itu melanda perbankan Amerika Serikat. Penerapan skim asuransi simpanan oleh Amerika Serikat pada dasarnya telah berhasil mengurangi jumlah bank yang bangkrut.<sup>11</sup> Saat ini, setiap simpanan nasabah sampai dengan jumlah USD 100,000 wajib diasuransikan kepada FDIC.<sup>12</sup>

FDIC didirikan dengan *Banking Act of 1933* sebagai 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 kejatuhan. Banyaknya bank yang bangkrut ini mengakibatkan kerugian pada penyimpan dana, pemegang saham dan dunia usaha. Fenomena ini disebut *banking panic*.<sup>13</sup> Peranan penting yang telah dimainkan oleh FDIC adalah kemampuannya dalam mengatasi *banking panic*, yakni pencegahan "penyerbuan bank" (*bank run*)

---

<sup>9</sup>Glenn Hoggarth and Farouk Soussa, "Crisis Management, Lender of Last Resort and the Changing Nature of the Banking Industry," dalam Richard A. Brealey et.al., *Financial Stability and Central Bank A Global Perspective*, (London: Routledge, 2001), hal. 168.

<sup>10</sup>Helen A. Garten, "A Political Analysis of Bank Failure Resolution," *Boston University Law Review*, (May 1994), hal. 429.

<sup>11</sup>Jumlah bank yang bangkrut antara tahun 1930-1933 lebih 9.000 atau rata-rata 2.200 pertahun 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, lihat David S. Kidwell, *Op.cit*, hal.255.

<sup>12</sup>D. Gail, J.Norton dan M.O'Neal, "The Foreign Bank Supervision Act of 1991: Expanding the Umbrella of Supervisory Regulation," dalam Hal S. Scott dan Philip A. Wellons, *International Finance Transactions, Policy, and Regulation*, (New York: The Foundations Press, Inc. 1996), hal. 141.

<sup>13</sup> R. William Keeton, "Deposit Insurance and the Deregulation of Deposit Rates," Federal Reserve of Kansas City, *Economic Review*, (April 1984), hal. 4.

dengan memberikan keyakinan dan jaminan kepada penyimpan dana, bahwa simpanannya pasti 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 jurisdiksinya. FDIC dipimpin oleh suatu Dewan yang terdiri dari tiga orang yang salah satu di antaranya berasal dari *the Comptroller of the Currency*. Sebagian besar, 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 \$5.000. (1934), menjadi US.\$10.000 (1950), US.\$15.000 (1966), US.\$20.000 (1969) dan pada saat ini US.\$100.000.<sup>14</sup> Batas US\$100.000 ditetapkan dalam *Depository Institutions Deregulation and Monetary Control Act of 1980*.

Apabila ada suatu bank yang bangkrut, FDIC 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. FDIC juga dapat mendirikan suatu *bridge bank* yang beroperasi dibawah pengawasan federal dalam hal bank terlalu besar untuk dibereskan secara cepat.<sup>15</sup>

FDIC dapat melakukan pengawasan terhadap bank bermasalah dan memiliki kewenangan menyatakan bahwa suatu bank berada dalam keadaan *default*. Kewenangan FDIC dalam melakukan penyelamatan bank dalam rangka melindungi kepentingan nasabah pada prinsipnya ada 3, yaitu:<sup>16</sup>

- 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 jatuh kepada bank yang sehat. Sejak tahun 1934 sampai tahun 1986 FDIC telah melakukan 432 tindakan pembayaran kepada nasabah termasuk melakukan *insured deposit transfer*.

---

<sup>14</sup> *The Encyclopedia Americana*, International Edition, (Vol. 11, Comeetient 1989).

<sup>15</sup> *United States General Accounting Office (GAO) Report to the Chairman, Committee on Banking, Housing and Urban Affairs, US Senate, and the Chairman, Committee on Banking, Finance and Urban Affairs, House of Representatives, "Deposit Insurance A Strategy for Reform," (March 1991), hal. 29.*

<sup>16</sup> H. Douglas Jones, "Powers and Consideration of the FDIC for Handling Failing FDIC - Insured Banks," FDIC (August 1987), hal. 5.

Bantuan yang diberikan 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 adalah 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. Sebagaimana diuraikan sebelumnya, FDIC juga harus mengadakan *cost test* untuk membuktikan bahwa tindakan FDIC ini lebih murah dibandingkan dengan tindakan *paying off*. Penggunaan kewenangan inipun merupakan kewenangan tunggal FDIC berdasarkan syarat-syarat yang ditetapkannya.

Dalam hal terjadi penutupan bank, FDIC membayar seluruh dana nasabah penyimpanan yang diasuransikan. Nasabah penyimpan yang dijamin mendapat prioritas untuk segera menerima pengembalian simpanannya 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 (P&A) 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 diasuransi maupun yang tidak. Perlindungan yang demikian tersebut dapat terlaksana karena seluruh kewajiban institusi bermasalah diambil 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.<sup>17</sup> P&A merupakan kebijakan favorit dari 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.<sup>18</sup>

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 AS dalam *D'Oench, Duhme & Co. v. FDIC*.<sup>19</sup> Pada kasus ini hakim memutuskan bahwa suatu perjanjian

<sup>17</sup> *United States General Accounting Office (GAO), Op.cit.*, hal. 29.

<sup>18</sup> Nicole Sabado, "Adopting a Jurisdictional Approach to the Rights of Asset Purchasers From the FDIC," *Fordham Law Review*, (Vol. 69, 2000), hal. 291.

<sup>19</sup> *D'Oench, Duhme & Co., Inc. v. FDIC*, 315 U.S. 447, (1942).

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*) wan prestasi 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 akan dimintakan pembayarannya.<sup>20</sup>

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 belum selesai. Sebagaimana besar 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.*"<sup>21</sup>

#### IV. Penjaminan Dana Nasabah oleh Lembaga Penjamin Simpanan (LPS)

##### a. Masa Transisi

Waktu yang ideal untuk mengganti *blanket guarantee* dengan asuransi simpanan adalah pada saat kepercayaan masyarakat telah pulih, sistem perbankan telah berhasil direstrukturisasi, krisis telah berlalu, perekonomian telah pulih, makro ekonomi telah dapat mendukung kesehatan bank, pemerintah telah memiliki dan siap menerapkan *exit policy* bagi bank yang tidak sehat. Terdapat sistem akuntansi, keterbukaan dan sistem hukum yang kuat, kerangka ketentuan kehati-hatian dan pengawasan telah berjalan dan masyarakat telah diinformasikan secara cukup tentang perubahan cakupan penjaminan yang akan diberlakukan.

Kondisi yang ideal tersebut mungkin tidak akan pernah tercapai. Namun sangat berbahaya bagi pemerintah untuk terus memperpanjang pemberlakuan *blanket guarantee*, menunggu tercapainya kondisi ideal tersebut, yang biasanya memakan waktu panjang. Untuk itu, pemerintah harus melakukan *judgement* dan kelemahan-kelemahan sistem perbankan dan perekonomian telah ditangani dan telah ada tanda-tanda kemajuan dalam mencapainya. Salah satu pendekatan yang dapat dilakukan pemerintah adalah mengurangi cakupan jenis transaksi yang dijamin dalam *blanket guarantee* secara bertahap. Pasal 100 UU LPS menetapkan tahapan peralihan dari jaminan secara penuh menjadi jaminan terbatas adalah 18 bulan sejak berlakunya UU LPS dengan tahapan sebagai berikut:

- a. selama 6 bulan sejak berlaku UU LPS seluruh nilai simpanan dijamin.
- b. 6 bulan berikutnya jumlah yang dijamin paling tinggi Rp. 5 milyar
- c. 6 bulan berikutnya jumlah maksimal yang dijamin Rp. 1 milyar dan
- d. setelah 18 bulan berlakunya UULPS maksimal yang dijamin adalah Rp 100 juta.

---

<sup>20</sup> Jeffrey R. Gleit, "The Report of the Demise of the D'Oench Doctrine have been Greatly Exaggerated: The Continuing Coexistence of the D'Oench Doctrine and Section 1823 (E)," *Hofstra Law Review*, (Vol. 28:225, 1999), hal. 230.

<sup>21</sup> *Ibid*, hal. 308.

Besarnya jumlah yang maksimal yang dijamin tersebut dapat diubah dengan Peraturan Pemerintah setelah berkonsultasi dengan DPR.

## b. Keanggotaan

Pasal 8 UU LPS mewajibkan seluruh bank yang melakukan kegiatan usaha di wilayah RI menjadi anggota LPS. Pada dasarnya keanggotaan bank pada lembaga penjamin simpanan dapat bersifat sukarela atau bersifat wajib. Kecenderungan yang terjadi adalah sebagian besar negara (81%) dari 68 negara yang memiliki lembaga penjamin simpanan mewajibkan bank untuk menjadi anggota. Hal ini dimaksudkan untuk mengurangi *adverse selection*, yang dalam hal ini hanya bank yang lemah yang mau menjadi anggota. Meskipun sistem keanggotaan wajib menimbulkan subsidi silang dari bank yang kuat kepada bank yang lemah, namun seluruh bank menikmati keuntungan dengan adanya stabilitas industri perbankan. Untuk bank yang kuat harus diwajibkan membayar stabilitas yang dinikmatinya tersebut.<sup>22</sup>

Cabang bank asing juga diwajibkan menjadi anggota. Kantor cabang bank asing tersebut diwajibkan membayar premi asuransi sebagai "biaya" melakukan bisnis di Indonesia. Bagaimana pun simpanan yang dijamin pada kantor cabang bank asing tersebut adalah simpanan milik warga negara dan atau penduduk Indonesia. Ketentuan yang sama juga berlaku di AS. Pasal 1813 (m)(2) FDIA misalnya menetapkan:

*"In the case of any deposit in a branch of a foreign bank, the term "insured deposit" means an insured deposit as defined in paragraph (1) of this subsection which-*

*(A) is payable in the United States to-*

*(i) an individual who is citizen or resident of the United States,*

*(ii) a partnership, corporation, trust, or other legally cognizable entity created under the laws of the United States or any State and having its principal place of business within the United State.."*

Cabang bank nasional yang beroperasi di luar negeri seharusnya tidak dicakup oleh lembaga penjamin simpanan. Hal ini didasarkan pada tujuan dari dibentuknya lembaga penjamin simpanan, yaitu untuk melindungi penduduk domestik bukan asing. Bagi Bank Perkreditan Rakyat (BPR) sebaiknya dibentuk lembaga penjamin simpanan tersendiri. Hal ini mengingat karakteristik khusus yang dimiliki oleh BPR. Akan tetapi keanggotaan LPS meliputi bank umum dan BPR.

Dalam kaitannya dengan persyaratan menjadi anggota LPS, terdapat dua kondisi yang membutuhkan pendekatan berbeda. *Pertama*, pemberian keanggotaan pada saat lembaga penjamin simpanan tersebut didirikan. *Kedua*, pemberian keanggotaan pada saat bank baru didirikan. Pada saat lembaga penjamin simpanan didirikan, pemerintah dihadapkan pada dua tantangan, yaitu meminimalkan risiko yang bakal ditanggung oleh lembaga penjamin simpanan tersebut dan menarik anggota secara ekstensif. Secara umum ada dua pilihan yang dapat dilakukan, yaitu keanggotaan otomatis atau mewajibkan bank mengajukan permohonan untuk menjadi anggota.

Keanggotaan secara otomatis dalam jangka pendek, merupakan pilihan yang sederhana. Namun demikian, lembaga penjamin simpanan kemudian hari dapat

---

<sup>22</sup> Gillian G.H. Garcia (4), *Op.cit.*, hal. 17.

menghadapi kesulitan dalam menerima bank yang segera dapat menciptakan risiko keuangan atau konsekuensi buruk lainnya bagi lembaga penjamin simpanan. Pilihannya adalah bank diwajibkan mengajukan permohonan untuk menjadi anggota. Pilihan ini memberikan fleksibilitas bagi lembaga penjamin simpanan dalam mengontrol risiko yang dihadapinya dengan membuat kriteria sebagai syarat untuk menjadi anggota. Pilihan ini juga dapat meningkatkan kepatuhan terhadap persyaratan dan standar kehati-hatian. Kriteria yang disusun tersebut harus rinci dan transparan dan memuat batasan waktu kapan ijin harus diberikan atau ditolak.

Di Amerika Serikat, untuk menjadi anggota FDIC pasal 1816 FDIA menetapkan syarat-syarat yang harus dipertimbangkan yaitu sebagai berikut:

- a. *The Financial history and condition of the depository institution.*
- b. *The adequacy of the depository institution's capital structure.*
- c. *The future earnings prospects of the depository institution.*
- d. *The general character and fitness of the management of the depository institution.*
- e. *The risk presented by such depository institution to the Bank Insurance Fund or the Savings Association Insurance Fund.*
- f. *Whether the depository institution's corporate power are consistent with the purpose of this Chapter.*

### c. Kewenangan LPS

Di Amerika Serikat, meskipun hanya The Office of Comptroller of the Currency (OCC) dan The Office of Thrift Supervision (OTS) yang dapat mencabut ijin usaha bank dan *thrift* yang mendapat lisensi federal, namun FDIC dalam keadaan tertentu dapat menghentikan keanggotaan bank atau *thrift* yang tentu saja akan mengakibatkan kematian bank atau *thrift* tersebut.<sup>23</sup> FDIC dapat mengambil tindakan memberhentikan keanggotaan suatu bank sebagaimana ditentukan dalam Pasal 1818 (a)(2) yaitu apabila bank atau pengurusnya *"have engaged or are engaging in unsafe or unsound practices in conducting the business of the institution, the institution itself is in an unsafe or unsound condition, or the institution or its directors have violated any law, regulation, order, or condition imposed in writing, or violated any agreement."* Kewenangan seperti ini tidak ditemui dalam UU LPS. Pasal 92 UU LPS menetapkan bahwa LPS dapat menjatuhkan sanksi administratif kepada bank yang tidak membayar premi penjaminan dan tidak menyampaikan laporan berkala.

Untuk menjamin kepatuhan bank, FDIC juga memiliki kewenangan mengeluarkan *cease-and-desist order* seperti itu sebagaimana diatur dalam Pasal 1818 (b) FDIA. Berbeda dengan FDIC, kewenangan seperti mengeluarkan *cease-and-desist order* tidak dimiliki oleh LPS. Kewenangan seperti ini hanya dimiliki oleh Bank Indonesia selaku pengawas bank. Dengan pengaturan seperti ini terlihat bahwa LPS hanya berwenang menangani bank yang telah dinyatakan bermasalah oleh Bank Indonesia. Singkatnya, LPS tidak memiliki kewenangan preventif..

Agar kinerja sebuah institusi penjamin simpanan berjalan secara efektif perlu memiliki kewenangan, antara lain sebagai kurator (*receiver*) dan konservator serta bertanggungjawab atas: *Pertama*, segera mengganti pemegang saham pengendali dari

---

<sup>23</sup> Thomas Moers Mayer dan Beatrice R. Kahn, "Enter Leviathan: The FDIC as Supercreditor," *Practising Law Institute Real Estate Law and Practice Course Handbook Series*, (PLI Order No. N4-4564, April-June 1992), hal. 743.

bank yang insolven tanpa perlu mendapat pengesahan pengadilan. *Kedua*, mengelola perusahaan sebagai pemegang *fiducia* nasabah penyimpan dan kreditur lain, termasuk pemegang saham. *Ketiga*, memaksimalkan *net present value* bank. Sebagai kurator atau konservator lembaga asuransi simpanan paling tidak untuk sementara dapat mengelola bank bermasalah sebagai *going concern* dengan maksud mengurangi kerugian nasabah penyimpan dan debitur sehingga dampak negatifnya terhadap publik dapat dikurangi. *Keempat*, menjual seluruh aset dan kewajiban bank, dan hasil bersihnya dibagikan berdasarkan urutan prioritas kreditur.<sup>24</sup> Kewenangan seperti di atas diatur dalam Pasal 6 UU LPS.

Selanjutnya, kurator atau likuidator suatu bank yang dilikuidasi seringkali disarankan untuk tidak membayar simpanan suatu nasabah secara penuh, akan tetapi memotong (*set off*) jumlah simpanan tersebut sebagai pembayaran kewajiban nasabah kepada bank. Apabila *set off* tersebut dilakukan terhadap pinjaman yang telah jatuh tempo adalah tindakan yang tepat. Namun melakukan *set off* terhadap pinjaman yang sedang berjalan tentunya dapat menghancurkan suatu kegiatan usaha yang berjalan baik karena kesulitan mendapatkan modal kerja pengganti dengan segera.

Ada dua hal yang harus dipertimbangkan sebelum melakukan *set off*. Pertimbangan pertama adalah memberikan insentif kepada debitur untuk membayar pinjamannya sekarang atau kemudian hari kepada nasabah penyimpan dan kreditur bank lainnya untuk tetap mempercayai sistem perbankan. Pertimbangan kedua adalah meminimalkan biaya bagi penjamin simpanan.

Apabila seorang nasabah penyimpan sekaligus juga debitur dari suatu bank yang dilikuidasi, simpanannya tersebut haruslah di *set off* terhadap pinjamannya, tetapi hanya apabila pinjamannya tersebut telah jatuh tempo atau bermasalah. Adalah tidak adil bagi nasabah penyimpan atau kreditur lainnya apabila debitur bermasalah khususnya debitur yang turut punya andil terhadap kebangkrutan bank tersebut menikmati manfaat jaminan dari lembaga penjamin simpanan. Dengan demikian simpanan nasabah tersebut haruslah di *set off* terhadap pinjamannya yang bermasalah atau telah jatuh tempo tersebut. Sedangkan *set off* bagi debitur dengan kolektibilitas pinjaman lancar berarti secara tidak adil menghilangkan modal kerja dan mengancam kesinambungan usahanya.<sup>25</sup> Ketentuan mengenai *set off* diatur dalam Pasal 18 UU LPS.

Masalah lain yang muncul dari *set off* adalah pemberian hak prioritas kepada debitur atas kekayaan bank dalam likuidasi dibandingkan dengan nasabah penyimpan. Dengan melakukan *set off* berarti debitur menerima dengan segera pembayaran 100 persen dari nilai simpanannya, sedangkan nasabah penyimpan lainnya harus antri untuk menerima sebagian (sebatas yang dijamin) dari simpanannya. Hal ini dapat menjadi praktek buruk dimana nasabah melakukan pinjaman besar beberapa waktu sebelum bank dicabut ijin usahanya. Dengan demikian nasabah tersebut akan menikmati jaminan secara penuh. Untuk menghindari hal tersebut Penjelasan Pasal 18 UULPS memberikan ilustrasi sebagai berikut: Misal A memiliki simpanan sebesar Rp. 200 juta dan kewajiban Rp. 25 juta. Simpanan yang dijamin Rp 100 juta, yang dapat dibayarkan kepada A adalah Rp.100 juta dikurangi Rp. 25 juta yaitu Rp. 75 juta.

---

<sup>24</sup> *Ibid*, hal. 34-35

<sup>25</sup>Gillian G.H. Garcia (4), *Deposit Insurance Actual and Good Practices*, Occasional Paper No. 197, (Washington DC: IMF, 2000), hal. 16.

#### d. Simpanan yang dijamin

Kejelasan tentang jenis simpanan yang dijamin akan memudahkan pembayaran klaim yang dilakukan LPS. Di samping itu, kejelasan definisi ini juga akan memudahkan lembaga penjamin simpanan menghitung premi yang harus dibayar anggota.<sup>26</sup> Jenis-jenis simpanan yang dijamin oleh lembaga penjamin simpanan dapat dirinci sebagai berikut:

- 1) Semua jenis simpanan termasuk giro, deposito dan tabungan dalam mata uang rupiah;
- 2) Pokok dan bunga. Bunga yang dijamin dihitung berdasarkan yang tercatat pada pembukuan pada tanggal dilakukannya penutupan bank. Nasabah penyimpan pada bank bermasalah biasanya menerima bunga yang lebih tinggi. Lembaga penjamin simpanan tidak berkewajiban membayar bunga tinggi tersebut terhitung sejak bank diserahkan kepadanya. Perlu pula dipertimbangkan untuk menetapkan batasan (*cap*) pada suku bunga simpanan dari bank yang bangkrut.
- 3) Simpanan dalam valuta asing sebaiknya juga dijamin. Hal tersebut untuk menghindari terjadinya *capital flight* atau *flight to quality*. Namun demikian, dengan menjamin simpanan dalam valuta asing, lembaga penjamin simpanan akan menghadapi risiko nilai tukar. Untuk itu dapat ditentukan bahwa pembayaran klaim dilakukan dalam mata uang rupiah berdasarkan nilai tukar pada saat bank diserahkan kepada lembaga penjamin simpanan.

Ketentuan mengenai jenis simpanan yang dijamin dan mekanisme pembayarannya diatur dalam Pasal 10 dan Pasal 17 UU LPS. Dalam kaitannya dengan pembayaran simpanan, Pasal 19 UU LPS dengan tegas menetapkan bahwa apabila data simpanan nasabah tidak tercatat pada bank maka LPS tidak akan membayar klaim atas simpanan tersebut. Nasabah yang merasa dirugikan dapat mengajukan keberatan kepada LPS atau pengadilan. Dalam hal LPS menerima keberatan nasabah maka LPS hanya membayar simpanan nasabah tersebut sesuai dengan penjaminan berikut bunga yang wajar.

#### e. Sistem Premi Asuransi

Masalah yang juga perlu diperhatikan adalah sistem pengenaan premi bagi bank peserta LPS. Terdapat dua cara dalam menetapkan premi tersebut yaitu sistem *flat rate* dan sistem *risk-based premium*. Sistem *flat-rate* dipercaya dapat menimbulkan insentif bagi bank untuk meningkatkan risiko dalam portofolio mereka. Pelaku pasar normalnya dihadapkan pada *risk-return trade-off*; keuntungan yang besar hanya dapat diperoleh dari risiko yang tinggi.<sup>27</sup>

Oleh sebab itu banyak negara yang beralih dari sistem *flat-rate* ke sistem *risk based premium*. Pada tahun 1995 hanya dua negara yang menerapkan sistem ini, pada tahun 1999 sepertiga dari 72 negara beralih ke sistem *risk based premium*.<sup>28</sup> Penetapan premi berdasarkan risiko ini didasarkan pada teori premi *variable* yang dipinjam dari

---

<sup>26</sup> *Ibid*, hal. 20.

<sup>27</sup> FDIC, "A Study of the Desirability and Feasibility of a Risk-Based Deposit Insurance Premium System A Report pursuant to Section 220(b)(1) of the Financial Institutions Reform, Recovery, and Enforcement Act of 1989," submitted to the United States Congress by the FDIC, (December 1990), hal. 5.

<sup>28</sup> Gillian Garcia, *Op.cit*, hal. 24.

teori tradisional *moral hazard* yang mengajarkan bahwa *moral hazard* dapat diatasi dengan menetapkan harga premi yang berbeda bagi masing-masing nasabah tergantung dari risiko yang dihadapi oleh nasabah tersebut.<sup>29</sup>

Masalah mendasar dari penerapan *risk-based premium* adalah bagaimana cara yang tepat dalam menentukan risiko yang sedang dihadapi oleh suatu bank. Untuk itu terdapat dua sistem yang dapat dipergunakan yaitu sistem yang menggunakan informasi pasar dan sistem yang menggunakan informasi nonpasar. Secara ideal pemecahannya adalah dengan menetapkan premi asuransi yang merefleksikan perbedaan-perbedaan yang terdapat antar bank dalam perkiraan biaya yang mereka hadapi. Biaya tersebut antara lain: biaya dalam menyelesaikan kebangkrutan bank, biaya pengawasan, biaya monitoring dan biaya auditing, dan biaya pihak ketiga yang ditanggung oleh lembaga lain diluar lembaga penjamin simpanan. Untuk itu lembaga penjamin simpanan harus memiliki informasi secara jelas tentang jenis risiko yang dihadapi oleh bank.<sup>30</sup>

Secara konseptual, keuntungan memanfaatkan informasi pasar adalah karena informasi tersebut mewakili penilaian dari sejumlah individu yang memiliki taruhan keuangan dalam melakukan penilaian secara benar risiko suatu bank. Namun demikian mendasarkan premi asuransi pada informasi pasar menimbulkan pertanyaan mengenai kualitas informasi pasar yang dapat diperoleh dan apakah skim berdasarkan pasar tersebut mengarah kepada penetapan harga yang akurat. Masalahnya adalah pendekatan ini memiliki suatu bentuk masalah informasi, misalnya mendasarkan penetapan premi berdasarkan suku bunga yang dibayar oleh simpanan yang tidak diasuransikan membutuhkan pasar yang sudah berkembang baik untuk bank besar maupun bank kecil.

Apabila informasi pasar tidak digunakan dalam menentukan besarnya premi asuransi, maka penentuan premi tersebut harus ditentukan secara administratif, baik eksplisit maupun implisit. Pertanyaan yang muncul adalah seberapa percaya masyarakat terhadap keakuratan risiko yang ditentukan oleh regulator. Memperoleh ukuran risiko suatu bank dengan benar secara *ex ante* mungkin lebih sulit. Secara *ex ante*, pihak yang diasuransikan hampir selalu memiliki informasi yang lebih baik tentang potensi risiko yang dihadapinya dibandingkan dengan pihak yang menjamin (*insurer*). Dalam hal bank, menilai risiko keuangan dari suatu pinjaman adalah fungsi utama dari bank. Dengan demikian secara *ex ante* jurang informasi antara pihak yang dijamin dengan penjamin menjadi semakin besar. Banyak analisis menyimpulkan bahwa sistem *risk-based premium* yang dapat berjalan baik adalah sistem yang menggunakan ukuran risiko secara *ex-post*.

Penggunaan metode *ex-post* yaitu dengan menggunakan besarnya jumlah kredit bermasalah harus dilakukan secara berhati-hati. Diperlukan keseimbangan antara keinginan mengenakan denda untuk mencegah pengambilan risiko berlebihan dengan denda yang terlalu besar sehingga memperparah kondisi bank. Secara realistik, penggunaan sistem *ex-post* dalam menentukan risiko memiliki hambatan tentang besarnya denda yang dikenakan terhadap bank yang berisiko tinggi. Apabila risiko dapat dideteksi sebelum kinerja bank memburuk, denda yang secara relatif besar dapat dikenakan tanpa mengancam kondisinya. Namun demikian, denda yang besar terhadap bank yang sudah parah tentunya dapat mengakibatkan kebangkrutan bank tersebut.

---

<sup>29</sup> R. Mark Williamson, "Regulatory Theory and Deposit Insurance Reform," *Cleveland State Law Review*, (1994), hal. 114.

<sup>30</sup> FDIC, *Deposit Insurance For The Nineties: Meeting The Challenge* (Draft), A Staff Study, (Washington DC, 1989), hal. 78.

Jalan keluar yang dapat ditempuh mengatasi hal ini adalah dengan tidak mengenakan denda maksimal pada bank yang berisiko tinggi pada saat bank tersebut dalam kondisi keuangan yang parah, tetapi sebagian dari denda tersebut dikenakan setelah kondisi bank membaik. Selama periode dimana bank diklasifikasikan sebagai berisiko tinggi tetapi masih solven, denda yang lebih ringan dapat dikenakan dan tindakan pengawasan yang ketat dilakukan untuk mengurangi profil risiko bank.<sup>31</sup>

Metode lain yang dapat ditempuh dalam menetapkan premi yang harus dibayar bank peserta lembaga penjamin simpanan adalah berdasarkan teori *market-base portfolio monitoring*. Teori ini menjelaskan bahwa pasar sekuritas secara efisien dapat melakukan evaluasi terhadap tingkat risiko portofolio bank. Teori ini mensyaratkan semua bank yang melampaui ukuran tertentu, menerbitkan surat utang jangka panjang yang diperdagangkan di pasar. Lembaga penjamin simpanan kemudian melakukan ekstrapolasi tingkat risiko portofolio bank tersebut dan portofolio yang terkait dengan premi lembaga penjamin simpanan berdasarkan harga pasar dimana surat utang bank tersebut diperdagangkan. Bagi bank kecil preminya dapat ditetapkan dengan membandingkan-nya dengan premi bank yang diwajibkan menerbitkan surat utang tersebut. Kelemahan teori ini adalah industri perbankan menjadi terbagi antara bank besar, yaitu bank yang diwajibkan mengeluarkan surat utang, dan bank kecil.<sup>32</sup>

Penilaian premi berdasarkan risiko yang dilakukan oleh FDIC, utamanya didasarkan kepada ukuran risiko secara *ex-post*. Dengan demikian bank yang melakukan kegiatan berisiko tinggi dikenakan premi lebih besar apabila kegiatan berisiko tinggi tersebut dapat mengakibatkan kerugian.<sup>33</sup> Peralihan dari sistem *flat-rate* menjadi *risk-based* atau disebut juga *risk-adjusted premium* dilakukan oleh FDIC sejak tahun 1994 dengan dikeluarkannya *Federal Deposit Insurance Corporation Improvement Act of 1991*.<sup>34</sup> Berdasarkan undang-undang ini, FDIC diperintahkan membangun sistem penilaian berdasarkan risiko (*risk-based assessment system*) dan menerapkannya paling lambat tahun 1994, akan tetapi pada 1 Januari 1993 atau satu tahun lebih cepat sistem tersebut telah diimplementasikan oleh FDIC.<sup>35</sup>

Premi lembaga penjamin simpanan dapat dipergunakan sebagai subsidi atau pajak tergantung pada apakah premi tersebut dibawah atau diatas premi yang seharusnya ditetapkan dalam suatu pasar yang kompetitif.<sup>36</sup> Terdapat dua aspek yang dapat menyebabkan terjadinya kesalahan dalam menetapkan premi asuransi. *Pertama*, apabila tingkat keseluruhan harga premi asuransi tidak sama dengan harga yang terjadi dalam suatu pasar yang kompetitif, maka lembaga penjamin simpanan tersebut akan bertindak sebagai lembaga yang memberikan subsidi atau mengenakan pajak sehingga lembaga yang diasuransikan akan mendapatkan keuntungan atau kerugian secara relatif dibandingkan dengan lembaga yang tidak ikut asuransi. *Kedua*, sistem premi yang *flat*, memberikan insentif terhadap pengambilan resiko yang berlebihan.

---

<sup>31</sup> Ibid, hal. 35.

<sup>32</sup>R. Mark Williamson, *Op.cit*, hal.358.

<sup>33</sup>Banking Policy Report, "Capital Standard Fed Study Sees "Unintended Effects" from Risk-Based Rules," 15 *o. 9 Banking Pol'y Rep. 6*, (May 6, 1996) hal. 7.

<sup>34</sup>Jerrie L. Chiu, "Introducing Market Discipline into the Federal Deposit Insurance Sistem: O'Melveny & Myers v. FDIC," *Connecticut Insurance Law Journal*, (Spring, 1995), hal. 60.

<sup>35</sup>FDIC, "A Brief History of Deposit Insurance in the United States, Prepared for the International Conference on Deposit Insurance," (Washington DC, September 1998), hal. 57.

<sup>36</sup> Ibid, hal. 75.

Sistem ini mendasarkan perhitungan risiko pada: (1) kemungkinan kerugian yang ditanggung oleh dana asuransi dengan mempertimbangkan risiko yang diakibatkan oleh kategori dan konsentrasi yang berbeda dari kekayaan (*asset*) dan kewajiban (*liabilities*) dan faktor lain berdasarkan kewenangan FDIC; (2) kemungkinan jumlah kerugian apabila terjadi; dan (3) kebutuhan dana bagi lembaga penjamin simpanan (*revenue needs of deposit insurance fund*). Faktor lain yang dapat dipertimbangkan adalah risiko suku bunga, risiko kredit, diversifikasi risiko, risiko operasional, risiko penipuan atau kejahatan orang dalam (*insider abuse*).<sup>37</sup>

Sejumlah pengamat menyarankan agar sistem penilaian tingkat kesehatan yang dipergunakan oleh pengawas bank yaitu sistem CAMEL dapat digunakan dalam mengukur risiko yang dihadapi bank. Pengawas bank menggunakan CAMEL dalam menilai kualitas modal (*capital*), aset (*asset quality*), manajemen (*management*), pendapatan (*earnings*) dan likuiditas (*liquidity*). Saran ini ditolak oleh FDIC dengan alasan terlalu mahal untuk diterapkan karena (1) dibutuhkan pemeriksaan tahunan; (2) terlalu bergantung pada subjektivitas penilai; (3) bank dinilai oleh berbagai badan yang tidak menggunakan pedoman CAMEL secara konsekuen; dan (4) keterkaitan antara peringkat CAMEL dengan premi dapat menciptakan hubungan yang tidak baik antara pengawas dan bank yang dapat merusak kepercayaan terhadap peringkat tersebut.<sup>38</sup>

Sistem pengawasan berdasarkan risiko (*risk-based supervision*) sebagai penyempurnaan sistem CAMEL yang mulai diterapkan oleh Bank Indonesia dalam melakukan pengawasan bank, kiranya dapat membantu mekanisme penetapan premi asuransi simpanan yang akan dibentuk. Sistem pengawasan ini dibentuk mengingat semakin beragamnya produk yang ditawarkan bank. Produk yang ditawarkan tersebut tidak siap ditangkap dalam faktor-faktor yang dinilai melalui sistem CAMEL. Berdasar *risk-base supervision* risiko yang dinilai diperluas yang meliputi faktor modal (*capital*), kualitas aset (*asset qualities*), risiko pasar (*market risk*), pendapatan (*earnings*), kewajiban (*liabilities*), bisnis (*business*), pengendalian intern (*control*), organisasi (*organization*) dan manajemen (*management*) biasa disingkat dengan CAMELB & COM).<sup>39</sup> Berdasarkan penelitian yang dilakukan oleh Bank Indonesia dan UGM, 83,10% responden setuju dengan sistem pengenaan premi berdasarkan risiko. Namun demikian, sistem premi berdasarkan risiko hanya dapat diimplementasikan apabila sistem pengawasan dan laporan yang disusun bank telah dapat dipercaya. Sebelum hal tersebut dapat dicapai sebaiknya sistem *flat-rate* yang diterapkan. Hal ini untuk menghindarkan terjadinya ketidakadilan dalam menetapkan premi yang disebabkan karena masih lemahnya sistem penilaian risiko yang dilakukan. Berdasarkan pertimbangan tersebut sistem premi yang diterapkan oleh LPS adalah sistem flat rate. Pasal 13 UU LPS menetapkan premi sebesar 0.1% (satu perseribu) dari rata-rata saldo bulanan total simpanan dalam setiap periode. Sistem Flat rate ini dapat diubah menjadi berdasarkan risiko setelah berkonsultasi dengan Dewan Perwakilan Rakyat (Pasal 15 UU LPS).

---

<sup>37</sup>Jonathan R. Macey and Geoffrey P. Miller, *Banking Law and Regulation*, (Boston: Little, Brown and Company, 1992), hal. 276.

<sup>38</sup>*Ibid*, hal. 277.

<sup>39</sup>Bank Indonesia, Direktorat Pengembangan dan Pengaturan, "Pendekatan Pengawasan Bank Berdasarkan Risiko" (*Draft*), tanpa bulan dan tahun.

## V. Penutup

Kepercayaan masyarakat merupakan jiwa 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 telah menimbulkan masalah signifikan, tidak saja terhadap industri perbankan itu sendiri, tetapi juga terhadap perekonomian secara luas yang menyebabkan timbulnya kerugian ekonomi dan kemudian diikuti dengan munculnya gejala sosial dan politik yang harus dibayar mahal. Kehadiran LPS tentunya harus disambut dengan baik dan diharapkan dapat meningkatkan kepercayaan masyarakat terhadap industri perbankan yang gilirannya akan menciptakan industri perbankan yang kokoh.

ooOoo