

12-31-1998

KETENTUAN BLANKET GUARANTEE DAN KEMUNGKINAN PENGANTIANNYA DENGAN DEPOSIT PROTECTION SCHEME

Kusumaningtuti Kusumaningtuti

Follow this and additional works at: <https://bulletin.bmeb-bi.org/bmeb>

Recommended Citation

Kusumaningtuti, Kusumaningtuti (1998) "KETENTUAN BLANKET GUARANTEE DAN KEMUNGKINAN PENGANTIANNYA DENGAN DEPOSIT PROTECTION SCHEME," *Bulletin of Monetary Economics and Banking*: Vol. 1: No. 3, Article 6.

DOI: <https://doi.org/10.21098/bemp.v1i3.176>

Available at: <https://bulletin.bmeb-bi.org/bmeb/vol1/iss3/6>

This Article is brought to you for free and open access by Bulletin of Monetary Economics and Banking. It has been accepted for inclusion in Bulletin of Monetary Economics and Banking by an authorized editor of Bulletin of Monetary Economics and Banking. For more information, please contact bmebjournal@gmail.com.

KETENTUAN BLANKET GUARANTEE DAN KEMUNGKINAN PENGGANTIANNYA DENGAN DEPOSIT PROTECTION SCHEME

Kusumaningtuti S. S. *)

Blanket Guarantee atau di Indonesia disebut 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 blanket guarantee sering rancu dengan pelaksanaan fungsi lender of the last resort khususnya apabila kedua fungsi tersebut disatukan atau dilakukan oleh bank sentral seperti di Indonesia.

Tulisan ini dimaksudkan untuk menganalisis pemberlakuan blanket guarantee di Indonesia berdasarkan pada pengalaman penerapan di negara-negara lain, termasuk implikasi positif dan negatif. Sifat pemberlakuan yang sementara, diikuti dengan rencana pengantiannya dengan Deposit protection scheme atau skim perlindungan simpanan. Diawali dengan penyajian mengenai falsafah dasar, persyaratan pendirian untuk bentuk yang efektif dan pengalaman negara lain mengenai skim perlindungan simpanan, tulisan ini mencoba melanjutkan analisis pembentukan skim tersebut di Indonesia mencakup pra kondisi yang diperlukan, prinsip-prinsip yang perlu diterapkan termasuk menyarankan tahap-tahap peralihan guna efektivitas pemberlakuannya.

Skim perlindungan simpanan diadakan dengan tujuan untuk melindungi para deposan, khususnya dalam situasi terdapatnya bank yang gagal dan dalam rangka memelihara sistem perbankan yang stabil. Oleh karena itu, faktor kecukupan modal dan jumlah good asset yang tinggi dari bank-bank merupakan prasyarat utama dalam rangka pembentukan skim asuransi deposito tersebut. Terciptanya jaring pengaman sistem perbankan yang meliputi iklim perbankan yang sehat, regulasi bank yang prudent serta pengawasan bank yang efektif, dapat meminimalisasi adanya moral hazard dan mengurangi resiko operasional bank.

*) Kusumaningtuti S. S. : Analis Eksekutif, Biro Gubernur, Bank Indonesia, Email : kusumaningtuti@bi.go.id

1. Pendahuluan

1.1. Latar Belakang Permasalahan

Mengikuti agenda kebijakan IMF mengurangi kelemahan-kelemahan struktural (*structural weaknesses*) dalam sistem perbankan Indonesia, Pemerintah telah mencabut izin usaha 16 bank swasta nasional pada tanggal 1 November 1998. Tidak diduga hal tersebut telah mengakibatkan pelarian simpanan yang sistemik (*systemic bank runs*) dan berlanjut dengan ditolaknya L/C oleh bank-bank luar negeri sebagai cerminan kemerosotan drastis kepercayaan domestik dan internasional terhadap bank-bank Indonesia¹. Guna mencegah situasi tersebut tidak berlanjut dengan lumpuhnya sistem perbankan Indonesia, secara reaktif Pemerintah telah memberlakukan *blanket guarantee* atau yang di Indonesia disebut sebagai program penjaminan yang secara eksplisit menjamin bank-bank umum atas seluruh kewajibannya berupa simpanan giro, deposito dan tabungan kepada para deposan maupun berupa pinjaman kepada para krediturnya termasuk pembukaan L/C, dan bahkan kewajiban yang tercatat pada *off-balance sheet*².

Sebagai tindakan darurat (*emergency measure*), *blanket guarantee* tersebut menunjukkan keberhasilan dalam mengendalikan menderasnya arus dana yang keluar dari perbankan, sementara di lain pihak beban yang potensial ditimbulkan oleh pemberlakuan *guarantee* ini pada waktu dikeluarkannya ketentuan tersebut diperkirakan mencapai sekitar Rp 800 triliun³. Cakupan *blanket guarantee* pun pada awalnya sempat terjadi ketidaksesuaian dimana semula mencakup simpanan dan pinjaman yang diterima termasuk *off balance sheet* serta *derivatives* secara luas, namun kemudian untuk kewajiban *off balance sheet* hanya dibatasi pada 3 jenis transaksi. Beberapa hari setelah *guarantee* tersebut berlaku telah diidentifikasi kemungkinan penyimpangan yang memanfaatkan adanya jaminan dari Pemerintah tersebut, dengan menyusun rambu-rambu berupa aturan dan sanksi.

Setelah delapan bulan berlangsung lebih lanjut dapat diidentifikasi implikasi negatif yang banyak ditimbulkan oleh pemberlakuan *guarantee* ini, dan hal tersebut tidak terlepas

1 Terjadi penurunan dari bulan Oktober 1997 ke bulan November 1997 simpanan dana pihak ketiga dalam Rp dan valas sekitar Rp 12,6 triliun.

Prof. Jeffrey Sachs pada tanggal 12 Januari 1998 di Kantor BI menyebutkan telah mengamati terjadinya *property fled, deposit shift from national to state bank, deposit be simply converted into cash* dan mengarah ke *banks seize its function as intermediary*.

2 Tertuang dalam KepPres No. 26 Tahun 1998 tanggal 26 Januari 1998 tentang Jaminan Kewajiban Pembayaran Bank Umum dan dalam KepPres No. 27 Tahun 1998 tanggal yang sama tentang BPPN yang a.l. berfungsi utama sebagai pelaksana sistem jaminan tersebut.

3 Jumlah simpanan pihak ketiga pada bank bulan Januari 1998 sekitar Rp 412,6 triliun, sedangkan pinjaman yang diterima sekitar Rp307,923, belum termasuk garansi yang diberikan (yang merupakan *off balance sheet*) yang mencapai Rp225,9 triliun.

dari kondisi yang kini terjadi pada sistem perbankan yakni berada dalam krisis yang berat, berkepanjangan dan sedang dalam kondisi direstrukturisasi serta sasaran dan pola pengawasan yang berlaku. Namun sebagai bagian dari upaya membangun kembali sektor perbankan, *blanket guarantee* ini diindikasikan hanya akan berlaku hingga awal tahun 2000, dan akan digantikan oleh skim asuransi deposito.⁴ Dengan berangsur memulihnya kepercayaan masyarakat kepada perbankan, diharapkan kondisi tersebut akan merupakan basis sekaligus pendukung upaya terlaksananya restrukturisasi perbankan Indonesia secara efektif. Dalam hal proses penyehatan dan restrukturisasi perbankan telah mulai menunjukkan hasil, maka saat demikian akan dirasakan sebagai waktu yang tepat untuk menggantikan *blanket guarantee* dengan skim yang cakupan jaminannya lebih terbatas sehingga tidak membebani pemerintah namun diharapkan dapat merupakan bagian dari rangkaian jaring pengaman bagi masyarakat deposan khususnya deposan kecil dan lebih jauh dapat membantu menjamin terselenggaranya stabilitas sistem perbankan nasional.

1.2. Lingkup Pembahasan

Dengan latar belakang tersebut di atas, sebagaimana tercermin pada judul penulisan makalah ini yakni “Pemberlakuan *Blanket Guarantee* dan Kemungkinan Penggantiannya dengan *Deposit Protection Scheme*”, dimaksudkan untuk pertama-tama mencoba melakukan analisis terhadap pemberlakuan *blanket guarantee* di Indonesia sebagai bagian upaya membangun kembali sektor perbankan. Pembahasan meliputi pengertian, maksud dan tujuan *blanket guarantee* dari segi teoritis, pengalaman negara lain khususnya Swedia yang cakupan *blanket guarantee*-nya hampir seluas Indonesia, kemudian melanjutkan pada pemberlakuan program penjaminan itu sendiri di Indonesia termasuk implikasi positif dan permasalahan yang ditimbulkan dengan menyoroti realisasi program penjaminan yang dalam pelaksanaannya merupakan Bantuan Likuiditas Bank Indonesia (BLBI).

Selanjutnya, makalah ini mencoba untuk membahas mengenai *Deposit protection scheme* (skim perlindungan simpanan) namun lebih difokuskan pada bentuk *deposit insurance scheme* (skim asuransi simpanan), karena skim ini yang lazim digunakan oleh negara-negara yang berhasil keluar dari krisis perbankannya yang sistemik atau nyaris mengalami kelumpuhan. Skim yang akan menggantikan *blanket guarantee* tersebut disoroti baik dari segi falsafah

4 Pasal 7 Keputusan Menteri Keuangan No. 26/KMK.017/1998 tanggal 28 Januari 1998 menyebutkan bahwa “jaminan berlaku pertama kali untuk jangka waktu 2 (dua) tahun sejak tanggal 26 Januari 1998 sampai dengan tanggal 31 Januari 2000”.

Indikasi akan digantikan oleh skim asuransi deposito terakhir dimuat dalam agenda kebijakan IMF sebagai lampiran *Letter of Intent* tanggal 11 September 1998.

Gubernur BI J. Soedrajad Djiwandono dalam jumpa pers di Jakarta tanggal 2 Februari 1998 mengatakan bahwa “kalau kita akan mencabut jaminan itu, kita akan mengumumkannya 6 bulan sebelumnya, dan pada saat jaminan itu dicabut, sudah berdiri semacam perusahaan asuransi penjamin deposito sebagai penggantinya”.

dasar, persyaratan pendirian, bentuk yang efektif serta melihat secara sekilas pengalaman beberapa negara lain. Pembentukannya di Indonesia, dibahas dengan mengemukakan pra kondisi yang diperlukan, prinsip-prinsip yang perlu diterapkan serta menyentuh pula waktu pemberlakuan secara gradual atau bertahap yakni pengalihan dari cakupan yang luas ke arah cakupan yang terbatas.

2. Pemberlakuan *Blanket Guarantee* Sebagai Upaya Membangun Kembali Sektor Perbankan

Pemberlakuan *blanket guarantee* di suatu negara merupakan salah satu indikasi bahwa sistem perbankan di negara tersebut berada dalam krisis yang sudah sistemik⁵. Penerapan *blanket guarantee* tersebut erat kaitannya dengan aspek kepercayaan masyarakat terhadap sistem perbankan, karena apabila kepercayaan tersebut tidak dimiliki atau gradasinya menurun drastis maka pemerintah atau otoritas dari negara yang bersangkutan seolah-olah tidak memiliki pilihan lain kecuali memberlakukan *blanket guarantee* tersebut. Oleh karena itu, pemberlakuan *blanket guarantee* sering kemudian menjadi basis upaya membangun kembali sektor perbankan, sekaligus merupakan bagian dari program restrukturisasi perbankan. Dari hasil penelitian empiris IMF, digambarkan bahwa negara yang mengulur waktu atau yang secara parsial dalam menangani penyelesaian kegagalan sistem perbankan, cepat atau lambat akan dihadapkan pada situasi yang tidak dapat dihindari, yaitu memberlakukan *blanket guarantee*. Sebaliknya, bilamana upaya restrukturisasi perbankan dilakukan dengan menggunakan pendekatan strategi komprehensif, maka biasanya pemberlakuan *blanket guarantee* dapat dihindarkan⁶.

2.1. Pengertian, Maksud dan Tujuan

Secara umum pengertian *blanket guarantee* di dunia internasional adalah suatu instrumen tindakan darurat berupa pemberian jaminan pembayaran atas kewajiban bank-

5 Episode *distress* dapat dikenali dalam 1 atau lebih dari kondisi ini terjadi : a) *ratio of nonperforming assets to total assets* dalam sistem perbankan melebihi 10%, b) *cost of the rescue operation* minimal 2% dari GDP, c) permasalahan di sektor perbankan menyebabkan nasionalisasi bank dalam skala yang besar, d) *extensive bank runs* telah menyebabkan berlakunya *generalized deposit guarantees* sebagai respons terhadap krisis - Lihat Kunt, Asli Demirguc dan Detragiache, Enrica (1998).

6 Lihat Garcia, Gilian (1997) dalam "A Framework for Analysis and Assessment" Kumpulan essays "Systemic Bank Restructuring and Macroeconomic Policy" (IMF), halamanan 69 - 70.
Yang dimaksud dengan strategi komprehensif adalah strategi restrukturisasi menyeluruh meliputi penelaahan dan perbaikan konfigurasi sistem perbankan dan operasi perbankan; memulihkan kepercayaan masyarakat; menyempurnakan kerangka hukum dan kelembagaan serta ketentuan kehati-hatian dan supervisi; mengeluarkan ketentuan yang memadai mengenai *lender of last resort facility* dan asuransi deposito; serta melaksanakan koordinasi yang efektif di tingkat atas dan di tingkat teknis antara beberapa otoritas yang terkait dengan perbankan sebagai perwujudan *political commitment*.

bank bermasalah baik terhadap para deposan maupun krediturnya. 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. Dalam praktek terdapat variasi cakupan dari *blanket guarantee* yang pernah diterapkan di beberapa negara pada saat sistem perbankannya mengalami krisis (Lampiran 1).

Secara teoritis pengertian *guarantee* atau jaminan dapat dibedakan dengan *insurance* atau asuransi. Dari segi pembebanan premi, pada skim jaminan, premi dipungut sebagai pembayaran penyediaan jasa, karena ganti rugi dibayarkan dari asset atau surplus dana penyelenggara penjaminan, sedangkan pada skim asuransi premi dihimpun untuk membayar ganti-rugi. Ditinjau dari tujuannya, jaminan lebih ditujukan untuk melindungi lembaga penyalur misalnya bank, sedangkan asuransi ditujukan untuk melindungi pemegang polis. Dengan perkataan lain, program penjaminan diberlakukan untuk melindungi kepentingan sistem misal sistem perbankan nasional, sedangkan program asuransi diberlakukan untuk melindungi kepentingan publik misal masyarakat deposan.

Oleh karena *blanket guarantee* lazimnya diberlakukan dalam situasi krisis perbankan, maka maksud dan tujuan pemberlakuan *blanket guarantee* pada dasarnya adalah sebagai sarana untuk meredakan kepanikan pelarian simpanan, dan sebagai upaya untuk memulihkan kepercayaan masyarakat dalam rangka membangun stabilitas sistem perbankan.

Pelaksanaan *blanket guarantee* sering rancu dengan pelaksanaan fasilitas yang diterapkan oleh fungsi *lender of last resort*, khususnya apabila keduanya dilakukan oleh bank sentral. Fasilitas *lender of last resort* merupakan fungsi yang lazimnya melekat pada suatu bank sentral sebagai pelindung bank-bank dalam hal terjadi krisis likuiditas, sedangkan *blanket guarantee* adalah sarana temporer pemerintah untuk membayar kewajiban bank-bank karena terjadi krisis yang ditimbulkan kepanikan penarikan besar-besaran oleh deposan (Lampiran 2). Apabila pelaksanaan *blanket guarantee* dalam situasi krisis tersebut dilakukan oleh bank sentral, maka perbedaan antara keduanya menjadi hampir tidak ada, karena sama-sama membebani pendanaan bank sentral. Dewasa ini, secara konseptual kedua aspek tersebut merupakan unsur-unsur jaring pengaman perbankan disamping aspek supervisi yang diperkuat.

Pemberlakuan *blanket guarantee* tidak terlepas dari timbulnya masalah *moral hazard*, karena dengan mengutamakan terselamatnya sistem perbankan dari krisis, maka beban biaya yang dikeluarkan menjadi berlebihan. Bank sentral yang menjalankan fungsi *lender of last resort* sekaligus pelaksana *blanket guarantee* dalam kondisi krisis, menyediakan bantuan likuiditas (*liquidity support*) seringkali meluas hingga jumlahnya menjadi besar, khususnya

pada bank-bank yang ternyata telah insolven. Beban tersebut, menurut teori harus dialihkan ke anggaran pemerintah apabila ternyata bank penerimanya mengalami insolvensi⁷.

2.2. Pengalaman Negara Lain (Swedia)

Negara yang mengeluarkan *blanket guarantee* saat berada dalam krisis perbankan, dengan cakupan jaminan yang luasnya mendekati Indonesia adalah Swedia. Bermula pada NPL (*non performing loans*) dalam jumlah besar di sektor *real estate* yang telah memicu krisis perbankan yang berat, negara Swedia memberlakukan *blanket guarantee* atas semua komitmen lembaga perbankan baik terhadap deposan maupun kreditur⁸. Cakupan *blanket guarantee* di Swedia saat itu mencakup seluruh komitmen bank-bank (termasuk garansi yang diberikan) yang mencapai nilai Skr 85 milyar atau 5,9% dari GDP. Namun karena tidak seluruhnya direalisasikan, maka beban anggaran hanya mencapai Skr 61 milyar atau 4,2% GDP⁹.

Kebijakan restrukturisasi dengan menggunakan strategi komprehensif di Swedia telah berhasil memulihkan sistem perbankan dari krisis, dan ketentuan penyediaan *blanket guarantee* dicabut pada bulan Juli 1996.

2.3. Pemberlakuan Blanket Guarantee di Indonesia¹⁰

Krisis perbankan di Indonesia dipicu oleh pencabutan izin usaha 16 bank yang langsung diikuti dengan pelarian dan peralihan simpanan yang sistemik. Hal tersebut tidak terlepas dari terdapatnya persepsi masyarakat atas jaminan terselubung (*implicit guarantee*) dari Bank Indonesia (BI) atas kelangsungan hidup suatu bank; dengan kata lain likuidasi atas bank bermasalah sedapat mungkin dihindari dan justru diupayakan untuk diselamatkan. Sementara itu pula, perlindungan terhadap nasabah penyimpan dana atau deposan berupa jaminan eksplisit (*explicit guarantee*) memang belum ada. Kondisi krisis

7 Lihat Daniel, James dan Saal, Mathew (1997) dalam "Macroeconomic Impact and Policy Response", kumpulan Essays "Systemic Bank Restructuring and Macroeconomic Policy (IMF)", halaman 26.

8 Lihat Nordic Finance (1996), "Sweden, Strong Recovery For Swedish Banks", halaman 5 - 7.

9 Lihat Dziobek, Claudia dan Pazarbastogllu, Ceyla (1997) dalam "Lessons and Elements of Best Practice : Sweden - Role of Political Consensus and Need for Rapid Action" kumpulan Essays "Systemic Bank Restructuring (IMF)", halaman 82 -83.

Ketika terjadi krisis sistem keuangan seiring dengan mendalamnya resesi, Pemerintah Swedia mengambil langkah penyelamatan dengan menyuntik modal dan memberikan jaminan pembayaran kewajiban bank, dan pada bulan Desember 1992 Parlemen Swedia mensahkan ketentuan pemberian jaminan tersebut sebagai undang-undang, sekaligus membentuk otoritas pelaksana yang disebut *the Bank Support Authority* (BSA) sebagai lembaga pemerintah yang bertugas melaksanakan restrukturisasi keuangan.

10 Program penjaminan pemerintah dimuat dalam KepPres No. 26 Tahun 1998 tanggal 26 Januari 1998 tentang Jaminan Terhadap Kewajiban Pembayaran Bank Umum, KepPres No. 120 Tahun 1998 tanggal 12 Agustus 1998 tentang Penerbitan Jaminan BI, serta Penerbitan Jaminan Bank oleh Bank Persero dan Bank Pembangunan Daerah untuk Pinjaman Luar Negeri menggantikan KepPres No. 24 Tahun 1998 tentang hal yang sama.

menjadi menjurus ke sistemik atau nyaris lumpuh, dan hal tersebut ditandai dengan setidaknya 2 kriteria, yakni pertama NPL (*non performing loans*) bank-bank rata-rata mencapai 50% dari total assets bank di Indonesia, dan kedua biaya penyelamatan (*cost of rescue*) diperkirakan akan mencapai 10% dari rata-rata PDB (Produk Domestik Bruto) Indonesia selama 15 tahun terakhir¹¹.

Melemahnya kepercayaan masyarakat terhadap perbankan, membuat Pemerintah Indonesia tidak mempunyai pilihan lain, dengan mengeluarkan *blanket guarantee* atau program pemberian jaminan terhadap kewajiban pembayaran bank umum kepada para pemilik dana baik deposan maupun kreditur sebagai salah satu upaya untuk membangun kembali sektor perbankan¹².

Jenis kewajiban bank yang dicakup amat luas karena meliputi pula transaksi yang tercatat pada *off balance sheet*, meskipun secara tegas dalam ketentuannya juga disebutkan jenis kewajiban bank yang tidak dijamin. Seluruh bank umum, kecuali cabang bank asing dapat turut dalam program penjaminan melalui prosedur yang digariskan termasuk bank campuran, walaupun dalam pelaksanaannya tidak terdapat bank campuran yang turut dalam program tersebut (Lampiran 3). Dalam pelaksanaannya pun dalam rangka mengurangi kemungkinan penyalahgunaan oleh bank-bank dalam penghimpunan dana masyarakat, pemerintah menetapkan maksimum suku bunga baik untuk simpanan deposito berjangka maupun untuk PUAB (pasar uang antar bank)¹³.

Sebagai lembaga penyelenggara program penjaminan, pemerintah membentuk BPPN (Badan Penyehatan Perbankan Nasional) pada tanggal 26 Januari 1998 yang sekaligus ditugasi untuk melakukan penyehatan bank-bank bermasalah. Namun sejak tanggal 1 Agustus 1998, kedua fungsi tersebut diserahkan ke BI. Seperti halnya di Swedia, pembentukan lembaga khusus yang menangani restrukturisasi perbankan, pembentukan BPPN (sebagaimana dimuat dalam lampiran *Letter of Intent* IMF tanggal 15 Januari 1998),

11 Kriteria krisis dapat ditandai oleh 4 kriteria, selain terdapatnya *ratio performing loan assets to total assets* dalam sistem perbankan yang melebihi 10%, dan *cost of the rescue operation* minimal 2% dari GDP, juga dapat ditandai oleh kriteria terdapatnya permasalahan di sektor perbankan yang menyebabkan nasionalisasi bank dalam skala yang besar dan terdapatnya *extensive bank runs* yang menyebabkan berlakunya *generalized deposit guarantees* sebagai respons terhadap krisis, lihat Kuntm Asli Demirguc dan Detragiache, Enrica, IMF Staff Paper (1998).

12 Program penjaminan ini berlaku untuk jangka waktu 2 (dua) tahun, sejak tanggal 26 Januari 1998 dan akan berakhir tanggal 31 Januari 2000, atau 6 (enam) bulan setelah pengumuman pemerintah tentang batas akhir berlakunya penjaminan.

13 Pada awalnya yaitu tanggal 16 April 1998, penetapan suku bunga deposito tertinggi bank-bank yang mengikuti program penjaminan dibatasi maksimal 125% dari suku bunga SBI, dan selanjutnya acuan pembatasan diubah melalui siaran pers mingguan berjudul "suku bunga maksimum dalam rangka penjaminan", misal yang berlaku untuk periode tanggal 12 s.d. 18 Oktober 1998 untuk simpanan pihak ketiga dalam Rupiah dan USD masing-masing sudah termasuk marjin 5% dan 1% untuk jangka waktu 1 bulan maksimum 64% dan 15%, sedangkan suku bunga PUAB maksimum untuk Rupiah 58% dan untuk USD 14%.

dimaksudkan agar BI sebagai bank sentral dapat tetap melanjutkan kegiatannya dengan memfokuskan pada tugas pokoknya. Strategi membentuk lembaga terpisah tersebut dimonitor oleh IMF, yang di berbagai negara menunjukkan hasil yang lebih efektif, dibandingkan dengan negara-negara yang kegiatan restrukturisasi perbankannya termasuk implementasi instrumennya dilakukan oleh bank sentral sendiri.¹⁴ Pengembalian penyelenggaraan program penjaminan ke BI seolah-olah disebabkan satu dan lain dari keterbatasan sumber SDM yang terlatih, namun di luar BI banyak yang memperkirakan bahwa hal tersebut lebih karena resistensi BI untuk berbagi data dan informasi serta alasan politik yang berpijak pada persepsi pengawasan bank sepenuhnya tetap berada di BI.

Pengajuan klaim pembayaran atas kewajiban bank yang termasuk dalam program penjaminan wajib dibayar, dan apabila diperkirakan bank tidak mampu membayar, maka BPPN atau BI terhitung tanggal 1 Agustus 1998 melakukan pembayaran. Bank selanjutnya wajib menyerahkan kontra jaminan senilai jumlah jaminan yang telah dibayarkan dalam bentuk surat hutang dengan jangka waktu dan tingkat bunga yang ditetapkan. Dengan demikian, tidak semua klaim yang diajukan disetujui meskipun tergolong yang dijamin, karena tergantung verifikasi yang dilakukan oleh BPPN dan kini BI, sedangkan otorisasi pembayaran hingga kini masih dilakukan melalui BPPN¹⁵.

Dalam pelaksanaannya jenis klaim yang dibayar dalam rangka penjaminan ini meliputi berbagai jenis, antara lain untuk dana talangan membayar kreditur (termasuk simpanan pihak ketiga dan pinjaman yang diterima) bank dalam likuidasi (BDL), bank beku operasi (BBO) dan bank *take over* (BTO), juga untuk pembayaran klaim yang ditimbulkan dari kesepakatan Frankfurt (*trade finance* dan *interbank debt*), serta jenis klaim berupa kegagalan transaksi Pasar uang antar bank (PUAB) dan *negotiable certificate deposit* (NCD) (Lampiran 4)¹⁶.

2.4. Implikasi Pemberlakuan

Program penjaminan ini telah memberikan dampak yang positif terhadap sektor perbankan, yang terlihat dari adanya pengaliran dana masyarakat secara bertahap masuk kembali ke sektor perbankan. Sejalan dengan maksud dan tujuan pemberlakuan program penjaminan sebagaimana dikemukakan dalam butir 2.1. di atas, maka kepanikan yang terjadi tampaknya berhasil diredakan. Penarikan simpanan besar-besaran mereda, dan dengan

14 Lihat *Dziobek, Claudia dan Pazarbasioğlu, Ceyla*, halaman 123.

15 Prosedur secara lengkap dimuat dalam Petunjuk Pelaksanaan Pemberian Jaminan Pemerintah Terhadap Kewajiban Bank Umum, yang merupakan lampiran SKB Direksi BI dan Ketua BPPN No. 30/270/KEP/DIR dan No. 1/BPPN/1998 tanggal 6 Maret 1998.

16 Dalam perkembangannya kemudian dengan SK Dir BI dan SE BI tanggal 11 Desember 1998, Bank Perkreditan Rakyat (BPR) dan BPR Syariah dimasukkan pula dalam program penjaminan ini dengan berlaku surut sejak tanggal 26 Januari 1998 dan berlaku hingga tanggal 31 Januari 2000.

terdapatnya pengaliran kembali dana ke perbankan menunjukkan terjadinya proses pemulihan kepercayaan masyarakat. Gangguan terhadap kelancaran sistem pembayaran bank-bank dapat diatasi dengan diberlakukannya program penjaminan ini, meskipun tercermin dengan meningkatnya BLBI khususnya saat menanggulangi kesulitan likuiditas bank-bank yang menghadapi penarikan dana besar-besaran.

Pembayaran simpanan nasabah-nasabah bank-bank baik BDL maupun BBO, berjalan lancar dan sebagian besar mengalihkannya menjadi simpanan pada bank yang ditunjuk sebagai pembayar atau pada bank lain. Demikian pula dengan pihak luar negeri, dengan program penjaminan ini, telah memungkinkan pemerintah untuk melakukan pembayaran terlebih dahulu tunggakan bank atas kewajiban perdagangan (*trade finance arrears*) dan kewajiban antar bank internasional (*inter-bank debt*), sehingga sesuai kesepakatan Frankfurt bulan Juni 1998, kelancaran pembukaan L/C bank-bank Indonesia dapat dimulai lagi dan perpanjangan waktu kewajiban antar bank (*inter-bank debt exchange offer*) dapat dilakukan.

Dengan meredanya kepanikan, program penjaminan sekaligus memberikan implikasi positif bagi upaya pemerintah untuk membangun kembali sektor perbankan melalui program penyehatan dan melanjutkan program restrukturisasi perbankan. Dengan perkataan lain, terbinanya kepercayaan masyarakat juga merupakan basis dan bagian yang penting dalam rangka membangun sistem perbankan yang sehat, hal mana merupakan salah satu prakondisi menuju pemulihan stabilitas ekonomi nasional¹⁷.

Di lain pihak, pemberlakuan program penjaminan ini juga menimbulkan permasalahan khususnya ditinjau dari kepentingan kebijakan moneter. Pemberlakuan program penjaminan telah menimbulkan *moral hazard* yakni mendorong meningkatnya BLBI dan peningkatan yang tinggi ini telah menempatkan BI pada situasi yang dilematis (Lampiran 4). Di satu sisi, peningkatan BLBI diakomodasikan dalam rangka menyelamatkan sistem perbankan sekaligus sistem pembayaran dan mencegah kelumpuhan perekonomian nasional. Di sisi lain, peningkatan BLBI telah menyebabkan ekspansi jumlah uang beredar, sehingga

17 Krisis perbankan memburukan sebagian besar kondisi bank-bank yang berjumlah 221 bank umum (55 bank dalam pengawasan BPPN, dan 166 bank dalam pengawasan BI), belum lagi BPR yang berjumlah 2186. Kondisi terakhir menunjukkan sebagian besar bank mengalami *negative spread*, mempunyai NPL yang terus meningkat serta mengalami kesulitan dalam melaksanakan fungsi intermediasinya. Faktor *negative spread* menyebabkan bank-bank mengalami *negative networth* atau praktis *undercapitalized* atau sudah berada dalam keadaan *insolvent*. Pemerintah kemudian mencanangkan langkah-langkah lanjutan penyehatan dan restrukturisasi perbankan meliputi: program peningkatan modal bank; penyempurnaan peraturan perundang-undangan; penyempurnaan ketentuan kehati-hatian dan restrukturisasi perbankan. Terhadap individual bank, pemerintah juga melakukan strategi penyehatan meliputi membantu perbaikan neraca bank (menambah suntikan modal baru, menurunkan jumlah hutang dan penyelamatan asset), serta pembentukan AMU (*Asset Management Unit*) di BPPN yang berfungsi utam mengelola NPL dan asset lain yang timbul sebagai proses restrukturisasi perbankan.

menimbulkan konflik dalam upaya pengendalian moneter guna menstabilkan nilai tukar rupiah dan meredam laju inflasi¹⁸.

Ditinjau dari segi pembebanan, dalam realisasinya program penjaminan pemerintah ini ditalangi lebih dahulu oleh BI, meskipun pada waktunya akan menjadi beban anggaran pemerintah. Mengingat jumlahnya yang amat besar, diindikasikan BLBI akan ditanggung oleh APBN dalam bentuk penerbitan obligasi untuk kurun waktu 15 tahun. Dengan perkiraan kondisi APBN 1999/2000 yang defisit sekitar 4,5% PDB, beban tersebut menjadi cukup berat¹⁹.

Moral hazard yang timbul dari pemberlakuan program penjaminan tersebut seharusnya dikoreksi lebih jauh. Walaupun dalam upaya pencegahan *moral hazard* tersebut, BLBI hanya dapat dimanfaatkan oleh bank-bank apabila memenuhi persyaratan yang ketat, tanpa unsur subsidi, bahkan dengan suku bunga yang cukup tinggi yang umumnya di atas tingkat bunga yang berlaku di pasar; dalam pelaksanaannya justru program penjaminan ini yang mendorong jumlah BLBI meningkat tinggi. Terutama terjadinya penarikan simpanan secara besar-besaran menyebabkan BLBI mengalir dengan tujuan sesungguhnya untuk melindungi dana masyarakat yang disimpan di bank.

Pada tahap lebih lanjut, yaitu saat pasar perbankan telah mulai tenang, maka secara teoritis dampak dari *moral hazard* tersebut dapat dikoreksi dengan melakukan prinsip pembagian pembebanan (*the principle of loss sharing*). Prinsip ini dapat mengalokasikan pembebanan biaya akibat kegagalan bank pada pemerintah, perbankan dan masyarakat, dalam kerangka program restrukturisasi perbankan yang sedang dijalankan²⁰. Salah satu bentuknya adalah dengan pendirian *deposit protection scheme* (skim perlindungan simpanan) seperti bentuk *deposit insurance scheme* (skim asuransi simpanan) yang diselenggarakan *the FDIC* di Amerika Serikat.

18 Posisi BLBI pada akhir bulan Agustus 1998 adalah sebesar Rp 189,351 triliun, hal mana lebih dari 80% merupakan tagihan kepada BPPN (likuiditas diberikan kepada bank-bank bermasalah sebelum dialihkan ke pengawasan BPPN) dan bank-bank dibawah pengawasan BPPN.

Untuk mengurangi dampak negatif tersebut, BI telah berupaya menarik kembali BLBI melalui Operasi Pasar Terbuka (OPT). Namun hal tersebut justru telah mengakibatkan suku bunga naik tinggi, sehingga menyebabkan dampak negatif baik meningkatkan beban bagi BI, maupun memperburuk kondisi bank-bank, mematikan usaha di sektor riil dan secara keseluruhan menyebabkan perekonomian mengalami kemunduran drastis atau tumbuh negatif.

19 Sementara ini, diindikasikan bahwa Pemerintah akan menerbitkan obligasi pemerintah yang bersifat *non-negotiable* dengan 3 jenis *bonds* yaitu *indexed bonds*, *market-linked bonds* dan *nominal-linked bonds* masing-masing dengan *coupon rate* yang berbeda. Biaya bunga obligasi yang akan dibebankan kepada fiskal TA 1999/2000, dengan perkiraan *gross* sebesar Rp 34 triliun atau 2,8% dari PDB, dan apabila diperoleh hasil penjualan asset bank dengan perkiraan Rp 16 triliun, maka beban bunga obligasi tersebut dapat menjadi net Rp 18 triliun.

20 Lihat *Dziobek, Claudia* dan *Pazarbasioglu, Ceyla*, halaman 142.

3. Deposit Protection Scheme Sebagai Sarana Pendukung Stabilitas Perbankan

3.1. Falsafah Dasar Deposit Protection atau Insurance Scheme

Pentingnya peranan bank dalam perekonomian dan sistem perbankan yang rapuh terhadap risiko yang sistemik adalah merupakan pembenaran terhadap perlindungan deposan melalui skim yang tepat dan memadai. Secara teoritis sistem perbankan yang tidak diregulasi dapat berfungsi tanpa skim perlindungan simpanan dan dapat beroperasi sehat melalui disiplin pasar. Tetapi dalam era kini, lebih-lebih di negara berkembang tak ada negara dengan sistem perbankan tanpa regulasi²¹.

Dalam era globalisasi bank semakin dihadapkan pada beberapa karakteristik yang secara keseluruhan meningkatkan kemungkinan timbulnya pengaruh buruk kekacauan keuangan (*contagious financial disorders*). Karakteristik tersebut meliputi tingkat kecukupan modal yang relatif rendah; sebagian besar dari asset bank yang dapat disekuritisasi acapkali tidak memadai nilainya dibandingkan dengan kewajibannya; dan kondisi keuangan kurang dipublikasikan secara transparan sehingga tidak cepat terdeteksi dalam hal mengalami masalah. Hal-hal tersebut yang menjadi obyek utama supervisi perbankan yang tercermin dalam aspek-aspek yang diatur dalam regulasi yang dikeluarkan. Oleh karena itu, sebagian besar sistem perbankan di dunia menerapkan jaring pengaman atau mekanisme perlindungan yang luas mencakup asuransi deposito, akses pada bantuan likuiditas pemerintah bahkan skim rekapitalisasi atau nasionalisasi yang didisain dalam rangka memperbaiki bank bermasalah dan mengamankan depositan apabila bank tersebut bangkrut.

Keberadaan jaring pengaman tersebut membuat bank-bank tidak lagi beroperasi berdasarkan pada disiplin pasar, khususnya dalam hal terdapat subsidi pada perhitungan risiko yang tercermin pada tingkat bunga pinjaman yang tidak secara akurat merefleksikan risiko yang mungkin dihadapi, sebagai akibat *moral hazard* bahwa kepentingan depositan dilindungi. Oleh karena itu pula, guna mencegah risiko tidak dialihkan ke dana asuransi simpanan atau ke *lender of last resort*, maka supervisi perbankan yang ketat dan tertib menjadi amat penting²².

Banyak negara-negara tanpa mekanisme asuransi implisit²³ atau eksplisit, ternyata telah menyelamatkan depositan-depositannya dari kegagalan bank. Perlindungan implisit cenderung lebih buruk dari semua remedi yang tersedia, karena bila tidak terdapat sistem

21 Lihat Garcia, Gilian G. (1998), *Protecting Bank Deposits*, IMF, Asia Homepage.

22 Lihat *Bank Failures and the Official Safety Net*, halaman 6 - 7.

23 Perlindungan atau asuransi implisit adalah tindakan pemerintah yang secara konsisten mencegah jatuhnya suatu bank guna menghindari kolapsnya sistem perbankan.

perlindungan nasabah yang didisain baik, maka akan timbul ketidakpastian bagi deposan, dan potensi terjadinya pelarian simpanan keluar dari sistem perbankan menjadi lebih besar. Hal ini menyebabkan realisasi cakupan yang lebih besar dibandingkan bila terdapat perlindungan eksplisit yang jelas batasan penjaminannya²⁴. Dengan demikian karena alasan inilah, maka banyak negara yang dewasa ini memilih untuk memiliki skim perlindungan simpanan yang eksplisit.

Sasaran suatu perlindungan simpanan merupakan hal penting untuk ditetapkan guna mengetahui dengan jelas target yang dituju dan menghindari menampung semua pihak yang ingin dimasukkan dalam skim perlindungan. Menampung kepentingan semua pihak yang terkait dalam suatu skim perlindungan asuransi, dapat menghasilkan sistem yang tidak dapat dioperasikan. Sasaran skim perlindungan asuransi umumnya diutamakan untuk melindungi dana deposan kecil dan dalam rangka menjamin stabilitas sistem keuangan saat terjadi kegagalan bank.

3.2. Persyaratan Pendirian Untuk Bentuk yang Efektif

Deposit protection scheme (skim perlindungan simpanan) yang didisain dengan baik termasuk memperhatikan insentif yang diperlukan sesuai sasaran yang dituju, dapat mendorong pihak yang terkait dalam sistem perbankan untuk bertindak rasional, sehingga dapat mendukung sehatnya perekonomian nasional²⁵. Secara teoritis perlindungan seperti itu, akan terlebih dahulu memperhitungkan insentif yang mendorong berfungsinya operasional perbankan secara disiplin. Artinya, keberadaan *deposit protection scheme* akan membatasi campur tangan manajemen bank, memberikan insentif bagi deposan besar untuk mencari bank yang sehat, dan mendorong terciptanya ketentuan formal yang bertujuan mengamankan sistem perbankan. Apabila perhatian terhadap kekuatan pasar dilakukan secara seimbang, dan pengendalian pasar yang berlebih-lebihan dapat dihindarkan, maka *deposit protection scheme* dapat mendorong terciptanya pasar keuangan yang efisien.

Disain *deposit protection* atau *insurance scheme* yang mendukung berfungsinya pasar (*market friendly incentives*), perlu mencakup hal-hal seperti :

- (1) diformulasikan secara eksplisit dalam undang-undang;
- (2) diwajibkan bagi semua anggota sistem perbankan (*compulsary*);

24 Berbeda dengan perlindungan atau asuransi eksplisit yang mengatur batasan jumlah yang dijamin, maka pada perlindungan atau asuransi implisit tidak mengatur batasan jumlah, sehingga besar potensinya bagi pemerintah untuk mengakomodasi tuntutan mengganti simpanan nasabah dalam jumlah yang lebih besar atau bahkan sepenuhnya.

25 Lihat Garcia, Gilian G. (1998), *Protecting Bank Deposits*, IMF, Asia Homepage.

Lihat juga Cull, Robert (1998), *How Deposit Insurance Affects Financial Depth (A Cross-Country Analysis)*, Asia Homepage.

- (3) dilengkapi dengan prosedur akunting, penilaian kredit (*loan valuation*), perangkat peraturan dan mekanisme supervisi yang didisain baik;
- (4) lembaga perlindungan atau asuransi simpanan diberi kewenangan dan akses informasi yang diperlukan guna memperbaiki bank yang goyah serta diberi kewenangan untuk menangani secara efektif bank-bank yang insolven;
- (5) lembaga perlindungan atau asuransi simpanan tersebut dibentuk hanya setelah bank-bank yang tidak sehat telah direstrukturisasi;
- (6) tidak melakukan perbedaan perlakuan baik antara bank-bank besar dan kecil, maupun antara bank milik swasta dan milik pemerintah;
- (7) bercirikan cakupan yang terbatas untuk seluruh jenis simpanan;
- (8) tersedia penggantian segera bila terdapat bank yang gagal.

Jenis *moral hazard* yang timbul dalam hal terdapatnya *deposit protection scheme* seperti digambarkan pada butir 3.1. antara lain adalah kecenderungan bank untuk mengurangi kehati-hatiannya dengan persepsi deposan telah terlindungi; dan terdapatnya subsidi dari bank yang sehat kepada bank yang kurang sehat atau subsidi bank yang besar terhadap bank yang kecil apabila premi ditetapkan secara *fixed rate*.

Jaring pengaman (*official safety net*) diciptakan untuk meminimalkan timbulnya *moral hazard*. Namun jaring pengaman tersebut membentuk subsidi tersendiri terhadap bank-bank peserta skim. Subsidi yang timbul karena penetapan premi yang terlalu rendah (*underpriced deposit insurance*), sehingga dana yang terkumpul kemungkinan tidak mencukupi pembayaran klaim karena kegagalan bank. Wujud subsidi lain adalah fasilitas bank sentral yang disediakan karena fungsinya sebagai *lender of last resort*. Rate fasilitas diskonto atau fasilitas saldo debit dari bank sentral dalam rangka setelmen merupakan subsidi bagi perbankan. Secara keseluruhan subsidi tersebut merupakan subsidi jaring pengaman dan apabila tidak dilengkapi dengan supervisi yang ketat dan pelaksanaan pengawasan yang tertib dapat mengikis kestabilan sistem perbankan²⁶.

Dalam mengawali pendirian *deposit protection* atau *insurance scheme* perlu dipertimbangkan dan ditempuh langkah-langkah sebagai berikut :

Penyusunan landasan hukum, selain untuk menciptakan landasan politis dan legislatif (yang memberikan mandat hukum terhadap pendirian sistem asuransi simpanan yang terstruktur secara formal) juga untuk mengakomodasi ketentuan yang memberikan insentif yang mendukung setiap pihak yang terkait dalam sistem perbankan.

²⁶ Lihat Walter, John R, (1998), *Can a Safety Net Subsidy Be Contained*, Federal Reserve Bank of Richmond, Economic Quarterly volume 84/1.

Langkah kedua adalah mempelajari struktur perbankan yang ada, antara lain mengetahui seberapa besar tingkat kapitalisasi perbankan, seberapa besar perbedaan tingkat kapitalisasi antara satu bank dengan bank lainnya. Pengetahuan ini penting untuk mempersiapkan skim khusus bagi bank dengan modal yang lemah, dan skim tersebut tidak boleh membedakan perlakuan terhadap bank berskala besar dengan bank berskala kecil. Kriteria permodalan minimum bagi bank yang akan mengikuti program perlindungan simpanan perlu ditegaskan. Dari segi kepemilikan bank pun tidak dilakukan pembedaan diantara bank milik pemerintah maupun bank milik swasta misalnya dalam melaksanakan ketentuan prudensial.

Langkah berikutnya, adalah menyusun kerangka administratif yang memadai berdasarkan sistem perbankan yang ada. Mempertimbangkan kondisi yang sebenarnya dari sistem perbankan dan membuat kerangka administratif yang memadai. Perlu difahami dengan seksama kondisi permodalan dan portofolio perkreditan dari sistem perbankan secara keseluruhan, kemudian kondisi yang sama dari masing-masing secara individual. Apabila modal masing-masing bank tidak mencukupi, maka sebelum turut dalam skim asuransi deposito perlu melakukan rekapitalisasi. Selanjutnya diperlukan perangkat aturan yang dapat diterapkan, prosedur akunting, penilaian kredit, audit, ketentuan pelaporan, dan supervisi. Terakhir mempublikasi keterangan yang tidak bersifat kepemilikan akan membantu nasabah bank untuk melindungi kepentingannya dan sekaligus membantu terlaksananya disiplin pasar sistem perbankan. Dalam hal telah terdapat perangkat aturan yang sejalan, masih perlu dikaji kualitas *risk exposure* masing-masing bank dan penilaian sejauh mana disiplin pasar pada sistem perbankan ditegaskan. Hasil pengkajian ini nantinya untuk menyempurnakan ketentuan yang ada.

Selanjutnya, perlu pula diyakinkan bahwa pemerintah akan memberikan wewenang secara penuh kepada lembaga penyelenggara perlindungan atau asuransi simpanan untuk menyelesaikan kegagalan bank. Disamping itu dalam hal pengelolaan dananya, lembaga tersebut dapat menginvestasikan dananya secara konservatif dan memiliki kewenangan untuk meminjam (apabila diperlukan) dengan antisipasi penerimaan yang akan datang. Dasar hukum perlindungan deposan harus jelas dan tegas mengatur hal-hal yang berkaitan dengan *property rights* dan penutupan bank yang gagal. Lembaga tersebut tidak boleh diintervensi oleh kepentingan politis. Bank sentral, lembaga supervisi dan lembaga asuransi harus memiliki keleluasaan untuk saling berkoordinasi dalam rangka bertindak cepat untuk memperbaiki atau pun bank bermasalah.

Langkah selanjutnya adalah berkaitan dengan penyediaan dana dan SDM yang mampu, hal mana merupakan prasyarat sebelum mendirikan lembaga asuransi simpanan. Pada awalnya keperluan dana tersebut dapat diperoleh dari (i) mendapatkan dari bank-bank (ii) membagi beban diantara bank-bank umum, bank sentral, dan departemen keuangan (iii) menjadi tanggung jawab pemerintah (iv) memberikan kewenangan pada lembaga

penyelenggara untuk meminjam terlebih dahulu. SDM mungkin dapat lebih dahulu dipinjam dari bank sentral, dapat berupa sekelompok pegawai yang memiliki pengalaman bidang perbankan. Selanjutnya lembaga tersebut dapat melatih pegawai baru.

Dalam operasional penjaminan perlu senantiasa diprediksi jumlah permintaan dana yang akan timbul berdasarkan kondisi perkembangan perbankan. Apabila suatu saat terdapat suatu bank yang menurun kondisi kesehatannya, maka banyak kendala yang akan dihadapi untuk mengeluarkannya dari keanggotaan skim. Oleh karena itu, pada saat pertama kali bank masuk menjadi peserta, perlu memperoleh keyakinan bahwa semua kualifikasi yang dibutuhkan telah dipenuhi; dengan perkataan lain pertimbangan pemberian izin bank baru dan keikutsertaan sebagai anggota skim perlindungan simpanan perlu dikaji sekaligus. Di negara lain, dalam rangka memperketat pengawasan terhadap tingkat kualitas bank-bank yang beroperasi, diterapkan sistem peninjauan berkala atas izin operasional bank, sehingga dalam hal bank tidak lagi memenuhi kualitas yang dipersyaratkan, bank tersebut dapat ditutup. Di lain pihak, untuk menerapkan sistem seperti yang disebut terakhir, perlu mempertimbangkan pula kepentingan para deposan.

Langkah yang terakhir adalah merencanakan langkah darurat secara hati-hati dalam hal terjadi krisis perbankan. Hal inilah yang menyamakan asuransi simpanan dengan skim asuransi secara umum. Risiko asuransi yang umum akan mencakup kemungkinan klaim yang disebabkan oleh kejadian yang biasanya justru jarang dan berdiri sendiri. Sebaliknya pada krisis perbankan, perhitungan risiko perlu dipersiapkan, karena kegagalan bank bisa sering terjadi dan saling berkaitan. Suatu mekanisme tersendiri perlu diciptakan untuk melengkapi dana dari sistem perlindungan simpanan, misal penerapan dasar perpajakan (*tax base*) yang memadai.

3.3. *Pengalaman Negara-Negara Lain*

Amerika Serikat mendirikan asuransi simpanan yang diselenggarakan oleh lembaga terpisah yakni FDIC (*the Federal Deposit Insurance Corporation*) setelah terjadi kelumpuhan sistem perbankan pada tahun 1929 -1933 yang dipicu oleh penarikan besar-besaran simpanan secara tunai, dan dalam perkembangannya penyempurnaan skim asuransi simpanan tersebut berjalan teratur²⁷.

Jerman membentuk *deposit protection scheme* setelah terjadi kegagalan *Herstatt Bank* pada bulan Juni 1974, yakni terjadinya pelarian simpanan *Eurodollar* ke simpanan domestik Amerika. Demikian pula dengan Inggris yang membentuk *deposit protection scheme* ketika pada tahun 1973 - 1975 terjadi penarikan simpanan besar-besaran di bank-bank kecil (*secondary banking*).

²⁷ Lihat *Bank Failures and the Official Safety Net*, halaman 5.

Meksiko dalam mereformasi sistem perbankannya adalah termasuk menghapuskan setahap demi setahap (*phase out*) asuransi simpanan yang berlaku luas dan menggantikannya dengan sistem garansi yang lebih terbatas. Pada sekitar bulan Mei 1998 Pemerintah Meksiko merencanakan untuk mengajukan perubahan secara gradual untuk periode 5 hingga 10 tahun menuju program asuransi simpanan yang secara garis besar akan mirip dengan pola sistem yang berlaku di negara Amerika Serikat. Sistem yang akan diterapkan akan melindungi sepenuhnya depositan kecil dan menetapkan *ceiling* cakupan guna mencegah persepsi depositan besar dibebani dengan resiko sistemik dan kelembagaan. Asuransi akan tetap mencakup depositan seluruh rumah tangga penduduk Meksiko, namun akan dibatasi dalam rangka tidak lagi membebani eksposure fiskal bila terdapat bank yang gagal²⁸.

Thailand sebagai negara pertama di Asia Tenggara yang terlanda krisis telah menerapkan *temporary blanket guarantee* bagi para depositan dan kreditur bank pada tahun 1997. Dengan diindikasinya telah terjadi kepulihhan dari krisis perekonomian, dewasa ini mulai diijak penggantian dari *blanket guarantee* dengan *limited insurance scheme*.

Korea yang telah mendirikan skim asuransi deposito berdasarkan Undang-undang pada bulan Desember 1995 dan diberlakukan pada bulan Januari 1997 dengan tujuan untuk melindungi kepentingan nasabah penyimpan dana. Skim tersebut diselenggarakan oleh Korea Deposit Insurance Corporation (KDIC) dengan meniru FDIC di Amerika Serikat. Pada pertengahan tahun 1997 saat terserang krisis terpaksa melebarkan cakupan asuransinya meliputi pula kreditur bank-bank. Dengan mulai pulihnya dari krisis pada pertengahan tahun 1998 ini, cakupan asuransi deposito dibatasi kembali menjadi sejumlah 20 juta won untuk setiap nasabah penyimpan dana²⁹.

Dari pengalaman beberapa negara tersebut di atas, secara umum terdapat 4 manfaat yang dapat diambil dalam menerapkan skim asuransi deposito.

- (1) Menggunakan *risk adjusted premium scheme* untuk menghindari timbulnya *moral hazard*, artinya bank dibebani pembayaran premi yang diperhitungkan dengan potensi individual masing-masing bank dalam menghadapi keberhasilan atau kegagalan. Dengan demikian baik pemilik bank maupun depositan menjadi mempunyai motivasi untuk memonitor operasi bank untuk mengetahui bahwa risiko yang diambil bank tidak berlebihan. *Risk based* atau *adjusted premium scheme* dianggap lebih baik daripada *flat rate insurance premium* yang biasanya digunakan pada awal pendirian asuransi simpanan hingga skim ini benar-benar telah terselenggara baik.

28 Lihat *Role of Banxico Expanded in Mexico' Bank Regulation Reform*, (1998), The Banker.

29 Lihat *Korea Introduces Bank Deposit Insurance Scheme* (1997), International Financial Law Review, Asia Homepage.

- (2) Lembaga penyelenggara harus memiliki kewenangan untuk mengambil tindakan koreksi segera (*prompt correction action*). Di Amerika Serikat, FDIC memiliki kewenangan untuk segera mengambil alih bank yang kekurangan modal dalam pengampuannya (*conservatorship* atau *receivership*). KDIC di Korea juga akan melakukan pelaksanaan seperti di FDIC.
- (3) Mewajibkan cabang bank asing untuk turut dalam skim asuransi deposito dengan tujuan untuk melindungi kepentingan deposan domestik, baik untuk dipertimbangkan. Ketentuan ini dapat menghindarkan pengaruh negatif terhadap stabilitas keuangan negara tuan rumah, dalam hal bank asing tersebut mengalami kegagalan. Pengecualian hanya dimungkinkan dalam hal terdapatnya prinsip resiprositas.
- (4) Kontribusi modal pada lembaga penyelenggara asuransi simpanan dari masing-masing anggota bank, perlu dikurangi atau bahkan dihapuskan untuk tidak terlalu membebani individual bank. Hal ini dimaksudkan agar tidak mengganggu keuntungan bank, karena bank sudah diharuskan membayar premi asuransi. Di Korea, pelaksanaan kontribusi yang wajib diserahkan kepada KDIC adalah 1% dari modal bank.

4. Pembentukan *Deposit Protection Scheme* Di Indonesia

4.1. *Pra Kondisi Yang Diperlukan*

Hal yang terutama menjadi perhatian untuk mengetahui pra kondisi pembentukan *deposit protection scheme* di Indonesia adalah struktur dan sistem perbankan yang ada. Bagaimana prospek struktur dan supervisi perbankan Indonesia akan menjadi dasar untuk mempertimbangkan penerapan skim perlindungan simpanan.

Pemerintah saat ini sedang dalam proses melaksanakan program rekapitalisasi. Berhubung banyak bank yang telah berada dalam keadaan insolven dan *undercapitalized*, program rekapitalisasi ini merupakan langkah pertama untuk mempertahankan bank-bank yang masih memiliki prospek untuk terus bertahan dan berkembang. Diharapkan dengan telah dilakukannya *due diligence* oleh 5 akuntan publik asing, akan muncul bank-bank yang mampu bertahan (*viable*) dengan memenuhi standar CAR 4% pada akhir tahun 1998³⁰.

Revisioning terhadap konfigurasi sistem perbankan menjadi perlu dilakukan dari upaya yang sebelumnya masih dalam proses yakni ke arah bank-bank yang lebih terkonsolidasi dengan atmosfir yang kompetitif, aman dan menguntungkan serta berpegang

30 Diakomodasi pula bank yang masih dapat dibantu dengan program rekapitalisasi setelah dilakukan upaya lain seperti merger.

pada prinsip manajemen yang berhati-hati³¹. Sasaran pengawasan yang hingga kini dilakukan untuk perlindungan perekonomian nasional, akan ditingkatkan gradasinya ke arah sasaran kepentingan publik, dengan lebih mengefektifkan penerapan pengawasan yang terkonsolidasi.

Dengan perencanaan tersebut, maka pada kuartal pertama tahun 1999 diperkirakan mulai akan tampak gambaran konfigurasi sistem perbankan Indonesia, dan dari segi jumlah bank umum tidak akan lebih dari 100 bank termasuk yang menyelenggarakan dengan prinsip syariah dan belum terhitung kantor cabangnya di seluruh Indonesia, sementara BPR sekitar 2000 bank. Pada kuartal pertama tahun 1999 tersebut telah dapat diketahui bank-bank yang bertahan dengan CAR 4% dan bank-bank yang *viable* untuk mendapat bantuan permodalan hingga memiliki CAR 4%. Selanjutnya, diharapkan pada akhir tahun 1999 bank-bank yang bertahan tersebut akan dapat menyediakan modal sebesar 8% dan pada akhir tahun 2000 menjadi 10%. Faktor kecukupan modal merupakan hal penting, karena *Deposit protection* atau *Insurance Scheme* diadakan dengan tujuan untuk melindungi para deposan, khususnya dalam situasi terdapatnya bank yang gagal dan dalam rangka memelihara sistem perbankan yang stabil. Oleh karena itu, faktor kecukupan tingkat modal dan asset yang tinggi bank-bank merupakan prasyarat utama dalam rangka pembentukan skim asuransi deposito tersebut.

Disamping permodalan, pra kondisi yang penting adalah terciptanya jaring pengaman yang menyeluruh untuk meminimalisasi adanya *moral hazard* dan untuk mengurangi resiko operasional bank. Jaring pengaman tersebut adalah iklim perbankan yang sehat yang ditandai dengan struktur perbankan yang *solid*, regulasi yang menciptakan bank yang *prudent*, serta pengawasan bank yang efektif. Informasi yang akurat dan menyeluruh mengenai kondisi suatu bank diperlukan untuk memudahkan deposan dan pemilik bank memonitor perkembangan usaha serta perkiraan tingkat risiko yang dihadapi. Dengan demikian, restrukturisasi operasional individual bank termasuk aspek audit internal wajib dibenahi.

4.2. Prinsip-Prinsip Yang Perlu Diterapkan

Deposit protection atau *insurance scheme* di Indonesia harus dititikberatkan sebagai skim yang tunduk pada prinsip hukum penjaminan bukan hukum asuransi. Dengan kata lain, meskipun pada tahap awal bernama asuransi simpanan, namun penekanannya bukan

31 Pembentukan strata bank yang akan terdiri dari bank internasional, bank nasional, bank regional dan BPR yang masing-masing memiliki persyaratan modal dan lingkup kegiatan tersendiri, tampaknya perlu dilengkapi dengan bank yang bertugas khusus untuk memberdayakan ekonomi rakyat sebagai pemicu penggerak bergulirnya kembali roda perekonomian dan bank-bank dengan prinsip bagi hasil yang lebih ditingkatkan mengingat potensi mobilisasi yang tinggi dan relatif lebih tahan terhadap tekanan gejolak moneter. Bank-bank regional akan lebih diwajibkan untuk menyalurkan sebagian besar dananya pada daerah yang bersangkutan.

kepada penggantian terhadap bank yang telah membayar premi, melainkan perlindungan kepada deposan bank yang turut dalam skim penjaminan. Dengan penseleksian risiko yang tidak dapat diterapkan seperti halnya penjaminan yang umum, maka pengawasan yang ketat atas operasional perbankan maupun ketaatan memenuhi ketentuan berdasarkan peraturan memegang peranan penting dalam usaha menyelenggarakan skim ini. Agar memiliki landasan hukum yang kuat, *deposit protection scheme* di Indonesia harus dituangkan dalam Peraturan Pemerintah yang merupakan pelaksanaan dari ketentuan yang digariskan baik dalam Undang-undang Perbankan yang telah diubah³² dan Undang-undang Bank Indonesia yang baru yang diharapkan telah berlaku pada kuartal pertama tahun 1999.

Deposit protection scheme dalam hal ini dapat dipilih bentuknya apakah dalam bentuk skim asuransi (*insurance scheme*), yaitu skim dengan ciri-ciri kriteria adanya pemungutan premi yang merupakan biaya bagi bank anggota, perhitungan premi ditetapkan sesuai tingkat risiko yang dikaitkan dengan kondisi masing-masing bank anggota, dan dalam hal jumlah kewajiban pembayaran kepada deposan lebih besar daripada jumlah premi anggota maka kekurangannya menjadi kewajiban lembaga penyelenggara.

Bentuk skim dana bersama (*common funds*) adalah skim dengan ciri-ciri kriteria adanya pemungutan kontribusi berkala yang merupakan penyertaan bagi bank anggota, akumulasi kontribusi berkala dapat dibatasi hingga pada jumlah tertentu, kontribusi berkala dapat ditetapkan sebesar persentase yang sama untuk setiap anggota, dan dalam hal jumlah kewajiban pembayaran kepada deposan lebih besar daripada jumlah akumulasi kontribusi maka kekurangan dimaksud menjadi kewajiban semua anggota. Selanjutnya dibuka pula kemungkinan bentuk skim yang dikembangkan dalam praktek di kemudian hari. Untuk pertama kali, seperti pengalaman negara-negara lain yang keluar dari krisis perbankan yang sistemik bentuk skim yang lebih tepat adalah skim asuransi simpanan.

Penyelenggaraan skim pada awalnya dapat dilakukan dengan membentuk lembaga yang terpisah dari Bank Indonesia, sepanjang masih merupakan afiliasi, mengingat prinsip kemampuan untuk memiliki kewenangan memeriksa bank dan melakukan tindakan segera dalam menghadapi bank bermasalah harus dimiliki dalam rangka mendapatkan skim yang bekerja efektif. Dengan demikian disini masih diasumsikan bahwa yang melakukan pemeriksaan bank dan mengambil tindakan segera terhadap bank bermasalah termasuk melakukan likuidasi adalah Bank Indonesia. Di kemudian hari, apabila sistem perbankan telah berjalan stabil untuk kurun waktu beberapa lama, maka penyelenggaraan dapat dibuka kemungkinan dilakukan oleh pihak swasta misal kelompok bankir.

32 Undang-Undang No. 10 Tahun 1998 Tentang Perubahan atas Undang-undang No. 7 Tahun 1992 disahkan pada tanggal 10 November 1998, dan Pasal 37B telah memberikan landasan hukum untuk pembentukan lembaga penjamin simpanan.

Guna membina kemampuan membentuk dana penunjang yang *solid*, maka lembaga penyelenggara tersebut harus diberi kewenangan untuk mengelola dana perlindungan atau asuransi secara konservatif dan diberi kewenangan untuk dapat meminjam apabila diperlukan dengan jaminan penerimaan premi dikemudian hari. Dana atau modal awal untuk pendirian lembaga tersebut dapat lebih dahulu meminjam dari pengembalian sebagian dari dana BLBI, sementara kemudian mulai menghimpun dari premi yang dipungut dari masing-masing bank anggota.

Dalam melaksanakan perlindungan kepada deposan kecil, sifat keikutsertaan dengan skim bagi bank adalah wajib bagi seluruh bank umum dan BPR. Namun dengan perbedaan administrasi, dalam arti penggunaan dana yang dihimpun bagi bank umum dan bagi BPR harus dipisahkan dan penggunaannya tidak dapat disilang.

Dalam menghitung besarnya premi per bulan yang harus dibayar oleh masing-masing bank, di kemudian hari dapat merujuk pada peringkat setiap bank yang dianalisa oleh lembaga pemeringkat yang independen yang khusus menangani perbankan. Faktor ISO 9000 juga dapat digunakan sebagai alternatif dalam mempertimbangkan penetapan premi. Hal ini adalah untuk memenuhi prinsip transparansi dan prinsip *risk-based premium system*.

Cakupan yang akan masuk dalam penjaminan hanya terbatas pada simpanan dana pihak ketiga milik penduduk meliputi simpanan berjangka dan tabungan dalam Rupiah, dalam rangka memenuhi prinsip *limited extension coverage*. Penetapan *cap* yang dijamin dapat ditentukan misal untuk bank umum untuk pertamakalinya Rp 20 juta per deposan dan untuk BPR Rp 5 juta per deposan (Lampiran 5).

4.3. Tahap Peralihan

Dalam tahap ini diusulkan agar Pemerintah dapat mengumumkan pemberlakuan 6 (enam) bulan sebelumnya, yang diperkirakan akan jatuh pada bulan Juni 1999. Masa peralihan tersebut perlu dituangkan dalam peraturan pemerintah yang akan mengatur ketentuan asuransi simpanan, yang meliputi tidak hanya tahapan waktu tidak berlakunya program penjaminan dan berangsur digantikan dengan asuransi simpanan. Dalam pentahapan tersebut dapat dibagi ke dalam 3 (tiga) bagian, dan dengan tetap memperhatikan kondisi dan struktur perbankan hasil proses program penyehatan dan restrukturisasi, yaitu:

- Mulai awal Januari 2000, program penjaminan sama sekali dihentikan dan mulai berlaku asuransi simpanan yang masih dilaksanakan oleh unit di dalam Bank Indonesia sebagai embrio untuk dilepaskan sebagai lembaga tersendiri.
- Pada perkiraan bulan Juli 2000, didirikan lembaga terpisah yang masih bertanggung jawab kepada Bank Indonesia, sambil menjajagi kemungkinan dalam jangka menengah panjang

untuk mengubah secara bertahap lembaga tersebut menjadi lembaga swasta milik perbankan yang dari segi fungsinya tetap bertanggung jawab kepada Bank Indonesia.

- Dalam hal dimungkinkan dalam kurun waktu lebih dari 3 tahun, lembaga tersebut dapat penuh beroperasi sebagai lembaga swasta milik perbankan yang berkoordinasi erat dengan Bank Indonesia serta lembaga supervisi yang bertanggung jawab terhadap perbankan apabila kelak terdapat kemungkinan terpisah dari Bank Indonesia.

Dari segi pendanaan asuransi simpanan, pentahapan sesuai dengan segi kelembagaan tersebut di atas, dapat diatur untuk tahap pertama diupayakan dana dari sebagian pengembalian BLBI yang akan dicatat sebagai penyertaan sementara pemerintah atau Bank Indonesia, pada tahap kedua ditambah dengan akumulasi dari pungutan premi dari semua bank-bank yang wajib menjadi peserta, dan tahap selanjutnya adalah dari hasil pengelolaan akumulasi premi serta kontribusi bank-bank sebagai pemilik lembaga asuransi.

5. Kesimpulan Dan Saran-saran

1. Dalam menghadapi kondisi sistem perbankan mengalami krisis yang sistemik, *blanket guarantee* merupakan tindakan darurat (*emergency measure*) yang tidak dapat dihindarkan untuk diberlakukan dalam rangka memulihkan kepercayaan masyarakat secara segera terhadap perbankan. Pemberlakuan program penjaminan seperti halnya di negara lain seperti Swedia menjadi pilihan yang tidak dapat dihindarkan untuk diterapkan oleh Pemerintah Indonesia untuk mengendalikan pelarian simpanan (*bank runs*) dan pemindahan simpanan ke bank yang kondisinya lebih sehat (*flight to quality*) serta menjadi bagian dari upaya membangun kembali sektor perbankan Indonesia.
2. Implikasi positif ditunjukkan oleh pemberlakuan program penjaminan dengan mengalir kembalinya dana masyarakat secara bertahap masuk ke sektor perbankan, berhasil meredakan kepanikan dan mengatasi gangguan kelancaran sistem pembayaran bank-bank. Namun dilain pihak, pemberlakuan program penjaminan ini menimbulkan *moral hazard* dengan mendorong semakin tingginya BLBI, yang ditinjau dari kepentingan kebijakan moneter telah menempatkan BI pada situasi yang dilematis. Dalam rangka menyelamatkan sistem perbankan sekaligus sistem pembayaran dan mencegah kelumpuhan perekonomian nasional, peningkatan BLBI diakomodasi, namun di sisi lain, peningkatan BLBI telah menyebabkan ekspansi jumlah uang beredar, sehingga menjadi kendala dalam mengupayakan pengendalian moneter guna menstabilkan nilai tukar dan meredam laju inflasi.
3. Dalam rangka koreksi terhadap *moral hazard* sekaligus menciptakan jaringan pengamanan yang menunjang stabilitas sektor perbankan, maka *blanket guarantee* atau program penjaminan tersebut perlu digantikan dengan *deposit protection scheme* dan

seperti halnya pengalaman negara lain bentuk yang sesuai pasca krisis perbankan adalah bentuk asuransi. Hal ini sejalan dengan yang telah diindikasikan dalam ketentuan program penjaminan yang menyebutkan bahwa program penjaminan akan berakhir pada bulan Januari 2000 dan atau akan diumumkan 6 (enam) bulan sebelumnya. Diusulkan Pemerintah dapat mengumumkannya sekitar bulan Juni 1999.

4. Hasil dari proses restrukturisasi perbankan dan program rekapitalisasi perbankan menjadi penting sebagai indikasi pra kondisi untuk memungkinkan penggantian program penjaminan dengan asuransi deposito. Hanya bank-bank dengan modal yang cukup yang dapat mendukung terselenggaranya skim asuransi deposito yang efektif, mengingat sukar untuk mengeluarkan bank dari keanggotaan skim karena modal memburuk, karena akan sama saja dengan memasukkan bank tersebut dalam program penyehatan atau bahkan gejala untuk pencabutan izin usaha. Disamping itu, untuk keefektifan berfungsinya skim asuransi simpanan semua bank wajib untuk turut dalam skim, sehingga mencegah timbulnya *moral hazard*, dan bank-bank tersebut akan dikenai premi yang perhitungannya akan didasarkan kepada besarnya kemungkinan risiko yang timbul pada masing-masing bank.
5. Pada saat yang bersamaan dengan dilaksanakannya skim asuransi simpanan, harus diterapkan mekanisme supervisi yang telah disempurnakan baik dari sudut BI yang akan lebih terkonsolidasi maupun dari sudut pengawasan intern bank itu sendiri. Ketentuan prudensial bank yang telah disempurnakan juga harus dilaksanakan secara konsisten dan tertib. Keseluruhannya akan membentuk jaring pengaman bagi masyarakat deposan dan pada akhirnya akan menunjang pemeliharaan kestabilan perbankan Indonesia.
6. Disamping hal-hal yang telah disebutkan di atas, beberapa prinsip pokok lain yang perlu diperhatikan dalam memberlakukan skim asuransi simpanan yaitu pemisahan administrasi asuransi simpanan bank umum dan BPR, agar tidak terjadi subsidi silang; *operational restructuring* pada masing-masing bank telah berjalan termasuk transparansi pelaporan keuangan bank; telah terdapat komitmen untuk tidak dicampur-tangani oleh pemerintah serta telah disusun dengan baik standar operasional dari bekerjanya lembaga asuransi simpanan tersebut.
7. Dalam mengalihkan dari program penjaminan ke skim asuransi deposito, disarankan agar menggunakan pendekatan pentahapan berdasarkan hasil proses program penyehatan, rekapitalisasi dan restrukturisasi perbankan, untuk memastikan bahwa sistem perbankan telah siap untuk menjalankan skim tersebut, serta skim tersebut dapat terselenggara secara efektif.

Daftar Pustaka

Barth, James R., and Brumbaugh, Dan R., 1997, The Role of Deposit Insurance: Financial System Stability and Moral Hazard, *Current Legal Issues Affecting Central Banks* - Volume 4, IMF, pp. 393 - 410.

Carr, Jack., Mathewson, Frank., and Quigley, Neil, November 1995, Stability in The Absence of Deposit Insurance : The Canadian Banking System, 1890 - 1966, *Journal of Money, Credit and Banking*, Volume 27 No. 4, pp. 1137 - 1158.

Cull, Robert, January 1998, How Deposit Insurance Affects Financial Depth (A Cross Country Analysis), *Asia Homepage*.

Daniel, James and Saal, Matthew, 1997, Macroeconomic Impact and Policy Response, *Systemic Bank Restructuring and Macroeconomic Policy*, IMF, pp. 1 - 41.

Deane, Marjorie and Pringle, Robert, 1994, The Safety Net, *The Central Banks*, Hamish Hamilton - London, pp. 185 - 198.

Dziobek, Claudia and Pazarbasioglu, Ceyla, 1997, Lessons and Elements of Best Practice, *Systemic Bank Restructuring and Macroeconomic Policy*, IMF, pp. 75 - 143.

Garcia, Gillian, 1997, A Framework for Analysis and Assessment, *Systemic Bank Restructuring and Macroeconomic Policy*, IMF, pp. 42 - 74.

Garcia, Gillian G., July, 15, 1998, Protecting Bank Deposits, International Monetary Fund, *Asia Homepage*.

Karels, Gordon V., Geppert, John M., and Prakash, Arun J., October & December, 1997, Deposit Insurance, Capital Adequacy Requirements and Interest Rate Dynamics, *Journal of Business Finance & Accounting*, pp. 1311 - 1330.

Kunt, Asli Demirguc and Detragiache, Enrica, March, 1998, The Determinants of Banking Crises in Developing and Developed Countries, International Monetary Fund, *IMF Staff Papers* Volume 45 No. 1, pp. 81 - 131.

Kyei, Alexander, December 1995, Deposit Protection Arrangements: A Survey, *International Monetary Fund Working Paper*.

Patrikis, Ernest, T., and Landy, Douglas J., 1998, Derivatives Activities of Banking Institutions: Initiatives for Supervision and Enhanced Disclosure, *Current Legal Issues Affecting Central Banks* - Volume 5, IMF, pp. 365 - 395.

Rose, Thomas A., et. al., 1997, Report from the Federal Deposit Insurance Corporation : National Deposit Insurance Has Worked to Promote Banking Stability, *Current Legal Issues Affecting Central Banks* - Volume 4, IMF, pp. 181 - 186.

Santomero, Anthony M., August, 1997, Deposit Insurance: Do We Need It and Why ?, *Wharton Financial Institutions Center* - University of Pennsylvania.

Sinaga, Hotbonar H., 24 April 1998, Asuransi Deposito, Belajar dari Negara Maju, *Republika*.

Sundararajan, V. and Balino, Tomas J.T., 1991, Issues in Recent Banking Crises, *Banking Crises: Cases and Issues*, International Monetary Fund, pp. 1 - 54.

Walter, John R., , Winter 1998, Can a Safety Net Subsidy Be Contained, Federal Reserve Bank of Richmond - *Economic Quarterly* - Volume 84/1, pp. 1 - 20.

—————, 1996, Sweden, Strong Recovery For Swedish Banks, *Nordic Finance*.

—————, April 1997, Korea Introduces Bank Deposit Insurance Scheme, *International Financial Law Review*, Asia Homepage.

—————, May 1998, Role of Banxico Expanded in Mexico's Bank Regulation Reform, *The Banker*.

Lampiran 1**Cakupan**

NO.	NEGARA	CAKUPAN
1.	FINLANDIA	Meliputi seluruh simpanan deposan tanpa batasan jumlah.
2.	SWEDIA	Meliputi seluruh kewajiban bank kepada deposan maupun kreditur termasuk bank garansi.
3.	JEPANG	Meliputi seluruh simpanan deposan tanpa batasan jumlah.
4.	MEKSIKO	Meliputi seluruh simpanan deposan tanpa batasan jumlah.
5.	T U R K I	Meliputi seluruh simpanan deposan tanpa batasan jumlah.
6.	THAILAND	Meliputi seluruh kewajiban bank kepada deposan maupun kreditur.
7.	K O R E A	Meliputi seluruh kewajiban bank kepada deposan maupun kreditur.

Lampiran 2***Blanket Guarantee dan Fungsi Lender of the Last Resort***

NO.		BLANKET GUARANTEE	FUNGSI LENDER OF THE LAST RESORT
1.	Tujuan	Memulihkan secara mendesak kepercayaan masyarakat terhadap perbankan.	Memberikan bantuan kepada bank dlm hal bank mengalami kesulitan likuiditas.
2.	Penyelenggaraan	Bisa dirangkap oleh Bank Sentral, bisa dilaksanakan oleh lembaga yg khusus dibentuk tersendiri untuk menangani penyehatan dan restrukturisasi perbankan.	Secara klasik melekat pada fungsi Bank Sentral.
3.	Fungsi	Merupakan salah satu unsur jaringan pengamanan dalam rangka perlindungan terhadap depositan dan sistem perbankan yg sifatnya sementara dan seringkali dilanjutkan dg skim asuransi deposito.	Merupakan salah satu unsur jaringan pengamanan dlm rangka perlindungan terhadap sistem perbankan berdampingan dgn skim asuransi simpanan dan supervisi perbankan.
4.	Bentuk	Dalam bentuk program penjaminan dgn kewajiban membayar premi, sedangkan realisasi klaim melalui proses verifikasi terlebih dahulu.	Umumnya dlm bentuk kredit likuiditas darurat berupa fasilitas diskonto, pinjaman subordinasi maupun fasilitas saldo giro negatif (overdraft).

Lampiran 3**Prosedur dan Cakupan Program Penjaminan di Indonesia**

NO.	ASPEK	URAIAN
1.	Landasan Hukum	<ul style="list-style-type: none"> - Kep.Pres. 26/1998 & Kep. Pres. 120/1998 - Kep. MenKeu No. 26/1998 - SKB Direksi BI & Ketua BPPN No. 30/270/Kep/DIR dan No. 1/BPPN/1998.
2.	Lembaga Penyelenggara	<ul style="list-style-type: none"> - BPPN Januari s.d. Juli 1998 - Bank Indonesia Agustus 1998 s.d. Januari 2000
3.	Anggota	Semua bank umum kecuali cabang bank asing, sedangkan bank campuran sifatnya sukarela.
4.	Cakupan	<p>On Balance Sheet</p> <ul style="list-style-type: none"> - Seluruh DPK - Pinjaman yang diterima. - Surat berharga jangka pendek, menengah dan panjang. <p>Off Balance Sheet</p> <ul style="list-style-type: none"> - Kewajiban yang timbul karena transaksi impor. - Kewajiban lain yg timbul a/d UCP 500 yg ada underlying. - Standby L/C - Garansi bank. - Swap a/d jual - beli yang jelas.
5.	Tidak dicakup	<ul style="list-style-type: none"> - Modal pinjaman. - Pinjaman subordinasi. - Kewajiban yang tidak dapat dibuktikan.
6.	Prosedur	<ul style="list-style-type: none"> - Menyerahkan surat pernyataan keikutsertaan. - Melaporkan posisi simpanan & kewajiban setiap akhir bulan. - Mendaftarkan kewajiban di luar simpanan yang senilai lebih dari Rp. 10 milyar dan lebih dari ekivalen USD 2 juta. - Membayar premi dimuka 0,25% per tahun dari rata-rata bulanan jumlah simpanan dan atau kewajiban yg dijamin setiap 6 bulan. - Membayar sanksi kewajiban membayar 150% dari tingkat bunga JIBOR untuk kelambatan pembayaran premi.
7.	Ketentuan Lain	<ul style="list-style-type: none"> - Deposito & PUAB yang dijamin dibatasi.
8.	Klaim	<ul style="list-style-type: none"> - Diproses dengan verifikasi. - Diwajibkan menyerahkan kontrak jaminan berupa surat hutang.
9.	Sumber Pembayaran	<ul style="list-style-type: none"> - Hasil premi - BLBI sebagai dana talangan.

Lampiran 4 (a)
Program Penjaminan dan BLBI

NO.	JENIS BLBI	DASAR HUKUM, TUJUAN & KARAKTERISTIK
I. Diberikan dalam rangka penyehatan bank sebelum terjadinya krisis moneter		
1.	Fasilitas KL Darurat	<ul style="list-style-type: none"> ● - UU 13 th 1968 ttg. Bank Sentral Pasal 32 (3) & penjelasan umum - UU No. 7 th 1992 ttg. Perbankan Pasal 37 (2) ● Untuk mengatasi likuiditas bank dalam keadaan darurat. ● Fasilitas likuiditas berjangka 6 bulan dengan suku bunga 16%; diikat dengan perjanjian.
2.	Pinjaman Subordinasi	<ul style="list-style-type: none"> ● Dasar hukum s.d.a. ● Untuk penyehatan bank bermasalah ● Fasilitas likuiditas jangka panjang 20 th. dgn suku bunga 6%; diikat dengan perjanjian.
II. Diberikan dalam rangka mengatasi kesulitan likuiditas pd. saat krisis moneter akibat penarikan simpanan secara besar-besaran.		
3.	Fasilitas Diskonto I	<ul style="list-style-type: none"> ● Dasar hukum s.d.a. ● Fasilitas likuiditas berjangka 7 hari yg dpt. diperpanjang 2 x 7 hari dgn diskonto 124% per tahun dibebankan di muka; diikat dgn perjanjian.
4.	Fasilitas Diskonto II (modifikasi)	<ul style="list-style-type: none"> ● Dasar hukum s.d.a. ● Fasilitas likuiditas berjangka 90 hari yg dpt diperpanjang 2 x 30 hari dgn diskonto 25% per tahun dibebankan dimuka; diikat dengan perjanjian.

Lampiran 4 (b)
Program Penjaminan dan BLBI

NO.	JENIS BLBI	DASAR HUKUM, TUJUAN & KARAKTERISTIK
5.	Fasilitas Saldo Debet	<ul style="list-style-type: none"> ● Dasar hukum s.d.a. Pada prinsipnya fasilitas bersaldo negatif harus dpt ditutup sore hari saat kliring penutupan, namun mengingat terjadi penarikan besar-besaran oleh deposan kebijakan bersaldo debit diakomodasi guna menjaga fungsi bank sbg lembaga kepercayaan masyarakat ● Rata-rata dibebani denda 150% dari rata-rata JIBOR overnight pd hari pertama dan menjadi 500% pada hari-hari berikutnya. ● Fasilitas berakhir 31.12.1997.
6.	SBPU Khusus	<ul style="list-style-type: none"> ● Dasar hukum s.d.a. ● Fasilitas likuiditas berjangka waktu antara 3 s.d. 18 bln dgn diskonto 27% per th. yg dibebankan di muka. ● Merupakan pengalihan dari Fasdis I, Fasdis II dan Saldo Debet pd akhir Desember 1997; diikuti dengan perjanjian.
7.	Fasilitas Diskonto	<ul style="list-style-type: none"> ● Dasar hukum s.d.a. ● Fasilitas utk menutup kekurangan GWM atau menutup/antisipasi saldo debit. ● Fasilitas berjangka 1 bln dpt diperpanjang setiap kali maksimal 1 bln. Diskonto 125% dgn rata-rata JIBOR overnight selama 1 bulan sebelumnya; diikuti dgn perjanjian.

Lampiran 4 (c)
Program Penjaminan dan BLBI

NO.	JENIS BLBI	DASAR HUKUM, TUJUAN & KARAKTERISTIK
8.	SBPU Khusus tanpa lelang	<ul style="list-style-type: none"> ● Dasar hukum s.d.a. ● Utk memenuhi kebutuhan likuiditas harian. ● Jumlah dana yg diberikan maksimal 10% dari DPK dgn jangka waktu 2 minggu s.d. 3 bulan dgn suku bunga rata-rata tertimbang tingkat diskonto SBI lelang terakhir.
9.	Fasilitas Diskonto I Repo Khusus	<ul style="list-style-type: none"> ● Dasar hukum s.d.a. ● Fasilitas yg diberikan utk membantu bank yg sebelum krisis tergolong sehat, tidak memiliki SBI & mengalami kesulitan likuiditas sehingga melanggar GWM & bersaldo debit. ● Fasilitas ini telah dialihkan menjadi SBPU khusus per 31.12.1997.
III. Diberikan dalam rangka program penjaminan pemerintah		
10.	Fasilitas dana talangan untuk bank-bank yg dilikuidasi dan di bekukan.	<ul style="list-style-type: none"> ● Dasar hukum <ul style="list-style-type: none"> - Kep.Pres. No. 26/1998 - Kep. Pres. No. 120/1998 - Srt. MenKeu. tgl. 8 Feb., 20 Feb. dan 26 Feb. 1998 mengenai pemberian fasilitas dana talangan utk bank-bank yang dilikuidasi. - Srt. Ketua BPPN kpd Gubernur BI tgl. 12.6.1998 dan tgl. 11.9.1998 ttg dana talangan untuk kegiatan BBO.

Lampiran 4 (d)
Program Penjaminan dan BLBI

NO.	JENIS BLBI	DASAR HUKUM, TUJUAN & KARAKTERISTIK
11.	Fasilitas pemberian jaminan pemerintah terhadap kewajiban pembayaran bank umum.	<ul style="list-style-type: none"> ● Persyaratan dana talangan untuk BDL berjangka waktu 1 tahun dpt diperpanjang bunga 0% dan pelunasan dari hasil penjualan asset. ● Dana talangan BBO tahap I Dana talangan BBO tahap II ● Dasar hukum dilengkapi dengan SK. DIR. BI No.31/53 A/KEP/DIR tgl. 19.6.1998 yg didasarkan pada hasil kesepakatan Frankfurt tgl. 4.6.1998

→ Jumlah realisasi program per posisi 31.8.1998 Rp 189,3 trilyun

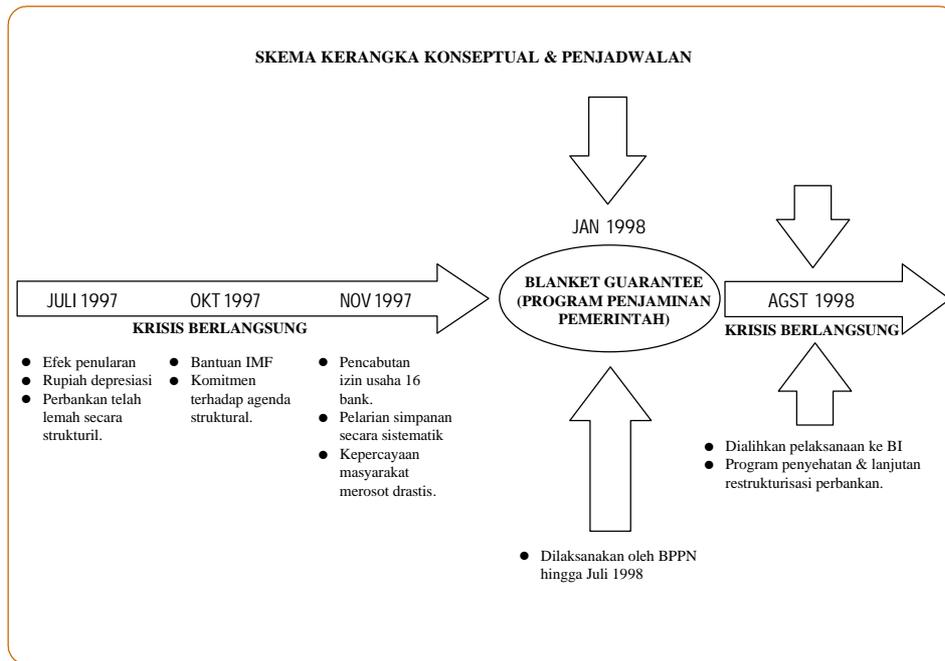
Lampiran 5 (a)
Beberapa Faktor Pokok yang Diperlukan Dalam
Pembentukan *Deposit Protection Scheme*
di Indonesia

NO.	PRINSIP/ KRITERIA POKOK	KONSEP USULAN PENERAPAN DI INDONESIA	KETERANGAN
1.	Landasan Hukum	- PP	- Sebagai pelaksanaan ketentuan dalam UU No. 7 th. 1992 yg telah diubah dan UU BI yang baru.
2.	Struktur Perbankan	- Telah terdapat konfigurasi struktur perbankan baru dimana bank-bank telah memenuhi kecukupan tingkat modal dan asset yg cukup kuat.	- Sebagai pra kondisi untuk efektivitas berfungsinya deposit protection scheme.
3.	Supervisi	- Telah disempurnakan dan bersama fungsi lender of the last resort serta skim perlindungan deposito merangkai jaringan pengamanan terhadap deposan dan sistem perbankan.	- Sebagai pra kondisi untuk meminimalisasi moral hazard.
4.	Bentuk	- Skim asuransi deposito.	- Sebagai alternatif awal yg lebih tepat untuk kondisi pasca krisis. (bentuk lain dari skim perlindungan deposito adalah skim dana bersama/ Common Fund)
5.	Kerangka Administratif	Telah dilakukan proses restrukturisasi operasionil individual bank.	Mendukung penyempurnaan prosedur akunting, internal audit dsb. dalam rangka melaksanakan manajemen bank yang sehat.
6.	Lembaga Penyelenggara	Secara bertahap dimulai : - dari satuan kerja di BI. - lembaga terpisah dlm pengawasan BI - dalam jangka panjang dpt dilaksanakan oleh pihak swasta yg bekerja profesional, namun berkoordinasi erat dgn bank sentral dan lembaga supervisi perbankan (bila terpisah).	- Kemandirian perlu dijaga, dan hubungan atau akses langsung untuk penanganan penyelesaian bank yg gagal wajib dimiliki.

Lampiran 5 (b)**Beberapa Faktor Pokok yang Diperlukan Dalam
Pembentukan *Deposit Protection Scheme*
di Indonesia**

NO.	PRINSIP/ KRITERIA POKOK	KONSEP USULAN PENERAPAN DI INDONESIA	KETERANGAN
7.	Penyediaan Dana	Secara bertahap dpt dimulai dan di kombinasi dari : - penyertaan pemerintah (yg mungkin sebagian berasal dari pengembalian BLBI). - akumulasi premi yg dikelola lebih lanjut. - pinjaman dgn perhitungan kesesuaian dgn penerimaan di kemudian hari.	
8.	Keanggotaan	- Wajib meliputi seluruh bank umum dan BPR	- Khusus untuk cabang bank asing dpt dikaji lebih lanjut. - Pengadministrasian dana bank umum dan BPR harus dipisahkan agar tidak terjadi penggunaan silang.
9.	Perencanaan langkah darurat dalam menghadapi krisis perbankan	- Perlu dipersiapkan bersamaan dgn pembentukan asuransi deposito.	
10.	Cakupan yang terbatas dan jumlah yg diliput.	<ul style="list-style-type: none"> ● Hanya terhadap DPK ● Dapat dimulai dengan : <ul style="list-style-type: none"> - Bank Umum Rp 20 juta per nasabah (termasuk perhit.bunga) - BPR Rp 5 juta per nasabah (termasuk perhitungan bunga). 	- Dibatasi pd simpanan berjangka dan tabungan milik penduduk dalam Rp.
11.	Premi	- Ditetapkan berdasarkan prinsip risk-based premium system.	- Meminimalisasi moral hazard - Di kemudian hari dapat menunjuk lembaga pemeringkat independen yg khusus menangani perbankan. - Faktor ISO 9000 juga dapat digunakan sebagai alternatif penetapan premi.

Lampiran 6 (1)



Lampiran 6 (2)

