

EKSISTENSI LEMBAGA PENJAMIN SIMPANAN DALAM SISTEM PERBANKAN NASIONAL

L. Budi Kagramanto*

Abstract

In a banking system, the people's trust is the soul for banking industry. With LPS (Lembaga Penjamin Simpanan/Deposit Guarantee Institution), the trust of the customers toward banking industry is move increasing and it will create a strong banking system. LPS is the continued of the guarantee program through the blanket guarantee that is similar with the United State's Federal Deposit Insurance Corporation (FDIC).

The function and the role of LPS are increasingly important to guarantee the customer's fund of the liquidated banks. Since March, 22, 2007, LPS has limited the amount of customer's guaranteed deposit are maximum of IDR 100 million. With the regulation, there are many customers removing their funds to the non bank investation. Moreover, the customers are more careful to choose a bank that may give safety to the funds. It is expected that the existence of LPS is useful to maintain the stability of banking system, and also to increase the national economic growth..

Kata kunci : penjaminan simpanan, sistem perbankan

A. Pendahuluan

Bank merupakan lembaga kepercayaan yang memiliki fungsi *intermediary*.¹ Kepercayaan yang diberikan oleh masyarakat ini penting dan merupakan modal awal bagi bank untuk menjaga stabilitas sistem perbankan serta pertumbuhan ekonomi nasional guna meminimalkan terjadinya masalah yang menimpa bank itu sendiri (misalnya terjadi *rush* atau menuju pada kebangkrutan).² Salah satu upaya untuk mempertahankan

stabilitas sistem perbankan yang sehat dan kuat adalah dengan memberikan jaminan yang memadai bagi kepentingan nasabah penyimpan, apabila bank tempat nasabah menyimpan dananya itu mengalami gagal bayar.³

Carut marut perbankan nasional mengalami puncaknya, ketika pemerintah (Departemen Keuangan) pada 1 Nopember 1997 dan atas desakan IMF, terpaksa harus mengumumkan 16 bank umum bermasalah

* Dosen Fakultas Hukum Universitas Airlangga Surabaya.

¹ Marulak Pardede, "Perspektif Perlindungan Hukum Simpanan Dana Nasabah Pada Bank", Jurnal Hukum Bisnis, Jakarta, Vol. 11 Tahun 2000, hlm. 50.

² Zulkarnain Sitompul, "Dasar Filosofi Keberadaan Lembaga Penjamin Simpanan", Makalah Seminar Nasional Lembaga Penjamin Simpanan Sebagai Wahana Perlindungan Dana Simpanan Nasabah, Fakultas Hukum Unair, Surabaya, 1 Juli 2006, hlm. 2.

³ Zulkarnain Sitompul, 2005, *Problematika Perbankan*. Book Terrace & Library, Bandung, hlm. 311 – 312.

untuk dicabut izin usahanya.⁴ Keputusan pencabutan izin usaha bank bermasalah tersebut disampaikan melalui Pengumuman Menteri Keuangan No. Peng. 86/KMK/1997 tentang Pencabutan Izin Usaha Bank Umum sebagai tindak lanjut atas pelaksanaan Pasal 37 Undang-Undang No. 7 Tahun 1992 tentang Perbankan serta Peraturan Pemerintah No. 68 Tahun 1996 tentang Ketentuan dan Tatacara Pencabutan Izin Usaha, Pembubaran dan Likuidasi Bank.⁵

Sejak terjadinya likuidasi ke-16 bank tersebut, kepercayaan masyarakat terhadap industri perbankan menjadi berkurang, karena mereka khawatir akan terjadinya tindakan likuidasi tahap berikutnya. Kekhawatiran tersebut terbukti dengan terjadinya *rush*⁶

yang menimpa beberapa bank yang tidak terkena likuidasi. Bank yang mengalami *rush* merupakan bank yang kondisi kesehatannya memburuk, sehingga pemerintah melakukan tindakan pembekuan kegiatan usaha⁷ pada 38 (tiga puluh) bank yang kondisi kesehatannya bermasalah.

Pada 26 Januari 1998 pemerintah menerbitkan Keputusan Presiden No. 26 Tahun 1998 tentang Jaminan Terhadap Kewajiban Pembayaran Bank Umum. Keputusan Presiden ini diterbitkan sebagai instrumen untuk meredam laju terjadinya *rush* yang dilakukan oleh nasabah penyimpan dana pada bank-bank umum yang sedang bermasalah, termasuk gangguan terhadap kondisi kesehatan bank⁸.

⁴ Paket Program IMF tersebut salah satunya berisi tentang penyehatan struktur perbankan di tanah air.

⁵ Ke-16 bank yang dicabut izin usahanya masing-masing diputuskan melalui SK. Menkeu No. 524-539/KMK. 017/1997, yakni antara lain PT. Bank Pinaesaaan, PT. Bank Industri, PT. Bank Anrico Bank Ltd., PT. Bank Astria Raya, PT. Bank Andromeda, PT. Bank Harapan Sentosa, PT. Bank Sejahtera Umum, PT. Bank Umum Mojopahit Jaya, PT. Bank Guna Internasional, PT. Bank Jakarta, PT. Bank Kosagraha Semesta, PT. Bank Mataram Dhanarta, PT. South East Asia Bank (SEAB), PT. Bank Pacific, PT. Bank Dwipa Semesta dan PT. Bank Citra Hastadana Manunggal. Lihat L. Budi Kagramanto, "Problematika Hukum Perbankan Pasca Likuidasi", Jurnal Ilmiah "YURIDIKA" Fakultas Hukum UNAIR, Surabaya, No. 1 & 2 Tahun XIII, Januari - April 1998, hlm. 47. Periksa pula Munir Fuady, 1999, *Hukum Perbankan Modern (Berdasarkan UU No. 10 Tahun 1998)*, Citra Aditya Bakti, Bandung, hlm. 83-86.

⁶ *Rush* merupakan tindakan massal yang mengarah pada sentimen psikologis dan sesaat yang dilakukan oleh nasabah penyimpan dana untuk mengambil/menarik dananya secara tiba-tiba/mendadak, baik sebagian maupun keseluruhannya pada bank dimana dia menyimpan dananya, karena merasa khawatir akan kehilangan dana/uang yang disimpan pada bank tersebut, akibat terjadinya likuidasi atau karena pengaruh terjadinya likuidasi pada bank lain (*domino effect*). Nasabah panik karena tidak dibekali dengan informasi yang cukup memadai dan terinci berkaitan dengan kualitas bank yang bersangkutan. *Rush* dapat menyebabkan bank sebesar *Continental Illinois Bank* runtuh dalam hitungan hari. Oleh karenanya bank mempunyai 2 (dua) risiko, yaitu *irrational runs* and *systemic risk*. Periksa : Detlev F. Vagts, 1989, *Basic Corporation Law Materials-Cases Text*, The Foundation Press Inc., New York, hlm. 212.

⁷ Gubernur BI waktu itu (J. Soedradjat Djiwandono) telah berjanji untuk tidak melakukan likuidasi bank tahap ke-2. Hal tersebut telah pula disampaikan pada pers, bahwa tidak akan terjadi kembali tindakan likuidasi gelombang ke-2, namun kondisi tersebut pada akhirnya tidak dapat dipertahankan, sehingga tindakan tersebut berubah menjadi tindakan pembekuan terhadap kegiatan usaha bank yang mengalami masalah. Dalam praktek tindakan pembekuan terhadap kegiatan bank dan likuidasi bank tetap berpengaruh bagi para nasabah penyimpan dana pada bank-bank tersebut. Periksa : Sutan Remmy Sjahdeini, "Penjaminan Simpanan Nasabah oleh Lembaga Penjamin Simpanan", Makalah Seminar Nasional "Lembaga Penjamin Simpanan Sebagai Wahana Perlindungan Dana Simpanan Nasabah", Fakultas Hukum UNAIR, Surabaya, 1 Juli 2006, hlm. 1 dan 2.

⁸ Keppres No. 26 Tahun 1998 tersebut terbit lebih dahulu (26 Januari 1998), sebelum putusan tindakan pembekuan terhadap kegiatan bank diumumkan oleh BI pada 13 Maret 1999. Hal ini dimaksud untuk meredam gejala kepercayaan masyarakat terhadap bank umum yang semakin menurun. Sutan Remmy Sjahdeini, *Ibid.*, hlm. 1.

Mengingat bank mengalami masalah (dilikuidasi), maka seluruh kewajiban pembayaran yang semestinya dilaksanakan oleh bank umum, untuk sementara diambil alih pemerintah, dan program penjaminan ini disebut penjaminan melalui *blanket guarantee*. Dalam perjalanannya ternyata Keputusan Presiden No. 26 Tahun 1998 tersebut kurang memberikan kekuatan hukum yang pasti, sehingga pemerintah terpaksa menghentikan skema penjaminan melalui *blanket guarantee*, dan diganti dengan sistem penjaminan terbatas yang diselenggarakan oleh Lembaga Penjaminan Simpanan (LPS).⁹ Selanjutnya sejak 22 Maret 2007 diterbitkan ketentuan mengenai pembatasan jumlah simpanan dana nasabah di bank yang dijamin oleh LPS, paling banyak sebesar Rp. 100.000.000,- (seratus juta rupiah). Berdasarkan uraian di atas, tulisan ini mencoba mengupas dua persoalan. *Pertama*, apakah kepercayaan yang diberikan oleh masyarakat pada bank merupakan syarat mutlak agar pelaksanaan penjaminan simpanan oleh LPS dapat berjalan dengan baik? *Kedua*, apa akibat diberlakukannya pembatasan jumlah

simpanan dana nasabah maksimal sebesar Rp. 100.000.000,- oleh LPS?

B. Hubungan Bank dan Nasabah Penyimpan Dana

Hubungan antara bank dan nasabahnya dapat dilihat dalam berbagai macam kategori yang muncul justru apabila terdapat perselisihan kepentingan antara bank dengan si nasabah yang membutuhkan penyelesaian yuridis serta memuaskan para pihak yang berselisih.¹⁰ Hubungan bank dan nasabah mengandung tiga prinsip yang saling berkaitan satu sama lain, yaitu hubungan kepercayaan, kerahasiaan, serta kehati-hatian.

1. Hubungan Kepercayaan (*Fiduciary Relation*)

Kepercayaan merupakan modal utama bagi bank untuk aktivitas usahanya.¹¹ Bank hanya dapat melakukan aktivitas dan mengembangkan usahanya apabila masyarakat menaruh kepercayaan dengan menyimpan surplus dananya pada berbagai produk yang ditawarkan oleh bank tersebut. Tanpa kepercayaan, dan sedikit saja kepercayaan dari masyarakat itu berkurang atau hilang, bank

⁹ LPS merupakan pencerminan pelaksanaan Pasal 37 (huruf B) UU No. 7 Tahun 1992 jo UU No. 10 Tahun 1998 tentang Perbankan yang menyebutkan, bahwa setiap bank wajib menjamin dana masyarakat pada bank yang bersangkutan dan untuk keperluan tersebut perlu dibentuk LPS. Sedangkan dalam UU Perbankan memang sudah ditentukan, bahwa pembentukan LPS akan diatur lebih lanjut dengan PP, namun kenyataannya LPS diatur berdasarkan UU No. 24 Tahun 2004 tentang Lembaga Penjamin Simpanan. *Ibid.*, hlm. 2

¹⁰ Hubungan bank dengan nasabahnya tidak dapat distandarkan dalam bentuk peraturan perundang-perundangan, tapi hanya dapat diperoleh dari berbagai putusan hakim. Di beberapa negara, seperti Inggris dan Amerika Serikat hubungan semacam ini tidak perlu dipermasalahkan, karena sudah ditetapkan melalui undang-undang maupun yurisprudensi. Alan L. Tyree, *Banking Law in Australia*, 1990, Butterworths, Sydney, hlm. 16. Di Indonesia ada yurisprudensi mengenai hubungan bank dengan nasabahnya, yaitu ketika terjadi perkara deposito antara nasabah Budisantoso vs Bank Perkembangan Asia (Bank Surabaya Putra), melalui *Putusan MA RI, tanggal 25 Nopember 1987 No. 3139 K/Pdt/1984* (sumber: *Varia Peradilan* No. 33, Juni 1988, dilengkapi dengan anotasi Ali Boediarso, SH.).

¹¹ Ketentuan mengenai hubungan kepercayaan (*fiduciary relation*) dikatakan oleh Ogilvie sebagai berikut: "The banker and customer relationship is no longer simply one of debtor and creditor. In the past three decades the courts, slowly but steadily have found that in special circumstances banks are subject to additional higher duties in tort or as a fiduciary over and above their contractual duties, whether derived from an express contract or the common law."

akan mengalami kelumpuhan dalam beraktivitas.¹² Sebaliknya, apabila bank mampu memegang serta mengelola kepercayaan yang diberikan oleh masyarakat, maka bank akan mampu pula memobilisasi penempatan dana pihak ketiga (masyarakat), dan akan disalurkan melalui mekanisme pinjaman kredit kepada masyarakat yang membutuhkan. Oleh karena itu, kepercayaan masyarakat terhadap bank harus dijaga dan dipelihara dengan baik oleh bank. Kepercayaan masyarakat menjadi senjata ampuh untuk menjadikan sebuah bank yang sehat dan kuat, atau sebaliknya, sebuah bank yang rapuh dan berpotensi menuju kebangkrutan.¹³

Dasar hubungan hukum antara bank dan nasabahnya merupakan hubungan kontraktual (berdasarkan pada perjanjian). Hubungan kontraktual ini terjadi pada saat nasabah menjalin hubungan hukum dengan pihak bank. Misalnya dalam hal nasabah membuka rekening tabungan, deposito serta produk

pinjaman kredit bank dan sebagainya¹⁴.

Holden berpendapat, bahwa hubungan kontraktual antara bank dan nasabahnya merupakan suatu hubungan yang berasal dari suatu kebiasaan yang berlaku dalam bidang perbankan dan bersifat kompleks. Kebiasaan dalam bidang perbankan pada akhirnya diadopsi oleh pihak pengadilan dan selanjutnya diterapkan sebagai pedoman untuk memeriksa dan memutus perkara hubungan kontraktual antara bank dengan nasabah.¹⁵ Di Inggris hubungan kontraktual antara bank dengan nasabah penyimpan dana telah dituangkan dalam yurisprudensi, terutama dalam perkara *Foley vs Hill* (1948) 9 E.R. 1002, kemudian dipertegas lagi dalam perkara antara *Joachimson vs Swiss Bank Corporation* (1921) 3 K.B. 110¹⁶.

2. Hubungan Kerahasiaan (*Confidential Relation*)

Hubungan kerahasiaan ini penting dalam rangka melindungi kepentingan bank,

¹² Disamping sebagai sandaran kepercayaan dari masyarakat, bank juga menempati posisi khusus sebagai tempat yang aman. Edward L. Symons, Jr., "The Bank-Customer Relation : Part 1 The Relevance of Contract Doctrine", *Banking Law Journal*, St. Paul-Minnesota, 1984, hlm. 224. Periksa pula : Zulkurnain Sitompul, *ibid.*, hlm. 2.

¹³ Terpeliharanya tingkat kepercayaan masyarakat terhadap bank, selain bergantung pada keahlian pengurus dan pengelolanya, juga bergantung pada integritas mereka. Oleh karena itu Bank Indonesia (BI) telah mengeluarkan ketentuan mengenai kriteria perbuatan tercela dalam bidang perbankan. Bagi orang-orang yang pernah melakukan pelanggaran perbankan, maka dia/mereka dilarang untuk menjadi pemegang saham atau pengurus bank.

¹⁴ Hubungan hukum bank dengan nasabah berdasarkan hubungan kontraktual ini dalam konsep BW tidak termasuk sebagai "*benoemde contracten*", karena dalam BW tidak diketemukan pengaturan kontrak/perjanjian semacam itu. BW (Buku III) hanya mengatur bentuk-bentuk perjanjian tertentu, seperti perjanjian jual-beli, sewa menyewa, pemberian kuasa dan sebagainya. Bentuk-bentuk perjanjian yang sudah disebutkan dalam BW termasuk sebagai "*benoemde contracten*". Ada pula yang menyebutkan, bahwa hubungan kontraktual antara bank dengan nasabah sebagai kontrak campuran yang mengandung ciri khas tertentu, yaitu adanya 'perjanjian pemberian kuasa/lastgeving' (Pasal 1792 BW), dan juga sebagai bentuk perjanjian penitipan barang' (Pasal 1694 BW), dan bahkan untuk sebagian terbesar muncul sebagai *perjanjian pinjaman meminjam* (dalam Pasal 1754 BW dst.) serta ada yang menyebut sebagai *perjanjian untuk melakukan pekerjaan atau memberikan jasa-jasa tertentu* (Pasal 1601 BW). Marulak Pardede, *Ibid.*, hlm. 17 dan 18.

¹⁵ J. Milnes Holden, "The Law and Practice of Banking", 1982, Vol. 1, The English Book Society and Pitman, hlm. 29. Periksa pula : Ronny Sautma Hotma Bako, 1995, *Hubungan Bank dan Nasabah Terhadap Produk Tabungan dan Deposito : Suatu Tinjauan Hukum Terhadap Perlindungan Deposita di Indonesia*, Citra Aditya Bakti, Bandung, hlm. 34.

¹⁶ Ronny Sautma Hotma Bako, *Ibid.*

dimana masyarakat menyimpan dananya di bank tersebut. Pihak bank mempunyai kewajiban merahasiakan urusan nasabahnya yang diatur sebagai kewajiban secara tersirat (*implied duty*), karena kewajiban ini tidak diatur secara tegas dalam kontrak antara bank dengan nasabah.¹⁷

Kewajiban bank untuk merahasiakan semua informasi rekening simpanan nasabah tersebut pernah menjadi persoalan ketika perkara *Tournier vs National Provincial Bank*¹⁸ muncul pada 1924. Perkara tersebut diawali dengan gugatan penggugat, yaitu nasabah bank (tergugat/ kantor cabang bank: Moorgate Street Branch). Rekening penggugat di bank itu mengalami saldo negatif sebesar 9 *Poundsterling*. Kemudian bank mendesak nasabahnya untuk membayar, dan nasabah sepakat untuk membayar kekurangan tersebut dengan cara mengangsur sebesar 1 *Poundsterling* per minggu. Setelah tiga kali angsuran, ternyata nasabah menerima kiriman pembayaran dari nasabah/orang lain berupa cek sebesar 45 *Poundsterling*, tetapi kiriman uang tersebut tidak dimasukkan ke dalam rekeningnya. Kemudian cek tersebut ditagihkan melalui *London City and Midland Bank* untuk rekening sebuah casino (untuk gambler/judi). Mr. Fennel (si pimpinan bank) jengkel, kemudian mene-

lepon majikan si nasabahnya untuk meminta alamat rumahnya. Dalam pembicaraan melalui telpon diceritakan, bahwa si nasabah (penggugat) mempunyai utang di bank dan ketika menerima cek dari orang lain, ternyata dananya tidak disetorkan ke rekeningnya (rekening Mr. Fennel), tetapi justru dialihkan ke rekening lain (ke casino). Akibat informasi yang diberikan oleh Mr. Fennel, akhirnya penggugat diberhentikan dari pekerjaannya. Penggugat bersikeras untuk menggugat bank, dengan alasan bank telah memfitnah dan mencemarkan nama baiknya, sehingga penggugat dipecat dari pekerjaannya. Bank dianggap tidak memenuhi kewajibannya dalam menjaga kerahasiaan (*slander and breach of duty of confidentiality*). Putusan akhir menyatakan, bahwa hak nasabah untuk tetap dijaga kerahasiaan informasinya oleh bank merupakan sesuatu yang sah dan mutlak.

Hubungan kerahasiaan di Indonesia sudah diatur dalam UU Perbankan sebagai ketentuan pidana.¹⁹ Bahkan ada pendapat, bahwa kerahasiaan bank merupakan jiwa dari sistem perbankan yang didasarkan pada kelaziman dalam praktek perbankan, yang tercermin dalam setiap perjanjian/kontrak antara bank dengan nasabah, peraturan tertulis dari pemerintah, dalam setiap akte

¹⁷ Kewajiban merahasiakan urusan nasabah merupakan kewajiban yang bersifat keperdataan serta tidak terbatas pada informasi mengenai keadaan rekening nasabah, tetapi mengenai semua informasi yang berasal dari rekening nasabah.

¹⁸ Kasus tersebut menjadi acuan utama dalam sistem *common law* yang secara jelas menunjukkan, bahwa hak dari nasabah selalu dilindungi oleh hukum. Bentuk peraturan intern bank dapat berupa peraturan perusahaan (*company regulation*) atau pernyataan nasabah yang diberi nama "*Professional Secrecy*".

¹⁹ Jika di Inggris, ketentuan mengenai hubungan kerahasiaan ini diatur sebagai kewajiban perdata. Perkara yang berkaitan dengan hubungan kerahasiaan di Indonesia muncul ketika ada seorang nasabah Bank Panin cabang Surabaya menggugat pimpinan Bank Panin Surabaya, karena bank tersebut telah membocorkan rahasia nasabah serta melanggar ketentuan Pasal 40 UU No. 7 Tahun 1992 tentang Perbankan. "*Rahasia Glenn Bocor*". Tempo, 2 Januari 1993, hlm. 89. Periksa pula: Rommy Sautma Hotma Bako, *Op.Cit.*, hlm. 47.

pendirian bank, peraturan intern bank maupun dalam undang-undang.²⁰

3. Hubungan Kehati-hatian (Prudential Relation).

Hubungan kehati-hatian antara bank dan nasabahnya merupakan suatu implikasi, baik langsung maupun tidak langsung, dari tumbuh kembangnya aktivitas perbankan di Indonesia. Industri perbankan saat ini tumbuh pesat akibat pengaruh globalisasi perdagangan dunia serta iklim usaha yang semakin kompetitif. Semakin kompetitifnya industri perbankan di tanah air, pada gilirannya kegiatan usaha di bidang perbankan semakin banyak menghadapi risiko tinggi. Untuk mengurangi risiko tersebut diperlukan seperangkat ketentuan yang berkaitan dengan prinsip kehati-hatian bank. Prinsip kehati-hatian bank tidak dapat dipisahkan dengan kewajiban bank dalam menjaga stabilitas serta memelihara kesehatan bank. Bank yang sehat dan kuat dengan tetap mengedepankan prinsip kehati-hatian tersebut harus dapat dilaksanakan dengan baik sesuai ketentuan UU Perbankan.²¹

C. Fungsi Lembaga Penjaminan Simpanan Dalam Sistem Perbankan

Dalam Pasal 4 huruf a Undang Undang No. 24 Tahun 2004 tentang Lembaga Penjaminan Simpanan (LPS) disebutkan, bahwa tujuan pembentukan LPS adalah untuk menjamin simpanan dana nasabah pada suatu

bank. Dalam melaksanakan fungsinya tersebut, LPS dibebani tugas untuk merumuskan dan menetapkan kebijakan pelaksanaan penjaminan simpanan serta melaksanakan penjaminan simpanan. LPS juga mempunyai tugas merumuskan dan menetapkan kebijakan dalam rangka turut aktif memelihara stabilitas sistem perbankan, melaksanakan penyelesaian bank gagal yang tidak berdampak sistemik dan yang berdampak sistemik.

Disamping fungsi dan tugas yang telah diamanatkan oleh undang-undang, LPS juga mempunyai beberapa wewenang. *Pertama*, menetapkan serta memungut premi penjaminan, kontribusi pada saat bank pertama kali menjadi peserta. *Kedua*, mengelola kekayaan dan kewajiban LPS. *Ketiga*, mendapatkan data simpanan nasabah, data kesehatan bank, laporan keuangan bank. *Keempat*, melakukan rekonsiliasi, verifikasi serta konfirmasi atas data bank. *Kelima*, menetapkan syarat, tata cara serta ketentuan pembayaran klaim pada nasabah. *Keenam*, melakukan penyuluhan pada bank dan masyarakat tentang LPS. *Ketujuh*, menjatuhkan sanksi administrasi.²²

D. Pengaturan Lembaga Penjaminan Simpanan di Amerika Serikat

Di Amerika Serikat dikenal adanya Lembaga Penjamin Simpanan (LPS) yang memakai istilah sistem asuransi simpanan serta diselenggarakan oleh suatu badan

²⁰ Rumusan tersebut terdapat dalam Pasal 2 PERPU No. 3/1960 tentang Rahasia Bank, Pasal 36 UU No. 14/1967 tentang Pokok-pokok Perbankan, Pasal 40 UU No. 7/1992 jo. UU No. 10/1998 tentang Perbankan. Semua undang-undang perbankan tersebut menggunakan rumusan : "kelaziman dalam dunia perbankan", artinya bahwa kelaziman merupakan dasar yang kuat dari kewajiban bank untuk merahasiakan keterangan/identitas nasabahnya. Bandingkan dengan : Hans-Jochen Luer, 1997, *Banking Secrecy in Germany*, Comparative Law Yearbook of International Business, Vol. 1, hlm. 213.

²¹ Prinsip kehati-hatian ini diatur dalam Pasal 2, Pasal 29 ayat (3 dan 4) UU No. 10 Tahun 1998 tentang Perubahan Atas UU No. 7 Tahun 1992 tentang Perbankan.

²² Periksa Pasal 6 ayat (1) UU No. 24 Tahun 2004 tentang LPS.

yang terpisah dari bank sentral, dengan nama *Federal Deposit Insurance Corporation (FDIC)*.²³ Sistem asuransi simpanan di Amerika Serikat merupakan sistem tertua dan telah dijadikan semacam model pembentukan sistem asuransi simpanan bagi negara lainnya. Sistem asuransi simpanan tersebut terbentuk ketika pada 1930-an terjadi krisis pada sistem perbankan nasional di Amerika yang mengakibatkan lebih dari 9000 bank mengalami kerugian dan kebangkrutan²⁴.

Pembentukan FDIC terbukti berhasil mengembalikan kepercayaan masyarakat pada sistem perbankan. Disamping itu sistem yang diterapkan juga membantu untuk mencegah bank bermasalah menjadi *panic bank*, dan akhirnya pada era 1980-an sistem yang ada dijadikan simbol bagi masyarakat sebagai alat (katrol) untuk membangkitkan kepercayaan masyarakat/publik pada sistem perbankan.

FDIC didirikan dengan tujuan untuk

menghentikan tekanan lebih luas dan mendalam pada sistem perbankan. Selain itu untuk mengaktifkan kembali pemberian kredit dalam segala sektor melalui perbaikan, untuk melindungi kepentingan dan keberadaan bank-bank dalam skala kecil menengah, serta meningkatkan efektifitas kebijakan moneter pada bank sentral.²⁵

Pada awal berdirinya FDIC pada 1 Januari 1934 yang pengaturannya dituangkan dalam Banking Act 1933. FDIC mewajibkan *National Banks and State Bank* anggota FRB untuk ikut serta dalam sistem asuransi simpanan. Untuk menjadi peserta dalam sistem asuransi simpanan tersebut sebuah bank harus memenuhi kriteria *high standard of safety and soundness* berdasar pada *bank practices*²⁶. Dengan demikian sebelum diterima menjadi anggota penjaminan simpanan, maka bank tersebut harus diperiksa terlebih dahulu oleh FDIC dan pengawasan selanjutnya dilakukan oleh otoritas pengawas kegiatan bank.²⁷

²³ Sistem penjaminan simpanan di Thailand berbeda dengan di Amerika, di sana (Thailand) menerapkan system perbantuan kepada bank bermasalah melalui dana yang dikumpulkan oleh perbankan (*pooling fund*), dan konsep ini dikembangkan atas dasar adanya dana siaga (*standing fund*) yang diusahakan jumlah dana minimumnya adalah sebesar prosentase tertentu dari keseluruhan dana pihak ketiga (DPK) perbankan.

²⁴ Zulkarnain Sitompul, *Ibid.*, hlm. 11 dan 12. Kekhawatiran masyarakat dengan berdirinya lembaga/asuransi simpanan adalah sikap moral (*moral hazard*) bank-bank peserta asuransi simpanan yang acapkali melampar tanggung jawab bank atas kewajibannya terhadap simpanan nasabah kepada lembaga asuransi simpanan, padahal belum tentu bank yang bersangkutan mengalami masalah dengan kesehatannya. Berdirinya FDIC diikuti pula oleh Inggris, Kanada, Jerman, Prancis, Italia, Spanyol, Portugis untuk mendirikan lembaga asuransi simpanan nasabah. Periksa pula : Marulak Pardede, "Perspektif Perlindungan Hukum : Simpanan Dana Nasabah Pada Bank", Jurnal Hukum Bisnis, volume 11, Jakarta, 2000 hlm. 51 & 55.

²⁵ Helen A. Garten, 1994, *A Political Analysis of Bank Failure Resolution*. Boston University Law Review, May 1994, hlm. 429. Penerapan skim asuransi simpanan melalui FDIC telah berhasil mengurangi jumlah bank yang bangkrut dan hingga saat ini keberadaan lembaga tersebut telah menjadi besar. Setiap simpanan nasabah hingga jumlah USD 100,000 wajib diasuransikan pada FDIC. Program yang diterapkan juga mampu menghentikan terjadinya efek domino yang pernah melanda sistem perbankan di USA.

²⁶ Persyaratan bagi bank yang ingin menjadi anggota asuransi simpanan di Indonesia adalah memenuhi syarat finansial dengan kondisi bagus, begitu pula manajemen dan struktur modal juga harus bagus, mempunyai pendapatan/keuntungan yang prospektif serta persyaratan lainnya yang ditetapkan oleh BI.

²⁷ Untuk national bank pengawasan dilakukan sendiri oleh FDIC, *state member banks* oleh FRB, sedangkan untuk insured state-non member banks pengawasan juga dilakukan oleh FDIC. Sedangkan pengawasan untuk bank yang diasuransikan di tanah air dilakukan oleh Bank Indonesia (BI).

Deposit insurance fund-nya bersumber pada premi yang diterima oleh FDIC dari bank peserta asuransi simpanan dan bunga hasil investasi yang ditanamkan pada US Treasury Securities. Hasil mobilisasi premi yang dilakukan oleh FDIC dapat dipakai sebagai cadangan, dan besarnya premi yang harus dibayar ditetapkan berdasarkan pada prosentase tertentu dari jumlah simpanan nasabah (pihak ketiga) yang dijamin. Dana yang terkumpul dari pembayaran premi akan dikelola (diputar) lebih lanjut oleh FDIC untuk mendapatkan keuntungan yang dapat digunakan untuk biaya operasional asuransi simpanan serta dapat dipakai untuk tambahan dana pembayaran yang wajib dilakukan oleh asuransi simpanan, jika sendainya ada bank yang dicabut izin kegiatan usahanya ataupun dilikuidasi.

Maximum coverage atas asuransi simpanan tersebut hingga saat ini sebesar USD 100.000 yang ditetapkan pada tahun 1980 dalam *Depository Institutions Deregulation and Monetary Control Act of 1980*²⁸ dengan pengkategorian untuk semua jenis deposito bank-bank di Amerika Serikat. Sedangkan *accounts* yang diasuransikan dapat dilakukan pada bank yang berbeda dan masing-masing akan dihitung sendiri-sendiri. Namun demikian dimungkinkan ada beberapa *accounts* dalam bank yang sama, dimana untuk kantor pusat maupun kantor cabang dapat dijadikan satu. Sebaliknya, jika ada se-

orang memiliki beberapa *accounts*, maka saldonya dijumlah dan yang dapat diasuransikan hanya sebesar atau sampai dengan batas USD 100.000. Apabila deposito-depositonya dipelihara (*in different rights or capacities, or form of ownership*) masing-masing akan diasuransikan secara terpisah sampai dengan batas USD 100.000,-.

Dalam hal bank terjamin mengalami kesulitan likuiditas dalam kategori parah (menuju kebangkrutan) serta berpotensi tidak mampu membayar simpanan dana/uang pihak ketiga, maka FDIC bertindak sebagai pengampu/kurator (*receiver*) untuk melaksanakan pembayaran simpanan yang dijaminnya. Di samping itu FDIC diberikan kewenangan untuk menentukan pilihan tepat yang dapat diterapkan untuk menangani bank-bank yang mengalami kesulitan. FDIC juga mempunyai kewenangan untuk mencabut izin usaha kegiatan bank dan melikuidasi bank yang kondisi kesehatannya tidak dapat ditolong lagi.²⁹ Hal tersebut baru dapat dilaksanakan, apabila sebelumnya FDIC telah memberikan saran dan pertimbangan pada bank yang kondisi kesehatannya memburuk untuk melakukan upaya penyelamatan dengan cara menambah modal bank, mengganti dewan komisaris maupun direksi bank, menjual (baik sebagian maupun keseluruhan) aset bank, merger-akuisisi dan konsolidasi, maupun melakukan aliansi strategi bisnis lainnya untuk memulihkan ke-

²⁸ Semula *maximum coverage* ditetapkan sebesar USD 2.500 (1934), kemudian meningkat menjadi USD 5.000 (pada tahun yang sama, 1934), USD 10.000 (1950), USD 15.000 (1966), USD 20.000 (1969), USD 40.000 (1974) dan kemudian pada 1980 ditetapkan sebesar USD 100.000. Bagian Moneter/URES BI, 1988, *Lembaga Asuransi Simpanan*, Jakarta, hlm. 1-5.

²⁹ FDIC juga berwenang untuk mengatur dan memeriksa bank yang berada di bawah yurisdiksi, dan ada 13.300 bank di Amerika yang menjadi anggota FDIC.

sehatan bank yang bersangkutan³⁰. Terhadap bank yang bermasalah dan dalam keadaan *default*, FDIC sebagai lembaga pengawas mempunyai kewenangan untuk membuat *statement* melalui penilaian yang dilakukan sebelumnya sebagai upaya penyelamatan serta dalam rangka melindungi kepentingan nasabah bank. *Statement* FDIC ini harus ditindak lanjuti dengan :³¹

- a. mengizinkan bank untuk segera menghentikan kegiatan usahanya yang diikuti dengan tindakan membayar seluruh simpanan yang diasuransikan³²;
- b. menyediakan bantuan langsung (suntikan dana) pada bank tersebut untuk mencegah kebangkrutan³³; serta
- c. membantu bank untuk mengambil alih (*take over*) bank yang insolven yang diikuti dengan penghentian kegiatan usaha bank tersebut³⁴.

FDIC menangani bank bermasalah dengan cara menjual sebagian maupun keseluruhan asset bank melalui mekanisme *purchase and assumption (P&A) transaction*

sejak 1960. Melalui mekanisme transaksi seperti ini, FDIC diberi kewenangan untuk menjual asset bank bermasalah kepada bank yang sehat kondisinya maupun pada bank pembeli simpanan yang bersedia mengambil alih kewajiban bank bermasalah tersebut.³⁵ Keputusan tentang jenis penyelesaian apa yang akan digunakan untuk menyelesaikan bank bermasalah bergantung pada pertimbangan biaya (*cost test*) yang dilaksanakan oleh FDIC. Pihak FDIC akan menggunakan mekanisme P&A, apabila dirasa sebagai cara termurah dibandingkan melalui mekanisme likuidasi.

FDIC dapat menghindari *cost test*, apabila dilakukan untuk melindungi semua pemegang kewajiban bank yang merupakan hal penting dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat. Mekanisme P&A merupakan kebijakan fleksibel dan favorit yang dimiliki oleh FDIC serta telah diterapkan untuk menyelesaikan hampir 73,5 % dari 1.617 kasus kebangkrutan/likuidasi bank bermasalah selama periode 1980 hingga 1994. FDIC

³⁰ Tindakan ini hampir mirip dengan kewajiban bank bermasalah untuk melakukan upaya penyelamatan, sebelum bank tersebut dicabut izin usahanya oleh BI yang diatur dalam PP No. 68 Tahun 1996 jo PP No. 25 Tahun 1999 tentang Ketentuan dan Tata Cara Pencabutan Izin Usaha, Pembubaran dan Likuidasi Bank (PP Likuidasi Bank). Periksa : Achwan, Harry Tjuhjono dan Totok Subiakto, 1992, *Pembinaan dan Pengawasan Bank di Indonesia*, Bahan Kuliah Sespibi XV, Bank Indonesia (BI), Jakarta, hlm. 46-47.

³¹ United States General Accounting Office (US-GAO), *Deposit Insurance a Strategy for Reform*, March, 1992, dalam Zulkarnain Sitompul, *Ibid.*, hlm. 12-13. Jika ada bank yang terlalu besar untuk segera dibereskan dan dilikuidasi, maka FDIC dapat mendirikan semacam *bridge bank* di bawah pengawasan federal.

³² Untuk pembayaran terhadap seluruh simpanan yang diasuransikan, terlebih dahulu diawali dengan penutupan/penabutan izin kegiatan usaha bank oleh lembaga yang berwenang memberikan izin, dengan jumlah yang dibayar maksimal sebesar USD 100.000 kepada penyimpan dana secepatnya. Sejak 1934 - 1986 FDIC telah melakukan pembayaran sebanyak 432 kali kepada nasabah.

³³ Bantuan langsung (dana) yang diberikan kepada bank dapat berbentuk : *loans, deposit, purchase assets, purchase securities of an eligible bank, assume liabilities or contributions*, melalui kewenangan tunggal yang dimiliki oleh FDIC berikut persyaratan yang ditetapkan.

³⁴ Untuk hal ini dapat dilakukan dengan upaya melalui merger, akuisisi bank agar supaya bank yang dimerger atau diakuisisi dapat tumbuh menjadi bank yang sehat dengan kinerja yang bagus, dan selanjutnya struktur modal bank akan semakin meningkat.

³⁵ P&A ini tergolong jenis transaksi yang signifikan untuk melindungi nasabah bank, dan perlindungan semacam ini dapat terlaksana karena semua kewajiban bank bermasalah diambil alih oleh bank lain berkat bantuan FDIC.

beruntung mempunyai mekanisme P&A, karena hanya menggunakan sedikit uang tunai/biaya dari dana asuransi dibandingkan dengan kebutuhan membayar semua tagihan nasabah yang dijamin.³⁶

E. Penyelesaian dan Penanganan Bank Bermasalah Oleh LPS

Lembaga Penjamin Simpanan (LPS) mempunyai fungsi untuk menjamin simpanan dana milik nasabah penyimpan serta berperan secara aktif dalam memelihara stabilitas sistem perbankan nasional sesuai kewenangan yang diberikan oleh undang-undang. Dalam rangka menjalankan fungsinya, LPS bertugas merumuskan dan menetapkan kebijakan dalam rangka turut aktif memelihara stabilitas sistem perbankan, merumuskan dan menetapkan serta melaksanakan kebijakan penyelesaian bank gagal yang tidak berdampak sistemik dan secara khusus menangani bank gagal yang berdampak sistemik³⁷.

Upaya untuk melaksanakan kebijakan penyelesaian/penanganan bank gagal yang tidak berdampak sistemik akan dilakukan dengan syarat-syarat tertentu. *Pertama*, upaya penyelamatan bank gagal dapat dilakukan, apabila biaya penyelamatan bank gagal yang dikeluarkan/dibutuhkan lebih kecil dari biaya apabila tidak dilakukan upaya penyelamatan terhadap bank gagal tersebut. *Kedua*, upaya penyelamatan bank gagal

tetap dapat dilaksanakan, apabila bank gagal yang sudah diselamatkan tersebut ke depan mempunyai prospek yang baik/menguntungkan serta menjadi sehat kembali. *Ketiga*, adanya pernyataan untuk menyerahkan hak dan wewenang RUPS serta penyerahan kepengurusan bank kepada LPS. Di samping itu disyaratkan, bahwa di kemudian hari tidak akan menuntut LPS apabila upaya penyelamatan terhadap bank tersebut mengalami kegagalan walau sekalipun sudah dilakukan sesuai prosedur serta peraturan yang ada.

Berkaitan dengan penyerahan hak dan wewenang RUPS kepada LPS, maka setelah RUPS diserahkan, LPS dapat segera melakukan : (1) penguasaan, pengelolaan atas aset bank maupun hak serta kewajiban bank; (2) melakukan upaya penyertaan modal bank sementara; (3) menjual atau mengalihkan aset bank; (4) mengalihkan manajemen bank kepada pihak lain; (5) melakukan *merger* ataupun konsolidasi dengan bank lain; serta (6) meninjau ulang, membatalkan serta mengakhiri dan atau mengubah kontrak yang mengikat bank dengan pihak lainnya.

Seluruh biaya penyelamatan bank yang telah dikeluarkan oleh LPS menjadi penyertaan modal sementara LPS pada bank tersebut. Di samping itu LPS mempunyai kewajiban untuk menjual seluruh saham bank paling lambat 2 tahun sejak penyerahan dan dapat diperpanjang maksimal dua kali masing-masing 1 tahun. Penjualan saham dapat

³⁶ Nicole Sabado, 2000, "Adopting a Jurisdictional Approach to the Rights of Asset Purchasers From the FDIC", *Fordham Law Review*, vol. 69, hlm. 291. P&A memiliki karakteristik merger dan kombinasi unsur-unsur reorganisasi dan likuidasi. Dalam P&A bank pengambil alih membeli aset dan semua kewajiban dari bank bermasalah, dan transaksi semacam ini dapat diselesaikan dengan cepat dengan tujuan untuk menjaga *going concern* dari bank bangkrut tersebut. Dengan demikian mekanisme P&A dapat mencegah setiap ketidaknyamanan nasabah penyimpan dana karena terganggunya pelayanan dalam jasa perbankan.

³⁷ Sutan Remy Sjahdini, *Ibid.*, hlm. 3-4.

dilakukan secara terbuka dan transparan, dengan tetap berpedoman dan mempertimbangkan pula tingkat pengembalian optimal bagi LPS.

LPS juga dimungkinkan untuk tidak melakukan upaya penyelamatan terhadap bank gagal yang tidak berdampak sistemik, apabila LPS merasa bahwa upaya penyelamatan terhadap bank gagal merupakan tindakan sia-sia yang berakhir pada ketidakpastian. Oleh karena itu, untuk lebih melindungi kepentingan nasabah penyimpan dana, maka LPS dapat mengajukan permohonan untuk meminta BI mencabut izin kegiatan usaha terhadap bank bermasalah tersebut. Jika permohonan LPS tersebut disetujui oleh BI, maka hal ini berarti ada kesanggupan dari pihak LPS untuk segera membayar klaim kepada para nasabah yang dananya disimpan pada bank bermasalah/gagal tersebut³⁸.

Upaya penyelesaian dan penanganan bank gagal secara sistemik dapat dilakukan dengan mengikutsertakan pemegang saham lama (berikut dengan penyertaan modalnya), atau dapat pula dilakukan dengan tanpa mengikutsertakan pemegang saham lama dari bank yang mengalami kegagalan. Untuk penyelamatan bank gagal secara sistemik dengan penyertaan modal bank lama dapat dilakukan dengan persyaratan tertentu pula. *Pertama*, pemegang saham dari bank lama telah menyetorkan modalnya minimal sebesar 25 % dari perkiraan biaya yang harus dikeluarkan untuk upaya penyelamatan tersebut. *Kedua*, adanya pernyataan dari

Rapat Umum Pemegang Saham (RUPS) untuk menyerahkan hak dan wewenangnya, menyerahkan kepengurusan bank, serta tidak adanya tuntutan pada LPS, jika seandainya upaya penyelamatan tersebut tidak berhasil, sepanjang LPS sudah berusaha semaksimal mungkin untuk melakukan upaya penyelamatan sesuai dengan peraturan yang ada.

Apabila ternyata biaya dari pemegang saham bank lama yang dibutuhkan untuk upaya penyelamatan tersebut masih kurang, maka pihak LPS harus bertanggung jawab atas kekurangan tersebut. Pihak LPS harus menambah jumlah kekurangan yang menjadi tanggung jawabnya, sepanjang pemegang saham serta pengurus bank nantinya menyerahkan hak, kepemilikan serta kepengurusannya, dan/atau kepentingan lain pada bank lama kepada pihak LPS.

Biaya penyelamatan bank yang sudah dikeluarkan oleh LPS nantinya akan menjadi modal sementara yang dimiliki oleh LPS pada bank tersebut. *Skim* lain yang dapat dilakukan oleh LPS adalah kewajiban LPS untuk menjual seluruh saham yang dimiliki oleh bank yang telah diselamatkan paling lambat 3 tahun sejak penyerahan. Apabila hal ini belum dapat dilakukan, maka kewajiban menjual seluruh saham bank tersebut dapat diperpanjang paling lama 2 (dua) kali masing-masing 1 tahun.

Upaya penyelamatan bank gagal secara sistemik yang dilakukan dengan tanpa penyertaan modal dari pemegang saham dapat dilaksanakan sejak LPS menetapkan upaya

³⁸ Kresna Wijaya. "Penyelesaian dan Penanganan Bank Gagal oleh Lembaga Penjamin Simpanan (LPS)", Seminar Nasional LPS Sebagai Wahana Perlindungan Dana Simpanan Nasabah, Fakultas Hukum UNAIR, Surabaya, 1 Juli 2006. hlm. 1-2.

penyelamatan. Adapun prosedur yang dapat dilakukan oleh LPS adalah ³⁹:

- a. pihak LPS akan mengambil alih hak dan kewenangan yang dimiliki oleh RUPS, baik itu berupa kepemilikan, kepengurusan, dan/atau kepentingan lain dari bank tersebut;
- b. pemegang saham dan pengurus tidak dapat menuntut LPS, jika upaya penyelamatan tidak berhasil, sepanjang LPS sudah berusaha semaksimal mungkin untuk menyelamatkan bank tersebut sesuai peraturan yang berlaku;
- c. apabila LPS sudah berhasil mengambil alih hak dan kewenangan RUPS (berupa kepemilikan, kepengurusan dan/atau kepentingan lain dari bank tersebut), maka LPS dapat menguasai, mengelola dan melakukan tindakan kepemilikan aset bank, mengalihkan manajemen bank kepada pihak lain, meninjau ulang, membatalkan, mengakhiri dan/atau dapat pula mengubah kontrak yang mengikat bank dengan pihak lain.

Biaya penyelamatan yang dikeluarkan oleh LPS dan kewajiban LPS untuk menjual seluruh saham bank tanpa penyertaan modal, ketentuannya sama dengan yang ada pada penyelamatan bank gagal secara sistemik yang diikuti dengan penyertaan modal dari pemegang saham bank tersebut. Di samping itu, LPS diwajibkan untuk menjual semua saham bank dan diberi tempo/

jangka waktu paling lambat 3 (tiga) tahun sejak penyerahan. Ketentuan mengenai jangka waktu untuk menjual saham bank tersebut masih dapat diperpanjang lagi hingga paling banyak 2 (dua) kali masing-masing selama 1 (satu) tahun.

Kemudian hal yang patut dipertanyakan adalah, bagaimana penggunaan terhadap hasil penjualan saham bank yang sudah berhasil diselamatkan selanjutnya? Untuk itu, maka ada beberapa cara yang perlu diperhatikan, yaitu :

- a. Pada penyelamatan bank gagal sistemik dan tidak sistemik dengan penyertaan modal, dapat dilakukan, yakni :
 - 1) Jika ekuitas bank berada pada posisi yang baik/positif ketika dilakukan penyerahan pada LPS atau setelah pemegang saham melakukan penyertaan modal, maka harus dibuatkan terlebih dahulu perjanjian antara LPS dengan pemegang saham bank tersebut ⁴⁰;
 - 2) Jika ekuitas bank negatif pada saat penyerahan bank kepada LPS atau setelah pemegang saham lama melakukan penyertaan modal, maka pemegang saham yang lama tidak memiliki lagi hak atas penjualan saham bank.
- b. Kemudian pada penyelamatan bank gagal secara sistemik tanpa penyertaan modal, maka yang perlu diperhatikan adalah :

³⁹ Kresna Wijaya, *Ibid.*, hlm. 5

⁴⁰ Adapun isi dari perjanjian tersebut adalah berkaitan dengan urutan penggunaan hasil penjualan saham, yang antara lain mengenai pengembalian semua biaya penyelamatan yang sudah dilakukan oleh LPS. Kemudian mengenai pengembalian kepada pemegang saham sebesar ekuitas pada saat penyerahan kepada LPS dan ekuitas pada posisi sesaat setelah penyertaan modal oleh pemegang saham. Jika masih ada sisanya, maka dibagi secara proposional kepada LPS dan pemegang saham.

- 1) Jika ekuitas bank berada pada posisi positif pada saat penyerahan kepada LPS, maka penggunaan hasil penjualan saham berlaku ketentuan berdasarkan pada upaya penyelamatan bank secara tidak sistemik; dan
- 2) Jika ekuitas bank pada posisi negatif pada saat penyerahan kepada LPS, maka pemegang saham tidak memiliki hak atas penjualan saham bank tersebut.⁴¹

Kemudian bagaimana dengan pembayaran klaim penjaminan oleh LPS kepada nasabah penyimpan dana? Untuk pembayaran klaim penjaminan kepada nasabah memang harus didahului dengan tahapan pencabutan izin usaha bank yang bermasalah tersebut.⁴² Dalam tahapan ini pihak LPS akan mengumpulkan semua data simpanan milik nasabah di bank tersebut sejak tanggal pencabutan izin usaha bank dikeluarkan/diterbitkan. Setelah itu, tahapan berikutnya adalah perlunya dilakukan rekonsiliasi dan verifikasi terhadap data simpanan nasabah dalam waktu paling lama 90 (sembilan puluh) hari.

Selanjutnya setelah tahap pencabutan izin bank dan rekonsiliasi serta verifikasi dilakukan, maka tahap berikutnya adalah pembayaran klaim penjaminan kepada nasabah yang dilakukan oleh LPS.⁴³ Dalam tahap ini pihak LPS akan membayarkan kembali simpanan dana milik nasabah dalam mata uang rupiah. Hal ini memang sudah menjadi ketentuan LPS dan untuk mempermudah proses pembayaran. Proses serta tata cara pengajuan dan pembayaran klaim diumumkan pada 2 (dua) surat kabar, dan klaim layak dibayar paling lambat 5 (lima) hari kerja sejak verifikasi dimulai.⁴⁴ Kemudian jangka waktu pengajuan klaim adalah 5 (lima) tahun sejak izin usaha bank dicabut. Untuk jangka waktu pengajuan klaim ini masih dirasa terlalu lama, mestinya jangka waktunya dibatasi, dan tidak perlu harus sampai lima tahun.

F. Pembatasan Jumlah Simpanan Nasabah Yang Dijamin

Dalam skema penjaminan simpanan,⁴⁵ persoalan yang perlu mendapat perhatian adalah mengenai pembatasan jumlah simpanan dana nasabah yang dijamin LPS

⁴¹ Kresna Wijaya, *Ibid.*, hlm. 6.

⁴² Bandingkan dengan FDIC, dalam hal terjadinya pembayaran terhadap semua simpanan yang diasuransikan, bank ditutup oleh lembaga yang berwenang memberikan izin mendirikan kegiatan usaha bank, dan penyimpanan dana memperoleh prioritas untuk segera dibayar sampai jumlah US \$ 100.000,- dalam waktu secepatnya (beberapa hari) setelah bank ditutup.

⁴³ Apabila ada nasabah dengan kriteria layak bayar, tetapi ternyata masih mempunyai kewajiban bayar utang kepada bank tersebut, maka klaim akan dibayarkan kepada nasabah setelah dikurangi jumlah kewajiban/utang nasabah pada bank tersebut.

⁴⁴ Tetapi ada juga klaim tidak layak/tidak dapat dibayarkan kepada nasabah penyimpan dana oleh LPS, yang dikarenakan data simpanan tidak tercatat secara baik dan benar pada bank, nasabah merupakan pihak yang diuntungkan secara tidak wajar serta nasabah penyimpanan dana merupakan pihak yang menyebabkan keadaan bank menjadi tidak sehat/bermasalah.

⁴⁵ Dalam Pasal 37 B UU No. 10 Tahun 1998 diisyaratkan, bahwa untuk LPS disediakan 3 (tiga) skim yang dapat digunakan, yaitu skim dana bersama, skim asuransi serta skim lainnya yang disetujui oleh BI. Namun berdasarkan UU No. 24 Tahun 2004, ternyata LPS menggunakan skim asuransi seperti halnya kebanyakan asuransi deposito di banyak negara, yang diawali penggunaan skim asuransi di USA.

serta besaran premi yang harus dibayar oleh bank peserta program LPS.⁴⁶ Mengenai tinggi rendahnya premi penjaminan yang dikenakan pada sebuah bank, seharusnya tidak boleh sama seperti halnya yang berlaku pada skema *blanket guarantee*. Alasan seperti ini bukan tanpa pertimbangan, mengingat hal ini merupakan upaya *fair treatment* guna membedakan bank yang memiliki risiko rendah dengan bank berisiko tinggi.

Mestinya bagi bank yang memiliki *rating* bagus misalnya, tidak perlu mengikuti program penjaminan simpanan/deposito nasabah yang pada dasarnya hanya merupakan *second defense* bagi bank, jika bank tersebut mengalami *rush*. Adapun *first defense* sebuah bank dalam rangka menghadapi *rush* sebetulnya terletak pada kinerja pengelolaan bank itu sendiri dengan melihat bagaimana bank mengelola berbagai risiko yang dihadapinya.⁴⁷ Premi penjaminan pada simpanan nasabah saat ini adalah sebesar 0,1 % dari semua dana pihak ketiga (DPK) di bank yang bersangkutan. Menurut Avilliani, dengan berlakunya ketentuan baru mengenai pembatasan jumlah simpanan nasabah yang dijamin LPS (*maksimal sebesar Rp. 100 juta*), maka sebaiknya premi penjaminan simpanan

nasabah (dulu 0,1% dari semua DPK di bank tersebut) juga harus disesuaikan dengan nilai/jumlah yang dijamin saat ini. Penurunan terhadap besaran premi penjaminan ini dimaksud agar supaya *cost of fund* bank semakin ringan, dan pada gilirannya beban nasabah juga semakin berkurang.⁴⁸

Selanjutnya Krisna Wijaya mengatakan, bahwa untuk jumlah simpanan nasabah yang dijamin dalam skim penjaminan juga sangat menentukan wajib tidaknya semua bank yang ada mengikuti skim penjaminan simpanan ini. Namun apabila skim penjaminan simpanan ini merupakan suatu kewajiban bagi semua bank untuk membayar premi yang besarnya sama serta menjamin semua simpanan di bank, maka akan menimbulkan beban berat bagi LPS untuk meng-cover skim penjaminan simpanan tersebut.⁴⁹ Agar LPS nantinya *capable dan credible* dalam memberikan jaminan, maka jumlah simpanan dana nasabah yang dijamin dibatasi berdasarkan nominal tertentu yang dapat dikaitkan dengan kemampuan atau modal yang dimiliki oleh bank peserta LPS.

Berdasarkan Pasal 10 UU LPS, simpanan nasabah pada bank yang dijamin tersebut dapat berbentuk giro, deposito, sertifikat

⁴⁶ Dalam Pasal 12 ayat (1) UU LPS disebutkan, bahwa premi penjaminan justru dibayarkan 2 (dua) kali dalam satu tahun, yakni pada pembayaran periode Januari – 30 Juni serta pembayaran periode 1 Juli – 31 Desember. Sedangkan mengenai besarnya premi yang harus dibayar untuk setiap bank adalah sama, yaitu sebesar 1 % dari rata-rata saldo bulanan total simpanan nasabah dalam setiap periode seperti yang dimaksud dalam Pasal 12 ayat (1) UU LPS.

⁴⁷ Krisna Wijaya dan Djoko Retnadi, 2005, *Konsolidasi Perbankan Nasional : Dari Rekapitalisasi Menuju Arsitektur Perbankan Indonesia (API)*, Masyarakat Profesional Madani (MPM), Cet. I., Jakarta, hlm. 172-175.

⁴⁸ Avilliani, "Analisis : Membuat Nasabah Semakin Setia". Jawa Pos, 15 Maret 2007, hlm. 10.

⁴⁹ Dengan ditetapkannya besaran premi yang sama untuk setiap bank dimaksud agar tidak terjadi persaingan usaha yang tidak sehat antar bank itu sendiri. Periksa Pasal 13 ayat (1) UU LPS. Pengenaan tingkat premi tersebut dapat berubah, yakni apabila dipenuhi salah satu kriteria berikut ini : telah terjadi perubahan nilai simpanan yang dijamin untuk setiap nasabah pada suatu bank, akumulasi cadangan penjaminan telah melampaui tingkat sasaran sebesar 2,5% dari total simpanan di setiap bank serta terjadi perubahan terhadap tingkat risiko kegagalan pada sektor industri perbankan secara keseluruhan. Periksa : Sutan Remmy Sjahdini, *Ibid.*, hlm. 5.

deposito, tabungan, dan/atau bentuk lain yang dipersamakan dengan itu, dan simpanan yang dijamin tersebut tidak saja berdasarkan pada bunga, tetapi juga berdasarkan prinsip syariah.⁵⁰ Dalam Keppres No. 26 Tahun 1998 disebutkan, bahwa jumlah/nilai simpanan dana nasabah pada bank yang dijamin oleh pemerintah (LPS) tidak dibatasi. Dengan terbitnya keppres tersebut pihak perbankan berharap, agar jaminan terhadap nilai/jumlah simpanan nasabah yang tidak terbatas tersebut dapat mempercepat pulihnya kepercayaan masyarakat terhadap industri perbankan yang sempat meerosot pada masa krisis moneter. Akan tetapi tidak adanya pembatasan terhadap jumlah simpanan nasabah yang dijamin, dapat menimbulkan persoalan baru, yakni secara umum beban anggaran negara semakin bertambah dan berpotensi menimbulkan *moral hazard* pada pihak pengelola dan nasabah bank.⁵¹

Oleh karenanya LPS telah memutuskan, bahwa mulai 22 Maret 2007 simpanan nasabah yang dijamin LPS dibatasi maksi-

mal sebesar Rp. 100 juta.⁵² Dengan demikian jika terjadi likuidasi bank, maka simpanan setiap nasabah di bank yang dijamin LPS dibatasi hingga maksimal Rp. 100 juta, sedangkan simpanan nasabah selebihnya tidak dijamin oleh LPS, tetapi dijamin oleh masing-masing bank.⁵³ Berikut ini ditampilkan profil simpanan dana nasabah (DPK) di bank umum, per Desember 2006 :

- 1) > 100 juta : 80 juta rekening : total nilai Rp. 268,55 triliun.
- 2) 100 juta- Rp. 1 M : 1,28 juta rekening : total nilai Rp. 355,43 triliun.
- 3) Rp. 1 M – Rp. 5 M : 116.710 rekening : total nilai Rp. 225,39 triliun.
- 4) < Rp. 5 M : 23.222 rekening : total nilai Rp. 448,47 triliun.

Data : Lembaga Penjamin Simpanan (LPS)

Data tersebut menunjukkan, bahwa ada Rp. 1.029,29 triliun (80 %) dari total simpanan dana nasabah di bank umum (Rp. 1.297,84 triliun) yang tidak dijamin oleh LPS. Meskipun perbankan harus

⁵⁰ Periksa Pasal 23 ayat (2) Peraturan LPS No. 1/PLPS/2006.

⁵¹ Munculnya kelemahan tersebut berupa semakin tidak hati-hatinya pihak pengelola dalam mengelola dan menyelenggarakan kegiatan bank, sementara di satu sisi pihak nasabah penyimpan dana acapkali ceroboh, tidak lagi cermat serta tidak memperhatikan bagaimana kondisi kesehatan dalam melakukan transaksi dengan bank tersebut. Saat ini jumlah nasabah yang saldonya dibawah Rp. 100 juta adalah 98 %, oleh karena itu daya tarik menyimpan uang di bank harus pula diperhitungkan secara cermat.

⁵² Hal tersebut telah disampaikan oleh Kepala Eksekutif LPS, Kresna Wijaya dalam Rapat Dewan Komisiner LPS, Rabu, 7 Maret 2007 di Jakarta. Pernyataan Kepala Eksekutif LPS juga sesuai dengan ketentuan Pasal 11 ayat (1) UU LPS mengenai pembatasan nilai simpanan yang dijamin untuk setiap nasabah pada satu bank paling banyak Rp. 100 juta. Kemudian dalam Peraturan LPS No. 1/PLPS/2006 tentang Program Penjaminan Simpanan, tanggal 9 Maret 2006, yang merupakan pengganti Peraturan LPS No. 1/PLPS/2005 tentang hal yang sama, ditentukan, bahwa pembatasan terhadap nilai simpanan tersebut tidak langsung dilakukan tindakan pembatasan sampai dengan maksimum Rp. 100 juta, tetapi diberlakukan secara bertahap. Menurut Pasal 26 PLPS No. 1/PLPS/2006, saldo yang dijamin untuk setiap nasabah pada satu bank adalah : paling tinggi sebesar Rp. 5 milyar (sejak 22 Maret 2006 – 21 September 2006), paling tinggi sebesar Rp. 1 milyar (sejak 22 September 2006 – 21 Maret 2007), kemudian paling tinggi sebesar Rp. 100 juta (sejak 22 Maret 2007). Periksa pula : St. Remmy Sjahdeini, *Ibid.*, hlm. 6-7.

⁵³ Misalnya : seorang nasabah memiliki simpanan sebesar Rp. 185 juta, maka jumlah simpanan nasabah yang dijamin pengembaliannya oleh pemerintah (LPS) hanya sebesar Rp. 100 juta saja, sedangkan sisanya (Rp. 85 juta) dijamin/diganti oleh bank yang bersangkutan melalui proses likuidasi secara proporsional. Kemampuan bank menjamin dana nasabahnya akan terrefleksi pada tingkat kesehatan bank bersangkutan.

menanggung penempatan dana pihak ketiga (DPK) Rp. 1.297,84 triliun, namun struktur nasabah penyimpan dana perbankan masih timpang. Ketimpangan tersebut nampak dari sekitar 1,75 % deposan (1,42 juta rekening) yang masih menguasai 80 % (Rp. 1.029,29 Triliun) dana pihak ketiga (sisanya yang 98,25 % deposan hanya menguasai Rp. 268,55 triliun atau 20 % dari DPK). Pemberlakuan ketentuan pembatasan simpanan nasabah yang dijamin LPS serta data struktur nasabah seperti itu berpotensi menimbulkan gejolak, karena kemungkinan sewaktu-waktu bisa menimbulkan migrasi (perpindahan) simpanan dana dari bank kecil ke bank menengah-besar secara signifikan.³⁴ Kondisi seperti ini wajar, karena perubahan jumlah/nilai penjaminan simpanan oleh LPS tersebut akan merubah pola pikir serta perilaku masyarakat terhadap sepak terjang dan kinerja perbankan. Masyarakat/nasabah akan lebih bijak, jeli serta kritis dalam memilih bank yang sekiranya lebih aman serta mempunyai asset/modal besar dan berkemampuan besar sebagai sarana untuk menyimpan dananya.

Namun di satu sisi, ketentuan pembatasan jumlah simpanan nasabah yang dijamin LPS akan memicu semua bank untuk lebih meningkatkan kualitas kinerja serta layanan untuk bersaing merebut kepercayaan nasabah terhadap bank.³⁵ Menjelang

pemberlakuan ketentuan pembatasan jumlah simpanan yang dijamin tersebut, beberapa bank kecil sudah mulai berlomba memberikan iming-iming hadiah maupun penerapan suku bunga tinggi untuk simpanan nasabah. Pradjoto mengatakan, bahwa pemberlakuan ketentuan pembatasan simpanan nasabah yang dijamin LPS tersebut akan mempersulit bank-bank kecil bersaing secara sehat dengan bank menengah-besar.³⁶ Akibat selanjutnya, bank kecil akan mengalami kesulitan dalam menjaring dana masyarakat/nasabah dengan harga murah. Kondisi seperti itu akan mendorong terjadinya konsolidasi pada bank kecil untuk segera melakukan merger maupun akuisisi. Perbankan juga dituntut untuk lebih meningkatkan kepercayaan masyarakat serta bersikap proaktif dalam menjelaskan kebijakan baru secara transparan kepada nasabah.

Bank dengan struktur permodalan yang kecil dengan sendirinya akan meningkatkan selisih bunga deposito/tabungan dari bank besar atau bank BUMN. Hal ini akan berakibat selisih bunga deposito/tabungan dengan bunga kredit menjadi semakin semakin tipis. Dengan berakhirnya regim *blanket guarantee*, berarti juga akan mendukung cetak biru program *Arsitektur Perbankan Indonesia (API)*, karena dengan struktur modal bank yang terbatas akan mempercepat bank kecil melakukan merger maupun akuisisi dengan

³⁴ Diperkirakan jumlah migrasi dana simpanan dari bank kecil ke bank menengah-besar tidak terlalu signifikan. Mengingat bank-bank kecil dengan modal di bawah Rp. 100 miliar hanya menguasai 5 % dari total simpanan masyarakat/nasabah di bank. Disamping itu nasabah bank-bank kecil pada umumnya memiliki loyalitas yang tinggi untuk tetap menyimpan dananya di bank tersebut. Kemungkinan besar yang melakukan migrasi adalah nasabah perorangan yang memiliki dana di atas Rp. 100 juta atau perusahaan tertentu.

³⁵ Hal ini tidak mudah dilakukan oleh bank, karena area kompetisi bank setelah ketentuan pembatasan jumlah simpanan yang dijamin ini diberlakukan, erat kaitannya dengan penyampaian informasi yang akurat, cepat serta mudah dimengerti oleh nasabah bank.

³⁶ Pradjoto, "80 % Dana Simpanan Masyarakat Tidak Dijamin LPS", Kompas, Rabu 14 Maret 2007, hlm. 17.

bank kecil lainnya yang mempunyai nasib atau masalah yang sama. Dorongan terhadap bank-bank kecil untuk melakukan merger maupun akuisisi tersebut sejalan dengan kebijakan Bank Indonesia (BI) yang mewajibkan struktur modal minimum bank sebesar Rp. 80 milyar pada akhir tahun 2007, serta Rp. 100 miliar selambat-lambatnya pada akhir tahun 2010. Batasan struktur modal minimum bank yang direkomendasikan dalam program API tersebut dalam bentuk modal tier-1 dan tier-2. Tindakan bank-bank kecil untuk melaksanakan merger ini dimaksud agar tekanan berat (*masalah permodalan*) yang dihadapi oleh bank-bank kecil berkurang. Ada kecenderungan yang berkembang, bahwa bank kecil menginginkan agar banknya dibeli oleh bank asing dari pada harus melakukan merger. Kecenderungan semacam itu sangat beralasan, karena kalau dibeli oleh bank asing, bank kecil akan mendapat dana *cash* yang dapat digunakan untuk usaha lain, sementara kalau di merger bank kecil tidak mendapatkan dana *cash*. Lagi pula merger bank butuh waktu lama dan biayanya lumayan mahal.

G. Migrasi Simpanan Nasabah Ke Investasi Non Bank

Dengan pemberlakuan ketentuan mengenai pembatasan jumlah simpanan dana nasabah yang dijamin LPS maksimal sebesar Rp. 100 juta, maka pihak perbankan sebetulnya tidak terpengaruh dengan kemungkinan terjadinya *migrasi (pengalihan)*

dana nasabah ke produk investasi non bank lainnya. Justru paling tidak perbankan akan lebih senang jika para nasabah mengalihkan dananya dari bank ke dalam bentuk investasi lain, seperti Obligasi Negara Ritel (ORI) maupun reksadana, sebab kenyataan saat ini kondisi perbankan sedang *overlikuid* (kelebihan dana). Disamping itu sebagian bank peserta program LPS saat ini menjadi agen penjual ORI dan produk reksadana, sehingga bisa menjadi tambahan *fee base income* bank tersebut.⁵⁷

Penetapan pembatasan terhadap simpanan nasabah yang dijamin LPS, yakni paling tinggi sebesar Rp. 100 juta, bukan berarti hanya nasabah-nasabah yang memiliki simpanan paling tinggi Rp. 100 juta itu yang dibayar, tetapi juga terhadap para nasabah yang memiliki simpanan di atas Rp. 100 juta juga akan memperoleh penggantian dari LPS. Hanya saja sisa simpanan yang berada di atas batas maksimum tersebut akan dibayar melalui proses likuidasi sebagai tindak lanjut dari tindakan pencabutan ijin usaha bank tersebut oleh BI.⁵⁸

Ada beberapa hal yang perlu diperhatikan, sehubungan dengan dibatasinya jumlah simpanan nasabah yang dijamin oleh LPS, yakni antara lain :

- a. Upaya perpindahan dana nasabah dari bank (peserta LPS) ke sektor non bank (investasi ORI/reksadana) selama digunakan untuk kegiatan produktif dan berpotensi menghasilkan keuntungan/profit tidak menjadi masalah. Biasanya

⁵⁷ Hal itu juga disampaikan Joko Retnadi (Ekonom BRI), *Kompas*, Kamis, 8 Maret 2007, hlm. 19.

⁵⁸ Ketentuan mengenai pembatasan tersebut hanya berlaku bagi simpanan pada satu bank saja, bukan batas simpanan bagi satu nasabah pada semua bank. Dengan demikian, sejak tanggal 22 Maret 2007 dimungkinkan bagi nasabah penyimpan dana untuk segera melakukan pemecahan jumlah simpanannya, untuk kemudian disimpan pada berbagai bank lainnya.

dana yang diinvestasikan di ORI maupun reksadana akan disalurkan untuk kegiatan produktif, sementara jika perbankan mengalami overlikuid/kelebihan dana akan menempatkannya pada Sertifikat Bank Indonesia (SBI) yang dananya tidak dapat digunakan untuk kegiatan produktif oleh BI;⁵⁹

- b. Disamping itu pembatasan jumlah maksimal simpanan yang dijamin LPS (max. Rp. 100 juta) juga akan mendorong perbankan berkesempatan untuk meningkatkan kinerjanya. Nasabah akan cenderung memilih bank yang lebih sehat kondisinya, dan tidak lagi gegabah menyimpan dananya pada bank yang tidak jelas kesehatan dan kemampuannya sebagai tempat untuk menyimpan dananya secara aman.

Guna menjaga daya saing perbankan berkaitan dengan diturunkannya jumlah simpanan yang dijamin oleh LPS (menjadi maksimal sebesar Rp. 100 juta yang dijamin LPS), maka LPS tidak akan menurunkan suku bunga penjaminan, yaitu mulai 15 Maret-14 April 2007.⁶⁰ Untuk suku bunga Bank Umum ditetapkan sebesar 9,25 % serta BPR sebesar 13 %, padahal saat ini (10 Maret 2007) rata-rata suku bunga deposito

sebesar 7-8 % per tahun. Besaran suku bunga tersebut masih berada di bawah level suku bunga instrumen investasi lain (ORI, SUN, maupun reksadana) yang masih diatas 9 % per tahun. Jelas, bahwa dengan kondisi seperti ini banyak nasabah penyimpan dana di bank yang melakukan migrasi terhadap dananya ke produk investasi non bank, dan kondisi seperti ini membuat produk investasi perbankan menjadi kurang diminati/kurang kompetitif.⁶¹ Perbankan terpaksa harus bersaing lebih keras dengan investasi non bank, karena baik ORI maupun SUN merupakan instrument investasi non bank yang juga dijamin oleh pemerintah hingga 100 % dan memiliki risiko minim/kecil.

Namun Avilliani memperkirakan, bahwa kemungkinan terjadinya migrasi dana bank ke bentuk investasi non bank sangat kecil, karena nasabah perorangan masih membutuhkan dana likuid yang sewaktu-waktu dapat ditarik. Namun untuk keperluan investasi non bank lainnya investor memang sudah menyediakan/mempersiapkan dananya untuk keperluan investasinya. Oleh karena itu, ada beberapa hal yang harus diperhatikan terutama oleh pihak perbankan, untuk mencegah agar nasabah tidak melakukan migrasi terhadap dananya ke dalam

⁵⁹ BI memperkirakan akselerasi pertumbuhan ekonomi masih terus berlanjut, walau belum cukup kuat. Penurunan suku bunga yang dilakukan BI akan membuka peluang bagi dunia usaha untuk memperoleh alternative pembiayaan nonblank yang lebih murah guna lebih meningkatkan permintaan domestik. Periksa : Kompas, "LPS Tidak Turunkan Suku Bunga Penjaminan", Kompas, Kamis 8 Maret 2007, hlm. 19.

⁶⁰ Keputusan tidak menurunkan suku bunga penjaminan atas Bank Umum dan BPR tersebut didasarkan pada kondisi makro ekonomi, seperti inflasi serta nilai tukar rupiah yang stabil dan tetap terjaga. Sebetulnya putusan LPS untuk tetap mempertahankan suku bunga penjaminan pada Bank Umum dan BPR merupakan upaya untuk mempertahankan agar nasabah penyimpan dana di bank tidak lari/memindahkan dananya pada instrument investasi lainnya. Hal ini justru dianggap aneh oleh Djoko Retnadi (Ekonom BRI), mestinya LPS menurunkan suku bunga penjaminan pada Bank Umum dan BPR, agar perbankan nasional juga segera menurunkan suku bunga kreditnya. Idealnya, suku bunga penjaminan bank lebih kecil dibandingkan SBI. Dengan demikian bank akan terdorong untuk melakukan ekspansi kreditnya.

⁶¹ Penurunan suku bunga untuk program penjaminan akan mendorong turunnya suku bunga simpanan, seperti deposito atau tabungan bank biasa.

bentuk investasi non bank, yaitu :⁶²

- a. Diupayakan agar bank memiliki asset yang besar dan kuat;
- b. Bank harus dikelola secara profesional, transparan dan mampu menumbuhkan kepercayaan masyarakat pada bank tersebut;
- c. Bank memiliki jaringan yang luas dan kinerja keuangan yang sehat;
- d. Bank harus tetap melakukan kegiatan usahanya dengan tetap berpedoman pada prinsip kehati-hatian;
- e. Bank harus meyakinkan kepada nasabah, bahwa simpanannya tercatat dengan baik di bank, karena jika tidak tercatat di bank, klaim nasabah tidak diganti oleh LPS, dan
- f. Meningkatkan kualitas pelayanan (service) yang prima dan dapat dipertanggungjawabkan hasilnya.

Oleh karena itu upaya untuk meningkatkan serta menjaga kepercayaan masyarakat terhadap perbankan perlu dipertahankan, karena kepercayaan masyarakat merupakan jiwa dari kinerja industri perbankan nasional.

H. Penutup

Berkenaan dengan eksistensi LPS dalam sistem perbankan tersebut sebetulnya tidak dapat dilepaskan dari unsur kepercayaan masyarakat, karena kepercayaan yang diberikan oleh masyarakat merupakan jiwa bagi industri perbankan nasional. Fungsi bank sebagai lembaga penghimpun sekaligus penyalur dana masyarakat telah menempatkan bank pada posisi yang strategis dan

menjadikan bank bergantung pada kesediaan masyarakat untuk menempatkan dananya di bank, dan selanjutnya dana tersebut oleh bank digunakan untuk membiayai kegiatan yang sifatnya produktif.

Disamping itu kepercayaan yang diberikan oleh masyarakat pada bank merupakan syarat utama dan mutlak yang harus dipegang oleh bank agar pelaksanaan penjaminan simpanan oleh LPS dapat berjalan dengan baik. Berkurangnya kepercayaan masyarakat pada bank dapat menimbulkan masalah, tidak saja pada industri perbankan, tetapi juga terhadap perekonomian nasional. Berdirinya LPS tentunya akan menambah kepercayaan masyarakat pada bank, sehingga industri perbankan juga semakin kokoh struktur permodalannya.

LPS merupakan kelanjutan dari program penjaminan yang diselenggarakan oleh pemerintah melalui *blanket guarantee*. Di Amerika Serikat lembaga yang mirip seperti LPS ini disebut sebagai *Federal Deposit Insurance Corporation (FDIC)* yang awalnya didirikan untuk mengkover sejumlah dana simpanan milik nasabah di sejumlah bank yang mengalami kebangkrutan. Hanya saja yang perlu diperhatikan dalam LPS di Indonesia adalah masalah *moral hazard* yang berpotensi melekat pada skim penjaminan simpanan dana nasabah. *Moral hazard* semacam ini perlu mendapat perhatian, karena berpengaruh buruk terhadap kinerja bank maupun kelangsungan hidup LPS itu sendiri. Persoalan *moral hazard* ini hanya dapat diatasi dengan peraturan yang ketat, jelas, dan dengan penerapan yang

⁶² Iklan Pariwara Bank Mandiri, "Ekonomi-Bisnis", Jawa Pos, Selasa 20 maret 2007, hlm. 7.

konsekuen. Aktifitas dan kesehatan bank harus dilaksanakan dengan menerapkan prinsip kehati-hatian, pengawasan yang baik. Oleh karenanya analisis terhadap kepentingan masyarakat/nasabah, bank serta LPS perlu dilakukan secara *continue* dan berjenjang guna menghindari pengaruh buruk *moral hazard* yang muncul sewaktu-waktu.

Dengan diterapkannya ketentuan pembatasan terhadap simpanan nasabah di bank yang dijamin oleh LPS sebesar maksimal Rp. 100 juta, maka pada beberapa bank terlihat adanya aktifitas nasabah untuk mengalihkan dananya ke bank-bank besar yang dirasa mampu memberikan rasa aman terhadap dana simpanannya. Kondisi semacam ini dilihat oleh beberapa pengamat perbankan sebagai hal wajar, karena nasabah saat ini cukup kritis, jeli, serta memiliki pengetahuan yang cukup berkaitan dengan kegiatan bank di tanah air.

Pengalihan (migrasi) dana nasabah bank ke investasi non bank dalam bentuk ORI, SUN dan instrumen reksadana merupakan suatu kenyataan yang tak dapat kita hindarkan, dan tindakan seperti itu dalam aktifitas perbankan sah-sah saja. Nasabah sudah mengerti dan semakin lebih hati-hati dalam menempatkan/menyimpan dananya. Akan tetapi yang jelas dengan adanya migrasi seperti itu, justru merupakan tantangan bagi bank untuk bersikap professional, meningkatkan dan menjaga kinerjanya, tetap menjaga kepercayaan masyarakat, memberikan pelayanan pada nasabah secara optimal. Yang jelas, harmonisasi antara masyarakat, bank, LPS, serta lembaga non bank lainnya tetap harus dipelihara, serta membawa manfaat agar stabilitas moneter melalui stabilitas sistem perbankan dapat dipelihara dengan baik guna meningkatkan pertumbuhan perekonomian nasional.

DAFTAR PUSTAKA

A. Buku

- Achwan, Tjahjono, Harry dan Subiako, Totok, 1992, *Pembinaan dan Pengawasan Bank di Indonesia*, Bahan Kuliah Sespibi XV, Bank Indonesia (BI), Jakarta.
- Bagian Moneter/URES BI, 1988, *Lembaga Asuransi Simpanan*. Bank Indonesia, Jakarta.
- Fuady, Munir, 1999, *Hukum Perbankan Modern (Berdasarkan UU No. 10 Tahun 1998)*, Citra Aditya Bakti, Bandung.
- Vagts, Detlev, 1989, *Basic Corporation Law Materials-Cases Text*, The Foundation Press Inc., New York.
- Garten, Helen A, 1994, "A Political Analysis of Bank Failure Resolution", Boston University Law Review, May 1994.
- Hans-Jochen Luer, "Banking Secrecy in Germany, Comparative Law", Yearbook of International Business, Vol. 1 (1997).
- Holden, J. Milnes, 1982, *The Law and Practice of Banking*, Vol. 1, The English Book Society and Pitman.
- Hotma Bako, Ronny Sautma, 1995, *Hubungan Bank dan Nasabah Terhadap Produk Tabungan dan Deposito : Suatu Tinjauan Hukum Terhadap Perlindungan Depositor di Indonesia*, Citra Aditya Bakti. Bandung.

- Husein, Yunus, 2003, *Rahasia Bank : Privasi versus Kepentingan Umum*, Program Pasca Sarjana UI, Jakarta.
- J. Johnson, Brian, "The Banker Customer Relationship-Fiduciary and Related Duties", Seminar on Important New Developments in Banking Law and Practice, Toronto, November 12-13, 1984.
- Kagramanto, L. Budi, "Problematika Hukum Perbankan Pasca Likuidasi", Jurnal Ilmiah "YURIDIKA" Fakultas Hukum UNAIR-Surabaya, No. 1 & 2 Tahun XIII, Januari - April 1998.
- Ogilvie, M.H., 1991, *Canadian Banking Law*, Thomson Professional Publishing, Toronto, Canada.
- Pardede, Marulak, "Perspektif Perlindungan Hukum Simpanan Dana Nasabah Pada Bank", Jurnal Hukum Bisnis, Vol. 11/ Tahun 2000, Jakarta.
- _____, 1998, *Likuidasi dan Perlindungan Nasabah Bank*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta.
- Sabado, Nicole, "Adopting a Jurisdictional Approach to the Rights of Assets Purchasers From the FDIC", *Fordham Law Review*, 2000.
- Sitompul, Zulkarnaen, "Dasar Filosofi Keberadaan Lembaga Penjamin Simpanan", Makalah Seminar Nasional Lembaga Penjamin Simpanan Sebagai Wahana Perlindungan Dana Simpanan Nasabah, Fakultas Hukum Unair, Surabaya, 1 Juli 2006.
- _____, 2000, *Problematika Perbankan*, Book Terrace & Library, Bandung.
- Sjahdeini, Sutan Remmy, "Penjaminan Simpanan Nasabah oleh Lembaga Penjamin Simpanan", Makalah Seminar Nasional "Lembaga Penjamin Simpanan Sebagai Wahana Perlindungan Dana Simpanan Nasabah", Fakultas Hukum UNAIR, Surabaya, 1 Juli 2006.
- Symons, Jr., Edward, L. & White, James J., 1984, *Banking Law. Teaching Materials*, Second Edition, West Publishing Co., St. Paul, Minnesota .
- Tyree, Alan L., 1990, *Banking Law in Australia*, Butterworths, Sydney.
- United States General Accounting Office (GAO), *Deposit Insurance a Strategy for Reform*, March, 1992.
- Wijaya, Krisna "Penyelesaian dan Penanganan Bank Gagal oleh Lembaga Penjamin Simpanan (LPS)", Seminar Nasional LPS Sebagai Wahana Perlindungan Dana Simpanan Nasabah, Fakultas Hukum UNAIR, Surabaya, 1 Juli 2006.
- Wijaya, Krisna dan Retnadi, Djoko, Mei 2005, *Konsolidasi Perbankan Nasional: Dari Rekapitalisasi Menuju Arsitektur Perbankan Indonesia (API)*, Masyarakat Profesional Madani (MPM), Cet. I., Jakarta.

B. Surat Kabar

- Avilliani, "Analisis : Membuat Nasabah Semakin Setia", Jawa Pos, 15 Maret 2007.
- "Iklan Pariwisata Bank Mandiri", *Ekonomi-Bisnis*, Jawa Pos, Selasa, 20 Maret 2007.
- "LPS Tidak Turunkan Suku Bunga Penjaminan", *Kompas*, Kamis, 8 Maret 2007.
- Pradjoto, "80% Dan Simpanan Masyarakat Tidak Dijamin LPS", *Kompas*, Rabu, 14 Maret 2007.
- Putusan MA RI, tanggal 25 Nopember 1987 No. 3139 K/Pdt/1984, *Varia Peradilan*, Jakarta, No. 33, Juni 1988.