KEK

Vol 14 No 2

Tahun 2010

KAJIAN EKONOMI DAN KEUANGAN

- **Peran Sektor Pertanian Terhadap Kinerja Perekonomian Nasional**
- **Analisa Daya Tarik Investasi Indonesia Di Antara Negara Tetangga ASEAN**
- **Kebijakan Insentif Pajak Penghasilan bagi UMKM di DIY: Realisasi dan Relevansinya Dengan Prinsip Kesamaan Dalam Perpajakan**
- **Dampak Perekonomian Global Terhadap Kondisi Makroekonomi Indonesia**
- **Kajian Permasalahan Fundamental Dalam Sistem Penjaminan Simpanan Indonesia**

Kaj. Eko. & Keu.	Vol. 14	No. 2	Jakarta 2010	ISSN 1410-3249	Terakreditasi C (No. Akreditasi : 233/AU1/P2MB1/08/2009)
------------------	---------	-------	--------------	----------------	--

Pusat Kebijakan Ekonomi Makro
Badan Kebijakan Fiskal
Kementerian Keuangan
Republik Indonesia

KAJIAN

EKONOMI KEUANGAN

Pusat Kebijakan Ekonomi Makro
Badan Kebijakan Fiskal
Kementerian Keuangan RI

- Peran Sektor Pertanian Terhadap Kinerja Perekonomian Nasional
- Analisa Daya Tarik Investasi Indonesia Di Antara Negara Tetangga ASEAN
- Kebijakan Insentif Pajak Penghasilan bagi UMKM di DIY: Realisasi dan Relevansinya Dengan Prinsip Kesamaan Dalam Perpajakan
- Dampak Perekonomian Global Terhadap Kondisi Makroekonomi Indonesia
- Kajian Permasalahan Fundamental Dalam Sistem Penjaminan Simpanan Indonesia

KATA SAMBUTAN

Kami panjatkan rasa syukur kepada Tuhan Yang Maha Esa atas terbitnya Kajian Ekonomi dan Keuangan edisi ini ke hadapan pembaca sekalian. Pada edisi ini, kami menyajikan berbagai topik yang berkaitan dengan analisis dan dampak kebijakan publik di bidang ekonomi dan keuangan negara.

Kajian pada volume kali ini diisi oleh berbagai topik tulisan yaitu Peran Sektor Pertanian Terhadap Kinerja Perekonomian Nasional; Analisa Daya Tarik Investasi Indonesia Di Antara Negara Tetangga ASEAN; Kebijakan Insentif Pajak Penghasilan bagi UMKM di DIY: Realisasi dan Relevansinya Dengan Prinsip Kesamaan Dalam Perpajakan; Dampak Perekonomian Global Terhadap Kondisi Makroekonomi Indonesia; dan Kajian Permasalahan Fundamental Dalam Sistem Penjaminan Simpanan Indonesia. Adapun para penulis yang berkontribusi pada penerbitan kali ini yaitu Pramono Soedomo, Mohamad Nasir, Dahliana Hasan, Adrianto Dwi Nugroho, R. Nurhidajat, dan Sigit Setiawan

Demikianlah kata pengantar yang dapat kami sampaikan. Ibarat peribahasa tiada gading yang tak retak, maka kami menyadari kajian ini tentunya masih terdapat kekurangan baik yang disengaja maupun yang tidak kami sengaja. Oleh karena itu, kami mengharapkan masukan dari para pembaca guna perbaikan di masa yang akan datang. Selanjutnya, kami berharap jurnal ini dapat memberikan manfaat kepada para pembaca sekalian. Selamat membaca!

Jakarta, 2010
Dewan Redaksi

DAFTAR ISI

Cover	
Dewan Redaksi	ii
Kata Sambutan	iii
Daftar Isi	v
Daftar Tabel	vi
Daftar Gambar	vii
Kumpulan Abstraksi	ix

PERAN SEKTOR PERTANIAN TERHADAP KINERJA PEREKONOMIAN NASIONAL

Oleh: R. Pramono Soedomo	1
--------------------------------	---

ANALISA DAYA TARIK INVESTASI INDONESIA DI ANTARA NEGARA TETANGGA ASEAN

Oleh: Mohamad Nasir	21
---------------------------	----

KEBIJAKAN INSENTIF PAJAK PENGHASILAN BAGI UMKM DI DIY: REALISASI DAN RELEVANSINYA DENGAN PRINSIP KESAMAAN DALAM PERPAJAKAN

Oleh: Dahliana Hasan dan Adrianto Dwi Nugroho	45
---	----

DAMPAK PEREKONOMIAN GLOBAL TERHADAP KONDISI MAKROEKONOMI INDONESIA

Oleh: R. Nurhidajat	65
---------------------------	----

KAJIAN PERMASALAHAN FUNDAMENTAL DALAM SISTEM PENJAMINAN SIMPANAN INDONESIA

Oleh: Sigit Setiawan	95
----------------------------	----

DAFTAR TABEL

PERAN SEKTOR PERTANIAN TERHADAP KINERJA PEREKONOMIAN NASIONAL

Tabel 1.1	Jumlah Penduduk Bekerja Pada Lapangan Kerja Utama Periode 2007 – 2009 (dalam jutaan penduduk)	2
Tabel 1.2	Struktur Tabel Input Output	4
Tabel 3.1	Koefisien Input Tabel I-O Nasional, Klasifikasi 9 Sektor	11
Tabel 3.2	Matriks Kebalikan Leontief I atau Pengganda Output	12
Tabel 3.3	Matriks Koefisien Pendapatan	13
Tabel 3.4	Matriks Dampak dan Pengganda Pendapatan	14
Tabel 3.5	Jumlah Tenaga Kerja Sektoral Tahun 2007	15
Tabel 3.6	Koefisien Tenaga Kerja 2007	16
Tabel 3.7	Matriks Dampak dan <i>Multiplier</i> Kesepakatan Kerja Sektoral 2005	17
Tabel 3.8	Dampak Peningkatan Pengeluaran Pemerintah Sebesar 5 Persen Terhadap Kinerja Perekonomian Nasional	17

ANALISA DAYA TARIK INVESTASI INDONESIA DI ANTARA NEGARA TETANGGA ASEAN

Tabel 3.1	Metode Penilaian Risiko	32
Tabel 3.2	<i>Risk Assesment Score</i>	34
Tabel 3.3	Indek Daya Saing Global Indonesia dan Negara Tetangga	37
Tabel 3.4	Indikator PDB dan Penduduk	38
Tabel 3.5	Laba Bersih dan <i>Net Present Value</i> Investasi (US\$)	40

DAMPAK PEREKONOMIAN GLOBAL TERHADAP KONDISI MAKROEKONOMI INDONESIA

Tabel 2.1	Hubungan Antar Variabel	67
Tabel 4.1	Uji Unit Roots - ADF Test	73
Tabel 4.2	Uji Unit Roots - Phillips-Perron Test	73

KAJIAN PERMASALAHAN FUNDAMENTAL DALAM SISTEM PENJAMINAN SIMPANAN INDONESIA

Tabel 1.1	Bank Gagal (September 2005 - Desember 2008)	97
Tabel 2.1	Perangkat Rancangan Skema Penjaminan Simpanan Eksplisit Berdasarkan Wilayah	103
Tabel 2.2	Perangkat Rancangan Skema Penjaminan Simpanan Eksplisit Berdasarkan Tingkat Pendapatan (dalam persen)	104
Tabel 2.3	Negara-negara yang menerapkan <i>Flat-Rate Premium</i>	105
Tabel 2.4	Negara-negara yang menerapkan <i>Risk-Based Premium</i>	105
Tabel 3.1	<i>Data Development Indicator</i> - Indonesia	109

DAFTAR GAMBAR

PERAN SEKTOR PERTANIAN TERHADAP KINERJA PEREKONOMIAN NASIONAL

Grafik 2.1	Komposisi Ekspor Indonesia Tahun 2009	9
------------	---	---

ANALISA DAYA TARIK INVESTASI INDONESIA DI ANTARA NEGARA TETANGGA ASEAN

Grafik 3.1	Perkembangan Investasi Langsung	29
Grafik 3.2	10 Besar Penerima FDI <i>Inflow</i> Di Asia (<i>Billion Dollar</i>)	30
Grafik 3.3	10 Besar Asal FDI <i>Outflow</i> Di Asia (<i>Billion Dollar</i>)	30
Grafik 3.4	Daya Serap FDI terhadap Tenaga Kerja	31
Gambar 3.5	Pengklasifikasian 12 Pilar Penyusun Indek	35
Grafik 3.6	Peringkat dan Skor Subindek	36
Grafik 3.7	Tarif Pajak Penghasilan Korporasi	39
Grafik 3.8	Faktor Permasalahan Investasi	41

MAJALAH KAJIAN EKONOMI DAN KEUANGAN**ISSN 1410-3249****KEK Terakreditasi C****No. Akreditasi : 233/AU1/P2MBI/08/2009****Volume 14 Nomor 2 Tahun 2010***Keywords used are free terms. Abstracts can be reproduced without permission or charge.***ABSTRAKSI****Soedomo, R. Pramono, et. al. (Badan Kebijakan Fiskal, Kementerian Keuangan)****Peran Sektor Pertanian Terhadap Kinerja Perekonomian Nasional****Kajian Ekonomi dan Keuangan Volume 14 Nomor 2 Tahun 2010, halaman 1-20**

The agricultural sector has an important role in the Indonesian economy, it is considering Indonesia as an agricultural country where most of the population work in agriculture. Therefore the necessary support from the government to develop the agricultural sector. This study aims to analyze the impact of government expenditure in the agricultural sector on the performance of the Indonesian economy. The methodology used is the 2005 Input-Output Model classification of nine sectors.

Results showed that the index of agricultural output multiplier greater than one indicating that the agricultural sector has a crucial role in the Indonesian economy. Furthermore, simulation results indicate that the impact of increasing government expenditure in the agricultural sector resulting in increased output, income and employment. is a sector with the largest employment creation figures. Compared with other sectors, the agricultural sector contributes the largest output. Therefore we need the support and greater attention from the government to ensure the sustainability of the agricultural sector for sustainable economic development..

Keywords: Multiplier Output, Income, Employment Opportunities, Agricultural sector

Nasir, Mohammad, et. al. (Badan Kebijakan Fiskal, Kementerian Keuangan)**Analisa Daya Tarik Investasi Indonesia Di Antara Negara Tetangga ASEAN
Kajian Ekonomi dan Keuangan Volume 14 Nomor 2 Tahun 2010, halaman 21- 44**

Indonesia as an emerging country needs investment's role to increase economic growth, especially after economic crisis in 1998, because government's financing capacity is very limited, so do private sectors. During 1990-2009, value of investment in Indonesia reached a significant growth, DDI grew 24.17% and FDI

MAJALAH KAJIAN EKONOMI DAN KEUANGAN**ISSN 1410-3249****KEK Terakreditasi C****No. Akreditasi : 233/AU1/P2MBI/08/2009****Volume 14 Nomor 2 Tahun 2010*****Keywords used are free terms. Abstracts can be reproduced without permission or charge.*****ABSTRAKSI**

grew 30.39% per annum. Indeed, these numbers were great numbers. However, role of DDI and FDI to Indonesian economic were small if we look at ratios of DDI and FDI to GDP that were around 0.65% and 2.29% per annum.

Actually, Indonesia has a potential source to attract investors, especially foreign investors to invest in Indonesia. However, Indonesia has a lower competitiveness of investment than neighbor countries. There are some reasons that support this statement. First of all, Indonesia has a higher risk of investment. For example, Indonesian political risk score in medium and long term is 5 (high risk), while Singapore, Malaysia, and Thailand have score 1, 2, and 3 respectively. Secondly, based on GCI, Indonesia is in 54th position, whereas Singapore, Malaysia and Thailand are in 3rd, 24th and 36th position respectively. Lastly, Indonesian tax rate (28%) is still higher than Singapore (18%), Vietnam (25%) and Malaysia (25%). Regarding tax rate thoeritically tax rate is a main reason of investors to invest in particularly country. However World Economic Forum (2009) reported that tax rate is not a main problem if an entity will do business in Indonesia. Tax rate in Indonesia was just a 13rd factor of consideration for taking investment decision. The main problems are bureacracy, infrastructure, policy instability, and corruption. In conclusion, Indonesiaan competitiveness for investment is under neighbor countries especially Singapore, Malaysia, Thailand, and Vietnam.

Keywords : investasi, risiko investasi, global competitiveness index, dan tarif pajak.

Hasan, Dahliana, dan Nugroho, Adrianto Dwi, et. al. (Universitas Gadjah Mada)

Kebijakan Insentif Pajak Penghasilan bagi UMKM di DIY: Realisasi dan Relevansinya Dengan Prinsip Kesamaan Dalam Perpajakan

Kajian Ekonomi dan Keuangan Volume 14 Nomor 2 Tahun 2010, halaman 45-64

The tax incentive indirectly provided for micro, small and medium enterprises as laid down in Article 31E of the Income Tax Act is indicated of being discriminative, as the incentive will only be provided for Resident Corporate Taxpayer. Moreover, the policy is also considered ineffective, as many micro, small, and medium enterprises in Indonesia are roughly consisted of Individual Taxpayers. Therefore, there is a need for conducting a further study on the policy and perhaps formulating a better tax incentive policy for micro, small and medium enterprises in the future.

MAJALAH KAJIAN EKONOMI DAN KEUANGAN**ISSN 1410-3249****KEK Terakreditasi C****No. Akreditasi : 233/AU1/P2MBI/08/2009****Volume 14 Nomor 2 Tahun 2010*****Keywords used are free terms. Abstracts can be reproduced without permission or charge.*****ABSTRAKSI**

This research aims at analyzing and providing an elaborative description on whether or not the tax incentive laid down in Article 31E of the Income Tax Act has violated the principle of equality in taxation, in which taxpayers being in the same circumstances shall be treated the same, and taxpayers not being in the same circumstances shall not be treated the same. Moreover, the research also aims at reviewing the implementation of the policy in Yogyakarta, Bantul, and Sleman regencies within the 2009 Fiscal year. Based on the results of the above research, this research will attempt at formulating a better tax incentive policy for micro, small and medium enterprises in the future.

The results show that even though the policy specifically targeted at Resident Corporate Taxpayers, it nevertheless upholds the principle of equality in taxation. Moreover, the implementation of the policy in three regencies in DI Yogyakarta Province may not be evaluated yet, as the 2009 Fiscal Year has not ended, and taxpayers would only have to submit their tax files on April 2010 at the latest. Lastly, in the future, the Government and the House of Representatives shall be able to formulate a better tax incentive policy for micro, small and medium enterprises by, among others, targeting the policy at such enterprises carried on by Resident or Non-resident Individual Taxpayers.

Keywords: Insentif PPh Pasal 31E, UMKM, Prinsip Kesamaan.WP

Nurhidajat, R., et. al. (Badan Kebijakan Fiskal, Kementerian Keuangan)

Dampak Perekonomian Global Terhadap Kondisi Makroekonomi Indonesia

Kajian Ekonomi dan Keuangan Volume 14 Nomor 2 Tahun 2010, halaman 65 - 94

The purpose of this paper is to provide an analysis of relationship between global economy represented by US economy and Indonesia's economy by quarterly data. In this paper, domestic variables are Gross Domestic product (GDP), interest rate, composite price index and exchange rate. Meanwhile, The global variables used are Gross Domestic product (GDP), interest rate, and composite price index. Structural VAR is employed to test these relationship. The quarterly data are between 1999 through 2008. The result of this reseach is Indonesia as a small open economy is influenced by global economy. The Government of Indonesia should give more attention to US GDP as the most influent variable of international variables.

MAJALAH KAJIAN EKONOMI DAN KEUANGAN**ISSN 1410-3249****KEK Terakreditasi C****No. Akreditasi : 233/AU1/P2MBI/08/2009****Volume 14 Nomor 2 Tahun 2010**

Keywords used are free terms. Abstracts can be reproduced without permission or charge.

ABSTRAKSI

Keywords : EWS, FSSK, GDP, uji unit roots, global variables

**Setiawan, Sigit, et. al. (Badan Kebijakan Fiskal, Kementerian Keuangan)
Kajian Permasalahan Fundamental Dalam Sistem Penjaminan Simpanan
Indonesia
Kajian Ekonomi dan Keuangan Volume 14 Nomor 2 Tahun 2010, halaman
95– 126**

Kajian ini mengetengahkan analisis terhadap tiga permasalahan fundamental yang dihadapi sistem penjamin simpanan Indonesia dan hingga kini masih menjadi pertanyaan serta keberatan sebagian lapisan masyarakat. Permasalahan fundamental pertama adalah dasar-dasar argumen ditinggalkannya penjaminan menyeluruh (blanket guarantee) yang kemudian digantikan dengan sistem penjaminan simpanan terbatas. Permasalahan fundamental kedua adalah persepsi publik bahwa cakupan penjaminan maksimal sebesar Rp 100 juta sebagaimana diatur dalam UU no. 24 tahun 2004 terlalu rendah. Dengan demikian sebagian masyarakat menginginkan agar cakupan penjaminan simpanan sebesar Rp 2 miliar pada masa krisis sekarang ini tidak dikembalikan ke Rp 100 juta, namun ditingkatkan lebih dari jumlah tersebut. Sedangkan permasalahan fundamental ketiga adalah pertanyaan apakah sudah suatu keharusan memulai penggunaan kebijakan premi berbasis risiko untuk menggantikan premi flat rate yang dianggap kurang adil bagi sebagian kalangan perbankan.

Kata kunci : penjaminan, premi, perbankan, bank, LPS

KAJIAN PERMASALAHAN FUNDAMENTAL DALAM SISTEM PENJAMINAN SIMPANAN INDONESIA

oleh :

Sigit Setiawan, S.T.¹

Abstraksi

Kajian ini mengetengahkan analisis terhadap tiga permasalahan fundamental yang dihadapi sistem penjamin simpanan Indonesia dan hingga kini masih menjadi pertanyaan serta keberatan sebagian lapisan masyarakat. Permasalahan fundamental pertama adalah dasar-dasar argumen ditinggalkannya penjaminan menyeluruh (blanket guarantee) yang kemudian digantikan dengan sistem penjaminan simpanan terbatas. Permasalahan fundamental kedua adalah persepsi publik bahwa cakupan penjaminan maksimal sebesar Rp 100 juta sebagaimana diatur dalam UU no. 24 tahun 2004 terlalu rendah. Dengan demikian sebagian masyarakat menginginkan agar cakupan penjaminan simpanan sebesar Rp 2 miliar pada masa krisis sekarang ini tidak dikembalikan ke Rp 100 juta, namun ditingkatkan lebih dari jumlah tersebut. Sedangkan permasalahan fundamental ketiga adalah pertanyaan apakah sudah suatu keharusan memulai penggunaan kebijakan premi berbasis risiko untuk menggantikan premi flat rate yang dianggap kurang adil bagi sebagian kalangan perbankan.

Kata Kunci :Penjaminan, Premi, Perbankan, Bank, LPS

I. PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Penjaminan simpanan memiliki pengertian yang sama dengan asuransi terhadap suatu obyek pertanggungan pada umumnya, dan dalam hal ini obyek pertanggunggannya adalah simpanan nasabah perbankan. Penjaminan simpanan menjadi bagian krusial dari jawaban atas permasalahan kebutuhan terhadap keberadaan *financial safety net* di banyak negara, baik itu penjaminan simpanan yang dilakukan secara implisit maupun eksplisit. Penjaminan simpanan para nasabah perbankan, suka tidak suka, sudah menjadi kewajiban politis yang tidak

¹ Peneliti Muda pada Badan Kebijakan Fiskal, Kementerian Keuangan. Tidak lupa penulis mengucapkan terimakasih kepada Profesor Riset Dr. Singgih Riphata, APU, yang telah berkenan memberikan saran dan masukan guna perbaikan tulisan ini

bisa ditolak pemerintah sebagai langkah solusi manakala insolvensi melanda perbankan di suatu negara. Pada saat terjadi krisis ekonomi 1997-1998 sebelum LPS (Lembaga Penjamin Simpanan) berdiri, pemerintah Indonesia sudah terbukti tidak dapat menolak pelaksanaan penjaminan simpanan walau secara implisit (dalam bentuk skema *blanket guarantee*) untuk mem-bail out insolvensi sistemik dunia perbankan. Sejak pendirian LPS tersebut, sistem penjaminan simpanan Indonesia beralih dari bentuk implisit ke eksplisit. Menurut **Honohan** dan **Klingebiel** (2003), peralihan skema dari bentuk implisit ke eksplisit ini menghindarkan pemerintah suatu negara dari tingginya biaya fiskal yang harus dikeluarkan untuk mengatasi krisis perbankan bila terjadi lagi krisis di masa datang. Lagipula, tindakan jaminan pemerintah secara menyeluruh (*blanket guarantee*) oleh pemerintah tidak terbukti bermanfaat dalam mengurangi besarnya kerugian negara atau memperpendek masa krisis.

Berdasarkan data per 30 Juni 2009 dari IADI (International Association of Deposit Insurers)², sudah 103 negara menerapkan sistem penjaminan simpanan eksplisit³, meningkat drastis dibandingkan tahun 2003 yang tercatat 87 negara⁴, lebih lagi bila dibandingkan tahun 1995 yang tercatat 49 negara dan tahun 1974 yang baru tercatat 12 negara. Kesadaran akan makin tingginya risiko seiring meningkatnya tingkat persaingan antar bank dan juga seiring dengan deregulasi keuangan yang melanda dunia di tahun 1980-an, menimbulkan trend pesatnya jumlah penggunaan sistem penjaminan eksplisit. Di samping itu, adanya krisis ekonomi yang melanda benua Asia di tahun 1990-an mendorong IMF mengeluarkan rekomendasi kepada negara-negara yang dilanda krisis untuk mendirikan sistem penjaminan simpanan eksplisit sebagai solusi krisis dan solusi untuk mengakhiri skema *blanket guarantee* yang terlahir akibat krisis. Rekomendasi IMF ini mendapat banyak sambutan positif dan sekitar 30 negara selanjutnya menerapkan sistem penjaminan simpanan eksplisit (**Gambar 2 pada lampiran**).

Di Indonesia pembentukan sistem penjaminan simpanan diamanatkan oleh UU No.24 Tahun 2004 dan sebagai bentuk konkritnya pada bulan September 2005 **Lembaga Penjamin Simpanan (LPS)** resmi dibentuk dan beroperasi. Sejak berdirinya LPS hingga akhir tahun 2008, LPS sudah menangani 11 BPR yang telah dicabut ijin usahanya oleh BI. Simpanan yang ditetapkan sebagai simpanan yang layak dibayar dari ke-11 BPR tersebut adalah sebesar Rp71,41 miliar. Dari jumlah tersebut, simpanan yang telah dicairkan sebanyak Rp68,27 miliar atau telah mencakup 95,6% dari keseluruhan simpanan yang layak dibayar.⁵ Beberapa nama

² Sumber : situs IADI (International Association of Deposit Insurers) www.iadi.org

³ Demirgüç-Kunt, A., E.J. Kane, dan L. Laeven (2005)

⁴ ibid, et.al

⁵ LPS (2009), Laporan Tahunan LPS Tahun 2008, Jakarta

BPR yang telah dicabut ijin usahanya tersebut dapat dilihat pada tabel 1.1 Bank-bank ini diputuskan dilikuidasi setelah dinyatakan *insolvent* akibat *fraud* dan rekayasa penyaluran kredit yang dilakukan oleh pemilik, pengurus, dan beberapa karyawannya.⁶

**Tabel 1.1. Bank Gagal
(September 2005 - Desember 2008)**

No.	Nama bank	Lokasi
1.	PT BPR Tripillar Arthajaya	Yogyakarta
2.	PD BPR Cimahi	Cimahi
3.	PT BPR Mitra Banjaran	Cimahi
4.	PT BPR Mranggen Mitraniaga	Demak
5.	PT BPR Samadhana	Sukabumi
6.	PD BPR Gunungghalu	Cimahi
7.	PD BPR Bungbulang	Garut
8.	PT BPR Citraloka Danamandiri	Bandung
9.	PT BPR Kencana Arta Mandiri	Solo
10.	PT BPR Sumber Hiobaja	Solo
11.	PT BPR Handayani Ciptasehati	Masamba

Sumber : disarikan dari situs lps.go.id (2008) dan Laporan Tahunan LPS 2008

1.2. Permasalahan

Setelah berjalan empat tahun lebih usia sistem penjaminan simpanan eksplisit di Indonesia, terdapat paling tidak tiga permasalahan fundamental yang menarik untuk dikaji, mengingat hingga kini isu-isu tersebut masih menjadi pertanyaan dan keberatan sebagian lapisan masyarakat.

Permasalahan fundamental pertama berasal dari ketidakpuasan kalangan nasabah dan bank-bank kecil yang merasa khawatir akan dampak implementasi sistem penjaminan simpanan terbatas sebagai pengganti penjaminan penuh (*blanket guarantee*) terhadap keamanan simpanannya di bank. Analisis dasar-dasar argumen rasional, ilmiah, dan obyektif berdasarkan hasil-hasil penelitian terdahulu tentang perlunya penjaminan menyeluruh (*blanket guarantee*) pada masa pra pendirian LPS digantikan dengan sistem penjaminan terbatas akan mengawali analisis dalam tulisan ini.

Permasalahan fundamental kedua terkait dengan batas penjaminan maksimal pada kondisi ekonomi normal (bukan kondisi krisis seperti saat ini)

⁶ Laporan Tahunan 2008 LPS, hal. 54-55

sebesar Rp100 juta⁷, sebagaimana diatur dalam UU no. 24 Tahun 2004 tentang Lembaga Penjaminan Simpanan, yang menurut beberapa kalangan masih terlalu rendah dan karenanya perlu dinaikkan. Persepsi ini dapat mempengaruhi pertimbangan pemerintah (Menteri Keuangan) dalam menetapkan kebijakan apakah setelah krisis berakhir, cakupan penjaminan simpanan sebesar Rp 2 miliar pada masa krisis sekarang ini akan dikembalikan ke Rp 100 juta kembali atau dinaikkan.

Selanjutnya permasalahan fundamental ketiga adalah pembahasan mengenai sudah tepatkah saat ini sistem premi berbasis risiko diimplementasikan untuk menggantikan premi *flat rate* yang dianggap kurang adil bagi sebagian kalangan perbankan anggota LPS. Wacana ini sudah pernah disuarakan oleh berbagai kalangan, termasuk wacana yang dilontarkan kalangan internal LPS sendiri. Sebagaimana tertulis dalam UU no. 24 / 2004 tentang Lembaga Penjamin Simpanan, sistem penjaminan simpanan di Indonesia saat ini menerapkan sistem premi sama rata atau *flat rate*.

1.3. Tujuan Penulisan

Berdasarkan permasalahan yang telah dikemukakan di atas, maka tujuan penulisan yang hendak dicapai adalah :

- 1) Menggali dasar-dasar argumen rasional, ilmiah, dan obyektif dari hasil-hasil penelitian terdahulu mengenai perlu digantikannya sistem penjaminan simpanan menyeluruh (*blanket guarantee*) pada masa pra pendirian LPS dengan sistem penjaminan terbatas.
- 2) Menganalisis apakah cakupan penjaminan maksimal sebesar Rp 2 miliar pada kondisi krisis ekonomi saat ini sebaiknya dikembalikan atau tidak dikembalikan ke cakupan awal sebesar Rp 100 juta sebagaimana diamanatkan terdahulu dalam UU no. 24 tahun 2004 tentang LPS
- 3) Menganalisis apakah kini penggunaan kebijakan premi berbasis risiko untuk menggantikan premi *flat rate* sudah merupakan keharusan karena dianggap sistem premi *flat rate* kurang adil bagi perbankan, serta apa implikasinya.

⁷ Mengantisipasi dampak dari krisis keuangan global yang dipicu kasus subprime mortgage di AS, melalui Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 66 Tahun 2008 Tentang Besaran Nilai Simpanan Yang Dijamin Lembaga Penjamin Simpanan, per 13 Oktober 2008 pemerintah menaikkan cakupan penjaminan simpanan dari Rp 100 juta menjadi Rp 2 miliar. Sifat kebijakan ini adalah sementara selama ancaman krisis global masih ada. Pada saat ancaman krisis berakhir, kebijakan cakupan penjaminan simpanan besar kemungkinan akan dikembalikan ke nilai normal yaitu Rp100 juta sebagaimana diatur dalam UU 24 tahun 2004 tentang LPS, atau disesuaikan kembali melalui amandemen terhadap UU no.24 tahun 2004 tentang LPS.

- 4) Menyusun rekomendasi agar implementasi sistem premi baik sistem *flat rate premium* yang saat ini berlaku maupun sistem premi berbasis risiko (bila diterapkan di masa mendatang) dapat berjalan dengan baik.

1.4. Metodologi Penelitian

1.4.1. Metode Kajian

Kajian permasalahan strategis dalam sistem penjaminan simpanan Indonesia ini menggunakan metode analisis deskriptif (*descriptive analysis*). Menurut Suharsimi Arikunto (2005), penelitian deskriptif merupakan penelitian yang dimaksudkan untuk mengumpulkan informasi mengenai status suatu gejala yang ada, yaitu keadaan gejala menurut apa adanya pada saat penelitian dilakukan. Jadi tujuan penelitian deskriptif adalah untuk membuat penjelasan secara sistematis, faktual, dan akurat mengenai fakta-fakta dan sifat-sifat suatu obyek penelitian. Dalam perkembangannya selain menjelaskan tentang situasi atau kejadian yang sudah berlangsung, sebuah penelitian deskriptif juga dapat dirancang untuk membuat komparasi maupun untuk mengetahui hubungan atas satu variabel dengan variabel lain.

Dalam pengukuran tingkat relativitas besarnya cakupan penjaminan simpanan antar negara-negara di dunia, penulis menggunakan rasio perbandingan antara cakupan penjaminan simpanan dengan GNI per *capita*. Secara matematis, rumus perhitungan rasio tersebut dapat digambarkan sebagai berikut :

RASIO CAKUPAN PENJAMINAN SIMPANAN PER GNI PER *CAPITA* =

$$\frac{\text{CAKUPAN PENJAMINAN SIMPANAN (US\$)}}{\text{GNI PER CAPITA (US\$)}}$$

GNI per kapita lebih tepat digunakan sebagai indikator dalam penelitian ini daripada GDP per kapita, karena dibandingkan GDP per kapita, GNI per kapita lebih mencerminkan kemampuan ekonomi warga negara suatu negara. Dalam GNI perkapita, pendapatan murni berasal dari warga negara suatu negara tertentu baik yang berdomisili di dalam maupun luar negeri, sedangkan dalam GDP per kapita, pendapatan dari warga negara asing turut diperhitungkan di samping pendapatan dari warga negara sendiri yang berdomisili di dalam wilayah negara yang bersangkutan.

1.4.2. Metode Pengumpulan Data

Pengumpulan data dalam kajian ini dilakukan melalui studi literatur terhadap berbagai jurnal, buku, makalah, tulisan ilmiah terdahulu dan peraturan

perundang-undangan yang terkait dengan permasalahan yang diteliti. Studi literatur tersebut bertujuan untuk memperoleh berbagai teori dan konsep yang dapat dijadikan pijakan dalam melakukan analisis terhadap obyek kajian. Mengingat isu penjaminan simpanan masih merupakan hal yang relatif baru maka sebagian besar bahan tulisan ini bersumber dari jurnal atau literatur asing.

Data-data guna perhitungan rasio cakupan penjaminan simpanan penulis peroleh dari situs resmi World Bank berdasarkan data resmi terakhir yang dipublikasikan yakni tahun 2008, dan hasil penelitian Laeven (peneliti World Bank) atas sistem penjaminan simpanan di seluruh dunia yang dipublikasikan tahun 2002. Angka pembilang rasio ini yakni cakupan penjaminan simpanan berasal dari data hasil penelitian Laeven⁸, sedangkan angka penyebut rasio yakni GNI per kapita diperoleh dari *database* World Bank tahun 2008⁹.

II. TINJAUAN PUSTAKA

2.1. Konsep Penjaminan Simpanan

Penjaminan simpanan didefinisikan sebagai skema formal terbatas oleh pemerintah yang secara eksplisit menyediakan penjaminan yang berkekuatan hukum atas dana pokok simpanan. Penjaminan biasanya didanai bersama oleh bank-bank berdasarkan baik kontribusi *ex ante* atau asesmen *ex-post* dan dapat didukung oleh pemerintah secara formal maupun informal.¹⁰

Kesadaran akan rapuhnya sistem perbankan terhadap penarikan massal simpanan nasabah telah melahirkan kesadaran akan pentingnya keberadaan kebijakan publik yang dapat memelihara stabilitas dan efisiensi sistem perbankan. Peran dominan perbankan di banyak negara dalam hal penyediaan jasa keuangan dan tata kelola perusahaan membuat kesehatan perbankan merupakan hal yang sangat penting bagi perekonomian suatu negara. Di samping itu, kesadaran juga tumbuh dalam hal pentingnya kombinasi kebijakan makroekonomi yang baik dan kesehatan bank.¹¹ Stabilitas keuangan menjadi perhatian penting bersamaan dengan momentum terjadinya krisis ekonomi dan moneter tahun 1997-1998 yang menular dari satu negara ke negara lainnya, sehingga stabilitas keuangan tidak lagi menjadi urusan suatu negara atau wilayah, tapi sudah menjadi urusan dan kepentingan masyarakat di dunia.

⁸ Laeven, L. (2002), Pricing of Deposit Insurance, World Bank Policy Research Working Paper 2871. Selain itu verifikasi data juga dilakukan terhadap sumber-sumber penelitian lain dan situs www.fadi.org

⁹ Situs www.worldbank.org

¹⁰ Garcia (2000)

¹¹ Lihat Lindgren, Garcia, dan Saal (1996)

Krisis keuangan dan ketidakstabilan sektor keuangan telah menyebabkan para pengambil kebijakan memandang penting keberadaan lembaga yang dapat mendorong perbankan, nasabah, dan pengawas perbankan untuk menjaga sistem keuangan tetap baik. Dalam upayanya untuk memperoleh kestabilan sektor keuangan, sejumlah besar negara telah menerapkan sistem penjaminan simpanan guna melindungi sistem perbankan. Sistem penjaminan simpanan yang dirancang dengan baik, didukung oleh pengawasan perbankan yang efektif dan infrastruktur pelaporan keuangan dan hukum yang modern, dapat mendorong integritas sektor keuangan.

Terdapat enam pilihan dalam sistem perlindungan simpanan : (1) penolakan secara tegas terhadap perlindungan simpanan dan ketergantungan penuh pada transparansi dan disiplin pasar (contoh: Selandia Baru); (2) prioritas hukum bagi klaim deposan dibanding klaim lainnya selama pelaksanaan likuidasi bank gagal (contoh: Australia dan Mongolia); (3) sifat ambigu terkait cakupan; (4) penjaminan implisit; (5) penjaminan eksplisit dengan cakupan terbatas; (6) penjaminan eksplisit penuh (kerap terjadi di negara yang sedang dilanda krisis). Pilihan kelima menjadi model yang paling umum digunakan di dunia dan didukung oleh para ekonom IMF.

2.1.1. Penjaminan Simpanan Eksplisit dan Implisit

Pada hakekatnya, skema penjaminan simpanan dapat berbentuk eksplisit atau hanya implisit. Dalam penjaminan eksplisit diatur secara jelas kewajiban-kewajiban berdasar perjanjian (kontrak), sedangkan cakupan penjaminan implisit hanya bersifat hipotesis. Penjaminan implisit ada manakala faktor pendorong politis yang berpengaruh pada diputuskannya tindakan pemerintah untuk melakukan tindakan *bail out* terhadap bank gagal yang berdampak sistemik tidak dapat dihindari lagi. Setiap negara memberikan penjaminan implisit karena selama krisis perbankan, tekanan pada pejabat pemerintah untuk menyelamatkan beberapa pemilik kepentingan (tidak bisa semua pihak) pada bank gagal tersebut tidak dapat ditolak.

Hingga kini penjaminan simpanan eksplisit berkembang dengan pesat. Sebagaimana telah disebutkan sebelumnya pada bagian Latar Belakang, berdasarkan data per 30 Juni 2009 dari IADI (International Association of Deposit Insurers), tercatat sudah 103 negara menerapkan sistem penjaminan simpanan eksplisit, meningkat drastis dibandingkan tahun 2003 yang tercatat 87 negara, lebih lagi bila dibandingkan tahun 1995 yang tercatat 49 negara dan tahun 1974 yang baru tercatat 12 negara.

Argumen yang logis mengapa jumlah negara yang menerapkan penjaminan eksplisit meningkat terus adalah pandangan bahwa memiliki sistem penjaminan

simpanan eksplisit merupakan salah satu pilar penting dalam jaring pengaman keuangan modern. Pendirian penjaminan simpanan eksplisit telah menjadi fitur pokok dari masukan kebijakan arsitektur keuangan yang disarankan para ahli ekonomi dari IMF dan World Bank kepada negara-negara yang melaksanakan reformasi di sektor ekonomi dan keuangan. Bermula di tahun 1990-an, pembentukan sistem penjaminan simpanan eksplisit dipandang sebagai suatu cara yang tepat untuk menanggulangi krisis atau mengurangi sedikit demi sedikit skema blanket guarantee hingga akhirnya tidak diperlukan lagi. Lahirnya keyakinan ini dipengaruhi oleh rekomendasi atau resep kebijakan dari IMF yang diusulkan kepada negara-negara yang waktu itu sedang dilanda krisis¹². World Bank aktif pula mendukung penerapan sistem penjaminan simpanan eksplisit di negara-negara tersebut dengan menyediakan pinjaman bagi modal awal dana penjaminan simpanan eksplisit. Selama periode 1993-2004 World Bank terlibat dalam 60 inisiatif reformasi berkaitan dengan skema penjaminan simpanan di 35 negara.¹³ Bagian selanjutnya dari tinjauan pustaka ini akan difokuskan pada model penjaminan simpanan eksplisit dengan cakupan terbatas pada kondisi ekonomi normal. Selanjutnya istilah "penjaminan simpanan" yang digunakan dalam tulisan ini dimaksudkan sebagai penjaminan simpanan eksplisit.

2.1.2. Tujuan Penjaminan Simpanan

Negara-negara yang menjalankan sistem penjaminan simpanan memiliki beberapa dasar alasan. Alasan-alasan tersebut adalah (1) menyediakan perlindungan deposan kecil dengan menyediakan mekanisme pembayaran segera bagi bagian simpanan deposan yang dijamin; (2) meningkatkan kepercayaan publik dan stabilitas sistemik dengan membangun kerangka penyelesaian bank gagal. Kerangka tersebut dapat menangani kegagalan suatu bank secara tegas dan cepat dan mencegah efek penularannya; (3) meningkatkan tabungan dan mendorong pertumbuhan ekonomi; (4) memudahkan bank-bank kecil dan baru untuk berkompetisi dengan bank-bank besar dan atau bank-bank BUMN; (5) menetapkan batasan-batasan tanggungjawab pemerintah dalam menutup kerugian atas kegagalan suatu bank atau kelompok bank dalam situasi ekonomi normal; (6) meminta perbankan untuk memberikan kontribusi atas kegagalan sesama bank. Pada dasarnya, alasan pokok penggunaan sistem ini adalah prinsip perlindungan bagi para deposan kecil dan pemerkuatan struktur insentif, termasuk di dalamnya kerangka *exit* yang kokoh,

¹² Folkerts-Landau dan Lindgren (1998), Garcia (1999)

¹³ Laeven, L. (2002), *Pricing of Deposit Insurance*. Berdasarkan laporan World Bank, selama periode 1993-2004 World Bank terlibat dalam 60 inisiatif reformasi berkaitan dengan skema penjaminan simpanan di 35 negara

2.1.3. Sistem Premi

Dalam perancangan berbagai perangkat suatu sistem penjaminan di negara manapun, sudah tentu melekat unsur ongkos atau premi yang harus dibayar oleh bank yang menginginkan dana nasabahnya dijamin. Premi ini bisa disamaratakan untuk tiap bank (disebut *flat-rate premium system* atau sistem premi sama rata), atau dibedakan antar bank dengan dasar risiko spesifik masing-masing bank (disebut *risk-based premium system* atau sistem premi berbasis risiko). Karena menggunakan konsep yang sederhana, operasionalisasi sistem premi sama rata akan tidak serumit operasionalisasi sistem premi berbasis risiko.

Sistem premi sama rata ini sudah dikenal bahkan sebelum LPS didirikan. **Wijaya, Krisna dan Djoko Retnadi** pada Kompas (2003) menyatakan bahwa sistem *blanket guarantee* yang dulu diterapkan mewajibkan seluruh bank membayar premi yang sama, yakni sebesar 0,25% dari dana pihak ketiga. Lalu timbul pertanyaan, karena operasionalisasi sistem premi berbasis risiko secara sepintas diduga lebih sulit, apakah hanya di negara-negara benua Amerika dan Eropa saja, ataukah hanya di negara-negara maju saja yang menggunakan sistem premi berbasis risiko? Untuk menjawab pertanyaan ini bisa disimak data dalam Tabel 2.1 dan Tabel 2.2.

Tabel 2.1. Perangkat Rancangan Skema Penjaminan Simpanan Eksplisit Berdasarkan Wilayah

Feature	Asia & Pacific	Europe & Central Asia	Latin America & Caribbean	Middle East & North Africa	Sub-Saharan Africa
Foreign currency deposits covered	71	100	75	25	40
Inter-bank deposits covered	57	5	19	25	75
Co-insurance exists	0	45	18	25	0
Payment per depositor	75	80	82	75	80
Scheme is permanently funded	86	100	94	100	100
Premiums are risk-adjusted	33	35	29	0	0
Membership is compulsory	50	95	94	100	100
Source of funding					
Private	33	26	33	25	0
Joint	67	74	60	75	100
Public	0	0	7	0	0
Administration					
Official	100	63	71	50	60
Joint	0	37	18	50	20
Private	0	0	12	0	20

*Regional breakdown excludes high income countries

Berdasarkan hasil survei yang dilakukan pada tahun 2003 oleh para peneliti World Bank, secara keseluruhan sistem premi berbasis risiko baru digunakan oleh seperempat dari total negara-negara pengguna skema penjaminan simpanan eksplisit di dunia (Tabel 2.2), menurun secara persentase dibandingkan hasil survei oleh kelompok peneliti yang sama di tahun 2000 yang sebesar 40,8%

(Laeven [2002]). Dapat ditarik kesimpulan bahwa negara-negara yang baru menerapkan sistem penjaminan simpanan pada kurun waktu 2000 – 2003 mayoritas menerapkan sistem premi sama rata. Tingkat kompleksitas dari sistem premi berbasis risiko merupakan dasar dari preferensi tersebut.

Dilihat dari sisi kawasan, jumlah negara-negara pengguna sistem premi ini di kawasan Amerika, Eropa, dan Asia memiliki persentase yang tidak begitu berbeda, masing-masing secara berurutan, 29%, 35%, dan 33% ; dan tidak satu negara pun di kawasan Timur Tengah dan Afrika Utara, serta Afrika Sub-Sahara yang menjadi pengguna sistem premi ini (Tabel 2.1). Dari sisi tingkat pendapatan, pengguna sistem premi ini didominasi oleh negara-negara berpenghasilan menengah ke bawah¹⁴, diikuti oleh negara berpenghasilan menengah ke atas, dan terakhir negara berpenghasilan tinggi, dengan persentase masing-masing secara berurutan 39%, 20%, dan 19%. Sedangkan dari kategori negara berpenghasilan rendah tak satupun yang telah memakai sistem premi berbasis risiko.

Tabel 2.2.
Perangkat Rancangan Skema Penjaminan Simpanan Eksplisit
Berdasarkan Tingkat Pendapatan (dalam persen)

Feature	High income	Upper middle income	Lower middle income	Low income	Proportion in all countries
Foreign currency deposits covered	73	80	82	57	76
Inter-bank deposits covered	7	7	29	43	18
Coin-maturity ratios	27	44	21	0	25
Payment per depositor	77	94	71	78	79
Scheme is permanently funded	63	94	67	100	64
Premiums are risk-adjusted	20	19	39	9	25
Membership is compulsory	93	100	82	100	91
Source of funding					
Private	50	7	42	14	36
Joint	50	87	58	86	63
Public	0	7	0	0	1
Administration					
Official	47	63	70	75	60
Joint	30	31	26	13	27
Private	23	6	4	13	12

Sumber : Kompilasi dari Demirgüç-Kunt, Kane, dan Laeven (2006) dan beberapa sumber lainnya

Indonesia bersama Filipina, Thailand, Korea Selatan, Jepang, dan India termasuk ke dalam kelompok negara-negara yang menerapkan sistem premi sama rata. Sedangkan sebagian negara yang telah maju sistem keuangannya dan memiliki akar sejarah sistem penjaminan simpanan yang panjang seperti Amerika

¹⁴ Dalam klasifikasi negara berdasarkan tingkat pendapatannya (World Bank), Indonesia memiliki GNI Per Kapita sebesar \$2,010 (2008) sehingga masuk ke dalam rentang golongan negara berpenghasilan menengah ke bawah (\$826 - \$3,250) bersama-sama antara lain China, Mesir, Iran, Brazil, Kolombia, Thailand, dan Filipina.

Serikat, Kanada, dan Perancis, menerapkan sistem premi berbasis risiko (Tabel 2.3 dan 2.4).

Tabel 2.3. Negara-negara yang menerapkan *Flat-Rate Premium*

No	Negara	No	Negara	No	Negara	No	Negara
1.	Austria*	12.	Dominika	23.	Jamaika	34.	Oman
2.	Bahamas	13.	Eslandia*	24.	Jepang*	35.	Slovak
3.	Bahrain*	14.	Estonia	25.	Kenya	36.	Spanyol*
4.	Bangladesh	15.	Filipina	26.	Kroasia	37.	Srilangka
5.	Belanda*	16.	Gibraltar	27.	Korea Selatan**	38.	Tanzania
6.	Belgia*	17.	Guatemala	28.	Latvia	39.	Thailand
7.	Brazil	18.	Honduras	29.	Lebanon	40.	Trinidad & Tobago
8.	Bulgaria	19.	India	30.	Lithuania	41.	Uganda
9.	Ceko	20.	Indonesia	31.	Luxemburg*	42.	Ukraina
10.	Chili	21.	Inggris*	32.	Maroko	43.	Venezuela
11.	Denmark*	22.	Irlandia*	33.	Nigeria	44.	Yunani*

Tabel 2.4. Negara-negara yang menerapkan *Risk-Based Premium*

No	Negara	No	Negara	No	Negara	No	Negara
1.	Afrika Tengah	9.	Gabon	17.	Kongo	25.	Rumania
2.	Amerika Serikat*	10.	Hungaria	18.	Macedonia	26.	Singapura**
3.	Argentina	11.	Italia *	19.	Meksiko	27.	Swedia*
4.	Chad	12.	Jerman*	20.	Norwegia*	28.	Swiss*
5.	Ekuador	13.	Kamerun	21.	Perancis*	29.	Taiwan**
6.	El Savador	14.	Kanada*	22.	Peru	30.	Turki
7.	Eq. Guinea	15.	Kazakhstan	23.	Polandia	31.	
8.	Finlandia*	16.	Kolombia	24.	Portugal*		

* negara maju ** negara industri baru

Sumber : Kompilasi dari Demirgüç-Kunt, Kane, dan Laeven (2006) dan beberapa sumber lainnya

III. MENGAPA PENJAMINAN SIMPANAN NASABAH PERLU DIBATASI ?

Seiring penahapan pengurangan batas penjaminan dana nasabah di perbankan hingga menjadi Rp 100 juta sejak Maret 2007, banyak kalangan masyarakat maupun kalangan perbankan khususnya bank-bank kecil yang merasa

risau.¹⁵ Mereka merasa jauh lebih nyaman dengan skema *blanket guarantee* pemerintah sebelumnya yang melindungi seluruh simpanan nasabah termasuk depasan-deposan besar.

Sistem penjaminan menyeluruh (*blanket guarantee*) memiliki ciri pokok besar cakupan penjaminan hanya dibatasi oleh kemampuan anggaran dan kemauan politik pemerintah. Berdasarkan beberapa hasil penelitian kelompok para peneliti World Bank dan IMF¹⁶ yang bekerjasama dengan kelompok para akademisi¹⁷, terlalu besarnya cakupan penjaminan simpanan seperti halnya ditemukan dalam sistem penjaminan menyeluruh akan mendorong moral *hazard* baik yang dilakukan oleh pengelola bank maupun nasabah.

Skema *blanket guarantee* akan memberikan dorongan moral *hazard* kepada pihak pengelola bank dalam sistem yang memiliki pengawasan perbankan lemah¹⁸. Dengan pemberian perlindungan menyeluruh atas simpanan nasabahnya, pengelola bank tidak memiliki dorongan yang kuat untuk memberikan perlindungan yang memadai kepada simpanan nasabahnya, mengingat simpanan nasabah sudah dilindungi oleh pemerintah.

Dari sisi nasabah, moral *hazard* dilakukan dengan memindahkan simpanannya dari bank berisiko rendah (dan biasanya juga memberikan suku bunga rendah) ke bank yang memberikan imbal hasil tinggi. Hal ini dilakukan nasabah tanpa mempedulikan risiko bank tersebut karena mengetahui seluruh simpanannya masuk dalam skema penjaminan. Ini dilakukan karena nasabah merasa tidak ada risiko sama sekali atas simpanannya.¹⁹ Keadaan tersebut selanjutnya akan memberikan insentif bagi bank-bank yang semula konservatif dalam pengambilan risiko untuk menaikkan suku bunganya agar tidak ditinggalkan para nasabah. Secara logika ekonomi, karena bank tidak ingin mengurangi *profit margin*-nya, maka jalan keluar yang ditempuh bank adalah menaikkan suku bunga pinjaman. Kenaikan suku bunga pinjaman pada gilirannya akan menyulitkan debitur dan akan meningkatkan rasio kredit macet (*Loan Debt Ratio*), yang pada akhirnya akan meningkatkan eksposur risiko bank yang semula berisiko rendah menjadi berisiko tinggi terhadap dana penjaminan simpanan. Dana penjaminan simpanan akan terancam tidak cukup untuk menyelamatkan

¹⁵ , Penghimpunan Dana : Tak Mudah Setelah Penjaminan Mengecil. *InfoBank* No.332 Vol.XXVIII, November 2006

¹⁶ antara lain Laeven, Demirgüç-Kunt, dan Detragiache

¹⁷ antara lain Kane dan Hovakimian

¹⁸ kasus Bank Century boleh jadi merupakan contoh dari kelemahan pengawasan perbankan Indonesia, karena BPK menemukan indikasi awal adanya pelanggaran CAR yang tidak mendapat penanganan semestinya dari Bank Indonesia selaku LPP

¹⁹ Mungkin hal ini tidak akan terjadi apabila ditentukan syarat-syarat layak bayar seperti suku bunga tidak boleh melebihi suku bunga penjaminan. Tetapi moral *hazard* dapat terjadi dari sisi pengelola bank bila mengelola banknya secara tidak profesional

kembali bank-bank gagal dan kepercayaan terhadap sektor keuangan akan tergerus.

Di samping itu dari hasil pengujian empiris terbukti bahwa di negara-negara berkembang, risiko aset bank (σ_v) secara rata-rata memiliki kecenderungan lebih tinggi dibanding di negara maju.²⁰ Karena tingkat premi penjaminan simpanan tiap *US Dollar*-nya memiliki hubungan linier dengan risiko aset, langkah membatasi cakupan penjaminan simpanan memiliki dampak yang lebih besar dalam menurunkan total nilai penjaminan simpanan di negara-negara dengan risiko aset perbankan yang tinggi daripada di negara-negara dengan risiko aset perbankan yang rendah. Secara umum, bagi negara-negara berkembang pembatasan penjaminan simpanan merupakan alat yang lebih penting untuk mengontrol moral *hazard* dan biaya penjaminan simpanan. Untuk itu berdasarkan paparan tersebut di atas penulis berpendapat manfaat yang diperoleh oleh Indonesia dari pembatasan cakupan penjaminan akan relatif besar, mengingat kebijakan ini akan dapat mengurangi dampak negatif dari tingginya risiko aset perbankan di tanah air terhadap beban keuangan dan perekonomian negara.

3.1. Batas Penjaminan atau Cakupan Penjaminan Maksimal Rp100 juta dalam Kondisi Normal²¹ Terlalu Kecil ?

Batas penjaminan maksimal atau cakupan penjaminan simpanan yang merupakan bagian mendasar dalam desain sistem penjaminan simpanan di Indonesia diatur dalam UU No. 24 tahun 2004 pasal 11. Cakupan penjaminan simpanan ini dibatasi sampai Rp 100 juta dan efektif berlaku mulai Maret 2007.²²

Cakupan penjaminan simpanan berbeda secara substansial di berbagai negara. Berdasarkan hasil riset seorang peneliti World Bank bernama **Laeven** dalam *Working Paper*-nya yang berjudul *Pricing of Deposit Insurance* (2002), rata-rata batas cakupan untuk seluruh negara adalah US\$ 20,660, di mana cakupan terendah adalah USD 120 di Ukraina dan tertinggi adalah US\$ 243,520 di Norwegia.

Batas penjaminan maksimal penjaminan simpanan Indonesia yang sebesar Rp 100 juta (atau setara dengan US\$10,000)²³ bila dilihat secara sepintas akan terlihat rendah karena masih di bawah nilai rata-rata dunia yang sebesar US\$20,660. Batas penjaminan sebesar Rp100 juta telah diperhitungkan mencakup

²⁰ Demirgüç-Kunt, Kane, dan Laeven (2006)

²¹ Kondisi normal dimaksud adalah kondisi ekonomi yang berlangsung saat tidak ada ancaman krisis ekonomi, di mana krisis tersebut dapat menyebabkan lahirnya kebijakan yang bersifat darurat, temporer, atau di luar kelaziman dari prinsip skema cakupan penjaminan yang diamanatkan dalam Undang-Undang.

²² Lihat catatan kaki no. 4.

²³ Asumsi kurs US\$1 = Rp10.000

95%²⁴ pemegang rekening bank sehingga sudah melindungi sebagian besar rekening bank yang ada. Namun penulis berpendapat akan lebih obyektif dan *fair* menilai batas penjaminan maksimal tersebut relatif rendah atau tinggi dengan melibatkan indikator yang merepresentasikan kemampuan ekonomi relatif masing-masing negara. Salah satu indikator dimaksud adalah rasio cakupan penjaminan simpanan terhadap pendapatan nasional per kapita (*Gross National Income per capita*).

Berdasarkan hasil perhitungan yang tersaji pada Tabel 1 pada Lampiran dengan menggunakan formula rasio cakupan penjaminan simpanan per GNI per capita (lihat Metodologi Penelitian), penulis tidak sependapat dengan pendapat yang mengatakan bahwa batas dana yang dijamin sebesar Rp 100 juta terlalu kecil sebagaimana yang disampaikan oleh beberapa pengamat perbankan.²⁵ Untuk saat ini dengan membandingkan negara-negara lain di dunia, angka Rp 100 juta relatif sudah amat tinggi. Berdasarkan perhitungan penulis saat ini angka rasio ini untuk Indonesia sudah 4,98 (2008), atau US\$4.98 dana penjaminan untuk US\$1 GNI perkapita. Angka rasio ini relatif tinggi dibandingkan angka rasio negara-negara lain di dunia mengingat Indonesia menduduki peringkat 3 dunia, berada di bawah Central African Republic (8,68) dan Chad (6,71), serta satu tingkat berada di atas Kamerun (4,64). Peringkat yang sama juga diduduki Indonesia dalam kelompok negara-negara berkembang yang menerapkan sistem penjaminan simpanan (lihat tabel 1 hingga 5 pada Lampiran). Dibandingkan Filipina sebagai sesama negara anggota ASEAN, cakupan penjaminan simpanan di Filipina tidak sampai dari ¼ cakupan penjaminan simpanan di Indonesia. Sedangkan dibandingkan dengan negara berkembang seperti Brazil (2,32), maka berarti cakupan penjaminan simpanan di Brazil hanya ½ dari cakupan penjaminan simpanan di Indonesia.

Di samping itu, pertimbangan lain didasarkan atas salah satu prinsip pokok dalam ilmu filsafat dan etika bisnis yakni utilitarianisme, yang mana prinsip ini menekankan pada azas "*The greatest happiness of the greatest number is the foundation of morals and legislation*".²⁶ Saat ini nasabah yang memiliki simpanan di atas Rp 100 juta adalah 95%. Dalam hal ini sudah menjadi kewajiban negara melalui sistem penjaminan simpanan untuk melindungi mayoritas nasabah, yang

²⁴ Persentase jumlah rekening yang masuk dalam batas penjaminan untuk Indonesia sebesar 95%, masih lebih tinggi dari Perancis dan Kanada yang sebesar 87,5% (Laeven [2002])

²⁵Perlu Pelonggaran dari LPS, InfoBank No.332 Vol.XXVIII, November 2006 dan InfoBankNews.com, 21 Desember 2006. Hasil wawancara InfoBank dengan Sigit Pramono, Direktur Utama Bank Negara Indonesia dan Ketua Umum Perhimpunan Bank-Bank Umum Nasional (Perbanas): "Secara personal, saya rasa, angka Rp100 juta per rekening tersebut masih terlalu kecil. Mungkin perlu dilonggarkan menjadi Rp200 juta atau lebih. Jangan lupa, ke depan, secara riil, nilai rupiah akan menurun seiring dengan laju inflasi. Karena itu, angka Rp100 juta pada 2007 itu, menurut kesan saya, masih terlalu rendah. Tapi, tentu saja, pendapat saya pribadi ini perlu di-crosscheck di pasar, apakah ini juga dirasakan masyarakat."

²⁶ K. Bertens, *Etika Bisnis*, 2008

rata-rata merupakan nasabah kecil dengan kemampuan finansial rendah, dan relatif berpendidikan menengah ke rendah yang akan menderita bila simpanannya hangus akibat banknya dilikuidasi.

Tanpa mengesampingkan pihak minoritas dalam hal ini, 5% nasabah sisanya yang merupakan nasabah besar pada umumnya, mereka memiliki kemampuan finansial yang kuat dan memiliki tingkat intelektual serta akses informasi yang tinggi sehingga sepatutnya tidak lagi menjadi beban negara. Karena itu diharapkan nasabah besar yang memiliki simpanan di atas Rp100 juta meneliti betul terlebih dahulu kondisi kesehatan bank tertentu sebelum ia memutuskan akan mempercayakan dananya disimpan di bank tersebut. Hal ini diperlukan karena dana simpanannya yang di atas Rp100 juta tidak dijamin oleh LPS, melainkan baru akan diperoleh setelah proses likuidasi bank.

Untuk itu, berdasarkan pertimbangan di atas secara keseluruhan penulis menilai kebijakan menerapkan cakupan penjaminan simpanan sebesar maksimal Rp 100 juta sudah tepat.

Tabel 3.1. Data Development Indicator - Indonesia

Development Indicator	Year	Latest data
GDP (current US\$) (billions)	2008	514.4
GNI per capita, Atlas method (current US\$)	2008	2010
External debt stocks (% of GNI)	2007	33.9
Life expectancy at birth, total (years)	2007	71
Population, total (millions)	2008	228.2
Population growth (annual %)	2008	1.2
School enrollment, primary (% net)	2007	94.8
Surface area (sq. km) (thousands)	2008	1,904.6

Sumber : situs World Bank.org

Ada pula sebagian kalangan masyarakat yang membandingkan batas penjaminan LPS dengan batas penjaminan FDIC (Federal Deposit Insurance Corporation) di Amerika Serikat. Kalangan tersebut mengatakan bahwa FDIC saja sudah menaikkan batas penjaminan maksimumnya dari US\$100,000 menjadi di atas US\$200,000.²⁷ Yang terjadi tidaklah sepenuhnya benar. Saat ini batas

²⁷ , Perlu Pelonggaran dari LPS, **InfoBank** No.332 Vol.XXVIII, November 2006 dan InfoBankNews.com, 21 Desember 2006. Hasil wawancara InfoBank dengan Sigit Pramono, Direktur Utama Bank Negara Indonesia dan Ketua Umum Perhimpunan Bank-Bank Umum Nasional (Perbanas): "Sebagai bahan perbandingan Federal Deposit Insurance Corporation (FDIC) di Amerika Serikat yang didirikan 1934. sebagai respons terhadap krisis ekonomi (the great depression), semula ditetapkan penjaminan maksimal US\$100 ribu per account. Tapi, seiring dengan dinamika perekonomian di sana, angka ini dinilai terlalu kecil, sehingga kemudian dinaikkan menjadi US\$299 ribu.

penjaminan maksimum FDIC tetap \$100,000 sejak tahun 1980 untuk 7 dari 8 kategori rekening.²⁸ Ke tujuh rekening tersebut adalah : *Single Accounts, Joint Accounts, Revocable Trust Accounts, Irrevocable Trust Accounts, Employee Benefit Plan Accounts, Corporation/Partnership/Unincorporated Association Accounts*, dan *Government Accounts*. Satu-satunya jenis rekening yang mendapatkan perlakuan khusus adalah rekening untuk masa pensiun yang dikelola oleh pemilik dana pensiunnya sendiri (bukan oleh manajer investasi atau pengelola kumpulan dana pensiun) yang disebut *Self-Directed Retirement Accounts*. Untuk kategori rekening ini, batas penjaminan maksimum diberikan khusus hingga US\$250,000.

Di samping itu, rasio batas penjaminan maksimum dengan GDP per kapita di Amerika Serikat sebesar 2.10 tidaklah tinggi (lihat tabel 1 hingga 5 pada lampiran), sama halnya dengan negara-negara maju lain pada umumnya yang memiliki angka rasio yang rendah. Angka rasio batas penjaminan maksimum dengan GDP per kapita untuk negara maju berada dalam rentang antara rasio terendah yakni Luxembourg (0,25) hingga rasio tertinggi, yakni Italia (3.16). Sedangkan untuk negara-negara berkembang, rentang angka rasio ini jauh lebih lebar, dari rasio terkecil yakni Ukraina (0.04) hingga rasio tertinggi, yaitu Central African Republic (8,68). Ukraina memiliki angka rasio yang kecil karena memberikan batas penjaminan yang sangat kecil, yakni hanya US\$120 – jauh di bawah batas penjaminan simpanan Indonesia yang US\$10,000. Secara umum dapat disimpulkan bahwa sistem penjaminan simpanan di kelompok negara-negara maju menyediakan cakupan penjaminan yang relatif rendah, sedangkan hal sebaliknya dijumpai di sistem penjaminan simpanan di negara-negara berkembang yang pada umumnya menyediakan cakupan penjaminan yang relatif besar.

Dari gambaran di atas, dapat ditarik kesimpulan bahwa cakupan penjaminan simpanan Indonesia pada kondisi normal sudah amat tinggi. Dengan demikian bila kondisi perekonomian telah pulih dari deraan imbas krisis ekonomi global, cakupan penjaminan simpanan dapat dikembalikan ke Rp100 juta sebagaimana diatur dalam pasal 11 UU nomor 24 Tahun 2004 tentang Lembaga Penjamin Simpanan.

3.2. Premi Berbasis Risiko : Apakah Suatu Keharusan ?

Para praktisi, pengamat perbankan, termasuk kalangan internal LPS sendiri selaku pengambil kebijakan sudah menyuarakan perlunya LPS segera menerapkan premi berbasis risiko.²⁹ Pendapat ini didasarkan atas kelemahan dari sistem premi sama rata yang dianggap kurang adil karena bertentangan dengan falsafah umum dunia penjaminan atau perasuransian yang memberi beban premi lebih tinggi

²⁸ Merujuk pada informasi di situs www.fdic.gov

²⁹ Lihat Idris (2006), et.al

kepada pihak tertanggung yang berisiko besar dan sebaliknya membebankan premi lebih kecil kepada pihak tertanggung yang berisiko kecil. Sistem premi sama rata dianggap tidak memberikan insentif bagi perbankan untuk menekan risiko, karena memiliki risiko besar atau kecil tetap dijamin dan ditanggung oleh dana penjaminan simpanan. Sedangkan sistem penjaminan dengan *risk-based premium* dipandang dapat lebih fair dalam membebankan nilai premi penjaminan simpanan kepada suatu bank.

Namun di luar kelemahan tersebut, sebenarnya sistem premi flat rate tersebut memiliki kelebihan dan cocok untuk negara yang baru menerapkan sistem penjaminan simpanan. Sistem ini memiliki aspek-aspek positif dalam kepraktisan mencapai tujuannya sebagai jejaring pengaman keuangan, dan terdapat aspek pemerataan di sini karena sesama bank dapat membantu bank lain yang terlilit masalah keuangan. Untuk itu, keputusan apakah perlu segera mengubah sistem premi dalam sistem penjaminan simpanan Indonesia dari sistem premi sama rata ke sistem premi berbasis risiko memerlukan pertimbangan yang matang, rasional, dan obyektif. Mengutip salah satu bagian dalam kesimpulan penelitian **Bartholdy, Boyle, dan Stover** (1999) : "*.....Therefore, any discussion of changing the deposit insurance structure must consider the system's other regulatory characteristics.*"

Kenyataan yang terjadi adalah banyak negara yang menganut sistem premi berbasis risiko pada saat ini tidak didasarkan pada pengkajian mendalam terlebih dahulu atas manfaat sosial ekonomi yang akan diperoleh dengan sistem baru menggantikan sistem premi sama rata (*flat rate*). Keadaan ini tidak disadari oleh negara-negara tersebut telah menjadi penyebab inflasi di paruh kedua tahun 1990-an.³⁰ Di Indonesia pun berbagai desakan untuk mereformasi sistem penentuan premi dari *flat rate* ke *risk-based* datang dari kalangan perbankan dan pengamat ekonomi. Namun tidak disadari bahwa perubahan kebijakan sistem premi harus didasarkan atas kebutuhan yang nyata sebab akan mendatangkan berbagai implikasi, dan untuk itu dibutuhkan pertimbangan dan persiapan matang.

Sebagai bahan perbandingan, sistem penjaminan simpanan di negara-negara maju, seperti Inggris, Denmark, Belanda, dan Belgia, saat ini tetap menggunakan premi *flat rate* (lihat tabel 2.3). Logika ekonomi bahwa sistem *risk-based premium* akan mendorong perbankan untuk tidak berlebihan mengambil risiko karena tidak ingin mendapatkan konsekuensi premi yang lebih tinggi didasarkan pada asumsi-asumsi ekonomi yang dalam realitanya kita temui tidaklah sesederhana itu.³¹ Kebijakan sistem premi tidak dapat dilakukan secara pukol rata bagi semua negara mengingat sistem penjaminan simpanan yang ada sekarang ini di tiap negara

³⁰ Demirgüç-Kunt, Kane, dan Laeven (2006)

³¹ Lihat Galac (2005), et.al.

memiliki fitur-fitur yang berbeda dengan lingkungan pengaturan dan pengawasan perbankan yang berbeda pula.³²

Dalam praktiknya, sistem premi berbasis risiko menghadapi berbagai kendala karena pelaksanaannya akan sangat kompleks dan mesti melibatkan sumber daya yang memadai dalam penentuan indikator risiko yang *incentive-compatible* dan pemeriksaan manajemen risiko perbankan. Indikator risiko perbankan juga memerlukan *updating* dalam kerangka waktu yang tepat. Artinya *updating* dilakukan dalam waktu yang tidak terlalu sering agar memberikan kesempatan bagi perbankan untuk menyusun sistem pengelolaan risikonya, namun cukup sering agar mampu menangkap perubahan indikator risiko yang penting. Untuk itu diperlukan adanya semacam komite atau gugus tugas khusus yang bertugas membuat dan memperbarui indikator risiko agar relevan dengan situasi lingkungan keuangan pada saat itu. .

Dalam *Financial Stability Forum* yang diselenggarakan tahun 2001 diungkapkan kesulitan-kesulitan yang ditemui terkait dengan pelaksanaan sistem premi berbasis risiko, yakni antara lain kesulitan dalam hal : (a) memeriksa dan mengukur risiko bank; (b) akses terhadap data yang andal (*reliable*) dan sesuai dengan waktu pada saat dibutuhkan (*timely*); (c) memastikan bahwa kriteria pemeringkatan transparan; dan (d) menguji potensi efek destabilisasi dari membebaskan premi tinggi pada bank yang berisiko tinggi.

Terkait aspek pertama yaitu kesulitan pemeriksaan dan pengukuran risiko perbankan, disadari bahwa di tengah makin berkembangnya produk-produk keuangan dan turunannya yang canggih dan kompleks, pekerjaan pemeriksaan dan pengukuran risiko perbankan akan makin rumit. Kerumitan tersebut makin bertambah untuk bank hasil merger atau konglomerasi bank yang memiliki portofolio kredit maupun portofolio instrumen keuangan derivatif yang kompleks. Dalam portofolio ini terkandung berbagai risiko seperti risiko suku bunga, risiko mata uang, risiko kredit, dan risiko likuiditas yang harus diperiksa dan diukur oleh para petugas pengawas perbankan. Hal seperti ini tidak akan dijumpai dalam sistem premi *flat rate*. Belum lagi bila sistem pengelolaan risiko perbankan Indonesia sudah mengikuti aturan dalam Basel Accord II yang mengenal perhitungan jenis-jenis risiko perbankan lain, seperti risiko operasional, risiko transaksi, risiko reputasi, risiko strategis, dan risiko dari aspek legal.

Kesulitan kedua yakni kesulitan akses terhadap data yang *reliable* dan *timely* berhubungan erat dengan keberadaan *private information* dari bank. Manajemen bank seringkali harus membuat keputusan investasi yang bersifat privat atau rahasia karena menyangkut rahasia bisnis yang mempengaruhi kemampuan

³² Lihat Hovakimian (1996) untuk kasus Amerika Serikat, Gueyie (2001) untuk kasus Kanada, Bartholdy (1999) untuk kasus Denmark, Gropp untuk kasus Eropa (2001), Manukyan (2003) untuk kasus Armenia, dan Galac (2005) untuk kasus Kroasia.

bersaing dengan bank pesaing. Tantangannya adalah bagaimana membuat insentif bagi perbankan agar mau membuka informasi yang sifatnya privat dengan tetap dapat menjaga kerahasiannya. Bila informasi privat bank yang berpengaruh terhadap perubahan eksposur risiko perbankan atas dana penjaminan simpanan tidak dibuka kepada lembaga yang memiliki kewenangan pemeriksaan dan pengukuran risiko perbankan akan menyebabkan tidak akurat dan *fairnya* beban premi yang semestinya dibayar oleh bank yang bersangkutan.

Kesulitan ketiga menyangkut praktik transparansi dalam kriteria pemeringkatan bank. Prinsip transparansi ini penting agar semua pihak khususnya perbankan memahami mengapa premi sejumlah tertentu dibebankan kepada suatu bank. Pada gilirannya prinsip *incentive-compatible* berlaku di sini, di mana kesadaran perbankan akan konsekuensi yang harus ditanggungnya memberikan insentif baginya untuk menciptakan kondisi perolehan pemeringkatan yang memberikan beban premi terkecil.

Kesulitan terakhir terkait dengan potensi efek destabilisasi dari beban premi tinggi kepada bank yang berisiko tinggi. Dalam pembebanan premi berbasis risiko berlaku azas *fairness* dan *objectivity*, yang artinya pembebanan premi disesuaikan dengan eksposur risiko masing-masing bank terhadap dana penjaminan simpanan. Semakin kecil risiko suatu bank akan semakin kecil pula beban preminya. Sebaliknya makin besar risiko suatu bank akan menyebabkan makin besar pula premi yang ditanggungnya. Di sisi lain, timbul kerisauan bahwa pembebanan premi yang tinggi kepada bank yang tengah dililit masalah - namun pada saat yang sama memiliki harapan untuk pulih kembali - justru akan menyeret bank tersebut ke ambang kebangkrutan dan berkontribusi pada destabilisasi sistem perbankan. Di tengah kondisi begitu berarti dana yang ada untuk proses pemulihan (*recovery*), justru bank tersebut masih mendapat beban tambahan berupa tingginya premi.

Dari semua pembahasan di atas, dapat ditarik kesimpulan bahwa baik sistem premi sama rata maupun sistem premi berbasis risiko memiliki kekuatan dan kelemahan masing-masing. Sistem premi berbasis risiko yang dianggap lebih maju sekalipun tidak dapat sendirian mengontrol moral *hazard* dalam penjaminan simpanan. Kekuatan prosedur yang mencakup aspek yang lengkap dalam pengendalian risiko perbankan, perencanaan premi yang cermat serta prosedur pemeriksaan perbankan yang cukup detil akan lebih bermanfaat dari hanya sekedar implementasi premi penjaminan berbasis risiko.

Di samping itu penerapan sistem premi berbasis risiko juga masih tergantung pada banyak hal khususnya kesiapan masyarakat untuk menginterpretasikan tingkat risiko yang dihadapi suatu bank sehingga tidak menyebabkan destabilisasi sistem perbankan itu sendiri.

Di samping aspek kelengkapan regulasi dan prosedur pengendalian risiko perbankan serta kesiapan masyarakat dalam menginterpretasikan risiko bank, penulis mencatat paling tidak terdapat empat aspek lain yang perlu disiapkan yakni : (1) kewenangan pemeriksaan dan pengukuran risiko perbankan, (2) indikator risiko, (3) sumber daya manusia dan teknologi informasi, serta (4) peningkatan beban pengeluaran anggaran sistem penjaminan simpanan

Kewenangan pemeriksaan dan pengukuran risiko perbankan saat ini masih terpusat di tangan Bank Indonesia yang bertindak selaku lembaga pengawas perbankan (LPP)³³ dan sama sekali tidak melibatkan LPS. LPS hanya diserahi tugas untuk menyelamatkan bank tersebut, namun nilai sebenarnya yang harus di-bail out oleh LPS tergantung sepenuhnya dari data yang dikumpulkan oleh LPP, data yang belakangan diduga tidak akurat oleh Menteri Keuangan Sri Mulyani.³⁴ Semestinya hal ini tidak boleh terjadi lagi. Sebelum menerapkan sistem premi berbasis risiko yang tingkat kompleksitasnya makin tinggi, kelemahan ini harus dibenahi terlebih dahulu. Untuk itu menurut penulis paling ideal kewenangan pemeriksaan dan pengukuran risiko perbankan berada dalam satu atap dan tidak terkotak-kotak dalam dua lembaga yang terpisah (LPP dan LPS), atau minimal kedua lembaga ini bekerjasama dalam satu tim yang terkoordinasi baik dalam melakukan pemeriksaan dan pengukuran risiko bank.

Dari aspek indikator risiko, penggunaan indikator risiko yang tepat agar tidak memberikan arah dan insentif pengelolaan risiko yang salah kepada perbankan. Apalagi sifat indikator yang dipakai di seluruh dunia saat ini adalah *ex ante* dan tidak *forward-looking*. Penggunaan indikator yang salah akan memberikan sinyal yang salah yang justru akan menyebabkan kerugian terhadap dana penjaminan.

Sumber daya manusia dan IT juga dituntut untuk mampu mengenali dan mengukur risiko dari portofolio pinjaman serta investasi surat berharga yang rumit. Makin besar suatu bank akan makin rumit portofolionya.

Di samping itu sebagai konsekuensi yang tidak terhindarkan dari penerapan sistem premi berbasis risiko adalah jumlah anggaran sistem penjaminan simpanan tentu akan meningkat signifikan mengingat implementasinya akan membutuhkan jumlah alokasi dana dan sumber daya yang besar. Wilayah geografis Indonesia

³³ Peran Bank Indonesia selaku pengawas perbankan akan digantikan oleh Otoritas Jasa Keuangan (OJK) sebagaimana diamanatkan dalam Undang-undang No 3 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Republik Indonesia No 23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia.

³⁴ Jumlah dana talangan yang harus dikucurkan berdasarkan perhitungan LPP (dipegang saat ini oleh Bank Indonesia) pada awal pengambilan keputusan oleh KSKS (Komite Kebijakan Sektor Keuangan) tentang perlunya Bank Century diselamatkan dengan alasan berdampak sistemik oleh KSKS (Komite Kebijakan Sektor Keuangan) adalah sebesar Rp 632 miliar. Namun angka ini kemudian terus membengkak hingga mencapai nilai Rp 6,7 triliun, dan menyebabkan kontroversi di sektor keuangan yang merambah ke sektor politik.

yang merupakan negara kepulauan yang amat luas dan keberadaan bank-bank kecil hingga ke tingkat kabupaten seperti Bank Perkreditan Rakyat (BPR) yang juga bank anggota lembaga penjaminan simpanan memperjelas konsekuensi tersebut.

Dari uraian yang cukup panjang lebar tersebut, penulis dapat menilai dari sisi tingkat kesiapan pengembangan sistem keuangan yang ada dan kualitas regulasi saat ini, sistem penjaminan simpanan Indonesia belum siap menerapkan sistem premi berbasis risiko.

Penulis berpendapat bahwa sistem premi sama rata saat inipun mencukupi dalam sistem penjaminan simpanan Indonesia bila dilengkapi dengan komponen-komponen lain dalam jejaring pengaman keuangan suatu negara (seperti lembaga pengawasan dan pengaturan, fasilitas *lender of last resort*, norma-norma regulasi dan kebijakan) yang **kuat, kokoh, kredibel dan akuntabel**, serta praktek-praktek pengawasan yang ketat, serta aturan-aturan intervensi yang tepat. Di samping itu bila sampai terjadi kasus bank gagal sudah ada kebijakan serta mekanisme resolusi (penyelesaian) yang tepat untuk menangani dan menyelesaikan masalah insolvensi bank. Kasus Bank IFI dan Bank Century memberi peringatan yang jelas akan *kurang kuat, kokoh, kredibel, dan akuntabelnya* aspek-aspek tersebut di atas..

IV. KESIMPULAN DAN REKOMENDASI

4.1. Kesimpulan

Dari keseluruhan pembahasan tiga permasalahan fundamental terkait dasar-dasar argumen ditinggalkannya penjaminan menyeluruh (*blanket guarantee*) dan digantikan dengan sistem penjaminan simpanan terbatas, anggapan batas penjaminan maksimal sebesar Rp100 juta terlalu rendah, dan keharusan memulai penerapan kebijakan premi berbasis risiko untuk menggantikan premi sama rata atau *flat rate*, dapat disimpulkan hal-hal berikut.

Manfaat yang diperoleh oleh Indonesia dari pembatasan cakupan penjaminan simpanan akan relatif besar. Hal ini berguna untuk mengurangi dampak dari tingginya risiko aset perbankan Indonesia yang menjadi beban sistem penjaminan simpanan sebagaimana lazimnya di negara-negara berkembang. Di samping itu pembatasan penjaminan simpanan merupakan alat penting untuk mengontrol *moral hazard* dan biaya penjaminan simpanan di Indonesia, mengingat kemampuan keuangan negara dan jumlah akumulasi dana premi perbankan tentunya sangat terbatas.

Untuk kondisi normal cakupan penjaminan simpanan di Indonesia sebesar Rp 100 juta sudah amat tinggi dibandingkan dengan negara-negara lain di dunia

yang menerapkan sistem penjaminan simpanan terbatas. Nilai rasio batas penjaminan simpanan terhadap GDP per kapita untuk Indonesia sudah mencapai 4,98 (2008), atau US\$4.98 dana penjaminan untuk US\$1 GDP perkapita, dan menduduki peringkat 3 dunia di bawah Central African Republic (8,68) dan Chad (6,71), serta satu tingkat berada di atas Kamerun (4,64). Peringkat yang sama juga diduduki Indonesia dalam kelompok negara-negara berkembang yang menerapkan sistem penjaminan simpanan. Filipina, negara ASEAN yang memiliki tingkat GNI per kapita hampir sama dengan Indonesia, hanya memiliki cakupan penjaminan simpanan tidak sampai $\frac{1}{4}$ dari cakupan penjaminan simpanan di Indonesia.

Di samping itu cakupan maksimal sebesar Rp100 juta sudah mencerminkan keberpihakan pemerintah pada 95% nasabah yang memiliki simpanan maksimal Rp100 juta, sejalan dengan azas *"The greatest happiness of the greatest number is the foundation of morals and legislation"*. Dalam hal ini sudah menjadi kewajiban negara melalui sistem penjaminan simpanan untuk melindungi mayoritas nasabah, yang rata-rata merupakan nasabah kecil dengan kemampuan finansial rendah, dan relatif berpendidikan menengah ke rendah yang akan menderita bila simpanannya hangus akibat banknya dilikuidasi. Sedangkan 5% nasabah sisanya yang merupakan nasabah besar pada umumnya, mereka memiliki kemampuan finansial yang kuat dan memiliki tingkat intelektual serta akses informasi yang tinggi sehingga sepatutnya tidak lagi menjadi beban negara.

Dengan demikian, bila kondisi perekonomian Indonesia telah pulih dari pengaruh krisis ekonomi global, cakupan penjaminan simpanan sebesar Rp 2 miliar pada saat krisis saat ini dapat dikembalikan ke Rp 100 juta sebagaimana diamanatkan terdahulu dalam UU No. 24 Tahun 2004.

Sistem penjaminan simpanan Indonesia saat ini belum siap menerapkan sistem premi berbasis risiko dikarenakan tingkat kesiapan pengembangan sistem keuangan yang ada dan kualitas regulasi saat ini belum memadai. Untuk saat ini, penerapan sistem premi sama rata dalam sistem penjaminan simpanan Indonesia sudah mencukupi, dengan syarat dilengkapi dengan komponen-komponen lain dalam jejaring pengaman keuangan suatu negara (seperti lembaga pengawasan dan pengaturan, fasilitas *lender of last resort*, norma-norma regulasi dan kebijakan) yang **kuat, kokoh, kredibel dan akuntabel**, praktek-praktek pengawasan yang ketat terkait transparansi, manajemen risiko dan profesionalisme perbankan, serta aturan-aturan intervensi yang tepat. Selain itu untuk mengantisipasi terjadinya kasus bank gagal, diperlukan kebijakan serta mekanisme resolusi (penyelesaian) yang tepat guna dan tepat sasaran untuk menyelesaikan masalah insolvensi bank. Kasus-kasus bank gagal seperti Bank IFI dan Bank Century memberi peringatan yang jelas akan kurang kuat, kokoh, kredibel, dan akuntabelnya aspek-aspek tersebut di atas..

4.2. Rekomendasi

Cakupan penjaminan simpanan di Indonesia sebesar Rp 100 juta dalam kondisi ekonomi normal sudah amat tinggi dibandingkan dengan negara-negara lain di dunia yang menerapkan sistem penjaminan simpanan terbatas. Oleh karena itu setelah kondisi perekonomian Indonesia pulih kembali dari pengaruh krisis ekonomi global, cakupan penjaminan simpanan sebesar Rp 2 miliar pada saat krisis saat ini dapat dikembalikan ke angka Rp 100 juta sebagaimana diamanatkan terdahulu dalam UU No. 24 Tahun 2004. Kondisi perbankan Indonesia yang kini relatif jauh lebih sehat pasca krisis ekonomi 1998 menjadi faktor pendukung kepercayaan nasabah terhadap pengawasan sistem perbankan nasional. Di luar hal ini, faktor inflasi menjadi bahan pertimbangan dalam penyesuaian nilai besaran angka cakupan penjaminan simpanan tersebut.

Untuk mendukung sistem penjaminan simpanan saat ini yang menerapkan sistem premi sama rata, diperlukan kehadiran komponen-komponen lain yang kuat dan kokoh dalam jejaring pengaman keuangan suatu negara sebagaimana telah disebutkan secara lebih rinci pada bagian akhir kesimpulan.

Daftar Pustaka

- Bartholdy, J., G.W. Boyle, dan R.D. Stover (1999), *Deposit Insurance and Market Assessment of Banking System Stability: Evidence from Denmark*.
- Bertens, K., *Etika Bisnis, Universitas Atmajaya, 2008*.
- Demirgüç-Kunt, A., dan E. Detragiache (2000), *Does Deposit Insurance Increase Banking System Stability? An Empirical Investigation*. World Bank
- Demirgüç-Kunt, A., dan E.J. Kane (2001), *Deposit Insurance Around the Globe: Where does it Work?*
- Demirgüç-Kunt, A., dan E.J. Kane (2004), *Deposit Insurance, Handle with Care. An Essay in Market Structure and Monetary Policy*, Central Bank of Chile.
- Demirgüç-Kunt, A., E.J. Kane, dan L. Laeven (2005), *Determinants of Deposit Insurance, Adoption and Design*.
- Demirgüç-Kunt, A., E.J. Kane, dan L. Laeven (2006), *Deposit Insurance Design and Implementation : Policy Lessons from Research and Practice*
- FDIC (1998): *A Brief History of Deposit Insurance in the United States*. PDF, www.fdic.gov.
- FDIC (2001): *Keeping the Promise: Recommendations for Deposit Insurance Reform*, PDF, www.fdic.gov.
- FDIC (2006): *Final Rule of Deposit Insurance Assessments*, PDF, www.fdic.gov.
- FDIC (2006): *Final Rule of Operational Systems for Deposit Insurance Assessments*, PDF, www.fdic.gov.
- FDIC (2006): *Final Rule of Deposit Insurance Assessments – Designated Reserve Ratio*, PDF, www.fdic.gov.

- Folkerts-Landau, David, and Carl-Johan Lindgren (1998), *Toward a Framework for Financial Stability* (Washington, International Monetary Fund)
- Frolov, Michael (2004), *Funding Deposit Insurance: Designing Options and Practical Choices*.
- Galac, T.(2005), *Does Croatia Need Risk-Based Deposit Insurance Premia ?* Croatian National Bank
- Garcia, Gillian (1999), "Deposit Insurance: A Survey of Actual and Best Practices", IMF Working Paper No.99/54.
- Garcia, G. (2000), *Deposit Insurance and Crisis Management*, IMF Working Paper No.00/57.
- Gueyie, J.P., dan Van Son Lai (2001), *Bank Moral Hazard and the Introduction of Official Deposit Insurance in Canada*.
- Honohan, P, dan D. Klingebiel (2003), *The Fiscal Cost Implications of an Accommodating Approach to Banking Crises*. *Journal of Banking and Finance* 27 (8).
- Hovakimian, A., dan E.J. Kane (1996), *Risk-Shifting by Federally Insured Commercial Banks*. National Bureau of Economic Research. NBER Working Paper 5711.
- Hovakimian, A., E.Kane, dan L.Laeven (2003), *How Country and Safety-Net Characteristics Affect Bank Risk-Shifting*.
- IADI (2004), *Questions on the Design of a Deposit Insurance System, Summary of Responses*, www.iadi.org
- IADI (2005), *The Role of Deposit Insurance in Contributing to Financial Stability: A Global Perspective*. Remarks of John Raymond LaBrosse, Secretary General of IADI.
- Idris, Tedy F., *Manajemen Risiko, Antara API dan Basel II*, InfoBank No.331 Vol.XXVIII, Oktober 2006
- Laeven, L. (2002), *Pricing of Deposit Insurance*, World Bank Policy Research Working Paper 2871.
- Laeven, L. (2002), *Bank Risk and Deposit Insurance*, World Bank.
- Lindgren, Carl-Johan, Gillian Garcia, dan Mathew Saal, 1996, *Bank Soundness and Macroeconomic Policy*, (Washington, D.C., International Monetary Fund).
- LPS (2009), *Laporan Tahunan LPS Tahun 2008*, Jakarta.
- Niinimäki, J.H.(2006), *Financial Crises in Emerging Economies : Moral Hazard when Banks Can Hide Their Loan Losses ?* *airly Priced Deposit Insurance Under*
- O'Driscoll Jr., G.P. (1988), *Deposit Insurance in Theory and Practice*, *Cato Journal*, Vol.7, No.3
- Pennacchi, G.(2002), *Bank Deposit Insurance and Business Cycles: Controlling the Volatility of Risk-Based Premiums*.
- Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 66 Tahun 2008 *Tentang Besaran Nilai Simpanan Yang Dijamin Lembaga Penjamin Simpanan*
- Setiawan, Sigit (2005), *Basel Accord II dan Implikasinya Terhadap Arah Perbankan Indonesia*, *Jurnal Analisis Fiskal dan Manajemen* Vol. V, No.2 April 2005
- Undang-Undang No. 24 Tahun 2004 *tentang Lembaga Penjamin Simpanan*.
- Vaez-Zadeh, R., D. Xie, dan E. Zoli (2002), *MODIS : A Market-Oriented Deposit Insurance Scheme*. IMF Working Paper.
- Wijaya, Krisna, dan Djoko Retnadi, *Pencabutan "Blanket Guarantee" dan Strategi Pendanaan Bank*. Kompas, 7 Agustus 2003.

WOCCU (2003), *Country Comparisons – Deposit Insurance*

White L., dan A.D. Morrison (2004), *Is Deposit Insurance a Good Thing, and If So, Who Should Pay for It ?*

World Bank, basis data online pada situs resmi www.worldbank.org

International Association of Deposit Insurance, basis data pada situs resmi www.iadi.org

....., *Perlu Pelonggaran dari LPS*, InfoBank No.332 Vol.XXVIII, November 2006 dan InfoBankNews.com, 21 Desember 2006

....., *Penghimpunan Dana : Tak Mudah Setelah Penjaminan Mengecil*, InfoBank No.332 Vol.XXVIII, November 2006

....., *Kebijakan Moneter Melonggar : Terbuka Peluang Tumbuh Lebih Tinggi*, InfoBank No.332 Vol.XXVIII, November 2006

....., *Cara Menghitung LPS Belum Fair*, InfoBank No.332 Vol.XXVIII, November 2006

....., *Penjaminan Dana Nasabah Tidak Akan Dinaikkan*, Tempo, 16 Januari 2004.

LAMPIRAN

Gambar 1

**Gambar 2. Melonjaknya Pendirian Penjaminan
Simpanan Eksplisit
di Seluruh Dunia, 1935 - 2003**

Jumlah total sistem penjaminan
eksplisit yang didirikan

Tabel 1
Hasil Perhitungan Rasio Cakupan per
GNI per Capita Negara-negara di Dunia

No	Negara	Cakupan Penjaminan (US\$) (b)	GNI per capita (US\$) (c)	Rasio (b/c)
1.	Argentina	30,000	7,200	4.17
2.	Austria	21,600	46,260	0.47
3.	Bangladesh	2,020	520	3.88
4.	Belgium	21,600	44,330	0.49
5.	Brazil	17,070	7,350	2.32
6.	Bulgaria	2,297	5,490	0.42
7.	Camerun	5,336	1,150	4.64
8.	Canada	40,790	41,730	0.98
9.	Central African Rep.	3,557	410	8.68
10.	Chad	3,557	530	6.71
11.	Colombia	7,500	4,660	1.61
12.	Congo	3,557	1,970	1.81
13.	Croatia	13,700	13,570	1.01
14.	Czech	11,620	16,600	0.70
15.	Denmark	43,470	59,130	0.74
16.	Dominican Rep.	12,280	4,390	2.80
17.	Ecuador	3,250	3,640	0.89
18.	El Salvador	6,280	3,480	1.80
19.	Eq. Guinea	3,557	14,980	0.24
20.	Estonia	1,210	14,270	0.08
21.	Finland	27,270	48,120	0.57
22.	France	66,670	42,250	1.58
23.	Gabon	5,336	7,240	0.74
24.	Germany	21,600	42,440	0.51
25.	Greece	21,600	28,650	0.75
26.	Guatemala	2,800	2,680	1.04
27.	Honduras	7,000	1,800	3.89
28.	Hungaria	4,498	12,810	0.35
29.	Iceland	21,600	40,070	0.54
30.	India	2,300	1,070	2.15
31.	Indonesia	10,000	2,010	4.98
32.	Ireland	21,600	49,590	0.44
33.	Italia	111,240	35,240	3.16
34.	Jamaica	5,000	4,870	1.03
35.	Kenya	1,390	770	1.81
36.	Latvia	870	11,860	0.07
37.	Lebanon	3,320	6,350	0.52
38.	Lithuania	11,250	11,870	0.95
39.	Luxembourg	21,600	84,890	0.25
40.	Macedonia	5,550	4,140	1.34

Tabel 1 (Lanjutan)

No	Negara	Cakupan Penjaminan (US\$) (b)	GNI per capita (US\$) (c)	Rasio (b/c)
41.	Morocco	5,090	2,580	1.97
42.	Netherlands	21,600	50,150	0.43
43.	Nigeria	140	1,160	0.12
44.	Norwegia	253,520	87,070	2.91
45.	Oman	52,080	12,270	4.24
46.	Perancis	66,670	42,250	1.58
47.	Peru	17,770	3,990	4.45
48.	Philippines	2,490	1,890	1.32
49.	Polandia	11,880	11,880	1.00
50.	Portugal	21,600	20,560	1.05
51.	Rumania	1,920	7,930	0.24
52.	Slovak Rep.	6,790	14,540	0.47
53.	Spanyol	21,600	31,960	0.68
54.	Srilanka	1,330	1,780	0.75
55.	Swedia	30,956	50,940	0.61
56.	Swiss	19,600	65,330	0.30
57.	Tanzania	310	440	0.70
58.	Trinidad & Tobago	8,000	16,540	0.48
59.	Uganda	1,890	420	4.50
60.	Ukraina	120	3,210	0.04
61.	United Kingdom	33,333	45,390	0.73
62.	United States	100,000	47,580	2.10

Tabel 2. Kelompok 15 Negara-Negara di Dunia Dengan Rasio Cakupan per GNI per kapita Tertinggi

No.	Negara	Rasio Cakupan per GNI per kapita
1.	Central African Rep.	8.68
2.	Chad	6.71
3.	Indonesia	4.98
4.	Camerun	4.64
5.	Uganda	4.50
6.	Peru	4.45
7.	Oman	4.24
8.	Argentina	4.17
9.	Honduras	3.89
10.	Bangladesh	3.88
11.	Italia	3.16
12.	Norwegia	2.91
13.	Dominican Rep.	2.80
14.	Brazil	2.32
15.	India	2.15

Tabel 3. Kelompok 15 Negara-Negara Dengan Rasio Cakupan per GNI per Kapita Terendah

No.	Negara	Rasio Cakupan per GNI per kapita
1.	Ukraina	0.04
2.	Latvia	0.07
3.	Estonia	0.08
4.	Nigeria	0.12
5.	Eq. Guinea	0.24
6.	Rumania	0.24
7.	Luxembourg	0.25
8.	Swiss	0.30
9.	Hungaria	0.35
10.	Bulgaria	0.42
11.	Netherlands	0.43
12.	Ireland	0.44
13.	Austria	0.47
14.	Slovak Rep.	0.47
15.	Trinidad & Tobago	0.48

Tabel 4. Kelompok 15 Negara-Negara Maju Dengan Rasio Cakupan per GNI per Kapita

No.	Negara	Rasio Cakupan per GNI per kapita
1	Italia	3.16
2	United States of America	2.10
3	France	1.58
4	Canada	0.98
5	United Kingdom	0.73
6	Spanyol	0.68
7	Finlandia	0.57
8	Iceland	0.54
9	Germany	0.51
10	Belgium	0.49
11	Austria	0.47
12	Ireland	0.44
13	Netherlands	0.43
14	Swiss	0.30
15	Luxembourg	0.25

Tabel 5. Kelompok 15 negara-negara berkembang dengan Rasio Cakupan per GNI per kapita

No.	Negara	Rasio Cakupan per GNI per kapita
1	Central African Rep.	8.68
2	Chad	6.71
3	Indonesia	4.98
4	Camerun	4.64
5	Peru	4.45
6	Argentina	4.17
7	Bangladesh	3.88
8	Brazil	2.32
9	India	2.15
10	Colombia	1.61
11	Philippines	1.32
12	Srilanka	0.75
13	Tanzania	0.70
14	Lebanon	0.52
15	Bulgaria	0.42