

Teori Penjaminan Simpanan Perbankan: Sebuah Intisari

Leo Indra Wardhana^{1*} dan Sufitri¹

¹Departemen Ekonomika dan Bisnis Sekolah Vokasi Universitas Gadjah Mada
Email : *corresponding author*: leo.wardhana@ugm.ac.id

Abstract

This article summarizes the two main theories of deposit insurance, i.e. Diamond and Dybvig (1984) and Keraken and Wallace (1978), as well as discussing how the system is implemented in Indonesia and ASEAN countries. The article aims to give a simple yet comprehensive understanding for banking and finance students on two main theoretical papers in banking, both for under- and postgraduate students.

Keywords: deposit insurance, Diamond and Dybvig, Keraken and Wallace, banking

Pendahuluan

Teori-teori dalam ilmu ekonomi yang berupa pembuktian matematis sering kali menjadi tantangan bagi para mahasiswa, khususnya mahasiswa program sarjana strata satu (S1) maupun mahasiswa pascasarjana (S2). Sementara itu, pemahaman mengenai teori adalah sebuah hal yang sangat penting bagi para mahasiswa ekonomi sebagai bekal pemahaman lanjutan mengenai berbagai fenomena ekonomi dan kebijakan ekonomi. Tujuan dari artikel ini adalah mempermudah mahasiswa, baik mahasiswa S1 dan S2 Ilmu Ekonomi, Manajemen Keuangan, atau Perbankan untuk memahami teori Lembaga Keuangan, terutama teori tentang penjaminan simpanan. Dalam artikel ini akan dibahas secara ringkas teori-teori tentang penjaminan simpanan, keuntungan dan kelemahan penjaminan simpanan, peran *Financial Safety Net* (Jaring Pengaman Finansial), dan prinsip-prinsip penerapan penjaminan simpanan yang efektif. Pada bagian terakhir dibahas praktik penjaminan simpanan bank di berbagai negara di Asia Tenggara untuk memberikan sebuah gambaran bagaimana penerapan penjaminan simpanan di dunia nyata.

Bank memiliki peran yang sangat penting dalam perekonomian. Bank memberikan kredit kepada pelaku ekonomi dan mengelola aliran pembayaran seluruh perekonomian. Dengan kata lain, bank terkoneksi dengan seluruh pelaku ekonomi. Akibatnya, jika terjadi kegagalan pada bank, maka akan terjadi gangguan pasokan kredit dan gangguan pada sistem pembayaran. Gangguan ini berpotensi memiliki dampak yang signifikan bagi perekonomian karena seluruh pihak yang

¹ Corresponding author, email: leo.wardhana@ugm.ac.id

bergantung pada bank akan terkena dampak negatifnya. Dengan kata lain, eksternalitas negatif dari kegagalan bank sangatlah besar.

Industri perbankan adalah sebuah industri yang memiliki karakter unik dibandingkan industri lainnya. Bank memiliki *leverage* yang sangat tinggi dan kesenjangan informasinya yang relatif lebih besar dibandingkan industri lain sehingga sulit untuk melakukan penilaian aset bank. Posisi bank yang pada dasarnya tidak likuid dibandingkan dengan kewajibannya yang sangat likuid. Bank mengumpulkan dana dari masyarakat yang berkelebihan dana berupa deposito, lalu menyalurkan dana tersebut kepada masyarakat yang membutuhkannya sebagai pinjaman (misalnya sebagai modal usaha). Dalam model bisnisnya, bank hanya menyimpan dana yang diperoleh dari masyarakat tersebut dalam proporsi yang jauh lebih kecil karena sebagian besarnya disalurkan sebagai pinjaman yang biasanya merupakan pinjaman berjangka waktu panjang. Sementara itu, para depositor dapat menarik dana mereka sewaktu-waktu untuk memenuhi kebutuhan mereka (depositor dapat memiliki kebutuhan likuiditas setiap saat). Di sini bank berperan sebagai penyedia likuiditas dengan mengonversi kewajiban jangka panjang (pinjaman) menjadi kewajiban jangka pendek (deposito).

Karakteristik khusus ini menyebabkan bank sangat rentan terhadap kegagalan dan oleh karenanya bank menjadi industri yang paling diregulasi. Jika terjadi guncangan kecil pada solvabilitas bank, maka guncangan tersebut dapat menyebabkan penurunan aktivitas ekonomi. Selain itu, masalah kesenjangan informasi yang relatif lebih tinggi dari industri lainnya menyebabkan pasar untuk cenderung bereaksi berlebihan terhadap isu negatif yang beredar (panik), lalu menyebabkan *bank run*.

Bank run merupakan suatu kejadian di mana para nasabah dari lembaga keuangan (bank) bersama-sama menarik dana simpanannya karena kekhawatiran bank akan mengalami kegagalan. Karena reaksi berlebihan pasar tersebut, *bank run* yang terjadi pada sebuah bank dapat menjangar ke bank lain, meskipun bank tersebut dalam kondisi sehat secara finansial. Akhirnya, kegagalan sebuah bank dapat berdampak pada seluruh sistem keuangan (berdampak sistemik). Sering kali, *bank run* terjadi karena kepanikan nasabah. Motivasi utama didirikannya lembaga penjaminan simpanan adalah untuk mencegah terjadinya *bank run*.

Krisis demi krisis keuangan telah terjadi sejak tahun 1933 di Amerika Serikat dan di berbagai negara lain setelahnya sampai dengan krisis keuangan yang terjadi di tahun 2007/2008. Setiap krisis keuangan yang terjadi selalu didahului dengan hilangnya kepercayaan nasabah kepada lembaga keuangan, yang lalu berpotensi menimbulkan *bank run*. Sebagaimana telah diteorikan oleh Diamond dan Dybvig (1984), ekuilibrium kontrak yang optimal tanpa skenario *bank run* sangatlah rapuh karena sangat bergantung pada kepercayaan nasabah. Dengan demikian, demi

menunjang sistem keuangan, maka ekuilibrium tanpa *bank run* tersebut dapat dipertahankan dengan adanya suatu jaminan bahwa jika terjadi kegagalan bank, maka nasabah akan tetap mendapatkan kembali dana simpanan mereka. Maka, lahirlah lembaga penjaminan simpanan.

Lembaga penjaminan simpanan adalah sebuah lembaga yang memberikan jaminan atau garansi bahwa baik seluruh ataupun sebagian dana nasabah yang disimpan di bank akan dibayarkan/dikembalikan kepada pemiliknya (nasabah) jika bank mengalami kegagalan. Penjaminan tersebut bisa berupa penjaminan eksplisit, yaitu terdapat undang-undang yang mengatur dan lembaga yang melakukan penjaminan. Penjaminan simpanan dapat pula berbentuk implisit, yaitu berupa janji atau tindakan pemerintah/pihak yang berwenang di masa lalu. Misalnya di masa lalu pihak berwenang mengembalikan dana nasabah yang banknya mengalami kegagalan (*bail out*).

Teori Penjaminan Simpanan Bank

Teori penjaminan simpanan berawal dari model Diamond dan Dybvig (1984). Model ini menjelaskan bank sebagai lembaga intermediasi yang menyediakan likuiditas dan perlunya penjaminan simpanan untuk menjaga fungsi bank sebagai lembaga intermediasi. Di sisi lain, Keraken dan Wallace (1978) menunjukkan bahwa keberadaan penjaminan simpanan akan menimbulkan *moral hazard* karena penjaminan simpanan akan menyebabkan bank untuk cenderung mengambil risiko lebih tinggi. Berikut penjelasan secara singkat kedua teori yang saling bertentangan ini. Penjelasan berikut adalah penjelasan sederhana dari kedua teori tersebut. Jika pembaca tertarik untuk mempelajari model yang lengkap, pembaca dapat mendapatkannya dari artikelnya.

Bank Runs, Diamond and Dybvig (1984)

Pada dasarnya model Diamond dan Dybvig (1984) memberikan sebuah penjelasan mengapa bank eksis dan mengapa lembaga penjaminan simpanan diperlukan untuk menjamin sistem keuangan yang dimotori oleh bank.

Penjelasan sederhana model Diamond dan Dybvig (1984):

Terdapat dua jenis agen, yaitu agen Tipe 1 dan agen Tipe 2. Dengan $t = 0, 1, \text{ dan } 2$ (model tiga periode). Di mana t menunjukkan suatu periode. Pada saat $t=0$, kedua tipe agen berinvestasi sebesar 1, dengan demikian aliran kas untuk masing-masing agen adalah -1. Investasi diharapkan akan memberikan imbal hasil (*return*) pada $t=2$. R adalah *return* atau imbal hasil yang akan terealisasi pada saat t_2 , dan R lebih dari 1.

Bagan 1. Aliran Kas Investor (Agen)

t	0	1	2	Type Agen
		0	$R(R>1)$	Type 2
Aliran kas	-1	Atau	Atau	
		1	0	Type 1

Agen Tipe 1 adalah depositor yang memiliki kebutuhan (konsumsi) pada saat $t=1$. Untuk memenuhi kebutuhan tersebut depositor menarik investasinya. Dengan kata lain, agen membutuhkan likuiditas. Maka, aliran kas agen Tipe 1 pada saat $t=1$ adalah $+1$. Konsekuensinya, pada saat realisasi investasi, yaitu pada $t=2$, agen Tipe 1 tidak mendapatkan imbal hasil dari investasi.

Agen Tipe 2 adalah depositor yang tidak memiliki kebutuhan pada saat $t=1$, sehingga tidak memerlukan likuiditas, sehingga dapat mempertahankan investasi saat $t=1$ dan $t=2$. Dengan demikian, agen Tipe 2 akan mendapatkan imbal hasil investasi sebesar R pada saat $t=2$.

Pada kenyataannya, setiap agen memiliki risiko untuk menjadi agen Tipe 1 karena agen tidak dapat memprediksi kebutuhan konsumsinya di masa depan. Pada saat $t=1$, tipe agen baru akan terungkap, apakah agen akan menjadi Tipe 1 atau Tipe 2. Informasi pengungkapan tipe agen ini merupakan informasi privat yang hanya diketahui oleh masing-masing agen sendiri.

Untuk menggambarkan betapa pentingnya lembaga intermediasi sebagai penyedia likuiditas, kita akan mempertimbangkan tiga skenario berikut:

1. Tanpa adanya lembaga intermediasi dan tanpa kontrak penjaminan.
2. Tanpa adanya lembaga intermediasi, namun dengan kontrak penjaminan.
3. Dengan lembaga intermediasi (bank)

Skenario 1: Tanpa adanya lembaga intermediasi dan tanpa kontrak penjaminan.

Pada $t=1$, tiap agen mengetahui apakah dia akan menjadi agen Tipe 1 atau Tipe 2, dan informasi ini bersifat privat. Dengan kata lain, informasi soal tipe agen pada saat $t=1$ hanya diketahui oleh masing-masing agen sendiri. Berdasarkan informasi privat ini, agen akan memilih aliran kas $(0,)$ atau $(1,0)$. Maka konsumsi masing-masing agen pada masing-masing periode adalah sebagai berikut:

1. C_t^i adalah konsumsi pada saat $t=1,2$ oleh agen tipe $i= 1,2$.
2. Agen Tipe 1 melakukan konsumsi pada $t=1$, maka $C_1^1=1$ dan $C_2^1=0$.

3. Agen tipe 2 menunggu sampai $t=2$ untuk memenuhi kebutuhan konsumsinya, maka $C_1^2=0$ dan $C_2^2=R, R>1$.
4. Maka, kedua tipe agen memiliki risiko untuk menjadi agen Tipe 1 dan akan kehilangan imbal hasil pada saat realisasi investasi, yaitu pada $t=2$.

Skenario 2: Tanpa adanya lembaga intermediasi, dengan kontrak penjaminan.

Ingat bahwa pada saat $t=1$, tiap agen berpotensi menjadi Tipe 1 atau Tipe 2. Dengan demikian pada saat $t=0$, semua agen akan membeli penjaminan untuk mengatasi risiko pada $t=1$. Dengan adanya kontrak penjaminan ini, maka agen Tipe 2 berkomitmen untuk membagi konsumsinya kepada agen Tipe 1 pada $t=1$. Dengan demikian tiap agen akan mendapatkan imbal hasil meski agen menarik investasinya pada saat $t=1$. Pada $t=1$, agen yang menjadi agen Tipe 2 akan memberikan sebagian konsumsinya (imbal hasil) kepada agen yang menjadi Tipe 2. Dengan kata lain, Pada $t=1$, agen yang menjadi agen Tipe 1 akan menerima sebagian imbal hasil dari agen Tipe 2.

Konsumsi dengan adanya kontrak penjaminan adalah sebagai berikut:

1. Agen tipe 1: $C_1^1=1+y, C_2^1=0$
2. Agent tipe 2: $C_1^2=0, C_2^2= (1-y)R, R>1$
3. Agen tipe 1 akan mengonsumsi lebih, yaitu $1+y>1$. Sementara itu, agen Tipe 2 konsumsinya akan lebih sedikit, yaitu $1<(1-y)R<R$.

Namun demikian, kontrak penjaminan ini dapat berjalan jika informasi mengenai agen akan menjadi tipe apa pada $t=1$ tidak bersifat privat. Dengan kata lain, publik dapat mengetahui bahwa seorang agen pada $t=1$ akan menjadi tipe 1 atau 2. Namun jika informasi tersebut bersifat privat, maka tiap agen akan memilih untuk menjadi Tipe 1, dan mendapatkan imbal hasil yang lebih terbesar. Akibatnya, produksi akan terganggu karena semua agen akan menarik investasinya pada $t=1$ untuk memaksimalkan utilitasnya.

Skenario 3: Dengan lembaga intermediasi (Bank).

Keberadaan bank memungkinkan terjadinya pembagian risiko (*risk sharing*) antar investor (agen tipe 1 dan agen tipe 2). Berikut prinsip dari pembagian risiko tersebut:

1. Konsumsi agen tipe 1 pada saat $t=1$ lebih besar dari 1
2. Konsumsi agen tipe 2 pada $t=2$ kurang dari R
3. Konsumsi agen tipe 1 tetap lebih rendah dari konsumsi agen tipe 2.

Pada skenario ini, bank bertindak sebagai agen yang mengelola investasi dan menginvestasikan dana yang dikelolanya pada kegiatan produksi. Pada saat $t=2$ bank dilikuidasi dan transaksi pun

berakhir. Sebagai agen, bank menawarkan kontrak kepada kedua agen (investor) dengan karakteristik sebagai berikut.

1. Pada $t=1$ bank mendapatkan dana dari para agen. Terdapat n agen dan tiap agen berinvestasi sejumlah 1 unit. Dengan demikian pada $t=0$ bank memiliki dana sebesar n unit.
2. Jika agen hendak menarik dananya dari bank pada saat $t=1$, maka bank menawarkan r_1 , yaitu investasi + bunga, dengan $r_1 > 1$.
3. Jika terjadi penarikan secara bersama-sama pada saat $t=1$, maka aset bank akan dilikuidasi.
4. Investor yang tidak melakukan penarikan dana pada $t=1$ akan mendapatkan sisa aset dari bank sebesar r_2 , di mana $r_1 < r_2 < R$.

Karena bank membayar $r_1 > 1$, bank akan berada pada posisi yang tidak likuid. Posisi bank yang tidak likuid ini disebabkan karena bank menyediakan penjaminan kepada investor (depositor) atas risiko menjadi agen tipe 1. Jika besaran r_1 semakin mendekati besaran r_2 , maka semakin besar pula pembagian risikonya.

Skenario ketiga memberikan solusi terbaik atas permasalahan penarikan dana oleh agen Tipe 1 pada $t=1$. Namun permasalahan timbul karena masih ada kemungkinan terjadi penarikan dana secara bersama-sama pada $t=1$.

Misalnya f_j adalah jumlah penarikan dana yang terjadi sebelum agen ke- j pada saat $t=1$, sementara V adalah jumlah dana yang dibayarkan oleh bank:

$$V_1(f_j, r_1) = \begin{cases} r_1 & \text{if: } f_j * r_1 < N \\ 0 & \text{if: } f_j * r_1 = N \end{cases} \dots (1)$$

Jika pembayaran yang dilakukan sebelum agen ke- j ($f_j * r_1$) kurang dari jumlah seluruh dana yang dimiliki oleh bank, yaitu N , maka agen ini tidak dapat melakukan penarikan dana.

Sementara itu besaran pembayaran pada $t=2$ bergantung pada besarnya dana yang ditarik pada $t=1$. Maka jumlah sisa dana yang dapat dibayarkan kepada agen setelah penarikan pada $t=1$ adalah $N - (r_1 * f)$. Di mana jumlah tersebut akan tetap digunakan dalam kegiatan produksi sampai dengan $t=2$. Maka nilai bersih bank adalah $(N - (r_1 * f)) * R$. Jumlah ini lah yang akan dibagikan kepada para agen yang tidak menarik dana mereka dari bank pada saat $t=1$ (agen Tipe 2). Maka pembayaran untuk tiap agen Tipe 2 pada $t=2$ adalah:

$$V_2(f, r_1) = \begin{cases} \frac{(N - (r_1 * f)) * R}{N - f} & \text{jika: } r_1 * f < N \\ 0 & \text{jika: } r_1 * f = N \end{cases} \dots (2)$$

Kehadiran bank sebagai lembaga intermediasi yang menciptakan likuiditas bagi investor (depositor) seperti yang telah dijelaskan di atas memiliki dua kemungkinan ekuilibrium. Yaitu ekuilibrium tanpa *bank run* dan ekuilibrium dengan *bank run*. *Bank run* yang dimaksud adalah suatu kejadian di mana sebagian besar depositor menarik dananya dalam kurun waktu yang sangat berdekatan (hampir bersamaan).

Pada ekuilibrium tanpa *bank run*, jumlah depositor yang menarik dana pada saat $t=1$ dapat diprediksi dan dalam kapasitas sumber daya bank. Maka dalam hal ini bank menyediakan penjaminan likuiditas bagi para depositor dengan melakukan transformasi maturitas, yaitu menerbitkan utang yang lebih likuid dari aset bank (misalnya deposito). Dengan kata lain, bank berfungsi sebagai penyedia likuiditas, dan fungsi bank ini menjustifikasi keberadaan bank sebagai lembaga intermediasi.

Pada ekuilibrium dengan *bank run*, jumlah depositor yang akan melakukan penarikan dana dari bank berjumlah sangat besar, dan bank tidak akan sanggup membayar semua depositor tersebut. Jika *bank run* terjadi, maka semua depositor akan memilih untuk menarik dana mereka dari bank pada $t=1$, dan ini akan mengakibatkan likuidasi bank karena $r_1 > 1$.

Akibat dari adanya *bank run* adalah *risk sharing* antar agen menjadi tidak relevan. Begitu agen menandatangani dananya di bank, maka tindakan mereka untuk mengantisipasi *bank run* akan menyebabkan *bank run* itu sendiri. Untuk itu, adalah penting bagi bank untuk menjaga kepercayaan depositor. Dengan kata lain, bank harus berusaha mewujudkan ekuilibrium tanpa *bank run*. Namun, ekuilibrium ini rapuh karena sangat bergantung pada kepercayaan para depositor. Paling tidak terdapat dua mekanisme untuk menjaga kepercayaan depositor, yaitu dengan penangguhan penarikan (*suspension of withdrawals*) dan penjaminan simpanan.

Pada saat terjadi penarikan secara besar-besaran pada saat $t=1$, maka bank dapat melakukan penangguhan penarikan dengan memberi insentif kepada para agen Tipe 2 untuk tidak menarik dananya pada $t=1$. Hak penangguhan penarikan ini dapat ditambahkan pada kontrak deposito reguler, bahwa depositor tidak dapat menarik dananya pada $t=1$ setelah semua deposit yang lain telah ditarik, dan mereka akan mendapatkan imbal hasil tambahan karena mempertahankan dananya sampai dengan $t=2$. Dengan demikian, agen Tipe 2 akan mempertahankan dananya sampai dengan $t=2$ karena mereka akan mendapatkan imbal hasil lebih. Penangguhan penarikan dana ini dapat berjalan jika besaran penarikan pada $t=1$ diketahui dan tidak bersifat random. Jika jumlah penarikan bersifat random, maka pembagian risiko antar agen tidak akan optimal walau terdapat penangguhan penarikan. Namun demikian, penangguhan tersebut tetap dapat mengurangi probabilitas *bank run*. Untuk memastikan sepenuhnya kepercayaan depositor jika besaran penarikan tidak dapat diketahui, maka sebuah lembaga yang menjamin bahwa semua

agen Tipe 2 akan tetap mendapatkan dana dan imbal hasilnya pada saat $t=2$ diperlukan, yaitu lembaga penjaminan simpanan.

Fungsi dari penjaminan simpanan di sini dapat dijelaskan dengan teori permainan. Dengan adanya penjaminan simpanan, pemerintah akan menarik pajak dari penarikan dana oleh depositor yang terjadi pada saat $t=1$ jika *bank run* terjadi. Pengenaan pajak ini tidak berdampak pada agen Tipe 1, namun akan berdampak pada agen Tipe 2 karena akan mengurangi imbal hasil mereka. Sehingga, ini akan mengurangi insentif agen Tipe 2 untuk ikut menarik dananya pada $t=1$ saat *bank run* terjadi karena dengan menunggu agen Tipe 2 akan mendapatkan imbal hasil yang lebih. Pada teori permainan, strategi dominan untuk agen Tipe 2 adalah menunggu, tidak peduli seberapa besar dana yang ditarik oleh agen Tipe 1 pada $t=1$.

Moral Hazard, Kareken dan Wallace (1978)

Karaken dan Wallace berargumen bahwa keberadaan penjaminan simpanan akan memunculkan masalah baru karena akan memberikan insentif kepada bank untuk mengambil risiko lebih. Dengan kata lain, keberadaan penjaminan simpanan ini akan memunculkan *moral hazard* bank berupa pengambilan risiko tinggi. Berikut penjelasan sederhana dari teori Keraken dan Wallace (1978).

Seorang agen memiliki dana sebesar 1 untuk diinvestasikan pada $t=1$ dan dia berekspektasi akan menggunakan dana tersebut untuk konsumsi pada $t=2$. Agen memiliki dua pilihan aset untuk berinvestasi, yaitu aset aman yang memberikan imbal hasil pada $t=2$ sebesar R_1 , dan $R_1 > 1$. Aset kedua adalah aset berisiko yang memberikan imbal hasil sebesar $R_2 + e$ atau $R_2 - e$, yang mana e adalah risiko atau simpangan dari imbal hasil yang diekspektasikan. Kedua kemungkinan imbal hasil memiliki probabilitas kejadian yang sama. Besaran R_2 lebih dari R_1 , dan $R_1 + e > R_2 > R_1$. Dengan kata lain imbal hasil aset berisiko R_1 lebih kecil dari $R_2 + e$, namun masih lebih besar dari $R_2 - e$. Agen menginvestasikan sebagian dari dananya, yaitu $1 - p$, pada aset aman, dan p diinvestasikan pada aset berisiko.

Dengan adanya penjaminan simpanan, maka sekarang agen mendapatkan jaminan imbal hasil yang paling tidak sebesar R_1 dalam kondisi apa pun. Penjaminan tersebut hanya akan berlaku jika imbal hasil yang didapatkan adalah $R_2 - e$. Jika ini terjadi, maka penjamin simpanan akan memberikan imbal hasil kepada agen sebesar R_1 . Dengan demikian, agen akan menginvestasikan seluruh dananya pada aset berisiko untuk memaksimalkan utilitasnya.

Model sederhana ini menunjukkan bahwa dengan adanya penjaminan simpanan, maka agen akan memilih untuk menginvestasikan seluruh dananya pada aset berisiko. Dengan kata lain, keberadaan lembaga penjaminan simpanan akan membuat bank menempatkan portofolio

investasinya pada posisi yang berisiko, yang membawa potensi lebih besar pada kebangkrutan. Keraken dan Wallace menyimpulkan bahwa penjaminan simpanan adalah hal yang buruk karena akan menimbulkan *moral hazard*, dengan demikian regulator harus mengatur posisi portofolio bank jika depositor dijamin oleh lembaga penjamin simpanan.

Peran *Financial Safety Net*

Sementara sistem penjaminan simpanan efektif untuk mencegah terjadinya *bank run*, krisis finansial global 2007/2008 semakin menyadarkan kita tentang *moral hazard* yang merupakan akibat dari adanya penjaminan simpanan itu sendiri. Krisis tersebut telah mengarahkan perhatian regulator pada regulasi finansial, khususnya berkenaan dengan perlindungan terhadap stabilitas bank secara individual (regulasi *micro-prudential*) dan sistem secara keseluruhan (regulasi *macro-prudential*). Keberadaan penjaminan simpanan saja pada kenyataannya tidak cukup untuk menjaga stabilitas perekonomian karena *moral hazard* yang ditimbulkannya. Bank akan mengambil risiko lebih karena jika mereka gagal, maka ada jaminan penuh dari lembaga penjamin simpanan, sebagaimana ditunjukkan oleh Keraken dan Wallace (1978). Sementara itu, hanya mengandalkan disiplin pasar tanpa adanya penjaminan simpanan juga tidak cukup, sebagaimana ditunjukkan oleh Diamond dan Dybvig (1984). Selain itu, bank merupakan industri yang sulit untuk dilakukan penilaian karena adanya kesenjangan informasi yang relatif lebih besar dari industri lain, sehingga kecenderungan nasabah untuk bereaksi berlebihan pada informasi lebih besar, dan juga berpotensi besar untuk mengakibatkan bank yang sehat ikut gagal. Untuk itu dibutuhkan sebuah jaring pengaman finansial (*Financial Safety Net*) yang diharapkan dapat mengatasi *trade-off* antara pencegahan *bank run* dan *moral hazard*.

Financial Safety Net adalah sistem yang komprehensif untuk meningkatkan dan memastikan stabilitas keuangan suatu negara. *Financial Safety Net* biasanya terdiri dari lima elemen yang saling melengkapi dan saling menguatkan, yaitu (Casu *et al.* 2015):

1. Regulasi dan pengawasan

Regulasi dan pengawasan yang efektif merupakan ujung tombak dari *Financial Safety Net*. Industri perbankan sangatlah sensitif terhadap kepercayaan publik. Jika kepercayaan ini memudar, maka potensi untuk terjadinya krisis keuangan sangatlah besar, dan biaya sosial yang diderita akan jauh lebih besar daripada biaya privat. Pada dasarnya regulasi dibuat untuk menjamin kepercayaan tersebut dan menjaga stabilitas keuangan. Tujuan lainnya adalah untuk melindungi konsumen dari eksploitasi monopolistik industri perbankan. Pada akhirnya, regulasi diciptakan untuk memberikan petunjuk (*guideline*) dan batasan-batasan supaya bank dapat mempertahankan kesehatannya dan dapat melakukan fungsi intermediasi dengan baik (meminimalkan *moral hazard*), sehingga

stabilitas terjaga dan perekonomian dapat tumbuh dengan baik. Sementara itu pengawasan dilakukan untuk menjaga bank tetap dalam koridor peraturan, terutama mengenai pengambilan risiko (pencegahan *moral hazard*).

2. Skema penjaminan simpanan

Skema penjaminan simpanan, sebagaimana telah disinggung sebelumnya, memberikan kepastian pada nasabah akan keamanan dana simpanannya jika kemungkinan terburuk itu terjadi. Dengan demikian *bank run* dan kegagalan sistem secara sistemik dapat dicegah.

3. *Lender of last resort*

Salah satu masalah utama yang dimiliki bank yang juga memiliki dampak sistemik adalah masalah likuiditas. Sebagaimana telah disebutkan sebelumnya, bahwa kewajiban bank (deposito) memiliki maturitas yang lebih pendek daripada asetnya (pinjaman bank). Secara intuitif dapat diketahui bagaimana likuiditas menjadi salah satu masalah utama pada industri perbankan. Jika bank mengalami kesulitan likuiditas, dan tidak dapat mendapatkan bantuan dari pasar *interbank*, maka *bank run* dan kegagalan bank dapat terjadi. Di sini peran bank sentral sebagai *Lender of last resort* menyediakan dana kepada bank yang mengalami kesulitan finansial. Dengan kata lain, fungsi ini membantu menyediakan likuiditas pada bank yang sedang mengalami kesulitan likuiditas yang akhirnya dapat mencegah kegagalan bank.

4. Peraturan tentang insolvabilitas bank/resolusi bank

Sebagaimana regulasi dan pengawasan bank, peraturan mengenai insolvabilitas dan resolusi bank dibuat untuk menjaga kepercayaan publik jika terjadi kegagalan bank. Aturan ini dibuat untuk menangani bank gagal secara efektif dan efisien sehingga dapat mencegah penyebaran dampak bank gagal pada bank di sekitarnya yang sehat. Aturan ini merupakan garda akhir pada sistem *Financial Safety Net* jika kegagalan bank terjadi.

Financial Stability Board di tahun 2011 mempublikasikan dua belas atribut utama yang disarankan ada pada resolusi lembaga keuangan. Yaitu, (1) cakupan rezim resolusi, (2) otoritas resolusi, (3) wewenang untuk melakukan resolusi, (4) peraturan atau undang-undang yang mengatur rekonsiliasi para kreditur, kontrak pembayaran kewajiban sekarang dan di masa depan, pengaturan kolateralisasi, dan pemisahan aset klien, (5) adanya *safeguard*, (6) pengaturan pendanaan untuk mendukung proses resolusi, (7) aturan atau undang-undang mengenai kerjasama lintas batas, (8) grup manajemen krisis, (9) institusi khusus untuk pengaturan kerjasama lintas batas, terutama untuk *Globally Systematically Important Financial Institution* (GIFI), (10) penilaian resolvabilitas, (11) rencana pemulihan dan resolusi, dan (12) akses informasi dan pembagian informasi.

5. Proses kooperasi dan resolusi

Financial Safety Net dapat berfungsi dengan baik untuk mencegah krisis sistemik jika ditunjang dengan proses komunikasi dan kooperasi yang baik di antara elemen-elemen *Financial Safety Net*. Dengan demikian, pada akhirnya proses resolusi dapat dilakukan dengan efisien dan dengan biaya serendah-rendahnya.

Praktik Penjaminan Simpanan di Asia Tenggara

Praktik penjaminan simpanan bervariasi dari satu negara ke negara lain. Sebagaimana telah dibahas pada bab sebelumnya, bahwa terdapat empat tipe penjaminan simpanan. Selain itu, tidak seperti Indonesia yang lembaga penjaminan simpanannya dimiliki oleh pemerintah, beberapa negara seperti Amerika Serikat, Meksiko, dan Jerman, lembaga penjaminannya dikelola oleh swasta. Fitur lain yang menarik adalah bahwa di suatu negara (yurisdiksi) bisa memiliki lebih dari satu lembaga penjaminan simpanan, misalnya Austria memiliki lima, Kanada memiliki sembilan, sedangkan Kolombia memiliki dua. Beberapa negara seperti Cina, Kamboja, Myanmar, Israel, dan Afrika Selatan tidak memiliki penjaminan simpanan eksplisit. Singapura, sampai dengan tahun 2005 tidak memiliki penjaminan simpanan eksplisit.

Model-model Penjaminan Simpanan

Terdapat empat tipe skema atau model umum penjaminan simpanan berdasarkan mandatnya, yaitu model *payback*, model *payback plus*, model penekan biaya, dan model penekan risiko (Demirgüç-Kunt *et al.* 2015, Casu *et al.* 2015). Berikut uraian singkat masing-masing model dan negara mana saja yang mengadopsi model tersebut.

Model Paybox

Peran lembaga penjaminan simpanan terbatas pada fungsi penyelesaian, yaitu melakukan pembayaran pada depositor dan memastikan bahwa penyelesaian untuk semua klaim sesuai urutan haknya. Negara-negara yang mengadopsi model ini di antara lain adalah Australia, Belanda, Hong Kong, India, Jerman, Singapura, dan Swis.

Model Paybox Plus

Lembaga penjaminan beberapa negara seperti Inggris, Argentina, dan Brazilia juga mengadopsi tipe *paybox*, namun dengan tambahan tanggung jawab, misalnya melakukan resolusi konflik. Tipe ini disebut juga dengan model *paybox plus*.

Model Penekan Biaya (*cost minimizer*)

Selain melakukan fungsi penyelesaian di atas, lembaga penjaminan simpanan juga mengatasi masalah insolvensi dari institusi anggota dengan biaya dan eksternalitas pada sistem keuangan

yang serendah-rendahnya. Negara-negara yang mengadopsi sistem ini adalah Indonesia, Italia, Jepang, Kanada, Meksiko, Perancis, Rusia, Spanyol, dan Turki.

Model Penekan Risiko (Model Pengawasan)

Lembaga penjaminan memiliki wewenang yang luas sebagai bagian dari sistem pengawasan perbankan yang tujuannya adalah untuk meminimalkan risiko secara komprehensif. Untuk itu, lembaga penjaminan simpanan memiliki otoritas dan wewenang yang lebih dari model penjaminan simpanan lainnya, termasuk wewenang untuk melakukan resolusi dan bertanggung jawab dalam pengawasan prinsip kehati-hatian bank. Negara yang mengadopsi model ini adalah Amerika Serikat dan Korea Selatan.

Praktik Penerapan Penjaminan Simpanan di Negara ASEAN²

Tabel 1 menunjukkan ringkasan perbandingan sistem penjaminan simpanan antar negara ASEAN berdasarkan siapa yang mengelola (pemerintah atau swasta), tipe peran penjaminan, keanggotaan bank, dan cakupan jaminan (*insurance coverage*). Dapat dilihat juga bahwa beberapa negara ASEAN lain seperti Laos, Kamboja, Timor Leste tidak ada di dalam Tabel 1. Ketiga negara ini tidak memiliki penjaminan simpanan eksplisit dan bukan merupakan anggota IADI³.

Indonesia, Lembaga Penjamin Simpanan (LPS), sejarahnya dimulai dari Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1998 tentang Perbankan yang salah satu pasalnya mengamanatkan pembentukan sebuah lembaga penjamin simpanan sebagai pelaksana penjaminan dana masyarakat. Undang-Undang ini ditindaklanjuti secara lebih detil dalam Undang-Undang yang lebih khusus yaitu Undang-undang Republik Indonesia Nomor 24 tahun 2004 tentang Lembaga Penjamin Simpanan (LPS) yang secara efektif berlaku pada September 2005. LPS merupakan lembaga penjaminan dengan tipe wewenang *Paybox Plus*. Penjaminan yang disediakan LPS kepada nasabah bersifat terbatas. Apabila bank mengalami kegagalan, LPS akan membayar simpanan setiap nasabah sampai jumlah tertentu. Simpanan yang tidak dijamin akan diselesaikan melalui proses likuidasi bank.

Brunei Darussalam, Brunei Darussalam Deposit Protection Corporation (BPDC) adalah satu-satunya lembaga resmi pemerintah di bawah menteri keuangan yang menangani penjaminan

² Informasi tambahan yang ada dalam keterangan praktik penjaminan simpanan (selain yang berasal dari Tabel 1) pada sub-bab ini bersumber dari laman resmi tiap organisasi penjamin simpanan masing-masing negara.

³ International Association of Deposit Insurers (IADI) atau Asosiasi Internasional Penjamin Simpanan adalah sebuah organisasi nirlaba yang dibentuk pada bulan Mei tahun 2002 untuk meningkatkan efektivitas sistem penjaminan simpanan dengan menyediakan panduan dan mendorong kerjasama internasional. Lokasi IADI berada di Basel, Swis, bersama dengan Bank for International Settlements (BIS). Sekarang IADI memiliki 80 anggota penjamin simpanan dari 77 yuridiksi.

simpanan yang dibentuk pada tahun 2011. BPDC melindungi depositor, baik individual maupun bisnis, dari kerugian atas simpanan mereka jika terjadi kegagalan bank. Sebagaimana yang dapat dilihat pada Tabel 1, tipe wewenang dari BPDC adalah *Pay Box*. Pada saat sebuah bank mengalami kegagalan dan tidak dapat membayar kewajibannya terhadap para depositornya, Autoriti Monetari Brunei Darussalam (AMBD) akan meminta BPDC untuk melaksanakan tugasnya. BPDC akan memberikan notifikasi kepada nasabah terkait lalu melakukan pengaturan untuk pembayaran nasabah.

Malaysia, Perbadanan Insurans Deposit Malaysia (PIDM) merupakan lembaga penjaminan Malaysia yang didirikan oleh pemerintah pada tahun 2005. Malaysia memiliki dua institusi penjaminan, satu untuk bank konvensional dan yang lain, yaitu Takaful and Insurance Benefits Protection System (TIPS), untuk bank syariah. Fungsi PIDM adalah untuk melindungi dana nasabah dari kegagalan bank. Khusus untuk TIPS, lembaga ini berfungsi untuk melindungi benefit dari sertifikat takaful dan polis penjaminan yang dimiliki oleh nasabah. Pada dasarnya tipe wewenang dari PIDM termasuk tipe *pay box plus*.

Thailand, Deposit Protection Agency (DPA) didirikan pada tahun 2008 berdasarkan Deposit Protection Agency Act B.E. 2551 di bawah pemerintah Thailand. Tugasnya adalah menjamin pinjaman nasabah dengan dengan jumlah tertentu. Pada saat awal didirikannya, perlindungan bersifat *blanket coverage* atau menyeluruh, namun pada tahun-tahun berikutnya secara bertahap diturunkan hingga mencapai 1 juta baht per nasabah per bank. Klaim untuk nilai yang melebihi batas perlindungan dapat diklaim melalui proses likuidasi bank. Pendanaan DPA diperoleh dari premi yang ditarik dari setiap lembaga keuangan yang menjadi anggota, dana tersebut dikumpulkan dalam bentuk Deposit Protection Fund. Lembaga keuangan yang membayar premi kepada DPA dibebaskan dari kewajiban membayar kontribusi ke Financial Institutions Development Fund (FDIF), yakni lembaga yang telah berdiri sejak 1985, yang memberikan bantuan pinjaman bagi bank bermasalah. DPA merupakan lembaga penjaminan dengan tipe wewenang *Paybox Plus*, yang juga bertanggungjawab untuk proses likuidasi bank, setelah lisensi bank dicabut.

Singapura, Singapore Deposit Insurance Corporation Ltd. (SDIC) baru didirikan pada tahun 2006 sebagai tindak lanjut dari ditetapkannya Deposit Insurance Act tahun 2005. Lembaga yang berada di bawah naungan pemerintah ini termasuk lembaga penjaminan simpanan yang terbaru dibandingkan negara-negara ASEAN lainnya. Sebelum tahun 2006, Singapura belum memiliki penjaminan simpanan eksplisit. Ada dua jenis perlindungan yang diberikan oleh SDIC, yaitu jaminan atas simpanan (*Deposit Insurance Scheme*), dan jaminan atas suatu bentuk asuransi jiwa atau kepemilikan (*Policy Owner's Protection Scheme/PPF*). Tipe wewenang penjaminan

simpanannya adalah *Paybox*. Dalam rangka *Deposit Insurance Scheme*, tugas SDIC adalah mengumpulkan premi dari seluruh bank dan lembaga keuangan yang menjadi anggotanya menjadi Deposit Insurance Fund dan membayar kompensasi kepada nasabah sesuai batas perlindungan maksimal, yaitu SGD50.000 per nasabah per bank. Sementara untuk *Policy Owners' Protection Scheme*, tugas SDIC adalah memungut cukai (*levy*) dari lembaga asuransi jiwa dan asuransi kepemilikan, kemudian dikumpulkan menjadi Policy Owners' Protection Life Fund dan Policy Owners' Protection General Fund. Jika lembaga asuransi mengalami kegagalan, PPF akan membayar kompensasi kepada nasabah dengan nilai maksimal yang berbeda-beda, tergantung jenis asuransinya.

Filipina, Philippine Deposit Insurance Corporation (PDIC) didirikan pada tahun 1963 berdasarkan Republic Act 3591 dan dikelola oleh pemerintah. Tugasnya adalah untuk menjamin simpanan nasabah dan membayar kompensasi kepada nasabah atas simpanan yang dimilikinya jika suatu bank mengalami kegagalan. Batas maksimal perlindungan adalah PhP500.000 per nasabah per bank. Pendanaan Deposit Insurance Fund bersumber pada premi dari setiap anggota PDIC. Jenis wewenang PDIC adalah *Paybox Plus*. Apabila bank dinyatakan ditutup oleh *Monetary Board*, maka PDIC akan menjalankan fungsinya untuk mengambil alih aset bank dan melikuidasi aset untuk kepentingan kreditor dan nasabah yang tidak dijamin (misalnya nasabah yang memiliki simpanan di atas nilai batas jaminan).

Vietnam, Deposit Insurance of Vietnam (DIV) didirikan pada tahun 2000 berdasarkan Prime Minister's Decision No.218/1999/QD TTg, dikelola oleh pemerintah Vietnam. DIV memiliki wewenang bertipe *Paybox Plus*. DIV mengumpulkan premi dari bank dan lembaga keuangan yang menjadi anggotanya sebagai jaminan atas simpanan nasabah, dan membayar kompensasi kepada nasabah jika bank mengalami kegagalan. DIV juga dapat mengawasi bank untuk memastikan stabilitas finansial dan dapat memberikan pinjaman kepada bank yang bermasalah. Nilai maksimal yang dijamin adalah VND50juta per nasabah per bank. Pada awal pendiriannya, nilai maksimal yang dijamin adalah VND30juta per nasabah per bank.

Tabel 1. Sistem Penjaminan Simpanan Negara ASEAN

Nama Negara	Penjaminan Eksplisit	Nama Lembaga	Tahun penjaminan eksplisit	Pengelola	Peran LPS	Keanggotaan wajib bagi bank domestik	Keanggotaan mencakup cabang bank asing	Keanggotaan mencakup bank asing	Mencakup deposito dengan mata uang asing	mencakup deposito interbank	Cakupan (2013)	Cakupan dalam USD (2013)
Brunei Darussalam	Ya	Brunei Darussalam Deposit Protection Corporation	2011	Pemerintah	Pay Box	Ya	Ya	Tidak	Ya	Tidak	BND 50.000	39.391
Indonesia	Ya	Lembaga Penjamin Simpanan [Indonesia Deposit Insurance Corporation]	2004	Pemerintah	Pay Box Plus	Ya	Ya	Ya	Ya	Ya	IDR 2.000.000.000	162.999
Malaysia	Ya	Malaysia Deposit Insurance Corporation	2005	Pemerintah	Pay Box Plus	Ya	Ya	Tidak	Tidak	Ya	MYR 250.000	75.895
Filipina	Ya	Philippine Deposit Insurance Corporation	1963	Pemerintah	Pay Box Plus	Ya	Ya	Ya	Tidak	Tidak	PHP 500.000	11.257
Singapura	Ya	Singapore Deposit Insurance Corporation	2006	Pemerintah	Pay Box	Ya	Ya	Ya	Tidak	Tidak	SGD 20.000	39.391
Thailand	Ya	Deposit Protection Agency of Thailand	2008	Pemerintah	Pay Box Plus	Ya	Ya	Ya	Ya	Ya	Tak terbatas	Tak terbatas
Vietnam	Ya	Deposit Insurance of Vietnam (DIV)	2000	Pemerintah	Pay Box Plus	Ya	Ya	Ya	Tidak	Tidak	VND 50.000.000	2.369

Sumber: Diadaptasi dari Demirgüç-Kunt *et al.* (2015)

Penutup

Artikel ini membahas secara ringkas dan mudah teori Lembaga keuangan, khususnya mengenai penjaminan simpanan. Dapat disimpulkan bahwa kedua teori utama yang dibahas, yakni Diamond dan Dybvig (1983) dan Kareken dan Wallace (1978) memiliki dua simpulan yang saling bertentangan. Teori yang satu mengatakan bahwa penjaminan dibutuhkan karena kemungkinan terjadinya *bad equilibrium* sehingga sistem perbankan dapat berjalan baik, sementara teori yang lainnya menunjukkan bahwa penjaminan simpanan justru dapat menimbulkan *moral hazard* bank dan hilangnya disiplin pasar yang akhirnya akan mengganggu stabilitas keuangan.

Tak dapat dipungkiri bahwa bank memecahkan masalah kesenjangan informasi sehingga dapat meminimalkan kegagalan pasar, bank juga menciptakan likuiditas dalam sebuah perekonomian. Dengan demikian, keberadaan bank memang diperlukan dalam sebuah perekonomian. Untuk menjamin supaya *bank run* tidak terjadi, maka penjaminan simpanan memang diperlukan, sebagaimana yang diteorikan oleh Diamond dan Dybvig (1983). Namun, di sisi lain, sebagaimana teori Kareken dan Wallace (1978), adanya institusi penjamin simpanan tersebut justru akan meningkatkan *moral hazard* bank. Selain itu, jaminan simpanan juga akan menghilangkan disiplin pasar (Demirgüç-Kunt dan Huizinga 2004). Untuk dapat meminimalkan potensi bank run tanpa dengan meningkatkan *moral hazard* bank, maka penerapan penjaminan simpanan dibutuhkan sebuah jaring pengaman finansial (*Financial Safety Net*) yang diharapkan dapat mengatasi *trade-off* kedua hal tersebut.

Referensi

- Bernet, Beat, dan Susanna Walter. 2009. "Design, Structure and implementation of a Modern Deposit Insurance Scheme." *SUERF Studies*.
- Casu, Barbara, Claudia Girardone, dan Philip Molyneux. 2015. *Introduction to Banking*. 2nd ed. United Kingdom: Pearson.
- Demirgüç-Kunt, Asli, dan Harry Huizinga. 2004. "Market discipline and deposit insurance." *Journal of Monetary Economics* 51 (2):375-399. doi: <http://dx.doi.org/10.1016/j.jmoneco.2003.04.001>.
- Demirgüç-Kunt, Asli, Edward Kane, dan Luc Laeven. 2015. "Deposit Insurance Around the World: A Comprehensive Analysis and Database." *Journal of Financial Stability* 20:155-183. doi: <http://dx.doi.org/10.1016/j.jfs.2015.08.005>.
- Diamond, Douglas W., dan Philip H. Dybvig. 1983. "Bank Runs, Deposit Insurance, and Liquidity." *The Journal of Political Economy* 91 (3):401-419.
- FSB. 2011. "Key Attributes of Effective Resolution Regimes for Financial Institution." *Financial Stability Board*. www.financialstabilityboard.org/publications/r_111104bb.
- FSB. 2012. "Thematic Review on Deposit Insurance System, Peer Review Report." www.financialstailityboard.org/publications/r_130411a.pdf. *Financial Stability Board*.

Kareken, John H., dan Neil Wallace. 1978. "Deposit Insurance and Bank Regulation: A Partial-Equilibrium Exposition." *The Journal of Business* 51 (3):413-438.

Sumber Internet:

<http://www.iadi.org>

<http://www.mof.gov.bn/index.php/divisions/brunei-darussalam-deposit-protection-corporation-bdpc>

<http://www.lps.go.id/>

<http://www.lps.go.id/documents/10157/182852/PERPU+No+3+Tahun+2008+ttg+Perubahan+U+No+24+Tahun+2004.pdf>

<http://www.pidm.gov.my>

<http://www.pdic.gov.ph>

<http://www.dpa.or.th>

<http://www.div.gov.vn>