

PENTINGNYA KEBERADAAN LPS BAGI NASABAH PENYIMPAN**

Zulkarnain Sitompul¹

Permalink: <https://www.academia.edu/9991335>

Abstract: *The Importance of Deposit Insurance Corporation for Customers.* The safety of customers in saving their money is an important thing to be guaranteed by every financial agency. This is a part of proves of trust principal given to the banks. Its aim is that the trust from customers is important as the more the customers trust the banks the more services used by them. This principal also builds trust between customers and the banks. For this reason, there are many banks act as financial advisers for their customers. This relationship, then, creates fiduciary duty for the banks when dealing with their customers.

Keywords: trust, financial advisers, fiduciary duty

Abstrak: *Pentingnya Keberadaan LPS Bagi Nasabah Penyimpan.* Keamanan nasabah dalam penyimpanan uangnya merupakan hal yang paling penting dijamin oleh setiap lembaga keuangan. Keamanan bagi nasabah adalah realisasi dari prinsip kepercayaan (*trust*) yang diberikan nasabah kepada pihak perbankan. Tujuannya adalah semakin nasabah menaruh kepercayaan kepada bank, maka akan semakin banyak kuantitasnya nasabah yang menggunakan jasa perbankan. Pentingnya kepercayaan masyarakat terhadap bank telah menciptakan hubungan kepercayaan antara bank dengan nasabahnya. seringkali menyebabkan bank berperan sebagai penasehat keuangan (*financial adviser*) bagi nasabahnya menciptakan hubungan kepercayaan dan kerahasiaan (*confidentiality*) antara bank dengan nasabah. Hubungan kepercayaan tersebut pada gilirannya menghasilkan *fiduciary duty* bagi bank ketika berurusan dengan nasabahnya.

Kata kunci: kepercayaan penasehat keuangan, *fiduciary duty*

* Diterima tanggal naskah diterima: 13 September 2014, direvisi: 28 Oktober 2014, disetujui untuk terbit: 17 November 2014.

* Disampaikan pada Stadium General Prodi Ilmu Hukum Fakultas Syariah dan Hukum UIN Syarif Hidayatullah, Jakarta, 11 September 2014.

¹ Otoritas Jasa Keuangan (OJK). Jl. M.H. Thamrin No 2, Jakarta Pusat. Email: sitompul.zul@gmail.com.

Pendahuluan

Lembaga Penjamin Simpanan (LPS) didirikan dengan UU No.24 Tahun 2004 Tentang Lembaga Penjamin Simpanan (UU LPS). Berdasarkan UU LPS tersebut, LPS memiliki dua fungsi yaitu menjamin simpanan nasabah penyimpan dan turut aktif memelihara stabilitas sistem perbankan. Kedua fungsi LPS tersebut penting agar bank dapat melaksanakan fungsi menghimpun dana masyarakat, dan secara tepat serta cepat menyalurkan kembali dana tersebut kepada penggunaan atau investasi yang efektif dan efisien. Fungsi seperti itu disebut sebagai fungsi intermediasi yang merupakan “aliran darah” bagi perkembangan perekonomian dan peningkatan standar taraf hidup masyarakat. Di samping fungsi intermediasi, fungsi bank lainnya adalah sebagai lembaga penyedia instrumen pembayaran untuk barang dan jasa yang cepat, efisien dan aman. Fungsi ini akan berjalan apabila penjual dan pembeli barang dan jasa meyakini bahwa instrumen yang digunakan untuk pembayaran tersebut akan diterima dan dibayar oleh semua pihak dalam suatu transaksi dan transaksi ikutannya. Tanpa adanya kepercayaan, maka fungsi dimaksud tidak akan berjalan. Singkatnya, bank memainkan peranan penting dalam menyalurkan dana dari nasabah penyimpan kepada sektor-sektor produktif dan menjamin sistem keuangan berjalan dengan lancar dan efisien. Kompleksitas sistem pembayaran termasuk kliring dan *electronic fund transfer* membuat keamanan dan kesehatan bank menjadi penting dalam menjaga integritas sistem tersebut.

Di setiap negara, bank berfungsi sebagai “jantung” dari pasar uang. Fungsi bank seperti itu sudah berjalan sejak abad pertengahan. Pada waktu itu pihak penguasa telah memanfaatkan kredit bank sebagai pengganti pajak untuk membiayai tujuan yang akan mereka capai.² Oleh karena fungsi bank sangat krusial bagi perekonomian suatu negara, maka keberadaan aset bank dalam bentuk kepercayaan masyarakat sangat penting dijaga. Pentingnya kepercayaan masyarakat bagi bank, paling tidak karena dua alasan. Pertama, meningkatkan efisiensi penggunaan bank dan efisiensi intermediasi. Kedua, mencegah terjadinya *bank runs* and *panics*. Kepercayaan masyarakat diperlukan karena bank tidak memiliki uang tunai yang cukup untuk membayar kewajibannya kepada seluruh nasabah sekaligus. Pentingnya kepercayaan ini tercermin dari ucapan Presiden Franklin D. Roosevelt yang mengatakan: “*after all, there is an element in the readjustment of our financial system more important than currency, more important than gold, and that is the confidence of the people.*”³

Kehadiran LPS dipercaya dapat meningkatkan kepercayaan masyarakat pada industri perbankan. Kepercayaan tersebut tumbuh karena nasabah penyimpan khususnya nasabah penyimpan kecil tidak perlu khawatir akan

². Pada tahun 1335 Raja Edward III dari Inggris tidak mampu membayar kredit yang diterimanya dari bankir Florentine sebesar 1,5 juta gold florins untuk membiayai kampanyenya di Perancis. Lowell L. Bryan, *Bankrupt: Restoring the Health and Profitability of Our Banking System*, (New York: HarperBusiness, 1991), h. 10.

³. Diucapkan pada tanggal 12 Maret 1933 sewaktu mengumumkan berakhirnya bank holiday akibat terjadinya krisis perbankan di Amerika Serikat

kehilangan simpanan jika sewaktu waktu bank dicabut izin usahanya dan dilikuidasi. Selain itu, kehadiran LPS juga untuk menciptakan kesetaraan sosial yaitu dengan memberikan perlindungan kepada nasabah kecil dari bankir yang tidak bertanggungjawab. Para ahli sepakat bahwa salah satu pendekatan yang diperlukan untuk membangun suatu sistem perbankan yang sehat dan kuat adalah dengan memberikan jaminan yang eksplisit kepada nasabah penyimpan.⁴

Hubungan Kepercayaan antara Nasabah dan Bank

Pentingnya kepercayaan masyarakat terhadap bank telah menciptakan hubungan kepercayaan antara bank dengan nasabahnya. Hal ini terjadi karena bank memiliki status yang unik ditengah masyarakat. Dalam praktik perbankan modern yang melibatkan struktur sangat kompleks dan seringkali menyebabkan bank berperan sebagai penasihat keuangan (*financial adviser*) bagi nasabahnya menciptakan hubungan kepercayaan dan kerahasiaan (*confidentiality*) antara bank dengan nasabah. Hubungan kepercayaan tersebut pada gilirannya menghasilkan *fiduciary duty* bagi bank ketika berurusan dengan nasabahnya. Dengan hubungan yang demikian itu, maka bank memiliki kewajiban untuk mengungkapkan (*a duty to disclose*) seluruh fakta material kepada nasabahnya, apabila bank memiliki pengetahuan yang mungkin sangat penting bagi nasabah.⁵

Berdasarkan prinsip *fiducia*,⁶ kewajiban bank menjadi lebih berat dan potensi kerugian diluar kontrak timbul apabila salah satu pihak dalam kontrak lemah dan tergantung pada pihak lain, yaitu pihak yang memiliki kekuasaan. Oleh karena itu, pihak yang memberikan kepercayaan tidak lagi mampu untuk melindungi dirinya sendiri. Pada dasarnya apabila suatu pihak menerima kepercayaan ini, pihak tersebut telah menerima risiko yang apabila dilanggar atau dikhianati dapat diminta pertanggungjawabannya atas dasar kerugian karena *extracontractual*. Prinsip *fiducia* memberikan suatu landasan untuk meminta pertanggungjawaban dan kewajiban membayar ganti rugi atas kerugian yang disebabkan bukan karena wanprestasi.⁷

⁴ Salah satu unsur penting dalam memberikan jaminan adalah kecepatan menyelesaikan klaim nasabah atas simpanannya yang ada pada bank apabila bank dimaksud pailit atau dilikuidasi. Cepat lambatnya penyelesaian simpanan tersebut mempengaruhi tingkat kepercayaan masyarakat terhadap industri perbankan. Sistem penjaminan tidak langsung seringkali mengakibatkan berkurangnya kepercayaan masyarakat karena tidak tegasnya status simpanan mereka apabila suatu bank dicabut ijin usahanya oleh pemerintah, atau karena bank dimaksud pailit atau dilikuidasi. Zulkarnain Sitompul, *Problematika Perbankan*, (Bandung: Books Terrace & Library, 2005), h. 311-312.

⁵ *Ibid.*

⁶ Prinsip hubungan *fiducia* secara tradisional berlaku dalam hubungan antara *trustee and beneficiary, guardian and ward, agent and principal, attorney and client, executor or administrator*, dan *legatees and next of kin of the decedent*. Prinsip *fiducia* baru memperluas cakupan ini pada *partners, corporate officers, corporate directors dan beberapa shareholders*. Lihat Eileen A. Scallen, "Promises Broken vs. Promises Betrayed: Methaphor, Analogy, and the New Fiduciary Principle," *University of Illinois Law Review*, (1993), h. 674.

⁷ Bandingkan dengan Pasal 29 ayat (4) Undang-Undang No. 10 Tahun 1998 ditetapkan bahwa "untuk kepentingan nasabah, bank wajib menyediakan informasi mengenai kemungkinan

Dasar dari kewajiban *fiducia* adalah kewajiban untuk loyal (*duty of loyalty*) yang berarti bahwa seorang pemegang *fiducia* tidak dibenarkan mengorbankan kepentingan pemberi *fiducia* (*beneficiary*) dengan mendahulukan kepentingannya sendiri. Pemegang *fiducia* wajib melaksanakan *duty of care*. Kegagalan untuk melaksanakan *duty of care* tersebut dengan sendirinya merupakan pelanggaran terhadap *fiduciary duty* tanpa memperhatikan apakah perbuatan tersebut sebenarnya menimbulkan kerugian pada pemberi *fiducia*.

Dalam kaitannya dengan *fiduciary duty* dapat dijelaskan bahwa nasabah bank secara keuangan umumnya lemah, menyimpan uang di bawah bantal misalnya tidaklah aman, sehingga mereka harus mempercayakan kekayaannya tersebut kepada bank. Dalam situasi apa saja, apabila bank salah mengusahakan atau menggunakan dana nasabah tersebut, tidak peduli nasabah dimaksud kaya, miskin, likuid atau tidak likuid, nasabah tidak berdaya untuk melindungi kerugian atau kehilangan dananya. Nasabah tentunya dapat menggugat bank karena wanprestasi, tetapi biaya transaksi dan biaya berperkara menghambat nasabah untuk melakukannya. Nasabah dengan demikian menyerahkan dirinya ke tangan bank pada saat dia mempercayakan hartanya. Bank baik secara tegas atau implisit, menerima penyerahan kekuasaan tersebut. Hal inilah yang membuat lembaga perbankan harus dikelola secara jujur, sehingga bank disebut lembaga *trust*, *security* atau *guarantee*.

Keharusan mengelola bank secara jujur dan hati-hati telah diputuskan oleh Mahkamah Agung Amerika Serikat pada tahun 1891 dalam *Briggs v. Spaulding*. Mahkamah Agung berpendapat bahwa “*directors must exercise ordinary care and prudence in the administration of affairs of a bank.*” Keputusan Mahkamah Agung ini diterima oleh banyak pengadilan dan kalangan ahli sebagai sumber penerapan prinsip *duty of care* bagi pengurus bank.⁸

Pengurus bank dianggap telah memenuhi kewajibannya menjalankan prinsip *duty of care* apabila mereka telah memenuhi persyaratan sebagai berikut: (1) membuat keputusan bisnis yang tidak ada unsur kepentingan pribadi, berdasarkan informasi yang mereka percaya didasari oleh keadaan yang tepat, dan (2) secara rasional mempercayai bahwa keputusan bisnis tersebut dibuat untuk kepentingan terbaik bagi perusahaan.⁹

timbulnya risiko sehubungan dengan transaksi nasabah yang dilakukan melalui bank.” Dalam kasus antara Bank Niaga dengan PT. Suryamas Duta Makmur, Hakim berpendapat bahwa pihak bank telah lalai dengan tidak memberikan informasi yang menyeluruh mengenai risiko transaksi derivatif yang dilakukan antara nasabah dengan bank. Putusan Pengadilan Negeri Jakarta Selatan No.297/Pdt.G/1998/PN. JKT.SLT. Hal ini membuktikan bahwa pihak bank memiliki kewajiban *fiducia* terhadap nasabahnya.

⁸ Heidi Mandanis Schooner, “Fiduciary Duties’ Demanding Cousin: Bank Director Liability for Unsafe or Unsound Banking Practices,” *George Washington Law Review*, (Januari 1995), h. 180.

⁹ Section 1821 (k) *The Financial Institutions Reform, Recovery, and Enforcement Act of 1989* (FIRREA) menetapkan bahwa “*a bank director or officer may be held personally liable for*

Salah satu tolok ukur untuk memutuskan apakah suatu kerugian disebabkan oleh keputusan bisnis (*business judgment*) tidak tepat sehingga dapat menghindari dari pelanggaran prinsip *duty of care* adalah: (1) memiliki informasi tentang masalah yang akan diputuskan dan percaya bahwa informasi tersebut benar; (2) tidak memiliki kepentingan dengan keputusan dan memutuskan dengan iktikad baik; dan (3) memiliki dasar rasional untuk mempercayai bahwa keputusan yang diambil adalah yang terbaik bagi perusahaan.¹⁰

Fungsi Menjamin Simpanan Nasabah Penyimpan

Pasal 37 B Undang-Undang No. 10 Tahun 1998 tentang Perubahan Undang-Undang No. 7 Tahun 1992 tentang Perbankan mengamanatkan untuk mendirikan lembaga penjamin simpanan (LPS) di Indonesia. Amanat tersebut timbul sebagai jawaban atas krisis berat yang dialami oleh industri perbankan pada pertengahan tahun 1997. Ketika ijin usaha 16 bank dicabut dan dilikuidasi pada 1 November 1997, industri perbankan mengalami *rush* sebagai konsekuensi dari runtuhnya kepercayaan masyarakat terhadap perbankan nasional. Runtuhnya kepercayaan masyarakat terhadap industri perbankan disebabkan tidak adanya peraturan yang cukup kuat mengatur perlindungan dana nasabah penyimpanan pada saat bank dilikuidasi.

Pendirian lembaga penjamin simpanan pada dasarnya dilakukan sebagai upaya memberikan perlindungan terhadap dua risiko yaitu *irrational run* terhadap bank dan *systemic risk*. Dalam menjalankan kegiatan usaha dalam bentuk pemberian kredit, bank biasanya hanya menyisakan sebagian kecil dari simpanan yang diterimanya untuk berjaga-jaga apabila ada penarikan dana oleh nasabah. Sementara, bagian terbesar dari simpanan yang ada dialokasikan untuk pemberian kredit. Keadaan ini menyebabkan perbankan tidak dapat memenuhi permintaan dalam jumlah besar dengan segera atas simpanan nasabah yang dikelolanya, bila terjadi penarikan secara tiba-tiba dan dalam jumlah besar. Keterbatasan dalam penyediaan dana *cash* ini adalah karena bank tidak dapat menarik segera pinjaman yang telah disalurkan. Bila bank tidak dapat memenuhi permintaan penarikan simpanan oleh nasabahnya, nasabah biasanya menjadi panik dan akan menutup rekeningnya pada bank dimaksud, sekalipun bank tersebut sebenarnya sehat. Sedangkan risiko sistemik terjadi apabila kebangkrutan satu bank berakibat buruk terhadap bank lain, sehingga menghancurkan sekmen terbesar dari sistem perbankan.

Dimensi lain dari pentingnya peran LPS dalam sistem perbankan didasarkan pada beberapa pertimbangan:¹¹

monetary damages in any civil action by FDIC ... for gross negligence. (12 U.S.C. s 1821 (k) (Supp. V 1993).

¹⁰ Detlev F. Vagts, *Basic Corporation Law Materials-CasesText*, (New York: The Foundation Press, Inc. 1989), h.212.

¹¹ M. Dahlan Sutralaksana, "The Importance of A Deposit Protection Scheme," ASEAN Conference on Deposit Protection System, (Desember 1993), h. 11.

Pertama; Dalam pertumbuhan perekonomian suatu negara, peranan sektor finansial yang stabil sangat penting dan inti kestabilan sektor finansial adalah stabilitas sistem perbankan domestik. Peranan penting sektor perbankan itu dapat dilihat dalam aspek sistem pembayaran yang memungkinkan terjadinya transaksi perdagangan. Di samping itu, bank melakukan penghimpunan dana secara lebih efisien dan untuk seterusnya disalurkan kepada masyarakat. Sebaliknya, dana masyarakat yang disimpan di bank sangat menentukan eksistensi dan keuntungan suatu bank.

Kedua; Untuk mencegah terjadinya erosi kepercayaan masyarakat terhadap bank yang dapat mengakibatkan terjadinya *rush* yang sudah tentu dapat membahayakan bank secara individual dan sistem perbankan secara keseluruhan.

Ketiga; Dalam era globalisasi dengan kemajuan teknologi informasi dan komputer telah mengakibatkan terjadinya *global market* pada sektor keuangan. Dalam *global market* dana bebas bergerak dari satu negara ke negara lain. Kalau pemilik dana kurang percaya pada sistem perbankan nasional, maka ia dapat menanamkan dananya di luar negeri (*capital flight*) yang dapat mengakibatkan hilangnya atau berkurangnya kekuatan yang produktif dari suatu negara.

Menilik pengalaman Amerika Serikat (AS), pembentukan lembaga penjamin simpanan yang dilakukan telah berhasil mencapai tujuan utama dari reformasi perbankan untuk paling tidak selama satu abad yaitu guna mencegah terjadinya *banking panic*.¹² Dengan adanya skim penjamin simpanan, pengumuman informasi negatif mengenai bank tertentu atau pencabutan ijin usaha dan likuidasi bank tidak berpengaruh terhadap bank lain sehingga tidak menyebabkan terjadinya kekacauan umum karena pasar telah mampu membedakan masalah keuangan yang dialami oleh bank tertentu dan akibatnya kepada individual bank tersebut.¹³ Keberadaan penjamin simpanan juga sebagai upaya mempermudah penyelesaian bank bermasalah, misalnya akibat pencabutan ijin usaha suatu bank. Sehingga dampak merosotnya kepercayaan nasabah yang pada gilirannya dapat menimbulkan *bank panic* dapat dicegah sesegera mungkin.¹⁴

Keberadaan LPS guna mencegah kepanikan nasabah dengan jalan menyakinkan nasabah tentang keamanan simpanan mereka pada industri perbankan berjalan efektif. Hal ini terbukti bahwa sejak tahun 2006 sampai

¹² Milton Friedman & A.Schwartz, *A Monetary History of the United States, 1867-1960*, (Princeton: Princeton University Press: 1993), h. 440. Lihat juga Oscar Cerda, et.al., “The Financial Safety Net: Cost, Benefits, and Implications,” yang menyatakan “*The federal deposit insurance program is clearly the most recognized component of the financial safety net and has undoubtedly helped sustain the general public’s confidence in the banking system. Since its inception in 1933, it has deterred liquidity panics, forestalled bank runs, and avoided instability in the economy.*” *Chicago Fed Letter*, (Chicago, Nov. 2001), h. 2.

¹³ Lihat Jonathan R. Miller & Elizabeth H. Garrett, “Market Discipline by Depositors: A Summary of the Theoretical and Emperical Arguments,” *Yale Journal on Regulation*, (Winter 1988).

¹⁴ Pentingnya penyelesaian segera bank bermasalah didasarkan pada alasan bahwa bank yang berada dalam keadaan insolven dan bila dibiarkan terus beroperasi berpeluang melakukan kegiatan berisiko tinggi dengan maksud memperoleh keuntungan besar. Tindakan seperti ini dapat mengakibatkan kerugian yang lebih besar lagi bagi nasabah penyimpan dan kreditur bank lainnya.

dengan Juli 2014 LPS telah melikuidasi 58 Bank Perkreditan Rakyat (BPR) dan 1 bank umum¹⁵ yang dicabut ijin usahanya, baik Bank Indonesia maupun kemudian oleh Otoritas Jasa Keuangan (OJK).¹⁶ Pencabutan ijin usaha dan likuidasi tersebut tidak menimbulkan kepanikan nasabah bank. Bandingkan misalnya dengan peristiwa pencabutan ijin dan likuidasi 16 bank pada tahun 1997 yang mengakibatkan terjadinya *rush* pada industri perbankan.¹⁷

Berdasarkan UU LPS jumlah simpanan nasabah penyimpan yang dijamin oleh LPS adalah Rp100 juta. Jumlah ini hanya dapat dinaikan apabila terjadi dipenuhi salah satu atau lebih kriteria yaitu: a) terjadi penarikan dana perbankan dalam jumlah besar secara bersamaan. b) terjadi inflasi yang cukup besar dalam beberapa tahun; atau c) jumlah nasabah yang dijamin seluruh simpanannya menjadi kurang dari 90% dari jumlah nasabah penyimpan seluruh bank. Penetapan jumlah simpanan yang dijamin oleh LPS tersebut sesuai dengan alasan dasar berdirinya LPS, yaitu sebagai penjamin nasabah penyimpan kecil.

Alasan dasar ini penting, karena menjamin dana nasabah penyimpan dapat memicu moral hazard. Untuk meminimalkan timbulnya moral hazard maka hanya deposit kecil yang dijamin oleh LPS. Alasannya, bagi nasabah kecil terlalu mahal bila harus melindungi dirinya sendiri sehingga kewajiban melindungi diri sendiri tersebut diambil alih oleh pemerintah. Sedangkan bagi nasabah besar, adalah suatu kewajiban untuk melindungi diri sendiri yaitu dengan berhati-hati dalam melakukan investasi khususnya dalam menyimpan dana di bank. Singkatnya, nasabah besar dinilai mampu untuk melindungi kekayaannya sendiri.

Namun demikian, menghadapi krisis global tahun 2008 pemerintah mengeluarkan tiga peraturan pemerintah pengganti undang-undang yang mengatur sektor keuangan. *Pertama*, Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang No. 2 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang No.23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia. *Kedua*, Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang No. 3 Tahun 2008 tentang Perubahan atas Undang-Undang No.24 Tahun 2004 tentang Lembaga Penjamin Simpanan. *Ketiga*, Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang No. 4 Tahun 2008 tentang Jaring Pengaman Sistem Keuangan.

Perpu tentang LPS menetapkan perubahan persyaratan untuk menaikkan jumlah maksimal simpanan yang dijamin oleh LPS. Perpu No. 3 Tahun 2008 mengubah kriteria untuk menaikkan jumlah simpanan dengan menambah kriteria baru yaitu terjadi ancaman krisis yang berpotensi mengakibatkan merosotnya kepercayaan masyarakat terhadap perbankan dan membahayakan stabilitas sistem keuangan. Perubahan tersebut dilakukan untuk

¹⁵ Sumber <http://www.lps.go.id>, diolah

¹⁶ Berdasarkan Undang-Undang No.21 Tahun 2011 tentang Otoritas Jasa Keuangan, kewenangan mencabut ijin usaha bank beralih dari BI kepada OJK sejak tahun 2013.

¹⁷ Zulkarnain Sitompul, Lembaga Penjamin Simpanan, Substansi dan Permasalahan, (Bandung: Book Terrace and Library, 2008), h.2

mencegah terjadinya pelarian dana ke luar negeri karena negara-negara tetangga menaikkan jumlah simpanan yang dijamin menjadi 100%.

Perpu No.3 Tahun 2008 tersebut kemudian disetujui oleh DPR menjadi UU No. 7 Tahun 2009. Berdasarkan Perpu No.3 tersebut, pemerintah menerbitkan Peraturan Pemerintah No. 66 Tahun 2008 tentang Besaran Nilai Simpanan Yang Dijamin LPS yang menaikkan jumlah simpanan yang dijamin oleh LPS menjadi Rp 2 milyar terhitung sejak 13 Oktober 2013.

Fungsi Memelihara Stabilitas Sistem Perbankan

Dalam melaksanakan fungsi menjamin simpanan nasabah penyimpan LPS bertugas merumuskan dan menetapkan kebijakan pelaksanaan penjaminan simpanan dan melaksanakan penjaminan nasabah penyimpan pada industri perbankan.¹⁸ Sedangkan untuk melaksanakan fungsi memelihara stabilitas sistem perbankan LPS memiliki tiga tugas. Pertama, merumuskan dan menetapkan kebijakan dalam rangka turut aktif memelihara stabilitas sistem perbankan. Kedua, merumuskan, menetapkan, dan melaksanakan kebijakan penyelesaian bank gagal yang tidak berdampak sistemik. Ketiga, melaksanakan penanganan bank yang berdampak sistemik.¹⁹

Tugas melaksanakan penanganan bank yang berdampak sistemik dilaksanakan oleh LPS ketika menyelamatkan PT Bank Century Tbk (BC). Berdasarkan keputusan Komite Stabilitas Sistem Keuangan (KSSK) yang terdiri dari Menteri Keuangan sebagai ketua dan merangkap anggota dan Gubernur Bank Indonesia sebagai anggota, BC dinyatakan sebagai bank gagal berdampak sistemik. KSSK dibentuk berdasarkan Perpu No.4 Tahun 2008 Tentang Jaring Pengaman Sektor Keuangan (JPSK). Selanjutnya, berdasarkan Pasal 21 ayat 3 UU LPS, BC wajib diselamatkan oleh LPS dengan cara melakukan Penyertaan Modal Sementara (PMS).

Penyelamatan BC tersebut menjadi bahan perdebatan di DPR. Perdebatan tersebut terjadi setelah pada akhir Juli 2009 beberapa anggota Komisi XI DPR RI mempertanyakan keputusan penyelamatan BC oleh KSSK tersebut. DPR kemudian meminta BPK untuk melakukan audit investigasi terhadap penyelamatan BC.²⁰

Permasalahan BC merupakan pengalaman unik dalam kehidupan berbangsa dan bernegara di Indonesia. Pertamakalinya dalam sejarah perbankan di Indonesia, permasalahan suatu bank telah menyita perhatian lembaga negara, baik lembaga kepresidenan maupun DPR. Kasus BC dikatakan unik karena melibatkan permasalahan hukum bersama-sama dengan permasalahan politik.²¹

¹⁸. Pasal 4 UU LPS

¹⁹. Pasal 5 UU LPS

²⁰ Arief Wibisono, *Peranan Negara dalam Mencegah dan Menangani Krisis Sistem Keuangan Studi Kasus: Peranan KSSK dalam Penetapan PT Bank Century Tbk sebagai Bank Gagal Berdampak Sistemik dan Penyerahan Penanganannya Kepada Lembaga Penjamin Simpanan*, Ringkasan Disertasi, (Jakarta: FH UI Januari 2014), h.5

²¹. Ibid, h.6

Manfaat dan Tantangan Lembaga Penjamin Simpanan

Sistem penjaminan nasabah penyimpan, banyak menghasilkan manfaat, meski juga mengandung kelemahan, seperti timbulnya kemunduran dalam disiplin pasar (*moral hazard*). Untuk itu, pengawasan dan pengaturan yang efektif merupakan elemen penting dari *financial safety net* dalam mengendalikan masalah *moral hazard*. Secara empiris, hal ini didukung oleh penelitian yang dilakukan oleh Demirguc-Kunt dan Detragiache (antara tahun 1980-1997) dengan *sample* 61 negara berkembang (*emerging*) dan maju. Dalam temuannya terlihat bahwa ketiadaan sistem peraturan kehati-hatian (*prudential regulation*) dan pengawasan yang efektif meningkatkan krisis perbankan, apalagi dengan adanya sistem penjaminan nasabah seperti skim asuransi simpanan.²²

Pembentukan lembaga penjamin simpanan dapat menimbulkan *moral hazard*, sehingga harus dilakukan dengan tepat dan hati-hati. Perlu diperhatikan bahwa LPS bukanlah “obat mujarab” yang dapat mengobati semua penyakit pada industri perbankan. Akan tetapi tidak juga ada pilihan lain yang dapat menyediakan “obat mujarab.” Singkat kata, LPS merupakan sesuatu yang diperlukan tetapi tidak cukup (*necessary but not enough*) dalam memecahkan persoalan-persoalan perbankan. Pengawas bank harus berani bertindak tegas terhadap pengurus bank yang mengelola banknya secara sembrono. *Fit and Proper test* terhadap pengurus dan eksekutif bank juga harus dilakukan dengan ketat agar mencegah masuknya individu yang tidak bermutu ke dalam industri perbankan.

Perkara *Stanley R. Hendrickson v. Federal Deposit Insurance Corporation*²³ dapat dijadikan pedoman mengenai ketegasan yang harus dimiliki pengawas bank. Dalam perkara ini, FDIC digugat oleh pengurus bank yang diberhentikannya. Permasalahannya berkaitan dengan Pasal 6050I *Internal Revenue Code* yang mewajibkan setiap pelaku usaha (*businesses*) mengisi dokumen yang dikenal dengan Form 8300 apabila menerima uang tunai lebih dari USD 10.000 untuk satu transaksi. Pada tahun 1993 Stanley Hendrickson, presiden Randolph County Bank of Winchester, Indiana (Bank) dinyatakan bersalah karena dengan sengaja tidak mengisi form 8300 pada waktu bekerja pada perusahaan saudaranya, Silver Towne. Pada tahun 1992 Hendrickson berhenti bekerja pada Silver Towne dan menjadi presiden Bank, tempat dimana Hendrickson sebelumnya bekerja yaitu dari tahun 1962 sampai tahun 1985. Pada tahun 1996, Dewan Direktur FDIC (Dewan) memerintahkan Hendrickson berhenti sebagai presiden dan melarang Hendrickson terlibat dalam kegiatan perbankan. Keputusan tersebut diperkuat oleh pengadilan.

Ketegasan tindakan otoritas perbankan sangat dibutuhkan karena apabila dilihat dari krisis yang lalu, penyebab utama kegagalan bank di Indonesia adalah karena kelalaian, penipuan dan penggelapan oleh pengurus bank yang

²² Untuk lengkapnya lihat Asli Demirguc-Kunt and Enrica Detragiache, “Does Deposit Insurance Increase Banking System Stability,” *IMF Working Paper*, (WP/00/3, January 2000).

²³ *Stanley R. Hendrickson v. FDIC*, US Court of Appeals, Seventh Circuit, No.96-3098, 7 Mei 1997.

nasabah sangat sulit untuk mendeteksinya (*market discipline*). Fred Galves mengatakan “*the best way to rob a bank is to own one.*” Pengawasan dan pengaturan adalah instrumen penting untuk menekan bank dalam pengambilan risiko – bila hal ini tidak dijalankan sebagaimana mestinya akan dapat mengancam stabilitas sistem keuangan secara keseluruhan.

Dengan demikian, maka sistem perlindungan nasabah (*deposit protection system*) seperti LPS yang dilengkapi dengan pengaturan dan pengawasan efektif dapat mengurangi risiko sistemik meskipun tidak dapat menghilangkannya sama sekali.²⁴ Kehadiran LPS dapat lebih berhasil apabila sistem perbankan berjalan baik. Kehadiran LPS yang efektif dapat memberikan kontribusi terhadap stabilitas sistem keuangan suatu Negara, terlebih bila sistem yang ada merupakan bagian dari suatu jaring pengaman sistem keuangan yang disusun secara baik.

Penutup

Kepercayaan masyarakat merupakan roh industri perbankan. Sebagai lembaga penghimpun dan penyalur dana, telah menjadikan bank tergantung kepada kesediaan masyarakat menempatkan dana di bank sehingga dapat digunakan oleh bank untuk membiayai kegiatan produktif. Menipisnya kepercayaan masyarakat terhadap industri perbankan akan menimbulkan masalah signifikan, tidak saja terhadap industri perbankan itu sendiri, tetapi juga terhadap perekonomian secara luas yang menyebabkan timbulnya kerugian ekonomi dan kemudian diikuti dengan munculnya gejolak sosial dan politik yang harus dibayar mahal. Kehadiran LPS diharapkan dapat meningkatkan kepercayaan masyarakat terhadap industri perbankan yang pada gilirannya akan menciptakan industri perbankan yang kokoh.

Pustaka Acuan

- Arief Wibisono, *Peranan Negara dalam Mencegah dan Menangani Krisis Sistem Keuangan Studi Kasus: Peranan KSSK dalam Penetapan PT Bank Century Tbk sebagai Bank Gagal Berdampak Sistemik dan Penyerahan Penanganannya Kepada Lembaga Penjamin Simpanan*, Ringkasan Disertasi, (Jakarta: FH UI Januari 2014)
- Cerda, Oscar, et.al., “The Financial Safety Net: Cost, Benefits, and Implications,” *Chicago Fed Letter*, (Chicago, Nov. 2001).
- Delhaise, Philippe F., *Asia in Crisis The Implosion of the Banking and Finance Systems*. Singapore: John Wiley & Sons, 1998.
- Demirguc-Kunt, Asli and Enrica Detragiache, “Does Deposit Insurance Increase Banking System Stability,” *IMF Working Paper*, (WP/00/3, January 2000).
- Enoch, Charles and John H. Green, *Banking Soundness and Monetary Policy*. Washington, DC: Institute and Monetary and Exchange Affairs Department, IMF, 1997.

²⁴ Glenn Hoggarth and Farouk Soussa, “Crisis Management, Lender of Last Resort and the Changing Nature of the Banking Industry,” dalam Richard A. Brealey et.al., *Financial Stability and Central Bank A Global Perspective*, (London: Routledge, 2001), h. 168.

- Friedman, Milton & A.Schwartz, *A Monetary History of the United States, 1867-1960*. Princeton: Princeton University Press: 1993.
- Gail, D., J.Norton dan M.O'Neal, "The Foreign Bank Supervision Act of 1991: Expanding the Umbrella of Supervisory Regulation," dalam Hal S. Scott dan Philip A. Wellons, *International Finance Transactions, Policy, and Regulation*. New York: The Foundations Press, Inc. 1996.
- Garten, Helen A., "A Political Analysis of Bank Failure Resolution," *Boston Univerity Law Review*, (May 1994).
- Gleit, Jeffrey R., "The Report of the Demise of the D'Oench Doctrine have been Greatly Exaggerated: The Continuing Coexistence of the D'Oench Doctrine and Section 1823 (E)," *Hofstra Law Review*, (Vol. 28:225, 1999).
- Hoggarth, Glenn and Farouk Soussa, "Crisis Management, Lender of Last Resort and the Changing Nature of the Banking Industry," dalam Richard A. Brealey et.al., *Financial Stability and Central Bank A Global Perspective*. London: Routledge, 2001.
- Jones, H. Douglas, "Powers and Consideration of the FDIC for Handling Failing FDIC - Insured Banks," FDIC (August 1987).
- Keeton, R. William, "Deposit Insurance and the Derogulation of Deposit Rates," Federal Reserve of Kansas City, *Economic Review*, (April 1984), hal. 4.
- Miller, Jonathan R. & Elizabeth H. Garrett, "Market Discipline by Depositors: A Summary of the Theoretical and Emperical Arguments," *Yale Journal on Regulation*, (Winter 1988).
- Sabado, Nicole, "Adopting a Jurisdictional Approach to the Rights of Asset Purchasers From the FDIC," *Fordham Law Review*, (Vol. 69, 2000).
- Scallen, Eileen A., "Promises Broken vs. Promises Betrayed: Methaphor, Analogy, and the New Fiduciary Principle," *University of Illinois Law Review*, (1993).
- Schooner, Heidi Mandanis, "Fiduciary Duties' Demanding Cousin: Bank Director Liability for Unsafe or Unsound Banking Practices," *George Washington Law Review*, (Januari 1995).
- Sitompul, Zulkarnain, *Problematika Perbankan*. Bandung: Books Terrace & Library, 2005.
- Sutalaksana, M. Dahlan, "The Importance of A Deposit Protection Scheme," ASEAN Conference on Deposit Protection System, (Desember 1993).
- Symons, Edward L., Jr., "The Bank-Customer Relation: Part I The Relevance of Contract Doctrine," *Banking Law Journal*, (1991).
- United States General Accounting Office (GAO) Report to the Chairman, Committee on Banking, Housing and Urban Affairs, US Senate, and the Chairman, Committee on Banking, Finance and Urbank Affairs, House of Representatives, "Deposit Insurance A Strategy for Reform," (March 1991).*
- Vagts, Detlev F., *Basic Corporation Law Materials-CasesText*. New York: The Foundation Press, Inc. 1989.

Walker, Anna Kuzmik, “Harnessing the Free Market: Reinsurance Models for FDIC Deposit Insurance Pricing,” *Harvard Journal of Law and Public Policy*, (Summer 1995).

Stanley R. Hendrickson v. FDIC, US Court of Appeals, Seventh Circuit, No.96-3098, 7 Mei 1997.

D’Oench, Duhme & Co., Inc. v. FDIC, 315 U.S. 447, (1942).