

Buku Putih Bank Indonesia (BI): Membongkar Kotak Hitam Bank Century terbit pada 19 Januari 2010, beberapa hari setelah Departemen Keuangan (Depkeu) RI menerbitkan Buku Putih Century. Apa saja isinya? Inilah isinya sebagaimana diturunkan secara bersambung.

BAB I Ketika Krisis itu Datang Kembali

Jono nggak habis pikir, kenapa ia sekonyong-konyong tidak boleh bekerja lagi. Padahal, sehari sebelum dirumahkan— begitu bunyi pengumuman pihak manajemen pabrik pada Oktober 2008—, Jono masih bekerja seperti biasa, bahkan masih lembur kerja. Bak petir di siang bolong nan terik di Surabaya yang panas, kabar berhenti bekerja itu diterima Jono. Alasan pihak perusahaan yang ia dengar dari sesama teman kerjanya yang juga terkena putusan itu, yaa ... karena perusahaan terkena dampak krisis ekonomi dan keuangan global.

Ia juga terus merenung mengapa dirinya yang sedang menanti kelahiran anak keduanya, yang mesti terkena pemutusan hubungan kerja (PHK) itu. Jono juga tak paham betul alasan perusahaan merumahkan karyawan—yang katanya—terimbas dampak krisis ekonomi dan keuangan global. Orang kecil seperti dia jauh dari hingar-bingar pemberitaan krisis ekonomi dan keuangan global yang terjadi karena kegagalan bisnis properti dan hipotek di Amerika Serikat, awal tahun 2008. Dunia yang ia tahu hanya dari rumah kontrakan ke tempat kerja, begitulah dia menjalani keseharian hidupnya.

Jono tidaklah sendirian meratapi nasib. Asosiasi Pengusaha Indonesia (Apindo) memperkirakan selama krisis setidaknya sekitar satu juta pekerja di Indonesia kehilangan pekerjaan terimbas dampak krisis global. Seperti halnya Jono, bagi satu juta jiwa yang kehilangan pekerjaan, sulit menerima dan mencerna tali-temali antara kondisi yang menimpa mereka dengan ambruknya bisnis properti di AS, kok ya tega-teganya harus mereka yang kena getahnya. Bagi para buruh kecil yang hidup pas-pasan dengan gaji terkadang di bawah upah minimum regional, dapat menjalani hidup sampai bulan berikut tanpa harus ngutang sana-sini sudahlah bagus.

Dan bagi para buruh yang ter-PHK, mereka tak mau ambil pusing dengan hiruk-pikuk pemberitaan media massa (cetak dan elektronik) yang rajin mewartakan akan kedalaman eksekusi kegagalan bisnis properti di AS yang merembet hingga ke Indonesia bahkan sampai juga ke dapur mereka. Para buruh pun seperti tak mau tahu apa akar masalah krisis ini yang telah membuat hidup mereka sengsara. Segudang ketidaktahuan rakyat kecil seperti Jono dan jutaan lainnya akan adanya keterkaitan erat satu negara dengan negara lain di era dunia yang menyatu.

Lima tahun sebelum dunia dihebohkan oleh kehancuran bisnis properti di AS, seorang ekonom terkemuka dunia yang juga pemenang hadiah Nobel, Joseph E. Stiglitz pernah mengingatkan ada indikasi tidak sehat terhadap perkembangan ekonomi di negeri Paman Sam. Ia melihat akan ada masalah dengan suku bunga rendah yang diberlakukan di sana, terlalu bergantungnya pertumbuhan ekonomi AS pada bisnis properti dan pengaturan industri keuangan yang longgar. Ketiga hal itu dikhawatirkan akan menjadi pemicu kebangkrutan ekonomi negara itu, dan mungkin juga merembet ke manca negara.

Waktu pun berlalu. Apa yang dikhawatirkan Stiglitz mulai memperlihatkan indikasi yang mencemaskan. Kebangkrutan bisnis properti pun menjadi kenyataan. Pasalnya, kucuran kredit kepada warga AS untuk membeli properti melalui kreditor nonbank (sub-prime mortgage) menjadi sumber pemicunya. Mengapa? Sebab, penduduk dengan penghasilan pas-pasan, yang dengan mudahnya syarat mendapat kredit kepemilikan rumah (KPR), akhirnya ramai-ramai memborong properti. Padahal tingkat bunga KPR sub-prime mortgage lebih tinggi dari bunga bank.

Ketika debitor KPR di AS satu per satu mulai tak sanggup bayar bunga dan cicilan pokok, keresahan pun mengeruyak. Salah satu yang meradang dan kelimpungan adalah raksasa institusi keuangan seperti Lehman Brothers yang membenamkan dana sekitar US\$60 miliar di bisnis sub-prime mortgage ini. Maklumlah, Lehman Brothers bertindak selaku agen atau perantara antara mereka yang memiliki kelebihan modal (investor) dengan calon debitor sub-prime mortgage di sektor properti.

Puncaknya, Senin, 15 September 2008, Lehman Brothers—sebuah institusi yang didirikan tiga bersaudara imigran asal Jerman: Henry, Emanuel dan Mayer Lehman sekitar tahun 1847—menyatakan diri bangkrut setelah gagal mendapatkan opsi Chapter 11 Protection. Protokol ini adalah mekanisme darurat terhadap lembaga keuangan di AS yang mengalami masalah likuiditas meminta pertolongan otoritas moneter di sana. Dari sinilah pelintiran krisis seperti tiupan angin puting beliung Tornado yang imbasnya kemana-mana hingga ke Indonesia bahkan sampai pula ke satu juta pekerja yang kehilangan pekerjaan.

Indikator Ekonomi Pun Meradang. Berita kebangkrutan Lehman Brothers seperti sebuah virus yang cepat sekali menyebar dan merembet ke pelosok bumi ini tanpa kecuali. Satu demi satu industri keuangan yang ada kaitannya dengan bisnis properti di AS pun ikut meradang. Ekonomi AS pun memasuki era resesi yang memicu krisis ekonomi dan keuangan global. Dunia memasuki era resesi yang lebih parah pasca Perang Dunia II. Dan, negara seperti Indonesia pun tak lepas dari ekses resesi global tadi. Tindakan banyak perusahaan mem-PHK karyawan yang mencapai satu juta pekerja adalah bukti, Indonesia memasuki era krisis.

Sebelum Lehman Brothers mengumumkan kebangkrutannya, nilai tukar rupiah masih anteng-anteng saja di level Rp9.000 per dolar AS. Memasuki pertengahan September, begitu terlansir berita Lehman Brother bangkrut, gerak-gerik rupiah mulai berfluktuasi. Puncaknya, rupiah sempoyongan menembus angka Rp12.650 per dolar AS pada 24 Nopember 2008. Meroketnya nilai tukar rupiah menembus angka psikologis (Rp10.000/dolar) sudah barang tentu membuat panik perusahaan-perusahaan nasional yang masih mengandalkan bahan baku impor dan para pemilik modal yang tergerus nilai nominal dana mereka.

Namun demikian, merosotnya nilai tukar rupiah tadi terkadang hanyalah dimaknai oleh sebagian besar masyarakat di Indonesia sebatas mereka terpaksa menunda pembelian alat-alat elektronika yang melonjak harganya. Kenaikkan harga barang-barang ini pun memicu angka inflasi hingga sempat menyentuh 12,56% pada tahun 2008. Tapi, apa makna angka inflasi yang begitu tinggi itu pun terkadang tidaklah dimengerti talitemalnya dengan kehidupan langsung masyarakat. Bahwa daya beli mereka telah lenyap digerus hantu inflasi, adalah kenyataan yang sering tak disadari.

Atau, hantu inflasi yang membuat penduduk Indonesia semakin diambang kemiskinan ini dianggap seperti angin lalu saja.

Apalagi ketika Bank Indonesia mengumumkan bahwa cadangan devisa tinggal US\$51,6 miliar per Desember 2008. Padahal lima bulan sebelumnya (Juli 2008), masih tercatat US\$60,6 miliar. Jadi menguap US\$9 miliar atau mencapai sekitar 15 persen. Berita yang dilansir sebagian besar media massa nasional dan lokal ini, ternyata kurang sepenuhnya mendapat perhatian sebagian besar masyarakat kita. Mengapa? Karena publik tidaklah melihat keterkaitan langsung antara raibnya cadangan devisa dengan menipisnya asap dapur mereka. Padahal, menguapnya cadangan devisa yang begitu besar adalah harga mahal yang harus dibayar oleh seluruh rakyat Indonesia— untuk menstabilkan kepercayaan uang mereka (rupiah) agar tak terus meloyo menghadapi dolar AS.

Kalau mau dibeberkan, masih banyak lagi indikator-indikator lain yang memperlihatkan gejala meradang yang menjadi indikasi bahwa negara kita sedang terhisap pusaran krisis finansial global. Bagi mereka yang hiruk-pikuk di pasar uang, mahfum benar manakala resiko (credit default) negara Indonesia melemah hingga 1200 basis poin (bps). Penurunan ini sama saja dengan semakin sempitnya pintu masuk bagi Indonesia ke pasar uang dunia. Lho, kenapa? Ya, karena tingginya tingkat resiko membeli surat-surat berharga (obligasi, Surat Utang Negara/SUN dan lainnya) yang diterbitkan oleh Pemerintah Indonesia atau dunia usaha swasta. Kalau pun ada investor global yang masih nekad mau membeli surat-surat berharga dalam negeri itu, biasanya menuntut imbal hasil (premi) yang cukup tinggi.

Pusaran krisis global itu paling dekat menghajar bursa saham dan pasar keuangan. Bukankah masih segar dalam ingatan kita, banyak investor dalam negeri yang menaruh dana mereka pada saham-saham di Bursa Efek Indonesia (BEI) yang tiba-tiba mereka menjadi sering bengong dan muka masam hingga tutup tahun 2008 lalu? Maklumlah, boleh dibilang hampir merata bahwa sebagian besar investor lokal tadi tiba-tiba saja kehilangan aset mereka hingga 80%. Misalnya, Syamsul Komar, seorang pekerja swasta yang tinggal di Bogor, yang rajin bermain saham dua tahun lalu. Dana sebesar Rp100 juta ia belanjakan sejumlah lot berbagai saham perusahaan Indonesia yang terdaftar di BEI. Ketika harga saham pada terjun bebas terimbas krisis sub-prime mortgage di AS, nilai saham yang ia pegang pun ambruk hingga kalau dihitung-hitung, nominalnya tinggal Rp20 juta. “Saya bangkrut,” ujar dia seraya mengangkat bahu tak tahu sampai kapan harga-harga saham akan pulih kembali.

Syamsul Komar hanyalah salah satu dari sekitar 300.000 investor lokal yang menempatkan sebagian dana mereka di pasar modal. Nasib dari ketiga ratus ribu investor tadi boleh dibilang setali tiga uang dengan apa yang menimpa Syamsul. Banyak investor lokal yang sontak menjadi “miskin” gara-gara main saham. Harap maklum saja, krisis keuangan global ini menyeret kinerja Indeks Harga Saham Gabungan (IHSG) BEI ke lembah kekelaman hingga penutupan akhir tahun 2008. Betapa tidak. Pada 8 Oktober 2008, IHSG terkoreksi hingga 10,38% atau menyentuh 1.451,7 yang membuat otoritas bursa mensuspend perdagangan efek dan derivatif hingga 10 Oktober 2008. Langkah suspen 2 (dua) hari kerja ini dimaksudkan untuk melindungi investor lokal seperti Syamsul Komar dan lainnya agar tak merugi lebih dalam lagi.

Masih ada lagi indikator lain yang mempertontonkan betapa Indonesia memang sedang terhisap dalam pusaran krisis keuangan global. Bila melongok jumlah dana asing atau lazim disapa dengan hot money yang nangkring di SUN per 5 September 2008 tercatat Rp108,37 triliun. Selang waktu dua minggu kemudian (19 September 2008), nilainya melorot hingga Rp105,06 triliun. Itu artinya hanya dalam kurun waktu singkat terjadi pelarian hot money tadi hingga Rp3,31 triliun. Pasar SUN terus menipis yang membawa konsekuensi mesti menaikkan imbal hasil guna memancing daya tarik hot money tadi kembali. Kalau tadinya rata-rata yield SUN itu 11%, selama guncangan krisis banyak investor asing yang meminta hingga ke level di atas 13%.

Bukan hanya dari SUN bila ingin melihat Indonesia mulai dijauhi pemilik modal asing. Pada instrumen Sertifikat Bank Indonesia (SBI) pun memperlihatkan gejala serupa dengan SUN. Bila Januari 2008, simpanan bank pada SBI dan SBI Syariah masih tercatat Rp 231,386 triliun, maka pada Desember tahun yang sama, angka itu merosot menjadi Rp 166,518 triliun atau turun Rp 64,868 triliun. Hal ini bermakna betapa kondisi likuiditas di bank-bank nasional memang sedang ketat dan mengkeret. Bank-bank asing pun memangkas pasokan dana yang ditempatkan di SBI dari Rp13,885 triliun susut jadi Rp9,466 triliun.

Gempuran Krisis Itu Menghajar Perbankan Putaran krisis ekonomi dan keuangan global pasca kehancuran Lehman Brothers menimbulkan kekacauan dan kepanikan di pasar keuangan global, termasuk melibas industri perbankan di Indonesia. Di berbagai negara, aliran dana dan kredit terhenti, transaksi dan kegiatan ekonomi sehari-hari terganggu. Aliran dana keluar (capital outflow) terjadi besar-besaran. Indonesia yang saat krisis tidak memberlakukan penjaminan dana nasabah secara menyeluruh, menderita capital outflow lebih parah dibanding negara-negara tetangga yang menerapkan penjaminan dana nasabah secara penuh (blanket guarantee). Aliran dana keluar itu membuat likuiditas di dalam negeri semakin kering dan bank-bank mengalami kesulitan mengelola arus dananya.

Situasi krisis ketika itu sampai memukul bank-bank berskala besar. Pada Oktober 2008, ada tiga bank besar BUMN yakni PT Bank Mandiri Tbk., PT Bank BNI Tbk. dan PT Bank Rakyat Indonesia Tbk meminta bantuan likuiditas dari Pemerintah masing-masing Rp5 triliun. Total dana untuk menginjeksi ketiga bank tersebut sebesar Rp15 triliun. Dana tersebut bersumber dari uang pemerintah yang berada di BI. Bantuan likuiditas itu dipakai untuk memperkuat cadangan modal bank atau memenuhi komitmen kredit infrastruktur tanpa harus terganggu likuiditasnya. Maksud bantuan likuiditas Pemerintah ini agar ketiga bank pelat merah tadi tidak perlu mencari pinjaman dari luar negeri.

Tapi yang paling menderita adalah bank-bank menengah dan kecil yang mengalami penurunan dana simpanan masyarakat. Dana itu lari ke luar negeri atau bank-bank besar, bahkan yang menarik sampai ada yang menyimpan di safe deposit box karena takut banknya ditutup. Kesulitan bank-bank menengah-kecil itu semakin diperparah ketika salah satu sumber pendanaan yang biasanya sangat diandalkan, yakni dana antarbank atau Pasar Uang Antar Bank (PUAB), berhenti mengalir alias macet. Kenyataan pahit ini masih diperburuk lagi dengan penurunan kualitas aset-aset yang dipegang bank. Hal ini pada akhirnya akan memukul modal bank. Pasalnya, surat-surat berharga yang dikuasai bank seperti SUN, nilainya merosot tajam.

Kondisi ketika itu semakin mencekam karena beredar rumor-rumor yang berseliweran via email, blog dan SMS perihal daftar bank-bank yang mengalami kesulitan likuiditas. Dalam suasana seperti itu, tingkat kepercayaan nasabah bank pun goyah yang diperlihatkan dengan aksi rush. Bahkan, ada seorang analis pasar dari sebuah perusahaan sekuritas yang ditahan kepolisian hanya karena dituduh menyebarkan rumor lewat email yang dikhawatirkan dapat memicu aksi panik masyarakat. Di tengah situasi krisis, sebuah isu kecil dapat menjadi pemicu dan pemacu sebuah krisis besar seperti yang terlihat pada aksi rush nasabah pasca penutupan 16 bank di tahun 1997/1998.

Seretnya pasokan dana di masyarakat, membuat industri perbankan berusaha mempertahankan dana-dana (rupiah dan valas) yang mereka miliki guna mengantisipasi munculnya kewajiban seperti penarikan dana tunai deposito secara mendadak. Bank pun mulai berebut dana masyarakat melalui iming-iming tingkat suku bunga tinggi khususnya deposito (dari 6% menjadi 12% per tahun). Perang bunga antarbank pun tak terhindarkan. Walhasil, situasi ini menyeret kenaikan tingkat bunga kredit yang memberatkan dunia usaha.

Dalam kondisi biaya dana (cost of funds) yang semakin mahal, tiada pilihan bagi bank-bank untuk kudu riddho memangkas laba usaha mereka guna mempertahankan eksistensi diri di jagad belantara

perbankan nasional. Bila merujuk data statistik BI per Desember 2008, laba bank-bank umum setelah pajak diperkirakan Rp30,61 triliun. Jumlah ini merosot Rp3,86 triliun bila merujuk angka perolehan laba sebulan sebelumnya (Nopember) yang membukukan sebesar Rp34,47 triliun. Penurunan laba ini terutama disebabkan beban biaya (cost of funds) yang semakin tinggi.

Selain itu, sumber pemicu kerugian bank lainnya adalah transaksi valuta asing, terutama dolar AS. Pelemahan rupiah periode September ke Desember 2008 berakibat pada transaksi valas perbankan. Ketika rupiah jeblok sebagai imbas dari krisis global, sudah barang tentu sangat memukul kocek kas bank, termasuk Bank Century. Pada November 2008, ada SSB Bank Century yang jatuh tempo sebesar US\$45 juta dan US\$40,36 juta pada Desember 2008. Siapa pun yang dipercaya mengurus bank itu akan dibuat muntahmuntah bila mesti membayar beban utang valas tadi dengan kurs Rp12.650 per dolar AS.

Dalam kondisi krisis, adalah wajar bila bank mengamati dan memelototi betul kinerja kredit yang disalurkan kepada debitor. Sebab dari bunga kredit setelah dipangkas kewajiban membayar bunga simpanan dan deposito itulah, bank mengandalkan pemasukan guna membiayai operasional. Mari ambil contoh sederhana saja, bila suku bunga kredit dipatok 15%, bunga deposito 12%, maka ada selisih 3% yang adalah pendapatan bank. Itu teori di atas kertas bila situasi dalam keadaan normal. Banyak kinerja perusahaan-perusahaan yang menjadi debitor perbankan nyungsep sampai ke landasan alias mengalami pemburukan kinerja sehingga tak kuat lagi bayar bunga kredit plus pokoknya. Walhasil, bank mesti gigit jari dan melakukan write-off serta menysihkan pencadangan yang mengurus modal. Catatan kaki laporan keuangan bank pun diimbuhi tinta merah: rugi lagi ... rugi lagi.

Dengan potensi kerugian finansial yang terus mengancam tak pelak ikut menyeret bank-bank masuk ke dalam lembah keambrokan. Untuk memberi kelonggaran bank dalam menghadapi situasi krisis, sejak 16 September 2008, sehari setelah Lehman Brothers mengajukan Chapter 11 Protection atau proteksi dari kebangkrutan, BI merilis serangkaian kebijakan krusial. Beberapa kebijakan utama yang dikeluarkan, misalnya, perubahan Giro Wajib Minimum (GWM) dari 9,1% menjadi 7,5% yang terbagi atas GWM utama dalam rupiah sebesar 5% dan GWM sekunder 2,5%. Perubahan ini dimaksudkan untuk memberi kelonggaran likuiditas kepada perbankan guna bisa memainkan peran intermediasi.

BI juga mengupas masalah tiga Perppu yang sering menjadi pertanyaan Pansus Century DPR. Inilah uraiannya:

Pemerintah merespon situasi krisis dengan segera mengeluarkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (PERPPU). Ada tiga beleid yang dirilis. Pertama, PERPPU No.2 Tahun 2008 tentang Perubahan UU Bank Indonesia yang memungkinkan kredit berkolektibilitas lancar dijadikan agunan guna mendapatkan Fasilitas Pendanaan Jangka Pendek (FPJP). Kehadiran PERPPU ini memberi payung hukum bila ada bank yang mengalami kesulitan likuiditas untuk mendapatkan suntikan dana segar.

Kedua, PERPPU No.3 Tahun 2008 perihal perubahan atas UU Lembaga Penjamin Simpanan (LPS) yang digunakan sebagai dasar menaikan nilai simpanan nasabah yang dijamin oleh LPS dari Rp100 juta menjadi Rp2 miliar. Kehadiran beleid ini pun semakin memberi rasa aman bagi deposan untuk tidak segera memindahkan dana mereka ke tempat lain. Meski banyak kalangan menyayangkan kenapa Pemerintah tidak memberi perlindungan total (blankeet quarantee) seperti yang dilakukan banyak negara (Singapura, Inggris, Korea Selatan, Cina, Amerika Serikat dan sejumlah negara Uni Eropa).

Ketiga, PERPPU No.4 Tahun 2008 tentang Jaring Pengaman Sistem Keuangan (JPSK). Penerbitan aturan ini untuk memberi jaminan ada penyelesaian bila ada bank atau lembaga keuangan bukan bank (LKBB) yang mengalami kesulitan likuiditas atau dinyatakan sebagai bank atau LKBB gagal yang dinilai berdampak sistemik. Selain itu, PERPPU ini juga mengatur pembentukan Komite Stabilitas Sistem Keuangan (KSSK) yang beranggotakan Menteri Keuangan dan Gubernur BI serta Sekretaris KSSK.

Untuk mengantisipasi berbagai kemungkinan adanya bank yang mengalami masalah likuiditas, BI menyempurnakan kembali sejumlah aturan. Misalnya, Peraturan Bank Indonesia (PBI) No.10/26/2008 tentang Fasilitas Pendanaan Jangka Pendek (FPJP) bagi Bank Umum yang lalu direvisi melalui menjadi PBI No.10/30/2008 dan PBI No.10/31/2008 tentang Fasilitas Pinjaman Darurat (FPD) . Perubahan atas kedua beleid ini dilandasi upaya menangani dan meminimalisir dampak negatif krisis terhadap stabilitas sistem keuangan Indonesia.

Tingkat keseriusan dan kegentingan kondisi perbankan terlihat ketika Rapat Dewan Gubernur BI tanggal 29 Oktober 2008 memutuskan untuk mengaktifkan Protokol Manajemen Krisis (Crisis Management Protocol/CMP). Dihidupkannya mekanisme

CMP memberi sinyal kepada publik bahwa situasi memang sedang genting. Laporan data dan informasi ekonomi, moneter dan perbankan dimonitor secara intensif. Berbagai isu-isu sensitif terhadap perbankan pun terus dipantau. Melalui protokol ini, RDG bulan Nopember sudah mulai melakukan simulasi terhadap ketahanan industri perbankan dalam menghadapi gejolak ekonomi moneter dan indeks kestabilan keuangan (financial stability index).

Untuk mengetahui kondisi perbankan nasional dalam menghadapi tekanan krisis, simulasi ketahanan likuiditas perbankan pun dilakukan terhadap sampel 15 bank besar, 18 bank menengah dan 5 bank kecil. Simulasi yang dilakukan adalah dengan memainkan skenario bila penurunan dana pihak ketiga (DPK) sebesar 5%, diketahui ada 5 bank yang eksekusi likuiditas habis untuk menutupi penarikan DPK.

Simulasi akan penurunan DPK pun dinaikkan menjadi 25%, terlihat ada 25 bank yang likuiditasnya ludes. Angka simulasi penurunan DPK pun didongkrak lagi ke level 50%, apa yang terjadi? Wahh cukup mengkhawatirkan. Ada 15 bank besar bakal rontok likuiditasnya, 14 bank kelas tengah yang sama nasibnya plus 5 bank papan bawah. Total 34 bank berpotensi kesulitan likuiditas.

Simulasi yang dilakukan terhadap perbankan tadi, tidak hanya mencakup ketahanan likuiditasnya saja. Tapi juga terhadap fluktuasi suku bunga, fluktuasi nilai tukar dan kenaikan jumlah kredit bermasalah (NPL).

Dengan lengkapnya gambaran situasi dan kondisi perbankan dalam menghadapi situasi krisis, BI pun mulai memantau bank-bank yang berpotensi mengalami masalah dan juga berdampak sistemik terhadap perbankan secara umum serta kondisi perekonomian. Dari sinilah berbagai langkah-langkah antisipasi coba dipersiapkan bila memang secara faktual ada bank yang benar-benar mengalami masalah.

Menurut mantan Gubernur BI Boediono, apabila ada yang mengatakan bahwa pada bulan-bulan di tahun 2008 itu tidak ada krisis di Indonesia atau hanya krisis ringan saja, ia katakan bahwa yang bersangkutan tidak mengetahui keadaan atau tidak jujur. Ia pun mengingatkan kembali bahwa DPR ketika itu menerima dua PERPPU (PERPPU Amandemen UU BI dan UU LPS) menjadi UU. Bahkan, DPR juga meminta pemerintah segera mengajukan RUU JPSK. "Hal ini memperlihatkan bahwa DPR pun menyepakati bahwa kondisi saat itu adalah krisis dan menyetujui langkah-langkah pemerintah dan BI mengatasi situasi yang tidak normal," papar dia.

Dengan adanya payung hukum yang telah disetujui DPR memperlihatkan betapa Indonesia sudah jauh lebih siap dalam menghadapi situasi krisis. Koordinasi antarinstansi, menurut penggambaran Boediono, khususnya BI dan Departemen Keuangan, juga jauh lebih baik dibanding 12 (dua belas) tahun silam ketika krisis serupa. Dalam situasi krisis yang mendalam dan eksplosif, kebijakan yang diambil Bank Indonesia pun menitik-beratkan pada upaya menjaga stabilitas sistem keuangan dan kepercayaan pasar serta menghindari penutupan bank. Mengapa begitu? Sebab, bank sekecil apa pun apabila ditutup pada saat krisis berpotensi menjadi pemicu runtuhnya kepercayaan nasabah pada bank-bank lainnya.

Makanya ketika Bank Century yang sempat masuk pasien pengawasan khusus BI yang lalu ditetapkan sebagai bank gagal (20 Nopember 2008) dan berpotensi sistemik, diputuskan harus diselamatkan. Tindakan penyelamatan bank kecil seperti Bank Century bukanlah an sich untuk menolong bank itu, tapi lebih karena untuk mempertahankan kepercayaan nasabah pada perbankan nasional.

Dan putusan mengucurkan dana talangan dan menyelamatkan Bank Century dinilai praktisi perbankan sebagai tindakan yang benar. “Tidak ada seorang bankir pun yang menyatakan keputusan itu keliru, sebab ketika itu, bank sudah terjankit penyakit yang namanya ketidakpercayaan. Bank-bank tidak mau lagi meminjamkan uangnya ke bank lain karena khawatir tidak dapat dikembalikan” ujar Sigit Pramono, Ketua Umum Perhimpunan Perbankan Nasional (Perbanas).

Boediono pun menandakan bahwa kita tidak ingin mengulang kesalahan yang kita buat pada tahun 1997. Alhamdulillah, hal itu tidak terjadi. Bahkan, kata guru besar Fakultas Ekonomi Universitas Gadjah Mada ini, Indonesia dinilai oleh sejumlah lembaga internasional sebagai negara yang sukses mengelola perekonomiannya melewati badai krisis keuangan global. Dari mana hal itu dilihat? Ketika banyak negara mengalami pertumbuhan ekonomi minus atau nol persen, Indonesia mampu membukukan angka pertumbuhan 4 (empat) persen

BAB II

Di Kala Pengawas Mengawasi Bank'

Hari Jumat, 7 Nopember 2008, pkl. 23.00 WIB. Lampu ruang kerja di Gedung A Bank Indonesia Lantai 6 masih terang benderang. Biasanya lampu di lantai itu sudah padam paling telat pkl. 20:00. Apalagi bila hari itu menjelang akhir pekan. Tapi, sejak beberapa hari ini, kesibukan di Lantai 6 memang sedang intens tinggi. Beberapa pegawai masih sibuk membolak-balik dokumen. Maklumlah, sehari sebelumnya, ada sebuah bank swasta nasional yang diputuskan Rapat Dewan Gubernur BI masuk dalam pengawasan khusus (special surveillance unit/SSU).

Seorang pengawas sedang serius membaca dan membuat catatan terhadap laporan keuangan dan dokumen lainnya dari bank SSU tadi. Ia adalah salah satu dari sekitar 700 pengawas bank di BI. Beberapa kali ia menguap dan menyeruput secangkir kopi yang sudah dingin. Rasa kantuk dan lelah berusaha ditahannya. Gassruutt pensil yang dipakai untuk membuat coretan atas dokumen bank sekarat tadi terjatuh di ubin. Sesaat ia terhentak dan tersadar. Lalu, melanjutkan lagi pemeriksaan dokumen.

Apa yang dilakukan si pengawas hingga larut malam barulah sebagian kecil gambaran tugas keseharian seorang pengawas bank, apalagi situasi saat itu memang sedang puncaknya krisis keuangan. Bank-bank pun kecipratan imbasnya. 125 bank yang diawasi BI hampir merata melorot likuiditasnya, terimbas dampak krisis. Pengawasan bank pun semakin diperketat.

Dewan Gubernur BI pun memberlakukan Crisis Management Protocol. Situasi perbankan sedang Siaga-1 alias genting. Dalam kondisi seperti ini, bila ada satu bank kecil sekali pun yang rontok dikhawatirkan akan mengoyak psikologi pasar dan menimbulkan kepanikan. Teori domino efek akan berlaku. BI pun memprioritaskan

menjaga kesehatan bank sebagai lembaga kepercayaan.

Ini mengingatkan bank beroperasi dengan modal kepercayaan masyarakat yang menempatkan dana mereka di bank. Jadi, menjaga kepercayaan dan menjaga keamanan dana masyarakat adalah prioritas BI. “Tugas pengawas bank adalah memastikan bahwa semua aturan main perbankan sudah dijalankan sebagaimana mestinya, sedangkan mengupayakan dan menjaga agar bank yang dikelola menjadi sehat adalah tugas direksi bank,” tandas Deputy Gubernur Senior (DGS) BI Darmin Nasution.

Adalah amanat dua undang-undang (UU) ketika BI melakukan tugas pengawasan bank. UU No.10 Tahun 1992 tentang Perbankan yang direvisi menjadi UU No.7 Tahun 1998 Pasal 29 mengatakan, “tugas pembinaan dan pengawasan bank dilakukan BI.” Hal senada juga disebutkan dalam UU No.23 Tahun 1999 tentang BI sebagaimana direvisi UU No.3 tahun 2004, bahwa tugas bank sentral adalah mengatur dan mengawasi bank.

Berbekal dua payung hukum inilah, BI melakukan tugas pengawasan bank-bank. Secara teknis ada dua pendekatan pengawasan yang lazim dilakukan, yakni pengawasan berdasarkan kepatuhan (compliance based supervision/CBS) dan pengawasan berdasarkan risiko (risk based supervision/RBS). CBS adalah model pengawasan berdasarkan kepatuhan bank untuk melaksanakan rambu-rambu yang ditetapkan BI dan prinsip kehati-hatian terkait dengan operasi dan pengelolaan bank.

Contoh pengawasan CBS, pengawas bank akan memanfaatkan laporan yang dikirimkan oleh pihak bank, berisi pelaksanaan rambu-rambu yang telah ditetapkan BI. Misalnya, laporan batas maksimum pemberian kredit (BMPK), laporan komisaris, laporan posisi devisa netto (PDN), dan laporan lainnya. Seandainya ditemukan adanya keganjilan atau pelanggaran rambu-rambu, UU memberi amanat dan mandat agar BI segera mengambil tindakan-tindakan.

Sebagai contoh, pengawas BI menemukan persoalan yang membelit Bank Century, bank hasil leburan tiga bank (Bank CIC, Bank Danpac dan Pikko), yakni tingkat kredit macet atau NPL (non-performing loan) di atas 5%. Bank diminta untuk membuat rencana tindak penyelesaian NPL tersebut dan segera membentuk pencadangan kerugian. Tambahan pencadangan tersebut memberikan konsekuensi pemegang saham pengendali (PSP) dan pemegang saham (PS) untuk menyetorkan tambahan modal.

Sedangkan prinsip kerja pengawasan berdasarkan RBS adalah pendekatan fungsi pengawasan yang melihat ke depan (forward looking). Pendekatan pengawasan ini difokuskan pada risiko-risiko yang melekat (inherent risk) pada aktivitas fungsional bank serta sistem pengendalian risiko (risk control system). Dengan model pengawasan RBS ini memberi ruang bagi pengawas bank BI untuk bertindak lebih proaktif dalam mencegah potensi masalah yang akan timbul. Intinya, semua potensi risiko akan diteropong mulai dari risiko kredit (kemungkinan gagal bayar), risiko pasar (fluktuasi suku bunga dan nilai tukar), risiko likuiditas (kemampuan memenuhi kewajiban jatuh tempo), risiko operasional (kesalahan manusia, kegagalan sistem), risiko hukum dan lainnya.

Ambil contoh manakala pengawas BI menemukan adanya surat-surat berharga (SSB) valas di Bank Century yang tidak memiliki rating dan berpotensi bermasalah ke depan menurut konsep RBS. SSB itu lalu diminta untuk segera dijual. Surat berharga tersebut bisa dikategorikan macet apabila sampai batas waktu yang ditentukan ternyata tidak dapat dijual. Penurunan kolektibilitas ini dapat membuat kondisi CAR bank menjadi negatif. Pihak manajemen bank dapat mengajukan proposal penyelesaian SSB melalui penjaminan tunai (cash collateral) dari pemegang saham pengendali. Melalui skema ini, setiap SSB jatuh tempo akan langsung dibayarkan. Skema penyelesaian seperti ini merupakan salah satu alternatif penanganan masalah bank yang dapat dilakukan.

Dalam menindaklanjuti setiap temuan dari hasil pemeriksaan dan pengawasan bank di lapangan, BI memiliki langkah-langkah penyehatan bank sebagai kerangka acuan untuk mengedepankan upaya menyelamatkan dana masyarakat luas dan mempertahankan peran bank

sebagai lembaga kepercayaan. Bila kepercayaan publik sudah runtuh terhadap satu bank saja, sangat mungkin akan membawa efek domino (contagion effect) ke sistem perbankan. Kalau pun sampai harus dilakukan pencabutan ijin usaha bank, hal itu adalah pilihan terakhir yang mesti diambil, bila memang alternatif lain seperti tambah modal, merger atau akuisisi bank sudah tidak berjalan.

Bila menengok kebelakang sesaat, sejarah perbankan pernah tergores tinta hitam ketika terjadi aksi rush masyarakat pasca penutupan 16 bank pada November 1997. Ketika itu krisis ekonomi dan keuangan sedang membelit Indonesia hingga menjadi pasien International Monetary Fund (IMF). Dalam kalkulasi Pemerintah, ketika itu, penguasaan aset ke-16 bank yang hanya 3% dari total aset perbankan, memang terbilang kecil. Bila bank-bank tersebut ditutup diperkirakan tidaklah terlalu membawa guncangan berarti.

Tapi, siapa yang menyangka bahwa tindakan melikuidasi tadi justru memukul keseluruhan sistem perbankan dan keuangan. Rupanya, yang alpa diperhitungkan ketika itu, Indonesia tidak memiliki skim penjaminan dana nasabah. Depresiasi rupiah berlangsung fluktuatif dan ekstrem dan tidak ada kepastian pasar keuangan.

Nah, manakala gejala krisis yang mirip tahun 1997/1998 muncul juga pada krisis global 2008, BI pun merespon cepat dengan merelaksasi 16 aturan hanya dalam rentang waktu 3 bulan. Hal ini agar perbankan lebih memiliki daya tahan menghadapi gempuran krisis. Misalnya, Giro Wajib Minimum (GWM) dilonggarkan dari awalnya 7% menjadi hanya 5%. Dengan relaksasi kebijakan GWM diharapkan memberi ruang bagi perbankan memiliki dana tunai untuk tetap memainkan peran intermediasi. Juga BI menyempurnakan ketentuan untuk memfasilitasi bank yang butuh pembiayaan darurat atau pembiayaan jangka pendek. Semua kebijakan ini dimaksudkan untuk mengamankan sektor perbankan dan melindungi dana masyarakat serta mengurangi dampak krisis.

Apa yang Dilakukan Pengawas Bank?

Ketika ada sebuah bank masuk unit gawat darurat pengawasan BI, publik pun

mulai bertanya-tanya. Apa saja yang dilakukan pengawas bank sampai ada bank yang sempoyongan. Apa pengawas tak melihat gelagat atau indikasi bakal ada bank yang mulai akan limbung sehingga dapat diambil tindakan cepat untuk mengantisipasinya. Publik seperti ingin mengetahui apa sih persisnya yang dilakukan pemeriksa dan pengawas bank dalam tugas kesehariannya.

Bila melihat amanat UU Perbankan dan UU BI, dikatakan dalam tugas pengawasan BI melakukan supervisi secara tidak langsung (off-site supervision) dan langsung melalui pemeriksaan bank (on-site supervision). Pengawasan tidak langsung dimulai dengan menganalisa sejumlah laporan berkala yang disampaikan bank ke BI. Laporan inilah yang dipakai untuk mendiagnosis kondisi bank. Unsur-unsur apa yang didiagnosis? Data dan informasi terkait modal, kualitas aset, manajemen, laba rugi, likuiditas, dan risiko pasar. Dari semua proses di atas, dihasilkan profil risiko yang akan menjadi acuan tindakan pengawasan selanjutnya.

Selain memelototi laporan berkala bank, para pengawas bank juga masih disibukkan dengan tugas-tugas lain seperti pembukaan dan penutupan jaringan kantor bank, izin produk baru perbankan, pengangkatan serta pemberhentian pejabat dan pimpinan bank. Pengawas akan melakukan fit and proper test terhadap calon pemilik, pengurus dan pimpinan bank. Latar belakang (track record) setiap kandidat akan dipelototi betul, apakah ada yang masuk daftar orang tercela (DOT) dan daftar kredit macet (DKM) atau tidak.

Sejalan dengan pengawasan berbasis risiko, pengawas melakukan simulasi ketahanan bank (stress-testing) terhadap perubahan faktor-faktor ekonomi. Melalui hasil analisis ketahanan ini, pengawas BI memperoleh gambaran mengenai kewajaran dan ketahanan kinerja bank dalam berbagai skenario makro ekonomi yang ada. Hasil stress test tersebut akan digunakan dalam diskusi antara pengawas dengan banknya. Sebagai contoh, apabila dari hasil stress test diketahui bahwa bank terlalu ekspansif tanpa didukung oleh permodalan yang cukup, maka bank akan diminta untuk meninjau ulang rencana ekspansi tersebut.

Bila masih saja ada bank yang menabrak seruan bank sentral itu, Pengawas Bank BI akan meminta penjelasan dari manajemen bank tersebut. Jadi, hubungan antara Pengawas Bank BI dengan pihak bank yang diawasi itu ibarat seorang dokter yang sedang mendiagnosis pasien. Meski dokter mengetahui gejala umum terhadap suatu penyakit, tapi dibutuhkan keterbukaan pasien terkait informasi mengapa sampai terkena penyakit itu. Barulah dokter dapat menuliskan resep obat untuk menyetatkan si pasien. Namun kesembuhan pasien tersebut tentu tidak hanya tergantung dari tindakan penyembuhan yang diberikan dokter melainkan perilaku pasien itu sendiri. Pelanggaran terhadap program penyehatan pasien tentu akan semakin memperburuk penyakitnya.

Meminjam analogi dari si pasien tadi, ada beberapa perangkat dalam rangka memelihara disiplin program penyehatan bank. Misalnya, tindakan pengawasan bank oleh internal audit, direktur kepatuhan, komisaris independen, dan tentu saja pemilik secara umum. Bila mekanisme pengawasan internal ini berjalan baik, bank pun akan berjalan sesuai koridor rambu-rambu kehati-hatian.

Dalam menjalankan tugas pengawasan bank sebagaimana diamanatkan UU, Pengawas Bank BI akan melakukan pemeriksaan langsung terhadap bank yang diawasi (on-site supervision) setidaknya setahun sekali. Tujuan dari pemeriksaan tersebut tidak lain adalah mengkonfirmasi kebenaran dan akurasi laporan yang disampaikan bank. Pemeriksaan tersebut dilakukan berdasarkan identifikasi risiko yang dihasilkan dari proses diagnosis data dan informasi bank. Sebagai contoh, dari laporan yang disampaikan bank, diketahui bahwa terdapat lonjakan NPL yang cukup drastis. Pemeriksaan faktor tersebut akan difokuskan pada apakah terdapat perbaikan yang signifikan terhadap kebijakan dan prosedur antara pengawas dengan banknya. Sebagai contoh, apabila dari hasil stress test diketahui bahwa bank terlalu ekspansif tanpa didukung oleh permodalan yang cukup, maka bank akan diminta untuk meninjau ulang rencana ekspansi tersebut.

Bila masih saja ada bank yang menabrak seruan bank sentral itu, Pengawas Bank BI akan meminta penjelasan dari manajemen bank tersebut. Jadi, hubungan antara Pengawas Bank BI dengan pihak bank yang diawasi itu ibarat seorang dokter yang sedang mendiagnosis pasien. Meski dokter mengetahui gejala umum terhadap suatu penyakit, tapi dibutuhkan keterbukaan pasien terkait informasi mengapa sampai terkena penyakit itu. Barulah dokter dapat menuliskan resep obat untuk menyembuhkan si pasien. Namun kesembuhan pasien tersebut tentu tidak hanya tergantung dari tindakan penyembuhan yang diberikan dokter melainkan perilaku pasien itu sendiri. Pelanggaran terhadap program penyehatan pasien tentu akan semakin memperburuk penyakitnya.

Meminjam analogi dari si pasien tadi, ada beberapa perangkat dalam rangka memelihara disiplin program penyehatan bank. Misalnya, tindakan pengawasan bank oleh internal audit, direktur kepatuhan, komisar independen, dan tentu saja pemilik secara umum. Bila mekanisme pengawasan internal ini berjalan baik, bank pun akan berjalan sesuai koridor rambu-rambu kehati-hatian.

Dalam menjalankan tugas pengawasan bank sebagaimana diamanatkan UU, Pengawas Bank BI akan melakukan pemeriksaan langsung terhadap bank yang diawasi (on-site supervision) setidaknya setahun sekali. Tujuan dari pemeriksaan tersebut tidak lain adalah mengkonfirmasi kebenaran dan akurasi laporan yang disampaikan bank. Pemeriksaan tersebut dilakukan berdasarkan identifikasi risiko yang dihasilkan dari proses diagnosis data dan informasi bank. Sebagai contoh, dari laporan yang disampaikan bank, diketahui bahwa terdapat lonjakan NPL yang cukup drastis. Pemeriksaan faktor tersebut akan difokuskan pada apakah terdapat perbaikan yang signifikan terhadap kebijakan dan prosedur dengan kata-kata “you are not in Kansas anymore. You are on Pandora”.

Sang tokoh antagonis kerap berujar bahwa “Pandora adalah dunia yang sangat ganas. Sebagai kepala keamanan planet ini, saya bertanggung jawab atas keselamatan kalian semua. Sejak saya mendapat tugas ini saya tahu bahwa saya tidak akan berhasil karena saya tidak bisa menyelamatkan SEMUA orang. Beberapa dari kalian akan mati. Untuk itu, kalianlah yang harus mampu menjaga diri kalian sendiri dengan cara mematuhi aturan yang ada”.

Seorang pengawas bank yang menyaksikan film itu terhenyak. Seperti itulah tugas yang selama ini diembannya. Dia diberi tanggung jawab untuk menjaga agar kegiatan bank dapat berlangsung dengan baik, tapi dia sadar bahwa ada

kemungkinan dia tidak bisa menjaga “keselamatan” SEMUA bank. Karena yang lebih penting dari itu adalah kemampuan bank-bank itu sendiri dalam menjaga keselamatannya dengan cara selalu mematuhi rambu-rambu yang sudah ditetapkan dan prinsip kehati-hatian yang berlaku.

Luas dan lebarnya aspek pengawasan bank yang mesti dijelajahi oleh Pengawas Bank BI menyebabkan Bank Indonesia tidak dapat bekerja sendirian untuk menjamin ketahanan seluruh bank yang diawasi. Harapan publik bahwa seorang Pengawas Bank BI bertindak bak “malaikat” yang memiliki kemampuan memelototi setiap jengkal langkah manajemen bank, jelas sebuah pengharapan yang terlalu tinggi dan mustahil dilakukan. Ibarat ada sebuah pencurian di sebuah rumah, apa iya polisi yang disalahkan? Kan tidak. Kenapa yang punya rumah tidak melakukan tingkat pengawasan dan pengamanan rumah secara ketat.

Namun demikian, Pengawas Bank BI tetap berusaha bekerja secara profesional dalam menjalankan tugas. Memang diperlukan waktu untuk mengendus adanya sebuah tindakan fraud di bank. Dalam hal tindakan sederhana seperti membuat air minum teh manis saja diperlukan waktu untuk membuatnya, seperti memasak air dulu, menunggu sampai teh mulai mengeluarkan aromanya hingga proses penyuguhan. Jadi, untuk segala sesuatu ada waktunya.

Tidak kalah pentingnya adalah peranan dari bank itu sendiri dan berada di dalam koridor yang ditetapkan oleh Bank Indonesia. Selain itu, penjaminan dana yang diberikan oleh Lembaga Penjamin Simpanan (LPS) seharusnya tidak menjadi pembenaran bagi bank untuk melakukan aktivitas usahanya tanpa perhitungan yang matang berdasarkan prinsip kehati-hatian dan ketentuan yang berlaku.

Mari kita ambil contoh. Suatu ketika, ada indikasi bahwa pemegang saham pengendali (PSP) sebuah bank swasta nasional melakukan perbuatan melanggar hukum. Padahal si PSP itu sedang mengajukan permohonan merger dua bank lain yang ia miliki. Meski baru indikasi, pengawas BI berusaha mencari tahu kebenaran informasi yang dilakukan dengan mengecek langsung ke lapangan sampai diperoleh bukti otentik, apakah ada pelanggaran itu atau tidak. Diperlukan waktu untuk melakukan cross-check informasi tersebut termasuk tindakan on-site supervision ke manajemen bank tersebut.

Mengingat pengawas bergerak hanya dalam ranah prinsip kehati-hatian dengan kewenangan menjatuhkan sanksi mengevaluasi fit & proper, maka pengawas tidak dapat langsung melakukan penyidikan. Pengawas Bank BI sadar betul bahwa mandat tugas mereka hanyalah pada item mengawasi dan memeriksa bukan melakukan penyidikan yang adalah domain penyidik (polisi dan jaksa).

Atau, contoh lain. Suatu ketika diketahui adanya figur seseorang yang bukan pengurus sah sebuah bank yang menjadi tokoh sentral dibalik layar yang mengendalikan operasional sebuah bank swasta nasional. Secara yuridis formal, tidak ada nama yang dimaksud di dokumen resmi bank dan BI. Tapi, secara faktual figur misterius tadi diindikasikan aktif dan terlibat langsung dalam mengambil keputusan-keputusan penting di bank tersebut. Pengawas BI pun memburu bukti-bukti otentik hingga akhirnya ditemukan sebuah dokumen berupa shareholders agreement yang memperlihatkan bahwa antara figur misterius tadi dan salah seorang pemegang saham adalah pemilik sah mayoritas saham di bank tersebut.

Dengan ditemukannya bukti tersebut, maka pengawas memasukkannya sebagai PSP dan diberikan sanksi.

Dalam hal melakukan pendalaman terhadap suatu aspek tertentu, misalnya transaksi valas suatu bank, pengawas tidak cukup hanya melakukan pemeriksaan umum. Suatu pemeriksaan yang lebih mendalam dan khusus akan digelar. Jika dalam pemeriksaan khusus tersebut ditemukan adanya unsur pidana, BI akan melakukan pemeriksaan investigatif yang hasilnya akan ditindaklanjuti kepada kepolisian. Sebagai contoh, dalam kasus Bank Century, setelah ditenggarai adanya tindak pidana yang dilakukan Robert Tantular, PSP bank tersebut, BI selanjutnya melakukan pemeriksaan investigatif dan hasilnya telah diserahkan kepada kepolisian. Robert Tantular pun akhirnya divonis 5 (lima) tahun penjara oleh pengadilan banding.

Kok Masih Ada Bank Bermasalah Ketika ada sebuah bank yang dinyatakan sebagai bank gagal dan masuk dalam skema bank berdampak sistemik yang perlu diselamatkan, telunjuk tangan masyarakat langsung mengarah ke muka pengawasan bank BI. Padahal, untuk mengetahui adanya kejahatan kerah putih yang multi-kompleks dalam bisnis bank—seperti yang dipertontonkan pada kasus Bank Century—yang sudah tertintegrasikan dengan pasar modal, asuransi dan pasar keuangan, sungguh bukanlah pekerjaan ringan dan dapat dilakukan cepat seperti membalik telapak tangan.

Setidaknya, ada dua tantangan besar yang dihadapi pengawasan bank. Pertama, perkembangan transaksi keuangan yang relatif cepat dengan terintegrasinya bank dengan lembaga keuangan lain. Kedua, pesatnya pertumbuhan industri perbankan, baik dari sisi volume, jenis produk maupun variasi transaksi telah menimbulkan kompleksitas antara transaksi pasar uang dan pasar modal.

Nah, dalam situasi di mana seorang pengawas bank tidak bisa lagi melihat sebuah transaksi bank an sich dari sudut perbankan saja, tapi itu kemungkinan terkait erat dengan sektor pasar modal, asuransi atau pasar keuangan adalah kenyataan yang kompleks yang dihadapi seorang pengawas. Kalau sudah begini, urusan pengawasan pun jadi lebih rumit. Bukankah terbuka sekali kemungkinan, kegagalan di pasar saham atau pasar uang yang berdampak hebat pada kinerja bank.

Misalnya, ada sebuah bank yang dalam portofolio investasinya menempatkan dana cukup besar pada saham-saham perusahaan yang masih ada keterkaitan dengan bank tersebut. Ketika harga saham-saham itu nyungsep hingga 60% dari nilai buku seiring dengan krisis ekonomi dan keuangan global, bank pun kelimpungan mencari dana untuk menutup kerugian main saham tadi. Bila tidak ada setoran dana tunai, kerugian saham akan memukul kinerja modal bank.

Dalam kondisi bank menjadi bagian integral dengan pasar modal, pasar uang dan asuransi global, memang bukan perkara mudah lagi melakukan pengawasan bank. Sedikit saja ada kegagalan di sektor keuangan, kondisi bank akan meradang. Kenyataan inilah yang kini dihadapi pemeriksa dan pengawas bank BI. Untuk membongkar indikasi adanya praktik busuk eksekutif atau PSP bank, sulit bagi pemeriksa dapat mengetahui hanya dari audit umum saja. Hanya melalui audit investigasi kebusukan itu bisa terbongkar. Tapi untuk menggelar audit investigasi memerlukan waktu, kerja keras dan SDM handal. Disinilah BI menyadari untuk

meningkatkan kualitas SDM pengawas agar memiliki kemampuan cepat menangkap sinyal-sinyal sebuah bank akan mengalami masalah.

Yang mungkin masih menimbulkan kegamangan pengawas bank di BI adalah bila terjadi “kebakaran” di wilayah pasar modal. Misalnya, dalam kasus Bank Century, pengawas BI sudah mengetahui adanya indikasi praktik reksa dana “gelap” (baca: tidak terdaftar di Bapepam), kemudian pengawas melaporkan temuan itu ke Bapepam untuk ditindaklanjuti. Belakangan ketika para investor reksa dana “gelap” tadi tak terbayarkan, telunjuk tangan para investor tadi langsung menuding muka pengawas bank BI. Publik lupa, sumber apinya ada di mana.

Meski model pengawasan bank yang dilakukan BI sudah merujuk kelaziman (best practise) yang berlaku di bank-bank sentral sejadat, setiap ada bank bermasalah, menjadi sebuah momentum untuk memeriksa diri: apa yang sudah dan alpa dilakukan. “Kami akui masih adanya kelemahan dalam pengawasan bank. Setiap kelemahan dalam hal pengawasan bank akan kami perbaiki,” ujar Deputy Gubernur Senior BI Darmin Nasution merespon berbagai kritikan publik terhadap sistem pengawasan bank sentral yang dianggap sebagai biang keladi setiap ada kegagalan tanpa melihat apa sumber masalah bank.

Sebagai bank sentral yang diberi mandat UU BI dan UU Perbankan untuk membina, mengatur dan mengawasi bank, amanah itu dilakukan dengan satu niatan, yakni menjaga dan mempertahankan bank sebagai lembaga kepercayaan publik sekaligus menjaga keamanan dana nasabah yang terhimpun dan tersimpan di bank. Terkadang BI mesti mengambil peran sebagai “pemadam kebakaran” yang sumber apinya berada di luar pagar sektor perbankan. Oleh karena itu, saat ini BI telah membuat kesepakatan dengan Bapepam selaku otoritas bursa. Inti kesepakatan, tukar menukar informasi, pemeriksaan bersama dan pembinaan dan pengembangan SDM.

Apa pun nama peran yang dimainkan BI, sepanjang akhirnya sektor perbankan dapat diselamatkan dan kepercayaan publik terhadap perbankan nasional tetap terpelihara, disanalah para pengawas bank BI akan selalu berada. Tapi, yang jelas, BI tidak bisa mengambil peran sebagai “malaikat” yang serba tahu akan sepek terjang manajemen bank.

Tatkala krisis moneter global semakin memperlihatkan dampak yang mendalam di Indonesia di tahun 2008 lalu, Direktorat Penelitian dan Pengaturan Perbankan (DPNP) Bank Indonesia melakukan analisa peringatan dini (early warning analysis) melalui simulasi ketahanan industri perbankan (stress testing) dan melaporkan hasilnya kepada Rapat Dewan Gubernur BI.

Dari hasil simulasi ketahanan bank ini diketahui gambaran umum kondisi perbankan nasional. Informasi ini bisa menjadi langkah awal untuk mengetahui kondisi faktual lapangan terhadap 125 bank yang diawasi oleh BI. Pengawas Bank pun akan mencermati profil bank-bank yang memperlihatkan indikasi penurunan kinerja likuiditasnya. Misalnya, hingga Februari 2009, setidaknya ada 19 bank berpotensi masuk pengawasan intensif BI karena angka kredit macet (NPL) di atas 5%. Meski tidak ada satu pun bank yang masuk dalam pengawasan khusus (SSU).

Setidaknya, ada dua aspek sumber masalah yang dihadapi bank sebagai unit usaha bisnis yang tak lepas dari berbagai risiko. Kedua aspek itu bisa karena persoalan di internal bank atau eksternal. Faktor internal bank bisa menjadi sumber bank mengalami masalah bila bank itu dikelola dengan tidak hati-hati khususnya dalam manajemen risiko, lemahnya pengendalian internal, campur tangan pemilik dalam operasional bank atau adanya kesalahan penetapan strategi yang bermuara bank mengalami kerugian.

Sedangkan faktor eksternal bank seperti perubahan lingkungan bisnis. Contoh senyatanya adalah krisis moneter yang mendera medio tahun 2008 hingga memasuki tahun 2009 yang banyak memukul kinerja usaha debitur bank yang mengalami kesulitan untuk membayar bunga dan pokok kredit mereka. Gagal bayar debitur bank ini memukul tingkat pendapatan bank dari bunga kredit (fee based income) dan memaksa bank untuk menyisihkan pencadangan yang menguras likuiditas hingga struktur permodalan pun terancam melorot.

Masih banyak faktor eksternal lainnya sangat berpotensi mempengaruhi kinerja bank. Sebut misalnya, perubahan kebijakan pemerintah. Perubahan kebijakan yang tak terduga berpeluang besar memukul pemburukan kualitas kredit debitur bank sehingga mempengaruhi likuiditas bank.

Sebuah bank dikatakan bermasalah atau mengalami kegagalan bila sudah tidak mampu lagi memenuhi kewajiban deposan dan kreditur. Gagal bayar ini bersumber pada persoalan likuiditas bank. Dalam menjalankan roda bisnis, bank menghimpun dana masyarakat dalam bentuk tabungan, deposito dan giro yang umumnya berjangka waktu pendek (kurang dari setahun). Dana yang terkumpul tadi akan dimanfaatkan bank untuk membiayai kredit korporasi atau penempatan pada instrumen-instrumen investasi lain yang umumnya berjangka waktu lebih dari setahun. Disinilah bank secara alamiah menghadapi apa yang disebut maturity gap pada struktur keuangannya. Maksudnya, antara kewajiban membayar dana nasabah dan hasil penempatan, jatuh temponya tidaklah sama. Sekali bank gagal memenuhi kewajiban kepada deposan, reputasi bank itu sedang dipertaruhkan. Bukan tak mungkin akan mengalami rush oleh nasabah. Kalau sudah begini, bank sebesar dan sekuat apa pun akan kolaps.

Dalam menangani bank bermasalah mestilah dilihat situasi dan kondisi ketika itu. Bila ada bank bermasalah hingga ditetapkan sebagai bank gagal dan setelah dikaji tidak berdampak sistemik dalam situasi tidak sedang ada krisis, putusan terang benderang: likuidasi. Selanjutnya tugas Lembaga Penjamin Simpanan (LPS) untuk membayar dana masyarakat yang masuk dalam skim penjaminan. Lihat saja ketika BI menutup Bank IFI atau Uni Bank. Dalam kondisi sedang tidak ada krisis, penutupan bank-bank tersebut berjalan secara alamiah tanpa menimbulkan goncangan psikologi massa nasabah bank. Namun sebaliknya, ketika ada bank bermasalah dalam situasi krisis (entah itu moneter atau ekonomi), jelaslah pendekatan dan penanganan menjadi berbeda. Mengapa? Ya, karena ada krisis yang berpotensi mengoyak psikologi pasar yang berdampak ikut (baca: sistemik) merontokkan bank-bank lainnya.

Ambil contoh kasat mata, penyelamatan Bank Century. Bank yang tergolong kecil yang bermasalah dalam hal likuiditasnya ini dalam kondisi normal akan divonis mati alias likuidasi. Ya, karena kecil saja peran bank ini terhadap totalitas sistem

perbankan. Dalam kondisi yang sedang tak normal didera krisis, bukan lagi faktor-faktor kuantitatif yang dominan akan menjadi bahan pertimbangan mengambil keputusan (judgement). Tapi unsur kualitatif atau judgement yang mempertimbangkan dengan cermat dampak psikologi pasar. Memang haruslah diakui, wilayah ini adalah debatable. Tapi, kalau belajar dari krisis moneter tahun 1997/1998, bukankah faktor psikologi pasar yang merontokkan perbankan nasional hingga harus direkapitalisasi dana triliunan rupiah.

Terkait pengawasan perbankan, BI juga menjelaskan mengenai penanganan bank gagal, khususnya terkait Bank Century dalam putih putihnya ini. Bagaimana persisnya?

Bank Indonesia sebagai otoritas moneter sangatlah hati-hati dalam mengkomunikasikan kondisi sebuah bank kepada publik. Pasalnya, isu kondisi sebuah bank sangatlah sensitif apalagi ditengah situasi sedang krisis. Sedikitnya saja isu atau rumor yang menerpa sebuah bank, seketika itu juga bank itu biasanya akan mengalami “pendarahan” akibat penarikan besar-besaran deposit. Disinilah bank sentral akan berperan menjaga kepercayaan publik agar tak luntur terhadap perbankan. Terhadap sebuah bank sedang bermasalah, katakanlah bank mengalami lonjakan kredit macet (NPL) hingga menembus batas aman yakni 5% seperti yang mendera 19 bank. Apa yang akan dilakukan BI?

Bila memang masalah di sebuah bank hanya sebatas peningkatan NPL, Pengawas Bank BI akan memasukkan bank itu dalam Pengawasan Intensif. Pengetatan pengawasan dilakukan dengan serangkaian arahan tindakan koreksi yang akan direkomendasi oleh Pengawas Bank. Langkah koreksi ini dimaksudkan agar kondisi bank mengalami pemulihan dalam waktu tidak terlalu lama sehingga status bank dalam status pengawasan intensif pun dapat dicabut. Langkah-langkah koreksi yang direkomendasikan BI antara lain meminta bank melaporkan hal-hal tertentu, misalnya, informasi profil kredit bermasalah yang membuat bank dalam kondisi terancam kelangsungan usahanya.

Selain itu, Pengawas BI akan meminta manajemen bank membuat tindakan (action plan) perbaikan terhadap NPL agar bisa kembali di bawah 5%. Apabila pengawas bank menyetujui proposal untuk memulihkan bank tadi dari ancaman kredit bermasalah. Bila semua rencana tindakan koreksi bank tadi dijalankan dengan seksama oleh manajemen bank serta mengembalikan kondisi bank tersebut pada rambu-rambu kehati-hatian, maka status pengawasan intensif pun dicabut.

Namun apabila kinerja bank dalam pengawasan intensif tidak juga bergerak memperlihatkan perbaikan, status pengawasan pun ditingkatkan lagi menjadi bank dalam pengawasan khusus (special surveillance unit/SSU). Predikat bank SSU biasanya tidaklah membuat nyaman manajemen bank. Seperti sudah digambarkan, bila informasi ini beredar di publik plus ditambah rumor dan bumbu-bumbu cerita serem yang membuat bulu kuduk depositan merinding, aksi rush tidak terelakan lagi. Menurut Wimboh Santoso, bank dalam pengawasan khusus biasanya tingkat persoalannya lebih berat lagi. Misalnya, sudah bermasalah dengan kinerja modal (CAR) bank yang melorot di bawah 8% plus ditambah NPL yang juga di atas 5% dan sangat mungkin ada tambahan masalah lain seperti tingkat profitabilitas yang ikut menurun.

Terhadap pasien unit gawat darurat pengawasan bank ini, biasanya BI akan memerintahkan manajemen atau Pemegang Saham Pengendali (PSP) untuk membuat rencana (action plan) secara tertulis terhadap perbaikan modal. BI juga akan secara ketat mengawasi manajemen bank dan PSP untuk memenuhi kewajiban tindakan perbaikan (mandatory supervisory actions). Selain itu, akan dimintakan kepada PSP bank untuk mengambil langkah-langkah seperti mengganti dewan komisaris atau dewan direksi bank. Menghapus buku kredit yang tergolong macet dan memperhitungkan kerugian dengan modal bank.

Saran tindakan lain adalah melakukan merger atau konsolidasi dengan bank lain. Bila upaya merger belum juga ketemu jodoh, PSP bank diminta untuk menjual bank kepada pembeli yang bersedia mengambil alih seluruh atau sebagian kewajiban bank. Bisa juga menyerahkan semua atau sebagian kerugian bank kepada pihak lain. Kalau itu juga belum memadai, BI akan meminta bank menjual harta yang dimiliki untuk menutup kerugian. Pengawas juga akan meminta PSP atau manajemen bank untuk membekukakan usaha tertentu bank yang berpotensi merugikan bank.

Sungguh tak nyaman memang bila bank masuk dalam unit gawat darurat pengawasan bank ini. Ya, persis unit gawat darurat sebuah rumah sakit ketika menangani pasien gawat darurat yang perlu mendapat pertolongan segera. Semua alat dan tindakan medis akan diambil. Begitu pula dengan BI, ketika ada bank masuk SSU, ya itu tadi semua arahan dan action plan ini dan itu guna menyetatkan bank dimintakan kepada PSP dan manajemen bank. Itu belum termasuk adanya pantangan dan larangan untuk “berpuasa” melakukan pembayaran distribusi modal seperti pembagian bonus atau dividen.

Bank juga dilarang untuk melakukan transaksi atau memberikan kompensasi terhadap pihak terkait atau pihak lain yang ditetapkan oleh BI. Pertumbuhan aset untuk sementara mesti dihindari dulu. Begitu juga larangan bank untuk membayar pinjaman subordinasi. BI memberi waktu kepada manajemen bank untuk melaksanakan semua action plan dan pantangan tersebut selama tiga bulan bagi bank sudah terdaftar di bursa saham (listed bank) dan enam bulan bagi bank belum go public. Jangka waktu itu bisa diperpanjang satu kali atau paling lama tiga bulan.

Jika sampai di sini upaya-upaya tadi tidak juga membuahkan hasil, maka bank tersebut akan ditetapkan sebagai bank gagal oleh Dewan Gubernur BI. Tinggal dilihat, apakah bank gagal tadi berdampak sistemik atau tidak. Ketika Bank IFI ditetapkan sebagai bank gagal dengan predikat non-sistemik, maka urusan penggarapan selanjutnya diserahkan kepada Lembaga Penjamin Simpanan (LPS). Antara BI dan LPS sudah ada Surat Keputusan Bersama (SKB) tentang “Koordinasi Pertukaran Data dan Informasi Dalam Rangka Mendukung Efektifitas Pelaksanaan Tugas Bank Indonesia dan Lembaga Penjamin Simpanan”.

SKB yang ditandatangani Ketua Dewan Komisiner LPS dan Pejabat Sementara Gubernur BI pada 22 Oktober 2009 ini, intinya mengatur perihal tata cara sebuah bank gagal (sistemik atau nonsistemik) yang untuk selanjutnya akan diserahkan ke LPS. Dalam menangani bank gagal tidak sistemik pihak LPS akan melakukan kajian dan memutuskan apakah akan diselamatkan atau tidak. Jika biaya penyelamatan lebih mahal dari pada melikuidasi, maka penyelesaian singkat saja, bank diusulkan dicabut izin usahanya lalu dilikuidasi dan LPS membayar klaim atas simpanan masyarakat.

Apabila LPS memutuskan bank gagal untuk diselamatkan, maka berlaku dua perlakuan berbeda. Terhadap bank gagal nonsistemik, tindakan penyelamatan tidak akan melibatkan pemegang saham lama. Artinya, semua biaya yang timbul dari tindakan penyelamatan itu akan ditanggung oleh LPS. Sedangkan penanganan bank gagal sistemik dapat dilakukan baik dengan melibatkan pemegang saham lama atau tanpa melibatkan mereka didalamnya. Bila pemegang saham lama terlibat didalamnya, maka LPS mewajibkan menyetero dana setidaknya 20% dari total biaya penyelamatan yang telah dikeluarkan LPS.

Dalam hal menangani bank gagal dalam skim apa pun, pihak LPS mendasari tindakan tersebut berdasarkan mandat Undang-Undang No. 24 Tahun 2004 tentang LPS. Penanganan bank gagal yang dipertimbangkan untuk diselamatkan akan diambil langkah-langkah bahwa kewenangan mengadakan RUPS dan pengelolaan bank sepenuhnya diambilalih LPS. Terhadap bank gagal yang diselamatkan, LPS akan melakukan penyertaan modal sementara (PMS). Selain itu, LPS juga dapat melakukan merger dan konsolidasi dengan bank lain.

Hal yang masih sering rancu dipahami publik bahwa ketika LPS melakukan penyelamatan sebuah bank gagal entah itu sistemik atau nonsistemik seperti pada kasus Bank Century, publik akan cepat menyimpulkan telah terjadi kerugian uang negara. Bahwa tindakan penyelamatan bank yang melalui mekanisme PMS oleh LPS tidaklah semua dana hilang. Misalnya, PMS Bank Century senilai Rp6,76 triliun. Semua biaya yang timbul akibat melakukan penyelamatan suatu bank akan diperhitungkan sebagai penyertaan sementara. Kurun waktu 2-3 tahun LPS akan melogokan saham bank tersebut untuk mengembalikan biaya penyelamatan tadi.

Lantas, bagaimana bila skim yang diambil LPS adalah likuidasi bank gagal? Aset yang dimiliki oleh bank akan dijual. Prioritas pertama pembayaran adalah untuk bayar gaji dan pesangon pegawai, biaya operasional dan biaya-biaya yang dikeluarkan LPS. Apabila hasil penjualan aset masih belum mencukupi, maka sisanya akan tetap menjadi kewajiban pihak pemegang saham lama apabila terbukti pemegang saham lama melakukan kelalaian atau perbuatan melawan hukum sehingga bank menjadi gagal.

Yang lalu menjadi pertanyaan, apakah bila ada bank yang akhirnya ditetapkan sebagai bank gagal, hal ini bersumber dari kesalahan Pengawasan Bank BI. Pendapat ini tidak sepenuhnya benar tapi juga tidak sepenuhnya keliru. Yang sering dilupakan publik bahwa tugas pengawas bank adalah memastikan bahwa pengelolaan sebuah bank mengikuti prosedur atau koridor yang ditentukan agar bank dikelola secara hati-hati. "Jadi tugas pengawas bank itu hanya sebatas mengingatkan manajemen bank bahwa ada rambu yang dilanggar. Sedangkan urusan bank itu menjadi sehat atau tidak ya sepenuhnya tugas direksi bank, karena untuk itulah mereka dibayar mahal," tandas Deputi Gubernur Senior BI Darmin Nasution.

Dalam Bab akhir buku putihnya, BI membahas mengenai 'Menyibak Kegagalan Bank Century'. Bagaimana kisahnya?

Tumpukan kertas-kertas berserakan di atas meja kerja seluas 80 cm x 110 cm. Di antara kertas-kertas itu, sebuah monitor LCD ukuran 17 inchi masih menyala. Di depan layar monitor tadi sepasang mata seorang staf peneliti di Direktorat Pengaturan

dan Penelitian (DPNP) Bank Indonesia seperti tak pernah berkedip memandang layar monitor komputer. Ia tidak sedang menonton film atau main game. Ia bersama beberapa staf lainnya sedang menggarap laporan yang berisi kajian bilamana Bank Century yang pada 6 November 2008 kemarin ditetapkan masuk pengawasan khusus (special surveillance), apakah menimbulkan efek domino (dampak sistemik) atau tidak terhadap stabilitas sistem perbankan. Kajian sistemik memang harus dilakukan ketika trigger potensi kegagalan bank mulai terpantau dan perlu dikaji seberapa jauh dampaknya (efek domino) terhadap sistem perbankan secara keseluruhan.

Para peneliti DPNP tadi sadar betul atas apa yang sedang digarapnya amatlah penting untuk disajikan dalam Rapat Dewan Gubernur BI 18 Nopember 2008. Mereka pun berusaha membuat laporan sekomprensif mungkin terkait kajian dampak sistemik bagi bank sekarat tadi. Pengetahuan termutakhir seperti kerangka acuan kajian sistemik Uni Eropa coba diterapkan. Kajian sistemik meliputi aspek psikologi pasar, infrastruktur keuangan (sistem pembayaran) dan pasar keuangan. Bahwa bank dengan penguasaan aset besar saja yang sistemik tak valid lagi. Bisa saja bank berskala kecil tapi menimbulkan guncangan.

Kajian sistemik itu pun rampung dan siap dilaporkan ke RDG. Persis seperti yang diagendakan bahwa pada 18 Nopember akan digelar RDG. Pimpinan DPNP pun mempresentasikan materi yang telah dipersiapkannya. Seperti biasa, dinamika tinggi sebuah rapat yang sedang membahas persoalan serius terkait bukan hanya nasib sebuah bank tapi juga sistem perbankan, keuangan dan keamanan dana masyarakat pun berlangsung. Berbagai catatan kaki perbaikan serta masukan terhadap kajian itu disampaikan peserta RDG. Revisi atas kajian sistemik itu pun dilakukan untuk mempertajam validitas atas kajian tersebut yang akan banyak mendapat sorotan publik nantinya.

Sementara itu, waktu terus berjalan, kondisi bank yang sedang menjadi pasien unit gawat darurat pengawasan BI itu kian mengalami penurunan kinerja. Meski sebelum ini telah mengajukan dua kali fasilitas pinjaman jangka pendek (FPJP) dari BI (cair dua tahap, tanggal 14 Nopember 2008 untuk tahap satu, tanggal 18 Nopember 2008 tahap dua). Berbagai upaya untuk menyehatkan kembali bank ini sudah coba ditempuh, tapi tidak membuahkan hasil. Putusan pun harus diambil oleh RDG. Pada 20 Nopember 2008, RDG menetapkan bank sebagai bank gagal. Dari hasil kajian BI, meski penguasaan aset bank ini kecil saja terhadap total dana pihak ketiga (DPK) perbankan, namun ditenggarai akan berdampak sistemik. Sebab, ketika itu situasi sedang dalam keadaan krisis yang sangat potensial ikut membawa guncangan terhadap sistem perbankan.

Bank Century adalah hasil merger tiga bank. Mereka adalah Bank CIC, Bank Pikko dan Bank Danpac. Perjalanan kelahiran BC seperti tak lepas dirundung masalah hingga diputus sebagai bank gagal. Awal kisah merger ketiga bank tersebut tatkala Chinkara Capital Ltd (CCL) menjadi dewa penyelamat Bank Pikko yang masuk pengawasan khusus (SSU) BI, 20 Juni 2000. Posisi CAR bank minus 9,6%. CCL selaku calon investor bersedia menyetorkan dana sebesar US\$ 12 juta. Dana itu berada di escrow account Bank CIC yang akhirnya dipindahkan ke rekening CCL di Bank Pikko. Pada 8 Juni 2001, manajemen Bank Pikko mengajukan izin melakukan penawaran umum (right issue) senilai Rp128 miliar yang diborong oleh CCL. Walhasil, di atas kertas perusahaan yang berbasis di Kepulauan Bahama ini menjadi pemilik mayoritas saham (66,6%) Bank Pikko.

Setelah melahap saham di Bank Pikko, CCL pun membelanjakan dana dengan membeli saham Bank Danpac di lantai bursa. Ia dan bersama Morgan Stanley International Nominees Ltd secara de facto menguasai 70,2% dari modal disetor bank. Bank Danpac tergolong bank dengan volume usaha kecil. Di bank ini tidak ada masalah serius menyangkut permodalan maupun lainnya. Sementara itu, sepak terjang CCL dengan tetap mengandeng Morgan Stanley diam-diam membeli 16,5% saham di Bank CIC, 10 Oktober 2001. Pihak CCL lalu menambah modal disetor Bank CIC sebesar US\$10 juta dan menjadikan dirinya adalah pemegang saham mayoritas. Walhasil, CCL di atas kertas adalah pengendali ketiga bank tersebut.

Namun begitu, BI selaku bank sentral yang memiliki kewenangan untuk menerima atau menolak setiap calon pemegang saham pengendali (PSP) sebuah bank, tidak langsung menyetujui proses akuisisi CCL terhadap ketiga bank tadi. Sebab, proses akuisisi tersebut belumlah sesuai dengan aturan main yang berlaku tentang tata cara merger, konsolidasi dan akuisisi bank umum (Surat Keputusan Direksi BI No.32/51/KEP/Dir tentang "Persyaratan dan Tata Cara Merger, Konsolidasi dan Akuisisi Bank Umum). Selanjutnya dicermati dan dipertimbangkan dari berbagai sudut, untuk memastikan apakah proses akuisisi Bank Pikko merupakan upaya penyelamatan bank tersebut serta bagaimana kejelasan status PSP yang nantinya harus bertanggungjawab atas ketiga bank tadi. Lagi pula ada rencana CCL untuk melakukan proses merger ketiga bank.

Atas dasar pertimbangan itulah, maka pada 27 Nopember 2001, RDG memutuskan untuk menyetujui proses akuisisi yang dilakukan CCL dengan beberapa catatan kaki. Pertama, CCL dalam waktu yang tidak terlalu lama melakukan rencana merger. Hal ini baik untuk memperkokoh dan memperbaiki kinerja bank tersebut.

Kedua, BI meminta pernyataan hitam di atas putih bahwa selaku PSP, CCL akan melakukan upaya-upaya memperbaiki kinerja bank. Ketiga, pihak CCL berjanji tidak akan melakukan tindakan melawan hukum dan berusaha untuk mencukupi modal bank hingga mencapai syarat minimal modal (CAR) sebuah bank yakni 8%.

Dewan Gubernur BI sadar betul bahwa persetujuan atas proses akuisisi CCL diambil melalui sebuah tindakan (discretion) dengan pertimbangan menyelamatkan sebuah bank sebagai lembaga kepercayaan dan sistem perbankan yang kala itu masih dalam pemulihan setelah krisis 1997/1998. Ketika putusan diambil, ada dua syarat yang belumlah sepenuhnya bisa dipenuhi oleh CCL untuk menjadi PSP atas ketiga bank yang dikuasainya. Misalnya, keharusan pihak CCL melampirkan laporan keuangan setidaknya 3 (tiga) tahun terakhir. Hal ini penting untuk mengetahui kemampuan finansial calon PSP bila nantinya dimintakan untuk menambah modal disetor guna memperbaiki kinerja bank. Serta belum adanya surat rekomendasi dari otoritas moneter dari tempat asal CCL.

Terhadap syarat pertama yakni melampirkan laporan keuangan tiga tahun terakhir, BI mencoba menepungkan kekuatan keuangan CCL dari laporan keuangan dua tahun terakhir yang telah diaudit oleh Kantor Akuntan Publik JPL Wong & Co Singapore. Dari laporan keuangan itu diketahui bahwa secara finansial, CCL memperlihatkan kinerja yang memadai. Hal itu diperlihatkan dengan kesiapan dana yang telah disetor ke escrow account. Sedangkan terkait surat rekomendasi dari otoritas moneter tempat asal CCL, BI mendapat salinan surat pernyataan "certificate of good standing" dari

Commonwealth of Bahamas the International Business Companies. Selain itu, BI juga mengantongi surat pernyataan dari kantor hukum Rodyk & Davidson yang menyatakan bahwa CCL dalam kondisi sebagai entitas bisnis yang “good legal standing”

Dengan adanya alternatif pemenuhan kedua syarat tersebut, Dewan Gubernur BI menilai adanya keseriusan pihak CCL yang sudah menempatkan dana sebesar US\$12 juta untuk Bank Pikko pada 27 Nopember 2000. Untuk itu, RDG mengambil keputusan untuk memberikan persetujuan proses akuisisi Bank Pikko dan Danpac oleh CCL. Keputusan itu diambil dalam kerangka upaya menyelamatkan dan menyetatkan bank serta tetap terjaganya stabilitas di sektor perbankan dan moneter sebagaimana diamanatkan UU Perbankan (Pasal 29 jo 37).

Selanjutnya, BI berusaha membantah telah melawan perbuatan hukum terkait bailout yang diberikannya kepada Bank Century. Apa alasannya?

Setelah keluar persetujuan BI atas proses akuisisi Bank Pikko dan Bank Danpac, pihak CCL berencana melakukan strategic merger terhadap tiga bank yang dikuasainya. Namun ketika permohonan merger disampaikan, Pengawas Bank BI menemukan adanya indikasi perbuatan melawan hukum baik yang melibatkan secara langsung maupun tidak langsung pihak CCL di Bank CIC. Ada praktik penyimpangan? Ya, tapi ini barulah sebuah indikasi yang masih diselidiki pihak BI. Indikasi perbuatan melawan hukum itu berupa penerbitan surat-surat berharga (SSB) oleh Bank CIC senilai US\$200 juta yang ditempatkan sebagai modal disetor ke bank itu. Hal itu ditambah lagi adanya dana fiktif sebesar US\$25 juta yang nyantol di kas Bank CIC.

Adanya temuan yang mengindikasikan praktik perbuatan melawan hukum ini memang harus dibuktikan keabsahannya. Pihak BI pun menerjunkan Tim UKIP (Unit Khusus Investigasi Perbankan) untuk melakukan penyelidikan. Sementara proses penyelidikan berjalan, ada permintaan pihak CCL untuk melakukan merger ketiga bank yang dikuasainya (CIC, Pikko dan Danpac). Untuk membahas permohonan CCL, Dewan Gubernur BI pun menggelar pertemuan pada 19 Juni 2002. Agenda pertemuan membahas belum dapat dilaksanakannya keputusan RDG 27 Nopember 2001 yang memberi persetujuan proses akuisisi Bank Pikko dan Bank Danpac oleh CCL karena adanya indikasi perbuatan melawan hukum.

Setelah mempertimbangkan berbagai aspek, kelebihan dan kekurangannya, bahwa dalam kerangka menyelamatkan dan menyetatkan perbankan, putusan pun harus diambil. Keluarlah surat Dewan Gubernur BI kepada pihak manajemen Bank Pikko dan Bank Danpac pada 5 Juli 2002. Inti bunyi surat itu, bahwa BI pada prinsipnya tidak keberatan atas rencana CCL mengakuisi 66,65% saham (senilai Rp127,9 miliar) atas Bank Pikko dan 54,94% (senilai Rp53,9 miliar) atas Bank Danpac. Persetujuan BI itu dengan satu catatan kaki. Bila dikemudian hari dari hasil pemeriksaan diketahui adanya perbuatan melawan hukum yang dilakukan CCL, maka BI akan membatalkan proses akuisisi dan meminta dalam kurun waktu 12 bulan agar CCL melepaskan semua saham di bank-bank yang dikuasainya.

Surat persetujuan BI tadi masih pula diimbuhi kewajiban CCL sebagai calon PSP di Bank Pikko dan Bank Danpac. BI meminta jaminan bahwa pihak CCL akan melakukan perbaikan sistem, prosedur dan kontrol atas pengelolaan risk management di kedua bank tersebut. BI juga meminta agar pihak CCL tetap menghargai independensi direksi bank dalam mengambil keputusan dan tidak melakukan intervensi. CCL juga diwajibkan untuk memenuhi dan menjaga kecukupan modal di kedua bank tersebut. Dan BI melarang pihak CCL mengalihkan saham yang dimiliki ke pihak lain tanpa persetujuan bank sentral. Bila hasil merger bank yang dikelola CCL tidak memperlihatkan perbaikan kinerja, maka CCL akan dilarang untuk memiliki atau membeli saham bank-bank di Indonesia.

“Dan apabila berdasarkan hasil pemeriksaan terhadap PT Bank CIC terbukti bahwa CCL selaku pemegang saham PT Bank CIC melakukan pelanggaran terhadap ketentuan undang-undang atau dinyatakan Tidak Lulus dalam penilaian fit and proper test, maka BI akan membatalkan persetujuan akuisisi pada bank saudara. Selanjutnya dalam jangka waktu selambat-lambatnya 12 bulan sejak pemberitahuan BI, CCL wajib melepaskan kepemilikan sahamnya baik secara langsung maupun tidak langsung pada bank-bank di Indonesia,” tandas surat BI bernomor 4/54/DpG/DPIP tertanggal 5 Juli 2001.

Isi surat ini jelas memperlihatkan sikap hati-hati bank sentral ketika memberikan persetujuan akuisisi Bank Pikko dan Bank Danpac oleh CCL. Setelah keluar izin prinsip persetujuan BI itu, pihak CCL mengajukan permohonan melakukan merger Bank Pikko dan Bank Danpac ke dalam PT Bank CIC sebagai bank hasil merger melalui surat tertanggal 5 Nopember 2004. Merespon permohonan itu, BI melakukan berbagai kajian terhadap kinerja ketiga bank bila dimerger kelak. Hasil financial due dilligence kantor akuntan publik (KAP) Dedy Muliadi & Rekan, 30 April 2004 dan proyeksi bank pasca merger dua tahun ke muka, diperoleh gambaran yang positif. Misalnya, total aktiva meningkat 38,53%. Dana pihak ketiga melonjak 54,25%. Posisi CAR pun di atas 8,69% dengan TKS masuk kategori sehat. “Meski gambaran posisi CAR sudah baik, tapi BI tetap meminta tambahan modal setidaknya Rp60 miliar paling telat disetor Nopember 2004 agar posisi CAR menjadi 11,66%,” pinta BI kepada CCL.

Merespon permintaan BI untuk setor dana tambahan, CCL menginformasikan ada calon investor yang bersedia menyetorkan dana sebesar US\$9 juta pada 28 Oktober 2004. Selain itu, ada calon mitra investor lokal CCL yang menempatkan dana dalam wujud deposito sebesar Rp20 miliar. Dengan tambahan setoran dana sebesar US\$9 juta, posisi CAR bank (per neraca Agustus 2004) setidaknya mencapai 8,05%.

Dua hari kemudian setelah surat permohonan merger itu, 6 Desember 2004, keluar surat Gubernur BI bernomor 6/7/KEP.GBI/2004 tertanggal 6 Desember 2004, yang isinya rekomendasi merger Bank Pikko dan Bank Danpac ke dalam Bank CIC.

Berbekal proyeksi hasil merger yang positif membuat lega Dewan Gubernur BI. Adalah wajar bila akhirnya keluar izin merger dari BI. Betapa tidak karena setiap upaya yang dilakukan BI adalah tetap dalam rangka ingin menyehatkan dan menyelamatkan perbankan nasional sebagai institusi kepercayaan, tempat masyarakat menitipkan uangnya. Seiring dengan berjalannya waktu, perkembangan kinerja bank hasil merger kondisi bank ternyata tidaklah seindah yang diharapkan.

Sisa persoalan di masa lalu masih terus membayangi bank tersebut. Salah satu pokok persoalan krusial adalah penerbitan surat-surat berharga (SSB)—medium terms note/MTN Dresdner Bank— senilai US\$127 juta oleh Bank CIC yang diperkirakan mengalami masalah di kemudian hari.

Ketika merumuskan soal status SSB yang tidak memiliki rating ini, BI merujuk rekomendasi Komite Evaluasi Perbankan (KEP) di Bali, 3-4 Juli 2003, yang menyatakan bahwa surat utang berharga MTN tidak digolongkan macet sepanjang belum jatuh tempo. Namun, bila MTN tadi jatuh tempo dan tidak terbayarkan maka langsung dinyatakan macet. Rekomendasi KEP ini memberi kejelasan atas status MTN tadi. Kebutuhan modal untuk mencapai CAR 8% bank pasca merger menjadi tidak terlalu besar, yakni hanya Rp71 miliar. Sedianya, BI akan meminta CCL tambahan dana antara Rp300 miliar hingga Rp400 miliar karena memperhitungkan potensi macet SSB tersebut.

Pada sisi lain, bila suatu ketika ternyata MTN yang jatuh tempo tak terbayarkan alias macet, maka berpotensi akan membebani permodalan bank pasca merger. Untuk mengantisipasi hal ini, BI meminta kepada PSP Bank Century—bank hasil merger— tambahan modal sedikitnya Rp400 miliar plus US\$15 juta yang disetor pihak CCL. Dengan tambahan dana segar ini akan memungkinkan pihak bank memenuhi kewajiban terhadap MTN yang jatuh tempo tanpa harus menguras modal dan memukul kinerja CAR bank hingga di bawah yang disyaratkan yakni 8%.

Rupanya, permintaan tambahan modal tidaklah sepenuhnya ditaati CCL. Tak lama setelah merger, persisnya rentang waktu 2005 hingga Oktober 2007, Pengawas Bank BI menempatkan status pengawasan intensif. Hal ini karena adanya gangguan SSB valas yang berkategori non investment rating bakal mengalami kemacetan. Ditambah lagi kondisi kredit macet (non performing loan) yang berada di atas 5%. BI meminta kepada manajemen Bank Century agar SSB tersebut cepat-cepat dijual agar tidak mengganggu permodalan bank (aktiva bank). Rupanya pihak BC mengalami kesulitan melego SSB tadi.

Untuk menyelesaikan SSB valas senilai US\$203 juta, pihak PSP BC mengajukan proposal ke BI berupa cash collateral (asset management agreement/AMA) selama kurun waktu tiga tahun (Februari 2006 hingga Februari 2009). AMA tersebut mendapat jaminan dana tunai salah satu PSP BC (Hesham Al Warraq) senilai US\$220 juta yang berada di Dresdner Bank di Swiss. Pihak BI meminta agar seluruh SSB tersebut sudah terjual selama pemberlakuan AMA. Skim penyelesaian SSB melalui AMA boleh dibilang berjalan lancar. Hal itu dapat dibuktikan ketika ada SSB jatuh tempo periode Desember 2006 hingga September 2008 senilai US\$33 juta dapat dibayar pihak BC.

Memasuki triwulan keempat tahun 2007, BI menyarankan kepada PSP dan manajemen BC agar menjajaki calon investor untuk menyuntikkan dana segar guna memperbaiki kinerja permodalan bank. Rekomendasi BI ini dalam kerangka menyelamatkan dan menyelamatkan bank. Ada beberapa calon investor yang telah menyatakan minat. Mereka adalah Kuwait Finance House, Korean's Shinhan Bank, Hana Financial Group, Carlyle, HSBC dan Noor Islamic Bank. Yang menjadi kabar gembira adalah ketika Hana Financial Group menandatangani Letter of Intent dan Point of Understanding dengan PSP BC, April 2008. LoI ini memberi harapan akan

adanya calon investor baru yang akan menyuntikkan dana segar.

Memasuki Juli 2008, krisis gagal bayar properti (sub-prime mortgage) di Amerika Serikat mulai memukul tidak hanya pasar keuangan dan perekonomian di negeri itu, tapi juga ikut memporak-porandakan pasar uang seantero jagad. Pihak Hana Financial Group asal Korea Selatan yang sudah meneken LoI dengan PSP BC pun dengan berat hati membatalkan rencana akuisisi BC. Alasannya karena otoritas moneter di Korea melarang perbankan mereka melakukan ekspansi di luar negeri. PSP BC pun mulai kelimpungan untuk mendongkrak kesehatan bank tersebut.

Pada 15 Oktober 2008, BI mengundang PSP BC yang diwakili Robert Tantular, Ali Rizvi dan Hesham Al Warraq. Robert Tantular tadinya bukanlah pemegang saham pengendali BC. Tapi, pada 7 Januari 2008, Pengawas Bank BI mendapati bahwa ia dan Ali Rizvi melakukan kesepakatan tertuang dalam shareholder agreement bahwa mereka berdua adalah pemegang saham mayoritas (70%) di BC. Pertemuan itu membahas upaya-upaya memperbaiki kinerja BC yang tertuang dalam Letter of Commitment. Inti LoC meminta pihak PSP BC untuk menyelesaikan permasalahan likuiditas bank. Salah satu pokok soal yang harus diselesaikan adalah SSB valas, menambah modal dan mempercepat masuknya investor baru. Meski sudah ada LoC, pihak PSP mengalami kesulitan untuk memenuhi ketiga komitmen yang telah disepakati.

Sementara itu, hasil pemeriksa BI diketahui bahwa kinerja keuangan khususnya CAR bank per 30 September mengalami penurunan menjadi 2,35%. Pada sisi lain, muncul SSB valas senilai US\$65 juta di luar skim AMA yang jatuh tempo diindikasikan tak terbayarkan alias macet. Lalu, ada kewajiban bank untuk melakukan PPA senilai Rp59 miliar yang ikut mengerus modal. Hal itu masih ditambah lagi accrue bunga senilai Rp300 miliar yang ternyata di-reverse sehingga mengurangi pendapatan bank.

Pada akhir Oktober 2008, kondisi likuiditas BC semakin parah. Melihat gelagat tak beres pada BC, pemeriksa dan pengawas BI mengusulkan kepada DG BI agar BC masuk pengawasan khusus (SSU) pada 5 November 2008. Dasar pengenaan status SSU karena CAR bank dibawah 8%. Beberapa kali terjadi pelanggaran GWM serta likuiditas bank yang terus memburuk. Banyak aspek memasukkan sebuah bank dalam pengawasan khusus. Biasanya modal bank rendah dan tingkat kredit bermasalah tinggi serta profitabilitas yang rendah pula.

Dalam kondisi yang sedang terpuruk ditambah lagi penarikan dana pihak ketiga secara terus menerus dan hembusan rumor miring membuat kondisi BC pun mulai semponyongan dan limbung. Bank ini juga sempat mengalami gagal kliring (13 Nopember 2008), karena terlambat menyetor prefund. Peristiwa ini semakin memukul BC ketika deposan melakukan aksi rush dana mereka di bank itu. Sesuai ketentuan yang berlaku, BI pun membuka pemberian fasilitas pembiayaan jangka pendek (FPJP) bagi BC. Pada tanggal 14 Nopember 2008, BC mengajukan FPJP dan disetujui sebesar Rp502 miliar. Pada tanggal 17 Nopember 2008, BC kembali mengajukan FPJP kedua dan diberikan sebesar Rp187 miliar sesuai penilaian atas jaminan yang diserahkan BC kepada BI. Kedua FPJP itu ternyata tak menolong BC.

Mencermati kondisi likuiditas BC yang terus mengalami penurunan, Dewan Gubernur BI menggelar pertemuan (18 Nopember 2008). Pokok serius bahasan adalah laporan

kinerja terkini BC dan kajian sistemik bank tersebut bila terpaksa harus dicabut izin usahanya. Dua hari kemudian (20 Nopember2008), RDG BI memutuskan BC tidak bisa lagi diselamatkan dan disehatkan oleh PSP bank sehingga ditetapkan sebagai bank gagal yang berstatus sistemik dan merekomendasi untuk diselamatkan oleh pemerintah melalui Lembaga Penjamin Simpanan (LPS). Bila bank ini tak diselamatkan akan membawa efek menular kepada sejumlah bank sekelas BC dan sistem perbankan serta keuangan. Komite Kebijakan Sektor Keuangan (KKSK) yang dipimpin Menkeu Sri Mulyani pun memutuskan BC sebagai bank sistemik yang harus diselamatkan. [habis)