



FAKTOR-FAKTOR ESENSIAL BANK GAGAL

Elyana Novira

Hukum Perdata, Fakultas Hukum Universitas Bung Hatta
Kampus Proklamator II, Aia Pacah, Padang, Sumatera Barat

Abstract

Bank failure is more important as it should be resolved as quickly as possible because it may transmit to other banks and out of banking system. Based on the result of research conducted by Office of the Comptroller Currency (OCC), poor bank management and other internal problems are a common cause of failed or non-performing banks. Similarly, the poor economic condition makes a bank more uncontrollable. The factors causing bank failure consist of two groups: internal and external factors. Internal factor includes Boards of Directors' too aggressive activity, problem involving Executive Director, problem related to inadequate supervision or management, and etc. Meanwhile, external factor includes gloomy economic environment.

Keywords: *Essential Factor, Failed Bank.*

Intisari

Kegagalan bank lebih penting karena harus diselesaikan secepat mungkin karena kegagalan bank mungkin menyebar ke bank lain dan mungkin bahkan diluar sistem perbankan. Berdasarkan hasil penelitian Office of the Comptroller Currency (OCC). Manajemen bank yang buruk dan permasalahan internal lainnya merupakan penyebab yang lazim dari bank-bank yang gagal atau bermasalah. Demikian pula kondisi ekonomi yang buruk membuat suatu bank semakin sulit untuk dikemudikan. Faktor-faktor penyebab bank-bank gagal terdiri atas 2 kelompok, yaitu permasalahan internal, misalnya aktifitas yang terlalu agresif oleh Dewan Direksi, permasalahan yang melibatkan Direktur Pelaksana, permasalahan yang terkait dengan kekurangan pengawasan atau manajemen, dan sebagainya. Sedangkan faktor eksternal meliputi lingkungan ekonomi yang suram.

Kata Kunci: Faktor Faktor Esensial, Bank Gagal.

Pendahuluan

Sebuah bank dinyatakan gagal secara ekonomi ketika nilai pasar dari aset menurun di bawah nilai pasar dari liabilitas, sehingga nilai pasar dari modal menjadi negatif. Pada saat seperti itu, bank tidak bisa diharapkan untuk membayar semua nasabah penabung secara penuh dan tepat waktu. Bank, atau memang setiap perusahaan, harus diselesaikan secepat mungkin dalam rangka memperlakukan semua nasabah penabung secara adil. Semakin lama bank bangkrut diizinkan untuk beroperasi, semakin banyak waktu bagi nasabah penabung yang mendapatkan informasi tersebut harus menarik dana mereka pada nilai nominal dan secara efektif melucuti aset berharga bank. Seluruh kerugian kemudian akan ditanggung oleh nasabah penabung yang kurang mendapatkan informasi dan pemegang deposito jangka panjang.¹ Setidaknya apa yang membuat persepsi kegagalan Bank lebih penting, terutama untuk

¹George G. Kaufman, *Bank Failures, Systemic Risk, and Bank Regulation*, the Cato Journal, Vol 16, No. 1 (spring/summer 1996), hlm 2.

kebijakan publik adalah ketakutan bahwa kegagalan mungkin menyebar ke bank lain dan mungkin bahkan di luar sistem perbankan terhadap sistem keuangan secara keseluruhan makro ekonomi domestik, dan negara-negara lain. Ketakutan serupa umumnya tidak dirasakan atas kegagalan perusahaan lain. Kegagalan pabrik baja, produsen perangkat lunak, atau toko kelontong tidak menyebar luas/menular ke perusahaan lain dalam industri yang sama. Bank dipandang lebih rentan terhadap kegagalan atau lebih rapuh dari perusahaan dan industri lain.²

Di Indonesia, Pemerintah melakukan deregulasi perbankan yang digulirkan pemerintah pada tahun 1988, yang dikenal dengan Paket Oktober 1988 (Pakto 88) dimaksudkan untuk mendukung percepatan Indonesia sebagai negara industri. Deregulasi perbankan ini sangat berbahaya bagi perbankan yang rata-rata belum kuat. Pendirian bank cukup dengan modal 10 miliar rupiah, sehingga lahirlah sekitar 250 bank baru dengan jumlah cabang sebanyak-banyaknya, tapi “kue” yang diperebutkan tidak bertambah. Kebijakan ini juga tidak diikuti dengan pengawasan yang kuat. Perbankan menjadi jatuh karena deregulasi yang cepat dan tanpa perhitungan ditambah dengan resesi tahun 1998.³

Saat terjadi krisis moneter di Indonesia pada tahun 1997, sistem perbankan sedang dalam kondisi keropos. Robby Djohan mengatakan sejumlah kebijakan ekonomi pemerintah pada tahun 1990- an agak dipaksakan karena pemerintahan Presiden Soeharto terlihat ingin cepat menjadi negara industri. Untuk menunjang lahirnya negara industri, negara meminjam dana dari sejumlah negara donor dan lembaga – lembaga keuangan internasional. Ketika rupiah *over value*, investor mulai mengambil posisi atau membeli dolar Amerika, maka rupiah pun terpuruk. Perbankan dan dunia usaha yang menggunakan dolar Amerika tidak mampu membayar bunga dan kewajiban pokoknya.

Sebelum terjadinya krisis, perbankan Indonesia sesungguhnya mengandung tingkat NPL yang tinggi, diperkirakan menurut Kwik Kian Gie mencapai 50- 70 persen. Tingkat NPL yang tinggi sebelum terjadinya krisis juga dialami negara – negara lain di ASEAN. Sebelum krisis, Korea telah mengandung NPL sebesar 20- 30 persen dan Malaysia 20 – 30 persen. Bahkan krisis moneter yang menimpa Indonesia, yang dikatakan sebagai penularan dari krisis keuangan di Thailand, juga berawal dari masalah NPL yang cukup besar dan muncul ke permukaan dari lembaga keuangan Finance One dan Bangkok Bank of Commerce.⁴

Di Amerika Serikat, pada tahun 1980 an, lebih banyak bank yang gagal daripada pada masa depresi sebelumnya. Kegagalan tersebut bertepatan dengan sebuah masa penurunan ekonomi yang serius di sektor-sektor tertentu, terutama pertanian, minyak, gas, dan Real Estate komersial. Maka dari itu, ada sebuah anggapan yang lazim bahwa kegagalan-kegagalan bank ini telah disebabkan oleh kondisi ekonomi yang buruk. Anggapan ini lebih lanjut diyakini dibenarkan oleh fakta bahwa sebagian besar bank yang gagal berada di daerah-daerah yang

² *Ibid.*, hlm. 4.

³ Robby Djohan, *The Art Of Turn Around , Kiat Restrukturisasi*, Aksara Karunia, Jakarta , 2003, hlm 184. Bandingkan dengan Jonker Sihombing, *Penjaminan Simpanan Nasabah Perbankan* ,Alumni Bandung.Bandung,2010, hlm 12, terdapat dua teori penyebab terjadinya krisis perbankan, pertama krisis disebabkan oleh misalokasi dana secara besar- besaran, kepatuhan yang rendah terhadap standar pemberian pinjaman yang berdasarkan prinsip kehati- hatian., tanpa didukung oleh peraturan yang tepat, proses pelaporan keuangan yang tidak memadai dan kadar tingkat kepatuhan yang rendah terhadap standar pemberian pinjaman yang berdasarkan prinsip kehati- hatian, kedua bahwa krisis perbankan disebabkan liberalisasi keuangan yang prematur di negara – negara yang sedang berkembang.

⁴ Hendy Herijanto, *Selamatkan Perbankan Demi Perekonomian Indonesia.*, expose,Bandung,2013, hlm 5. Selanjutnya Hendy mengutip hasil penelitian Laurind S. Lauridsen dari Roskilde University, Denmark, krisis keuangan di Thailand mulai terjadi pada 1996 dan disebabkan oleh kegagalan sektor swasta yang sebagian menggambarkan masalah rekening transaksi berjalan. Namun Lauridsen menekankan bahwa penyebab utama krisis Thailand berasal dari masalah pinjam meminjam yang sembrono yang berakibat pada akumulasi NPL yang besar di sektor keuangan.

perekonomiannya bermasalah. Pandangan ini, walaupun tampaknya memungkinkan, namun bertentangan dengan keyakinan yang sudah lama dianut oleh *Office of The Comptroller of The Currency* (OCC), bahwa manajemen suatu bank dan dewan direktur memikul tanggungjawab tertinggi atas kinerja institusi mereka. Meskipun OCC mengakui bahwa perekonomian memainkan sebuah peran penting, namun para penguji juga telah mencatat bahwa banyak bank yang berhasil melewati masa-masa kondisi ekonomi yang merugikan.⁵

Pembahasan

OCC melakukan sebuah penelitian guna mengidentifikasi dan mengevaluasi faktor-faktor yang turut mempengaruhi kegagalan bank-bank nasional. Penelitian ini menunjukkan bahwa kondisi ekonomi yang buruk membuat suatu bank semakin sulit untuk mengemudikan sebuah jalan yang menguntungkan, kebijakan-kebijakan dan prosedur-prosedur manajemen dan dewan direksi suatu bank memiliki pengaruh yang lebih besar terhadap apakah suatu bank akan berhasil atau gagal. Dengan kata lain manajemen yang buruk, dan permasalahan internal lainnya merupakan penyebab yang lazim dari bank-bank yang gagal atau bermasalah. Kelemahan yang dikendalikan oleh manajemen memainkan sebuah peran yang signifikan dalam penurunan sebesar 90 persen dari bank-bank yang gagal dan bermasalah yang dievaluasi oleh OCC.⁶

Dari penelitian OCC pada periode 1979 sampai 1987, bank memiliki masalah dengan penyebab 4 risiko utama yang bisa mengancam kelangsungan bisnis para bankir yakni risiko kredit, risiko pasar, risiko operasional dan risiko likuiditas. Risiko kredit merupakan kerugian akibat gagal bayar dari debitur bank. Risiko ini bisa timbul dari kredit macet, transaksi forward atau derivatif (*treasury*), investasi dan pembiayaan perdagangan. Risiko pasar terjadi karena perubahan faktor pasar yaitu perubahan suku bunga dan nilai tukar. Misalnya kenaikan suku bunga mengakibatkan harga obligasi turun dan timbul kerugian bagi bank. Risiko operasional disebabkan faktor sistem seperti kegagalan teknologi informasi bank yang disebabkan komputer di *hack*, kegagalan ATM, sistem offline, kompetensi karyawan yang tidak memadai dan perselisihan perburuhan. Dari kejadian eksternal akibat sesuatu diluar kendali panggung. Risiko likuiditas akibat ketidakmampuan bank memenuhi kewajiban yang jatuh tempo dari sumber pendanaan arus kas atau dari aset likuid berkualitas tinggi yang dapat diagunkan.⁷

OCC membagi faktor-faktor penyebab kegagalan bank atas 2 kelompok :⁸

1. Permasalahan internal

- a. Dewan direksi atau manajemen yang tak terdidik atau kurang perhatian.

⁵ Comptroller of The Currency, Administrator of National Bank Treasury DC, *Bank Failure, An Evaluation and of The Factors Contributing to The Failure of National Banks*, June 1980, hlm. 5.

⁶ *Ibid.*, hlm. 6.

⁷ Karena krisis perbankan terjadi secara kolektif dalam waktu yang relatif sama menimbulkan kesan bahwa krisis itu seolah-olah merupakan akibat perubahan ekonomi makro semata. Bahkan, ekonomi makro sering dijadikan kambing hitam penyebab terjadinya krisis. Namun, jika diteliti lebih dalam, baik kegagalan bank yang terjadi secara kolektif maupun secara individualistis lebih banyak terjadi karena faktor ekonomi mikro yang menyebabkan timbulnya NPL. Inti permasalahannya adalah NPL. Secara khusus, faktor-faktor penyebab kegagalan bank dan timbulnya NPL tersebut berada dalam tatanan manajemen internal. Lebih lanjut dapat dilihat pada: Hendy Herijanto *Selamatkan Perbankan Demi Perekonomian Indonesia*, expose, Jakarta, 2012.

⁸ Comptroller of the currency, *Op cit*, hlm 9-12

Faktor-faktor berikut terkait dengan kurangnya pengawasan dari dewan direksi atau manajemen yang menjadi permasalahan yang signifikan bagi banyak bank yang gagal diantaranya adalah tidak adanya kebijakan pinjaman atau kebijakan pinjaman yang kurang dipatuhi (81% dari bank yang gagal), kurangnya jaminan kepatuhan sistem terhadap kebijakan – kebijakan internal atau undang – undang perbankan (69%), kurangnya kontrol atau pengawasan dari pejabat utama bank atau departemen (63%), dan kurangnya sistem identifikasi pinjaman yang bermasalah (59%).⁹

- b. Aktivitas yang terlalu agresif oleh Dewan Direksi atau manajemen.

Kelompok permasalahan lain yang berlaku di bank-bank yang gagal adalah aktivitas yang terlalu agresif. yang dijelaskan sebagai pandangan terlalu berorientasi kepada pertumbuhan atau mengikuti kredit liberal. Pada kenyataannya sebuah pendekatan agresif yang dikombinasikan dengan kebijakan-kebijakan dan kontrol yang mapan bisa menjadi sebuah strategi yang sukses.

- c. Permasalahan yang melibatkan Direktur Pelaksana (CEO)

Hasil penelitian ini menunjukkan betapa pentingnya CEO dengan menunjukkan bahwa CEO memiliki kelemahan-kelemahan yang signifikan pada bank yang bermasalah. Enam puluh tiga persen dari bank yang gagal memiliki CEO yang jelas kekurangan kemampuan, pengalaman atau integritas yang diperlukan untuk membuat bank-bank mereka sukses. CEO di bank-bank yang sehat umumnya dinilai kuat.

- d. Permasalahan lain yang terkait dengan kekurangan pengawasan atau manajemen.

Indikasi-indikasi lain dari aktivitas yang terlalu agresif maupun keputusan manajemen yang tidak terdidik meliputi diantaranya yaitu pengecualian kredit yang berlebihan, yaitu melewatkan laporan keuangan atau informasi pendapatan tentang peminjam atau kurangnya dokumentasi/ kelengkapan jaminan (ditemukan pada 81% bank yang gagal), surat peminjaman yang berlebihan: yaitu, tingginya jumlah pinjaman dalam kaitannya dengan kemampuan pelayanan utang peminjam (73%), dan peminjaman berbasis jaminan dan kurangnya analisis arus kas. (73%) .

2. Faktor-Faktor Eksternal: lingkungan ekonomi

Sebanyak 73% (tujuh puluh tiga persen) dari bank gagal yang beroperasi pada kondisi yang cukup suram, sementara 15% (lima belas persen) menghadapi kondisi yang tidak terlalu suram. Kondisi - kondisi tertekan ini biasanya timbul akibat kemerosotan kondisi perekonomian, pertanian, minyak dan gas atau Real Estate Komersial, akan tetapi beroperasi dalam kondisi perekonomian yang suram saja tidak menyiratkan bahwa kegagalan suatu bank sebagian besar merupakan akibat dari kondisi ekonomi. Penelitian ini menunjukkan bahwa perekonomian yang merugikan merupakan salah satu faktor yang signifikan pada 35% (tiga puluh lima persen) kegagalan. Bahkan, lingkungan ekonomi yang suram merupakan satu-satunya penyebab yang signifikan pada 7% (tujuh persen) dari bank-bank yang disurvei. Bank-bank gagal lainnya yang beroperasi pada perekonomian yang juga memiliki permasalahan internal yang signifikan.¹⁰

⁹ Bandingkan dengan :Humas Bank Indonesia, Krisis Global dan Penyelamatan Perbankan, Menangani Bank Bermasalah, Jakarta, 2010, hlm 29 ; faktor internal bisa menjadi sumber bank mengalami masalah bila bank 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

¹⁰ Faktor eksternal sangat mempengaruhi kinerja bank, misalnya perubahan kebijakan pemerintah yang tak terduga berpeluang besar memukul pemburuan kualitas kredit debitur bank sehingga mempengaruhi likuiditas bank. Sebab lain juga karena perubahan situasi politik dan tingkat persaingan antar bank itu sendiri. Selanjutnya

Banyak pengamat melakukan penelitian yang mengaitkan *Non Performing Loan* (NPL) dan kemudian krisis perbankan dengan masalah-masalah ekonomi makro. Banyak pengamat pula yang mengakui, perkembangan ekonomi makro dapat memberikan tekanan kepada bank atau sistem perbankan. Menurut Michel Gavin dan Ricardo Hausmann, dalam keadaan seperti itu, bank yang paling lemahlah yang akan mengalami kegagalan lebih dahulu, kedua-duanya tekanan ekonomi makro dan lemahnya bank yang menyebabkan kegagalan.¹¹

Di Amerika Serikat kebangkrutan bank (yaitu bank diasuransikan oleh pemerintah) yang merupakan secara khusus dibebaskan dari *Bankruptcy code*, diatur oleh *Federal Deposit Insurance Act* (FDI Act). Kegagalan Bank dikelola oleh *Federal Deposit Insurance Corporation* (FDIC) yang menggunakan proses administrasi non Yudisial. Bank dapat gagal untuk sejumlah alasan, *Chairman of the Board* FDIC telah menyatakan 3 (tiga) penyebab utama kegagalan Bank, adalah: 1). Tata kelola perusahaan yang tidak memadai; 2). Manajemen risiko yang lemah; 3). Kurangnya keberagaman risiko/konsentrasi pinjaman. Kemerosotan dari Bank gagal dari kesanggupan membayar hingga mengalami kegagalan jarang terjadi secara dratis.¹²

Industri perbankan di Indonesia pada tahun 2008 menghadapi beberapa permasalahan sebagai dampak krisis keuangan global, antara lain ketatnya likuiditas di pasar uang, penurunan indeks harga saham yang tajam, potensi meningkatnya kredit bermasalah serta derasnya aliran modal keluar yang menekan nilai tukar rupiah. Pada bulan November 2008. Komite Stabilitas Sistem Keuangan (KSSK) menetapkan Bank Century sebagai bank gagal dan Komite Koordinasi menyerahkan penanganan Bank Century kepada LPS.¹³

Bank Century adalah hasil merger tiga Bank, yaitu Bank CIC, Bank Pikko, dan Bank Danpac. Pada bank-bank tersebut mempunyai permasalahan utama yaitu Surat-Surat Berharga Valuta Asing (SSB Valas) sebesar US \$ 203 juta berkualitas rendah (*non investment grade*) dengan bunga rendah dan *US Treasury trips* US \$ 185 juta dengan bunga sangat rendah yang mengakibatkan *negative spread* sehingga menekan permodalan bank. Merger ketiga bank tersebut dimulai ketika Chinkara Capital Ltd (CCL) menyelamatkan Bank Pikko yang berada dalam pengawasan khusus oleh BI, pada tanggal 20 Juni 2000. Saat tersebut posisi CAR pada Bank Pikko minus 9,6%. CCL selaku calon investor bersedia menyetorkan dana sebesar US \$ 12 juta. Pada 8 Juni 2001 mengajukan izin melakukan penawaran umum (*Right Issue*) senilai Rp 128 miliar yang diborong oleh CCL. Dengan demikian perusahaan CCL yang berbasis di Kepulauan Bahama tersebut menjadi pemilik mayoritas saham Bank Pikko, yaitu 66%.¹⁴

CCL juga membelanjakan dana dengan membeli saham Bank Danpac di lantai bursa. CCL dan Morgan Stanley Internasional Nominees Ltd secara de facto menguasai 70,2% dari modal disetor bank. Di bank ini tidak ada masalah serius menyangkut permodalan maupun lainnya. CCL dengan tetap menggandeng Morgan Stanley, membeli 16,5% saham

dapat dilihat pada :Humas Bank Indonesia, *Krisis Global dan Penyelamatan Sistem Perbankan Indonesia, Menangani Bank Bermasalah*, Op Cit, hlm 29)

¹¹ Hendy Herijanto, *Op. Cit.*, hlm 143.

¹² Stanley V Regalevsky and Sarah J Ricardi *Anatomy, of A Bank Failure, 2019*, The Banking Law Journal, hlm. 869.

¹³ Laporan Tahunan 2008, Lembaga Penjamin Simpanan.

¹⁴ Merger perusahaan dapat digunakan sebagai salah satu pilihan untuk memperkuat fondasi perusahaan.

Dengan merger perusahaan dapat menciptakan sinergi sehingga memperbesar pangsa pasar, sekaligus melakukan efisiensi. Selanjutnya dapat dilihat pada Cita Yustisia Serfiyani, et al, *Restrukturisasi Perusahaan dalam Perspektif Hukum Bisnis dan Berbagai jenis Badan Usaha*, Penerbit Andi Yogyakarta, Yogyakarta, 2017, hlm 22.

di bank CIC, pada tanggal 10 Oktober 2001. Pihak CCL lalu menambahkan modal disetor pada Bank CIC sebesar US \$ 10 juta dan menjadikan dirinya adalah pemegang saham mayoritas. Dengan demikian maka CCL adalah pengendali ketiga bank tersebut.

Pada tanggal 27 November 2001, Rapat Dewan Gubernur memutuskan untuk menyetujui proses akuisisi yang dilakukan CCL dengan beberapa catatan yaitu: (1) CCL dalam waktu yang tidak terlalu lama melakukan rencana merger. Hal ini baik untuk memperkokoh dan memperbaiki kinerja bank tersebut. (2) BI meminta pernyataan hitam diatas putih bahwa selaku Pemegang Saham Pengendali (PSP), CCL akan melakukan upaya-upaya memperbaiki kinerja bank. (3). Pihak CCL berjanji tidak akan melakukan tindakan melawan hukum dan berusaha untuk mencukupi modal bank sehingga mencapai syarat minimal modal (CAR) sebuah bank yakni 8%.¹⁵

Dewan Gubernur BI menyadari bahwa persetujuan atas proses akuisisi oleh CCL diambil melalui sebuah tindakan dengan pertimbangan menyelamatkan sebuah lembaga kepercayaan dan sistem perbankan yang kala itu masih dalam pemulihan setelah krisis tahun 1997/1998. BI Mencoba menyelidiki kekuatan keuangan CCL dari laporan keuangan dua tahun terakhir yang telah diaudit oleh Kantor Akuntan Publik JPL Wong and Co Singapore. Dari laporan keuangan ini diketahui bahwa secara finansial CCL memperlihatkan kinerja yang memadai. Terkait surat rekomendasi dari otoritas moneter tempat asal CCL, BI mendapat salinan surat pernyataan "*certificate of Good understanding*" dari *Commonwealth of Bahamas the International Business Companies*. Selain itu, BI juga mengantongi surat pernyataan dari kantor hukum Rodyk & Davidson yang menyatakan CCL dalam kondisi sebagai entitas bisnis yang "*good legal standing*".¹⁶

Rapat Dewan Gubernur BI mengambil keputusan untuk memberikan persetujuan proses akuisisi Bank Pikko dan Danpac oleh CCL dalam rangka upaya menyelamatkan dan menyetatkan bank serta tetap terjaganya stabilitas di sektor perbankan dan moneter.¹⁷

Setelah keluar persetujuan BI atas proses akuisisi Bank Pikko dan Bank Danpac, pihak CCL berencana melakukan *strategic merger* terhadap tiga bank yang dikuasainya. Saat permohonan merger disampaikan, BI menemukan indikasi perbuatan melawan hukum yang melibatkan secara langsung maupun tidak langsung pihak CCL di bank CIC. Indikasi perbuatan melawan hukum itu adalah penerbitan Surat-Surat Berharga (SSB) oleh Bank CIC senilai US \$ 200 Juta yang ditempatkan sebagai modal disetor ke bank CIC. Ditambah lagi adanya dana fiktif sebesar US \$ 25 juta yang ada di kas bank CIC. BI menerjunkan Tim Unit Khusus Investigasi Perbankan (UKIP) untuk melakukan penyelidikan. Ketika proses penyelidikan sedang berlangsung, CCL mengajukan permohonan kepada BI untuk melakukan merger ketiga bank yang dikuasainya. Pada tanggal 19 Juni 2002 Dewan Gubernur mengadakan pertemuan yang membahas belum dapat dilaksanakannya keputusan Rapat Dewan Gubernur sebelumnya yang memberi persetujuan proses akuisisi Bank Pikko dan Bank Danpac karena alasan adanya indikasi perbuatan melawan hukum oleh pihak CCL. Namun setelah mempertimbangkan berbagai aspek kelebihan dan kekurangannya, maka pada tanggal 5 Juli 2002, BI mengeluarkan surat persetujuan atas rencana CCL mengakuisisi Bank Pikko dan Bank Danpac. Persetujuan BI tersebut dengan catatan, bila dikemudian hari dari hasil pemeriksaan diketahui adanya perbuatan melawan hukum yang dilakukan CCL maka, maka BI akan membatalkan proses akuisisi dan

¹⁵ Humas Bank Indonesia, *Krisis Global Dan Penyelamatan Perbankan Indonesia, Menyibak Kegagalan Bank Century*, Buletin, Jakarta, 2010, hlm. 39.

¹⁶ *Ibid.*, hlm. 40.

¹⁷ Sesuai dengan Pasal 29 ayat (3) PP No 28 Tahun 1999 tentang Merger, Konsolidasi dan Akuisisi yang antara lain menyatakan usulan rencana akuisisi memuat kesiapan pendanaan pihak yang mengakuisisi.

meminta dalam 12 (dua belas) bulan agar CCL melepaskan semua saham di bank-bank yang dikuasainya (Bank CIC, Bank Pikko dan Bank Danpac). Persetujuan BI tersebut secara lengkap tertuang pada surat BI bernomor 4/54/DPG/DPIP tanggal 5 Juli 2001. Surat tersebut memperlihatkan sikap BI yang hati-hati ketika memberikan persetujuan. Pada tanggal 5 November 2004 CCL mengajukan permohonan merger terhadap Bank Pikko dan Bank Danpac kedalam PT Bank CIC. Hasil finansial *due dilligence Kantor Akuntan Publik (KAP). Dedi Mulyadi & Rekan, proyeksi gambaran pasca* merger dua tahun ke muka total aktiva meningkat 38,53 %, dana pihak ketiga melonjak 54,25%, posisi CAR di atas 8,69%. Meski posisi CAR sudah baik, BI tetap meminta tambahan modal setidaknya Rp 60 miliar paling telat disetor pada bulan November 2004 agar posisi CAR menjadi 11,66 %.¹⁸

Atas permintaan BI agar CCL menambah modal, maka pihak CCL menyatakan ada calon investor yang bersedia menyeter dana sebesar US \$ 9 juta. Selain itu ada calon mitra investor lokal CCL yang menempatkan dana dalam wujud deposito sebesar Rp 20 miliar. Pada tanggal 6 Desember 2004, Gubernur BI mengeluarkan surat nomor 6/7/KEP.GBI/2004, yang isinya rekomendasi merger Bank Pikko dan Bank Danpac kedalam Bank CIC.¹⁹ Namun dengan berjalannya waktu perkembangan kinerja bank hasil merger ternyata masih dibayangi persoalan di masa lalu. Pokok persoalan tersebut adalah penerbitan Surat-Surat berharga (SSB), *Medium Term Note/MTN* Dresdner Bank senilai US \$ 127 juta oleh Bank CIC yang diperkirakan mengalami masalah di kemudian hari, posisi SSB ini tidak memiliki rating. BI merujuk rekomendasi Komite Evaluasi Perbankan (KEP) di Bali tanggal 3-4 Juli 2003, yang menyatakan surat utang berharga MTN tidak digolongkan macet sepanjang belum jatuh tempo. Bila MTN jatuh tempo dan tidak terbayarkan maka langsung dianggap macet. Berdasarkan rekomendasi KEP tersebut, BI menghitung kebutuhan modal untuk mencapai CAR 8% hanya Rp.71 miliar. Jika memperhitungkan potensi macet SSB MTN yang mempunyai potensi macet, maka sedianya BI akan meminta CCL menambah modal Rp 300 miliar hingga Rp.400 miliar. Dengan tambahan dana segar ini memungkinkan pihak bank memenuhi kewajiban terhadap MTN yang jatuh tempo tanpa mengganggu dan mengurangi modal yang ada dan dapat memukul CAR hingga di bawah 8%.²⁰

Bank hasil merger yang diberi nama Bank Century ditempatkan oleh BI pada status pengawasan intensif setelah pada ada rentang waktu tahun 2005 hingga Oktober 2007 permintaan tambahan modal tidak sepenuhnya ditaati oleh CCL. Penyebabnya adalah gangguan SSB valuta asing yang berkategori *non investment rating* yang diperkirakan mengalami kemacetan, ditambah dengan NPL yang berada di atas 5%. BI memerintahkan kepada manajemen Bank Century agar SSB tersebut segera dijual agar tidak mengganggu permodalan bank (aktiva bank), namun ternyata Bank Century mengalami kesulitan menjual SSB tersebut.

Penyelesaian SSB valas senilai US \$ 203 juta dilakukan oleh pemegang saham pengendali (PSP) Bank Century dengan cara mengajukan permohonan ke BI dalam bentuk *cash collateral (asset manajemen agreement/AMA)* dalam waktu tiga tahun yaitu dari

¹⁸ Berdasarkan PP No. 28 Tahun 1999 tentang Merger, Konsolidasi dan Akuisisi Bank maka Usulan Rencana Merger Wajib mendapat persetujuan komisaris, yang diantaranya memuat hal-hal yang perlu diketahui pemegang saham masing-masing bank antara lain. Neraca proforma bank hasil merger sesuai dengan standar akuntansi keuangan, serta perkiraan mengenai hal-hal yang berkaitan dengan keuntungan serta perkiraan mengenai hal-hal yang berkaitan dengan keuntungan dan kerugian serta masa depan yang Bank yang dapat diperoleh dari Merger berdasarkan hasil penilaian ahli yang Independent.

¹⁹ Humas Bank Indonesia, *Krisis Global Dan Penyelamatan Perbankan Indonesia, Menyibak Kegagalan.. Op Cit.*, hlm. 44.

²⁰ *Ibid*, hlm 46

Februari 2006 hingga Februari 2009. AMA tersebut mendapat jaminan dana tunai dari salah satu PSP Bank Century yaitu Hesham Al Warrag senilai US \$ 220 juta yang berada di Dresdner Bank di Swiss. BI meminta agar seluruh SSB sudah terjual selama pemberlakuan AMA. BI menyarankan saat memasuki triwulan IV tahun 2007 agar PSP dan manajemen Bank Century mencari calon investor untuk menambah modal agar dapat menyetatkan dan menyelamatkan Bank Century. Beberapa calon investor yang menyatakan minatnya adalah Kuwait Finance House, Korean Shinhan Bank, Hana financial Group, HSBC dan Noor Islamic Bank, namun karena pasar keuangan dunia mengalami krisis yang diakibatkan krisis gagal bayar *sub prime mortgage* pada bulan juli 2008, maka pihak Hana Financial Group yang berasal dari Korea Selatan dan sudah menandatangani *letter of intent* dengan pemegang saham pengendali Bank Centiry terpaksa membatalkan rencana akuisisi.²¹

Mulai dari tahun 2005-2007, hasil pemeriksaan BI menemukan adanya pelanggaran Batas Maksimum Pemberian Kredit (BMPK) dalam kegiatan Bank Century namun tidak diambil tindakan tegas. Terhadap pelanggaran posisi devisa neto (PDN) seharusnya dikenakan denda sebesar Rp 22 (dua puluh dua) miliar, namun BI memberikan keringanan dengan hanya membayar 50 % nya atau sebesar Rp 11 (sebelas) miliar. Sesuai dengan ketentuan, seharusnya BI telah menetapkan Bank Century pada status Bank Dalam Pengawasan Khusus, yaitu sejak 31 Oktober 2005 (setelah hasil pemerikssan BI atas Bank Century dipublikasikan). Namun atas usul Direktur Pengawasan Bank dan disetujui oleh Deputi Gubernur, Bank Century hanya dikenai status Bank Dalam Pengawasan Intensif. Terhadap pembiaran ini, terjadi penundaan penetapan status Bank Dalam Pengawasan Khusus terhadap Bank Century selama kurang lebih 3 (tiga) tahun.²²

Pada tanggal 20 November 2008 Rapat Dewan Gubernur BI menetapkan Bank Century sebagai Bank Gagal yang ditengarai berdampak sistemik, meminta KSSK mengadakan rapat malam hari itu juga karena tanggal 21 November BI memastikan Bank Century akan mengalami kalah kliring dan *default* yang dapat mengancam seluruh sistem pembayaran dan stabilitas perbankan nasional. Rapat KSSK diselenggarakan pukul 00.11 WIB dan berakhir pukul 05.30 WIB tanggal 21 November 2008 , meminta LPS untuk melakukan penanganan sesuai Undang – Undang LPS.²³

LPS melakukan Penyertaan Modal Sementara (PMS) terhadap Bank Century dan munculnya data kebutuhan PMS tambahan yang sangat besar terhadap Bank Century dapat disampaikan bahwa BI tidak memberikan informasi mengenai risiko penurunan CAR yang disebabkan oleh penurunan kualitas aset yang seharusnya diketahui lebih awal oleh BI. Hal ini disebabkan oleh adanya beberapa hal: yaitu dugaan rekayasa akuntansi yang selama ini dilakukan oleh Bank Century dengan tidak menerapkan Penyisihan Penghapusan Aktiva Produktif (PPAP), dugaan adanya *Letter of Credit* (LC) dan kredit fiktif, dugaan

²¹ Arief Wibisono, *Peranan Negara Dalam Mencegah dan Menangani Krisis Sistem Keuangan*, Disertasi, Fakultas Hukum, Program Pasca Sarjana, Universitas Indonesia,, hlm. 215.

²² Asep Suherman, *Peranan Dan Tanggung Jawab Hukum Lembaga Penjamin Simpanan Dalam Menyelesaikan Dan Menangani Bank Gagal (Fail Bank): Studi Kasus Bank Century*, Tesis, Magister Ilmu Hukum Universitas Islam Indonesia, 2011, hlm. 152.

²³ Arief Wibisono, *Op Cit*, hlm 235. Selanjutnya mengenai pertimbangan dalam penetapan Bank Century sebagai bank gagal berdampak sistemik dapat dilihat pada : Nugroho Agung Wijoyo, *Referensi Risiko Sistemik Perbankan*, UI-Presss, Jakarta, 2015, hlm 21. Terdapat 3 pertimbangan yaitu : Kegagalan bank dapat menambah ketidakpastian pada pasar domestik yang dapat berakibat fatal pada psikologis pasar yang sedang sensitif, dikhawatirkan terjadi *rush* pada bank yang selevel sehingga akan mengganggu kelancaran sistem pembayaran, penutupan Bank Century akan menimbulkan sentimen negatif di pasar keuangan, terutama dalam kondisi pasar yang sangat rentan.

penyimpangan lainnya yang dilakukan oleh pemilik / pengurus Bank Century sebelum diambil alih oleh LPS.²⁴

Saat ditangani LPS, maka LPS melakukan penyertaan modal sementara (PMS)/ *Bail Out* kepada Bank Century sebesar Rp. 6,557,18 miliar. Sekitar Rp.401 triliun dari PMS tersebut (60% dari PMS) digunakan untuk membayai deposit. LPS diindikasikan terpaksa menyalurkan dana PMS kepada deposit karena sebagian deposit besar yang telah jatuh tempo tidak lagi bertahan di Bank tersebut. Deposit besar itu antara lain ternyata Badan Usaha Milik Negara seperti PT.Telkom Indonesia, PT.Jamsostek dan lain-lain. Menurut pihak yang tidak setuju dengan penyelamatan Bank Century, kemungkinan besar Bank Century diselamatkan demi kepentingan para deposit yang uangnya tertanam sampai triliun-an rupiah di Bank Century. Mereka merupakan kelompok kecil yang bisa dihitung dengan jari, tetapi memiliki *bargaining* yang kuat terhadap berbagai pihak.²⁵

Berdasarkan uraian di atas penulis berpendapat permasalahan pada Bank Century sudah mulai ada sejak sebelum Bank Century terbentuk yaitu masalah SSB valas (*non inverting grade*). Saat permohonan merger, ditemukan indikasi perbuatan melawan hukum yaitu SSB valas yang ditempatkan sebagai modal disetor ke Bank CIC dan adanya dana fiktif di kas bank CIC. Setelah merger dan diberi nama Bank Century masalah SSB valas yang tidak memiliki *rating* masih membayangi Bank Century. Permintaan BI agar Bank Century melakukan penambahan modal namun tidak sepenuhnya dipenuhi, dan ditambah dengan adanya pelanggaran BMPK. Seharusnya saat tersebut Bank Century telah masuk kategori Bank Dalam Pengawasan khusus, tapi BI tidak melakukannya dan masih meletakkan Bank Century sebagai Bank Dalam Pengawasan Intensif. Pada Bank Century juga ditemukan adanya LC fiktif yang cenderung macet, dugaan rekayasa akuntansi dan kredit fiktif.

Bila melihat permasalahan tersebut di atas, dikaitkan dengan hasil penelitian OCC dan pendapat para ahli mengenai faktor – faktor kegagalan bank gagal maka penyebab kegagalan Bank Century berasal dari masalah internal, mulai dari pemegang saham hingga direksi. Selain itu, BI tidak segera menetapkan status Bank Century sebagai bank dalam pengawasan khusus, yang memperlihatkan kurangnya pengawasan BI serta tidak tegas dan cepat dalam menangani masalah Bank Century. Sedangkan faktor eksternal yaitu dampak krisis keuangan global menjadi pertimbangan utama saat penanganan Bank Century telah diserahkan oleh BI kepada KSSK. BI memandang dalam situasi intensitas krisis yang meningkat, runtuhnya kepercayaan publik akan sangat mudah terbentuk dan menimbulkan efek bola salju kepada keseluruhan industri perbankan nasional.²⁶

Penutup

Kegagalan sebuah bank disebabkan oleh faktor internal dan faktor eksternal, Bila bank secara internal telah rapuh misalnya karena masalah pengelolaan bank yang tidak hati-hati oleh

²⁴ *Ibid*, hlm. 162.

²⁵ Arief Wibisono, *op cit*, hlm 243

²⁶ Zulfi Diane Zaini mengatakan dalam kasus Bank Century yang sudah berkali – kali membuat ulah dan menimbulkan permasalahan sebenarnya bank tersebut dapat saja langsung ditutup oleh BI seiring dengan upaya pemerintah dan BI dalam menciutkan jumlah bank agar pasar perbankan nasional tidak selalu ricuh. Apalagi ukuran Bank Century dalam skala perbankan nasional tidak cukup besar. Oleh karena itu, dapat dikatakan bahwa BI masih lemah dalam melakukan fungsi pengawasan terhadap bank tersebut, termasuk di dalamnya kurangnya sikap tegas BI selaku otoritas perbankan untuk menegakkan aturannya sendiri. Selanjutnya dapat dilihat pada ; Zulfi Diane Zaini, *Independensi Bank Indonesia dan Penyelesaian Bank Bermasalah*, Keni Media, Bandung, 2012, hlm 11

pengurus bank, campur tangan pemilik dalam operasional bank, atau tingkat NPL bank yang tinggi maka faktor eksternal akan mempercepat kegagalan bank tersebut. Sektor perbankan merupakan salah satu sumber pendanaan utama bagi masyarakat dan perusahaan, kegagalan perbankan dapat berimbas pada perusahaan-perusahaan non keuangan. Sangat diperlukan kepatuhan pada regulasi perbankan dan pengawasan terhadap bank yang efisien dan kehati-hatian dalam pengelolaan bank agar kegagalan bank dapat dihindarkan dan bank mempunyai struktur dan landasan yang kokoh dalam menjalankan fungsinya.

Daftar Pustaka

Buku

Agung Wijoyo Nugroho, 2015, *Referensi Risiko Sistemik Perbankan*, UI-Press, Jakarta.

Djohan Robby, 2003, *the Art of Turn Around, Kiat Resrukturisasi*, Aksara Karunia, Jakarta.

Diane Zaini Zulfi, *Independensi Bank Indonesia dan Penyelesaian Bank Bermasalah*, 2012 CV Keni Media, Bandung.

Herijanto Hendy, 2013, *Selamatkan Perbankan Demi Perekonomian Indonesia*, Expose, Jakarta

Serfiyani Cita Yustisia, et al, 2017, *Restrukturisasi Perbankan dalam Perspektif Hukum Bisnis pada Berbagai Jenis Badan Usaha*, Percetakan Andi,

Sihombing Jonker, 2010, *Penjaminan Simpanan Nasabah Perbankan*, Alumni Bandung, Bandung.

Jurnal

G. Kaufman George, Bank Failures, Systemic Risk, and Bank Regulation, *the Cato Journal*, Vol 16, No. 1 spring/summer, 1996.

Rahadiyan Inda, Peran dan Tanggung Jawab Lembaga Penjamin Simpanan Dalam Penyelamatan Bank Gagal Berdampak Sistemik, *Jurnal Ius Quia Iustum*, Vol 23, Januari 2016.

Ragalevsky Stanley Vet al, Anatomy of a Bank Failure, *Journal the Banking Law Journal*, December 2009.

Hasil Penelitian/Tugas Akhir

Suherman Asep 2011, *Peranan Dan Tanggung Jawab Hukum Lembaga Penjamin Simpanan Dalam Menyelesaikan Dan Menangani Bank Gagal (FailBank): Studi Kasus Bank Century*, Tesis, Magister Ilmu Hukum Universitas Islam Indonesia.

Wibisono Arief 2014, *Peranan negara dalam mencegah dan menangani krisis sistem keuangan*, Disertasi, Fakultas Hukum, Program Pascasarjana, Universitas Indonesia.

Artikel Buletin

Comptroller of The Currency, Administrator of National Bank Treasury DC, *Bank Failiure, An Evaluation and of The Factors Contributing To The Failure of National Banks*, June 1980

Humas Bank Indonesia, *Krisis Global Dan Penyelamatan Perbankan Indonesia*, Buletin, Jakarta, 2010

Laporan Tahunan 2008, Lembaga Penjamin Simpanan.

Peraturan Undang-Undangan

Undang – Undang Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 2004 tentang Lembaga Penjamin Simpanan.

Peraturan Pemerintah No 28 tahun 1999 tentang Merger, K onsolidasi dan Akuisisi