

ANALISIS STRATEGI, SKENARIO DAN IMPLIKASI MERGER BANK-BANK BUMN

Oleh:
Syahrir Ika

Abstrak

Menghadapi persaingan bisnis, setiap perusahaan, baik swasta maupun BUMN, harus menyusun strategi bisnis yang tepat. Strategi tersebut harus bermuara pada terciptanya efisiensi, mempertahankan pangsa pasar dan dapat berkembang secara terus menerus. Fungsi pemerintah tidak lagi ikut terlibat dalam praktek bisnis akan tetapi hanya sebagai fasilitator yang berfungsi memberi arahan dan menciptakan iklim bisnis yang sesuai dengan prinsip-prinsip efisiensi tersebut. Oleh karena itu, keberadaan BUMN yang selama ini menjadi ujung tombak kegiatan ekonomi di Indonesia perlu dikurangi perannya dan secara bertahap dialihkan ke sektor swasta ketika masyarakat sudah memiliki kemampuan untuk berbisnis. Hadirnya bank-bank swasta yang lebih profesional telah menjadi pesaing berat bagi bank-bank BUMN (plat merah). Persaingan ini mengoreksi bank-bank BUMN untuk beroperasi secara efisien. Salah satu cara yang dapat ditempuh adalah melakukan merger atau mengurangi jumlah bank BUMN. Pemerintah memutuskan akan melakukan merger bank-bank BUMN pada bulan Januari 1998. Persoalannya, sejauhmana merger dimungkinkan secara teknis dan hukum, bagaimana cara melakukannya, bagaimana cara menggabungkannya agar dapat meningkatkan efisiensi, kinerja dan sinergi, serta faktor-faktor apa yang perlu mendapat perhatian agar mendukung pencapaian tujuan merger?

1. Pendahuluan

Badan usaha milik negara (BUMN) adalah wujud nyata dari investasi negara dalam dunia usaha dan mencakup area usaha di bidang-bidang seperti pertanian, manufaktur,

pertambangan, perdagangan, perbankan, telekomunikasi, transportasi, dan konstruksi. Dengan demikian, BUMN beroperasi hampir di seluruh sektor perekonomian, diantaranya

bergerak dalam industri yang vital dan/atau industri hulu. Daya jangkau operasi yang luas inilah yang menjadikan posisi BUMN menjadi strategis dan menentukan kinerja perekonomian nasional.

Peranan penting BUMN dalam perekonomian nasional antara lain dapat dilihat pada kontribusi BUMN terhadap produk domestik bruto (PDB), sekitar 12-16 persen atas nilai tambah kotor (Gross Added Value).¹ Dengan demikian, baik buruknya kinerja BUMN akan sangat berpengaruh terhadap kinerja perekonomian nasional. Berpijak dari posisi strategis BUMN dalam perekonomian nasional tersebut, maka peningkatan kinerja BUMN akan memberikan implikasi positif terhadap efisiensi ekonomi nasional dan sekaligus terhadap perekonomian negara. Masalah yang perlu dianalisis adalah apakah para pelaku BUMN mampu memperbaiki kinerja BUMN dalam internasionalisasi bisnis yang semakin kompetitif, khususnya dengan bank-bank swasta, dalam dan luar negeri.

Posisi BUMN saat ini berhadapan dengan tantangan besar, baik dari sisi internal maupun eksternal. Bila dilihat dari sisi

¹Angka statistik 1983-1989 dari Biro Pusat Statistik

internal BUMN, perusahaan yang manajemen puncaknya dari kalangan pemerintah ini, masih berada di bawah bayang-bayang jaringan birokrasi yang rumit dan kaku yang menjadikan gerak BUMN tidak selincah badan usaha milik swasta (BUMS). Menurut Bacelius Ruru,² perilaku manajemen cenderung lebih berorientasi pada misi politik ketimbang misi bisnis. Sistem birokrasi seperti ini akan cenderung meningkatkan *agency cost*³ dan sebagai pemicu terjadinya inefisiensi. Apabila kondisi ini dipertahankan, akan menjadikan posisi ekonomi Indonesia bisa terlindas oleh gerak dinamika ekonomi dunia yang berkembang sangat pesat dan kompetitif.

Tantangan internal BUMN berikutnya adalah perilaku BUMN yang berorientasi

²Bacelius Ruru adalah Dirjen Pembinaan BUMN Dep. Keuangan RI. Lihat artikelnya, "Arah Kebijakan BUMN: Menghadapi Era AFTA 2003 dan APEC 2020," Jurnal Keuangan dan Moneter, Volume 3 Nomor 1, 1996, halaman 3.

³Agency cost atau biaya agency adalah biaya yang timbul akibat hubungan prinsipal dan agen, atau biaya transaksi yang timbul karena agen melaksanakan kewajibannya untuk kepentingan prinsipal. Lihat: I.Ketut Mardjana, 1996, "BUMN: Kontrol Birokrasi vs Manajemen Bisnis", halaman 9.

pada motif sejarah kelahirannya. Dalam konteks sejarah, misi BUMN adalah menciptakan pemerataan pembangunan dan kesejahteraan di seluruh wilayah Indonesia, telah membentuk arah kebijakan BUMN lebih pada *inward looking*. Bahkan menurut I Ketut Mardjana⁴, banyak BUMN dimanfaatkan sebagai alat dalam melaksanakan kewajiban pelayanan sosial dan mencapai target pemerataan pembangunan. Berbagai bentuk proteksi telah menjadi alat pendukungnya, antara lain dengan menempatkan operasi BUMN pada area yang strategis dan bahkan memberikan posisi monopoli, di mana efisiensi bukan merupakan prioritas utama, serta memberikan berbagai bentuk keistimewaan seperti subsidi untuk menutup defisit/kerugian yang terjadi.

Sementara tantangan eksternal yang serius adalah efek globalisasi ekonomi dunia. Komitmen pemerintah Indonesia dalam dua forum kerja sama ekonomi multilateral dan regional (WTO)--*Asean Free Trade Area* (AFTA) dan *Asia-Pacific Economic Corporation* (APEC) -- membawa

konsekuensi pisau bermata dua. Di satu sisi, komitmen tersebut akan mendorong upaya ke arah efisiensi dan menambah daya saing sehingga diharapkan dapat mendorong volume perdagangan di pasaran dunia, tetapi di sisi lain, apabila upaya menaikkan efisiensi ekonomi ini gagal direalisasikan, maka pasar domestik Indonesia -yang demikian besar-berpotensi menjadi sasaran yang subur bagi pasar barang-barang impor.

Dengan disepakatinya perjanjian perdagangan bebas yang akan dimulai pada tahun 2003 mencerminkan Indonesia telah masuk ke dalam suatu sistem perekonomian dunia yang mencirikan "ekonomi tanpa batas teritorial negara," dengan karakteristik semakin terkikisnya berbagai bentuk hambatan perdagangan dan investasi. Hal ini berarti bahwa arus komoditi perdagangan dan investasi asing (modal, barang, dan jasa) menjadi semakin bebas masuk ke Indonesia tanpa harus berhadapan dengan hambatan tarif dan nontarif serta hambatan aliran modal. Kondisi ini menuntut Indonesia untuk mampu menghasilkan produk yang mempunyai daya saing dalam menembus pasar global dan mampu membendung kemungkinan merajalelanya barang impor menguasai pasar domestik. Sebagai salah satu faktor ekonomi strategis di Indonesia, mampukah

⁴Lihat: "Sistem BUMN Singapura: Model yang Relevan untuk Indonesia", Jurnal Keuangan dan Moneter, Volume 3 Nomor 1, April 1996, halaman 23, BPEK Departemen Keuangan, Jakarta

BUMN meningkatkan efisiensinya baik dalam skala makroekonomi maupun dalam skala mikroekonomi. Mampukah BUMN yang total asetnya sekitar Rp300 triliun tersebut menciptakan hasil (*yield*) yang lebih produktif dengan biaya produksi yang minimal agar memiliki daya saing, baik dalam hal spesifikasi mutu berdasarkan preferensi konsumen dunia maupun harga yang kompetitif. Jika tidak demikian, maka pada era pasar bebas, BUMN hanya menjadi beban ekonomi yang justru menciptakan *waste* (pemborosan) ekonomi nasional.

Berbagai pendekatan telah diajukan oleh para pakar untuk menjadikan BUMN mampu mengatasi tantangan-tantangan tersebut, sehingga memiliki peran strategis sekaligus menentukan bagi perkembangan ekonomi nasional. Isu pembinaan BUMN yang banyak dianjurkan adalah privatisasi, *go public* (domestik) dan *go internasional*. Hingga pertengahan tahun 1997, sudah ada lima BUMN yang melaksanakan strategi ini, yakni PT. Semen Gresik, PT. Indosat, PT. Telkom, PT. Timah, dan PT. BNI 1946. Selain itu, pembinaan BUMN juga dapat dilakukan melalui "Revitalisasi BUMN"⁵. Kebijakan ini mendesak karena tiga

alasan: Pertama, penerimaan dari hasil nonmigas belum sepenuhnya dapat menggantikan kemerosotan penerimaan negara akibat penurunan harga minyak sejak tahun 1981. Apalagi situasi ini dipersulit dengan adanya kewajiban membayar bunga dan cicilan hutang luar negeri yang melebihi hutang baru (*negative net resource transfer*) dan berbagai bentuk *external shock*. Semakin banyaknya dana yang dibutuhkan demi pembangunan, menyebabkan pemerintah tidak dapat lagi memberikan subsidi dan berbagai proteksi lainnya kepada BUMN. Oleh karena itu, diperlukan revitalisasi BUMN agar BUMN mampu membiayai dirinya sendiri (*self financing*) serta menaikkan kontribusinya kepada anggaran pemerintah dalam bentuk dividen dan pajak; Kedua, pemerintah semakin berusaha menggeser beban investasi dari dominasi negara kepada swasta. Meningkatnya peran sektor swasta,⁶ membawa konsekuensi bahwa swasta akan bersaing dengan BUMN. Jika BUMN ingin berkembang dengan baik, maka tidak ada pilihan lain, harus efisien; Ketiga, tekanan dari per-dagangan bebas memaksa BUMN untuk memproduksi barang dan jasa pada

⁵Ruru, Bacelius, ibid halaman 9.

⁶Repelita VI sekitar 77% investasi nasional menjadi beban swasta.

tingkat yang ekonomis agar dapat bersaing di pasar internasional. Kebijakan pemerintah dalam rangka revitalisasi BUMN ini sebenarnya sudah dilansir sekitar 9 tahun lalu, melalui Instruksi Presiden Nomor 1 Tahun 1988.

Belakangan ini, muncul isu merger bank-bank BUMN, bahkan telah diumumkan Pemerintah bahwa bank-bank BUMN akan dimerger pada bulan Juli 1998, dan pada bulan Januari 1998 dilakukan persiapan-persiapan. Pertimbangan utama kebijakan ini selain yang disebutkan di atas, juga karena BUMN di sektor perbankan sedang mengalami desakan persaingan yang semakin ketat. Dominasi bank-bank BUMN dalam puluhan tahun belakangan ini mulai terancam dengan hadirnya beberapa bank swasta yang memiliki aset cukup besar, SDM yang bermutu dan cabang yang tersebar hampir di seluruh pelosok tanah air. Dengan prinsip bisnis modern, beberapa bank swasta dapat beroperasi secara efisien. Artikel ini mencoba melakukan pembahasan untuk menjawab pertanyaan mengapa bank-bank BUMN perlu merger, dan apa implikasinya terhadap performansi BUMN seperti daya saing antarbank dan antarlembaga keuangan, serta terhadap peningkatan efisiensi ekonomi nasional.

2. Konsepsi Teoritis Tentang Merger

Merger didefinisikan oleh Pringle dan Harris⁷ sebagai berikut: "*Merger is a combination of two or more firm in which one company survives under its own name while any others cease to exist as legal entities.*"

Jadi pada dasarnya, merger adalah suatu keputusan untuk mengkombinasikan/menggabungkan dua atau lebih perusahaan menjadi satu perusahaan baru. Dalam konteks bisnis, merger adalah suatu transaksi yang menggabungkan beberapa unit ekonomi menjadi satu unit ekonomi yang baru. Proses merger umumnya memakan waktu yang cukup lama, karena masing-masing pihak perlu melakukan negosiasi, baik terhadap aspek-aspek permodalan maupun aspek manajemen, sumber daya manusia serta aspek hukum dari perusahaan yang baru tersebut. Oleh karena itu, penggabungan usaha tersebut dilakukan secara drastis yang dikenal dengan akuisisi atau pengambilalihan suatu perusahaan oleh perusahaan lain.

⁷Pringle, J.J., and Harris, R.S, 1987, *Essentials of Managerial Finance*, second edition, Illinois-London, page: 778.

Motif dari merger ini bermacam-macam. Menurut Pringle & Harris (1987), motif merger meliputi sekitar 11 aspek, yakni: (1) *cost saving*, (2) *monopoly power*, (3) *auditing bankruptcy*, (4) *tax consideration*, (5) *retirement planning*, (6) *diversification*, (7) *increased debt capacity*, (8) *undervalued assets*, (9) *manipulating earning's per share*, (10) *management desires*, dan (11) *replacing inefficient management*.

Dengan demikian, motif perusahaan-perusahaan untuk melakukan merger sebenarnya didasarkan atas pertimbangan ekonomis dan dalam rangka memenangkan persaingan dalam bisnis yang semakin kompetitif. *Cost saving* dapat dicapai karena dua atau lebih perusahaan yang memiliki kekuatan berbeda melakukan penggabungan, sehingga mereka dapat meningkatkan nilai perusahaan secara bersama-sama. Sebagai contoh, *Smitkline Corporation*⁸, sebuah perusahaan besar yang bergerak di bidang industri kesehatan, melakukan akuisisi terhadap *Backments Instrument*, suatu perusahaan di bidang disain, manufaktur pemasaran alat-alat laboratorium, suplier bahan kimia dan komponen-komponen

industri. *Smitkline Corporation*, dengan begitu tidak perlu membuka pabrik baru, atau menambah tenaga ahli untuk mensuplai kebutuhan-kebutuhannya karena membutuhkan biaya investasi yang lebih besar. Dengan merger (akuisisi), semua kebutuhan dari perusahaan *Backments Instrument* dapat terpenuhi, dan sebaliknya *Backments*⁹ juga tidak sulit mencari pasar terhadap alat-alat yang dipasarkannya. Cara ini tentu dapat menghemat biaya sehingga menaikkan nilai perusahaan. Proses akuisisi seperti ini yang ditiru oleh Salim Grup¹⁰, dimana anak perusahaannya yang berkedudukan di Singapura (QAF) setelah melakukan *right issue* di Bursa Efek Singapura kemudian dananya dipakai untuk mengakuisisi PT. Indofood Sukses Makmur yang berkedudukan di Indonesia.

Motif lain dilakukannya merger adalah *monopoli power*. Suatu perusahaan besar melakukan merger dengan perusahaan yang level bisnisnya lebih kecil atau setara akan memberikan kesan bahwa perusahaan tersebut memiliki kemampuan lebih, baik

⁸Lihat: Pringle and Harris, 1987, Ibid halaman 781.

¹⁰Lihat : Ika Syahrir Ika, 1997, Paper intern BPEK, Departemen Keuangan.

⁸Lihat. Pringle and harris, 1987: Ibid halaman 780.

dalam aset maupun dalam *managerial skill*-nya. Dengan melakukan merger, maka kemampuan aset semakin besar, dengan begitu ia akan mampu melakukan operasi pada skala yang lebih ekonomis. Konsekuensinya, perusahaan hasil merger tersebut dapat menurunkan *cost* per unitnya, sehingga harga jual barang atau jasa per unit dapat ditekan lebih rendah. Kondisi ini pada gilirannya dapat menambah pangsa pasar (*market share*) dan menjadi *market leader* dalam industri dimana perusahaan tersebut berada.

Merger juga dimaksudkan untuk menghindarkan perusahaan dari risiko bangkrut, dimana kondisi salah satu atau kedua perusahaan yang ingin bergabung tersebut sedang dalam ancaman bangkrut. Penyebabnya bisa karena *miss management* atau karena faktor-faktor lain seperti kehilangan pasar, keusangan teknologi dan/atau kalah bersaing dengan perusahaan-perusahaan lainnya. Melalui merger, kedua perusahaan tersebut akan bersama menciptakan strategi baru untuk menghindari risiko bangkrut.

Merger juga dilakukan dengan maksud untuk memanfaatkan *insentif tax* yang diberikan karena adanya kebijakan baru di bidang perpajakan yang dikeluarkan pemerintah. Misalnya, ada produk tertentu yang

oleh undang-undang perpajakan atau peraturan perpajakan dibebankan dari *tax* untuk mendorong perkembangan produksi tersebut. Perusahaan-perusahaan yang memproduksi barang/jasa tersebut dapat menjadi incaran perusahaan besar untuk merger dengan motif memanfaatkan fasilitas perpajakan tersebut.

Motif lain dari merger adalah diversifikasi. Pada dasarnya diversifikasi dimaksudkan untuk meminimalkan risiko. Apabila dua atau lebih perusahaan yang berada dalam satu jalur bisnis yang sama melakukan merger, maka sebuah perusahaan baru hasil merger tersebut akan memiliki aneka ragam produk. Mekanisme diversifikasi ini berarti juga membagi risiko perusahaan untuk dipikul oleh jenis produk yang makin banyak, jadi dapat meminimumkan risiko. Dengan demikian, penghasilan yang diharapkan (*expected yield*) bisa lebih besar.

Merger juga diarahkan untuk meningkatkan kemampuan perusahaan dalam memperbesar perolehan pinjaman bank (*increased debt capacity*). Bank ataupun lembaga kredit lainnya biasa memberikan pinjaman kepada suatu perusahaan dengan mempertimbangkan besarnya aset perusahaan. Semakin tinggi aset perusahaan, jumlah pinjaman yang dapat direalisasi juga semakin besar, dan

sebaliknya. Dengan demikian melalui merger, perusahaan hasil merger dapat memperluas usahanya melalui peningkatan nilai pinjaman bank.

Merger juga sering diarahkan untuk memanipulasi pendapatan per lembar saham (earning per share/EPS). Umumnya perusahaan hasil merger akan memiliki kemampuan untuk menciptakan laba yang jauh lebih besar dibanding dengan yang dicapai sebelumnya secara individu. Sementara jumlah

lembar saham yang dimiliki shareholders tidak mengalami perubahan yang drastis. Kondisi ini akan menaikkan *earning after tax (EAT)* dan tentunya EPS. Kondisi EPS yang semakin baik menggambarkan bahwa perusahaan tersebut mengalami kenaikan nilai sehingga banyak investor akan berminat untuk melakukan investasi langsung ke perusahaan hasil merger tersebut (lihat ilustrasi pada Tabel 1 dan 2).

Tabel 1
Sebuah Ilustrasi Perhitungan EPS Proyeksi Pendapatan Setelah Pajak dari Franklin Inc. dan Stove Enterprises Sebelum merger, 1986-1989 (dalam juta dollar)

Tahun	Franklin FAT	Stove Enterprises
1986	20	10
1987	26	12
1988	33.8	14.4
1989	43.9	17.28

Sumber : Tyrn M.R, 1994.

Perhitungan Estimasi EPS dari Franklin Inc. Sebelum Merger, 1986-1989

Tahun	Pendapatan Setelah Pajak (juta dolar)	Jumlah saham beredar (juta)	Jumlah saham beredar (juta)
(1)	(2)	(3)	(4) = (2)/(3)
1986	20	10	\$2.00
1987	26	10	\$2.00
1988	33.8	10	\$3.38
1989	43.9	10	\$4.39

Sumber : Tyran, 1994.

Perhitungan Estimasi EPS dari Stove PAT Sebelum Merger

Tahun	Pendapatan Sebelum Pajak	Jumlah saham beredar (juta)	EPS
1986	10	4	0.14
1987	12	4	0.11
1988	14.4	4	0.06
1989	17.28	5	(0.02)

Sumber : Tyran, 1994

Estimasi EPS dari Franklin Inc. Setelah Merger (1986-1989)

Tahun	PAT+FAT (Juta dolar)	Jumlah saham beredar (jutalembar)	EPS
1986	30	14	\$2.14
1987	38	14	\$2.71
1988	48.2	14	\$3.44
1989	61.18	14	\$4.37

Sumber : Tyran, 1994.

Perbandingan Estimasi EPS antara Franklin Inc.
 Dengan dan Tanpa Merger, 1986-1989

Tahun	EPS sebelum merger	EPS setelah merger
1986	\$2.00	\$2.14
1987	\$2.60	\$2.71
1988	\$3.38	\$3.44
1989	\$4.39	\$4.37

Sumber : Tyran, 1994

Tabel 2
 Ilustrasi Neraca Dengan Metode " Pooling of Interest dan Purchase"
 (Kasus = Tabel 1)

Panel A: Neraca Sebelum Merger			
Franklin Inc.			
Current Assets	80	Debt	10
Fixed Assets	120	Equity	190
	-----		-----
Total Assets	200	Total debt & equity	200
Stove Enterprises			
Current Assets	40	Debt	0
Fixed Assets	60	Equity	100
	-----		-----
Total Assets	100	Total debt & equity	100

Panel B: Neraca Setelah Merger

Pooling of Interest Method			
Current Assets	120	Debt	10
Fixed Assets	180	Equity	290
	-----		-----
Total Assets	300	Total debt & equity	300
Purchase Method			
Current Assets	120	Debt	10
Fixed Assets	180	Equity	310
Goodwill	20		-----
	-----		-----
Total Assets	320	Total debt & equity	320

Asumsi : Franklin membayar \$120 dan melakukan akuisisi aset.

Merger juga dimaksudkan untuk mengarahkan perusahaan beroperasi secara efisien. Bahkan motif ini sering dijadikan indikator utama (*major indicator*) dari sebuah kebijaksanaan merger. Beberapa praktisi bisnis berpendapat bahwa kebijaksanaan merger dapat dikatakan berhasil apabila merger tersebut dapat paling sedikit menghasilkan apa yang disebut sinergistik (*sinergy*) baru, dalam arti penggabungan dua perusahaan atau lebih tersebut, bukan hanya menghasilkan penjumlahan seperti pada

merger konglomerasi melainkan akan menghasilkan suatu matematika baru,¹¹ dimana laba yang dicapai akan jauh lebih besar dibanding laba yang dicapai secara sendiri-sendiri ketika sebelum melakukan

¹¹Maksudnya: dua ditambah dua tidak sama dengan empat, mungkin lima atau enam. Lihat artikel Marzuki Usman, 1997, "Merger Sebagai Salah Satu Langkah Manajemen Perbankan Dalam Mengantisipasi Persaingan Global," *Majalah Usahawan*, April No. 4/1997, halaman 21.

merger. Kondisi ini tentu akan menaikkan tingkat efisiensi, karena pada dasarnya *operating synergy* dapat meningkatkan *economy of scale*, sehingga berbagai sumber daya yang ada dapat saling melengkapi, dan koordinasi yang lebih baik antarberbagai tahap produksi.

Motif- motif merger yang diuraikan di atas sebenarnya telah menjadi motif umum merger yang dilakukan beberapa negara di dunia. Secara teoritis (lihat beberapa literatur manajemen keuangan), merger perlu dilakukan karena terjadi positive NPV (*Net Present Value*) yang dapat meningkatkan nilai pasar (Muliaman D. Hadad)¹². Pada dasarnya kesejahteraan para pengurus perusahaan sangat ditentukan oleh skala perusahaan mereka. Jadi apabila skala perusahaan diperbesar, maka para pengurus perusahaan akan mendapat nilai kesejahteraan yang lebih tinggi. Hipotesis ini dikenal dengan "*Manager utility maximazation hypothesis*."

Selain itu, merger juga dilakukan karena adanya informasi yang menunjukkan bahwa suatu perusahaan mengalami *undervalue*

sehingga mendorong perusahaan lain untuk mengakuisisinya. Hipotesis merger seperti ini disebut "*information hypothesis*." Tetapi ada juga motif yang disebut *market power hypothesis*, yakni keinginan untuk memiliki kekuatan pasar yang makin besar. Sama halnya dengan pendapat Pringle & Harris yang telah diuraikan di atas, motif merger juga antara lain diarahkan pada *synergy hypothesis*, *tax hypothesis*, *diversification hypothesis*, dan *inefficient management hypothesis*. Semua hipotesis merger di atas pada dasarnya memiliki alasan yang sama, yakni positif NPV yang akan dapat dicapai melalui peningkatan efisiensi dan daya saing dengan cara peningkatan skala usaha (*size of business*) melalui merger.

Bagi bank-bank besar di beberapa negara maju, seperti Amerika Serikat misalnya, selain aspek makro ekonomi dan mikro-ekonomi yang dipertimbangkan dalam suatu keputusan merger, pihak pemerintah sering sekali memperhatikan aspek-aspek yang bersifat struktural, yang meliputi tiga aspek. Pertama, aspek kesehatan dan keamanan. Artinya perusahaan baru hasil merger tersebut harus menjadi perusahaan yang sehat dan aman. Apabila perusahaan lama ada yang tidak sehat, maka harus bisa diupayakan agar penyakit lama tersebut tidak

¹²Peneliti senior Bank Indonesia, lihat artikelnya "Merger Bank: Antara Peningkatan Efisiensi dan Strukturisasi," Majalah Usahawan, No. 64 Maret-April 1997, halaman 34-35.

boleh menular ke perusahaan hasil merger; Kedua, aspek kompetisi dan konsentrasi. Penggabungan perusahaan tidak boleh berakibat pada semakin terkonsentrasinya bisnis dalam industri karena tidak bisa mendorong efisiensi di dalam bisnis tersebut; dan Ketiga, aspek pelayanan kepada masyarakat. Penggabungan usaha tidak harus mengurangi kualitas pelayanan bank kepada masyarakat luas.

Belajar dari beberapa konsep atau teori merger di atas, maka dalam rencana merger bank-bank BUMN, pihak otoritas moneter (Kantor Menko Ekku dan Wasbang, Departemen Keuangan dan Bank Indonesia) harus memperhatikan secara seksama berbagai motif merger serta tiga aspek struktural yang telah diuraikan di atas.

3. Aspek Hukum Merger Perbankan di Indonesia

Sampai saat ini peraturan merger di Indonesia, kecuali Surat Keputusan Menteri Keuangan Nomor 278/KMK.01/1989 yang diikuti oleh Surat Edaran Bank Indonesia No.21/25/BPPP tanggal 25 Maret 1989 yang berkaitan dengan merger dan konsolidasi di bidang perbankan adalah Undang-undang perseroan terbatas (PT) yang juga mengatur

merger, akuisisi dan konolidasi¹³. Selain itu, Surat Keputusan Menteri Keuangan Nomor 22/KMK.01/1993 yang antara lain mengatur merger antarbank umum dengan bank umum, merger antarbank umum dan BPR, serta merger antar-BPR dan BPR. Merger antarbank umum BPR hanya boleh dilakukan apabila tingkat kesehatan BPR yang sebelumnya tergolong “kurang sehat” atau “tidak sehat” dan setelah merger tingkat kesehatan bank yang baru menjadi “sehat” mendorong bank umum tersebut untuk membuka cabang.

Ketiga peraturan ini yang mendasari dapat dilakukannya merger (dari segi hukum) di Indonesia. Ketentuan-ketentuan merger ini mengatur bahwa bank yang ingin melakukan merger harus mengajukan permohonan izin kepada Menteri Keuangan dan Menteri Kehakiman. Dalam permohonan izin tersebut disertai dengan rancangan akta jual beli saham bank yang akan digabungkan atau disebut rancangan perjanjian merger. Persetujuan lain yang diperlukan adalah dari Rapat Umum Pemegang Saham (RUPS) masing-masing bank yang akan melakukan

¹³Lihat: Bab VII pasal 102 sampai dengan pasal 109 UU Perseroan terbatas No. 1 Tahun 1995.

merger tersebut. RUPS tersebut diselenggarakan setelah rencana merger mendapat persetujuan dari instansi terkait. Merger tidak dapat diputuskan secara sepihak saja oleh pemegang saham mayoritas, apalagi bank yang bersangkutan sudah go public, akan tetapi kepentingan pemegang saham minoritas harus tetap diperhatikan.¹⁴ Perlindungan kepada pemegang saham minoritas perlu karena apabila pemegang saham tidak dapat dipaksa untuk menerima suatu perubahan yang mendasar, artinya berbeda dengan ketika mereka membeli pertama kali saham tersebut, maka merger bisa saja menurunkan harga atau aset perusahaan yang pada gilirannya memberikan kerugian kepada pemegang saham minoritas.

Hal lain yang perlu diperhatikan dalam proses merger adalah perlindungan kepada tenaga kerja dari perusahaan yang diambil alih. Persetujuan BKPM untuk merger secara khusus menyebutkan bahwa penggabungan perusahaan tidak boleh mengakibatkan terjadinya penghentian tenaga kerja yang telah ada. Menurut Rajagukguk (1997:3) dalam

praktek terjadi dua kemungkinan. Pertama, tenaga kerja dari perusahaan yang diambil alih melalui negosiasi bersedia mengundurkan diri dengan imbalan/pesangon. Kedua, tenaga kerja dari perusahaan yang diambil alih pindah ke perusahaan yang mengambil alih, namun masa kerjanya di perusahaan yang pertama tidak dihitung, yang tentunya merugikan tenaga kerja tersebut.

Para kreditur juga harus dilindungi, oleh karena itu, rencana merger harus diumumkan di surat-surat kabar. Dalam pengumuman tersebut disebutkan antara lain bahwa hutang-hutang PT U (yang diambil alih) akan beralih menjadi hutang PT R (yang mengambil alih). Kenyataan masih menunjukkan bahwa praktek merger selama ini belum memperhatikan kepentingan masyarakat. Di Amerika, merger tidak dapat dilakukan jika melanggar Undang-undang Anti Monopoli (*anti trust law*)¹⁵ karena merugikan masyarakat dari dua segi. Pertama, tidak efisiennya pemanfaatan sumber daya alam, sehingga perusahaan menentukan harga dan kualitas produknya sendiri tanpa

¹⁴Lihat : Erman Rajagukguk, 1997, "Merger, Akuisisi, dan Konsolidasi", Makalah seminar yang diselenggarakan oleh Badan Pembinaan Hukum Nasional-Departemen Kehakiman, Jakarta 10-11 September; Halaman 2-3.

¹⁵Lihat: Paul T.Denis, 1993, "Advance of the 1992 Horizontal Merger Guidelines in the Analysis of Competitive Effect", *The Antitrust Bulletin* Fall 1993, pp. 480-487. Lihat juga E. Rajagukguk, 1997, *Ibid* halaman 4.

pesaing. Kedua, konsumen tidak mempunyai alternatif lain untuk membeli produk yang disukainya, baik dari segi harga maupun kualitasnya.

4. Merger Bank-bank Pemerintah (BUMN): Dasar-dasar Pemikiran dan Prospeknya

Mencari alasan perlunya merger bank-bank pemerintah dapat dianalisis dari beberapa pendekatan. Beberapa argumentasi ekonomi dan manajemen dapat diidentifikasi sebagai faktor yang menentukan perlu tidaknya merger bank-bank di Indonesia, terutama bank-bank pemerintah. Tujuan merger di bidang perbankan, paling tidak mencakup empat tujuan¹⁶, yakni: (i) memperkokoh sumber-sumber keuangan; (ii) meningkatkan posisi daya saing; (iii) mengurangi biaya produksi; dan (iv) meningkatkan *economies of scale* dan sinergi yang kokoh serta dinamis. Dengan demikian setelah merger bank tersebut mempunyai kemampu-

an yang lebih solid, memiliki sumber keuangan yang makin kuat, menghemat biaya jangka pendek karena berkurangnya *overlap* dalam jaringan distribusi/cabang, serta duplikasi kegiatan pemrosesan, memperoleh posisi pasar yang lebih baik, dan meningkatkan skala ekonomi dalam jangka panjang sehingga terbuka investasi yang lebih besar.

Walaupun demikian, disadari bahwa ada beberapa tantangan yang dihadapi dalam kegiatan merger bank di Indonesia, seperti : (i) belum adanya mekanisme baku yang mengatur merger antar bank publik; (ii) kedudukan/posisi struktur *top management level*; (iii) perbedaan dalam proses perkredit-an, pemrosesan di cabang, dan kemampuan pelayanan; (iv) perbedaan kultur antara bank pemerintah dan bank swasta, dan (v) besarnya kredit macet.

Sambil menanti upaya mengantisipasi tantangan-tantangan di atas dan dengan menggunakan beberapa peluang kebijakan yang ada, maka menurut penulis permasalahan yang menimpa bank-bank di Indonesia sudah begitu banyak yang menuntut adanya upaya serius untuk merger. Terdapat sembilan faktor pengaruh yang mendasari perlunya merger bank pemerintah.

¹⁶Lihat : Ahmad Baiquni, 1997, "Manfaat Merger, Konsolidasi dan Akuisisi Bagi Perusahaan: (kasus Industri Perbankan)", Makalah seminar yang diselenggarakan oleh Badan Pembinaan Hukum Nasional-Departemen Kehakiman, Jakarta, 10-11 September.

(1) **Indonesia memiliki banyak bank dengan skala yang kecil-kecil**

Paket 27 Oktober (PAKTO) tahun 1988, bisa disebut sebagai penyebab menjamurnya bank-bank skala kecil di Indonesia. Pada tahun 1988, jumlah bank di Indonesia hanya sekitar 70 bank, tetapi setelah PAKTO 1988, jumlah bank per Desember 1996 meningkat secara drastis mencapai 245 bank. Kondisi bank-bank tersebut umumnya beraset relatif kecil, dibawah skala ekonomi, selain bank-bank tersebut memiliki kemampuan (*competence*) dan keandalan (*reliability*) yang terbatas sehingga sangat rentan menghadapi persaingan antarbank, baik dengan sesama bank nasional maupun dengan bank-bank di luar negeri (bank asing). Kondisi yang seharusnya adalah bank-bank harus beroperasi dengan skala usaha (modal) yang besar dan sehat. *Big is beautiful and being strong is a must. That's the way state banks should be performing in an international setting. But, with the "weights" they have today, it is imposible in the Asean Region that are already much bigger and stronger.*¹⁷ Sebenarnya kondisi perbankan yang tidak memiliki kemampuan bersaing dalam skala

ASEAN merupakan salah satu pertimbangan mengapa bank-bank perlu merger. Sementara untuk bank-bank pemerintah, masalahnya adalah jangan sampai mereka hanya menjadi raja lokal karena tidak akan bisa lebih besar dengan hanya mengandalkan pasar domestik (*becoming the king in the domestic market is not enough*).

(2) **Kondisi perbankan banyak yang tidak sehat**

Kompas 20 Februari 1977 mencatat bahwa jumlah kredit bermasalah di Indonesia mencapai Rp31,8 triliun. Sementara kredit macet telah mencapai Rp10,4 triliun. Dari jumlah tersebut sekitar Rp7,07 triliun (68%) merupakan kredit macet bank pemerintah¹⁸. Apabila angka kredit bermasalah bank-bank pemerintah pada tahun 1996 Rp11,981 triliun, sementara modal yang dimiliki bank-bank pemerintah Rp13,539 triliun, maka rasionya mencapai 88,49%. Artinya modal yang tersisa Rp1,588 triliun. Jadi ada kelemahan yang mendasar mengenai struktur permodalan bank-bank pemerintah. Kondisi yang sama juga terjadi pada bank-bank

¹⁷Lihat: Indonesia Finance, 1997, halaman 1.

¹⁸Angka tersebut dikutip dari dengar pendapat Dep. Keuangan dengan Komisi APBN DPR-RI, 1997.

swasta, sehingga performansi bank-bank di Indonesia masuk dalam kategori bermasalah. Dalam terminologi Amerika¹⁹ bank bermasalah (*insolvency*) adalah suatu kondisi keuangan dimana utang dari suatu perusahaan lebih besar ketimbang semua kekayaannya pada penilaian yang jelas.

Di samping masalah permodalan dan kasus kredit macet, bank-bank di Indonesia tidak begitu baik dalam memobilisasi dana masyarakat, akibatnya pertumbuhan aset tidak begitu menggembirakan. Hasil penelitian yang dilakukan majalah Info Bank²⁰ menunjukkan bahwa dari segi pertumbuhan aset kelompok bank papan atas, ternyata bank-bank yang berada pada ranking 1 hingga 10 adalah bank swasta, dan tidak satupun dari bank-bank pemerintah. Urutan 1 diduduki oleh Bank Tiara (nilai 94,81), kemudian disusul BPD DKI (nilai 92,41) Bank Dharmala (nilai 92,32), Bank of Tokyo (nilai 91,46), Bank Mashill (nilai 90,29), Bank Bira (nilai 88,74), Bank Panin (nilai 88,45), Bank Surya (nilai 88,34), Citibank (nilai 87,50), dan Bank Bali (nilai 86,94).

¹⁹Sesuai dengan Section 101 dari Bankruptcy Reform Act 1978.

²⁰Lihat: Info Bank, Juli No.199/1996.

Sementara bank-bank pemerintah berada pada ranking di bawah 30 kecuali BTN berada pada ranking 19, Bank Negara Indonesia misalnya berada pada ranking 32, BRI (ranking 36), Bank Exim (ranking 41), BDN (ranking 44), BBD (ranking 52), dan Bapindo (ranking 54).²¹

Jika diamati, terlihat bahwa bank-bank plat merah ini belum mampu mengelola dana secara efisien. Tingkat efisiensi yang dicapai bank-bank pemerintah adalah masing-masing BTN (2,94), BNI (2,55), BRI (3,69), EXIM (2,36), BDN (1,65), BBD (2,29), dan Bapindo (1,14). Bank pembangunan Indonesia walaupun efisien pada tahun 1995, akan tetapi anjlok pada tahun 1996 dengan adanya kasus kredit macet yang dilakukan oleh Eddy Tansil (bos Golden Key Group). Bank ini kemudian turun peringkat ke papan bawah dan *image*-nya sangat buruk di masyarakat karena *mismanagement*.

²¹Pemeringkatan Bank tersebut diolah dengan menggunakan indikator capital asset ratio (CAR), net interest margin (NIM), return on asset (ROA), beban operasional dibagi pendapatan operasional (BAPO=ukuran efisiensi bank) dan loan to deposits ratio (LDR), serta rasio antara kredit dengan modal sendiri. Bobot masing-masing indikator tersebut adalah 20%; 30%; 10%; 10%; 10%; dan 10%.

Dilihat dari segi pertumbuhan kredit, posisi bank pemerintah (plat merah) juga berada jauh di bawah bank swasta nasional (lihat Tabel 5). Pada triwulan I tahun 1996, pertumbuhan kredit bank pemerintah hanya sedikit lebih baik dari Bank Pembangunan Daerah, akan tetapi pada triwulan berikutnya hingga triwulan I tahun 1997, posisi pertumbuhan kredit bank pemerintah berada pada posisi juru kunci. Jika pertumbuhan kredit ini merefleksikan minat masyarakat untuk meminjam, maka data pada Tabel 5 menggambarkan adanya kenaikan minat na-

sabah untuk mencari pinjaman melalui bank-bank swasta nasional, bank pem-bangunan daerah dan bank asing, sementara minat masyarakat untuk menjadi nasabah pada bank pemerintah mengalami penurunan. Tetapi jika data pada Tabel 5 tersebut menggambarkan kemampuan bank untuk membiayai dunia usaha, maka ada pe-nurunan kemampuan pembiayaan dari bank-bank pemerintah.

Tabel 5.
Pertumbuhan Triwulan Kredit Perbankan (%)

Uraian	1996				1997
	Triwulan 1	Triwulan 2	Triwulan 3	Triwulan 4	Triwulan 1
Bank Persero	2,3	5,0	3,7	4,7	1,8
Bank Swasta Nasional	4,3	10,2	5,9	10,3	6,2
Bank Pembangunan Daerah	-0,8	7,8	12,0	2,8	11,4
Bank asing dan campuran	3,9	5,0	2,5	1,7	4,4

Sumber : Bank Indonesia No. 29/II/1997, "Tinjauan Triwulan Perkembangan Ekonomi dan Moneter", Halaman 18.

(3) Daya saing lemah di kawasan ASIA dan ASEAN

Big is beautiful and strong is a must. Predikat ini belum dimiliki oleh bank-bank pemerintah. Mereka baru memperoleh predikat: *“becoming the king in the domestic, but small in the Asian Region.”* Oleh karena itu, menurut *“Indonesia Finance”* (1997:1), *it is impossible to compete with other banks in the Asean Region*. Posisi bank-bank pemerintah yang makin lemah ini telah mengakibatkan daya saingnya di pasar regional dan internasional juga semakin lemah. Laporan Asiaweek tanggal 13 September 1996 menunjukkan bahwa dari 500 besar bank-bank di Asia, bank-bank di Indonesia hanya memiliki pangsa aset 1,11%, pangsa deposito (1%), pangsa pinjaman (1,23%), pangsa pendapatan bunga (2,34%) dan pangsa laba bersih (5,77%). Sedangkan bank-bank Jepang berada di urutan teratas dengan pangsa aset 66%, pangsa deposito (72,46%), dan pangsa pendapatan bunga (66,7%). Bank-bank di Indonesia hanya mampu mengungguli bank-bank Bangladesh, Macau, Selandia Baru, Papua Nugini, Pakistan, Filipina dan Sri Lanka.

Dilihat dari segi pertumbuhan aset, beberapa bank Indonesia masuk dalam daftar 20 besar Asia, yaitu Yama Bank (158%), Bank Perniagaan (156,9%), Bank Bira (54,5%), Andromeda Bank (53,9%), Bank Artha Graha (53,2%) dan Mashill Utama Bank (50,7%). Tidak satupun bank pemerintah yang masuk dalam daftar 20 besar bank dengan pertumbuhan aset tertinggi di Asia. Hal ini menunjukkan bahwa posisi bank-bank pemerintah mengalami stagnasi dalam aspek pertumbuhan aset. Walaupun demikian, dalam kawasan yang lebih sempit misalnya ASEAN, maka bank-bank pemerintah terlihat sedikit menonjol (lihat Tabel 6). Lima dari tujuh bank pemerintah mampu masuk dalam daftar 20 besar, yakni BNI, BRI, BDN, BBD, dan Bank EXIM. BNI hanya mampu masuk dalam 12 besar bank di kawasan ASEAN dan selebihnya dikuasai oleh bank-bank Thailand, Singapura, dan Malaysia.

Tabel 6.
Peringkat 20 Besar Bank-bank di ASEAN Per Maret 1996 (US\$ juta).

No	Nama Bank	Negara	Total Aset	Laba	ROA (%)	ROE (%)
1	Bangkok Bank	Thailand	41.310	788,9	1,9	21,3
2	DBS Bank	Singapura	34.778	420,4	1,2	9,7
3	Malayan Banking	Malaysia	32.197	340,0	1,1	18,4
4	Overseas-Chinese Banking Corp	Singapura	32.149	427,8	1,3	11,9
5	United Overseas Union Bank	Singapura	28.682	447,4	1,6	15,0
6	Krung Thai Bank	Thailand	25.434	403,9	1,6	22,7
7	Thai Farmers Bank	Thailand	23.223	459,2	2,0	21,9
8	Overseas Union Bank	Singapura	18.120	183,4	1,0	8,8
9	Siam Commercial Bank	Thailand	17.991	307,7	1,7	22,0
10	Bank Bumiputera Malaysia	Malaysia	14.845	173,3	1,2	19,9
11	Bank of Ayudha	Thailand	14.631	177,7	1,2	20,2
12	Bank Negara Indonesia	Indonesia	13.945	176,2	1,3	20,3
13	Public Bank	Malaysia	13.051	130,1	1,0	15,6
14	Bank Dagang Negara	Indonesia	12.816	108,3	0,8	10,1
15	Bank Rakyat Indonesia	Indonesia	12.377	76,4	0,6	10,7
16	Bank Central Asia	Indonesia	11.535	50,2	0,4	7,6
17	Bank Bumi Daya	Indonesia	11.382	34,6	0,3	4,2
18	Thai Military Bank	Thailand	11.307	165,0	1,5	19,6
19	Bank Ekspor Impor Indonesia	Indonesia	9.666	94,8	1,0	11,6
20	First Bangkok City Bank	Thailand	8.633	140,5	1,6	13,9

Sumber : *Asiaweek*

Total aset yang dicapai BNI sebesar US\$13.945 juta, disusul BDN di urutan 14 (US\$12.816 juta), BRI di urutan 15 (US\$12.377 juta), BCA di urutan 16 (US\$11.535 juta), BBD di urutan 17 (US\$ 11.382 juta), dan Bank EXIM di urutan 19 (US\$ 8.632 juta). Kalau dijumlahkan aset BNI, BDN dan BRI, ternyata masih lebih kecil dibanding dengan aset yang dimiliki Bangkok Bank.

Dari segi perolehan laba, penjumlahan laba BNI, BDN, BRI, BBD, BCA dan Bank Exim (US\$540,5 juta) masih lebih kecil dari laba yang dicapai Bangkok Bank (US\$788,9 juta). Artinya, Thailand nampaknya jauh lebih unggul di bidang perbankan dibanding dengan Indonesia. Dari 20 bank beraset besar di ASEAN, Thailand mendominasi dengan 7 bank, yakni masing-masing di urutan 1, 6, 7, 9, 11, 18, dan 20 selebihnya diduduki oleh bank-bank Singapura dan Malaysia. Artinya empat bank Thailand, empat bank Singapura dan dua bank Malaysia berada di urutan 10 besar di Asean. Dengan demikian, dalam skala Asean saja, bank-bank pemerintah harus bekerja keras untuk bersaing dengan bank-bank Thailand, Singapura dan Malaysia, serta dengan bank-bank lain di kawasan yang lebih luas (Asia, Amerika, Eropa).

Jumlah dan pertumbuhan aset bank yang relatif kecil menggambarkan bank-bank di Indonesia kemungkinan me-miliki skala usaha yang tidak ekonomis. Dalam kondisi seperti ini, harga jasa (*cost of fund*) yang ditawarkan bank-bank pemerintah, baik dalam ukuran domestik maupun regional dan global menjadi relatif tinggi yang pada gilirannya menurunkan tingkat kompetisi. Menghadapi era AFTA pada tahun 2003 dan APEC pada tahun 2010 untuk negara maju dan terutama tahun 2020 untuk negara berkembang, kondisi bank-bank pemerintah seperti ini tidak bisa lagi dipertahankan.

(4) Tingkat Keterampilan Mengelola Jasa Finansial.

Dilihat dari segi keterampilan dalam mengelola jasa keuangan, bank-bank di Indonesia paling tinggi hanya menduduki peringkat 140, jauh lebih rendah dibanding dengan bank-bank negara Asean lainnya, seperti bank-bank Thailand yang mampu menembus urutan ke-53. Sementara urutan teratas didominasi oleh bank-bank Jepang, Hongkong, Taiwan dan Korea Selatan. Lemahnya sosok perbankan di Indonesia ini berhubungan dengan tingginya tingkat ketergantungan bank-bank Indonesia pada pendapatan yang berasal dari tingkat bunga

(*interest rate-base income*) dibanding dengan pendapatan yang berasal dari jasa pelayanan (*fee based-income*). Masalah ini mengindikasikan bahwa faktor sumber daya manusia (SDM) perbankan di Indonesia masih lemah, sehingga diperlukan usaha-usaha yang lebih serius untuk meningkatkan mutu SDM. Menurut Sjahrir²², masalah yang dihadapi bank-bank pelat merah adalah adanya budaya (*culture*) menunggu instruksi ketimbang mengambil inisiatif

(5) Kecanggihan Teknologi Perbankan

Kemampuan perbankan juga dapat diukur dari kecanggihan dalam teknologi yang digunakan. Bagi bank-bank Indonesia, transfer teknologi tersebut dimudahkan oleh:

Pertama, kebijakan devisa bebas. Dengan adanya rezim devisa bebas tersebut, keluar atau masuknya devisa terjadi secara bebas tanpa hambatan (*barrier*). Kondisi ini juga mengundang persaingan dari luar negeri yang merupakan suatu tantangan atau ancaman (*threat*) buat bank-bank nasional. Untuk menunjang kebijakan devisa bebas ini, (i) otoritas moneter juga melakukan

kebijakan kurs rupiah yang didasarkan pada kekuatan pasar (*floating*); (ii) bank-bank asing diizinkan beroperasi di Indonesia, dengan batasan hanya di delapan kota besar, dan (iii) perusahaan-perusahaan asing diizinkan menanam modalnya di Indonesia, baik dalam bentuk murni PMA maupun patungan.

Kedua, masuknya Indonesia ke dalam dunia persatelitan, yakni dengan meluncurnya satelit Palapa pertama pada tahun 1976, kemudian disusul satelit Palapa A,B,C, dan C1 pada tahun 1995 dan satelit palapa C2 pada tahun 1996.

Ketiga, hadirnya *personal computer* (PC) yang dipelopiri oleh IBM pada tahun 1981 yang kecil, ringan, murah, kecepatan kerja (*speed*) yang tinggi, internal memori (RAM) dan daya penyimpan data (*hard-disk*) yang menyamai komputer besar (yang beratnya ratusan kilogram). Selain itu, ditemukannya jaringan komputer seperti *local area network/LAN* (jaringan jarak dekat), *wide area network/WAN* (jaringan antar propinsi) dan *global area network/GAN* (jaringan antar negara). Kondisi ini membuat perbankan di Indonesia dengan mudah membuka komunikasi antar daerah, propinsi dan negara.

²²Lihat makalahnya, "Merger Bank BUMN: Mode atau Keharusan", Majalah Info Bank Edisi Juli No.212/1997, halaman 44.

Keempat, lahirnya sistem komunikasi seperti telepon, telex, fax dan internet. Sistem telekomunikasi ini menjadi salah satu ciri revolusi baru di abad modern ini, di samping revolusi pariwisata (*tourism*), dan revolusi perdagangan (*trade*) atau sebagaimana yang disebut oleh Kenichi Ohmae (ekonom Jepang) sebagai "*Triple-T-Revolution*".²³

Kelima, daya dukung sistem kelistrikan yang semakin baik. Dengan cara ini, bank-bank dapat membuka jalur bisnisnya (ekspansi) ke daerah-daerah terpencil. BRI misalnya memiliki unit bisnis hingga di kecamatan-kecamatan di seluruh pelosok tanah air di Indonesia, sehingga masyarakat pedesaan tidak perlu mengeluarkan ongkos yang besar ke kantor-kantor perbankan di pusat kota kabupaten atau propinsi.

Berdasarkan ke lima faktor itulah, bank-bank berlomba menguasai informasi, mempermudah pelayanan dan mempercepat transaksi sehingga dapat memperbesar jumlah nasabah, modal, aset dan tentunya penyaluran kredit. Bank-bank skala besar kini memiliki lokal-lokal ATM yang

memudahkan setiap nasabahnya memperoleh uang tunai secara cepat tanpa harus antri di kantor-kantor bank yang bersangkutan. Hadirnya teknologi ATM ini antara lain menjadikan BCA maju sangat pesat hampir melewati BNI. Bank milik Salim Group ini menggunakan ATM yang berfungsi ibarat kantor cabang sehingga BCA mampu mendekati diri pada pusat-pusat pasar (*niche market*). Jumlah ATM BCA di seluruh Indonesia sudah mencapai 1.100 unit dan pada akhir tahun 1997 diperkirakan akan mencapai 2000 unit. Sementara ATM bank BNI baru mencapai 265 unit²⁴. Percepatan posisi bisnis (*positioning strategy*) seperti ini juga yang antara lain mendorong bank-bank swasta papan atas semakin mampu menguasai pasar perbankan di Indonesia. Tidak semua bank-bank pemerintah dapat melakukan hal ini, karena untuk membuat satu unit ATM memerlukan modal yang cukup besar. Bisnis ATM ini untuk di Indonesia dikuasai oleh beberapa bank swasta papan atas seperti : BCA, Bank Danamon, Lippo Bank, Bank Bali, Bank Niaga, dan BII. Sementara bank-bank pelat merah, hanya BNI yang mampu melakukannya.

²³Lihat bukunya : "*The End of The Nation State: The Rise of Regional Economies, The Free Press New York.*

²⁴Lihat:Info Bank , Mei 1997, halaman 29.

(6) **Terjadinya perubahan lingkungan bisnis perbankan baik internal maupun eksternal**

Semua sektor perbankan, baik *retail* maupun *wholesale*, domestik maupun internasional, saat ini sedang menghadapi kompetisi yang semakin ketat dan perubahan yang begitu cepat sebagai akibat globalisasi dan liberalisasi pasar perbankan.

Desakan untuk melakukan liberalisasi perbankan di Indonesia semakin dituntut oleh negara-negara mitra bisnis Indonesia di forum-forum Internasional seperti *World Trade Organization (WTO)* dan *Asia Pasific Economic Cooperation (APEC)* maupun forum regional seperti *Asean Free Trade Area (AFTA)*. Desakan ini akan mendorong semakin ketatnya persaingan perbankan di dalam negeri sebagai akibat dari masuknya bank-bank asing. Oleh karena itu untuk eksisnya bank-bank di Indonesia, baik swasta maupun pemerintah, perlu dilakukan penyesuaian strategi usaha, misalnya melalui *go public* di pasar modal atau merger. Bank-bank di Indonesia masih terlampau kecil untuk ukuran bisnis, baik dalam skala regional maupun internasional. Bank BNI misalnya hanya memiliki total aset sebesar Rp39 triliun (versi *the banker's lamance*),

dan menduduki urutan ke-390 bank-bank internasional dan urutan ke-160 untuk bank-bank di kawasan Asia Pasific, menurut versi *Asiaweek*. Kondisi ini mengakibatkan adanya kesulitan bank-bank pelat merah untuk ekspansi ke luar negeri karena terbentur dengan persyaratan permodalan negara tuan rumah yang tidak dapat dipenuhi semuanya. Oleh karena itu, tidak ada cara lain kecuali harus memperkuat posisi permodalan dan aset.

(7) **Akselerasi Pertumbuhan Bank-bank**

Motivasi merger ternyata telah bergeser dari sekadar upaya menyelamatkan diri karena ancaman bangkrut dan umumnya dilakukan oleh bank-bank bermodal kecil, kepada upaya akselerasi pertumbuhan bank. Ketika Mitsubishi Bank melakukan merger dengan Bank of Tokyo dan melahirkan bank of Tokyo Mitsubishi, begitu pula yang terjadi di Amerika Serikat misalnya, merger antara Chase Manhattan Bank dengan Chemical, menunjukkan bahwa motivasi merger menjadi suatu kebutuhan perusahaan tanpa mengenal apakah perusahaan tersebut dalam keadaan sehat atau tidak, dan orientasinya pada peningkatan efisiensi. Contoh beberapa bank papan atas di Asia dan Amerika Serikat yang disebutkan di atas tidak

memiliki masalah kesehatan bank. Merger antara Mitsubishi Bank dengan Bank of Tokyo telah mendorong naiknya ranking Bank of Tokyo Mitsubih menjadi nomor satu bank-bank di dunia.

(8) Pengendalian Kebijakan Moneter

Bank-bank pemerintah saat ini tidak lagi memiliki aset terbesar di Indonesia. Kendati pemerintah dan kalangan yang berkepentingan tidak berkeberatan atas naiknya BCA ke posisi puncak bank-bank di Indonesia, namun untuk mengendalikan moneter, pihak otoritas moneter masih mengandalkan bank-bank BUMN sebagai pintu pertama kendali. Apa yang terjadi pada Gebrakan Sumarlin II pada tahun 1986, serta Gebrakan Dewan Moneter di tahun 1997 menghadapi turunnya nilai tukar mata uang rupiah terhadap dolar Amerika Serikat, merupakan contoh bahwa peranan bank-bank papan merah ini masih diandalkan untuk menjadi alat pengendali stabilitas moneter. Oleh karena itu, upaya membesarkan bank-bank pemerintah cukup beralasan sebagai alat pengendali moneter yang cukup efektif.

(9) Mengkonsentrasikan Fungsi Kontrol Dewan Moneter.

Mergernya bank-bank pemerintah

menjadi empat atau tiga bank saja, dapat meminimalkan keterlibatan dan memudahkan kontrol pemerintah (Dewan Moneter). Kondisi ini yang banyak diharapkan oleh pakar manajemen agar pemerintah sedapat mungkin mengurangi keterbatasannya dalam manajemen internal bank-bank BUMN. Selain itu, dalam menghadapi gejala persaingan bank asing yang bisa semakin gencar masuk ke Indonesia pada era pasar bebas nanti, maka pemerintah harus lebih konsentrasi untuk mengendalikan perekonomian nasional melalui tangan bank BUMN. Merger bank pemerintah akan dapat memudahkan pemerintah dalam mengefektifkan fungsi kontrol, serta menghindari masuknya bank-bank pemerintah pada sektor-sektor tertentu secara bersama (tidak ada segmentasi yang jelas) dan terfokus pada sektor-sektor yang kurang menguntungkan.

5. Kendala Merger Bank-bank Pemerintah dan Cara Mengantisipasinya

Ada beberapa kemungkinan kendala yang dihadapi oleh bank-bank pelat merah jika ingin dimergerkan.

(1) *Less of controlling power*

Sifat dari mayoritas pemegang saham

pada umumnya adalah memiliki *controlling power* yang tinggi. Ada kecenderungan bahwa watak orang-orang Indonesia cenderung menghindari dari mayoritas pemegang saham, karena tidak siap menghadapi situasi yang disebut *less of controlling power*. Persoalannya tidak sekedar pada kehilangan kekuasaan (suka perintah), tetapi juga harga diri. Mampukah watak seperti ini dapat dihilangkan? Jika mampu, maka diperlukan keberanian (*political will*) dari pemerintah Departemen Keuangan untuk melakukan restrukturisasi sedini mungkin dengan mengutamakan kepentingan nasional, yakni efisiensi ekonomi, dan peningkatan daya saing.

(2) Perbedaan dalam budaya perusahaan

Setiap bank memiliki budaya perusahaan (*corporate culture*) yang berbeda-beda. Oleh karena itu, dalam melakukan merger akan ada friksi-friksi di antara bank-bank yang ingin merger. Friksi tersebut bisa disebabkan perbedaan dalam visi, permodalan, aset, kesehatan bank, potensi SDM, *software* dan sebagainya. Dalam merger bank BUMN, friksi hanya bisa diminimalkan apabila kebijakan merger itu sudah merupakan pertimbangan BI (bersama bank-bank yang bersangkutan) yang kemudian diusulkan kepada Menteri Keuangan untuk diambil

kebijakan merger, baik ijin persiapan melakukan merger maupun ijin merger. Keduanya dilakukan dengan Keputusan Menteri Keuangan yang berpedoman pada Surat Keputusan Menteri Keuangan Nomor : 222/KMK.017/1993 dan Surat Edaran Bank Indonesia Nomor : 25/6/BPPP tanggal 26 Februari 1993. Tujuan akhir dari merger tentunya adalah adanya sinergi untuk menciptakan *value added* (performansi) bank hasil merger yang lebih besar dibanding dengan performansi sebelumnya dari masing-masing bank tersebut.

(3) Penciptaan tingkat konsentrasi yang tinggi

Di Indonesia belum ada undang-undang anti monopoli (*anti trust law*). Kondisi ini telah mendorong munculnya konglomerasi di beberapa sektor. Monopoli dalam produksi mie instan oleh Salim Group (PT. Indofood) misalnya dapat menjadi contoh, telah menimbulkan kecemburuan sosial, walaupun pada akhirnya setiap hari mereka "makan mie". Dampak tingginya pendapatan dari sumber divisi mie menjadikan Salim Group menguasai sebagian besar aset nasional dan memberi peluang yang relatif kecil bagi pengusaha nasional lainnya untuk memasuki pasar yang sudah dikuasai Salim Group.

Berdasarkan contoh kasus tersebut, maka dikhawatirkan merger bank-bank pemerintah dapat menciptakan tingkat konsentrasi yang tinggi dalam suatu pasar yang bisa berakibat pada *facit collution*.

(4) Kerumitan dalam persiapan dan pelaksanaan merger.

Merger memerlukan persiapan yang mantap, baik dari aspek ekonomi maupun aspek hukum, aspek manajemen dan teknis administratif. Dalam pelaksanaan merger bank-bank pemerintah, terdapat beberapa kendala administratif yang perlu diantisipasi antara lain:

- Penyusunan rencana anggaran dasar baru
- Pembuatan perijinan (pengikatan diri)
- Penetapan kedudukan dan nama bank baru
- Penetapan modal baru dan pembagian saham-saham
- Penetapan besarnya ganti rugi bagi pemegang saham minoritas yang tidak menghendaki merger
- Penyelesaian kerugian bagi pihak-pihak yang merasa rugi
- Penetapan pengurus bank baru dan lokasi sumber daya manusia secara tepat

- Penetapan pedoman kerja bagi direksi baru
- Penetapan logo, misi bank, buku cek dan giro
- Cakupan usaha, dalam negeri dan internasional
- Produk atau jasa yang akan dihasilkan
- Pasar yang akan dilayani
- Kedudukan dalam persaingan
- Keadaan sumber daya manusia (*manpower*)
- Kekuatan teknologi
- Penetapan harga jasa pelayanan
- Nasib anak-anak perusahaan (± 30 anak perusahaan).

Semua faktor tersebut harus dikaji secara mendalam oleh Tim Merger Bank-bank Pemerintah yang ditunjuk oleh Menteri Keuangan.

6. Skenario Merger Bank Pemerintah

Suatu pekerjaan rumah yang mungkin memusingkan kepala adalah ketika menetapkan bank-bank mana saja yang bergabung. Diperkirakan dari tujuh bank pemerintah yang ada sekarang akan diciutkan menjadi tiga atau empat bank saja. Keputusan merger bank-bank pemerintah tersebut telah diumumkan pemerintah, melalui Menteri

Keuangan selaku Ketua Dewan Moneter, pada tanggal 31 Desember 1997. Dalam pengumuman pemerintah tersebut, BRI akan tetap berdiri sendiri, BTN akan dimerger dengan BNI akan tetapi BTN menjadi anak perusahaan dari BNI, dan empat bank lainnya disatukan, yakni BBD, BDN, Exim dan Bapindo. Sebelumnya, ada tiga skenario yang banyak dibicarakan oleh para pengamat perbankan. Berikut ini diuraikan tiga skenario tersebut.

Skenario Pertama

Dua bank tetap berdiri sendiri (BRI dan BNI), sedangkan bank Exim merger dengan BDN, kemudian BBD merger dengan BTN dan Bapindo. Jika skenario ini yang terjadi, maka struktur aset bank-bank pemerintah akan berubah seperti pada Tabel 7 di bawah ini.

Jika skenario pertama yang dipilih, maka posisi 10 besar bank di Indonesia adalah sebagai berikut. Dilihat dari sisi total aset pada waktu sebelum merger bank-bank pemerintah (menggunakan data tahun 1996), BCA menduduki urutan 1 (dengan total aset Rp35,26 triliun), disusul BRI (Rp34,08 triliun), BDN (Rp34,07 triliun), Bank Danamon (Rp21,92 triliun), BII (Rp16,71

Tabel 7
Struktur Aset Menurut Skenario Pertama Merger Bank-bank Pemerintah (1997)

Bank Pemerintah Hasil Merger	Aset (Rp triliun)
BNI	38,0
BRI	36,7
BBD+BTN+BAPINDO	52,2
EXIM+BDN	77,4
Total	173,18

Sumber : Diolah dari Data ECONIT Advisory Group, Kompas, 2 Januari 1998.

triliun), Bank Dagang Nasional Indonesia (Rp16,53 triliun), dan BTN (Rp11,36 triliun). Jadi lima bank pemerintah masuk dalam 10 besar. Dari segi struktur aset, peringkat satu diduduki oleh (EXIM + BDN), disusul (BBD + BTN + Bapindo), kemudian BNI dan BRI. Manfaatnya adalah mendorong bank-bank pemerintah papan tengah naik peringkat ke papan atas, atau masuk dalam lima besar bank di Indonesia dan 10 besar bank di kawasan ASEAN.

Bank-bank yang *go public* seperti BNI dan BRI yang diperkirakan *go public* pada tahun 2000, akan tumbuh menjadi lebih besar karena telah menjadi milik publik. Dengan *go public*, kedua bank papan merah ini akan tumbuh pesat dan memiliki berbagai kemudahan untuk mengembangkan usahanya. BNI misalnya sudah memasang target yang cukup optimis pada tahun 1997-2001 dengan pertumbuhan aset mencapai 16-18%, ratio hutang terhadap simpanan (LDR) 90%-100%, dan rasio laba terhadap modal (ROE) di atas 12%. Artinya, BNI akan berlari lebih cepat menggeser posisi BCA.

Skenario Kedua

Skenario kedua adalah BNI merger dengan BTN, sedangkan bank EXIM merger dengan Bapindo. Kemudian BBD merger dengan BDN, serta BRI berdiri sendiri sebagai bank dalam skala ritel. Jika skenario kedua yang dipilih, maka struktur aset akan berubah seperti pada Tabel 8.

Berdasarkan skenario kedua, maka posisi aset adalah sebagai berikut: BBD+BDN menduduki peringkat pertama dengan total aset terbesar, disusul BNI+BTN, kemudian Exim + Bapindo, disusul BRI. Posisi ini merubah struktur aset bank-bank di Indonesia, dimana bank-bank hasil merger

(kecuali BRI) berada pada urutan pertama, kedua dan ketiga, sementara BCA berada di urutan ke empat dan disusul BRI pada urutan kelima.

Tabel 8.
Struktur Aset Berdasarkan Skenario Kedua Merger Bank-bank Pemerintah.

Bank Hasil Merger	Total Aset (Rp Triliun)
BRI	36,7
BNI+BTN	51,7
BBD + BDN	58,2
EXIM + BAPINDO	39,7

*)Indeks per Desember 1996

Sumber: Diolah dari data ECONIT, Kompas, 2 Januari 1998.

Akan tetapi dalam skala ASEAN, posisi aset bank-bank pemerintah hasil merger tersebut diperkirakan dapat mengangkat posisi bank-bank asal Indonesia dari peringkat 12, 14, 17 dan 19 menjadi peringkat 9,10 dan 11, tetapi posisi ini masih di bawah Bangkok Bank (Thailand), DBS Bank (Singapura), Malayan Banking (Malaysia), Oversea-Chinese Banking (Singapura), Inited Overseas Bank

(Singapura), Krug Thai Bank (Thailand), Thai Farmers Bank (Thailand), dan Overseas Union Bank (Singapura). Dengan demikian, bank-bank pemerintah hasil merger dengan skenario kedua ternyata belum dapat menggeser posisi bank-bank Thailand, Singapura dan Malaysia. *Bargaining position* bank-bank pemerintah terhadap bank-bank di kawasan Asean tidak terlalu berubah secara signifikan walaupun ada perubahan yang lebih baik dari posisi sebelumnya.

Skenario Ketiga

Skenario ketiga yang ternyata menjadi pilihan pemerintah sebagaimana yang diumumkan Menteri Keuangan RI pada tanggal 31 Desember 1997 BRI tetap tidak dimerger, BNI dimerger dengan BTN dimana BTN menjadi anak perusahaan BNI, serta BBD, BDN, EXIM dan BAPINDO dimerger menjadi satu bank baru. Pelaksanaan merger diperkirakan dilakukan pada bulan Juli 1998. Skenario ini akan mengantisipasi beberapa sisi kelemahan dari masing-masing bank tersebut, sehingga dapat meningkatkan kinerja bank hasil merger tersebut (lihat Tabel 9)

BRI sebagai bank pemerintah yang berfungsi cukup luas di dalam melayani pengusaha kecil tetap akan dipertahankan

fungsinya. Demikian juga BTN akan tetap menjalankan fungsinya termasuk pelayanan untuk pembiayaan Rumah Sederhana (RS) dan Rumah Sangat Sederhana (RSS).

Tabel 9.

Total Aset Bank BUMN Skenario Ketiga

Bank Hasil Merger	Total Aset (Rp Triliun)
BRI	36,7
BNI+BTN	51,7
BBD+BDN+EXI M+BAPINDO	87,9
Total	204,3

Sumber: Diolah dari data ECONIT, Kompas, 2 Januari 1998

Berkaitan dengan merger bank BUMN ini, pemerintah akan membentuk perusahaan penyelesaian kredit yang berstatus BUMN, artinya bank-bank yang melakukan merger nantinya tidak lagi dibebani kredit macet dan bermasalah lainnya (alias bersih dari masalah). Selain itu, pemerintah juga akan mengeluarkan kredit macet yang diragukan dari bank-bank yang dimerger dan dipindahkan ke satu persero khusus, sehingga proses

penagihan kepada debitur akan tetap dilakukan.

Dengan penggabungan bank BUMN ini, pemerintah juga memberi kesempatan bank asing yang beroperasi internasional menjadi partner sebagai pemegang saham. Tujuannya agar bank hasil merger selain menjadi sehat juga benar-benar kompetitif dalam skala global, sejalan dengan liberalisasi jasa keuangan. Langkah mengundang bank-bank asing tersebut diharapkan dapat meningkatkan kredibilitas Indonesia, khususnya di sektor perbankan. Untuk maksud tersebut akan dilakukan audit portofolio, sistem audit, dan financial audit yang dimulai sekitar Januari hingga Maret 1998, sedangkan pembentukan perusahaan penyelesaian kredit macet selambat-lambatnya tanggal 31 April 1998. Diperkirakan bank hasil merger ini akan *go public* pada tahun 2000.

Pencarian partner bank asing yang berkaliiber internasional, sejalan dengan kebijakan sebelumnya. Ketika rupiah terdepresiasi sejak Juli 1997, pasar modal terkena dampak yang hampir sepadan, dimana indek harga saham terkoreksi cukup besar, sekitar 35%, yakni dari sekitar 740 menjadi 400, bahkan dalam beberapa hari IHSG berada di bawah 350. Untuk menggairahkan pasar modal, pemerintah membuka peluang bagi investor

asing untuk dapat membeli saham di pasar modal Indonesia hingga 100%, artinya cukup liberal karena sebelumnya maksimum hanya 49%. Masalahnya adalah seberapa besar partner asing diberi kesempatan untuk menguasai saham BUMN yang merger tersebut? Rambu-rambu mengenai hal ini memang tidak diatur. Hal ini membuktikan bahwa pemerintah tidak mengintervensi langsung bank BUMN dalam hal-hal keputusan managerial, dengan demikian tergantung pada masing-masing direksi untuk mengambil kebijakan yang tepat. Sisi lain dari kebijakan ini adalah adanya peningkatan transparansi di pasar modal Indonesia, yang selama ini dinilai para investor kurang transparan. Dengan demikian, reformasi perbankan pemerintah ini ternyata memberi dua manfaat, baik terhadap penyehatan di pasar uang, maupun di pasar modal. Kedua pasar ini hendaknya dibangun tidak terpisah agar dapat memiliki sinergi untuk meningkatkan performansi pasar keuangan di Indonesia.

7. Efektivitas Merger Bank Perlu Persyaratan Lain.

Apapun skenario merger yang dipilih, tujuan utama dari merger adalah pencapaian

efisiensi bank atau tercapainya operasi bank pada skala yang paling ekonomis. Peningkatan aset bank-secara teoritis- merupakan tiket untuk mencapai skala usaha yang ekonomis, akan tetapi belum tentu mencapai tingkat efisiensi yang paling tinggi. Oleh karena itu, jika merger tetap dilakukan, maka diperlukan persyaratan lain yang harus dipenuhi untuk mencapai efisiensi, antara lain :

7.1. Aspek Permodalan

Persyaratan permodalan yang dikehendaki otoritas moneter terhadap bank-bank di Indonesia adalah pencapaian capital adequacy ratio (CAR) sebesar minimal 8%.

Penetapan angka CAR ini disesuaikan dengan ketentuan yang berlaku pada Bank of International Settlement (BIS) pada skala internasional. Pada tahun 1999 nanti persyaratan minimum CAR naik lagi menjadi 10%. Tabel 9 menunjukkan bahwa rata-rata bank pemerintah belum memenuhi persyaratan CAR. Rendahnya CAR ini menjadi alasan yang masuk akal bagi bank-bank pemerintah untuk menambah permodalan melalui merger dan/atau go public. Jika merger dilakukan, maka hasil merger tersebut harus bisa menaikan posisi CAR.

Tabel 9.
Performansi Bank-bank Pemerintah per Desember 1995 (%)

Bank	CAR	NIM	ROA	ROE	LDR	Efisiensi
BNI	6,21	3,00	0,98	14,91	85,21	2,55
BRI	8,75	6,00	0,65	7,26	121,39	3,69
EXIM	8,49	2,76	0,72	7,71	68,91	2,36
BDN	8,39	2,17	0,59	6,48	121,51	1,65
BBD	7,26	0,98	0,21	3,03	146,31	1,16
BAPINDO	10,96	0,51	0,07	0,66	179,75	1,14

Sumber :Bank Indonesia (1997); Info Bank (1997); Surat Edaran BI NO.26/5/BPPP

Untuk meng-*gopublic*-kan BAPINDO, sangat dikawatirkan karena adanya kasus kredit macet yang dilakukan oleh Golden Key Group sekitar Rp1,7 triliun. Oleh karena itu, walaupun bank Exim merger dengan Bapindo dapat menaikkan posisi aset bank, akan tetapi kondisi ini justru sebaliknya akan memberatkan bank Exim. Pilihan lain barangkali Bank Exim dibiarkan sendiri, tidak merger akan tetapi go public karena performasinya cukup sehat, sementara Bapindo merger dengan BDN dan BBD.

7.2. Aspek Efisiensi dan Probabilitas

Dari aspek efisiensi (rasio antara biaya operasi dan pendapatan operasi), nampak bahwa BNI, BRI, dan EXIM lebih efisien. Jadi ketiga bank ini sebenarnya tidak begitu memiliki masalah efisiensi di antara bank-bank pemerintah. Tingginya efisiensi pada ketiga bank ini diharapkan dapat mengangkat kurangnya efisiensi pada bank-bank lainnya (BTN, BBD, BDN dan BAPINDO) melalui strategi merger. Namun jika tidak dilakukan dengan tepat, maka kepentingan efisiensi tersebut bisa tidak tercapai karena adanya keterpaksaan merger ketimbang strategi yang lain.

Sementara dari aspek probabilitas, dalam hal ini *net interest margin/NIM* (rasio antara *net profit after taxes* dengan sales dikalikan 100%), bagi BRI tidak ada masalah karena paling unggul, dibanding BNI sekalipun. Bagi bank-bank selain BRI, masalah *Return on Asset* (ROA) dan *Return on Equity* (ROE) harus menjadi perhatian, dimana setelah merger harus meningkat. Penggabungan (merger) bank belum tentu dapat meningkatkan NIM, ROA dan ROE, karena itu perlu diperhatikan aspek kualitas pelayanan, diversifikasi, strategi bersaing, *product positioning*, dan *market segmentation*. Bagi para pemegang saham (*shareholders*), baik saham biasa maupun saham preferen BNI misalnya akan sangat memperhatikan ROE karena menggambarkan penghasilan yang mereka terima pada setiap satuan modal yang mereka tanam. ROE BNI saat ini cukup tinggi (14,91%) sementara BTN memiliki ROE yang lebih rendah, apakah dengan merger ROE dapat lebih tinggi dari ROE saat ini? Jika tidak, maka *shareholders* BNI akan berhitung ulang sehingga bisa menurunkan harga saham BNI di *secondary market* (BEJ dan BES serta bursa luar negeri). Tetapi disisi lain jika merger BNI tersebut dilihat sebagai suatu proses akuisisi

internal, maka bisa jadi harga saham BNI akan naik, tergantung bagaimana persepsi para investor. Hal yang sama juga dialami oleh EXIM yang memiliki ROE (rasio antara *net after taxes* dengan modal) sebesar 7,7 apakah akan menaikkan ROE-nya kalau melakukan merger dengan Bapindo yang hanya memiliki ROE sebesar 0,06. Jika dilihat data ROE yang begitu ekstrim, maka bank Exim mungkin lebih memilih *go public* ketimbang harus merger dengan Bapindo, BDN dan BBD.

7.3. Kualitas SDM

Merger tanpa didukung dengan peningkatan kualitas SDM dalam mengelola bank, bisa berakibat sebaliknya, inefisiensi. Jika kualitas SDM bank-bank yang merger relatif sama, maka tidak akan menimbulkan masalah, akan tetapi jika kualitas SDM dari salah satu bank yang merger tersebut kurang baik, maka akan menimbulkan masalah kedua. Mampukah bank yang memiliki SDM baik dengan cepat melakukan sosialisasi untuk meningkatkan kinerja SDM dari bank lainnya? Diperlukan dana pembinaan yang cukup banyak untuk melakukan proses sosialisasi atau pendidikan SDM. Persoalan lain, harus diingat bahwa bank-bank pemerintah adalah BUMN, yang biasanya

sangat tergantung pada instruksi dan mengakibatkan keputusan manajerial menjadi sangat lambat. Apakah merger dapat segera diikuti dengan meningkatnya ruang gerak bagi bank-bank pemerintah untuk mengambil inisiatif menurut prinsip-prinsip bisnis perbankan? Jika tidak, maka hasil merger tidak membawa perubahan yang signifikan.

Kualitas SDM juga berhubungan dengan sistem penggajian yang berlaku. Bagi bank-bank BUMN, ada aturan khusus mengenai penggajian, dan para direksinya tidak dengan mudah melakukan perubahan gaji mengikuti trend pasar (mencontoh gaji yang diberikan oleh bank-bank swasta dan asing). Dengan meningkatnya risiko bisnis, dan adanya hukuman bagi para direksi bank (manajer), sesuai dengan Undang-undang Nomor 7 Tahun 1992, para bankers diberi gaji tinggi untuk mempertahankan para manajer dan pegawai bank yang memiliki ranking kualitas tinggi. Dari 400 eksekutif bergaji di atas Rp400 juta per tahun hasil studi Warta Ekonomi (Agustus 1996) ternyata 82 orang diantaranya (20,5%) dari eksekutif perbankan. Mereka berasal dari BCA, Bank Papan Sejahtera, Bank Bali, Bank Lippo, Bank Danamon, Bank Umum Nasional, Bank Universal, Bank Panin, Bank Tamara,

Bank Mega, Bank Tiara, Bank Dharmala, Bank Surya, Bank Arta Indonesia, Bank Jaya, Bank Nusa Internasional, Bank Subentra, Bank Ganesha, Bank Windu Kencana, Bank Bira, Bank Rajawali Internasional, Bank Modern, Bank Aspac, dan Bank Mashill, serta Bank Niaga. Dari hasil studi ini, ternyata tidak satupun eksekutif dari bank pemerintah masuk dalam kelompok berpenghasilan tinggi tersebut. Adanya gap penghasilan antareksekutif tersebut menyebabkan para eksekutif bank pemerintah mungkin saja memilih bekerja di bawah tingkat produktivitas yang diharapkan, sehingga membawa konsekuensi pada produktivitas organisasi atau bank yang bersangkutan.

Berapa selayaknya seorang bankers harus dibayar? Pertanyaan ini mungkin saja diajukan oleh para eksekutif bank pemerintah, terutama setelah *go public* atau merger. Jawabannya akan tergantung pada baik buruknya kinerja perbankan dan visi dari pimpinan bank yang bersangkutan. Pemberian bonus berdasarkan sistem *reward and punishment* misalnya banyak dipraktikkan oleh bank-bank swasta. Ada bonus produktivitas yang diberikan kepada manajer, selain bonus komisi penjualan yang diberikan kepada staf serta bagi hasil yang

diberikan kepada nonstaf (*shareholders*). Bank asing juga memberikan apa yang disebut dengan "*joint fee*" pada bulan pertama bekerja, lalu pada akhir tahun diberikan sejumlah yang sama dengan "*joint fee*" jika mereka mencapai target. Hal ini sangat ironis jika dibanding dengan bankers bank-bank pemerintah. Menurut Infobank (No.207, Maret 1997), bankers pelat merah hanya dibayar antara Rp12,5 juta hingga Rp30 juta per bulan, jauh lebih rendah dengan bankers bank swasta, bank asing, eksekutif perusahaan sekuritas dan sektor industri.

Selain gaji, para bankers juga mendapat fasilitas mewah dalam bentuk kendaraan atau fasilitas lainnya. Ada bankers yang mendapat Mercedes Benz Seri E-320 (75%), dan ada pula yang hanya mendapat Toyota Crown (16,7%), serta selebihnya mendapat BMW Seri 5 dan Mercedes Benz seri C-200. Kondisi ini tentunya menjadi pembanding jika *load* pekerjaan para eksekutif tersebut relatif sama, maka perbedaan dalam fasilitas ini akan mendorong para eksekutif bank pemerintah bekerja di bawah kapasitas penuh.

Jika mengamati gaji pegawai BNI, maka biaya tenaga kerja BNI sebesar Rp171,979 miliar, dimana Rp151,604 miliar diantaranya

khusus untuk gaji dan upah, sedangkan sisanya Rp11,970 miliar untuk pendidikan dan latihan, serta Rp5,430 miliar untuk honorarium dan Rp2,975 miliar untuk biaya kesehatan. Dengan demikian, diperkirakan rata-rata karyawan BNI menerima Rp2,215 juta per bulan. Yang menjadi masalah adalah apakah penghasilan setinggi itu dapat menghasilkan laba yang tinggi? Teori SDM mengatakan bahwa karyawan yang produktif adalah karyawan yang mampu memberikan kontribusi laba yang tinggi dari penghasilan yang diperolehnya (Davis, 1991). Tetapi hasil studi menunjukkan bahwa 25 bank publik yang memiliki total karyawan 71.998 orang dengan total biaya tenaga kerja sebesar Rp761,358 miliar, dalam kurun waktu enam bulan hanya mampu memperoleh laba sebesar Rp921,37 miliar atau Rp153,6 miliar per bulan, sehingga rasio rata-rata biaya tenaga kerja dengan laba (produktivitas bank) mencapai 83,01%, artinya hampir mencapai 100% sebagai lambang tidak produktif. Bank BNI termasuk satu di antara 6 bank publik yang menurut studi Infobank (Juli 1997) menunjukkan karyawannya tidak produktif. Setiap karyawan BNI memberikan kontribusi laba sebesar Rp2,082 juta per bulan, padahal penghasilannya sebesar Rp2,425 juta per bulan, sehingga setiap

karyawan membebani perusahaan sebesar Rp343 ribu. Menurut data yang ada, maka penulis memperkirakan bank-bank pemerintah lainnya mungkin saja memberikan beban yang sama atau lebih besar kepada perusahaan. Jika merger bank-bank plat merah ini tidak dilakukan secara hati-hati, maka beban karyawan kepada perusahaan akan semakin besar.

8. Kesimpulan dan Rekomendasi

Ada beberapa kesimpulan yang dapat ditarik dari pembahasan di atas.

1. Merger bank-bank pemerintah merupakan salah satu strategi menghadapi kondisi persaingan antar bank yang semakin ketat dan dalam rangka mengantisipasi berperannya bank-bank asing pada era AFTA dan APEC. Merger bertujuan meningkatkan daya saing, memperbesar *market share*, memperkuat struktur permodalan, serta membantu bank dalam beroperasi secara efisien, atau mempercepat perolehan skala ekonomi yang lebih baik. Akan tetapi merger hanya dapat menghasilkan sinergi apabila terjadi *operating economies*, *financial economies* (ren-

- dahnya biaya transaksi) dan *differential efficiency*, sehingga mendorong meningkatnya produktivitas aset dan kekuatan pasar (*increase productivity and market power*).
2. Merger bank-bank pemerintah cenderung mengambil bentuk *horizontal merger*, yaitu merger antara dua atau lebih perusahaan yang mempunyai kesamaan dalam *line of business*. Hal ini dikarenakan setelah paket 27 Oktober 1988, semua bank papan merah tidak lagi memiliki spesialisasi (bidang operasi khusus atau kekhususan dalam segmentasi pasar). Namun demikian, pencapaian sinergi tidak dapat dicapai secara sekejab, karena : (i) masing-masing bank mengembangkan bakat dan minat SDM-nya, sehingga timbul perbedaan yang sangat menyolok mengenai *corporate culture* yang membutuhkan waktu lama untuk penyesuaian; (ii) sistem operasional dan teknologi memungkinkan untuk digabungkan, akan tetapi belum tentu menghasilkan *transaction cost* yang lebih murah (*financial economies*); dan (iii) adanya kerumitan dalam penyesuaian potensi SDM serta teknologi antara bank-bank yang menganut sistem *micro financing* yang bersifat padat karya dan *macro financing* yang bersifat padat modal.
 3. Dari segi pelaksanaannya, merger bank-bank plat merah (menjadi tiga bank) tidak begitu rumit dibanding dengan pelaksanaan merger bank-bank non-pemerintah, karena pemiliknya sama, yakni pemerintah, yang dalam hal ini diwakili oleh Menteri Keuangan. Kendala-kendala administratif, legal, ekonomi dan manajerial dapat diantisipasi lebih cepat dan efektif karena diatur secara bersama oleh suatu tim yang merupakan gabungan dari aparat BI dan Departemen Keuangan.
 4. Ada tiga skenario merger bank-bank pemerintah yang masing-masing memiliki manfaat dan risiko. Skenario pertama adalah BNI, BRI, (Exim + BDN) dan (BBD + BTN + Bapindo). Sedangkan skenario kedua adalah BRI, (BNI + BTN), (BBD + BDN) dan (Exim + Bapindo). Skenario ketiga adalah BRI, (BNI+BTN), dan (BBD, BDN, Exim dan Bapindo). Ketiga skenario tersebut masing-masing dapat menaikkan total aset bank-bank hasil merger. Peningkat-

an total aset ini secara teoritis dapat meningkatkan efisiensi yang diharapkan dapat meningkatkan daya saing, baik dalam skala nasional maupun regional, sehingga dapat menjadi contoh bagi bank-bank swasta berskala kecil di Indonesia terutama BPR-BPR, bank-bank syariah dan bank-bank skala kecil lainnya untuk melakukan merger. Bukan tidak mungkin bank-bank skala menengah dan atas juga melakukan merger dengan maksud yang sama. Kondisi ini akan memperbaiki kinerja bank-bank di Indonesia dan mengeluarkan diri dari jebakan ketidaksehatan bank yang selama ini diderita oleh banyak bank di Indonesia.

Melihat berbagai kemungkinan tantangan yang dihadapi oleh bank-bank hasil merger, maka dapat diajukan beberapa rekomendasi sebagai berikut :

1. Bagi bank-bank pemerintah sendiri, hasil merger tersebut tidak otomatis dapat menemukan harapannya secara cepat karena dalam dunia bisnis, perbaikan mutu *corporate* dilakukan secara terus menerus (*continuous improvement*). Bank-bank swasta yang sudah *go public*

akan masuk dalam suatu tingkat persaingan yang ketat. Persoalannya tidak sekedar pada keputusan merger itu saja, tetapi yang lebih penting adalah mutu SDM, kecanggihan teknologi, akses informasi, *corporate culture*, campur tangan pemerintah dalam manajemen atau keputusan bisnis serta visi para direksi baru yang akan membawa terbang bank-bank hasil merger tersebut. Jika *corporate culture* yang selama ini berkembang dengan sangat tergantung pada instruksi dan kurang memiliki inisiatif yang menjadi fondasi lahirnya kreativitas dan produktivitas, maka merger tidak akan membuahkan apa-apa kecuali pelebaran total aset semata.

2. Pilihan merger sudah diputuskan pemerintah (skenario ketiga). Keputusan ini baru direalisasikan pada bulan Juli 1998, dan persiapannya dimulai bulan Januari 1998. Apapun skenario merger yang lebih rasional, Bapindo perlu mendapat perhatian yang lebih khusus, karena bank ini memiliki kinerja yang kurang sehat sehingga apabila dimerger dengan bank mana saja belum tentu membawa manfaat yang berarti. Sementara BTN,

BDN, Exim dan BBD tidak menjadi masalah yang serius, karena dengan kinerja yang ada saat ini ketiga bank tersebut layak untuk di merger agar dapat meningkatkan performasinya.

3. Merger belum tentu bisa menciptakan efisiensi, karena peningkatan total aset walaupun dapat mencapai skala ekonomi, akan tetapi belum cukup untuk menciptakan efisiensi bank. Beberapa aspek (selain total aset) yang mempengaruhi efisiensi suatu bank yang perlu mendapat perhatian atau ikut berubah bersamaan dengan pelaksanaan merger, diantaranya adalah aspek permodalan, aspek profitabilitas, aspek kualitas SDM, aspek gaji dan insentif, serta aspek manajemen.

Daftar Pustaka

- Werther. B.W, and Davis.L, (1993), *Human Resources and Personnel Management*, McGraw-Hill, International Edition.
- Winarto.J, (1997), *Pasar Modal Indonesia: Retrospeksi Lima Tahun Swastanisasi BEJ*, Jayakarta Agung Ofset.
- Tyran M.R., (1994), *Tools for Executive: The Vest-Pocket Guide to Business Ratios*. Prentice-Hall Inc.
- Certo.C.S, and Peter.P.J, (1993), *Strategic Management: A Focus on Process*, University of Wisconsin-Madison, Boston.
- Siamat.D, (1993), *Manajemen Dana Bank*, Intermedia-Jakarta.
- Dresang.D.L, (1983), *Public Personne Singapura: Model yang Relevan Unruk Indonesia*, JKM Jakarta.
- Statistik Ekonomi Keuangan Indonesia*, Bank Indonesia, Jakarta, April 1997.
- Tinjauan Triwulan Satu Perkembangan Ekonomi dan Moneter*, Bank Indonesia, Jakarta.
- Laporan Tahunan Bank Indonesia 1996/1997*, Bank Indonesia, Jakarta.
- Ismaun, S, (1993), *Peranan Perbankan Dalam Meningkatkan Pertumbuhan Ekonomi dan Efisiensi*, STEKPI, Jakarta.

- Usman,M (1997), *Manajemen SDM BUMN Dalam Menghadapi Era Pasar Bebas: Visi, Misi dan Strategi Implementasi*, JKM Jakarta.
- (1997), *Merger Sebagai Salah Satu Langkah Manajemen Perbankan Dalam Mengantisipasi Persaingan Global*, Majalah Usahawan, April NO.4/1997, Jakarta.
- Hadad.D.M, (1997), *Merger Bank:Antara Peningkatan Efisiensi dan Strukturisasi*, Majalah Usahawan, April No.4/1997, Jakarta.
- Pringle.J.J, and Harris.R.S, (1987), *Esentials of Management*, Second Edition, Illionis-London.
- Infobank*, Juli No.199/1996, Jakarta.
- Nasution.A, (1996), *The Banking System and Monetary Aggregates Following Financial Sectors Reforms*, reserach for Action, UNU/WIDER.

