



RENCANA AKUISISI BANK TABUNGAN NEGARA

Hilma Meilani*)

Abstrak

Pemerintah melalui Kementerian Badan Usaha Milik Negara (BUMN) berencana melepas kepemilikan sahamnya di PT. Bank Tabungan Negara Tbk (BTN). Pemerintah saat ini memegang 60,14% saham BTN. PT. Bank Mandiri Tbk disebut-sebut sebagai calon kuat pembeli BTN. Rencana Bank Mandiri untuk mengakuisisi BTN tersebut dilakukan dalam rangka penguatan sektor keuangan untuk menghadapi Masyarakat Ekonomi ASEAN (MEA) 2015 dan integrasi sektor perbankan ASEAN pada tahun 2020, serta untuk mendukung BTN agar tetap dapat menyalurkan kredit perumahan bagi masyarakat menengah bawah. Pemerintah perlu memperhatikan dampak positif dan negatif dari rencana akuisisi tersebut dan menjamin bahwa proses tersebut harus mengikuti ketentuan yang berlaku.

Pendahuluan

Pemerintah melalui Kementerian Badan Usaha Milik Negara (BUMN) berencana melepas kepemilikan sahamnya di PT. Bank Tabungan Negara Tbk (BTN). Langkah tersebut rencananya akan diputuskan dalam Rapat Umum Pemegang Saham Luar Biasa (RUPSLB) pada tanggal 21 Mei 2014. Surat Kementerian BUMN Nomor SR-161/MBU/04/2014 tanggal 11 April 2014 yang ditujukan kepada Direktur Utama BTN meminta kepada perseroan untuk menambahkan agenda RUPSLB perseroan yang akan diselenggarakan bulan Mei mendatang. Agenda tersebut menyangkut persetujuan prinsip atas perubahan pemegang saham perseroan. Saat ini komposisi pemegang saham BTN terdiri dari Pemerintah Indonesia sebesar 60,14%, badan usaha asing sebesar 25,45%, dan sisanya atau 4,41% terdiri dari perseorangan, karyawan, reksadana, dana pensiun, asuransi, koperasi dan perseroan terbatas.

PT. Bank Mandiri Tbk disebut-sebut sebagai calon kuat pembeli BTN. Menteri BUMN Dahlan Iskan menjelaskan bahwa salah satu tujuan utama Bank Mandiri mengakuisisi saham BTN adalah untuk memperbesar kapasitas BTN karena selama ini kapasitas BTN sangat kecil dalam membiayai pembangunan perumahan rakyat; hampir setiap tahunnya BTN kekurangan biaya untuk 1,5 juta unit rumah (*backlog*). Cara yang dianggap paling efektif untuk menyelamatkan BTN adalah dengan memakai BUMN untuk memperkuat BTN. BUMN yang dapat memperkuat BTN terdiri dari dua pihak, yaitu Bank Mandiri dan PT. Bank Rakyat Indonesia Tbk (BRI) karena dua bank tersebut merupakan bank besar. Berdasarkan rapat internal BUMN akhirnya diputuskan Bank Mandiri yang mengakuisisi BTN. Dengan skenario ini, terdapat tiga keuntungan yang akan diperoleh. *Pertama*, Bank Mandiri akan menjadi bank besar mengalahkan bank-bank

*) Peneliti Muda bidang Ekonomi dan Kebijakan Publik pada Pusat Pengkajian Pengolahan Data dan Informasi (P3DI) Setjen DPR RI, e-mail: hilma.meilani@dpr.go.id



yang ada di Malaysia, Filipina dan Thailand; *kedua*, Kapasitas BTN akan semakin kuat dan besar; dan *ketiga*, Bank Mandiri bisa melayani perusahaan-perusahaan besar. Dalam rangka menghadapi Masyarakat Ekonomi ASEAN (MEA) 2015 dan integrasi sektor keuangan pada tahun 2020, akan banyak bermunculan perusahaan-perusahaan besar yang membutuhkan bank besar sebagai pusat pembiayaan. Jika Indonesia tidak mempunyai bank besar maka perusahaan tersebut akan memakai bank asing.

Berdasarkan data Otoritas Jasa Keuangan (OJK), sampai Januari 2014, di Indonesia terdapat 120 bank umum dengan total aset Rp4.480,4 triliun dan total dana yang disalurkan sekitar Rp4.768,5 triliun. Total nilai aset tersebut lebih kecil dari posisi Desember 2013 sebesar Rp4.954,4 triliun.

Ketentuan tentang Akuisisi

Menurut Pasal 1 butir 11 Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas, akuisisi atau pengambilalihan adalah perbuatan hukum yang dilakukan oleh badan hukum atau orang perseorangan untuk mengambil alih saham perseroan yang mengakibatkan beralihnya pengendalian atas perseroan tersebut. Pengambilalihan dilakukan dengan cara pengambilalihan saham yang telah dikeluarkan dan/atau akan dikeluarkan oleh perseroan melalui Direksi Perseroan atau langsung dari pemegang saham.

Kegiatan akuisisi bagi BUMN selain harus merujuk pada UU No. 40 Tahun 2007, juga wajib memperhatikan ketentuan UU No. 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara dan Peraturan Pemerintah No. 43 Tahun 2005 tentang Penggabungan, Peleburan, Pengambilalihan dan Perubahan Bentuk Badan Hukum Badan Usaha Milik Negara. Selain itu, khusus bagi perseroan terbatas yang bergerak sebagai perusahaan publik atau emiten di pasar modal, akuisisi diatur dalam Keputusan Ketua Badan Pengawas Pasar Modal dan Lembaga Keuangan No. KEP-259/BL/2008

tentang Pengambilalihan Perusahaan Terbuka.

Bagi pelaku usaha perbankan, akuisisi juga harus memperhatikan ketentuan Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 1999 tentang Merger, Konsolidasi dan Akuisisi Bank. Akuisisi dapat dilakukan atas inisiatif bank yang bersangkutan, atas permintaan OJK dan atau inisiatif badan khusus dan wajib memperoleh izin dari OJK. Akuisisi bank hanya dapat dilakukan dengan persetujuan Rapat Umum Pemegang Saham (RUPS) bagi bank yang berbentuk perseroan terbatas.

Akuisisi bank juga wajib memenuhi ketentuan mengenai penyertaan modal oleh bank yang diatur oleh Bank Indonesia dalam Peraturan Bank Indonesia Nomor 14/24/PBI/2012 tanggal 26 Desember 2012 tentang Kepemilikan Tunggal pada Perbankan Indonesia. Pokok kebijakan kepemilikan tunggal adalah bahwa setiap pihak hanya dapat menjadi Pemegang Saham Pengendali (PSP) pada satu bank umum di Indonesia.

Kinerja Keuangan BTN dan Bank Pemerintah Lainnya

Pada tahun 2013, Bank Mandiri mencatat pertumbuhan laba sebesar 17,39% dibandingkan tahun 2012, pertumbuhan laba BRI sebesar 14,23%, pertumbuhan laba PT. Bank Negara Indonesia Tbk (BNI) sebesar 28,37%, sedangkan BTN mencatat pertumbuhan laba sebesar 14,71%. Kinerja keuangan empat bank milik Pemerintah tersebut tercantum dalam Tabel 1.

Sepanjang tahun 2013, BTN berhasil menunjukkan kinerja positif. Hal ini ditandai dengan peningkatan laba bersih menjadi Rp1,56 triliun dibandingkan dengan perolehan laba tahun 2012 sebesar Rp1,36 triliun. Dana Pihak Ketiga (DPK) atau total simpanan tumbuh 19,23% menjadi Rp96,21 triliun dibandingkan periode sebelumnya sebesar Rp80,69 triliun, sementara *Non-Performing Loan* (NPL) Net turun menjadi 3,04% dibandingkan tahun 2012 sebesar 3,12%.

Tabel 1. Kinerja Keuangan Bank Pemerintah (dalam Triliun Rupiah)

No.	Uraian	Mandiri		BRI		BNI		BTN	
		2012	2013	2012	2013	2012	2013	2012	2013
1	Total Aset	635,62	733,10	551,34	626,18	333,30	386,65	111,75	131,17
2	Total Pinjaman dan Pembiayaan	388,83	472,44	350,76	434,32	200,74	250,64	81,41	100,47
3	Total Simpanan	482,91	556,34	450,17	504,28	257,66	291,89	80,69	96,21
4	Ekuitas/Modal	75,76	88,79	64,88	79,33	43,52	47,68	10,28	11,58
5	Laba Bersih	16,04	18,83	18,69	21,35	7,05	9,05	1,36	1,56
6	<i>Earning Per Share</i> , Rp	664,46	780,16	757,26	865,22	378	486	148	148
7	<i>Capital Adequacy Ratio</i> (CAR)	15,48%	14,93%	16,95%	16,99%	16,67%	15,09%	17,69%	15,62%
8	NPL (<i>Gross</i>)	1,74%	1,60%	1,78%	1,55%	2,80%	2,20%	4,09%	4,05%
9	NPL (<i>Net</i>)	0,37%	0,37%	0,34%	0,31%	0,60%	0,80%	3,12%	3,04%
10	<i>Net Interest Margin</i> (NIM)	5,68%	5,58%	8,42%	8,55%	5,90%	6,10%	5,83%	5,44%
11	<i>Return on Equity</i> (ROE)	27,23%	27,31%	38,66%	34,11%	20,00%	22,50%	18,23%	16,05%
12	<i>Return on Assets</i> (ROA)	3,55%	3,66%	5,15%	5,03%	2,90%	3,40%	1,94%	1,79%
13	<i>Loan to Deposit Ratio</i> (LDR)	77,66%	82,97%	79,85%	88,54%	77,50%	85,30%	100,90%	104,42%

Sumber: Laporan Keuangan Bank

Di antara empat bank milik Pemerintah, BTN memiliki total aset dan ekuitas paling kecil, sedangkan Bank Mandiri memiliki total aset dan ekuitas yang terbesar di tahun 2013. Laba bersih Bank Mandiri tahun 2013 naik menjadi Rp18,83 triliun dibandingkan dengan laba tahun 2012 sebesar Rp16,04 triliun. DPK tumbuh 15,21% menjadi Rp556,34 triliun dibandingkan tahun 2012 sebesar Rp482,91 triliun, NPL Net sebesar 0,37% atau sama dengan tahun 2012.

Sampai akhir tahun 2013 rasio kepemilikan modal atau CAR BTN sebesar 15,62%, turun dari 17,69% di tahun 2012. Rasio modal ini terus menurun sampai di akhir Februari 2014 yang berada di kisaran 12%. Pertumbuhan kredit BTN hanya 23,41% lebih rendah dari target 25%. CAR juga turun karena turunnya nilai obligasi yang membuat cadangan meningkat sementara laba menyusut. Sementara CAR Bank Mandiri 14,93%, turun dari 15,48% di tahun 2012. Nilai CAR tersebut masih berada diambang batas CAR yang ditetapkan oleh Bank Indonesia sebesar 14%

Berdasarkan data per semester I tahun 2013, BTN menguasai 23% pangsa pasar kredit pemilikan rumah (KPR). Di pasar KPR bersubsidi, BTN menguasai pangsa 94% dari realisasi total program fasilitas likuiditas pembiayaan perumahan Kementerian Perumahan Rakyat per Juni 2013, sedangkan Bank Mandiri menguasai 10% pangsa pasar KPR.

Tabel 2. Pangsa Pasar Kredit Perumahan Per Juni 2013

No.	Nama Bank	Pangsa Pasar (%)
1.	Bank Tabungan Negara	23
2.	Bank Central Asia	18
3.	Bank Negara Indonesia	11
4.	Bank Mandiri	10
5.	CIMB Niaga	7
6.	Bank Rakyat Indonesia	4
7.	Lainnya	27

Sumber: Bank Indonesia; *Koran Tempo*

Bank Mandiri merupakan bank pemerintah terbesar di Indonesia dengan bisnis inti Bank Mandiri adalah pada kredit korporasi, sedangkan BTN unggul pada kredit perumahan. Rencana akuisisi BTN oleh Mandiri diharapkan akan membuat BTN semakin unggul dalam sektor kredit perumahan dengan dukungan modal dari Bank Mandiri. Sementara itu, Bank Mandiri akan mendapat keunggulan tambahan pada sektor perumahan untuk melengkapi pendapatan dari kredit di sektor korporasi sehingga menjadi penunjang bisnis bank tersebut.

Respon atas Rencana Akuisisi BTN

Rencana pembelian saham BTN milik pemerintah oleh Bank Mandiri menimbulkan pro dan kontra. Menteri Koordinator (Menko)

Perekonomian Hatta Rajasa menyebutkan bahwa rencana akuisisi BTN belum pernah dibahas dalam rapat koordinasi. Menko Perekonomian sebagai ketua tim privatisasi seharusnya mendapat laporan aksi korporasi tersebut secara terperinci.

Direktur Utama Bank Mandiri Budi Gunadi Sadikin mengatakan akuisisi yang akan dilakukan Bank Mandiri terhadap BTN merupakan bagian dari upaya mempersiapkan diri menghadapi MEA tahun 2015 dan integrasi sektor keuangan ASEAN tahun 2020. Pada tahun 2020 bank-bank nasional Indonesia akan berhadapan dengan bank-bank negara tetangga yang aset dan modalnya diperkirakan mencapai 10 sampai dengan 20 kali lipat dibandingkan bank-bank nasional di tahun 2020.

Wakil Ketua Komisi XI DPR Harry Azhar Azis menyebutkan bahwa akuisisi BTN oleh bank BUMN lainnya harus mendapat izin dari DPR. Meskipun keputusan untuk menjual saham BTN harus melalui mekanisme RUPSLB perseroan yang akan diselenggarakan Mei mendatang, hasil RUPSLB tersebut tidak akan sah jika tidak mendapat izin DPR. Ketua Komisi VI DPR RI Airlangga Hartarto mengatakan bahwa pihaknya belum menerima usulan dari Kementerian BUMN terkait rencana akuisisi BTN. Tahapan ini perlu dilakukan karena sebelum meminta persetujuan RUPSLB, Kementerian BUMN harus lebih dahulu meminta izin kepada DPR. Bahkan sebelum tahapan ini berjalan, Kementerian BUMN juga harus mengajukan izin pada Komite Privatisasi yang terdiri atas Menko Perekonomian, Menteri Keuangan, dan menteri yang terkait dengan bisnis BUMN tersebut.

Serikat Pekerja (SP) BTN menilai rencana pelepasan saham BTN oleh Pemerintah tidak transparan. Ketua Umum Dewan Pimpinan Pusat SP BTN Satya Wijayantara menilai prosedur akuisisi BTN tidak sesuai hukum dan aturan pemerintah tentang akuisisi, merger dan konsolidasi. Dalam Pasal 37 PP No. 37 Tahun 1999 disebutkan bahwa rencana akuisisi harus disampaikan 30 hari sebelum RUPS kepada karyawan. Selain itu, langkah akuisisi BTN dikhawatirkan akan berdampak pada pengurangan jumlah pegawai. Perbedaan visi dan misi antara BTN dan Bank Mandiri juga dapat menjadi masalah. Visi dan misi BTN difokuskan pada penyediaan pembiayaan perumahan untuk rakyat. Sementara itu, visi dan misi Bank Mandiri lebih ke arah komersial sehingga dikhawatirkan dapat menghambat program pembiayaan perumahan yang telah dilakukan BTN selama ini. Risiko lainnya adalah terhambatnya ketersediaan rumah bagi rakyat yang saat ini terjadi *backlog*.

Kepala Pusat Studi Ekonomi dan Kebijakan Publik UGM Yogyakarta, Tony Prasetyantono, menilai bahwa dampak positif rencana akuisisi BTN oleh Bank Mandiri adalah tambahan

dukungan modal dari Bank Mandiri sehingga akan lebih leluasa melakukan ekspansi kredit. Sementara itu, dampak negatifnya adalah munculnya keresahan pegawai yang pada akhirnya dapat berdampak pada menurunnya semangat kerja karyawan. Pandangan lain disampaikan guru besar ekonomi Universitas Brawijaya, Ahmad Erani Yustika yang menilai dampak positif penyatuan BTN dan Bank Mandiri adalah efisiensi industri perbankan nasional karena saat ini ada 120 bank yang beroperasi di Indonesia sehingga perlu dikurangi menjadi sekitar 80 bank. Akuisisi BTN oleh Bank Mandiri juga dapat memperkuat industri perbankan domestik. Dampak negatif dari kebijakan ini adalah kekhawatiran semakin tidak lagi fokusnya pembiayaan perumahan, terutama kepada masyarakat menengah bawah, karena *core business* Bank Mandiri adalah kredit korporasi. Erani berpendapat sebaiknya BTN tetap berdiri sendiri dan perlu diperkuat agar mampu melayani segmen KPR dengan lebih maksimal baik melalui penyertaan modal pemerintah, penerbitan obligasi, dan lain-lain karena pembiayaan perumahan harus ditangani dengan serius.

Tujuan dilakukannya akuisisi oleh perusahaan adalah untuk mendapatkan upaya sinergi atau nilai tambah. Upaya sinergi ini merupakan kondisi di mana keadaan secara keseluruhan lebih besar daripada jumlah masing-masing bagian, sehingga dengan dilakukannya akuisisi, sinergi dan nilai setelah akuisisi seharusnya melebihi jumlah nilai dari perusahaan-perusahaan secara terpisah sebelum akuisisi. Akuisisi akan memberikan dampak bagi semua *stakeholders* yang pada perusahaan pengakuisisi maupun perusahaan target akuisisi. *Stakeholders* yang harus diperhatikan dalam proses akuisisi adalah karyawan, pemegang saham minoritas, kreditur bank, dan nasabah/masyarakat sebagai konsekuensi bahwa salah satu unsur terpenting dari akuisisi adalah *fairness* (adil) bagi semua pihak (*stakeholders*) sehingga proses ini dapat mencapai tujuan yang ditetapkan.

Penutup

Pemerintah berencana melepas kepemilikan sahamnya di BTN yang akan diputuskan dalam RUPSLB pada tanggal 21 Mei 2014. DPR perlu mendapatkan penjelasan dari pemerintah mengenai rencana akuisisi tersebut khususnya terkait dengan dampak positif dan negatif akuisisi ini. Pemerintah perlu mengikuti ketentuan hukum yang berlaku tentang akuisisi bank BUMN. Proses akuisisi BTN harus memperhatikan UU tentang Perseroan Terbatas dan peraturan pelaksanaannya, serta ketentuan peraturan perundang-undangan di bidang perbankan, dan mengingat BTN adalah

perusahaan publik, rencana akuisisinya perlu memperhatikan ketentuan di bidang Pasar Modal. Rencana akuisisi BTN diharapkan dapat mendorong kinerja bank dan sistem perbankan nasional, namun dalam melakukan akuisisi tersebut pemerintah perlu memperhatikan kepentingan bank, kreditor, pemegang saham minoritas, karyawan bank, kepentingan masyarakat dan persaingan yang sehat dalam usaha perbankan.

Rujukan

1. "Akuisisi BTN Tunggu Restu", *Republika*, 17 April 2014.
2. "Duet Mandiri-BTN Dominasi Kredit Pemerintah", *Koran Tempo*, 21 April 2014.
3. "Konsolidasi Perbankan 10 Bank Akan Merg-er", *Bisnis Indonesia*, 16 April 2014.
4. "Pemerintah Akan Jual Saham BTN ke Mandiri", *Koran Tempo*, 16 April 2014.
5. "Pemerintah Segera Lepas BTN", *Republika*, 16 April 2014.
6. "Rencana Akuisisi BTN oleh Mandiri Salah Prosedur", *Koran Jakarta*, 18 April 2014.
7. "Saham BTN Segera Dilego", *Bisnis Indonesia*, 16 April 2014.
8. "Terkesan Dipaksakan, Karyawan BTN Ancam Mogok Nasional", *Suara Pembaruan*, 16 April 2014.
9. "Upaya Konsolidasi Perbankan", *Kompas*, 19 April 2014.
10. Zulmawan, W., *Panduan Praktis Merger atau Akuisisi Perusahaan*, Jakarta: Penerbit Permata Aksara, 2013.
11. "BTN Bakal Jadi Motor Bisnis Perumahan Bank Mandiri", <http://properti.kompas.com/read/2014/04/21/1153469/BTN.Bakal.Jadi.Motor.Bisnis.Perumahan.Bank.Mandiri>, diakses 12 April 2014.
12. "Ini Plus Minus Akuisisi BTN oleh Bank Mandiri", <http://finance.detik.com/read/2014/04/17/144547/2558290/5/ini-plus-minus-akuisisi-btn-oleh-bank-mandiri>, diakses 17 April 2014.
13. "Jika BTN Diakuisisi Mandiri Ini Dampak Negatifnya", <http://www.skibum.info/jika-btn-diakuisisi-mandiri-ini-dampak-negatifnya.html>, diakses 18 April 2014.
14. "Akuisisi BTN Ancam Keberlangsungan KPR Bersubsidi", <http://wartaekonomi.co.id/read/2014/04/21/28010/akuisisi-btn-ancam-keberlangsungan-kpr-bersubsidi.html>, diakses 21 April 2014.
15. "Dahlan: Akuisisi BTN oleh Bank Mandiri Berpotensi Menghemat APBN", <http://www.beritasatu.com/ekonomi/179338-dahlan-akuisisi-btn-oleh-bank-mandiri-berpotensi-menghemat-apbn.html>, diakses 22 April 2014.