Vol. 5, No. 3, 2026, pp. 1571 - 1575
DOI: 10.29210/arbitrase.v5i3

Contents lists available at insancendikia.or.id

ARBITRASE
(Journal of Economics, Accounting, Management and Business)
ISSN : 3124-8985

Journal homepage: https://ojs.insancendekia.or.id/index.php/Arbitrase

Analisis Restrukturisasi Aset dan Kredit Macet (NPL) Tahun 1998: Studi Kasus Penggabungan Usaha PT Bank Mandiri (Persero) Tbk.

Diana Putri Siregar[1], Ghea Rizki Amalia[2], Hanif Abdurrohman[3], Muhammad Zuber Qomaruddin[4], Suciah[5]
[1,2,3,4,5]Program Studi Magister Manajemen, Fakultas Ekonomi dan Bisnis, Universitas Pamulang, Tangerang Selatan

Article Info

Keyword:

Asset Restructuring, Banking Merger, Financial Crisis, Non-Performing Loans, Recapitalization.

ABSTRACT

The 1997–1998 Asian financial crisis caused systemic disruptions in the Indonesian banking sector, particularly among state-owned banks. This study aims to analyze asset restructuring mechanisms and non-performing loan (NPL) resolution during the merger of four state-owned banks—Bank Bumi Daya, Bank Dagang Negara, Bank Ekspor Impor Indonesia, and Bank Pembangunan Indonesia—into PT Bank Mandiri (Persero) Tbk. This study employed a descriptive qualitative approach using library research based on historical financial statements, government regulations, and banking recapitalization documents from 1998 to 2000. The findings reveal that, prior to the merger, the four banks experienced severe insolvency, with negative Capital Adequacy Ratios (CAR) ranging from −144.91% to −30.44%, Loan-to-Deposit Ratios (LDR) exceeding 110%, and substantial increases in NPLs due to maturity mismatches and foreign exchange exposure. Asset restructuring was undertaken through the transfer of loss-category loans to the Indonesian Bank Restructuring Agency (IBRA) through its Asset Management Unit (AMU), accompanied by a government capital injection of IDR 173.93 trillion in the form of recapitalization bonds. The findings indicate that these restructuring measures contributed to restoring bank solvency, improving asset quality, and reducing NPL ratios. This study highlights the importance of asset restructuring and government recapitalization in restoring financial stability and supporting sustainable banking operations following a systemic financial crisis.

© 2020 The Authors. Published by IICET.
This is an open access article under the CC BY-NC-SA license
(https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0

Corresponding Author:
Diana Putri Siregar
Program Studi Magister Manajemen, Fakultas Ekonomi dan Bisnis, Universitas Pamulang, Tangerang Selatan
Email: dianasiregar2705@gmail.com

Pendahuluan

Krisis keuangan Asia yang bermula dari depresiasi nilai tukar baht Thailand pada pertengahan tahun 1997 berkembang menjadi salah satu krisis ekonomi dan perbankan terparah dalam sejarah Indonesia pada tahun 1998. Melemahnya nilai tukar rupiah secara drastis terhadap dolar Amerika Serikat, disertai dengan lonjakan suku bunga Sertifikat Bank Indonesia (SBI), memicu gagal bayar secara masif di sektor korporasi. Akibatnya, perbankan nasional mengalami krisis likuiditas dan

Arbitrase (Journal of Economics, Accounting, Management and Business)
Vol. 5, No. 3, 2026, pp. 1571 - 1575

solvabilitas yang ditandai dengan meningkatnya rasio kredit bermasalah (*Non-Performing Loan* atau NPL).

Empat bank umum milik negara, yaitu PT Bank Bumi Daya (BBD), PT Bank Dagang Negara (BDN), PT Bank Ekspor Impor Indonesia (Bank Exim), dan PT Bank Pembangunan Indonesia (Bapindo), merupakan institusi perbankan yang rentan terdampak krisis. Keempat bank tersebut (*legacy banks*) memiliki konsentrasi portofolio kredit korporasi berskala besar yang sangat sensitif terhadap fluktuasi nilai tukar dan suku bunga. Likuidasi terhadap keempat bank tersebut dinilai terlalu berisiko karena besarnya dampak sistemik (*too big to fail*) terhadap sistem pembayaran dan kepercayaan masyarakat.

Sebagai langkah penyelamatan strategis, Pemerintah Indonesia mendirikan PT Bank Mandiri (Persero) pada 2 Oktober 1998 berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 75 Tahun 1998 untuk menggabungkan keempat bank tersebut. Namun, penggabungan empat entitas perbankan dengan kondisi neraca yang terbebani kredit macet tidak akan menghasilkan bank yang sehat tanpa terlebih dahulu melakukan pembersihan aset bermasalah. Oleh karena itu, kajian mengenai mekanisme pemisahan aset bermasalah dan skema rekapitalisasi menjadi penting dalam pengembangan literatur manajemen keuangan perbankan. Penelitian ini bertujuan untuk mendeskripsikan kondisi fundamental keuangan keempat bank peserta merger pada tahun 1998 serta menganalisis efektivitas strategi restrukturisasi aset dan penyelesaian kredit bermasalah yang diterapkan.

Tinjauan Pustaka

Manajemen Kredit dan *Non-Performing Loan* (NPL)

Siamat (2005) menjelaskan bahwa kredit bermasalah atau *Non-Performing Loan* (NPL) merupakan pinjaman yang mengalami kesulitan pelunasan akibat faktor kesengajaan maupun faktor eksternal di luar kendali debitur, seperti gejolak makroekonomi. Sejalan dengan pandangan tersebut, Kasmir (2014) mendefinisikan kredit bermasalah sebagai kredit yang mengalami hambatan dalam pemenuhan kesepakatan antara bank dan nasabah serta memburuknya kondisi keuangan nasabah sehingga berpotensi menimbulkan kerugian.

Dendawijaya (2009) menjelaskan bahwa tingginya rasio NPL dapat menggerus permodalan bank karena adanya kewajiban pembentukan Cadangan Kerugian Penurunan Nilai (CKPN) atau Penyisihan Penghapusan Aktiva Produktif (PPAP) yang dibebankan pada laba periode berjalan.

Restrukturisasi Aset dan Rekapitalisasi Perbankan

Dziobek dan Pazarbasioglu (1997) dalam kajian *International Monetary Fund* (IMF) menjelaskan bahwa restrukturisasi perbankan sistemik merupakan serangkaian kebijakan komprehensif yang bertujuan untuk memulihkan solvabilitas dan profitabilitas sistem perbankan yang mengalami krisis. Kerangka restrukturisasi tersebut terbagi menjadi dua dimensi utama, yaitu restrukturisasi keuangan (*financial restructuring*) dan restrukturisasi operasional (*operational restructuring*).

Restrukturisasi keuangan berfokus pada pemulihan neraca melalui pembersihan aset bermasalah (*non-performing assets*), penghapusbukuan (*write-off*), pengalihan kredit bermasalah kepada badan pengelola aset khusus (*asset management company*), serta penambahan modal melalui penerbitan obligasi pemerintah. Sementara itu, restrukturisasi operasional berfokus pada pemulihan profitabilitas jangka panjang melalui efisiensi biaya tetap, rasionalisasi jaringan kantor cabang, perampingan sumber daya manusia, serta pembaruan sistem manajemen risiko.

Merger Perbankan (Bank Consolidation)

Gitman dan Zutter (2015) mendefinisikan merger sebagai penggabungan dua atau lebih perusahaan, dengan satu perusahaan tetap mempertahankan identitas hukumnya, sedangkan perusahaan lainnya dilebur ke dalam perusahaan tersebut. Dalam konteks industri perbankan, Rose dan Hudgins (2013) menjelaskan bahwa konsolidasi atau merger perbankan bertujuan untuk mencapai skala ekonomi (*economies of scale*), mendiversifikasi portofolio kredit, serta memperkuat basis permodalan agar entitas hasil penggabungan lebih mampu menghadapi gejolak likuiditas.

Metode

Penelitian ini menggunakan metode deskriptif kualitatif dengan pendekatan studi kepustakaan (*library research*) melalui telaah laporan keuangan historis, regulasi pemerintah, serta dokumen rekapitalisasi perbankan periode 1998–2000. Objek penelitian ini adalah proses restrukturisasi aset dan penyelesaian kredit bermasalah dalam pembentukan PT Bank Mandiri (Persero) pada masa krisis moneter tahun 1998 hingga awal periode operasional penuh pada tahun 1999–2000.

Data yang digunakan dalam penelitian ini merupakan data sekunder yang bersumber dari laporan keuangan konsolidasian dan ikhtisar keuangan historis Bank Mandiri, publikasi statistik Bank Indonesia, peraturan perundang-undangan terkait penyehatan perbankan, yaitu Peraturan Pemerintah Nomor 75 Tahun 1998 dan Peraturan Pemerintah Nomor 52 Tahun 1999, serta literatur ilmiah yang relevan. Teknik pengumpulan data dilakukan melalui dokumentasi dan studi kepustakaan. Teknik analisis data dilakukan melalui tahapan reduksi data keuangan, tabulasi perbandingan rasio kesehatan bank sebelum merger, serta penarikan kesimpulan secara deskriptif analitis.

Hasil dan Pembahasan

Kondisi Fundamental dan Kredit Macet Empat Bank Peserta Merger (1998)

Sebelum proses penggabungan dilaksanakan secara efektif, hasil audit keuangan (*due diligence*) per 31 Desember 1998 menunjukkan bahwa keempat bank BUMN peserta merger berada dalam kondisi insolvensi secara teknis. Total kewajiban (*liabilities*) masing-masing bank melebihi total aset yang dimiliki sehingga mengakibatkan nilai ekuitas negatif.

Tabel 1. Ikhtisar Posisi Keuangan dan Rasio Utama Bank Peserta Merger per 31 Desember 1998

Entitas Bank	Total Aset (Rp Miliar)	Total Kewajiban (Rp Miliar)	Ekuitas (Rp Miliar)	Rasio CAR (%)	Rasio ROA (%)	Rasio LDR (%)
BBD	24.639	53.595	(28.956)	-39,57%	-127,81%	> 110%
BDN	32.051	60.546	(28.495)	-79,30%	-106,59%	> 110%
Bank Exim	31.709	58.754	(27.045)	-144,91%	-158,91%	> 110%
Bapindo	13.335	22.393	(9.058)	-30,44%	-106,76%	> 110%

Sumber : Ikhtisar Keuangan Historis Bank Mandiri dan Kajian Restrukturisasi Perbankan (diolah).

Berdasarkan Tabel 1, terdapat tiga temuan utama mengenai kondisi keuangan keempat bank peserta merger pada tahun 1998. Pertama, penurunan permodalan yang signifikan ditunjukkan oleh rasio kecukupan modal (*Capital Adequacy Ratio* atau CAR) seluruh bank yang berada jauh di bawah ketentuan minimum regulator sebesar 8%. Bank Exim mencatatkan CAR terendah, yaitu sebesar -144,91%, sedangkan defisit ekuitas gabungan keempat bank mencapai Rp 93,55 triliun.

Kedua, ketimpangan likuiditas (*liquidity crunch*) ditunjukkan oleh rasio *Loan to Deposit Ratio* (LDR) seluruh bank yang melebihi 110%. Kondisi tersebut menunjukkan bahwa jumlah kredit yang disalurkan lebih besar daripada dana pihak ketiga (DPK) yang dihimpun sehingga bank bergantung pada pinjaman pasar uang antarbank dan fasilitas likuiditas Bank Indonesia.

Ketiga, peningkatan kredit bermasalah (*Non-Performing Loan* atau NPL) terjadi akibat lonjakan suku bunga kredit hingga di atas 60% per tahun serta depresiasi nilai tukar rupiah yang mencapai Rp15.000 per dolar Amerika Serikat. Kondisi tersebut menyebabkan debitur korporasi mengalami gagal bayar atas kewajiban pokok maupun bunga pinjaman. Rasio NPL bruto pada kelompok bank BUMN meningkat hingga melampaui kisaran 50–60% dari total portofolio kredit sehingga aset produktif berubah menjadi aset yang tidak menghasilkan pendapatan (*non-earning assets*).

Mekanisme Restrukturisasi Aset dan Pembersihan Kredit Macet

Untuk menghindari beban aset bermasalah pada entitas hasil merger, pemerintah bersama manajemen transisi Bank Mandiri menerapkan strategi pemisahan aset berkualitas baik dan aset bermasalah (*good bank–bad bank approach*) melalui tiga tahapan utama.

Arbitrase (Journal of Economics, Accounting, Management and Business)
Vol. 5, No. 3, 2026, pp. 1571 - 1575

Tahap pertama adalah pengalihan kredit macet kepada Badan Penyehatan Perbankan Nasional (BPPN). Seluruh portofolio kredit dengan status kolektibilitas 5 (macet) dari BBD, BDN, Bank Exim, dan Bapindo dikeluarkan dari neraca melalui mekanisme penghapusbukuan (*write-off*) dan dialihkan kepada *Asset Management Unit* (AMU) di bawah BPPN. Langkah tersebut bertujuan untuk membersihkan neraca awal Bank Mandiri dari beban pencadangan risiko kredit masa lalu.

Tahap kedua adalah rekapitalisasi melalui penerbitan obligasi pemerintah. Untuk menutup defisit ekuitas sebesar Rp93,55 triliun dan memenuhi ketentuan rasio CAR minimum sebesar 4% pada masa transisi, pemerintah melakukan penambahan modal melalui skema rekapitalisasi berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 52 Tahun 1999. Total kebutuhan akhir rekapitalisasi Bank Mandiri ditetapkan sebesar Rp173,93 triliun yang dibayarkan dalam bentuk Obligasi Rekapitalisasi Pemerintah, terdiri atas obligasi berbunga tetap, obligasi berbunga mengambang, dan obligasi indeks.

Tahap ketiga adalah restrukturisasi kredit kategori menengah. Terhadap kredit bermasalah yang masih memiliki prospek usaha dengan status kolektibilitas 2 hingga 4, Bank Mandiri membentuk unit kerja khusus restrukturisasi kredit. Upaya penyelamatan kredit dilakukan melalui penjadwalan kembali (*rescheduling*), persyaratan kembali (*reconditioning*), serta konversi utang menjadi penyertaan modal sementara (*debt-to-equity swap*).

Dampak Restrukturisasi terhadap Kinerja Pascamerger

Penggabungan keempat bank secara hukum berlaku efektif pada 31 Juli 1999 dan mulai beroperasi secara terintegrasi pada 1 Agustus 1999. Penyelesaian kredit macet yang disertai penambahan modal melalui obligasi rekapitalisasi memberikan dampak terhadap struktur keuangan Bank Mandiri, khususnya dalam aspek solvabilitas, stabilitas pendapatan bunga, dan efisiensi operasional. Dari aspek pemulihan solvabilitas, defisit ekuitas berhasil ditutup sehingga rasio CAR Bank Mandiri kembali positif dan melampaui batas minimum kesehatan perbankan sebesar 8% pada tahun 2000.

Dari aspek stabilitas pendapatan bunga, kupon obligasi rekapitalisasi pemerintah menggantikan pendapatan bunga dari kredit macet sehingga membantu menekan kerugian operasional dan memulihkan rasio *Return on Assets* (ROA) secara bertahap. Sementara itu, dari aspek efisiensi operasional, restrukturisasi aset diimbangi dengan penutupan 194 kantor cabang yang tumpang tindih, pengurangan jumlah pegawai dari sekitar 26.600 orang menjadi 17.620 orang melalui program pensiun sukarela, serta integrasi sistem inti perbankan (*core banking system*).

Kesimpulan

Krisis moneter tahun 1998 menyebabkan penurunan kualitas aset pada empat bank BUMN, yaitu BBD, BDN, Bank Exim, dan Bapindo, yang ditandai dengan peningkatan rasio NPL, rasio LDR di atas 110%, serta rasio CAR negatif antara −144,91% hingga −30,44%. Keberhasilan penggabungan keempat bank menjadi PT Bank Mandiri (Persero) didukung oleh pemisahan aset bermasalah dari kegiatan operasional perbankan yang baru. Pengalihan kredit dengan status kolektibilitas 5 kepada Badan Penyehatan Perbankan Nasional (BPPN) serta penambahan modal melalui obligasi rekapitalisasi pemerintah senilai Rp173,93 triliun berperan dalam membersihkan neraca dari aset bermasalah, memulihkan rasio kecukupan modal, serta membangun dasar pengelolaan risiko kredit yang lebih baik.

Referensi

Bank Indonesia. (1999). Laporan tahunan Bank Indonesia tahun 1998/1999. Jakarta: Bank Indonesia

Bank Mandiri. (2000). Laporan keuangan konsolidasian PT Bank Mandiri (Persero) tahun 1999 dan ikhtisar keuangan bank peserta penggabungan.

Dendawijaya, L. (2009). Manajemen perbankan (Edisi ke-2). Ghalia Indonesia.

Dziobek, C. H., & Pazarbasioglu, C. (1997). Lessons from systemic bank restructuring: A survey of 24 countries (IMF Working Paper No. 97/161). International Monetary Fund. https://doi.org/10.5089/9781451857788.001

Gitman, L. J., & Zutter, C. J. (2015). Principles of managerial finance (14th ed.). Pearson Education.

Hadinata, S., & Utari, W. (2022). Analisis kebijakan konsolidasi perbankan pasca krisis moneter di Indonesia. Transekonomika: Akuntansi, Bisnis dan Keuangan, 2(4), 45–56.

Kasmir. (2014). Bank dan lembaga keuangan lainnya (Edisi revisi). PT RajaGrafindo Persada.

Republik Indonesia. (1998). Peraturan Pemerintah Nomor 75 Tahun 1998 tentang Penyertaan Modal Negara Republik Indonesia untuk Pendirian Perusahaan Perseroan (Persero) di Bidang Perbankan. https://peraturan.bpk.go.id/Details/55378/pp-no-75-tahun-1998

Republik Indonesia. (1999). Peraturan Pemerintah Nomor 52 Tahun 1999 tentang Penambahan Penyertaan Modal Negara Republik Indonesia ke dalam Modal Perusahaan Perseroan (Persero) PT Bank Negara Indonesia Tbk., Perusahaan Perseroan (Persero) PT Bank Rakyat Indonesia, Perusahaan Perseroan (Persero) PT Bank Tabungan Negara, dan Perusahaan Perseroan (Persero) PT Bank Mandiri dalam Rangka Program Rekapitalisasi Bank Umum. https://peraturan.bpk.go.id/Details/54358/pp-no-52-tahun-1999

Rose, P. S., & Hudgins, S. C. (2013). Bank management & financial services (9th ed.). McGraw-Hill Education.

Siamat, D. (2005). Manajemen lembaga keuangan: Kebijakan moneter dan perbankan (Edisi ke-5). Lembaga Penerbit Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia.