

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Bank sebagai *the backbone of the financial system* memainkan fungsi penting dalam mendukung sistem keuangan. Fungsi yang dimaksud yaitu sebagai perantara untuk mentransfer dana dari unit surplus ke unit defisit (Nguyen & Pham, 2021). Artinya, bank terlebih dahulu menghimpun dana dari pihak yang kelebihan dana sebagai simpanan uang dari masyarakat (Dana Pihak Ketiga), kemudian bank memberikan kredit kepada pihak yang kekurangan dana (Diallo, 2018). Oleh sebab itu, bank juga dianggap sebagai lembaga perantara keuangan (*financial intermediaries*).

Fungsi bank tersebut menciptakan *wealth effect* melalui peningkatan kapasitas produksi bisnis, konsumsi individu, serta pemerintah. Pengusaha, rumah tangga, dan pemerintah mendapat kredit yang telah disetujui oleh bank (Silva et al., 2017). Pengusaha mendapatkan kredit untuk meningkatkan modal, sehingga kapasitas produksi bisnis meningkat, kemudian rumah tangga mendapatkan kredit untuk investasi atau konsumsi, dan selanjutnya pemerintah dapat meningkatkan ruang fiskal untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat (Partovi & Matousek, 2019).

Fungsi bank selain menyalurkan dana dari pihak surplus ke pihak defisit, yaitu menyediakan layanan jasa bank, sarana investasi, dan mendukung kelancaran transaksi internasional (Izzeldin et al., 2021). Selain layanan pembayaran dan pembelian *e-commerce*, layanan bank yang disebutkan di atas seperti transfer sangat membantu untuk memudahkan pengiriman uang. Sarana investasi yang dimaksud seperti bank menawarkan produk investasi baik jangka

pendek maupun jangka panjang. Selanjutnya, bank tidak hanya dibutuhkan untuk keperluan domestik, namun juga transaksi internasional. Faktor jarak dan kebijakan moneter antar dua negara yang berbeda biasanya menyulitkan transaksi internasional, maka dari itu adanya bank akan mempermudah penyelesaian transaksi internasional dengan lebih mudah (Shafron, 2019).

Analisis perbankan telah banyak mendapat perhatian oleh peneliti. Hal ini terkait dengan isu-isu yang bank yang terus berkembang. Isu pertama yaitu jumlah bank terus mengalami peningkatan. Bank semakin banyak menandakan bahwa industri perbankan terus mengalami perkembangan. Bank semakin banyak disebabkan karena peningkatan kebutuhan masyarakat terkait pendanaan (Kamarudin et al., 2019). Adapun menurut (Singh & Bansal, 2017) menyebutkan bahwa semakin banyak bank, maka berpotensi menjadi lebih kompetitif, karena bank-bank tersebut selalu berusaha untuk bersaing memperebutkan lebih banyak pangsa pasar. Bank memperhatikan tingkat efisiensi dan kesehatan perbankan karena jangkauan pasar bank yang lebih luas menandakan mampu bersaing dalam bisnis perbankan (Haralayya & Aithal, 2021).

Isu kedua yaitu beberapa tahun terakhir, industri perbankan dapat dikatakan cukup terdampak akibat *shock* pandemi Covid-19, sehingga dapat menimbulkan ketidakstabilan pada sistem keuangan (Igbinosa & Babatunde, 2021). Pandemi Covid-19 dapat mendorong kepanikan publik terhadap sistem perbankan atau yang dikenal dengan istilah *bank panic*. Kondisi tersebut, masyarakat secara besar-besaran menarik dananya dari bank dan dalam skala besar (Xiazi & Shabir, 2022).

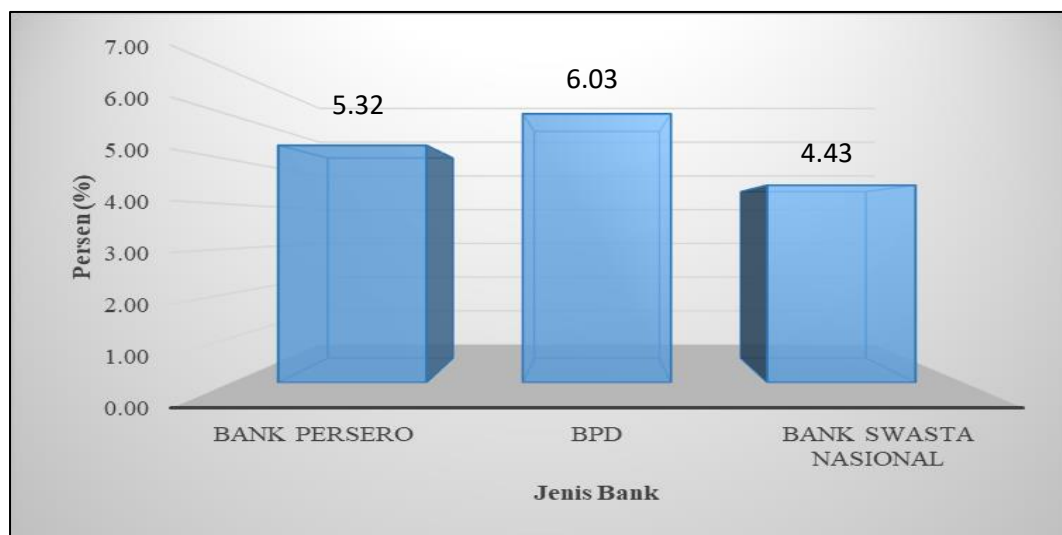
Kedua isu yang telah diuraikan juga dirasakan oleh industri perbankan Indonesia. Industri perbankan di Indonesia memiliki jenis bank yang cukup banyak. Salah satu jenis bank yang perlu mendapatkan perhatian yaitu BPD (Bank Pembangunan Daerah). Hal ini karena BPD harus berhadapan dengan kelompok bank umum (BUMN, Bank Swasta, Bank Asing) yang semakin agresif menjalankan fungsi intermediasinya di daerah (Abidin *et al*, 2020).

Menurut (Saragih, 2017), ketatnya persaingan memaksa setiap BPD untuk tetap memiliki kinerja keuangan yang sehat dan stabil agar BPD bisa menjadi *leader* di wilayahnya, sebab BPD relatif sulit untuk berekspansi ke luar wilayahnya, hal itu terlihat dari bank dengan aset kecil termasuk BPD memiliki tingkat kemampuan yang relatif terbatas yang membuat sulitnya berekspansi keluar wilayahnya. Oleh sebab itu, dalam rangka untuk memperkuat fungsinya sebagai lembaga intermediasi, BPD perlu meningkatkan kinerja efisiensi (Sintha, 2020).

Problem lain diungkap oleh (Herdhayinta & Supriyono, 2019), yaitu BPD dinilai mengalami inefisien dengan pencapaian margin bunga bersih (*Net Interest Margin / NIM*) yang begitu besar, dan tertinggi diantara kelompok bank umum yang lain. NIM BPD yang sangat tinggi dikhawatirkan menghambat perputaran modal bagi sektor-sektor mikro, kecil, dan menengah di daerah yang bersangkutan. Bunga kredit yang tinggi, dikhawatirkan sektor-sektor tersebut menjadi tidak bersedia meminjam dana pada BPD, yang akhirnya berakibat pada terganggunya peran BPD sebagai lembaga intermediasi di daerah (Sangadji, 2018).

Gambar 1.1. menunjukkan bahwa Otoritas Jasa Keuangan (OJK) mencatat NIM Bank Persero tahun 2017 hingga 2021 dirata-rata mencapai 5,32

persen. NIM BPD tahun 2017 hingga 2021 dirata-rata mencapai 6,03 persen, sedangkan NIM Bank Swasta Nasional tahun 2017 hingga 2021 dirata-rata mencapai 4,43 persen, dimana terlihat NIM BPD tercatat sangat tinggi. NIM yang terlalu tinggi sering dikaitkan dengan inefisiensi dalam sistem perbankan, inefisiensi tersebut terjadi karena bank membebankan suku bunga kredit yang lebih tinggi kepada nasabah. Oleh sebab itu BPD perlu melakukan evaluasi bank dalam menangani risiko yang mungkin terjadi pada suku bunga sehingga akan tercapai kestabilan pada *Net Interest Margin* (Wulandari & Ryandono, 2020).

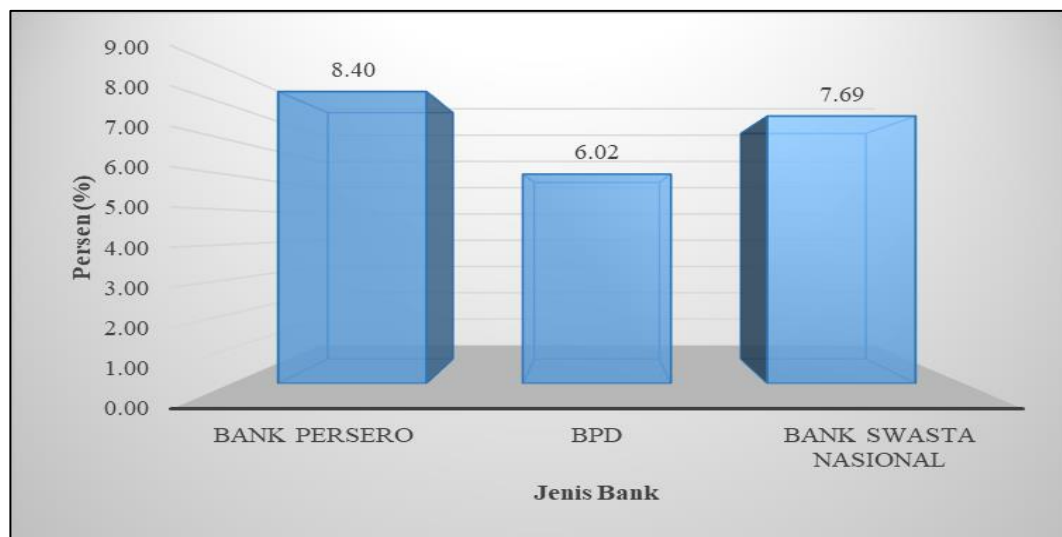


Sumber: OJK, 2021

Gambar 1.1.
Kinerja Bank Berdasarkan pada Rata-Rata NIM (Net Interest Margin / NIM) Tahun 2017-2021

Gambar 1.2. menunjukkan bahwa rata-rata kinerja bank berdasarkan pertumbuhan kredit tahun 2017 hingga 2021, Bank Persero mencapai pertumbuhan kredit sebesar 8,40 persen, BPD mencapai pertumbuhan kredit sebesar 6,20 persen, dan Bank swasta nasional mencapai pertumbuhan kredit sebesar 8,40 persen. Hal tersebut menunjukkan dari hasil NIM BPD yang terlalu tinggi akan berpengaruh terhadap pertumbuhan kredit yang diberikan. Apabila

pertumbuhan kredit terlalu rendah dikhawatirkan menyebabkan risiko peningkatan rasio kredit bermasalah. Risiko kredit yang diproksi melalui perbandingan cadangan umum untuk kredit bermasalah dengan pinjaman kotor yang semakin tinggi ternyata meningkatkan *Net Interest Margin*, sehingga implikasinya dibutuhkan kebijakan bank untuk menerapkan langkah-langkah terutama dalam meningkatkan keamanan dan efisiensi dalam sistem persaingan antar bank (Arif, 2019).

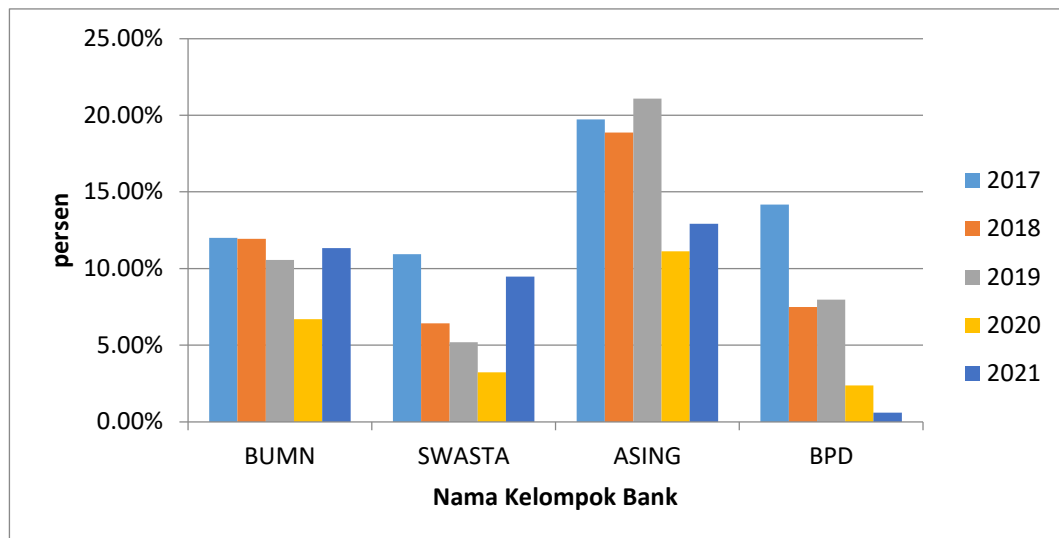


Sumber: OJK, 2021

Gambar 1.2.
Kinerja Bank Berdasarkan pada Rata-Rata Pertumbuhan Kredit Tahun 2017-2021

Gambar 1.3 menjelaskan bahwa pada aset Bank Umum Konvensional (BUK) berdasarkan kelompok kepemilikan bank BUMN jika di rata-rata Aset BUK tumbuh sebesar 10,50 persen (yoy), bank Swasta mengalami pertumbuhan pada Aset BUK yakni tumbuh sebesar 7,05 persen (yoy), bank asing mengalami pertumbuhan pada Aset BUK tumbuh sebesar 16,75 persen (yoy), dan bank BPD mengalami pertumbuhan pada Aset BUK yakni sebesar 6,52 persen (yoy). Berdasarkan kelompok bank tersebut jika dirata-rata dari tahun 2017 hingga 2021 bank BPD mengalami pertumbuhan paling rendah terhadap aset BUK. Aset

BUK yang relatif rendah dikhawatirkan akan menyebabkan melemahnya stabilisasi industri perbankan itu sendiri, sehingga perlu dicapai kinerja yang lebih baik.



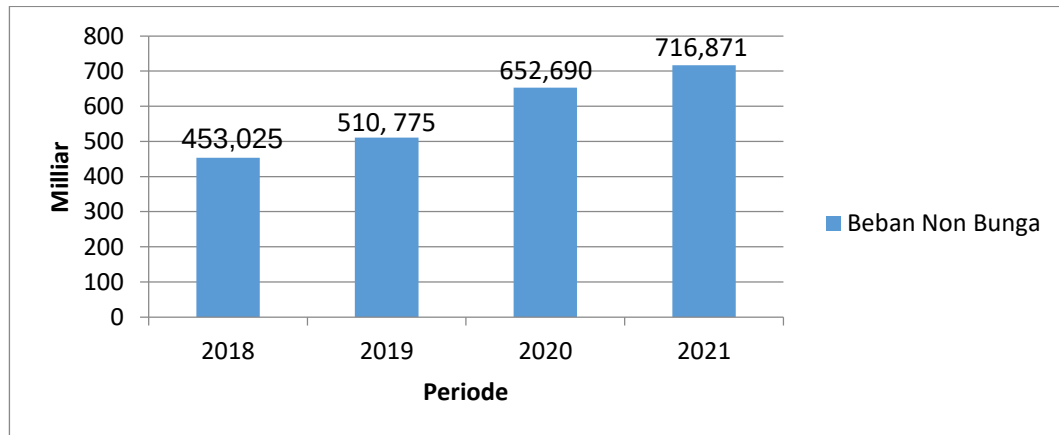
Sumber : Statistik Perbankan Indonesia 2017-2021

Gambar 1.3.
Rata-rata Perkembangan Aset Bank Umum Konvensional Tahun 2017-2021

Pandemi Covid-19 yang mengguncang Indonesia berdampak di segala aspek kehidupan termasuk pada sektor ekonomi, hal inilah yang menjadi tantangan bagi semua sektor usaha di berbagai daerah. Mewabahnya pandemi covid-19 di Indonesia membuat banyak imbas pada semua sektor kehidupan baik dilihat dari segi ekonomi, sosial, politik, bahkan budaya. Begitupula yang dialami oleh sektor ekonomi dimana sektor ekonomi inilah dianggap jantung perekonomian suatu negara terkhusus sektor perbankan (Adeabah & Andoh, 2020).

Saat terjadi pandemi covid-19 di sektor perbankan sempat mengalami tantangan yang cukup besar. Situasi seperti ini mempunyai pengaruh yang sangat menekan pada industri sektor perbankan (Ningsih & Mahfudz, 2020).

Pandemi Covid-19 yang masih berlangsung menjadi tantangan bagi seluruh sektor usaha di berbagai daerah. Dampak parah dari pandemi ini juga mendorong sektor keuangan, khususnya Bank Pembangunan Daerah (BPD) untuk berperan aktif dalam merevitalisasi perekonomian daerah.



Sumber : Statistik Perbankan Indonesia 2018-2021

Gambar 1.4
Beban Non Bunga BPD Tahun 2018-2021

Gambar 1.4 menunjukkan bahwa BPD mengalami kenaikan pada Beban Operasional non bunga selama tahun 2018-2021. Peningkatan tertinggi terjadi pada tahun 2020 dan 2021, yaitu sebesar Rp 652,690 miliar dan Rp 716,871 miliar. Hal ini menunjukkan bahwa Pandemi Covid-19 yang mengguncang Indonesia berdampak pada beban non operasional BPD. Kondisi ini yang menjadi tantangan bagi BPD di Indonesia (Adeabah & Andoh, 2020). Situasi seperti ini mempunyai pengaruh yang sangat mencemaskan pada industri sektor perbankan (Ningsih & Mahfudz, 2020). Dampak dari kenaikan beban operasional non bunga tersebut apabila pengeluaran bank lebih besar dari pendapatannya maka bank akan menderita kerugian dan akan menutup divisi unit bisnisnya, maka kenaikan ini mengharuskan manajemen bank bekerja keras dalam pengelolaan beban operasional non bunga yang efisien (Rusdiansyah & Hayat, 2022).

Efisiensi bank merupakan salah satu indikator penting untuk menganalisa performance suatu bank. Efisiensi dapat dilihat dari 2 sisi yaitu dari sisi biaya (*cost efficiency*) dan keuntungan (*profit efficiency*). Efisiensi bank bukan hanya sebagai indikator penting dalam perbankan tetapi juga sarana penting untuk lebih meningkatkan efektivitas kebijakan moneter (Adusei, 2016). Sistem perbankan yang sehat dan berkelanjutan merupakan tulang punggung sektor keuangan dalam ekonomi berbasis kredit (Antil et al., 2020). Oleh karena itu bank mengukur kemampuan untuk mengubah input menjadi produk dan layanan keuangan (Zhuang et al., 2019).

Sebuah bank harus mengambil tindakan yang rasional dan efisiensi merupakan salah satu faktor yang harus diperhitungkan (Hutama & Prasetyo, 2016). Efisiensi bank menjadi penting untuk mengetahui struktur porto atau biaya operasional bank supaya dapat menggali adanya sumber daya secara lebih efektif serta efisien ketika menjalankan peran menjadi lembaga intermediasi. Jika suatu bank efisien, maka terdapat harapan untuk peningkatan profitabilitas, dari hal tersebut membuat jumlah dana yang disalurkan lebih besar (Rumiasih & Enayatullah, 2018).

Pengukuran efisiensi harus memperhitungkan adanya penyesuaian biaya terkait dengan perubahan input variable (Tsionas & Mamatzakis, 2017). Dalam kondisi tingkat persaingan tertentu, bank sebagai *financial intermediary* dituntut untuk dapat beroperasi secara efisien. Di sisi lain, dari perspektif makroekonomi, persaingan juga dapat mempengaruhi biaya intermediasi keuangan (Arrawatia et al. 2016). Faktanya, tidak semua bank dapat mengoptimalkan sumber dayanya untuk mencapai tingkat efisiensi tertentu (Ganefi & Ermawati, 2020).

Efisiensi perbankan selalu menjadi perhatian khusus para pembuat kebijakan dan peneliti di seluruh dunia karena bank memainkan peran yang sangat penting dalam prospek pembangunan setiap negara. terdapat lima penilaian tingkat efisiensi atau kesehatan bank yang ditetapkan dari Bank Indonesia, yakni permodalan, kualitas aset, rentabilitas, manajemen, likuiditas serta sensitivitas yang terjadi pada risiko pasar. Salah satu aspek penting untuk pengukuran dalam hal kinerja bank yakni melalui efisiensi (Otoritas Jasa Keuangan, 2016).

Secara garis besar ada dua pendekatan untuk menggunakan pengukuran efisiensi bank, yaitu dengan cara teknik estimasi parametrik dan juga *estimasi non parametrik* (Grmanov & Ivanova, 2018). Adapun pengukuran efisiensi yang akan dipakai dalam penelitian ini yaitu menggunakan pendekatan *non parametrik* metode *Data Envelopment Analysis* (DEA) sebab adanya berbagai keuntungan yang dimiliki metode ini seperti tidak memerlukan hipotesis kerangka fungsi produksi, dan juga mempunyai ciri teknis yaitu karakteristik efisiensi dan hasil dari nilai efisiensi berciri relatif atau berlaku didalam sekelompok lingkup *Decision Making Unit* (DMU) Othman et al (2016).

Metode DEA memiliki dua model pendekatan yaitu model CCR yang disebut sebagai model CRS (*Constant Return to Scale*). CRS mengasumsikan fakta bahwa output akan berubah dengan proporsi yang sama dengan input yang diubah yang berarti bahwa jika ada peningkatan input n kali, output juga akan meningkat sebanyak n kali. Model pendekatan kedua adalah model Banker, Charnes, Cooper, atau BCC yang mengasumsikan bahwa unit beroperasi atau tidak pada skala yang optimal. Penambahan input dan output tidak sama artinya jika terjadi penambahan input sebesar n kali tidak akan menyebabkan output

bertambah sebanyak n kali. Outputnya bisa bertambah atau berkurang dari nilainya (Antil et al., 2020).

Penelitian ini menggunakan model BCC atau VRS yaitu jenis skala perbatasan yang digunakan dalam data *envelopment analysis* (DEA) yang membantu untuk memperkirakan efisiensi apakah terjadi *increasing* (meningkat), *decreasing* (menurun) atau *constant* (tetap) Syaputra dan Abidin (2022). Model BCC atau VRS digunakan dalam penelitian ini karena sampel penelitian ini adalah bank dimana berbagai kendala keuangan dan persaingan dapat menyebabkan perusahaan tidak beroperasi secara optimal dan model BCC lebih tepat digunakan untuk menganalisis efisiensi perusahaan jasa.

Adapun penelitian tentang efisiensi bank sudah pernah dilakukan oleh para peneliti terdahulu. Puspasari (2020) Hasil penelitiannya menunjukkan bahwa sebagian besar BPD secara teknis tidak efisien selama masa studi. Penelitian yang dilakukan Syaputra & Abidin (2022) Hasil menunjukkan bahwa rata-rata BPD di Indonesia masih belum efisien secara konsisten dalam menjalankan kegiatan operasionalnya. Penelitian yang dilakukan. (Lutfi & Suyatno, 2019) mengemukakan bahwa sebagian besar BPD Indonesia belum efisien, sumber paling utama dari inefisiensi mereka adalah pendapatan non-bunga.

Hasil berbeda dari penelitian (Zhuang et al., 2019) yaitu menunjukkan bahwa efisiensi BPD berkontribusi positif terhadap pertumbuhan sektor primer dan sekunder sedangkan tidak berdampak signifikan terhadap pertumbuhan sektor tersier. Studi dari (Yonnedi & Panjaitan, 2019) menemukan perubahan efisiensi dan produktivitas Bank Pembangunan Daerah (BPD) di Indonesia tahun 2011-2016 dengan menggunakan *data envelopment analysis* (DEA)

menunjukkan perbedaan jumlah BPD yang efisien secara signifikan dengan ketiga pendekatan.

Efisiensi tercermin jika mampu meningkatkan output dengan input yang sama atau jika dapat mempertahankan output yang sama dengan input yang dikurangi (Noor et al., 2020). Dalam hal tersebut, input institusional yang dipakai dalam penelitian ini yaitu Dana Pihak Ketiga (I1), Beban non bunga (I2) , Beban Bunga (I3) Biaya karyawan (I4). Variabel input dalam penelitian ini dipilih karena variabel-variabel tersebut diasumsikan secara umum mewakili sumber daya yang dibutuhkan untuk menjalankan operasional bank. Sementara variabel output dipilih karena diasumsikan mewakili hasil yang diharapkan bank serta variabel output diukur berdasarkan bentuk pinjaman dan juga investasi keuangan yaitu Pinjaman (O1), Pendapatan Bunga (O2), dan Pendapatan Operasional Selain Bunga (O3).

Model DEA dapat berorientasi input atau berorientasi output, istilah berorientasi input dan output berhubungan dengan cara di mana DMU yang tidak efisien diproyeksikan ke perbatasan yang efisien. Model berorientasi input bertujuan untuk mengurangi jumlah input sebanyak mungkin tanpa mengurangi tingkat output saat ini (Masitoh, 2017). Studi ini menggunakan *input oriented* sebagai salah satu dari parameter kinerja perbankan (Sudirman et al., 2017). sebab untuk melihat kemampuan dalam memaksimalkan input yang ada untuk memperoleh output yang tinggi guna mengukur kinerja yang diharapkan setiap perusahaan.

Input oriented diasumsikan bahwa industri perbankan BPD cukup kompetitif seluruh bank BPD berlomba-lomba untuk mendapatkan kepercayaan dari nasabahnya (Arina et al., 2019). Oleh karena itu, cara mendapatkan

kepercayaan nasabah bank wajib menjaga tingkat likuiditasnya dengan menggunakan cara mengurangi penggunaan input. Dari penjelasan tersebut penulis menggunakan *input oriented* dimana untuk mengurangi jumlah input yang dihasilkan atau digunakan untuk menghasilkan output yang tetap.

Studi ini dilakukan dengan menggunakan Model *Data Envelopment Analysis* (DEA). Selanjutnya, penelitian ini memberikan bukti empiris terkait performa kinerja efisiensi BPD di sektor ekonomi, kemudian pengujian dilanjutkan dengan memberikan variabel input yang lebih bervariasi untuk memberikan hasil olah data yang lebih valid, peneliti juga menghitung *variabel projection* guna mengetahui variabel mana yang menyebabkan bank tidak mencapai tingkat efisiensinya, pemaparan tersebut digunakan sebagai kebaruan dan research gap dengan studi terdahulu. Berdasarkan uraian latar belakang, maka peneliti tertarik membahas tingkat efisiensi perbankan dengan judul “Performa Bank Pembangunan Daerah (BPD) Konvensional di Indonesia Berdasarkan Pengukuran Efisiensi dengan Pendekatan Non Parametrik Dea”.

Penelitian ini sangat penting sebab dengan adanya penelitian ini, peneliti dapat mengetahui serta dapat menyampaikan performa tingkat efisiensi BPD yang ada di Indonesia, serta peneliti dapat menemukan variabel apa saja yang masih harus dikoreksi dan ditingkatkan kinerjanya. Dengan mengkaji tingkat efisiensi BPD serta mengkaji lebih lanjut macam faktor penentu efisiensi tersebut, penelitian ini bisa memberikan masukan kebijakan untuk pemerintah daerah selaku pemilik serta pengelola BPD supaya dapat mengambil tindakan yang diperlukan guna meningkatkan efisiensi BPD.

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan diatas maka rumusan masalah dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Berapakah Skor Efisiensi BPD Konvensional di Indonesia dari Tahun 2010 sampai Tahun 2021?
2. Bagaimana *Variabel Return to Scale* (VRS) BPD konvensional dari Tahun 2010 sampai Tahun 2021?
3. Perubahan Variabel apa yang menjadi penyebab BPD konvensional terkategori belum efisiensi?
4. Apakah *NIM*, *BOPO*, *LDR*, *CAR* berpengaruh terhadap skor efisiensi BPD konvensional di Indonesia?

1.3 Tujuan Penelitian

Berdasarkan latar belakang dan perumusan masalah yang dipaparkan maka tujuan penelitian ini adalah :

1. Untuk menghitung Skor Efisiensi BPD Konvensional di Indonesia dari Tahun 2010 sampai Tahun 2021.
2. Untuk menghitung *Variabel Return to Scale* (VRS) BPD konvensional dari Tahun 2010 sampai Tahun 2021.
3. Untuk menghitung perubahan variabel apa yang menjadi penyebab BPD konvensional terkategori belum efisiensi.
4. Untuk mengetahui dan menganalisis apakah *NIM*, *BOPO*, *LDR*, *CAR* berpengaruh terhadap efisiensi BPD konvensional di Indonesia.

1.4 Manfaat Penelitian

1. Manfaat Teoritis : Hasil penelitian ini diharapkan bisa digunakan untuk bahan perkembangan pemikiran di bidang ilmu ekonomi, khususnya pada ekonomi moneter serta diharapkan dapat membuktikan secara empiris

hubungan antar variabel makro ekonomi yang akan diuji yaitu Efisiensi Perbankan BPD konvensional dengan output dan inputnya.

2. Manfaat Praktis : Hasil penelitian ini diharapkan mampu menjadi masukan bagi kebijakan perbankan terhadap efisiensi serta diharapkan memiliki manfaat dan memberikan informasi bagi pembaca yang berkaitan dengan penelitian sejenis analisis teknikal efisiensi perbankan. Selanjutnya penelitian ini juga diharapkan dapat memberikan saran dan menjadi bahan pertimbangan bagi pihak-pihak yang memiliki kepentingan. Ada pun manfaat lainnya peneliti mengharapkan penelitian ini dapat menjadi perbandingan dari penelitian sebelumnya maupun yang akan dilakukan selanjutnya.