

## BAB I

### PENDAHULUAN

#### A. Latar Belakang Masalah

Fungsi perbankan adalah sebagai penghimpun, penyalur dan pelayan jasa dalam lalu lintas pembayaran dan peredaran uang di masyarakat yang bertujuan menunjang pelaksanaan pembangunan nasional, dalam rangka meningkatkan pemerataan, pertumbuhan ekonomi dan stabilitas nasional ke arah peningkatan kesejahteraan rakyat banyak.<sup>1</sup> Struktur perbankan yang sehat dan operasional yang efisien merupakan inti dari permasalahan perbankan, karena baik buruknya industri perbankan akan banyak ditentukan oleh baik tidaknya struktur yang dibuat dan kebijakan yang efisien disamping adanya pendukung pengawasan dan peraturan yang efektif.<sup>2</sup>

Efisiensi merupakan salah satu parameter kinerja yang secara teoritis merupakan salah satu kinerja yang mendasari seluruh kinerja sebuah organisasi. Kemampuan menghasilkan *output* yang maksimal dengan *input* yang ada, adalah merupakan ukuran kinerja yang diharapkan. Pada saat pengukuran efisiensi dilakukan, bank dihadapkan

---

<sup>1</sup> Ikhtisar perbankan Bank Indonesia. [www.bi.go.id](http://www.bi.go.id)

<sup>2</sup> Priyonggo Suseno, "Analisis Efisiensi dan Skala Ekonomi pada Industri Perbankan Syariah di Indonesia", (*Journal of Islamic and Economics*, Vol.2 No.1: 2008.)

pada kondisi bagaimana mendapatkan tingkat *output* yang optimal dengan tingkat *input* yang ada, atau mendapatkan tingkat *input* yang minimum dengan tingkat *output* tertentu.<sup>3</sup>

Berger dan Humphrey melakukan studi mengenai efisiensi bank-bank di Amerika, Eropa dan beberapa negara berkembang dan hasilnya menunjukkan masih sedikit bank-bank khususnya dikawasan Asia yang bekerja secara efisien.<sup>4</sup> Penyebabnya karena krisis keuangan yang melanda beberapa negara terutama Asia, banyak bank-bank di Indonesia dilikuidasi, meningkatnya suku bunga, dan turunya nilai tukar rupiah terhadap mata uang asing telah menarik perhatian untuk mengembangkan ekonomi dalam sektor perbankan.<sup>5</sup>

Bank Indonesia mengeluarkan PBI (Peraturan Bank Indonesia) Nomor 14/26/PBI/2012 tentang kegiatan usaha dan jaringan kantor berdasarkan modal inti bank ditujukan untuk meningkatkan ketahanan, daya saing, dan efisiensi industri perbankan nasional dalam rangka menghadapi dinamika regional dan global serta mendukung pertumbuhan ekonomi Indonesia secara optimal dan berkesinambungan. Bank dibagi

---

<sup>3</sup> Muliawan D. Hadad ,dkk. "Pendekatan Parametrik Untuk Efisiensi Perbankan Indonesia", [www.google.com/search?](http://www.google.com/search?), 2003.

<sup>4</sup> Allen N Berger dan David B Humphrey, "*Efficiency of Financial Institutions: International Survey and Directions for Future Research*," (European Journal of Operational Research, 1997, h.49)

<sup>5</sup> Mumu dan Indah,"*Pengukuran Efisiensi Relatif Emiten Perbankan dengan Metode Data Envelopment Analysis (DEA)*"(Dinamika Pembangunan Vol.1 No.2/Desember 2004).

berdasarkan kategori modal inti atau Bank Umum berdasarkan Kegiatan Usaha (BUKU), yaitu BUKU 1 (Bank dengan modal inti sampai dengan kurang dari satu triliun Rupiah), BUKU 2 (Bank dengan modal inti paling sedikit sebesar satu triliun Rupiah sampai dengan kurang dari lima triliun Rupiah), BUKU 3 (Bank dengan modal inti paling sedikit sebesar lima triliun Rupiah sampai dengan kurang dari tiga puluh triliun Rupiah), BUKU 4 (Bank dengan modal inti paling sedikit sebesar tiga puluh triliun Rupiah).<sup>6</sup>

Penelitian mengenai modal inti Dalam pengukuran *technical efficiency* yang diteliti oleh Andrew dalam periode 1996-2005, didapatkan hasil bahwa bank besar paling efisien dibanding bank kecil dan bank sedang.<sup>7</sup> Dikaitkan dengan PBI yang sebelumnya telah dijelaskan, maka dalam penelitian ini akan diteliti dengan pendekatan efisiensi untuk kategori BUKU 4 dengan modal inti yang paling besar memperoleh nilai efisiensi yang besar pula atau tidak.<sup>8</sup>

Kajian mengenai struktur kepemilikan juga sangat menarik untuk dilihat lebih mendalam lagi mengingat adanya suatu opini yang

---

<sup>6</sup> Peraturan Bank Indonesia (PBI)

<sup>7</sup> Andrew Siahaan, "Analisis Efisiensi Bank Publik di Indonesia Menggunakan Aplikasi DEA untuk Periode Sebelum dan Sesudah Krisis di Era 1996-2005." *Tesis Universitas Indonesia, 2007.*

<sup>8</sup> Andrew Siahaan, "Analisis Efisiensi Bank Publik di Indonesia Menggunakan Aplikasi DEA untuk Periode Sebelum dan Sesudah Krisis di Era 1996-2005." *Tesis Universitas Indonesia, 2007.*

menyebutkan bahwa kinerja suatu bank akan dipengaruhi oleh siapa yang menjadi pemilik dibelakang bank tersebut. Hal ini sangat beralasan karena pemilik memiliki kewenangan yang besar untuk memilih siapa-siapa yang akan duduk dalam manajemen yang selanjutnya akan menentukan arah kebijakan bank tersebut kedepan.<sup>9</sup>

Penelitian yang telah dilakukan oleh Putri yang menggunakan 55 bank yang ada di Indonesia sebagai sampel dengan melihat kondisi tingkat efisiensi industri perbankan di indonesia terhadap *return to scale* dan rasio keuangan BOPO, menunjukkan hasil bahwa Bank yang paling efisien untuk tahun 2005 dan 2006 adalah Bank BUMN yaitu PT Bank Mandiri,Tbk. Sedangkan bank yang paling tidak efisien adalah bank campuran yaitu PT. Bank Maybank Indocorp. Secara rata-rata, *return on scale* yang tertinggi dimiliki oleh jenis bank BUMN yang terendah oleh jenis Bank BUSN non Devisa. Untuk rasio BOPO, dan jenis bank asing memiliki efisiensi tertinggi dan bank jenis BUSN devisa untuk efisiensi terendah pada tahun 2005. Sedangkan untuk tahun 2006 secara rata-rata efisiensi terendah oleh BUSN non devisa.<sup>10</sup> Dalam penelitian ini akan

---

<sup>9</sup> Hadad D Muliaman, dkk, "Kajian Mengenai Struktur Kepemilikan Bank Indonesia," [www.google.com/search?](http://www.google.com/search?), 2003.

<sup>10</sup> Winanda Putri, "Efisiensi Perbankan di Indonesia berdasarkan Data Bank pada Tahun 2005-2006", *Tesis Universitas Indonesia*, 2008.

diuji lagi melalui pendekatan efisiensi, yaitu apakah Bank Persero lebih efisien dibandingkan dengan bank campuran dan BPD.

Dalam penghitungan efisiensi dapat digunakan dua metode yaitu parametrik dan non parametrik, metode parametrik dapat dihitung dengan *Stochastic Frontier Approach (SFA)* dan *Distribution Free Approach (DFA)*. Sedangkan metode non parametrik dengan *Data Envelopment Analysis (DEA)* dan *Free Disposal Hull (FDH)*.<sup>11</sup>

Prosedur parametrik ini untuk melihat hubungan antara biaya diperlukan informasi yang akurat untuk harga *input* dan variabel *exogen* lainnya. Pengetahuan mengenai bentuk fungsi yang tepat dari *frontier* dan struktur dari *an on sided error* (jika digunakan), dan ukuran sampel yang cukup dibutuhkan untuk menghasilkan kesimpulan secara statistika (*statistical inferences*). Metode non parametrik DEA mempunyai beberapa keuntungan relatif dibandingkan dengan teknik parametrik. Dalam mengukur efisiensi, DEA mengidentifikasi unit yang digunakan sebagai referensi yang dapat membantu untuk mencari penyebab dan jalan keluar dari ketidakefisienan, yang merupakan keuntungan utama dalam manajerial.<sup>12</sup>

---

<sup>11</sup> Allen N. Berger and David B Humprey, op.cit., h.4-7

<sup>12</sup> Muliaman D. Hadad ,dkk. "Analisis Efisiensi Industri Perbankan Indonesia: Penggunaan Metode Nonparametrik Data Envelopment Analysis (DEA)", "[www.google.com/search?](http://www.google.com/search?), 2003.

DEA merupakan *mathematical programming tool* yang canggih dan flexibel karena kemampuannya untuk menangani multidimensional *input* dan *output* yang merupakan bentuk dari industri jasa. DEA juga dapat menunjukkan unit terbaik dalam pengukuran efisiensi relatif untuk masing-masing unit yang diteliti (bank).<sup>13</sup>

Penelitian yang dilakukan oleh Muliaman dkk menyebutkan bahwa penelitian mengenai efisiensi perbankan dengan menggunakan pendekatan non parametrik DEA untuk mengukur efisiensi perbankan setelah merger dapat memperoleh hasil yang akurat dibandingkan dengan menggunakan analisis rasio keuangan. Salah satu alasan yang memicu mereka melakukan penelitian tersebut di Indonesia adalah untuk menilai kinerja perbankan yang disebabkan meningkatnya persaingan industri perbankan di Indonesia.<sup>14</sup>

## **B. Identifikasi Masalah**

Banyaknya bank-bank yang berkembang di Indonesia dengan berbagai bentuk produk dan pelayanan yang diberikan dapat menimbulkan permasalahan di masyarakat. Permasalahan yang paling penting adalah bagaimana kualitas kinerja dan kesehatan dari bank-bank

---

<sup>13</sup> Vanita A, "Performance Analysis of Large Canadian Banks Over Time Using DEA", (Thesis, University of Toronto: 1996).

<sup>14</sup> Muliaman D, dkk, loc. Cit.

tersebut sehingga masyarakat dapat percaya menggunakan produk dan layanan perbankan.

Efisiensi merupakan akar permasalahan kesehatan dan sumber pertumbuhan (*input*) perbankan, bank dalam hal ini perbankan harus menggunakan sumber daya yang optimal agar tidak terjadi inefisiensi. Perbankan bisa dikatakan efisien secara teknis apabila menghasilkan *output* maksimal dengan sumber daya tertentu atau memproduksi sejumlah tertentu *output* menggunakan *input* yang minimal.<sup>15</sup>

Dengan kondisi seperti ini, maka penelitian efisiensi bank menjadi sangat penting, karena efisiensi merupakan gambaran kinerja suatu perusahaan sekaligus menjadi faktor yang harus diperhatikan bank untuk bertindak rasional dalam meminimumkan tingkat risiko yang dihadapi dalam menghadapi kegiatan operasinya.

Pendekatan yang dapat digunakan untuk menjelaskan hubungan *input* dan *output* dari institusi keuangan, yaitu pendekatan produksi (*production approach*), pendekatan intermediasi (*intermediation approach*) dan pendekatan aset (*asset approach*). Pendekatan produksi melihat bank sebagai produsen dari akun deposit (*deposit accounts*) dan kredit pinjaman (*loans*), konsep pendekatan ini dapat digunakan dalam

---

<sup>15</sup> Muliaman dkk, loc.cit.,

mendefinisikan hubungan *input-output* dalam tingkah laku dari institusi keuangan.<sup>16</sup>

Chien dan Dauw (2004) mengukur kinerja bank-bank komersial di Taiwan dengan menggunakan pendekatan produksi, yang terdiri dari *input: capital stock*, aset, jumlah kantor cabang dan jumlah karyawan, dengan *output: penjualan dan simpanan*. Pendekatan intermediasi dengan *input: penjualan dan simpanan*, *output: net income, net interest income* dan *interest income*. Hasil penelitiannya menunjukkan hanya 12 bank dari 46 bank yang memiliki nilai efisiensi 1.<sup>17</sup>

Menurut Berger dan Humphrey, pendekatan intermediasi merupakan pendekatan yang lebih tepat untuk mengevaluasi kinerja lembaga keuangan secara umum karena karakteristik lembaga keuangan sebagai *financial intermediary* yang menghimpun dana dari *surplus unit* dan menyalurkannya kepada *deficit unit*.<sup>18</sup>

Izah M. T, Nor M. A, Sudin Haron (2009) menguji efisiensi Bank di Malaysia dengan pendekatan intermediasi, dimana variabel *input* terdiri dari *Total deposits, Total Overhead Expenses* dan variabel *output Total Earning Assets*. Penelitian ini meneliti efisiensi bank komersial selama

---

<sup>16</sup> Ibid.,

<sup>17</sup> Chien Ta Ho dan Dauw Song Zhu, "Performance Measurement of Taiwan's Commercial Bank", 2004

<sup>18</sup> Berger A dan Humphrey D, "Efficiency of Financial Institutions: International Survey and Direction for Future Research", *European Journal of operational Research*, 1997



periode 2000-2006, hasil penelitian menunjukkan bahwa rata-rata keseluruhan atau efisiensi teknis meningkat selama periode penelitian. Efisiensi teknis mendominasi efisiensi skala dengan nilai 89,3 persen untuk efisiensi teknis dan 79,4 persen untuk efisiensi skala.<sup>19</sup>

Penelitian yang dilakukan oleh muliaman dkk, banyak menggunakan pendekatan aset, alasannya karena sebagian besar penelitian yang pernah dilakukan dengan pendekatan aset sehingga mudah untuk melakukan penelitian selanjutnya dengan memiliki pertimbangan penelitian sebelumnya, selain itu juga peranan bank di Indonesia adalah sebagai institusi finansial yang mengumpulkan tabungan (yang merupakan *surplus unit*) dan mengubahnya menjadi kredit yang merupakan *defisit unit*. Salah satu hasil penelitiannya yang menggunakan pendekatan aset menyatakan bahwa Bank swasta nasional non devisa yang paling efisien selama 2001-2003, Bank asing campuran sempat menjadi yang paling efisien di tahun 1997, sedangkan bank swasta nasional devisa di tahun 1998 dan 1999.<sup>20</sup>

Dalam penelitian ini akan membagi kelompok bank berdasarkan kepemilikannya yaitu Bank Umum Milik Negara (BUMN) yaitu yang

---

<sup>19</sup> Izah Tahrir M et al. "Evaluating Efficiency of Malaysian Banks Using Data Envelopment Analysis". *International Journal of Business and Management*, Vol.4 No.8, August, 2009.

<sup>20</sup> Muliaman dkk, Loc.cit

sebagian atau seluruh sahamnya dimiliki oleh Pemerintah, Bank Campuran yaitu yang didirikan bersama oleh satu atau lebih Bank Umum yang berkedudukan di Indonesia dan didirikan oleh WNI (dan atau badan hukum Indonesia yang dimiliki sepenuhnya oleh WNI), dengan satu atau lebih bank yang berkedudukan di luar negeri. Bank Pembangunan Daerah (BPD) yaitu bank yang sebagian atau seluruh sahamnya dimiliki oleh Pemerintah Daerah Provinsi.<sup>21</sup>

Berdasarkan latar belakang dan identifikasi masalah diatas, penelitian ini bermaksud untuk mengukur efisiensi teknis perbankan konvensional di Indonesia dengan menggunakan *Data Envelopment Analysis (DEA)* melalui pendekatan produksi, intermediasi dan aset dalam periode pengamatan 2008-2012, dengan membagi kelompok bank berdasarkan kepemilikannya (Bank Campuran, BPD dan Bank Persero) dan berdasarkan kelompok modal inti dalam PBI No 14/26/PBI/2012.

### **C. Pembatasan Masalah**

Penelitian ini memiliki batasan penelitian, yaitu hanya meneliti perbankan konvensional dari tahun 2008 sampai dengan 2012. Perbankan yang diteliti adalah Bank yang termasuk ke dalam kategori BPD, Campuran, Persero dan golongan modal inti BUKU 1, BUKU 2,

---

<sup>21</sup> PBI, Loc. Cit.,

BUKU 3, dan BUKU 4. Data yang diambil adalah data sekunder laporan keuangan publikasi yang didapat dari *website* Bank Indonesia ([www.bi.go.id](http://www.bi.go.id)). Dengan variabel pengukuran dari tiga pendekatan yaitu aset, produksi dan intermediasi tanpa memperhatikan faktor eksternal diluar dari ketiga pendekatan tersebut.

#### **D. Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang dan identifikasi masalah yang telah dijelaskan sebelumnya, maka masalah yang akan dianalisis dalam penelitian ini, yaitu:

1. Pendekatan efisiensi manakah yang lebih baik digunakan sebagai pengukuran efisiensi?
2. Apakah Bank Persero sudah menjalankan bisnisnya dengan efisien?
3. Apakah Bank yang memiliki modal inti besar atau dalam BUKU 4 sudah menjalankan bisnisnya dengan efisien?

#### **E. Kegunaan Hasil Penelitian**

Kegunaan dari penelitian yang akan dilakukan adalah:

1. Untuk perkembangan teori mengenai efisiensi perbankan di Indonesia.

2. Untuk perkembangan penerapan metode non parametik *Data Envelopment Analysis* (DEA).
3. Sebagai pertimbangan bagi perbankan untuk meningkatkan efisiensi pada periode berikutnya sejalan dengan kebijakan yang berlaku.
4. Bagi akademisi, hasil penelitian ini juga diharapkan dapat digunakan oleh pihak-pihak lain sebagai referensi bagi penelitian yang lebih lanjut.