

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Bank Pembangunan Daerah Aceh yaitu Bank Milik Daerah yang didirikan pada tanggal 7 September 1957 yang termuat terhadap prakarsa Dewan Pemerintah Daerah Peralihan Atjeh. Sesudah memperoleh persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Peralihan Provinsi Aceh menggunakan Surat Keputusan No. 7/DPRD/5 guna membangun sebuah Bank berbentuk PT yang memiliki nama “PT Bank Kesejahteraan Atjeh, NV” bermodal dasar Rp. 25.000.000. Ketika PT Bank Kesejahteraan Atjeh NV diketuai Teuku Djafar selaku Direktur serta Komirsaris meliputi Teuku Soelaiman Polem, Abdullah Bin Mohammad Hoesin, serta Moehammad Sanusi. Dan ditetapkan Undang-undang Nomor 13 Tahun 1962 terkait Ketentuan-ketentuan Pokok Bank Pembangunan Daerah, seluruh Bank milik Pemerintah Daerah yang sudah terdiri sebelumnya, haruslah menyelaraskan diri berdasar UU itu. Guna terpenuhinya ketetapan ini, di tahun 1963 Pemerintah Daerah Provinsi Daerah Istimewa Aceh mengeluarkan Peraturan Daerah Nomor 12 Tahun 1963 menjadi landasan hukum lahirnya Bank Pembangunan Daerah Istimewa Aceh. Pada Perda itu disebutkan jika tujuan pembangunan Bank Pembangunan Daerah Istimewa Aceh yakni guna memberikan pembiayaan untuk penyelenggaraan usaha pembangunan daerah pada upaya pembangunan nasional semesta berencana.

Pada Tahun 1973, yaitu Tanggal 7 April Gubernur Kepala Daerah Istimewa Aceh menerbitkan Surat Keputusan Nomor 54/1973 terkait Penetapan Pelaksanaan Pengalihan PT Bank Kesejahteraan Aceh, NV menjadi Bank Pembangunan Daerah Istimewa Aceh. Peralihan status, baik bentuk hak, hukum, serta kewajiban yang lain dengan resmi terselenggara tanggal 6 Agustus 1973, yang dinili menjadi hari berdirinya Bank Pembangunan Daerah Istimewa Aceh. Perubahan bentuk badan hukum menjadi PT di latar belakang keterlibatan Bank Pembangunan Daerah Istimewa Aceh pada program rekapitalisasi, seperti penambahan permodalan bank yang ditentukan dari Keputusan Bersama Menteri Keuangan RI serta Gubernur BI No. 53/kmk.017/1999 serta No. 31/12/KEP/GBI tanggal 8 Februari 1999 terkait Pelaksanaan Program Rekapitalisasi Bank Umum, yang ditandai dengan menandatangani Perjanjian Rekapitalisasi antara BI, Pemerintah RI, serta PT. Bank BPD Aceh tanggal 7 Mei 1999.

Bank BPD Aceh memulai pula akselerasi perkembangan bank Syariah secara melakukan kegiatan perbankan syariah dengan surat BI Nomor .6/4/Dpb/BNA tanggal 19 Oktober 2004 terkait Izin Pembukaan Kantor Cabang Syariah atau Unit Usaha Syariah pada kegiatan komersial Bank. Bank mulai melaksanakan aktivitas operasional berdasar prinsip syariah tanggal 5 November 2004. Semangat PT. Bank Aceh guna melaksanakan perubahan sistem operasional perbankan dari sistem konvensional berubah sistem memiliki basis syariah timbul dari sejumlah faktor, yang mana perubahan sistem operasional perbankan itu disebut dengan konversi, pedoman pokok

yang termasuk batu pijakan yang dijadikan pondasi harapan kuat guna melaksanakan konversi yaitu penegasan oleh BI serta OJK yang mendukung supaya Unit Usaha Syariah yang ada sekarang ini masih ada di bawah induk konvensional bisa berdiri sendiri menjadi bank umum syariah. Seperti peraturan yang diterbitkan BI yakni PBI Nomor 11/10/PBI/2009 Tahun 2009 menyatakan Unit Usaha Syariah sebuah bank wajib dipisahkan / *spin off* dari induknya bila:

- a. Nilai asset Unit Usaha Syariah sudah meraih Lima puluh persen dari total nilai asset Bank Umum Konvensional Induk.
- b. Paling lama Lima belas tahun sejak diberlakukannya UU No. 21 tahun 2008 terkait Perbankan Syariah.

Sedangkan ketentuan terkait konversi secara teknis dilihat pada Peraturan BI No. 8/3/PBI/2006 yang isinya bank hanya bisa mengganti aktivitas bisnisnya menjadi bank yang melakukan aktivitas bisnis berdasar prinsip syariah menggunakan izin Gubernur BI. Mekanisme penyelenggaraan perubahan aktivitas bisnis Bank Konvensional menjadi Bank Syariah kemudian tertuang pada peraturan OJK Nomor 64/POJK/03/2016 terkait Perubahan Kegiatan Usaha Bank Konvensional menjadi Bank Syariah. Selanjutnya dalam pasal 5 peraturan OJK termuat ketentuan terkait kewajiban menuliskan rencana konversi bank pada rencana usahanya. Kemudian bank konvensional yang hendak melaksanakan perubahan aktivitas bisnis menjadi Bank Syariah harus menyelaraskan Anggaran dasar, sesuai dengan syarat permodalan,

menyelaraskan persyaratan Dewan Komisaris serta Direksi, membuat DPS, serta menyuguhkan laporan keuangan awal menjadi suatu bank syariah.

Kedua pilihan itu mempunyai keunggulan serta kelemahan masing-masing. yang mana apabila suatu bank memilih untuk melakukan spin-off maka bank tersebut membutuhkan dana melebihi Rp 500.000.000.000,- untuk membentuk bank buku 1 yang cenderung sulit untuk dipenuhi, sedangkan untuk melakukan konversi dibutuhkan *political will* yang kuat dalam mengkonversi bank terlebih lagi pada bank yang dimiliki oleh pemerintah daerah (Peraturan BI Nomor 11/10/PBI/2009).

Kendati Demikian, ternyata proses *spin off* memiliki kendala tersendiri dimana jika *spin off* dilaksanakan sehingga terdapat dua jenis bank yaitu bank konvensional dan bank syariah, maka pemerintah provinsi diwajibkan untuk menerahkan dana modal setor sejumlah Rp. 500 milyar untuk bank yang akan melakukan *spin off*. Oleh karena itu kondisi ini dianggap memberatkan pemerintah daerah, maka dari hasil Rapat Umum Pemegang Saham Luar Biasa (RUPSLB) PT. Bank Aceh Tanggal 25 Mei 2015 di Banda Aceh, dipustuskan bahwa Bank Aceh bukannya memisahkan Unit Usaha Syariahnya menjadi Bank Umum Syariah (Spin-off) namun justru PT. Bank Aceh yang selama ini beroperasi secara konvensional dikonversi secara menyeluruh ke jenis usaha syariah. Sehingga UUS PT. Bank Aceh tidak jadi dipisahkan dengan induknya, namun tetap melekat pada induknya dan bahkan merubah dirinya menjadi bank umum yang beroperasi dengan prinsip syariah (konversi).

Selanjutnya, keputusan untuk melakukan konversi Bank Aceh menjadi Bank Aceh Syariah ini juga tidak lepas dari keinginan warga Aceh supaya Bank Aceh yang merupakan bank daerah diganti menjadi syariah yang telah lama diwacanakan oleh sejumlah golongan masyarakat baik ulama, akademis, tokoh masyarakat, DPRA, serta yang lain. Hal itu sebab Aceh dikenal pula dengan daerah Serambi Mekkah yaitu wilayah yang melaksanakan syariat islam pada kehidupan sehari-hari. Tentulah akan lebih menunjang program pengadaan syariat islam itu jika Bank Aceh sepenuhnya menjadi bank Syariah. Konversi Bank Aceh diharap pula bisa memperluas pangsa pasar perbankan di Aceh dengan signifikan yang sekarang ini masih sangat minim, kemudian diharap bank syariah menjadi berkuasa di Aceh.

Hal diatas selanjutnya menjadi pertimbangan kuat guna melaksanakan konversi Bank Aceh yakni provinsi Aceh salah satu daerah yang memiliki *political will* Syariah yang kuat, dimana Aceh memiliki otonomi khusus untuk membentuk peraturan daerah untuk melakukan syariat islam bagi pemeluknya di Aceh atau biasa disebut Qanun. Dasar hukum pengadaan syariat islam di Aceh yaitu UU Nomor 44 Tahun 1999 serta UU Nomor 18 Tahun 2001. Pada Tahun 2016, landasan hukum terkait pendirian bank terus dilakukan pembaharuan oleh Pemerintah Aceh kemudian tanggal 1 September 2016, Pemerintah Aceh resmi menerbitkan Qanun Nomor 5 Tahun 2016 terkait Pencabutan Qanun Nomor 8 Tahun 2014 terkait Pembentukan Bank Aceh Syari'ah. Hal itu dibutuhkan untuk alat control pada realisasi ataupun rencana konversi Bank

Aceh konvensional menjadi Bank Aceh Syariah, baik berdasar segi proses, waktu, dan pengawasan konversi yang hendak dilaksanakan.

Menariknya, *blue print* berupa *roadmap* ekonomi Aceh ternyata telah mengisyaratkan bahwasannya dikemudian hari tidak akan ada lagi ditemukan bank-bank konvensional yang beroperasi di wilayah-wilayah yang berada dibawah naungan pemerintah di provinsi Nanggroe Aceh Darussalam (NAD). *Roadmap* ini tertuang pada Qanun Aceh No. 11 Tahun 2018 tentang Lembaga Keuangan Syariah, Qanun ini merupakan tindak lanjut Qanun Aceh No. 8 Tahun 2014 tentang pokok-pokok syariat islam yang secara tegas telah mewajibkan bahwa lembaga keuangan yang beroperasi di aceh wajib dilaksanakan berdasarkan prinsip syari'ah. Qanun ini berlaku sejak tanggal 4 Januari tahun 2019 dimana lembaga keuangan yang beroperasi di Aceh wajib menyesuaikan dengan Qanun ini paling lama 3 (tiga) tahun sejak berlakunya Qanun ini. Mengingat implementasi Qanun ini berbatas waktu 3 (tiga) tahun sejak diundangkan, maka setiap orang, badan usaha dan badan hukum yang berada di Aceh harus segera merubah transaksi keuangannya ke Lembaga Keuangan Syariah meliputi bank syariah, lembaga keuangan non-bank dan lembaga keuangannya lainnya.

Kemudian, tahap konversi Bank Aceh hakekatnya tidak bisa dipisahkan dari potensi perbankan syariah di Indonesia yang ditinjau melalui jumlah mayoritas penduduk muslim yang lebih banyak, sebab mayoritas penduduk muslim di Indonesia sangat menunjang adanya serta peningkatan perbankan syariah. Dan juga realisasi konversi Bank Aceh ini tidak tanpa dasar kapabilitas dan kesiapan yang dimumpuni

oleh Bank Aceh itu sendiri. Berikut ini perkembangan BUS serta BUK di Indonesia periode 2013-2019.

Tabel 1. 1
Perkembangan BUK serta BUS 2013-2019

No	Jenis Lembaga Keuangan	Jumlah Bank						
		2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
1	Bank Umum Konvensional	120	119	118	116	115	115	110
2	Bank Umum Syariah	11	12	12	13	13	14	14

Sumber: Website Otoritas Jasa Keuangan

Peningkatan jumlah Bank Umum Konvensional di Indonesia dari tahun 2013 sampai 2019 menurun. Meskipun menurun, namun Bank Umum Syariah malah terjadi penambahan jumlah bank, dari sebelas pada 2013 menjadi empat belas bank tahun 2019. Kemudian dapat diamati berdasar data yang tersedia, yaitu jumlah BUK yang awalnya pada tahun 2013 ada 120 bank menjadi 110 bank pada tahun 2019. Seiring dengan bertambah meningkatnya jumlah bank syariah di Indonesia memiliki sejumlah macam produk yang ditawarkan kepada para nasabah dan pelayanan yang menarik secara langsung maupun tidak langsung dapat menciptakan persaingan yang ketat yang akan memberi pengaruh pada kinerja profitabilitas perbankan syariah.

Perbankan syariah yang termasuk lembaga bisnis dituntut untuk meningkatkan kinerja usahanya. Salah satu cara guna mengetahui capaian usaha perbankan adalah tingkat efisiensi. Tingkat efisiensi bisa memberi deskripsi terkait capaian suatu

perbankan. Perbankan yang efisiensi bisa memberi keyakinan investor jika modal yang diinvestasikan bisa memberi hasil atas keuntungannya. Dan untuk nasabah, perbankan yang efisien bisa memberi laba sebab tarif melakukan transaksi di perbankan lebih terjangkau daripada perbankan yang tidak efisien. Untuk pemerintah, bank yang efisien bisa memberi laba seperti pajak perusahaan (Hidayat, 2014).

Ketika pengukuran efisiensi dilaksanakan, lembaga keuangan diharap dalam keadaan bagaimanakah memperoleh tingkat output yang maksimal dengan input yang tersedia / dengan memperoleh tingkat input sekecil mungkin dengan tingkat output tertentu. Secara menganalisis alokasi input serta output, bisa dianalisis lebih dalam guna mengetahui ketidakefisienan. Efisiensi yaitu pengukuran capaian yang mengamati melalui sisi pengerjaan selaras pada jumlah biaya yang dibayarkan, dan akan lebih bagus bila dapat dilaksanakan efisiensi dengan lebih intensif.

Prinsip efisiensi dipakai guna meilihat tingkat kesuksesan sebuah usaha. Efisiensi artinya melaksanakan suatu hal dengan tepat, akurat, serta benar. Indikator efisiensi bisa diamati secara memperhatikan bagaimanakah cara bank mengatur aset kemudian mendatangkan penghasilan yang besar. Disamping itu dalam mengukur efisiensi bisa digunakan memakai metode DEA, merupakan Teknik pemrograman matematis yang yang dipakai guna menilai efisiensi relatif melalui suatu kumpulan unit pembuat keputusan untuk mengelola sumber daya yang memiliki jenis sama kemudian menjadi hasil yang memiliki jenis sama juga, yang mana keterkaitan bentuk fungsi dari *input* ke *output* tidak harus diketahui.

Langkah yang penting dilaksanakan guna mengetahui efisiensi teknik menggunakan metode DEA yaitu penetapan variabel output serta input. Variabel input yang dipakai pada penelitian meliputi biaya operasional, DPK, serta aset, sedangkan variabel output pada penelitian mencakup pendapatan operasional serta pembiayaan. Pemilihan variabel itu berhubungan dengan pendekatan yang dipakai yakni pendekatan intermediasi sesuai dalam penelitian Menurut Tia Maya Sari (2019), DPK mempunyai hubungan positif pada total pembiayaan. Kian banyak jumlah simpanan yang bisa dihimpun pihak bank maka kian besar juga kompetensi bank guna melaksanakan aktivitas pembiayaan ke masyarakat lewat sejumlah produk yang diproduksi. Kecuali menyimpan dana serta mendistribusikan dana bank memberi pula layanan jasa pada lalu lintas pembayaran yang mana bank akan mendapatkan penghasilan terhadap jasa yang diberikan itu.

Oleh karenanya, pendapatan pula diposisikan kepada variable output. Sedangkan asset dan biaya operasional memiliki pengaruh terhadap variable output, kian banyak nilai total aset yang dipunyai bank maka kian tinggi juga pembiayaan yang bisa diberikan bank dan banyaknya biaya operasional bisa menyebabkan bertambahnya beban operasional yang bisa memberikan akibat terhadap adanya pengurangan pendapatan operasional. Banyaknya biaya operasional bisa pula mengurangi kompetensi bank untuk memproduksi produk pembiayaan untuk rakyat. Dari pemaparan di atas tentunya diperlukan penelitian tentang efisien bank konvensional dan bank syariah, mengingat bahwa bank aceh merupakan bank pembangunan daerah pertama yang melaksanakan konversi dari bank konvensional ke bank syariah.

Sunarsih (2017) menganalisis perbandingan tingkat efisiensi perbankan syariah serta konvensional di Indonesia, objek penelitian ini yaitu sepuluh bank konvensional serta sepuluh bank syariah. Hasilnya menunjukkan tidak ada ketidaksamaan tingkat efisiensi kinerja antara bank konvensional dan bank syariah tahun 2011-2014. Menurut Ferari & Sudarsono (2011) dalam penelitiannya yaitu efisiensi di bank konvensional relatif lebih bagus daripada bank syariah sebab persediaan infrastruktur pendukung bank konvensional pada jangka panjang lebih bagus.

Berbeda dengan pendapat Novandra (2014) dalam penelitiannya menggunakan *Data Envelopment Analysis* menunjukkan bahwa kurun waktu 2008-2013 tingkat efisiensi bank syariah lebih tinggi daripada bank konvensional. Dalam penelitian Dewi (2017) membandingkan tingkat efisiensi bank syariah sebelum serta setelah spin-off menggunakan *DEA*. Dalam penelitiannya mengatakan bank syariah sesudah spin-off mengalami peningkatan dalam efisien dari pada sebelum spin-off. Begitu juga dengan Prima Sakti dan Mohammad (2018) membuktikan dalam penelitiannya menunjukkan bank syariah relatif lebih efisien dibandingkan bank konvensional.

Banyak penelitian yang dilaksanakan untuk mengetahui tingkat efisiensi perbankan konvensional serta perbankan syariah di Indonesia. Seperti yang sudah peneliti paparkan sebelumnya. Dari penelitian itu bisa kita ketahui jika hasil penelitian-penelitian sebelumnya masih terdapat banyak perbedaan mengenai tingkat efisiensi antara bank konvensional dengan bank syariah. Jadi berdasar uraian tersebut penulis tertarik untuk meneliti lebih lanjut dengan memilih Bank Aceh Syariah menjadi bank

yang hendak diteliti sebab merupakan Bank Pembangunan Daerah pertama kali yang melaksanakan konversi dari konvensional ke syariah. Sementara itu, peneliti ingin melihat apakah terdapat perbedaan yang signifikan pada tingkat efisiensi pada Bank Aceh Syariah sebelum serta setelah konversi pada periode 2013-2019. Sehingga peneliti berminat guna melaksanakan penelitian berjudul **“Analisis Kebijakan Konversi Terhadap Tingkat Efisiensi Pada Bank Aceh Syariah Periode 2013-2019 Dengan Menggunakan Metode *Data Envelopment Analysis* (DEA).”**

B. Rumusan Masalah

Berdasar pemaparan latar belakang, terdapat beberapa rumusan masalah yang hendak dibahas dalam penelitian yakni “Apakah ada perbedaan antara tingkat efisiensi Bank Aceh Syariah sebelum konversi periode 2013-2016 dengan sesudah konversi periode 2016-2019?”

C. Tujuan dan Kegunaan Penelitian

1. Tujuan Penelitian

Setiap kepenulisan dan penelitian disusun menggunakan tujuan tertentu. Melihat dari latar belakang rumusan masalah yang sudah dipaparkan diatas, penelitian bertujuan guna melihat perbedaan antara tingkat efisiensi Bank Aceh Syariah sebelum konversi periode 2013-2016 dengan sesudah konversi periode 2016-2019

2. Manfaat Penelitian

Dengan mencakup lebih banyak bank umum Syariah untuk menjadi sampel guna mengetahui pengaruh kebijakan spin off pada profitabilitas di bank syariah, diharapkan hasil penelitian bisa memberi kontribusi serta manfaat bagi sejumlah pihak praktisi ataupun akademisi yang memiliki kepentingan di dunia perbankan syariah, diantaranya:

- a. Manfaat penelitian untuk dunia akademisi yaitu tambahan wawasan terkait efektivitas kebijakan konversi terhadap tingkat efisiensi pada bank syariah serta untuk referensi bagi penelitian selanjutnya.
- b. Untuk praktisi perbankan syariah diharap bisa memberi informasi ataupun menjadi pedoman BUS untuk menentukan kebijakan guna menambah capaian keuangan. Dan untuk BUK, penelitian diharap bisa memberi informasi untuk bahan pertimbangan penentuan kebijakan pada keputusan konversi.

D. Sistematika Pembahasan

Sistematika pembahasan seperti rencana pembagian Bab serta sub Bab dari penulisan penelitian. Supaya bisa integral, sistematis, serta terarah, maka pembuatan penelitian ini dibedakan menjadi 5 bab yang mana masing-masing bab terdiri dari sub bab untuk perincian. Sistematika pembahasan seperti dibawah:

- a. **Bab I Pendahuluan:** Memuat latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, kegunaan penelitian serta sistematika penulisan.
- b. **Bab II Tinjauan Pustaka dan Landasan Teori:** Bab ini berisi penelitian terdahulu yang memaparkan hasil penelitian orang lain yang sudah dilakukannya terlebih dahulu yang berhubungan dengan penelitian sekarang. Bab ini juga berisi uraian terkait tinjauan pustaka serta kerangka teori yang digunakan dalam penelitian ini.
- c. **Bab III Metode Penelitian:** Berisi metode penelitian yang hendak digunakan, meliputi jenis penelitian, sumber data, populasi dan sampel, teknik pengumpulan data, definisi operasional dan metode dalam menganalisis data.
- d. **Bab IV Hasil Penelitian dan Pembahasan:** Memuat deskriptif dari data, pengujian hipotesis dan hasil temuan yang ditemukan oleh peneliti. Pembahasan penelitian ini juga berisikan tentang analisis dari hasil penelitian.
- e. **Bab V Kesimpulan:** Memuat kesimpulan serta saran hasil penelitian.