

# BAB I

## PENDAHULUAN

### 1.1. Latar Belakang Masalah

Topik yang sedang hangat diperbincangkan di dalam media-media seperti Bloomberg, CFA Institute, Reuters, dan Wall Street belakangan ini adalah meningkatnya penggunaan sekuritas *held to maturity* (HTM) dalam strategi investasi di dunia perbankan. Padahal, sebelumnya investasi pada sekuritas HTM sangat kecil dan sekuritas HTM juga sebenarnya jarang sekali digunakan dalam manajemen untuk memenuhi *regulatory capital requirement* karena sifatnya yang tidak ditujukan untuk diperdagangkan membuat sekuritas ini murni digunakan sebagai investasi yang pasif. Perbincangan ini membuat sekuritas HTM menjadi *trending topic* para pengamat pasar modal dibandingkan dengan investasi pada sekuritas *available for sale* (AFS) dan sekuritas yang diperdagangkan (*trading*).

Berdasarkan penelitian sebelumnya oleh Barth, Gomez-Biscarri, Kasznik, & Lopez-Espinosa (2014), sekuritas AFS terbukti digunakan untuk manajemen *regulatory capital* di dalam dunia perbankan Amerika. Metode yang sering digunakan adalah pemilihan waktu yang tepat untuk menjual pada saat nilai sekuritas sedang naik atau turun (*timing of sales*). Penjualan sekuritas AFS dapat mempengaruhi nilai *income*, tetapi dengan menunda penjualannya, perubahan nilai sekuritas diungkapkan di dalam komponen lain yang jarang dilihat oleh investor yakni di dalam komponen *other comprehensive income* (OCI). Perbedaan pengakuan akuntansi inilah yang membuat sekuritas AFS menjadi lebih menarik untuk digunakan dalam manajemen *regulatory*

*capital*. Metode lain yang sering digunakan di dalam dunia perbankan adalah dengan mengatur nilai cadangan kredit yang dikeluarkan oleh bank (*loan loss provision*), sebagaimana dibuktikan oleh banyak peneliti antara lain Skala (2015), Conesa, Acosta, Sanchez, & Manzano (2013), Norden & Stoian (2014), dan Lim & Yong (2016).

Barth dkk. (2014) selain meneliti tentang sekuritas AFS juga menemukan bahwa penggunaan sekuritas *trading* ternyata tidak signifikan digunakan dalam manajemen *regulatory capital*. Hal ini dikarenakan sekuritas *trading* harus diungkapkan di dalam *income*. Pengungkapan ini membuat proses manajemen *regulatory capital* menjadi sulit ditambah lagi dengan adanya jatuh tempo waktu yang pendek.

Namun demikian, Barth dkk. (2014) tidak melakukan penelitian terhadap sekuritas HTM dan hanya menyatakan bahwa sekuritas HTM dapat digunakan juga sebagai alat manajemen *regulatory capital*, yaitu dengan cara menjualnya sebelum jatuh tempo walaupun hal ini bertentangan dengan ketentuan akuntansi dalam FASB *accounting standard codifications topic 320* atau IAS 39 (di Indonesia diatur dalam *tainting rule* di PSAK 55). Penjualan sekuritas HTM sendiri sangat jarang terjadi sehingga menimbulkan kesulitan untuk menelitinya. Penelitian terhadap sekuritas HTM juga sangat jarang dilakukan. Selain penelitian dari Barth dkk. (2014), hanya ada penelitian *exploratory* dari Black (2015), dokumen Department of Treasury USA (2013), dan artikel pendapat dari beberapa pengamat pasar modal yang menganalisis terkait fenomena kenaikan ini.

Penjualan sekuritas HTM sendiri pada era regulasi Basel ternyata pernah terjadi, yakni pada saat Citigroup mereklasifikasi sekuritas HTM-nya pada tahun 2011. Berdasarkan ketentuan di dalam akuntansi, penjualan sekuritas HTM seharusnya

tidaklah mudah dan harus memenuhi banyak persyaratan. Anehnya penjualan ini disetujui oleh regulator walaupun sebelumnya sekuritas ini berasal dari reklasifikasi sekuritas AFS dan *trading* demi menghindari pengakuan kerugian yang banyak pada waktu krisis global tahun 2008. Hal ini seakan-akan memberi pijakan bagi bank lain bahwa sekuritas HTM ternyata dapat dijual sewaktu-waktu jika perbankan mengalami kesulitan sebagaimana yang dialami oleh Citigroup pada waktu itu (Alloway, 2011).

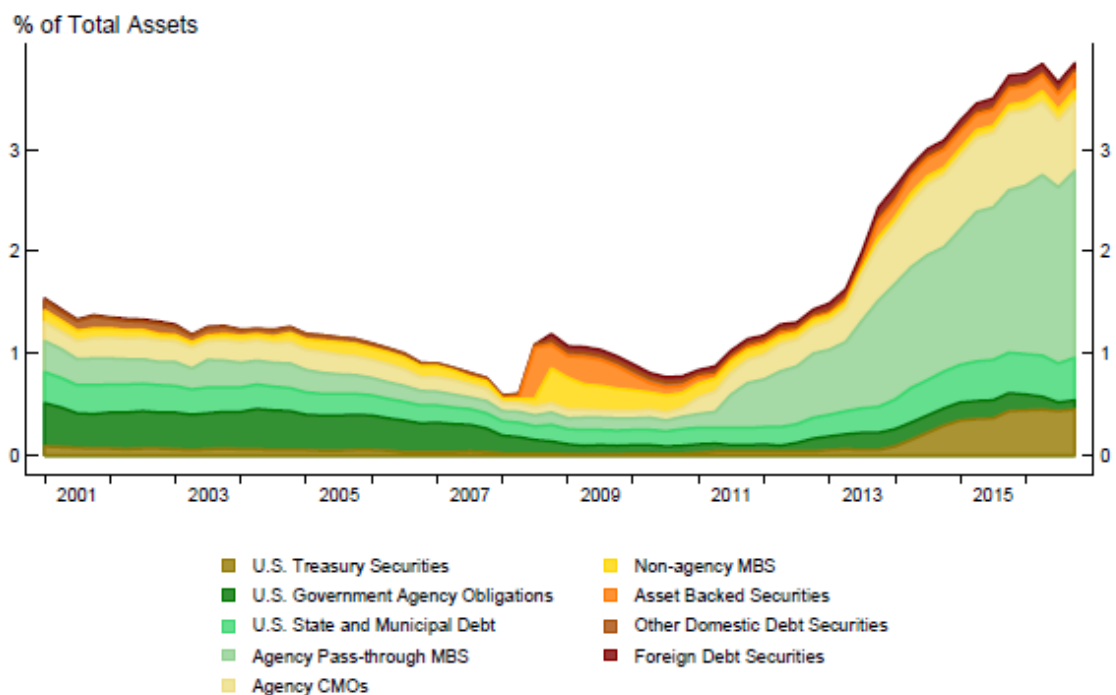
Tren kenaikan investasi sekuritas HTM ini masih merupakan bagian awal dan kondisi keuangan ke depannya masih belum dapat diprediksi. Bukan tidak mungkin jika suatu saat terjadi krisis ekonomi lagi, maka akan terjadi penjualan sekuritas HTM yang masif. Hal ini kemungkinan akan dapat menciderai prinsip-prinsip dalam akuntansi.

Berikut adalah grafik tren investasi sekuritas HTM per tahun 2000 s.d. 2016 di Amerika Serikat yang bersumber dari bank sentral Amerika.

Grafik 1.1.

Tren Sekuritas HTM Berdasarkan Persentase Aset di Amerika Serikat

### Held-to-Maturity Securities



Seperti terlihat di dalam Grafik 1.1. krisis ekonomi global pada tahun 2008 sangat berpengaruh terhadap pasar investasi sehingga tampak terjadi gejolak pada periode tahun 2007 s.d. 2009. Di satu sisi, ternyata periode ini merupakan awal dari tren kenaikan sekuritas HTM yang masih berlanjut hingga kini. Mungkin dari segi persentase masih cukup kecil dari posisi 1% total aset, sekarang menjadi 4% total aset, tetapi nilai ini sama saja melonjak berkali lipat dari tahun-tahun sebelumnya.

Pada saat krisis, suku bunga sekuritas (bond) cenderung naik sehingga sekuritas kehilangan nilainya. Hal ini membuat investasi dan reklasifikasi ke dalam sekuritas HTM menjadi lebih menarik karena mampu menghindari pengakuan kerugian yang terjadi karena penurunan nilai pasar (*fair value*). Bagi perbankan, hal ini lebih menarik lagi karena berdasarkan regulasi Basel III, kerugian penurunan nilai ini tidak hanya berdampak pada OCI tetapi juga mengurangi nilai *regulatory capital*.

Banyak pengamat pasar modal seperti Wire (2014), Levine (2014), Vickery, Deng, & Sullivan (2015), Shenn (2014), Alloway (2011), Department of Treasury USA (2013), Zack (2009), Rapoport (2015), Rudegeair (2013), Henry (2012), dan Papa (2015) yang menganalisis mengenai tren kenaikan penggunaan sekuritas HTM ini. Para pengamat tersebut berpendapat bahwa tren ini dapat berarti sebuah *accounting twist*, *accounting swith*, *capital avoiding*, *management technique*, *regulatory arbitrage* atau bahkan *fraud risk*. Belum ada yang mengatakan bahwa tren ini merupakan sebuah manajemen laba karena belum terlihat ada praktik penjualan sekuritas HTM yang melanggar prinsip akuntansi. Mereka juga berpendapat bahwa sangat sulit untuk membuktikan niat berinvestasi pada sekuritas HTM. Perbankan dapat berniat benar-benar ingin memegangnya hingga jatuh tempo, berniat untuk menghindari kerugian

yang mungkin muncul, atau hanya diniatkan sebagai sekuritas *buffer* yang setiap saat dapat diperjualbelikan.

Beberapa pengamat tersebut juga menduga bahwa penyebab tren ini adalah regulasi Basel III yang diterbitkan oleh *Basel Committee on Bank Supervision* (BCBS) pada tahun 2010. BCBS membuat regulasi Basel III mempunyai tujuan untuk memperkuat sektor perbankan agar krisis ekonomi tidak terulang. Salah satunya adalah dengan penguatan modal dan pengungkapan kondisi keuangan secara lebih transparan. Regulasi ini memerintahkan perbankan agar penyajian OCI mempengaruhi perhitungan *regulatory capital tier I* (walaupun ada opsi *opt out* pada industri dengan kategori tertentu yang belum siap menerapkannya— *non advance bank*).

Sepertinya regulator mensyaratkan sesuatu yang sulit (terutama bagi bank-bank kecil) dan perbankan mencoba memenuhinya, akan tetapi perbankan tidak menginginkan menaikkan *regulatory capital* dengan cara yang mempunyai risiko pada kerugian dan volatilitas. Perbankan juga sepertinya khawatir ada gangguan terhadap likuiditas (Hanson, Shleifer, Stein, & Vishny, 2014). Oleh karena itu, investasi pada sekuritas HTM dirasakan lebih aman dan menarik. Sebagaimana direkomendasikan oleh Black (2015) bahwa komponen OCI dalam regulasi Basel III perlu diteliti lebih lanjut dan melihat tren investasi kenaikan sekuritas HTM yang juga mungkin terjadi di Indonesia memperlihatkan bahwa fenomena ini sangat menarik untuk diteliti.

Penelitian ini berfokus pada tren kenaikan sekuritas HTM yang kemungkinan dipengaruhi oleh ketentuan OCI di dalam regulasi Basel III. Regulasi Basel III sendiri sudah diberlakukan di semua negara anggota G20 termasuk Indonesia. Walaupun penerapan regulasi di Indonesia lebih lambat dibandingkan dengan negara lain seperti

Amerika Serikat, peneliti merasa bahwa regulasi Basel III akan memberikan dampak yang hampir sama terhadap perbankan di Indonesia. Berdasarkan latar belakang masalah tersebut, peneliti merasa tertarik untuk melakukan penelitian ini yang diberi judul **“Analisis Tren Kenaikan Investasi Sekuritas *Held To Maturity* Sebagai Pemenuhan Ketentuan *Regulatory Capital* Sesuai Regulasi Basel III”**.

## **1.2. Perumusan Masalah**

Di Indonesia, sekuritas juga mempunyai porsi yang besar dalam aset-aset industri perbankan. Berdasarkan data sekunder laporan keuangan perbankan pada tahun 2016, nilai sekuritas di Indonesia ternyata berada di posisi ke dua dengan jumlah 13% dari total aset. Komposisi ini menyebabkan perubahan regulasi seperti adanya regulasi Basel III kemungkinan akan sangat berdampak dalam strategi investasi sekuritas seperti tren yang terjadi di Amerika. Strategi investasi ini dianggap penting untuk mencapai nilai minimum permodalan sesuai ketentuan regulasi Basel III.

Walaupun baru direncanakan dilaksanakan secara penuh pada tahun 2019, regulasi Basel III sudah diimplementasikan secara bertahap mulai tahun 2013 di Indonesia. Regulasi ini akan membuat perbankan lebih berhati-hati dalam memenuhi *capital requirement* dengan menggunakan sekuritas AFS seperti pada praktik-praktik sebelumnya karena komponen OCI akan berdampak langsung pada nilai *regulatory capital*. Teknik yang lama mungkin masih tetap dapat menyembunyikan kerugian perbankan pada komponen OCI, akan tetapi sekarang nilai kerugian tersebut juga otomatis mengurangi nilai *regulatory capital* secara *market to market*. Akhirnya perbankan mungkin lebih memilih berinvestasi menggunakan sekuritas HTM yang lebih

aman karena perubahan nilai pasar sekuritas HTM tidak berdampak pada nilai aset, *income*, *comprehensive income* ataupun *regulatory capital*. Strategi perbankan dalam menghadapi regulasi Basel III terkait ketentuan OCI ini kemungkinan yang menjadi penyebab munculnya fenomena tren kenaikan investasi sekuritas HTM.

Berdasarkan penjelasan tersebut, rumusan masalah yang dapat dikaji dalam penelitian adalah sebagai berikut.

1. Apakah terdapat hubungan antara tren kenaikan sekuritas HTM dengan regulasi Basel III yang sedang diterapkan di Indonesia?
2. Apakah terdapat unsur manajemen *regulatory capital* yang berkaitan dengan fenomena tren kenaikan sekuritas HTM?

Lim & Yong (2016) menyatakan bahwa manajemen laba dan manajemen *regulatory capital* lebih sering dijumpai pada bank yang lebih kecil karena kesulitan memenuhi persyaratan permodalan yang ditetapkan oleh Regulasi Basel. Berdasarkan hal tersebut, respon yang diberikan oleh tiap-tiap jenis perbankan kemungkinan juga akan bervariasi antara bank yang kecil dibandingkan dengan bank yang besar begitu pula antara bank milik pemerintah dan bank swasta dalam menghadapi regulasi Basel III. Perbedaan ini akhirnya juga mungkin mempengaruhi tren dalam berinvestasi ke dalam sekuritas HTM.

Berdasarkan penjelasan tersebut, rumusan masalah yang dapat dikaji dalam penelitian adalah:

3. Apakah terdapat perbedaan tren investasi sekuritas HTM antara bank bermodal besar dan bank kecil serta antara bank milik pemerintah dan bank milik swasta dalam menghadapi regulasi Basel III?

### 1.3. Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian adalah sebagai berikut ini.

1. Untuk mempelajari apakah ada hubungan pemberlakuan regulasi BASEL III dengan tren peningkatan investasi sekuritas HTM yang terjadi.
2. Untuk mempelajari apakah ada unsur manajemen *regulatory capital* yang terkait dengan tren kenaikan investasi sekuritas HTM.
3. Untuk mengetahui apakah ada perbedaan pola tren yang terjadi antara bank yang besar dan kecil serta antara bank milik pemerintah dan bank swasta.

### 1.4. Manfaat Penelitian

Penelitian ini diharapkan memberikan kontribusi dan manfaat.

1. Bagi peneliti

Penelitian ini dapat memperdalam ilmu akuntansi terutama dalam dunia sekuritas perbankan.

2. Bagi akademisi

Penelitian ini dapat digunakan sebagai referensi awal dalam meneliti akuntansi perbankan terutama terkait dengan sekuritas HTM dan regulasi BASEL III

3. Bagi perbankan

Penelitian ini diharapkan dapat menjadi masukan kepada dunia perbankan sehingga perbankan dapat dengan bijak mengambil keputusan terkait dengan pemenuhan ketentuan *regulatory capital* sesuai regulasi BASEL III



#### 4. Bagi regulator

Bagi regulator khususnya Otoritas Jasa Keuangan (OJK), penelitian ini diharapkan dapat memberikan masukan untuk pengambilan kebijakan dalam penerapan regulasi Basel III di Indonesia.

### **1.5. Sistematika Penulisan**

Penelitian ini terdiri dari lima bab, dengan sistematika penulisan bab-bab selanjutnya adalah sebagai berikut :

#### **BAB II TINJAUAN PUSTAKA**

Bab ini berisi tinjauan pustaka yang digunakan untuk membahas masalah yang diangkat dalam penelitian ini. Hal ini mencakup landasan teori dan penelitian terdahulu yang mendukung penelitian.

#### **BAB III METODE PENELITIAN**

Bab ini berisi deskripsi tentang bagaimana penelitian akan dilaksanakan secara operasional. Bab ini menguraikan tentang jenis, sumber data, metode pengumpulan data, dan metode analisis.

#### **BAB IV ANALISIS DAN PEMBAHASAN**

Bab ini berisi pembahasan tentang hasil analisis yang dikaitkan dengan teori yang berlaku

#### **BAB V PENUTUP**

Bab ini membahas tentang kesimpulan yang diperoleh dari hasil analisis pada bab sebelumnya, keterbatasan penelitian serta saran bagi penelitian sejenis berikutnya.