

Praktik Manajemen Laba di Sektor Perbankan demi Memenuhi Ketentuan Modal Minimum

Mhd. Ricky Karunia Lubis^{1*}, Risky Ainur Hardianti², Rizky Darmawan³

¹²³Politeknik Keuangan Negara Sekolah Tinggi Akuntansi Negara

*4132210009_mhd@pknstan.ac.id

Abstrak

Penelitian ini menguji apakah perusahaan perbankan melakukan praktik manajemen laba sebelum pelaksanaan aksi korporasi guna memenuhi regulasi penyediaan modal inti minimum. Hasil penelitian menemukan bahwa bank melakukan praktik manajemen laba sebelum pelaksanaan aksi korporasi seperti *right issue*, *private placement* dan akuisisi, baik dalam bentuk peningkatan maupun penurunan laba, demi memenuhi regulasi tersebut. Mengingat jangka waktu yang sangat singkat, bank tidak mungkin bergantung sepenuhnya pada praktik manajemen laba untuk memenuhi regulasi modal inti minimum sehingga dibutuhkan aksi korporasi untuk mempercepat pemenuhan modal inti minimum tersebut. Praktik ini mengindikasikan adanya kekhawatiran dari manajemen bank yang dapat dikaitkan dengan *political sensitivity hypotheses*, yang salah satunya adalah bank terancam mengalami penurunan kelas dari bank umum menjadi bank perkreditan rakyat jika gagal memenuhi regulasi tersebut. Fenomena ini berpotensi menimbulkan masalah baru: (1) kualitas modal bank menjadi tidak sesuai dengan tujuan regulator dan (2) bank akan terus melakukan praktik manajemen laba demi mendapatkan modal baru mengingat persaingan yang ketat serta kebutuhan modal yang tinggi, terutama pada bank digital, sehingga berujung pada manipulasi dan pemborosan. Penelitian ini menggunakan metode kuantitatif melalui analisis uji beda pada manajemen laba sebelum dan sesudah aksi korporasi. Hasil penelitian ini diharapkan berguna bagi regulator sebagai bahan masukan untuk mengevaluasi efektivitas regulasi ini terhadap efisiensi dan fundamental perbankan di Indonesia.

Kata Kunci: Manajemen Laba, Aksi Korporasi, Kecukupan Modal Inti Minimum, *Political Sensitivity Hypotheses*

Abstract

This study aims to examine earnings management in the banking sector to its compliance with the capital adequacy regulation. This study finds that the banking sector had performed earnings management before executing corporate action, such as right issues, private placement, and acquisition. These corporate actions boost the banking sector's efforts to comply with the regulation since earnings management is not the only alternative in the short-term period. The practice of using corporate actions as an impetus of earnings management indicates that the banking sector has an apprehension about the consequences of failing to meet the regulation as described in political sensitivity hypotheses. The banking sector encounters a huge risk of being downgraded to the lower status that potentially limits its business activities unless it complies with the regulation at the appointed time. This phenomenon can lead to new problems: (1) the quality of bank capital is not in accordance with the objectives of the regulator and (2) banks will continue to conduct earnings management in order to obtain new capital given the intense competition and high capital requirements, especially in digital banks, so that lead to manipulation and profligacy. This study uses quantitative methods through analysis of paired t-tests on earnings management before and after conducting corporate action. The result of this study is expected to be beneficial for the regulator to evaluate the effectiveness of the capital adequacy regulation in respect to the efficiency and fundamentals in the banking sector in Indonesia.

Keywords: Earnings Management, Corporate Actions, Capital Adequacy, *Political Sensitivity Hypotheses*

PENDAHULUAN

Regulasi kecukupan modal inti (*capital adequacy regulation*) bagi perbankan bertujuan untuk mengurangi risiko insolvensi (Blum dan Hellwig: 1995). Dalam keadaan krisis, semakin kecil rasio *leverage*, semakin kecil probabilitas bahwa bank akan gagal membayar kewajibannya. Fakta ini menunjukkan pentingnya regulasi kecukupan modal dalam rangka menghindari risiko kebangkrutan dan eksternalitas negatif terhadap sistem keuangan (Barrios dan Blanco: 2003). Sejalan dengan teori ini, OJK menerbitkan Peraturan OJK Nomor 12 Tahun 2020 tentang Konsolidasi Bank Umum, yang salah satunya memuat regulasi terkait kewajiban perbankan untuk memenuhi modal inti minimum secara bertahap sebelum akhir tahun 2022, dimulai dari Rp1 triliun pada tahun 2020, Rp2 triliun pada tahun 2021, hingga Rp3 triliun pada tahun 2022, kecuali bagi bank daerah yang diberikan tenggat hingga akhir 2023. Kecukupan modal inti yang lebih besar menjadi syarat utama agar perbankan memiliki daya tahan yang lebih kuat dalam menghadapi berbagai ketidakpastian serta mampu menopang perekonomian secara stabil dan berkesinambungan. Regulasi ini juga tidak terlepas dari kondisi perbankan nasional yang dianggap belum ideal. Jumlah bank di Indonesia hingga Juli 2021 masih sebanyak 107 bank, turun tipis dibandingkan tahun 2019 sebanyak 110 bank dan 2018 sebanyak 115 bank.

Untuk itu, regulator mendorong terjadinya konsolidasi perbankan di Indonesia, terutama di kalangan bank kecil bermodal mini. Selain mengurangi jumlah bank yang ada, konsolidasi diharapkan mampu memperkuat modal inti perbankan. Namun, tenggat waktu pemenuhan modal inti minimum yang relatif singkat ini berpotensi mendorong perbankan untuk melakukan berbagai cara tanpa memperhatikan kualitas dari pemenuhan kewajiban tersebut. Bank akan berupaya semaksimal mungkin untuk memenuhi modal inti minimum tersebut demi menghindari biaya politik sebagaimana dijelaskan oleh teori *political sensitivity hypotheses*, terutama berupa intervensi dari regulator seperti penghentian sementara pembukaan kantor cabang baru, penurunan kelas, dan pelarangan distribusi dividen kepada investor (Beatty, Chamberlain, dan Magliolo: 1995).

Sejumlah perusahaan perbankan, khususnya bank skala kecil, gencar melakukan aksi korporasi, baik melalui skema *right issue*, *private placement*, IPO, maupun akuisisi menjelang penghujung tahun 2021. Aksi korporasi perusahaan perbankan ini terbilang agresif, di mana OJK mencatat terdapat 16 bank yang menggelar penawaran umum terbatas (PUT) atau *right issue* dengan total emisi mencapai sebesar Rp139,83 triliun, di mana total emisi dari perusahaan perbankan tersebut merepresentasikan 80,63 persen dari total emisi *right issue* di pasar modal yang mencapai Rp173,48 triliun selama tahun 2021 (OJK: 2021).

Beberapa bank yang masih berupaya melakukan aksi korporasi hingga akhir tahun 2021 adalah PT Bank JTrust Indonesia Tbk (BCIC), PT Bank Neo Commerce Tbk (BBYB), PT Bank Ina Perdana Tbk (BINA), PT Bank Raya Indonesia Tbk (AGRO), PT Bank Bisnis Internasional Tbk (BBSI), PT Bank Bumi Arta Tbk (BNBA), dan PT Bank Victoria Internasional Tbk (BVIC) (Bisnis Indonesia dan Kompas: 2021). Sementara itu, beberapa bank lainnya diberitakan tengah dalam proses perencanaan, persiapan, atau evaluasi akhir sebelum memutuskan melakukan salah satu aksi korporasi yang sesuai dengan profil dan kebutuhan perusahaan, antara lain PT Bank Sahabat Sampoerna, PT Bank Fama International, PT Bank Amar Indonesia Tbk, dan PT Bank Ganesha Tbk (Kontan: 2021). Aksi korporasi gencar dilakukan perusahaan perbankan di saat perusahaan di sektor lain cenderung tidak melakukan aksi korporasi apapun. Fenomena ini ditengarai merupakan respon atas regulasi OJK. Oleh karena itu, bank-bank skala kecil dengan modal inti yang masih minim mulai meluncurkan berbagai strategi untuk memenuhi ketentuan ini.

Salah satu praktik yang berpotensi dilakukan oleh bank dalam rangka memenuhi modal inti minimum adalah manajemen laba (Collins, Shackelford, dan Wahlen: 1995). Meskipun praktik manajemen laba banyak digunakan karena kemudahannya dan tidak mengeluarkan biaya sepeser pun, praktik tersebut memiliki efek samping menurunkan kualitas laporan keuangan dan menimbulkan asimetri informasi sehingga berpotensi menggagalkan tujuan awal dari regulasi tersebut. Praktik ini memang dapat membantu bank dalam memenuhi modal inti minimum. Akan tetapi, mengingat jangka waktunya yang singkat, manajemen laba tidak akan mampu memenuhi ketentuan tersebut tanpa adanya aksi korporasi yang dilakukan. Aksi korporasi yang didahului oleh praktik manajemen laba dikhawatirkan memengaruhi kualitas modal inti minimum yang dipenuhi oleh bank sehingga justru dapat mengganggu kinerja perbankan di masa depan dan tidak sesuai dengan apa yang sesungguhnya diharapkan oleh regulator, sebagaimana yang menjadi kekhawatiran Kim dan Santomero (1988).

Sebagaimana ditemukan oleh Koehn dan Santomero (1980), upaya regulator untuk mengendalikan pengambilan risiko oleh perbankan melalui regulasi rasio kecukupan modal justru dapat meningkatkan probabilitas kegagalan bagi beberapa institusi.

Mengutip Barth, et al. (2017), praktik manajemen laba di sektor perbankan ditujukan untuk memenuhi regulasi yang ditetapkan oleh otoritas. Bank dapat melakukan berbagai aksi korporasi guna memenuhi modal inti minimum, seperti penggabungan (*merger*), divestasi kepemilikan pemegang saham saat ini (*existing shareholders*), *Initial Public Offering* (IPO), dan penerbitan saham baru, baik dalam bentuk *right issue* maupun *private placement*. Untuk melancarkan aksi korporasi ini, bank berpotensi melakukan praktik manajemen laba, baik melalui peningkatan laba (*income increasing*) maupun penurunan laba (*income decreasing*) demi memperoleh pendanaan yang optimal. Oleh sebab itu, praktik manajemen laba pada industri perbankan di Indonesia yang tengah melakukan aksi korporasi perlu diinvestigasi lebih lanjut karena akan menentukan tingkat keberhasilan penguatan permodalan dan efisiensi yang diharapkan oleh otoritas.

Penelitian terdahulu terkait praktik manajemen laba di sektor perbankan umumnya berfokus pada metode-metode yang digunakan oleh bank dalam menaikkan atau menurunkan labanya, seperti melalui *income smoothing* dan *big bath accounting* (Barth et al.: 2017). Selain itu, penelitian terdahulu menguji akun-akun akrual yang digunakan bank dalam melakukan manajemen laba, seperti akun provisi kerugian penurunan nilai (McNichols dan Wilson: 1988; Greenawalt dan Sinkey: 1988; Liu dan Ryan: 2006; El Sood: 2012; Ozili: 2017), penghapusan piutang (Liu dan Ryan: 2006) surat berharga yang tersedia untuk dijual (Barth et al.: 2017), anjak piutang dan sekuritisasi (Karaoglu: 2005), dan pendapatan komisi (Ozili dan Outa: 2018).

Penelitian terdahulu yang dilakukan oleh Kim dan Santomero (1988), Gjerde dan Semmen (1995), dan Brinkmann dan Horvitz (1995) menemukan bahwa meskipun regulator menghilangkan serangkaian kesempatan (*opportunity set*) bagi profitabilitas bank melalui pembatasan *leverage*, bank akan mengatur ulang portofolionya menuju aset-aset yang lebih berisiko sehingga menggerus efektivitas dari upaya regulator untuk menurunkan risiko insolvensi melalui regulasi kecukupan modal. Manajemen laba juga dapat dilakukan menggunakan akun *Loan Loss Provision* (LLP) karena terdapat celah pada akun tersebut, di mana manajer akan membuat kebijakan mencadangkan laba di masa sekarang apabila sedang memperoleh laba besar dengan alasan berjaga-jaga (Handoyo, 2021).

Penelitian ini bertujuan memberikan masukan bagi regulator untuk mengevaluasi regulasi ini agar regulator tidak hanya berfokus pada pemenuhan aturan secara formal, tanpa memperhatikan kualitas modal inti minimum tersebut. Penelitian ini, sama seperti Wijaya dan Firmansyah (2021), Dong et al. (2012) dan Kanagaretnam et al. (2004), mencoba menguji praktik manajemen laba melalui item *loan loss provision* (LLP) dengan sampel bank terbuka dan tertutup tanpa membandingkan antara keduanya seperti yang dilakukan oleh Beatty et al. (2002). Berbeda dengan Kim dan Santomero (1988) dan Gjerde dan Semmen (1995), penelitian ini berfokus pada upaya bank dalam memenuhi ketentuan kecukupan modal melalui manajemen laba dengan aksi korporasi sebagai intermediasinya, alih-alih mengalihkan portofolionya ke aset berisiko, sehingga berpotensi menggagalkan tujuan regulator untuk menurunkan risiko insolvensi melalui regulasi kecukupan modal.

Dua kondisi tersebut, di mana bank memenuhi ketentuan kecukupan modal tanpa memperhatikan kualitasnya serta adanya kecenderungan bank menyusun ulang portofolio dan mengalihkannya ke aset berisiko untuk mengkompensasi pembatasan *leverage*, justru dapat memicu risiko kebangkrutan dan insolvensi bank di kemudian hari. Alhasil, regulasi kecukupan modal inti perbankan tidak efektif dan terancam gagal. Terakhir, sejauh ini belum ada penelitian yang khusus menguji korelasi antara praktik manajemen laba dan *right issue* di sektor perbankan. Selain itu, penelitian terdahulu yang fokus menguji hubungan antara praktik manajemen laba dan pemenuhan regulasi di Indonesia belum pernah dilakukan, seperti yang dilakukan oleh Yu et al. (2006) Chen dan Yuan (2004). Oleh sebab itu, penelitian ini adalah penelitian pertama yang membahas kaitan antara manajemen laba dan pemenuhan regulasi di Indonesia, yang dalam hal ini terjadi di sektor perbankan.

KAJIAN PUSTAKA

Teori Keagenan dan Asimetri Informasi

Teori keagenan atau *agency theory* merupakan salah satu teori yang menjelaskan hubungan antara dua pihak. Menurut Jensen dan Meckling (1976), hubungan keagenan terjadi ketika satu orang atau lebih yang disebut sebagai *principal* atau pemilik menyewa orang lain atau agen untuk

menyediakan jasa demi kepentingan mereka dengan mendelegasikan beberapa wewenang untuk pengambilan keputusan kepada agen. Konsep hubungan keagenan yang relevan dengan praktik manajemen laba dalam penelitian ini adalah hubungan antara pemegang saham dan manajemen terkait aksi korporasi apa yang harus dilakukan untuk memenuhi ketentuan modal inti minimum perbankan.

Hubungan antara manajer perusahaan dan pemegang saham merupakan hubungan kontraktual dalam payung hukum berlabel perusahaan. Pemegang saham sebagai pemilik perusahaan mempercayakan pengelolaan perusahaan terhadap manajemen, sedangkan manajemen berkewajiban menyediakan laporan keuangan yang kredibel dan handal, termasuk berkewajiban memberikan informasi mengenai kondisi perusahaan kepada pemegang saham. Namun di sisi lain, manajemen cenderung menyampaikan informasi tidak sesuai dengan kondisi perusahaan sebenarnya atau demi kepentingan manajemen sehingga merugikan perusahaan (Hery: 2017). Ketidaksesuaian kualitas informasi yang diterima pemegang saham berbeda dengan apa yang dipahami manajemen dan dapat berpotensi menimbulkan konflik keagenan, khususnya apabila informasi tersebut digunakan dalam proses pengambil keputusan internal perusahaan. Kondisi ini kemudian sering disebut sebagai informasi yang tidak simetris atau asimetri informasi (*information asymmetry*).

Asimetri informasi adalah kondisi yang memperlihatkan dua pihak yang berhubungan mempunyai keterangan yang berbeda karena sumber dan akses yang berbeda (Chow et al.: 1988), maka dalam konteks perusahaan, dua pihak tersebut adalah pemegang saham dan manajemen. Asimetri informasi yang terjadi antara manajemen (agen) dengan pemilik (prinsipal) memberikan kesempatan kepada manajer untuk bertindak oportunistik, yaitu demi memperoleh keuntungan pribadi. Asimetri informasi ini dapat dikurangi dengan cara meningkatkan transparansi dalam penyampaian laporan keuangan terhadap prinsipal. (Kurniawati: 2009).

Keberadaan asimetri informasi dianggap sebagai salah satu penyebab terjadinya manajemen laba. Richardson (1998) berpendapat bahwa terdapat hubungan yang sistematis antara asimetri informasi dengan tingkat manajemen laba. Semakin besar asimetri informasi yang terjadi, maka semakin tinggi kemungkinan terjadinya manajemen laba. Asimetri informasi akan mendorong manajer untuk menyajikan informasi yang tidak sebenarnya terutama jika informasi tersebut berkaitan dengan pengukuran kinerja manajer. Manajemen laba terjadi dianggap karena adanya asimetri informasi dimana agen memiliki informasi lebih banyak dan akurat dibandingkan dengan *principal* sehingga *agent* akan cenderung menyampaikan kondisi perusahaan yang baik walaupun terkadang realitasnya kurang mendukung (Rahmawati: 2006). Hal yang senada juga dijelaskan (Scott: 2003) bahwa asimetri informasi merupakan suatu keadaan dimana manajer memiliki akses informasi atas prospek perusahaan yang tidak dimiliki oleh pihak luar perusahaan.

Aksi Korporasi: *Seasoned Equity Offering* (SEO) dan Akuisisi

Aksi korporasi merupakan aktivitas emiten yang berpengaruh terhadap jumlah saham beredar serta berpengaruh terhadap harga saham di pasar (Basir dan Fakhruddin: 2005). Secara umum, aksi korporasi merupakan keputusan manajemen perusahaan yang memengaruhi pemegang saham, calon investor atau pemodal, untuk melakukan atau tidak melakukan sesuatu atas keputusan tersebut. Aksi korporasi yang dilakukan perusahaan memiliki tujuan tertentu, misalnya meningkatkan jumlah modal inti perusahaan, meningkatkan likuiditas perdagangan saham, memperbaiki citra perusahaan, dan lainnya. Aksi korporasi yang dibahas secara spesifik dalam penelitian ini adalah aksi-aksi yang berfokus untuk meningkatkan jumlah modal inti perusahaan sebagaimana ketentuan Peraturan OJK Nomor 12 Tahun 2020.

Salah satu aksi korporasi adalah *Seasoned Equity Offering* (SEO), yakni penawaran saham tambahan oleh perusahaan yang sudah *go public*, di luar ekuitas yang telah ditawarkan kepada masyarakat pada saat *go public* melalui *initial public offerings* (IPO). *Seasoned equity offerings* dapat dilakukan perusahaan dengan mekanisme *right issue*, *second offerings*, *third offerings*, *private placement* dan seterusnya (Brigham dan Daves: 2013). *Right issue*, penawaran umum terbatas (PUT), atau hak memesan efek terlebih dahulu (HMETD) merupakan aksi penawaran saham yang dilakukan oleh perusahaan dengan memberikan hak terlebih dahulu atau prioritas kepada pemegang saham lama untuk membeli saham baru. Aksi *right issue* dilakukan oleh perusahaan adalah untuk menghemat biaya emisi, menambah jumlah lembar saham yang diperdagangkan, dan melindungi kepentingan pemegang saham lama. Harga penawaran saham pada saat dilakukan aksi *right issue* cenderung lebih murah daripada harga pasar dengan tujuan memberikan insentif bagi pemegang saham lama (Kithinji et al.:

2014). Loderer dan Zimmermann (1988) dan Tsangarakis (1996) menyebutkan bahwa *right issue* berpengaruh positif terhadap harga pasar saham, di mana dengan menggunakan *market-adjusted model* diperoleh rata-rata *abnormal return* kumulatif positif sejak hari pertama pengumuman *right issue*. Apabila harga saham naik secara konsisten, maka berpotensi meningkatkan valuasi ekuitas termasuk modal inti, bukan hanya atas saham yang diperjualbelikan saat *right issue* tetapi juga periode setelah *right issue* berakhir.

Private placement atau Penambahan Modal Tanpa Hak Memesan Efek Terlebih Dahulu (PMTMETD) merupakan aksi perusahaan berupa pelepasan saham tertentu tanpa melalui penawaran umum dengan menyasar pemegang saham spesifik atau sekelompok kecil investor. Aksi ini dilakukan apabila terdapat calon investor atau pemberi modal yang akan masuk menjadi pemegang saham mayoritas (Bapepam/OJK: 2003). Cronqvist dan Nilsson (2004) menyebutkan bahwa *private placement* menyebabkan laba per saham atau *Earning per Share* (EPS) menjadi berkurang, sehingga cenderung menurunkan harga saham dalam jangka pendek. Rata-rata harga saham akan kembali ke harga semula pada tahun ketiga atau keempat setelah aksi tersebut dilakukan.

Akuisisi merupakan suatu aksi untuk memperoleh kendali suatu perusahaan yang dilakukan oleh perusahaan pengakuisisi (*bidding*) terhadap perusahaan yang diakuisisi (*target*) dengan pengambilalihan seluruh atau sebagian saham perusahaan, dimana perusahaan *target* masih hidup sebagai entitas tetapi kedudukannya di bawah perusahaan *bidding* (Gaughan: 2007). Huizinga et al. (2001) menemukan bahwa ada perubahan yang signifikan dari skala ekonomi pada perbankan di Eropa akibat merger dan akuisisi sehingga berkorelasi positif dalam meningkatkan struktur dan efisiensi industri perbankan. Hal tersebut sejalan dengan konsep sinergi finansial dan sinergi operasional yang ditimbulkan dari aksi merger dan akuisisi, sinergi atas akuisisi menghasilkan *additional value* yang dihasilkan oleh kombinasi dua perusahaan dalam menghasilkan kesempatan yang tidak bisa dihasilkan oleh masing-masing perusahaan apabila berdiri secara terpisah (Damodaran: 2002).

Political sensitivity hypotheses

Political sensitivity hypotheses selama ini dikaitkan dengan ukuran perusahaan: semakin besar ukuran perusahaan, semakin besar perhatian regulator terhadap perusahaan tersebut. Bank dengan kecukupan modal yang tidak memadai akan berhadapan dengan biaya regulasi sehingga berpotensi mengalami intervensi dari regulator. Hal ini sejalan dengan Moyer (1990) yang menemukan bahwa bank dengan modal yang dianggap tidak memadai menurut regulator menghadapi biaya regulasi dibandingkan bank dengan modal yang cukup, mengingat regulator berwenang membatasi operasional bank. Di Indonesia, intervensi tersebut salah satunya adalah degradasi status bank umum menjadi BPR bagi bank yang tidak mampu memenuhi modal inti minimumnya sesuai waktu yang telah ditetapkan. Jika laba yang dilaporkan lebih besar dibandingkan bank atau institusi keuangan lainnya menyebabkan investigasi politik berbiaya tinggi, manajer bank cenderung menghindari melaporkan laba signifikan dengan menurunkan laba bersih.

Pembatasan terhadap operasi bank dapat dilakukan melalui pemasaran jenis produk dan lokasi usaha yang terbatas (Kim dan Santomero: 1988). Dampak dari pembatasan ini adalah hilangnya kesempatan bagi bank dalam mengembangkan usahanya. Hal ini dimungkinkan karena bank bertindak sebagai penerima harga (*price takers*) di pasar (Hart dan Jaffee: 1988). Di Indonesia, kegiatan usaha bank diatur berdasarkan klasifikasi Kelompok Bank Berdasarkan Modal Inti (KBMI) masing-masing sebagaimana diatur dalam Peraturan OJK Nomor 12 Tahun 2021 tentang Bank Umum Kegiatan usaha yang diperbolehkan bagi bank kategori KBMI I dan II terbatas dibandingkan dengan KBMI III dan IV terutama terkait ekspansi ke luar negeri.

Conflicting Incentives

Menurut Jones (1991), konsekuensi ekonomi menjadi salah satu insentif dalam setiap tindakan manajer, termasuk dalam hal memodifikasi kebijakan pilihan atau metode akuntansi yang digunakan dalam mencatat, melaporkan, dan merepresentasikan hal-hal yang menunjukkan kinerja perusahaan. Manajer akan memilih opsi terbaik yang paling menguntungkan mereka. Di satu sisi mereka ingin mempertahankan kinerja terbaik unit/divisi perusahaan yang sedang dipimpinnya atau kinerja terbaik mereka secara pribadi, sementara di sisi lain mereka perlu menghadapi risiko atas ketepatan keputusan yang mereka ambil. Pertanyaan yang kemudian muncul apakah pilihan tersebut telah sejalan dengan kemauan *shareholders* (manajer sebagai *good steward* perusahaan) atau hanya untuk kepentingan pribadi manajer.

Trade-off antara kepentingan perusahaan dan manajer inilah yang disebut sebagai konflik kepentingan. Konflik kepentingan memaksa manajer untuk menentukan dan melakukan strategi terbaik dalam mempertahankan posisinya sekaligus memenuhi ekspektasi yang dibebankan kepada mereka, termasuk kapan strategi-strategi tersebut harus dilakukan pada waktu yang tepat.

Pilihan atau metode akuntansi yang digunakan manajer akan menentukan dampak ekonomi perusahaan yang kemudian tercermin melalui laba. Dengan kata lain, pilihan akuntansi yang dibuat manajer akan menentukan apakah manajer memiliki kecenderungan melakukan *income increasing* atau *income decreasing* berdasarkan prioritas kepentingan perusahaan atau pribadi manajer.

Pada beberapa kasus konflik kepentingan, manajer dapat memilih melakukan *income increasing* dalam rangka memperoleh kompensasi moneter yang baik, membantu perusahaan memperoleh sejumlah permodalan tambahan, maupun ekspansi dan diversifikasi bisnis dan portofolio. Sedangkan pilihan *income decreasing* biasanya dilakukan manajer dalam rangka perusahaan memperoleh relaksasi, pencabutan restriksi, subsidi moneter, penghindaran kewajiban atas kebijakan tertentu, maupun mengatur dan memodifikasi target kinerja perusahaan dan kinerja pribadi pada tahun-tahun selanjutnya.

Manajemen Laba pada Perbankan

Laba adalah pengukuran dari kinerja perusahaan yang menggunakan akuntansi berbasis akrual (Dechow: 1995). Laba digunakan untuk berbagai kepentingan, seperti untuk rencana kompensasi eksekutif, perikatan utang-piutang, prospektus perusahaan yang akan *go public*, dan penawaran saham baru untuk meningkatkan ekuitas perusahaan. Salah satu pengukuran kinerja yang dapat digunakan adalah arus kas yang terealisasi (*realized cash flow*). Namun, dalam interval waktu yang terbatas, melaporkan arus kas terealisasi tidak selalu informatif karena masalah *timing* dan *matching* yang menyebabkan pengukuran kinerja menjadi tidak solid dan “noisy”. Untuk memitigasi masalah ini, standar akuntansi keuangan menggunakan pendekatan akrual dalam mengakui laba. Namun, penggunaan akrual memicu lahirnya masalah lain di mana manajemen memiliki diskresi atas perlakuan dan pengakuan akrual.

Menurut El Diri (2018), terdapat tiga hal yang memotivasi manajer untuk melakukan earnings management, yaitu motif kontraktual, motif pasar modal, dan motif eksternal. Sementara itu, Healy dan Wahlen (1999) dalam Roychowdhury (2006) menyatakan bahwa manajemen laba terjadi ketika manajer menggunakan penilaian dalam pelaporan keuangan dan pengaturan transaksi untuk mengubah laporan keuangan yang menyesatkan beberapa pemangku kepentingan tentang kinerja ekonomi yang sebenarnya dari sebuah perusahaan atau memengaruhi hasil kontraktual yang bergantung pada praktik akuntansi yang disajikan.

Berbeda dari Roychowdhury (2006) yang menekankan manajemen laba melalui manipulasi aktivitas riil, manajemen laba bank cenderung dilakukan melalui manipulasi akun-akun akrual tanpa memengaruhi operasi bisnis perusahaan secara riil. Hal ini sejalan dengan Beneish (2001) yang menjelaskan bahwa mengingat akrual adalah produk dari standar akuntansi, manajemen laba lebih mungkin dilakukan terhadap laba akrual alih-alih laba dari komponen arus kas. Dalam konteks ini, manajemen laba dapat dilihat dalam perspektif oportunistik yang cenderung menyesatkan para pemangku kepentingan demi keuntungan manajer.

Modal inti berperan sebagai penyangga (*buffer*) terhadap kerugian yang bersumber dari kredit yang disalurkan atau penurunan nilai instrumen investasi yang dimiliki oleh bank (Goddard dan Wilson, 2016). Meskipun modal inti pada umumnya secara persentase bernilai relatif kecil dibandingkan sumber keuangan pada institusi perbankan, modal inti memainkan peran krusial dalam pendanaan jangka panjang dan posisi solvensi yang memengaruhi kredibilitas di mata publik (Barrios dan Blanco: 2002). Santomero dan Watson (1977) berargumen bahwa regulasi kecukupan modal yang terlalu ketat akan mendorong bank mengurangi penyaluran kredit sehingga menurunkan investasi produktif. Di satu sisi, regulasi kecukupan modal inti harus melewati ambang batas yang aman sebagai bantalan dalam menghadapi berbagai risiko yang ada. Namun di sisi lain, regulasi kecukupan modal juga tidak boleh terlalu ketat karena akan mengurangi kapasitas bank dalam menyalurkan kredit guna mendorong perekonomian serta menurunkan profitabilitas bagi perbankan.

Modal yang lebih besar memungkinkan bank untuk menyerap risiko yang lebih besar dalam kondisi krisis atau insolven. Mengingat nilai modal memengaruhi probabilitas insolvensi bank sehingga berdampak pada kondisi sistem perbankan secara keseluruhan, regulator, *ceteris paribus*, cenderung

mensyaratkan modal yang lebih besar (Kim dan Santomero: 1988). Meskipun demikian, Kim dan Santomero menambahkan, regulasi modal yang lebih ketat lewat rasio modal inti terhadap total aset memberikan bank insentif untuk meningkatkan risiko bisnis melalui pengaturan kembali portofolio. Hal ini terutama berlaku pada regulasi yang tidak mempertimbangkan kualitas aset dalam menentukan ketentuan modal inti. Oleh sebab itu, beberapa bank berpotensi menghindari regulasi tersebut.

Regulasi kecukupan modal diperkenalkan pertama kali pada tahun 1988 oleh the *Basel Committee on Banking Supervision at the Bank for International Settlements (BIS)*. BIS mempromosikan kerja sama internasional sebagai upaya mewujudkan stabilitas keuangan dan moneter serta menjaga ketahanan bank agar tetap solven (Goddard dan Wilson: 2016). Untuk mencapai standar solvensi, regulator harus menetapkan ketentuan kecukupan modal (Kim dan Santomero: 1988). Hubungan antara rasio kecukupan modal dengan kemampuan *leverage* bank dapat ditunjukkan dengan model Merton yang dikembangkan oleh Koehn dan Santomero (1980), yaitu:

$$X_0 \geq 1 - (1/c)$$

di mana:

X_0 = persentase modal yang dimiliki bank untuk memenuhi kewajibannya

c = rasio modal terhadap aset yang ditetapkan regulator

Nilai c berada dalam rentang dari 0 s.d 1. Ketika $c = 1$, bank berperan selayaknya reksadana yang tidak dapat menerbitkan sertifikat deposito atau sejenisnya. Jika $c = .10$, maka proporsi modal maksimum yang dapat menghimpun atau menerbitkan sertifikat deposito di portofolio bank adalah $X_0 = .9$, yang berarti bank dapat menerbitkan liabilitas hingga 900% dari modal ekuitasnya. Dengan demikian, kemampuan *leverage* bank dibatasi oleh c . Agar bank tetap dapat solven, nilai *leverage* bank tidak boleh melebihi X_0 .

Zang (2012) menemukan bahwa perusahaan mengalami *trade-off* antara manipulasi aktivitas riil dan manajemen laba berbasis akrual di mana ada substitusi langsung antara keduanya. Manipulasi aktivitas riil merupakan tindakan yang disengaja untuk mengubah laba yang dilaporkan melalui perubahan penetapan waktu (*timing*) atau membentuk suatu operasi, investasi, atau transaksi pendanaan, yang memiliki konsekuensi bisnis yang suboptimal. Sementara itu, manajemen laba berbasis akrual dicapai dengan mengubah metode akuntansi atau estimasi yang digunakan ketika menyajikan transaksi tertentu di laporan keuangan, seperti perubahan metode penyusutan dan perkiraan provisi piutang tak tertagih.

Beberapa studi juga menemukan bahwa bank memiliki insentif untuk menggunakan angka akuntansi atau keuangan guna meningkatkan atau menurunkan laba selama periode ekspansi atau resesi. Studi ini menunjukkan bahwa bank menggunakan akun akrual diskresioner untuk meningkatkan laba selama resesi untuk menghindari kerugian dalam laporan keuangan di periode tersebut. El Sood (2012) menemukan, bank di Amerika Serikat menggunakan akun akrual untuk meningkatkan laba selama periode resesi. Sebaliknya, Liu dan Ryan (2006) menemukan bahwa bank melakukan *income smoothing* untuk menurunkan laba yang tinggi selama periode ekspansi ekonomi. Pendekatan deteksi EM menggunakan investigasi akun akrual non diskresioner secara agregat karena bertujuan untuk menyediakan bahan dan masukan bagi otoritas dalam mengevaluasi aturan pemenuhan modal inti minimum, termasuk menilai efektivitas penerapan EM bagi perusahaan.

Per Desember 2021, OJK mencatat CAR perbankan di Indonesia berada di level 25,62% (Katadata, 2021). Menurut Beatty, Chamberlain, dan Magliolo (1995), kegagalan dalam memenuhi ketentuan modal inti ini akan mengundang intervensi dari regulator sehingga menimbulkan biaya bagi bank. Intervensi ini dapat berupa menghambat merger, membatasi pembukaan kantor cabang baru, melarang pembayaran dividen, atau mensyaratkan pengurangan aset. Sementara itu, keberhasilan bank dalam melewati ambang batas modal minimum ini juga menimbulkan biaya karena kelebihan (*excess*) tersebut seharusnya dapat didistribusikan kepada investor, baik dalam bentuk dividen, *buyback* saham, maupun akuisisi perusahaan lain demi pertumbuhan anorganik. Oleh sebab itu, manajer memiliki insentif untuk memanipulasi item akrual, penetapan waktu transaksi seperti penjualan aset, dan penerbitan sekuritas untuk menyeimbangkan antara biaya regulasi yang diharapkan dengan biaya kesempatan memelihara kelebihan modal.

Berdasarkan kajian pustaka di atas, hipotesis yang dapat dibangun adalah:

H1: Perusahaan perbankan melakukan praktik manajemen laba guna memenuhi regulasi penyediaan modal inti minimum melalui aksi korporasi berupa SEO dan akuisisi.

METODE PENELITIAN

Penulisan ini menggunakan metode kuantitatif dengan uji beda *paired sample t-test* dan Wilcoxon untuk mengidentifikasi praktik manajemen laba sebagai respon atas ketentuan OJK terkait pemenuhan modal inti minimum perbankan. Data yang digunakan adalah data sekunder yang diperoleh dari Laporan Keuangan Publikasi perbankan yang tercantum dalam situs resmi perusahaan. Kriteria pemilihan sampel dilakukan dengan teknik *purposive sampling* dengan kriteria sebagai berikut:

Tabel 2: Kriteria Sampel Penelitian

Kriteria	Jumlah
Perusahaan sektor perbankan di Indonesia (terbuka dan tertutup) per Juli 2021	107
Perusahaan sektor perbankan skala besar - kategori KBMI IV	(8)
Perusahaan sektor perbankan skala menengah - kategori KBMI III	(25)
Perusahaan sektor perbankan skala kecil - kategori KBMI I dan II yang tidak/belum melakukan aksi korporasi untuk pemenuhan modal inti minimum selama periode 2019-2022	(40)
Perusahaan yang memiliki elemen laporan keuangan tidak lengkap	(15)
Jumlah sampel perusahaan (a)	19
Jumlah seluruh triwulan penelitian tanpa disandingkan (b)	16
Total sampel penelitian [(a) x (b)]	304

Sumber: data diolah

Pengumpulan data dilakukan selama bulan Desember 2021-Mei 2022. Penelitian ini menggunakan data mulai triwulan keempat tahun 2018 sampai dengan triwulan keempat tahun 2021 untuk menghitung nilai manajemen labanya (EM) sesuai dengan Kanagaretnam et al. (2004) dan dimodifikasi oleh Wijaya dan Firmansyah (2021). Nilai tersebut digunakan untuk menguji hipotesis praktik manajemen laba sebelum dan sesudah aksi korporasi demi memenuhi regulasi penyediaan modal inti minimum perbankan sesuai Peraturan OJK Nomor 12 Tahun 2020 tentang Konsolidasi Bank Umum yang berlaku per Juni 2020.

Ruang lingkup penelitian adalah (i) identifikasi respons perbankan di Indonesia terhadap kewajiban pemenuhan modal inti oleh OJK; (ii) analisis latar belakang, sebab, dan akibat setiap opsi aksi korporasi yang dilakukan perbankan; (iii) evaluasi kualitas pelaporan keuangan atas praktik manajemen laba yang dilakukan perbankan dalam rangka memenuhi ketentuan kewajiban pemenuhan modal inti oleh OJK.

Variabel dependen dalam penelitian ini adalah praktik manajemen laba, sedangkan variabel independen yang digunakan adalah (i) kerugian dan pemulihan penurunan nilai aset keuangan (*impairment*); (ii) total kredit dan pembiayaan yang diberikan oleh perbankan; (iii) Cadangan Kerugian Penurunan Nilai (CKPN); dan (iv) kredit bermasalah (*Non-Performing Loan*). Selain itu, penelitian ini juga menggunakan variabel moderasi berupa aksi korporasi perusahaan (*right issue, private placement, dan akuisisi*).

Menurut Beatty et al. (1995), bank menghadapi biaya yang lebih rendah jika menerbitkan ekuitas dalam bentuk saham biasa di masa lalu dan biaya yang lebih tinggi jika mereka menerbitkannya dalam bentuk saham preferen, obligasi subordinasi, atau obligasi perpetual. Beatty et al. (1995) menemukan bahwa deviasi dari tujuan modal dan laba berbiaya mahal sehingga manajer bank melakukan diskresi pada item-item akrual untuk mencapai tujuan ini. Penghapusan piutang dan provisi merefleksikan manajemen modal sekaligus kualitas pinjaman (diukur melalui NPL).

Untuk menguji hipotesis penelitian ini, digunakan model Kanagaretnam et al. (2004) dan dimodifikasi oleh Wijaya dan Firmansyah (2021) dalam memperkirakan item diskresioner dari *loan loss provision* (LLP) dan mengukur manajemen laba yang dilakukan oleh perbankan. Mareta (2015) menyebutkan akun LLP dibentuk oleh bank untuk menghadapi risiko kerugian atas total kredit dan pembiayaan yang diberikan oleh perbankan, mempertimbangkan karakteristik perusahaan perbankan yang memiliki tingkat kompleksitas aturan yang cukup ketat, termasuk aturan mengenai pencadangan kerugian penurunan nilai.

Item LLP terdiri atas item diskresioner dan nondiskresioner. Untuk mengukur item nondiskresioner pada LLP digunakan perubahan pada *nonperforming loans* (CHNPL), saldo awal *nonperforming loans* (NPLt-1), dan perubahan pada total pinjaman (CHLOAN). Peningkatan pada

nonperforming loans kemungkinan menyebabkan peningkatan pada LLP. Nilai *nonperforming loans* pada awal tahun diharapkan berkorelasi positif dengan LLP. Dengan kata lain, dengan nilai saldo awal *nonperforming loans* yang lebih tinggi, bank akan memupuk LLP yang lebih tinggi. Peningkatan pada total pinjaman kemungkinan menghasilkan kenaikan pada LLP, dengan asumsi tidak ada perbaikan pada kualitas kredit (asumsi *ceteris paribus*).

Berikut model yang digunakan untuk mengestimasi LLP nondiskresioner:

$$LLP_{it} = \alpha_0 + \alpha_1 NPL_{it-1} + \alpha_2 CHNPL_{it} + \alpha_3 CHLOAN_{it} + \epsilon_{it}$$

di mana:

- LLP_{it} = Loan Loss Provisions dibagi saldo awal kredit yang disalurkan
- NPL_{it-1} = Saldo awal kredit bermasalah dibagi saldo awal kredit yang disalurkan
- CHNPL_{it} = Perubahan saldo kredit bermasalah dibagi saldo awal kredit yang disalurkan
- CHLOAN_{it} = Perubahan saldo kredit dibagi saldo awal kredit yang disalurkan

Sementara itu, untuk mengukur manajemen laba yang dilakukan perbankan, digunakan nilai residu dari LLP dan CHNPL dengan NPL dan CHLOAN atau dapat dinotasikan sebagai berikut:

$$EM_{it} = LLP_{it} + C + \alpha_1 CHNPL_{it} - \alpha_2 NPL_{it} - \alpha_3 CHLOAN_{it}$$

di mana:

- EM_{it} = manajemen laba perusahaan i pada tahun t
- C = konstanta

HASIL DAN PEMBAHASAN

Tabel 3.1: Analisis Statistik Deskriptif

Variable		Mean	Median	Min	Max	Range.	N
EM	Sebelum	-0,003772	-0,006127	-0,097843	0,190528	0,288372	152
	Sesudah	-0,000624	-0,004146	-0,050451	0,190528	0,240979	152

Tabel 3.2 Analisis Statistik Deskriptif

Variable		Variance	Skewness	Kurtosis	Std. Dev.	Sig.
EM	Sebelum	0,000757	4,135352	28,145490	0,027514	0,000
	Sesudah	0,000621	4,907188	31,794756	0,024912	0,000

Sumber: data diolah

Tabel 4.1: Ringkasan Uji Komparatif Wilcoxon Signed Ranks

Variable	Negative Ranks			Positive Ranks			Ties	Total Q
	Q	Mean	Sum	Q	Mean	Sum	Q	
EM	64	69,70	4461,00	88	81,44	7167,00	0	152

Sumber: data diolah

Tabel 4.2: Ringkasan Uji Komparatif Wilcoxon Signed Ranks

Variable	Z	Asymp. Sig. (2-tailed)
EM	-2,489	0,013

Sumber: data diolah

Hasil pengujian dimulai dengan melakukan analisis statistik deskriptif. Sampel yang dipilih adalah 19 bank dengan modal mini kategori KBMI 1 yang melakukan aksi korporasi. Pemilihan sampel terhadap 19 bank ini dilakukan karena untuk memenuhi ketentuan modal minimum, bank tidak bisa hanya bergantung pada manajemen laba, tetapi harus melalui aksi korporasi tertentu mengingat jangka waktu pemenuhan modal minimumnya yang sangat singkat. Sementara itu, sampel periode yang diambil adalah triwulan pada tahun 2019, 2020, dan 2021 yang disandingkan (paired) secara tahunan (YoY). Hal ini mengingat ketentuan pemenuhan modal inti minimum sesuai dengan POJK 12 tahun 2020 tentang Konsolidasi Bank Umum berlaku efektif pada tahun 2020 sehingga perlu dibandingkan antara triwulan pada 2019 dengan triwulan 2020 dan triwulan 2020 dengan triwulan 2021.

Analisis statistik deskriptif menunjukkan bahwa data yang diuji tidak terdistribusi secara normal. Hal tersebut terlihat dari nilai kurtosis baik untuk data “Sebelum” maupun “Sesudah” yang

nilainya lebih besar dari 3 atau memiliki distribusi leptokurtik dan nilai varians sebesar 0,000757 untuk data “Sebelum” dan 0,000621 untuk data “Sesudah”. Hasil uji normalitas menunjukkan signifikansi sebesar 0,000 sehingga data dianggap sebagai data nonparametrik. Berdasarkan hasil analisis statistik deskriptif dan uji normalitas, uji beda dilakukan menggunakan Wilcoxon *signed-rank test*.

Uji nonparametrik Wilcoxon menghasilkan nilai *ties* sebesar 0 dan signifikansi sebesar 0,013 yang nilainya bernilai lebih kecil dari 0,05 sehingga hipotesis dapat diterima. Hasil pengujian hipotesis ini menunjukkan bahwa terdapat perbedaan signifikan pada item LLP sebelum dan sesudah aksi korporasi yang dijalankan guna memenuhi ketentuan modal inti minimum. Artinya, perusahaan perbankan melakukan praktik manajemen laba melalui aksi korporasi guna memenuhi regulasi modal inti minimum. Adapun kenaikan atau penurunan LLP bergantung pada motivasi manajemen dalam memilih metode *income increasing* atau *income decreasing*. Perlu dicatat bahwa praktik manajemen laba semata tidak akan mampu mencapai tingkat modal minimum yang disyaratkan mengingat jangka waktu yang singkat. Oleh karenanya, perusahaan perbankan memenuhi modal inti minimum melalui berbagai aksi korporasi, seperti *right issue*, *private placement*, akuisisi, dan IPO.

Praktik manajemen laba sebelum pelaksanaan aksi korporasi, terutama SEO dan akuisisi, dapat berupa *income increasing* maupun *income decreasing*. Manajemen cenderung memilih pendekatan *income increasing* agar dapat menetapkan harga saham *right issue* setinggi mungkin yang menyebabkan harga saham terlalu mahal (*overpriced*). Selain agar modal yang dihimpun bernilai besar, jumlah saham yang diterbitkan juga dapat dijaga agar tidak mendilusi kepemilikan pemegang saham yang ada (*existing shareholders*) yang tidak berpartisipasi dalam pelaksanaan *right issue* atau tidak mengeksekusi seluruh haknya. Di sisi lain, manajemen juga dapat melakukan manajemen laba berupa *income decreasing* dalam hal *existing investors* atau manajemen sendiri yang berniat berpartisipasi dalam *right issue* tersebut, yang cenderung terjadi pada *private placement* dan akuisisi. Pendekatan *income decreasing* dianggap akan menurunkan harga saham sehingga manajemen atau *existing investors* dapat menyerap saham baru dengan harga yang relatif murah sehingga berpotensi mengambil alih kendali bisnis dari investor minoritas.

Berbagai penelitian menunjukkan bahwa praktik manajemen laba dilakukan dalam bentuk *income increasing* sebelum pelaksanaan *right issue* (Yu et al.: 2006; Chen dan Yuan: 2004; Rangan: 1998; Ching et al.: 2006; Teoh et al.: 1998; Lidyah: 2012; Kusumawardhani dan Siregar: 2009; Husna dan Rahmanti: 2013; Astuti: 2007). Hasil penelitian yang dilakukan Yu et al. (2006) dan Chen dan Yuan (2004) mengambil studi kasus di Tiongkok di mana perusahaan terbuka di sana diwajibkan untuk mencapai ambang batas (*threshold*) imbal hasil atas ekuitas (ROE) minimal 10 persen di tiga tahun terakhir sebelum mendapatkan izin untuk menerbitkan saham baru (*right issue*). Yu et al. (2006) dan Chen dan Yuan (2004) menemukan bahwa perusahaan terbuka di Tiongkok melakukan praktik manajemen laba *income increasing* demi memenuhi ketentuan ROE ini yang pada akhirnya mendorong regulator melakukan investigasi.

Di sisi lain, penelitian yang dilakukan oleh Lidyah (2012), Kusumawardhani dan Siregar (2009), Astuti (2007), dan Lasdi (2010) menemukan bahwa manajemen melakukan praktik manajemen laba *income increasing* untuk menaikkan harapan investor terhadap kinerja perusahaan sehingga *right issue* menjadi menarik, dibuktikan dengan nilai *discretionary accruals* yang positif pada periode sebelum *right issue*. Dengan kata lain, manajemen termotivasi untuk menunjukkan kinerja yang baik sebelum *right issue* dieksekusi. Hal ini dimungkinkan karena manajemen memiliki informasi yang lebih banyak tentang perusahaan dibandingkan pemegang saham (Salmana: 2015). Rangan (1998) menemukan bahwa motivasi utama manajemen melakukan *income increasing* sebelum *right issue* adalah oportunistik. Konsekuensinya, perusahaan yang melakukan praktik *income increasing* menghasilkan imbal hasil saham abnormal jangka panjang dan laba bersih pasca *right issue* yang lebih rendah atau *underperform* (Teoh et al: 1998; Loughran dan Ritter, J: 1997). Sebaliknya, Ching et al. (2006) menemukan bahwa tidak ada korelasi antara manajemen laba sebelum *right issue* dengan lemahnya kinerja saham dalam jangka panjang. Hal ini karena investor bersikap rasional dalam menentukan harga yang wajar pada saat *right issue* sehingga harga yang terlalu tinggi (*overvalued*) relatif terhadap fundamental perusahaan langsung disesuaikan oleh pasar tidak lama setelah *right issue* (Shivakumar: 1999).

Namun, penelitian lain menemukan bahwa praktik manajemen laba dilakukan dalam bentuk *income decreasing* sebelum pelaksanaan *right issue* Jindal et al. (2019) berargumen bahwa dalam konteks *right issue*, insentif melakukan *income decreasing* lebih besar karena pemegang saham

manajerial dan pengendali (*insiders*) sendiri berpartisipasi dalam penerbitan saham baru dan tidak ada alasan bagi *insiders* untuk menerbitkan ekuitas yang terlalu mahal (*overvalued*) bagi diri mereka sendiri. Penerbitan saham baru berpotensi mentransfer kekayaan dari investor minoritas yang tidak berpartisipasi dalam *right issue* kepada *participating investor* (terutama *insiders*) yang melaksanakan haknya atau bergabung sebagai pemegang saham baru. Motivasi manajemen melakukan praktik ini bergantung pada insentif yang mereka terima, baik karena manajemen memiliki saham di perusahaan tersebut maupun karena ada kesempatan bagi manajemen untuk mengambil alih kepemilikan investor minoritas. Sementara itu, Sandyaswari dan Yasa (2016) menyebutkan bahwa praktik *income decreasing* sebelum pelaksanaan *right issue* disebabkan karena perusahaan melakukan konservatisme akuntansi.

Regulasi pemenuhan modal inti yang disyaratkan oleh OJK dapat diidentifikasi sebagai regulasi pemenuhan modal inti seragam (*uniform capital ratio regulation*). Kim dan Santomero (1988) mendemonstrasikan bahwa regulasi ini bukanlah metode yang efektif untuk mengendalikan risiko insolvensi dan kebangkrutan bank serta untuk memelihara sistem perbankan dan aman dan sehat. Regulasi pemenuhan modal inti seragam mensyaratkan modal inti minimum relatif terhadap ukuran portofolio aset yang dimiliki oleh bank, sementara *risk-related capital plan* mencoba membatasi komposisi portofolio aset dan liabilitas kontinjensi melalui penetapan modal yang disyaratkan pada tiap-tiap jenis risiko dan aktivitas di luar neraca (*off-balance sheet activities*).

KESIMPULAN DAN SARAN

Penelitian ini menemukan bahwa memang terjadi praktik manajemen laba pada sektor perbankan guna memenuhi ketentuan modal inti minimum yang ditetapkan oleh OJK melalui aksi korporasi seperti *right issue*, *private placement*, dan akuisisi. Praktik manajemen laba dapat berupa *income increasing* maupun *income decreasing*. Pilihan metode manajemen laba tergantung pada motivasi intrinsik manajemen atau pemegang saham pengendali. Penelitian terkait manajemen laba dan *right issue*, sejauh ini ditemukan bahwa lebih banyak membuktikan bahwa manajemen laba berupa *income increasing* terjadi sebelum pelaksanaan *right issue*. Motivasinya beragam, di antaranya memenuhi regulasi seperti yang terjadi di Tiongkok, oportunisme, dan menghimpun dana segar lebih besar daripada yang diharapkan mengingat saham baru yang diterbitkan dihargai terlalu mahal (*overvalued*) oleh perusahaan. Dalam kasus perbankan di Indonesia, motivasi yang lebih relevan adalah terkait dengan *political sensitivity hypotheses*, yaitu manajemen khawatir regulator akan melakukan intervensi jika bank gagal memenuhi regulasi tersebut, salah satunya dalam bentuk penurunan kelas dari bank umum menjadi bank perkreditan rakyat.

Namun demikian, penelitian ini tidak berfokus menguji apakah perusahaan perbankan di Indonesia, khususnya bank mini dengan modal di bawah ketentuan OJK, melakukan *income increasing* atau *income decreasing* sebelum pelaksanaan aksi korporasi, terutama *right issue*. Keterbatasan lainnya adalah tidak dapat dibuktikan bahwa praktik manajemen laba yang dilakukan berpengaruh pada kualitas modal inti mengingat regulasi bersifat *uniform* di mana penelitian terdahulu, terutama di Amerika Serikat, menemukan bahwa *uniform capital ratio regulation* berpengaruh negatif terhadap kualitas modal inti perbankan sehingga alternatif yang lebih ideal adalah *risk-related capital plan*, yaitu pemenuhan modal inti yang disesuaikan dengan profil risiko dari masing-masing bank. Untuk itu, keterbatasan ini diharapkan dapat disempurnakan oleh peneliti selanjutnya.

Penelitian ini dapat menjadi dasar bagi regulator untuk mengevaluasi pelaksanaan ketentuan pemenuhan modal inti. Meskipun regulator mungkin berhasil memaksa bank melakukan konsolidasi sehingga jumlah bank di Indonesia berkurang, dan karenanya dapat lebih ramping dan efisien, regulator tetap harus memastikan efektivitasnya terhadap fundamental dan daya tahan perbankan dalam menghadapi tantangan dan ancaman yang dapat terjadi sewaktu-waktu. Pemenuhan modal inti yang dilakukan bank tidak boleh mengesampingkan kualitas modal tersebut. Selain itu, pengambil kebijakan juga harus memastikan bahwa regulasi pemenuhan modal inti ini tidak menggerus profitabilitas perbankan mengingat modal inti yang terlalu besar tidak selalu baik perbankan. Jika modal inti terlalu besar, bank akan mengalami keterbatasan dan keketatan dalam menggunakan sumber dayanya sehingga tidak dapat memaksimalkan imbal hasil bagi pemegang saham.

DAFTAR PUSTAKA

- Ali, B., dan Kamardin, H. (2018). Real Earnings Management: A Review of Literature and Future Research. *Asian Journal of Finance and Accounting*, 10(1), 440. doi: 10.5296/ajfa.v10i1.13282.
- Astuti, P, S, D. (2007). Analisis Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Motivasi Manajemen Laba di Seputar Right Issue. *Jurnal Ilmiah Akuntansi dan Bisnis*. 2. 2.
- Barrios, V. dan Blanco, J. (2003). The Effectiveness of Bank Capital Adequacy Regulation: A Theoretical and Empirical Approach. *Journal of Banking and Finance*. 27. 1935-1958. 10.1016/S0378-4266(02)00311-4.
- Barth, M., Cahan. S.F., Chen, L., dan Venter, E.R., (2017). The Economic Consequences Associated with Integrated Report Quality: Capital Market and Real Effects. *Accounting, Organizations and Society*. 62. 10.1016/j.aos.2017.08.005.
- Beatty, A., Chamberlain, Sl., dan Magliolo, J. (1995). Managing Financial Reports Of Commercial-Banks - The Influence Of Taxes, Regulatory Capital, And Earnings. *Journal of Accounting Research*, Wiley Blackwell, vol. 33(2), pages 231-261.
- Beatty, A., Ke, B., dan Petroni, K (2002). Earnings Management to Avoid Declines Across Publicly and Privately Held Banks. *The Accounting Review*. 77. 10.2308/accr.2002.77.3.547.
- Beneish, M.D. (2001). Earnings Management: A Perspective. *Managerial Finance*, Vol. 27 No. 12, pp. 3-17. <https://doi.org/10.1108/03074350110767411>
- Bens, D. A., Nagar, V., Skinner, D. J., dan Wong, M. F. (2003). Employee stock options, EPS dilution, and stock repurchases. *Journal of Accounting and Economics*, 36(1-3), 51-90.
- Bisnis Indonesia (2021). Dominasi Bank Skala Mini. *Harian Bisnis Indonesia*. Edisi Senin, 6 Desember 2021.
- Blum, J. dan Hellwig, M. (1995). The Macroeconomic Implications of Capital Adequacy Requirements for Banks. *European Economic Review*, Elsevier, vol. 39(3-4), pages 739-749.
- Brigham, E. and Daves, P. (2013). *Intermediate Financial Management*. Eleventh Edition. South-Western Cengage Learning.USA.
- Brinkmann, E.J., dan Horvitz, P.M. (1995). Risk-Based Capital Standards and The Credit Crunch. *Journal of Money, Credit and Banking* 27 (3): 848–63.
- Chen, K.C.W., dan Yuan, H. (2001). Earnings Management and Capital Resource Allocation: Evidence from China's Accounting-Based Regulation of Rights Issue. Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=245067> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.245067>
- Cheng, A. C., dan Reitenga, A. (2009). Characteristics of Institutional Investors and Discretionary accruals. *International Journal of Accounting dan Information Management*, 17(1), 5-26. doi: 10.1108/18347640910967717.
- Ching, L, M, K., Firth, M., dan Rui, M, O. (2006). Earnings Management, Corporate Governance and the Market Performance of Seasoned Equity Offerings in Hong Kong. *Journal of Contemporary Accounting and Economics*. 2. 1. 73-98.
- Chow, C. W., dan Cooper, J. C. (1988). Participative Budgeting.Effects of A Truth Inducing Pay Scheme and Information Asymmetry on Slack. *The Accounting Review*: 11-22
- Collins, J., Shackelford, D., dan Wahlen, J. (1995). Bank Differences in The Coordination of Regulatory Capital, Earnings and Taxes. *Journal of Accounting Research* 33: 263-291.
- Cronqvist, H., dan Nilsson, M. (2004). The Choice Between Rights Offerings and Private Equity Placements. *Journal of Financial Economics*. 78. 375-407. 10.1016/j.jfineco.2004.12.002.
- Damodaran, A. (2002). *Investment Valuation: Tools and Techniques for. Determining the Value of Any Asset*. New York: John Wiley dan Sons. Inc.
- Dechow, P., dan Dichev, I. (2002). The Quality of Accruals and Earnings: The Role of Accrual Estimation Errors. *The Accounting Review*, 77(s-1), 35-59. doi: 10.2308/accr.2002.77.s-1.35
- Dechow, P., Hutton, A., Kim, J., dan Sloan, R. (2012). Detecting Earnings Management: A New Approach. *Journal Of Accounting Research*, 50(2), 275-334. doi: 10.1111/j.1475-679x.2012.00449.x
- Dechow, P., dan Skinner, D. (2000). Earnings Management: Reconciling the Views of Accounting Academics, Practitioners, and Regulators. *Accounting Horizons*, 14(2), 235-250. doi: 10.2308/acch.2000.14.2.235

- Dechow, P. M., Sloan, R. G., dan Sweeney, A. P. (1995). Detecting Earnings Management. *The Accounting Review*, 70(2), 193-225.
- Demirkan, S., Radhakrishnan, S., dan Urcan, O. (2011). Discretionary Accruals Quality, Cost of Capital, and Diversification. *Journal Of Accounting, Auditing and Finance*, 27(4), 496-526. doi: 10.1177/0148558x11409162
- Dong, Xianlei, Liu, J., dan Hu, B. (2012). Research on the Relationship of Commercial Bank's Loan Loss Provision and Earning Management and Capital Management. *Journal of Service Science and Management*, 171-179.
- Durrani, K.J. (2013). Australian Bank Credit Risk Management: A Regulatory Examination of Provisioning, Capital Adequacy and Stress-Testing. In thesis for the Doctor of Philosophy of Finance, University of Sydney.
- El Diri M. (2018). *Motives of Earnings Management: Introduction to Earnings Management*. Springer.
- El Sood, H. A. (2012). Loan Loss Provisioning and Income Smoothing in US Banks Pre and Post The Financial Crisis. *International Review of Financial Analysis*, 25, 64-72
- Goddard, J., dan Wilson, J. O. S. (2016). *Banking: A Very Short Introduction*. OUP Catalogue, Oxford University Press, number 9780199688920.
- Greenawalt, M.B., Sinkey, J.F. (1988). Bank Loan-Loss Provisions and The Income-Smoothing Hypothesis: An Empirical Analysis, 1976-1984. *J Finan Serv Res* 1, 301-318.
- Hamdi, F. M., dan Zarai, M. A. (2012). Earnings Management to Avoid Earnings Decreases and Losses: Empirical Evidence from Islamic Banking Industry. *Research Journal of Finance and Accounting*, 3(3), 88-106. Retrieved from <https://pdfs.semanticscholar.org/32b3/9e4b65ebf48d09b60eabdc37496157cd269.pdf>
- Healy, P., dan Wahlen, J. (1999). A Review of the Earnings Management Literature and Its Implications for Standard Setting. *Accounting Horizons*, 13(4), 365-383. doi: 10.2308/acch.1999.13.4.365
- Hery. (2017). *Teori Akutansi Pendekatan Konsep dan Analisis*. PT Grasindo.
- Husna, A., dan Rahmanti, W. (2013). *Manajemen Laba Berbasis AkruaI dan Aktivitas Riil di Sekitar Pelaksanaan Seasoned Equity Offering dan Pengaruhnya Terhadap Kinerja Perusahaan Studi Empiris Pada Perusahaan yang Melakukan SEO di Bursa Efek Indonesia Tahun 2005-2009*. Unpublished Paper. Fakultas Ekonomi dan Bisnis Universitas Gadjah Mada.
- Jindal, V, Radhakrishnan, S., dan Seth, R. (2019). Right Issues and Earnings Management: A New Evidence on Tunneling. *Southern Finance Association*.
- Jones, J. (1991). Earnings Management During Import Relief Investigations. *Journal Of Accounting Research*, 29(2), 193. doi: 10.2307/2491047
- Kanagaretman, K., Lobo, G. J., dan Mathieu, R. (2004). EM to Reduce Earnings Variability: Evidence from Bank Loan Loss Provisions. *Rev. Account. Finance*. 3(1), 128-148.
- Karaoglu, N.E. (2005). Regulatory Capital and Earnings Management in Banks: The Case of Loansales and Securitizations. Working Paper. Available at: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=14722982
- Khalil, M., dan Simon, J. (2014). Efficient Contracting, Earnings Smoothing and Managerial Accounting Discretion. *Journal Of Applied Accounting Research*, 15(1), 100-123. doi: 10.1108/jaar-06-2012-0050
- Kim, D., dan Santomero, A.M. (1988). Risk in Banking and Capital Regulation. *Journal of Finance*, 43, 1219-1233.
- Kithinji, J., Oluoch, W., dan Mugo, R (2014). What Is the Effect of Rights Issue on Firms Share Performance in the Nairobi Securities Exchange? *Research Journal of Finance and Accounting*. 5. 76-84.
- Koehn, M., dan Santomero, A. M. (1980). Regulation of Bank Capital and Portfolio Risk. *The Journal of Finance*, 35, 1235-1244.
- Kontan (2020). *Sebanyak 27 Bank Swasta Nasional Masih Memiliki Modal Inti di Bawah Rp 2 triliun*. Dapat diakses di: <https://keuangan.kontan.co.id/news/sebanyak-27-bank-swasta-nasional-masih-memiliki-modal-inti-di-bawah-rp-2-triliun#:~:text=Data%20Statistik%20Perbankan%20Indonesia%20per,BUKU%20III%20ada%204%20bank> (diakses pada tanggal 1 Desember 2021)

- Kusumawardhani, N.A.S., dan Siregar, S.V., (2009). Earnings Management Preceding IPO and Its Relationship with Initial Firm Value at IPO and Post-IPO Firm Performance. *Asia Pacific Journal of Accounting and Finance*. Volume 1 (1), Desember 2010.
- Lasdi, L. (2010). Mekanisme Good Corporate Governance, Earning Management dan Right Issue. *Jurnal Ekonomi Universitas Widya Mandala Surabaya*, 2010
- Lidyah, R. (2012). Analisis Indikasi Earnings Management Terhadap Kinerja pada Seasoned Equity Offering. Unpublished Paper. Fakultas Ekonomi dan Bisnis Universitas Gadjah Mada.
- Liu, C., dan Ryan, S.G. (2006). Income Smoothing over the Business Cycle: Changes in Banks' Coordinated Management of Provisions for Loan Losses and Loan Charge-offs from the Pre-1990 Bust to the 1990s Boom. *The Accounting Review*, Vol. 81, pp.421-441.
- Loderer, C. dan Zimmermann, H., (1988). Stock Offering in a Different Institutional Setting, Swiss Case 1973-1983. *Journal of Banking and Finance*, vol.12, p.353-378.
- Loughran, T., dan Ritter, J. (1997). The Operating Performance of Firms Conducting Seasoned Equity Offerings. *The Journal of Finance*. LII. 5.
- Mareta, S. (2015). Faktor yang Memengaruhi Timeliness Publikasi Laporan Keuangan Periode 2009-2010. *Jurnal Akuntansi/Volume XIX*, 01, 93-108.
- McNichols, M., dan Wilson, G. (1988). Evidence of Earnings Management from the Provision for Bad Debts. *Journal Of Accounting Research*, 26, 1. doi: 10.2307/2491176
- Moyer, S.E (1990). Capital Adequacy Ratio Regulations and Accounting Choices in Commercial Banks. *Journal of Accounting and Economics*, Elsevier, vol. 13(2), pages 123-154, July.
- Ozili, P. (2017). Earnings Management in Interconnected Networks. A Perspective. *Journal of Economic and Administrative Sciences*. 33. 150-163. 10.1108/JEAS-02-2017-0003.
- Ozili, P., dan Outa, E.R (2019). Bank Earnings Management Using Commission and Fee Income: The Role of Investor Protection and Economic Fluctuation. *Journal of Applied Accounting Research* (2019), Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=3270317>
- Peraturan Otoritas Jasa Keuangan (OJK) Nomor 12 Tahun 2020 tentang Konsolidasi Bank Umum
- Rangan, S. (1998). Earnings Management and The Performance of Seasoned Equity Offering. *Journal of Financial Economics*. 50. 101-122.
- Roychowdhury, S. (2006). Earnings Management Through Real Activities Manipulation. *Journal of Accounting and Economics*, 42 (3), 335-370. doi: 10.1016/j.jacceco.2006.01.002
- Salmana, S. (2015). Pengaruh Right Issues, Penerapan IFRS, dan Mekanisme Corporate Governance terhadap Earnings Management. Unpublished Paper. Fakultas Ekonomi dan Bisnis Universitas Padjadjaran.
- Sandyaswari, P, N., dan Yasa, W, G. (2016). Indikasi Manajemen Laba pada Perusahaan yang Melakukan Right Issue dan Pengaruhnya terhadap Kinerja Perusahaan. *E-jurnal Akuntansi Universitas Udayana*. 15. 278-406.
- Scholes, M.S., Wilson, G.P., dan Wolfson, M.A. (1990). Tax Planning, Regulatory Capital Planning, and Financial Reporting Strategy for Commercial Banks. *Review of Financial Studies*, 3, 625-650.
- Shivakumar, L. (1999). Do Firms Mislead Investors by Overstating Earnings Before Seasoned Equity Offerings? *SSRN Electronic Journal*.
- Teoh, H.S, Welch, I., dan Wong, T.J. (1998). Earnings Management and The Underperformance of Seasoned Equity Offerings. *Journal of Financial Economics*. 50. 63-99.
- Wijaya, D. B. dan Firmansyah, A. (2021). Apakah Pengungkapan Tata Kelola Perusahaan dapat Mereduksi Manajemen Laba pada Perusahaan Perbankan di Indonesia?. *Keberlanjutan : Jurnal Manajemen dan Jurnal Akuntansi*, [S.l.]. p27-41. ISSN 2614-3291. <http://dx.doi.org/10.32493/keberlanjutan.v6i1.y2021>
- Yu, Q, Du, B., dan Sun, Q. (2006). Earnings Management at Right Issues Thresholds—Evidence from China. *Journal of Banking dan Finance*. 30. 3453-3468.
- Zang, A. (2012). Evidence on the Trade-Off Between Real Activities Manipulation and Accrual-Based Earnings Management. *The Accounting Review*. 87. 10.2308/accr-10196.