

Reformasi Pengelolaan Kas di Indonesia:

Dari Administrasi Kas Menuju Pengelolaan Kas Secara Aktif





Reformasi Pengelolaan Kas di Indonesia:

Dari Administrasi Kas Menuju Pengelolaan Kas Secara Aktif







Kementerian Keuangan

Direktorat Jenderal Perbendaharaan Direktorat Pengelolaan Kas Negara Jl. Lapangan Banteng Timur No. 2-4 Jakarta 10710 Indonesia Tel: +62 21 384 1067 www.depkeu.go.id

Kantor Bank Dunia Jakarta

Gedung Bursa Efek Indonesia Tower 2, Lantai 12 Jl. Jenderal Sudirman Kav. 52-53 Jakarta 12190 Indonesia Tel: +62 21 5299 3000 www.worldbank.org/id

Buku ini disusun oleh Direktorat Pengelolaan Kas Negara, Direktorat Jenderal Perbendaharaan Kementerian Keuangan Republik Indonesia, dan unit Governance Global Practice (yang dahulu bernama Poverty Reduction and Economic Management) Bank Dunia di Jakarta. Tim Kementerian Keuangan dipimpin oleh Rudy Widodo (Direktur Pengelolaan Kas Negara) dengan anggota tim terdiri dari: Wibawa Pram Sihombing dan Akhmad Budhisusetyo, dengan bimbingan keseluruhan dari Marwanto Harjowiryono (Direktur Jenderal Perbendaharaan). Tim Bank Dunia dipimpin oleh Bernard Myers (Public Sector Management Cluster Coordinator/Senior Public Sector Specialist), dengan anggota tim terdiri dari: Vijay Ramachandran, Hari Purnomo, Mark Ahern, Lina Lo, Prasiwi Ibrahim, Dinni Prihandayani, Lieke Riyanti, dan Sandra Sari, dengan bimbingan keseluruhan dari Jim Brumby (Practice Manager, Governance Global Practice, East Asia Pacific). Penulis utama terdiri atas: Wibawa Pram Sihombing, Akhmad Budhisusetyo, Vijay Ramachandran, dan Hari Purnomo.

Tim penulis berterima kasih atas masukan-masukan berharga dari berbagai unit yang ada di Kementerian Keuangan (Sekretariat Jenderal, Direktorat Jenderal Perbendaharaan, Direktorat Jenderal Pengelolaan Utang, Direktorat Jenderal Anggaran, Badan Kebijakan Fiskal, Direktorat Jenderal Pajak, Direktorat Jenderal Bea dan Cukai, dan Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan), Bank Indonesia, dan Bank Dunia. Ucapan terima kasih khusus disampaikan untuk para penelaah sejawat: John Gardner, Arturo Herrera, Lars Jesson, Duncan Last, dan Theo Thomas.

Pekerjaan ini didanai oleh *Multi Donor Trust Fund for Public Financial Management*, dengan kontribusi berasal dari berbagai negara donor yaitu: Kanada, Uni Eropa, Belanda, Swiss, dan USAID.

Semua temuan, interpretasi, dan kesimpulan yang terdapat di dalam pekerjaan ini tidak mencerminkan pandangan Kementerian Keuangan Republik Indonesia, Bank Dunia, Dewan Direktur Eksekutif Bank Dunia, atau pemerintah-pemerintah yang mereka wakili.

Seluruh foto dan data berasal dari Kementerian Keuangan Republik Indonesia, dengan segala hak yang dilindungi.

Dicetak pada bulan Oktober 2014.

Daftar Isi

Prakata		ix
Suara Pai	ra Pelaksana Utama	xi
Daftar Si	ngkatan dan Akronim	xv
Ringkasa	n Eksekutif	xix
-	Pengelolaan Kas dan Pengaturan Kelembag endukung Tujuan	aan
1.1. PENI	DAHULUAN	3
1.2. PEN	GELOLAAN KAS PADA PRAKTIK INTERNASIONAI	L3
1.2.1.	Tujuan dan Fitur Pengelolaan Kas	3
1.2.2.	Kerangka Peraturan Pengelolaan Kas	6
1.2.3.	Ruang Lingkup Pengelolaan Kas	7
1.2.4.	Kerangka Kelembagaan Pengelolaan KasKas	8
1.2.5.	Kerangka Prosedur Pengelolaan Kas	10
1.2.6.	Teknologi Informasi	12
1.2.7.	Pembangunan Kapasitas untuk Pengelolaan Kas	15
1.2.8.	Insentif dan Sanksi	16
1.2.9.	Pentahapan dan Pelaksanaan	19
1.3. PEN	GELOLAAN KAS DI INDONESIA	19
1.3.1.	Latar Belakang	19
1.3.2.	Tujuan Pengelolaan Kas di Indonesia	23
1.3.3.	Kerangka Peraturan Pengelolaan Kas di Indonesia	24
1.3.4.	Ruang Lingkup Pengelolaan Kas Negara di Indonesia	26
1.3.5.	Kerangka Kelembagaan Pengelolaan Kas di Indonesia	26

1.3.6.	Kerangka Prosedur Pengelolaan Kas di Indonesia	36
1.3.7.	Sistem TI yang Mendukung Pengelolaan Kas di Indonesia	39
1.3.8.	Pembangunan Kapasitas untuk Mendukung Pengelolaan Kas	
	di Indonesia	41
1.3.9.	Insentif dan Sanksi	42
1.3.10	. Pentahapan dan Pelaksanaan	43
1.3.11	. Temuan PEFA tentang Praktik Pengelolaan Kas di Indonesia	46
1.4. KESI	MPULAN	47
Catatan		50
BAB 2:	tukan dan Pengelolaan TSA	
i cilibeli	takan dan 1 engelolaan 13/1	
2.1. PENI	DAHULUAN	53
	- KONSEP DAN PRAKTIK INTERNASIONAL	
2.2.1.	Definisi TSA	
2.2.2.	Tujuan dan Karakteristik TSA	53
2.2.3.	Pengaturan Perbankan TSA	59
2.2.4.	Tahapan Pelaksanaan TSA	61
2.2.5.	Praktik Internasional Kontemporer dalam Pelaksanaan TSA –	
	Beberapa Contoh Ilustratif	62
2.3. PELA	KSANAAN TSA DI INDONESIA	64
2.3.1.	Latar Belakang	64
2.3.2.	Tujuan dan Karakteristik TSA di Indonesia	66
2.3.3.	Pengaturan Perbankan TSA di Indonesia	67
2.3.4.	Tahapan dan Langkah-Langkah yang Diambil untuk	
	Menerapkan TSA di Indonesia	74
2.3.5.	Remunerasi saldo kas di Bank Indonesia	85
2.3.6.	Menghitung manfaat penerapan TSA	87
2.4. KESI	MPULAN	92
Catatan .		94

BAB 3: Perencanaan Kas dan Pelaksanaan Anggaran

3.1.	PEND	PAHULUAN	99
3.2.	PERE	NCANAAN KAS DAN PELAKSANAAN ANGGARAN –	
	MAS	ALAH UMUM	100
	3.2.1.	Perencanaan Kas dan Anggaran Tahunan	100
		Rencana Arus Kas	
	3.2.3.	Pengelolaan Kas dan Komitmen	112
	3.2.4.	Pengelolaan Kas dan Penagihan	115
	3.2.5.	Pengaturan Pemungutan Penerimaan dan Pembayaran	116
3.3.	PERE	NCANAAN KAS DAN PELAKSANAAN ANGGARAN DI	
	INDC	DNESIA	123
	3.3.1.	Perencanaan Kas dan Anggaran Tahunan di Indonesia	123
		Perencanaan Arus Penerimaan di Indonesia	
	3.3.3.	Perencanaan Arus Pengeluaran di Indonesia	130
	3.3.4.	Komitmen di Indonesia	142
	3.3.5.	Penagihan di Indonesia	143
	3.3.6.	Pemungutan Penerimaan di Indonesia	146
	3.3.7.	Pembayaran di Indonesia	154
3.4.	KESII	MPULAN	156
Cata	atan		159
BAE Pen		raan Anggaran	
4.1.	PEN	DAHULUAN	163
4.2.		BIAYAAN ANGGARAN – PENGALAMAN	
		RNASIONAL	
		Tujuan Pengelolaan Kas dan Pengelolaan Utang	164
	4.2.2.	Koordinasi antara Pengelolaan Kas, Pengelolaan Utang, dan	
		Rank Sentral	167

	4.2.3.	Perencanaan Arus Kas untuk Pembiayaan Anggaran	168
	4.2.4.	Investasi Jangka Pendek atas Surplus Saldo Kas Pemerintah	172
4.3.		SELOLAAN KAS SECARA AKTIF DAN PEMBIAYAAN	
		GARAN DI INDONESIA	
		Latar Belakang	174
	4.3.2.	Koordinasi antara Pengelolaan Utang dan Pengelolaan Kas di	
		Indonesia	178
	4.3.3.	Perencanaan dan Pengelolaan Arus Kas untuk Pembiayaan	
		Anggaran	184
	4.3.4.	Penempatan Jangka Pendek Surplus Saldo Kas Pemerintah	186
4.4.	KESIN	MPULAN	.190
Cata	ıtan		.192
LAN	/IPIRA	AN	
Lam	oiran 1	Perbandingan dengan <i>Milestone</i> Umum IMF dalam	
		Pelaksanaan Pengelolaan Kas	.197
Lamp	oiran 2	Struktur Rekening-rekening Pemerintah yang disimpan	
		di BI dan Saldonya pada akhir Tahun 2012	.201
Lamı	oiran 3	MOU antara Menteri Keuangan dan Gubernur Bank	
		Indonesia tentang Koordinasi Pengelolaan Kas	
		Pemerintah	.203
Lamı	oiran 4	Contoh Ilustratif Perjanjian dengan Bank Komersial untuk	
		Penyediaan Layanan Perbankan untuk Pengeluaran	
		Pemerintah	205
Lami	oiran 5	Mekanisme Penerimaan dan Pengeluaran Negara Sebelum	
	J	dan Setelah Implementasi TSA (<i>Treasury Single Account</i>)	
Lamp	oiran 6	Jenis Transfer Fiskal Antar Pemerintahan di Indonesia	
TAN	ИВАН	AN	
Tamk	oahan	Perangkat Penilaian Cepat TSA Bank Dunia	.210

KOTAK

Kotak 1.1	Fitur Utama SAKTI, suatu Aplikasi pengumpan (feeder)	
	untuk IFMIS (SPAN)	41
Kotak 2.1	Rekening Pemerintah Daerah	73
Kotak 2.2	Ringkasan Langkah-langkah Penerapan TSA	74
Kotak 2.3	Karakteristik TNP	81
Kotak 3.1	Praktik Prakiraan Penerimaan yang Baik	107
Kotak 3.2	Laporan NOA Inggris mengenai Pengelolaan Kas	111
Kotak 3.3	Komitmen dan Kebutuhan Kas untuk Pembayaran	113
Kotak 3.4	Proses Penganggaran Tahunan di Indonesia	123
Kotak 3.5	Perencanaan Penerimaan di Indonesia	128
Kotak 3.6	Jenis Proyeksi Arus Kas di Indonesia	139
Kotak 4.1	Fungsionalitas DRMS2000+ dan DMFAS 6	169
Kotak 4.2	Strategi Umum Pengelolaan Utang untuk	
	Tahun 2013-2016	178
Kotak 4.3	The Treasury Dealing Room (TDR)	189

GAMBAR

Gambar 1.1	Ruang Lingkup Sektor Publik GSFM 2001	8
Gambar 1.2	Saldo Kas Pemerintah di Bank Sentral	22
Gambar 1.3	Struktur Organisasi Kementerian Keuangan	28
Gambar 1.4	Struktur Organisasi Ditjen Perbendaharaan, Kementeria	ın
	Keuangan	29
Gambar 1.5	Struktur Organisasi Direktorat Pengelolaan Kas Negara,	
	Ditjen Perbendaharaan	31
Gambar 1.6	Tanggung Jawab Kelembagaan Atas Pengelolaan Kas	38
Gambar 1.7	Fitur Standar Modul Pengelolaan Kas SPAN	40
Gambar 2.1	Keterkaitan antara Pengelolaan Kas dan TSA	66
Gambar 2.2	Rekening-Rekening Pemerintah di Bank Indonesia	68
Gambar 2.3	Rata-Rata Saldo Harian Semua Rekening Pengeluaran	
	Satuan Kerja (Uang Muka Kerja) Pada Tahun 2013	79
Gambar 2.4	Remunerasi untuk TSA yang Diselenggarakan di	
	Bank Indonesia	86
Gambar 3.1	Siklus Pelaksanaan Anggaran	99
Gambar 3.2	Pengaturan Perbankan untuk Pembayaran	120
Gambar 3.3	Arus Pendapatan selama Januari – Desember 2013	127
Gambar 3.4	Profil Belanja Pemerintah Indonesia	130
Gambar 3.5	Pencairan Anggaran Belanja Modal per Triwulan	132
Gambar 3.6	Proses Pengelolaan Komitmen di Indonesia	142
Gambar 3.7	Pencairan Total Anggaran Belanja per Triwulan	143
Gambar 3.8	Masalah-Masalah Penting pada Setiap Langkah	
	Pelaksanaan Anggaran di Indonesia	144
Gambar 3.9	TSA untuk Proses-Proses pendapatan	148
Gambar 3.10	Arus Pembayaran Pendapatan melalui MPN G2	153
Gambar 3.11	Pembayaran yang Dilakukan Melalui TSA	154
Gambar 4.1	Pembiayaan Anggaran	176
Gambar 4.2	Defisit Anggaran Indonesia (Persentase PDB) selama	
	1998 - 2013	177
Gambar 4.3	Siklus Pengelolaan Utang	180
Gambar 4.4	Penyusunan Program Peminjaman Tahunan	181
Gambar 4.5	Arus Informasi	183
Gambar 4.6	Karakteristik Instrumen Utang	185

TABEL

Tabel 1.1	Biaya Memegang Dana Yang Berlebih 2010-2013	21
Tabel 1.2	Nilai Nominal Kas yang dikelola Pemerintah	21
Tabel 1.3	Selisih atas Prakiraan Pendapatan dan Belanja	45
Tabel 1.4	Pemeringkatan PEFA atas Pencatatan dan	
	Pengelolaan Kas	46
Tabel 2.1	Rekening Pemerintah di Bank Indonesia	69
Tabel 2.2	Rekening-rekening KPPN yang terdapat di Bank-Bank	
	Komersial	71
Tabel 2.3	Total Jumlah Rekening Bank yang Disetujui oleh	
	Kementerian Keuangan	75
Tabel 2.4	Biaya Layanan Perbankan atas Pengumpulan Pendapatan	78
Tabel 2.5	Treasury Notional Pooling untuk Satuan Kerja –	
	Pilihan-Pilihan Alternatif	80
Tabel 2.6	Pendapatan Pemerintah dari Pelaksanaan TNP	
	2009 - 2013	82
Tabel 2.7	Rekening-rekening Non TSA Lainnya	84
Tabel 2.8	Tingkat Remunerasi TSA	86
Tabel 2.9	Total Remunerasi yang Dibayar BI selama Tahun	
	2011 - 2013	87
Tabel 2.10	Manfaat Langsung bagi Perbendaharaan yang berasal	
	dari TSA dan Remunerasi BI	88
Tabel 2.11	Manfaat Fiskal dari implementasi TSA	90
Tabel 3.1	Perbedaan antara RTGS dan EFT	119
Tabel 3.2	Selisih Antara Sasaran Pendapatan dan Hasil Aktual	
	untuk Pajak yang Dikelola oleh Ditjen Pajak	129
Tabel 3.3	Realisasi Anggaran Belanja Pemerintah Pusat dan	
	Subsidi (dalam Miliar Rp)	133
Tabel 3.4	Distribusi Alokasi Anggaran pada Tahun 2013	140
Tabel 3.5	Pendapatan Negara yang Ditangani melalui MPN	
	(Modul Penerimaan Negara)	149
Tabel 3.6	Nilai PEFA untuk Indikator Efektifitas Pemungutan Pajak	151
Tabel 4.1	Defisit Anggaran dan Pembiayaan di Indonesia	175
Tabel 4.2	Pembiayaan Utang	176
Tabel 4.3	Sasaran Biaya dan Risiko untuk Pembiayaan Pemerintah	
	selama tahun 2014 - 2016	179
Tabel 4.4	Penerbitan Utang di Indonesia per Triwulan Selama Tahur	1
	2011-2014	

Prakata

Reformasi pengelolaan kas yang dijalankan oleh Pemerintah Indonesia selama satu dekade terakhir telah berhasil mengurangi biaya untuk wajib pajak serta pengendalian kas dan uang negara secara lebih baik. Reformasi tersebut penting untuk meningkatkan pelayanan publik, perbaikan infrastruktur, penurunan beban pembiayaan, dan pemberantasan korupsi. Buku ini, yang disusun secara bersama oleh Kementerian Keuangan Republik Indonesia dan Bank Dunia, serta didanai oleh dana perwalian multi donor yang dibentuk oleh Bank Dunia (PFM MDTF)¹, bertujuan untuk menginventarisasi pengalaman Indonesia dalam pelaksanaan reformasi pengelolaan kas, menelaah berbagai dampak dari reformasi tersebut, dan mengidentifikasi tantangan yang menghadang untuk perbaikan lebih lanjut, dengan memanfaatkan praktik internasional sebagai latar pemahaman.

Krisis keuangan di Asia tahun 1997 menjadi pemicu utama reformasi ini. Krisis tersebut menunjukkan kelemahan kelembagaan dan struktural terpendam dalam pengelolaan publik di kebanyakan negara di Asia Tenggara. Hal ini juga menyoroti ketidakseimbangan struktur dan pembiayaan perekonomian negaranegara tersebut. Pemerintah Indonesia memulai serangkaian reformasi untuk meningkatkan fleksibilitas ekonomi dan kemampuannya menghadapi guncangan. Termasuk di antaranya reformasi pengelolaan keuangan publik, yang masih terus berjalan, dengan mengambil pembelajaran dari pengalaman internasional.

Reformasi pengelolaan kas merupakan salah satu pilar reformasi di Indonesia. Reformasi telah memungkinkan pemerintah untuk mengkonsolidasikan saldo kas ke dalam suatu rekening tunggal perbendaharaan, menyederhanakan proses penerimaan dan pengeluaran, serta meningkatkan akuntabilitas. Hasilnya telah terjadi pengurangan beban pembiayaan dan peningkatan pengendalian atas pendapatan dan belanja. Reformasi ini telah menangkap peluang yang timbul

¹ Dalam kurun waktu penyusunan buku ini, PFM MDTF menerima kontribusi dari lima negara donor: Kanada, Uni Eropa, Belanda, Swiss, dan USAID.

seiring dengan teknologi komunikasi informasi terkini, terutama dalam sistem perbankan, berlandaskan pengalaman dari negara lain. PFM MDTF telah mendukung reformasi selama satu dekade terakhir dan akan terus melanjutkannya.

Pengalaman pengelolaan kas di Indonesia adalah salah satu kisah keberhasilan. Buku ini menyediakan pembelajaran bagi generasi mendatang untuk melanjutkan reformasi pengelolaan kas baik di Indonesia, negara-negara tetangga maupun kawasan lain.

Marwanto Harjowiryono

Yacanto m

Direktur Jenderal Perbendaharaan Kementerian Keuangan

Republik Indonesia

Rodrigo A. Chaves

Country Director, Indonesia

Bank Dunia

Suara Para Pelaksana Utama

Tantangan Selama Pelaksanaan Awal Reformasi Pengelolaan Kas di Indonesia

Bapak Tata Suntara (Sekretaris Ditjen Perbendaharaan, Kementerian Keuangan, 2011-Januari 2014; dan Mantan Direktur Pengelolaan Kas Negara, Ditjen Perbendaharaan, Kementerian Keuangan Tahun 2008-2011)

Saya ingat awal pertama saya menjabat sebagai Direktur Pengelolaan Kas di Direktorat Jenderal Perbendaharaan, sekaligus penanggung jawab pelaksanaan awal reformasi pengelolaan kas, kami dapat merasakan keengganan atau penentangan dari sebagian pejabat kementerian yang kehilangan kewenangan dalam penanganan sejumlah besar kas negara yang berada di bawah kendali mereka. Sangat sulit bagi Kementerian Keuangan saat itu untuk dapat memberikan pemahaman kepada para pejabat kementerian tentang pentingnya mendaftarkan rekening-rekening bank mereka dan mengkonsolidasikan saldonya ke dalam TSA, karena bagaimanapun mereka akan kehilangan bukan saja manfaat "moneter" dalam bentuk bunga dari saldo di rekening mereka, namun juga "berbagai manfaat lain" yang umum diberikan sebagai bagian dari strategi pemasaran bank komersial.

Dalam pandangan saya, Kementerian Keuangan telah melakukan pendekatan yang paling memungkinkan dalam konteks Indonesia untuk melakukan reformasi pengelolaan kas. Kami mendapatkan berbagai dukungan politik dan teknis secara penuh dari Presiden, Menteri Keuangan, Menteri Hukum, dan Bank Indonesia. Kami telah melakukan reformasi melalui pendekatan yang paling dapat diterima dan diterapkan dengan mempertimbangkan jumlah serta luasnya sebaran geografis satuan-satuan kerja (satker), kemampuan teknologi dan sistem perbankan, serta berbagai tantangan dalam mengubah pola pikir masyarakat.

Sebagian pihak mengkritisi kami terkait lambannya gerakan reformasi, namun saya berkeyakinan bahwa reformasi perlu dilakukan secara bertahap, dan bukan

melalui pendekatan yang tergesa. Saya bersyukur bahwa melalui pendekatan yang berlangsung setahap demi setahap – sehingga memberikan cukup banyak waktu bagi kami untuk belajar selama proses – ini, kini kami berada pada tahapan dimana kami dapat menikmati manfaat penuh dari Rekening Tunggal Perbendahaan (*Treasury Single Account*, TSA).

Sebelum reformasi pengelolaan kas diterapkan, Ditjen Perbendaharaan hanya bertindak sebagai administrator (arus masuk dan arus keluar) kas, tanpa dilengkapi kemampuan untuk berfungsi sebagai pengelola kas sesungguhnya. Sebelum reformasi tersebut dimulai, Badan Pengawas Keuangan (BPK) juga telah memberikan catatan kepada Pemerintah mengenai kelemahan dalam akuntabilitas pengelolaan kas negara. Dalam konteks ini, dan dengan mempertimbangkan pentingnya pengelolaan kas negara secara efisien, Kementerian Keuangan memulai pelaksanaan reformasi pengelolaan kas di Indonesia.

Pada masa depan, saya percaya bahwa masih ada beberapa perbaikan yang dapat dilakukan, khususnya terkait mekanisme *Treasury Notional Pooling* (TNP), prakiraan kas yang lebih baik oleh Satker, serta pelaksanaan mekanisme penghargaan dan sanksi untuk meningkatkan kekinian rencana kas yang disampaikan oleh Satker. Selain itu, rencana untuk melaksanakan Dealing Room Perbendaharaan (*Treasury Dealing Room*, TDR) akan segera diwujudkan melalui koordinasi erat dengan Bank Indonesia. Keanggotaan Komite Pengelolaan Aset dan Liabilitas (*Asset and Liability Management Committee*, ALMC) saat ini juga dapat diperluas dengan mengundang Bank Indonesia sebagai salah satu anggota. Kemudian, diperlukan adanya suatu cara untuk mengkonsolidasikan saldo-saldo kas bernilai besar yang saat ini terdapat di luar TSA, termasuk pada pemerintah-pemerintah daerah dan Badan Layanan Umum. Rekening-rekening kas ini dapat terus dikelola oleh pemilik rekening tetapi ditempatkan di Bank Indonesia.

Reformasi Pengelolaan Kas Merupakan Sebuah Proses Berkelanjutan dan Tak Pernah Berhenti di Indonesia

Bapak Rudy Widodo (Direktur Pengelolaan Kas Negara, Ditjen Perbendaharaan, Kementerian Keuangan sejak 2011-Sekarang)

Pertama-tama, saya ingin mengucapkan terima kasih atas kerja keras tim dari Bank Dunia dan para pegawai saya yang bersama-sama menyusun buku ini. Saya percaya buku ini harus disebarluaskan, baik secara nasional maupun internasional, agar masyarakat umum memahami pentingnya reformasi di bidang pengelolaan kas yang telah dilaksanakan oleh Kementerian Keuangan Republik Indonesia. Saya yakin buku ini akan bermanfaat sebagai referensi bagi semua pihak yang tertarik mengetahui pelaksanaan reformasi pengelolaan keuangan publik di Indonesia.

Sebagai Direktur Pengelolaan Kas Negara di Kementerian Keuangan, saya ingin menyampaikan terima kasih kepada seluruh mantan pejabat Kementerian Keuangan yang telah berkontribusi dalam reformasi pengelolaan kas sejak tahun 2004. Mereka telah meletakkan landasan yang kuat demi dimungkinkannya pelaksanaan berkelanjutan reformasi ini. Kini, adalah tanggung jawab saya, di bawah bimbingan Direktur Jenderal Perbendaharaan, untuk melanjutkan reformasi tersebut.

Dengan berbagai kemajuan dalam sistem TI yang kita miliki dan koordinasi yang baik dengan Bank Indonesia, saat ini dimungkinkan bagi Kementerian Keuangan untuk memperoleh informasi secara real time dan online mengenai saldo kasnya. Hal tersebut mustahil dilakukan sebelum diterapkannya reformasi. Perubahan ini memungkinkan Ditjen Perbendaharaan memfokuskan perhatian untuk menganalisa posisi kas dan arus kas guna mendukung keputusan-keputusan mengenai pembiayaan anggaran, selain tugas-tugas rutin, seperti rekonsiliasi bank secara manual dan konsolidasi laporan-laporan. Saya juga bersyukur atas adanya kerjasama yang baik dengan Bank Indonesia terkait pengaturan TSA dan berbagai layanan perbankan yang mereka berikan kepada Kementerian Keuangan.

Meskipun banyak kemajuan yang telah dicapai, kita tidak boleh berpuas diri, karena saya yakin bahwa masih ada ruang bagi kemajuan lebih lanjut. Beberapa kemajuan yang telah direncanakan meliputi: pelaksanaan mekanisme TNP yang lebih baik, peningkatan kualitas proyeksi kas dari Satker, dan pengoperasian sebuah *Dealing Room* Perbendaharaan (*Treasury Dealing Room*, TDR) melalui koordinasi dengan Ditjen Pengelolaan Utang.

Daftar Singkatan dan Akronim

AFS Aplikasi Forecasting (Perencanaan Kas) Satker
ALMC Asset and Liability Management Committee
APBN Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara

AS Amerika Serikat

ATM Anjungan Tunai Mandiri

Bappenas Badan Perencanaan Pembangunan Nasional

BI Bank Indonesia

BIG-eB BI Government Electronic Banking

BI-SOSA Sentralisasi Otomatisasi Sistem Akunting BI

BKF Badan Kebijakan Fiskal BKN Badan Kepegawaian Negara BLU Badan Layanan Umum

BO Bank Operasional (Bank komersial untuk Pembayaran Belanja)
BP Bank Persepsi (Bank komersial/Kantor Pos untuk Pemungutan

Pendapatan)

BPD Bank Pembangunan Daerah BPK Badan Pemeriksa Keuangan

BPS Badan Pusat Statistik
BUD Bendahara Umum Daerah
BUN Bendahara Umum Negara
BUMN Badan Usaha Milik Negara
CFO Chief Financial Officer
COO Chief Operational Officer

CORE Centralized Online Real-time Exchange/ Pertukaran data dimana

cabang-cabang bank dapat mengakses data yang disimpan terpusat

secara real-time dan online.

COTS Commercial off the Shelf/Aplikasi dirancang sesuai dengan suatu

standard proses bisnis tertentu dan tersedia secara luas di pasar untuk dapat dipergunakan dengan modifikasi seminimal mungkin.

CPIN Cash Planning Information Network/Jaringan Informasi Perencanaan Kas

DAK Dana Alokasi Khusus
DAU Dana Alokasi Umum
DBH Dana Bagi Hasil

DIPA Daftar Isian Pelaksanaan Anggaran

Ditjen Direktorat Jenderal

DJA Direktorat Jenderal Anggaran

DJPU Direktorat Jenderal Pengelolaan Utang
DJPK Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan
DMFAS Debt Management and Financial Analysis System

DMO Debt Management Office

DPKN Direktorat Pengelolaan Kas Negara

DPR RI Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia ECA *Europe and Central Asia*/Eropa dan Asia Tengah

EFT Electronic Funds Transfer/Pemindahbukuan dana secara elektronik
ERP Enterprise Resource Planning/Perencanaan Sumber Daya Perusahaan

FRB Federal Reserve Bank/Bank Sentral AS

GFSM Government Finance Statistics Manual/Petunjuk Statistik Keuangan

Pemerintah

IFMIS Integrated Financial Management Information System/Sistem Informasi

Pengelolaan Keuangan Terpadu

IMF International Monetary Fund/Dana Moneter Internasional

IKU Indikator Kinerja Utama

Kanwil Kantor Wilavah

KPS Kemitraan Pemerintah dan Swasta

KPPN Kantor Pelayanan Perbendaharaan Negara
LKPP Laporan Keuangan Pemerintah Pusat
MOF *Ministry of Finance*/Kementerian Keuangan

MOU Memorandum of Understanding/Nota Kesepahaman

MPN Modul Penerimaan Negara

NAO National Audit Office/Kantor Audit Nasional, Inggris

OECD Organization for Economic Cooperation and Development/Organisasi

Kerja Sama Ekonomi dan Pembangunan

OMO Open Market Operations/tindak pasar terbuka

PBK Penganggaran Berbasis Kinerja

PDB Produk Domestik Bruto

PEFA Public Expenditure and Financial Accountability/Akuntabilitas Belanja

dan Keuangan Publik

PEMDA Pemerintah Daerah

PFM Public Financial Management/Pengelolaan Keuangan Publik

PFMMDTF Public Financial Management Multi Donor Trust Funds/Dana Perwalian

Multi Donor Pengelolaan Keuangan Publik

PLA Performance Level Agreement/Perjanjian Tingkat Kinerja

PMK Peraturan Menteri Keuangan
PNBP Penerimaan Negara Bukan Pajak
PO *Purchase Order*/Perintah Pembelian

PP Peraturan Pemerintah

PPKD Pejabat Pengelola Keuangan Daerah

PPh Pajak Penghasilan

PPN Pajak Pertambahan Nilai RKP Rencana Kerja Pemerintah RKUN Rekening Kas Umum Negara

Rp Rupiah Indonesia

RTGS Real Time Gross Settlement Systems

SAKTI Sistem Aplikasi Keuangan Tingkat Instansi

SAL Sisa Anggaran Lebih

Satker Satuan Kerja

SBN Surat Berharga Negara

SILPA Sisa Lebih Pembiayaan Anggaran

SLA Service Level Agreement/Perjanjian Tingkat Layanan
SPAN Sistem Perbendaharaan dan Anggaran Negara

SPM Surat Perintah Membayar
SPP Surat Permintaan Pembayaran
SP2D Surat Perintah Pencairan Dana
SPT Strategi Pembiayaan Tahunan

SSSS BI Scripless Securities Settlement System

SUN Surat Utang Negara

SLR Statutory Liquidity Requirements

TA Tahun Anggaran

TDR Treasury Dealing Room/Dealing Room Perbendaharaan
TEPPA Tim Evaluasi dan Pengawasan Penyerapan Anggaran

TI Teknologi Informasi

TIK Teknologi Informasi dan Komunikasi

TNP Treasury Notional Pooling/Konsolidasi Rekening Bendahara Satker

secara Virtual

TPRP Tim Penertiban Rekening Pemerintah

TSA Treasury Single Account/Rekening Tunggal Perbendaharaan

UP Uang Persediaan
US\$ Dolar Amerika
UU Undang-Undang
WB World Bank/Bank Dunia

Konversi Nilai Tukar
US\$ 1= Rp 10,000 (hanya untuk alasan penyederhanaan semata)

Tahun Fiskal (TA): 1 Januari s/d 31 Desember

Ringkasan Eksekutif

Pasca-krisis keuangan Asia yang terjadi pada tahun 1997, Pemerintah Indonesia mencanangkan suatu rencana jangka panjang untuk mereformasi sistem-sistem pengelolaan keuangan publiknya. Krisis tersebut telah secara drastis meningkatkan tingkat utang pemerintah dan mengikis pendapatan pemerintah, membawa Indonesia ke batas terendah posisi aman fiskal dibanding sebelum terjadinya krisis. Sejak tahun 1997, berbagai langkah telah diambil untuk mengetatkan kendali terhadap pemanfaatan sumber daya publik dan peningkatan keuangan publik. Pada saat yang sama, Indonesia memulai suatu masa transisi yang cukup menantang, dari sebuah negara otokratis dan terpusat menjadi negara dengan sistem pemerintahan yang demokratis dan terdesentralisasi, saat langkah drastis desentralisasi pada tahun 2001 mengalihkan sejumlah besar kewenangan atas belanja publik dan pelaksanaan layanan publik dari pemerintah pusat ke lebih dari 400 pemerintah daerah. Selama masa transisi ini, prestasi Indonesia terus dibayangi oleh keprihatinan meluas terkait berbagai kelemahan dalam lembaga-lembaga publik, transparansi dan akuntabilitas yang rendah, serta korupsi.

Pengalaman krisis tahun 1997 dan tuntutan publik atas adanya tata kelola pemerintahan yang baik meningkatkan kesadaran akan perlunya reformasi pengelolaan keuangan publik (public finance management, PFM) yang komprehensif. Strategi reformasi pengelolaan keuangan publik disusun pada tahun 2003 – dimana salah satu langkah pentingnya adalah penerbitan kerangka peraturan perbendaharaan yang modern pada tahun 2004. Salah satu penekanan utamanya adalah pengelolaan kas. Peraturan yang baru tersebut mengarah kepada pembentukan Direktorat Jenderal Perbendaharaan, yang bertanggung jawab atas pencairan dana ke seluruh kementerian dan lembaga pemerintah, serta melakukan upaya pencarian berbagai sumber daya untuk membiayai APBN. Peraturan tersebut menyebutkan bahwa tujuan pengelolaan kas adalah untuk memastikan (i) tersedianya kas untuk membiayai kewajiban negara, (ii) adanya tindakan yang efektif dan efisien untuk mengoptimalkan imbalan-imbalan dari surplus kas atau untuk mengatasi kekurangan kas, (iii) penyediaan kas bagi semua Kementerian/Lembaga sesuai dengan proyeksi arus kas mereka untuk membiayai berbagai kegiatan mereka, dan (iv) pembayaran tepat waktu kepada para pemasok Kementerian/Lembaga sesuai dengan jadwal kegiatan mereka.

IKHTISAR PENGALAMAN INDONESIA DALAM MELAKSANAKAN REFORMASI PENGELOLAAN KAS

Perkembangan pengelolaan kas sejak tahun 2003 sangatlah mengesankan. Saldosaldo kas yang sebelumnya menganggur di bank-bank komersial kini telah terkonsolidasi ke dalam rekening-rekening pemerintah di Bank Indonesia (BI), dan, dipadu dengan kebijakan pembiayaan yang konservatif, telah menciptakan tingkat likuiditas kas yang cukup tinggi. Sistem-sistem yang efisien telah dibentuk untuk mendukung arus masuk pendapatan dan arus keluar belanja, yang kemudian akan diperkuat oleh pengembangan dua sistem aplikasi TI utama yang saat ini tengah digulirkan. Berbagai pengaturan telah disepakati bersama BI untuk memberikan remunerasi atas saldo-saldo kas di luar yang dibutuhkan untuk kegiatan operasional sehari-hari, selain itu peraturan-peraturan lainnya kini telah diterbitkan untuk mendukung investasi atas surplus kas di bank-bank komersial. Berbagai langkah telah ditempuh untuk meningkatkan koordinasi pengelolaan kas dan utang, sementara sebuah upaya yang diperbarui untuk menyusun rencanarencana kas yang akurat saat ini tengah dilakukan. Semua hal tersebut di atas membentuk gambaran atas suatu pendekatan yang lebih aktif dalam pengelolaan kas, yang akan menjadi fokus penting pada masa yang akan datang.

Seluruh capaian tersebut merupakan buah dari suatu perjalanan yang penuh tantangan, termasuk pembentukan Rekening Tunggal Perbendaharaan (*Treasury Single Account*, TSA), identifikasi dan pengelolaan belanja dan arus pendapatan yangberubah-ubah, serta pengembangan berbagai strategi tambahan lain untuk pembiayaan utang. Dalam suatu situasi yang penuh tuntutan, komitmen dan kepemimpinan Ditjen Perbendaharaan sangatlah penting dalam mencapai keberhasilan. Kisah-kisah di balik reformasi disampaikan secara ringkas berikut ini, disertai suatu paparan singkat tentang tujuan dan struktur buku ini.

DAMPAK REKENING TUNGGAL PERBENDAHARAAN

Landasan awal reformasi pengelolaan kas yang ada di Indonesia adalah pelaksanaan Rekening Tunggal Perbendaharaan (*Treasury Single Account*, TSA). Pengalaman internasional menunjukkan bahwa TSA dapat membantu berbagai pemerintah dalam mewujudkan penghematan biaya melalui pengurangan biaya-biaya peminjaman, dalam artian biaya bunga dihemat melalui penggunaan surplus kas suatu kegiatan pemerintahan untuk mengatasi kekurangan kas di bidang yang

lain. Manfaat TSA meliputi upaya meminimalkan biaya-biaya transaksi selama pelaksanaan anggaran dengan mempercepat proses pengumpulan pendapatan pemerintah oleh lembaga-lembaga yang bertanggung jawab atas pungutan pendapatan, dan penjadwalan yang efisien atas pembayaran pemerintah yang jatuh tempo; memberikan sebuah mekanisme untuk mengendalikan arus kas keluar sesuai dengan rencana dan komitmen kas secara keseluruhan; dan memfasilitasi rekonsiliasi antara data perbankan dan data akuntansi. Konsolidasi kas pemerintah di dalam sebuah TSA juga memberikan peluang untuk mengurangi biaya-biaya transaksi dengan dimungkinkannya pembayaran elektronik secara langsung kepada para penerima dan otomatisasi rekonsiliasi bank.

Tahapan pelaksanaan TSA di Indonesia diterapkan sesuai dengan praktik-praktik internasional. Tahap persiapan melibatkan reformasi peraturan dan kelembagaan, serta penyusunan kerangka TSA. Rekening-rekening bank yang dimiliki Pemerintah telah disurvei dan rekening-rekening belanja yang dimiliki oleh semua kementerian di bank-bank komersial secara bertahap disertakan ke dalam TSA yang dikelola oleh BI. Setelah itu, rekening-rekening bersaldo nihil dibuat di bank-bank komersial untuk dapat secepatnya mengumpulkan dan menyetor kas dari pendapatan-pendapatan pemerintah ke dalam TSA. Pada bulan Januari 2009, Kementerian Keuangan dan BI bersepakat dan melaksanakan remunerasi yang sesuai atas saldo pemerintah di BI, meskipun lebih rendah daripada tingkat bunga pasar, tetapi mewujudkan suatu situasi yang mendukung bagi keduanya (win-win). Dari sudut pandang Kementerian Keuangan, BI menjamin keamanan penuh tanpa risiko apapun, dan setiap remunerasi yang dibayarkan oleh BI akan menambah pendapatan negara, meskipun hal tersebut akan berimplikasi pada lebih rendahnya nilai dividen yang akan dibayarkan oleh BI kepada pemerintah. Sedangkan dalam perspektif BI, retensi uang pemerintah di BI dapat mengurangi biaya pengoperasian kebijakan moneter untuk mensterilkan likuiditas saldo-saldo kas pemerintah yang tersimpan di bank-bank komersial.

Secara umum, manfaat TSA sangatlah positif bagi Pemerintah Indonesia; akan tetapi, sulit untuk secara akurat mengukur keseluruhan manfaat keuangan dan ekonomi. Guna mengukur manfaat kuantitatif pelaksanaan TSA, dua pendekatan digunakan didalam buku ini. Pendekatan pertama adalah menghitung manfaat keuangan yang langsung didapat Perbendaharaan atas konsolidasi saldo-saldo kas pemerintah dan diperkenalkannya remunerasi yang dibayarkan sebesar 65% dari suku bunga BI. Kajian ini mengidentifikasi perolehan sebesar Rp 2-4 triliun (US\$ 200-400 juta) per tahun selama kurun tahun 2012 dan 2013, meskipun sebagian manfaat ini diikuti oleh penambahan biaya bagi Bank Indonesia. Pendekatan kedua meliputi kajian ekonomi yang lebih luas melalui konsolidasi saldo-saldo yang menganggur. Pendekatan ini mengidentifikasi manfaat untuk Pemerintah sekitar Rp 3 triliun (US\$ 300 juta) apabila reformasi telah dimulai pada tahun 2007 – yaitu tahun terakhir sebelum reformasi TSA yang sesungguhnya dimulai. Manfaat ini bernilai sekitar 4% dari biaya pembiayaan pemerintah di tahun tersebut. Kedua manfaat ini masih disertai dengan berbagai manfaat kualitatif dan tidak langsung terkait dengan hadirnya TSA (misalnya, berkurangnya peluang korupsi, keamanan yang lebih baik bagi saldo-saldo kas pemerintah, koordinasi yang lebih baik antara pengelola kas dan utang, dll).

Ruang lingkup TSA di Indonesia tidak meliputi kas milik pemerintah-pemerintah daerah karena hukum tentang desentralisasi memberikan otonomi kepada pemerintah daerah dalam mengelola keuangan. Saat ini, ruang lingkup TSA di Indonesia terbatas pada kas yang dikelola Kementerian Keuangan, kementerian-kementerian lain, dan lembaga-lembaga pemerintah, kecuali sumber daya kas yang dimiliki Badan Layanan Umum (BLU) dan dana-dana bersifat khusus. Dengan keberhasilan penerapan TSA yang telah terbukti di tingkat kementerian pemerintah pusat, Kementerian Keuangan dapat mempertimbangkan konsolidasi lebih lanjut atas TSA dengan menyertakan BLU-BLU dan dana-dana bersifat khusus secara kasus per kasus tanpa mempengaruhi otonomi pengoperasian mereka.

PERENCANAAN ARUS KAS BELANJA DAN ARUS KAS PENDAPATAN DI TAHUN BERJALAN

Titik awal perencanaan kas dimulai dari proyeksi anggaran. Di Indonesia, proses penganggaran mensyaratkan persetujuan DPR atas anggaran pada akhir bulan Oktober untuk tahun anggaran yang dimulai pada bulan Januari. Dengan jadwal ini, seluruh kementerian mempunyai cukup waktu untuk menyelesaikan perencanaan arus kas tahunan mereka dan menyampaikannya ke Ditjen Perbendaharaan jauh sebelum dimulainya tahun anggaran pada bulan Januari. Namun, karena proses peninjauan oleh DPR terkadang melampaui tenggat waktu akhir Oktober, (yaitu saat anggaran telah disetujui, tetapi pelaksanaannya ditunda), kementerian-kementerian terkait perlu memperhitungkan hal tersebut ketika menyusun perencanaan kas tahunan mereka.

Prosedur-prosedur untuk perencanaan kas mensyaratkan penyusunan proyeksi arus kas triwulan, bulanan, dan harian, serta melibatkan proyeksi bottom-up dan topdown. Namun, meskipun berbagai kegiatan telah dilakukan untuk membangun kapasitas satker dalam memutakhirkan proyeksi arus kas, sebuah tinjauan tentang pelaksanaan perencanaan kas oleh Ditjen Perbendaharaan menyimpulkan bahwa kualitas perencanaan kas *bottom-up* (dari tingkat yang lebih rendah ke tingkat lebih tinggi) sangatlah rendah. Hal ini antara lain dapat disebabkan oleh beratnya beban persyaratan prosedur pelaporan yang baru untuk pemutakhiran perencanaan kas tahun berjalan. Berdasarkan temuan ini, Direktorat Pengelolaan Kas Negara berencana untuk menerapkan sebuah prosedur sederhana dengan menggunakan aturan "80/20", dimana hanya Satker dengan alokasi anggaran belanja bernilai besar saja yang akan diminta untuk menyampaikan proyeksi-proyeksi arus kas terkini mereka secara berkala.

Akurasi proyeksi arus belanja dapat lebih diperkuat dengan memperluas peran proyeksi top-down (dari tingkat yang lebih tinggi ke tingkat lebih rendah) berdasarkan pola historis. Proyeksi ini harus disertai tindak lanjut yang lebih aktif oleh Ditjen Perbendaharaan untuk setiap deviasi yang signifikan dibanding rencana awal guna mendorong pemahaman satker terkait pentingnya proyeksi yang akurat. Badan Kebijakan Fiskal (BKF) Kementerian Keuangan memainkan peran penting dalam pengelolaan kas tahun berjalan dengan menyusun dan memutakhirkan asumsi-asumsi ekonomi dan prakiraan pendapatan. Pemutakhiran tahunan yang dilakukan oleh BKF ini membantu Ditjen Perbendaharaan dalam mengintegrasikan rencana kas secara agregrat top-down dengan rencana arus kas bottom-up.

Menyusun proyeksi arus pendapatan di Indonesia merupakan tantangan dikarenakan komposisi pendapatan yang ada. Arus pendapatan sangat bergantung pada fluktuasi harga minyak dan gas internasional. Sekitar seperempat pendapatan negara berasal dari sektor minyak dan gas melalui pendapatan pajak (PPN dan pajak penghasilan) dan pendapatan bukan pajak (bagi hasil produksi dan royalti). Sebuah penelitian Bank Dunia mengindikasikan bahwa tidak adanya pendataan lisensi yang komprehensif dan kurangnya data tentang ketidakpatuhan pembayaran royalti, menyebabkan Ditjen Anggaran tidak mempunyai data akurat untuk mengevaluasi prakiraan Pendapatan Negara Bukan Pajak (PNBP), dan tidak mampu memberikan pengawasan terhadap realisasi PNBP.

Pengelolaan kas sejauh ini mampu menyesuaikan dengan evolusi sistem-sistem perbankan. Sebagian besar pembayaran telah dilakukan secara langsung ke para penerima melalui transfer dana elektronik dari TSA. Rekening-rekening di bank komersial yang dimiliki oleh KPPN untuk melakukan pembayaran di daerah telah menerapkan sistem saldo nihil (zero balance) ke TSA setiap hari. Informasi mengenai saldo kas yang dimiliki Satker dalam rekening bendahara tersedia untuk Ditjen Perbendaharaan secara harian. Undang-undang Keuangan Negara dan Undang-undang Perbendaharaan Negara mensyaratkan penyapuan (sweeping) pendapatan pemerintah setiap hari ke dalam TSA. Perjanjian antara Ditjen Perbendaharaan dan bank-bank pengumpul pendapatan menetapkan pembayaran atas biaya jasa layanan perbankan yang telah diterima; mewajibkan bank-bank tersebut untuk memindahbukukan hasil pungutan pendapatan ke dalam TSA dalam tempo satu hari; dan mensyaratkan bank-bank tersebut untuk menyediakan teknologi informasi yang baik guna memperlancar pungutan penerimaan negara.

STRATEGI UNTUK MEMBIAYAI KEBUTUHAN KAS

Pemerintah Indonesia menggunakan sumber utang dan bukan utang untuk membiayai defisit anggaran. Sumber pembiayaan bukan utang terdiri atas akumulasi surplus kas dari anggaran belanja yang tidak terealisasi, pengembalian dari penerusan pinjaman (*on-lending*), dividen dari penyertaan saham, dan hasil privatisasi. Arus kas masuk ke dalam anggaran bersumber dari pembiayaan bukan pinjaman secara nominal memperlihatkan peningkatan kuat dari Rp 4,7 triliun (US\$ 470 juta) pada tahun 2007 menjadi Rp 23,0 triliun (US\$ 2,3 milyar) pada tahun 2012. Namun, sumber utama pembiayaan defisit anggaran tetap berasal dari utang luar negeri dan utang dalam negeri. Strategi Pengelolaan Utang Pemerintah Tahun 2013-2016 menetapkan tujuan untuk mengoptimalkan pendanaan utang dari sumber dalam negeri, sedangkan penggunaan sumber luar negeri hanya sebagai pelengkap.

Secara tradisional, strategi peminjaman pemerintah umumnya menjamin ketersediaan kas melalui penarikan pembiayaan untuk menutup porsi yang cukup besar dari perkiraan defisit anggaran pada awal tahun anggaran sesaat setelah UU APBN ditetapkan. Di lain pihak, pola belanja pada umumnya menumpuk pada akhir periode, yakni sebesar 40% dari realisasi anggaran belanja pada triwulan

terakhir tahun bersangkutan. Kebijakan konservatif memobilisasi utang pada awal tahun ini menyebabkan tingginya biaya pemilikan kas (carrying cost of money) bagi pemerintah karena kelebihan dana tak termanfaatkan hingga triwulan terakhir dan tidak diinvestasikan pada tingkat suku bunga pasar. Pada tahun 2013, pemerintah memutuskan untuk menyempurnakan strategi tersebut, agar dapat melakukan peminjaman sepanjang tahun sesuai dengan strategi pengembangan pasar tetapi sedapat mungkin hanya bila dibutuhkan untuk pelaksanaan anggaran. Karena kebutuhan cenderung sangat tidak pasti dan proyeksi arus kas pun terbatas akurasinya; oleh sebab itu, pada tahun 2014, strategi penarikan pembiayaan di awal tahun yang konservatif kembali diterapkan. Hal ini menyiratkan bahwa peningkatan koordinasi antara pengelola kas dan utang harus dapat menjamin bahwa dinamika pasar utang yang digunakan dalam menentukan strategi peminjaman yang bersumber dari dalam negeri terintegrasi secara baik dengan tujuan perencanaan kas selama tahun berjalan.

Terdapat berbagai batasan penggunaan surplus kas untuk membiayai anggaran, yang menghambat efektivitas pengelolaan utang. Antara tahun 2007 sampai 2012, defisit anggaran selalu lebih rendah dari yang dianggarkan, terutama disebabkan oleh rendahnya penyerapan belanja. Hal ini berarti anggaran selalu mengalami kelebihan pembiayaan – sehingga membentuk surplus kas, meski tidak dapat digunakan untuk mendanai anggaran masa mendatang tanpa persetujuan DPR. Ke depan, strategi pendanaan utang dapat lebih disempurnakan dengan meniadakan kekakuan dalam penggunaan surplus kas dari tahun sebelumnya. Hal ini dapat menjadi topik pembahasan pada masa mendatang antara pemerintah dan Badan Anggaran DPR.

Selain menyertakan Strategi Pembiayaan Tahunan (SPT) dalam anggaran tahunan, konsistensi antara kegiatan pembiayaan kas dalam tahun berjalan dengan kerangka kebijakan utang harus diwujudkan melalui difungsikannya Komite Pengelolaan Aset dan Liabilitas (Asset and Liability Management Committee, ALMC) secara teratur. Parameter pengelolaan risiko yang terkait dengan risiko suku bunga, mata uang dan peminjaman kembali harus menjadi bahan pertimbangan ALMC dalam mengambil keputusan peminjaman atau keputusan investasi. Jaringan Informasi Perencanaan Kas (Cash Planning Information Network, CPIN) juga harus digunakan sebagai sarana komunikasi di tingkat pelaksana antar bagian terkait di Kementerian Keuangan. Penekanan ditujukan kepada pemantauan kepatuhan terhadap parameter portofolio utang yang telah ditetapkan, seperti proporsi utang dalam negeri terhadap utang luar negeri, proporsi berbagai mata uang pada portofolio pinjaman, guna menjamin kesesuaian penerbitan utang dengan berbagai strategi peminjaman yang telah direncanakan. Akan lebih bermanfaat bila CPIN mendiskusikan pengelolaan kas dan perencanaan kas jangka pendek secara lebih aktif sehingga mengarahkan fokus kepada fungsi pengelolaan kas.

Sebagai bagian dari persiapan pengelolaan kas harian yang lebih aktif, Ditjen Perbendaharaan telah mengambil langkah-langkah menuju penerapan sebuah dealing room. Bila dealing room telah memiliki staf yang memadai, Ditjen Perbendaharaan akan mampu berpartisipasi di pasar uang guna mengupayakan pembiayaan pada tingkat suku bunga pasar. Pengoperasian dua dealing room oleh Kementerian Keuangan (yaitu Ditjen Pengelolaan Utang dan Ditjen Perbendaharaan) memunculkan berbagai risiko, dan, dengan demikian, penting untuk memastikan bahwa pasar keuangan melihat pengoperasian dua dealing room ini sebagai saling melengkapi, dan bukan bertolak belakang. Klarifikasi lebih lanjut juga harus dilakukan dengan Bank Indonesia terkait peran dan tanggung jawab masing-masing.

Tidak diragukan lagi, pengelolaan utang di Indonesia akan menguat seiring dengan terselesaikannya konfigurasi Sistem Pengelolaan Utang (DMFAS) hingga siap berinteraksi muka (*interface*) dengan Sistem Informasi Pengelolaan Keuangan Terpadu (SPAN (Sistem Perbendaharaan dan Anggaran Negara)), yang akan memberikan akses waktu nyata (*real time*) ke status kebutuhan kas pemerintah dan portofolio utang. Terhubungnya kedua sistem tersebut dan dengan diberikannya kewenangan akses *online* kepada BI, akan sangat memfasilitasi terwujudnya koordinasi yang baik antara pengelolaan kas, pengelolaan utang, dan kebijakan moneter.

TUJUAN DAN STRUKTUR BUKU

Buku ini bertujuan mendokumentasikan bagaimana reformasi pengelolaan keuangan negara dalam dekade ini, menyusul pelaksanaan Undang-Undang Keuangan Negara, telah memberikan kontribusi dalam peningkatan pengelolaan kas di Indonesia. Buku ini mencatat tahapan reformasi, keberhasilan yang dicapai, dan tantangan yang dihadapi dalam mereformasi pengelolaan kas.

Konteks reformasi dilatari oleh praktik-praktik internasional di berbagai aspek pengelolaan kas, dan, bilamana relevan, membandingkan pengalaman Indonesia dengan praktik-praktik tersebut. Buku ini tidak dimaksudkan sebagai buku petunjuk bagi para pengelola kas. Namun, buku ini dapat digunakan sebagai referensi bagi para mahasiswa, spesialis keuangan publik yang berminat mendalami dasar-dasar pengelolaan kas di Indonesia, dan praktisi-praktisi internasional yang tertarik pada rincian teknis dan bermaksud mempelajarinya untuk diterapkan di negara mereka masing-masing.

Empat bab buku ini memaparkan kerangka hukum dan kelembagaan pengelolaan kas; membahas pengaturan perbankan untuk menangani saldo-saldo kas pemerintah; menilik berbagai isu dan tantangan dalam perencanaan dan pengelolaan arus kas pemerintah; serta menggali beragam cara pengoptimalan pembiayaan anggaran melalui koordinasi yang lebih baik antara pengelolaan kas, pengelolaan utang, dan kebijakan moneter. Setiap bab dimulai dengan paparan tentang praktik-praktik internasional dan dilanjutkan dengan penelaahan praktikpraktik terkait yang diterapkan di Indonesia. Berbagai peluang yang diciptakan di Indonesia melalui reformasi sebelumnya dan reformasi yang sedang berlangsung, serta berbagai tantangan yang ada diangkat dalam ringkasan eksekutif dan dipaparkan lebih lanjut secara terperinci dalam buku ini.

Bab 1 membahas tentang praktik-praktik internasional terkait dengan penyusunan tujuan serta pengaturan legislatif dan pengaturan kelembagaan atas pengelolaan kas. Bab ini memerinci berbagai tujuan dan prinsip pengelolaan kas, serta keterkaitannya dengan berbagai permasalahan kebijakan, kebutuhan teknologi informasi, insentif, dan sanksi untuk mendukung pelaksanaan serta pentahapan reformasi. Pengalaman Indonesia dalam segala aspek pengelolaan kas ini dijelaskan dan dibandingkan dengan praktik-praktik internasional. Bagian kesimpulan bab ini menyoroti capaian reformasi pengelolaan kas di Indonesia dan memaparkan beberapa tantangan yang ada dan perbaikan untuk masa yang akan datang.

Bab 2 membahas tentang peranan penting TSA di dalam pengelolaan kas. Bab ini juga memperkenalkan konsep TSA serta menjelaskan pengalaman internasional terkait peraturan perbankan TSA dan tahapan pelaksanaannya. Reformasi di Indonesia dalam pelaksanaan TSA dibahas dalam konteks beberapa contoh ilustratif tentang pengalaman internasional dalam pelaksanaan TSA. Perbandingan ini dicantumkan untuk menggambarkan pendekatan praktis dalam penerapan tahapan reformasi. Bab ini juga menyajikan latar belakang untuk memahami alasan di balik opsi-opsi yang diambil oleh Indonesia dalam penyusunan struktur TSA. Bagian kesimpulan memaktub beberapa pilihan yang diambil Indonesia dan penjelasan tentang beberapa langkah reformasi yang telah direncanakan untuk masa yang akan datang.

Bab 3 menelaah dampak setiap tahapan siklus pelaksanaan anggaran dalam pengelolaan kas. Bab ini juga membahas ketergantungan pengelolaan kas terhadap kredibilitas apropriasi anggaran, serta ketatnya prosedur pengawasan dan pemutakhiran kas dalam tahun berjalan. Bagian kesimpulan berisi tentang kekuatan sistem perencanaan kas Indonesia, membahas beberapa tantangan yang ada, dan menilik cara yang dapat ditempuh pada masa yang akan datang. Penerapan fungsi perencanaan kas melalui SPAN dapat lebih mendukung kualitas dan ketepatan waktu proyeksi bottom-up dan jadwal pencairan. Akan tetapi kualitas dari perencanaan akan tergantung dari bagaimana hal tersebut diintegrasikan ke dalam perencanaan top-down dan efektivitas dari tindak lanjut atas deviasi dari perencanaan awal.

Bab 4 melihat bagaimana cara pengelolaan kas harus dikoordinasikan dengan pembiayaan defisit anggaran dan investasi terhadap saldo kas surplus. Bab ini menekankan pentingnya koordinasi pengelolaan kas dengan pengelolaan utang dan kebijakan moneter, serta membahas tentang praktik-praktik internasional dalam membentuk mekanisme koordinasi. Opsi-opsi dalam menginvestasikan saldo kas surplus juga dipaparkan dan beberapa praktik internasional didiskusikan. Bagian kesimpulan berisi suatu ringkasan tentang kekuatan dan tantangan praktik di Indonesia terkait pembiayaan defisit dan berbagai saran perbaikan.



Bab 1

Tujuan Pengelolaan Kas dan Pengaturan Kelembagaan untuk Mendukung Tujuan

1.1. PENDAHULUAN

Selama dekade terakhir, suatu rumpun praktik umum dalam landasan hukum, kelembagaan, dan tata laksana telah merebak di berbagai negara berkembang untuk mendukung pengelolaan kas yang efisien. Praktik-praktik umum ini telah ditelaah dan didokumentasikan dalam beragam catatan panduan dan publikasi tentang praktik internasional yang diterbitkan oleh lembaga-lembaga multilateral seperti Dana Moneter Internasional (International Monetary Fund, IMF), Bank Dunia (World Bank, WB), dan Organisasi Kerja Sama Ekonomi dan Pembangunan (Organisation for Economic Co-operation and Development, OECD). Di samping itu, pertukaran pengalaman antar negara yang telah kerap terjadi mendorong evolusi berkelanjutan pada praktik pengelolaan kas guna memaksimalkan pemanfaatan perkembangan sistem pengelolaan data, TIK, dan perbankan.

Bagian pertama bab ini menelaah beragam praktik internasional terkait penyusunan tujuan, serta pengaturan peraturan dan kelembagaan untuk pengelolaan kas. Bagian ini juga memerinci tujuan dan prinsip pengelolaan kas, serta keterkaitannya dengan isu-isu kebijakan, kebutuhan teknologi informasi, insentif, dan sanksi untuk mendukung pelaksanaan, serta penyusunan tahapan reformasi. Bagian kedua bab ini memaparkan pengalaman Indonesia dalam menyusun tujuan dan pengaturan kelembagaan terkait dengan pengelolaan kas, dan pengalaman dalam membuat tahapan reformasi pengelolaan kas. Bagian kesimpulan membahas tentang berbagai tantangan yang ada dan saran untuk masa yang akan datang.

PENGELOLAAN KAS PADA PRAKTIK INTERNASIONAL 1.2.

1.2.1. Tujuan dan Fitur Pengelolaan Kas

Dengan berkembangnya peran pemerintah di berbagai penjuru dunia ke arah dukungan dan pelaksanaan berbagai layanan secara efisien, pengelolaan kas menjadi fungsi yang dominan dari kantor Perbendaharaan di dalam berbagai kementerian keuangan. Selain memastikan kecukupan kas untuk memenuhi kewajiban, Perbendaharaan juga berupaya untuk meminimalisir saldo kas yang menganggur selain meminimalkan biaya peminjaman pemerintah. Saldo kas dapat membantu pembayaran kewajiban, namun kelebihan kas yang tidak digunakan dapat mengurangi tingkat penerimaan atas sumber daya pemerintah.

Kerap dikatakan bahwa tujuan pengelolaan kas adalah memastikan adanya jumlah dana yang tepat pada tempat dan waktu yang tepat pula, sehingga mampu memenuhi kewajiban dengan cara yang paling efektif. Pengelolaan kas meliputi berbagai prosedur dan sistem pemungutan, pengumpulan serta pencairan kas. Berbagai langkah diterapkan untuk memastikan ketersediaan kas dan opsi dalam menginvestasikan atau menyimpan surplus kas akan memiliki implikasi risiko dan biaya. Praktik yang kurang ideal dan pengaturan kelembagaan yang terfragmentasi dalam pengelolaan kas dapat meningkatkan biaya, mengurangi kinerja, dan menghalangi pelaksanaan kebijakan pemerintah. Alokasi yang tidak efisien atas sumber kas tahun berjalan menyebabkan peningkatan biaya cicilan utang, karena jumlah utang akan membengkak lebih dari seharusnya, pemborosan sumber daya pemerintah akibat belanja secara terburu-buru pada akhir tahun, serta waktu dan biaya yang meningkat pada proyek-proyek investasi.

Tujuan utama perencanaan arus kas, yang merupakan landasan bagi pengelolaan kas, adalah untuk menentukan seberapa banyak kas yang diperlukan tersedia, kapan kas yang diperlukan akan tersedia, dan untuk berapa lama kas yang tersedia tersebut akan menganggur sebelum dibelanjakan. Perencanaan arus kas yang efisien akan memperlancar pembiayaan kewajiban pada tahun berjalan, memastikan pelaksanaan anggaran secara tertib, mengintegrasikan pinjaman pemerintah dengan antisipasi kekurangan kas, dan mendukung pengelolaan likuiditas.

Aspek praktis perencanaan arus kas dikaji dalam sebuah studi yang dilakukan oleh Kantor Audit Nasional (*National Audit Office*, NAO) Inggris¹, yang telah mengindentifikasi tiga faktor kunci dalam pengelolaan kas pemerintah secara efektif dan efisien, yaitu:

 Menyimpan uang sebanyak mungkin terpusat di Exchequer (Bendahara Negara). Upaya ini meminimalkan pinjaman pemerintah, mengurangi biaya bunga, dan meningkatkan keseimbangan fiskal. Dengan menyimpan kas secara terpusat, pemerintah juga dapat mengetahui berapa banyak kas yang dimilikinya dan di mana kas tersebut berada. Hal ini memungkinkan pemerintah untuk dapat mengelola berbagai risiko terkait penyimpanan kas secara lebih baik, serta mengambil keputusan atas keuangan publik secara menyeluruh dan lebih tepat, khususnya terkait defisit dan surplus kas.

- Memprediksi secara akurat arus kas masuk dan arus kas keluar Bendahara Negara (Exchequer). Keakuratan yang lebih baik memungkinkan Kantor Pengelolaan Utang meminimalkan jumlah transaksi di menit-menit terakhir pada setiap hari berjalan, karena secara umum biaya untuk melakukan transaksi pinjaman atau pengembalian utang yang dilakukan pada setiap akhir hari berjalan akan lebih mahal.
- Meminimalisir biaya pelelangan dan biaya penggunaan layanan perbankan.

Rekening Tunggal Perbendaharaan (TSA), yang mengkonsolidasikan saldo-saldo kas pemerintah, adalah fitur utama pengelolaan kas yang efisien. TSA terkait dengan arus kas masuk dan arus kas keluar yang diperoleh dari pemungutan pendapatan, belanja, utang, dan transaksi keuangan lain. Pengaturan TSA memungkinkan pemerintah untuk secara lebih baik mengelola berbagai risiko terkait dengan penyimpanan kas dan mengambil keputusan tentang keuangan publik secara keseluruhan, khususnya yang terkait dengan defisit dan surplus kas.

Perencanaan yang tepat waktu dan akurat atas arus kas tahunan merupakan fitur kedua pengelolaan kas pemerintah yang efektif. Akurasi perencanaan arus kas bergantung pada kredibilitas apropriasi anggaran, kemantapan prosedur revisi anggaran tahunan, dan transparansi keterkaitan antara arus kas dengan rencana pengadaan. Pedoman Perbendaharaan Amerika Serikat² tentang pengelolaan kas menekankan bahwa pengaturan waktu pencairan dana yang tepat untuk memenuhi komitmen pemerintah dapat meningkatkan efisiensi penggunaan kas. Ketepatan waktu prakiraan dan jadwal pencairan diperkuat dengan peningkatan fungsionalitas sistem pengelolaan keuangan pemerintah. Pedoman tersebut menggarisbawahi kenyataan bahwa "kementerian-kementerian pemerintah pusat dan badan-badan pendukungnya memainkan peranan yang sangat penting dalam meminimalisir semua risiko dan biaya yang terkait dengan pengelolaan kas."

Optimalisasi penerimaan dari saldo-saldo kas yang menganggur merupakan fitur ketiga pengelolaan kas yang efisien. Setelah mengkonsolidasi saldo-saldo kas pemerintah melalui TSA, dan melembagakan berbagai proses perencanaan dan pengelolaan arus kas, maka langkah selanjutnya adalah memastikan penggunaan saldo-saldo kas yang tersedia secara optimal. Saldo-saldo kas pemerintah yang menganggur di dalam bank sentral dan bank-bank komersial biasanya tidak diberi remunerasi, atau diberikan remunerasi pada tingkat bunga yang lebih rendah daripada pinjaman pemerintah yang mungkin saja menjadi penyebab akumulasi saldo-saldo ini menjadi surplus. Informasi yang tersedia pada Kementerian Keuangan melalui perencanaan kas tahun berjalan memungkinkan Kementerian Keuangan memilih antara menginvestasikan surplus tersebut atau menggunakannya untuk melunasi obligasi terutang. Keputusan investasi atau peminjaman memerlukan keputusan kebijakan yang tepat waktu dan terkoordinasi dengan baik dari para pemangku kepentingan, seperti bank sentral, Perbendaharaan, Pengelola Utang, otorita pendapatan negara, dan kementerian-kementerian utama.

1.2.2. Kerangka Peraturan Pengelolaan Kas

Pada tingkatan peraturan perundangan tertinggi, ketentuan-ketentuan keuangan di dalam konstitusi sebuah negara melandasi semua aturan ketatapemerintahan dan pendanaan. Tingkat peraturan berikutnya biasanya berupa undang-undang keuangan publik, yang menentukan pembukaan suatu rekening dari mana seluruh belanja dikeluarkan dan ke mana semua pendapatan disimpan; kerangka perundang-undangan dan kelembagaan, dan ada kalanya sasaran-sasaran tanggung jawab fiskal; proses-proses tingkat tinggi dan ketepatan waktu dalam pengelolaan anggaran, akuntansi, dan pelaporan; serta prinsip-prinsip penyediaan insentif dan pelembagaan sanksi.

Rincian semua peranan, tanggung jawab, dan prosedur pengelolaan kas biasanya diatur dalam tingkat peraturan yang lebih rendah, seperti surat keputusan dan instruksi terkait keuangan. Di beberapa negara, terdapat hirarki peraturan dengan tingkat lebih rendah, dimana surat keputusan Presiden atau kabinet adalah peraturan tingkat tertinggi yang diterbitkan, diikuti oleh instruksi yang diterbitkan oleh Menteri Keuangan. Peraturan dengan tingkat lebih rendah tersebut mencakup pengelolaan kas di tingkat pemerintahan secara umum, dana di luar anggaran, badan pemerintah semi otonom, badan usaha milik negara, dan dana-dana bersifat khusus. Peraturan ini berisi perincian peran dan tanggung jawab dalam pengembangan rencana arus kas dan merumuskan format dasar dan jadwal waktu penyampaian rencana arus kas kepada Kementerian Keuangan. Aturan perbankan untuk pengumpulan pendapatan, pembayaran, dan rekonsiliasi bank

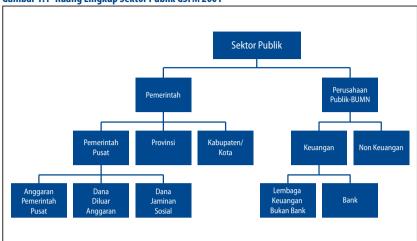
ditentukan melalui instruksi. Prosedur klasifikasi dan pencatatan alokasi anggaran, revisi anggaran tahun berjalan (realokasi anggaran), pengelolaan komitmen, dan pembayaran diperinci lebih lanjut di dalam Instruksi Menteri Keuangan. Apabila investasi dana surplus disetujui, maka Instruksi Menteri Keuangan memerinci pendekatan risiko terhadap pengembalian dan persyaratan likuiditas bulanan.

Landasan operasional pengelolaan kas pemerintah biasanya disusun secara resmi dalam bentuk buku petunjuk atau pedoman pengelolaan kas yang telah ditetapkan. Pedoman pengelolaan kas didukung oleh buku petunjuk fungsionalitas pengelolaan kas dari suatu Sistem Informasi Pengelolaan Keuangan Terpadu (Integrated Financial Management Information System, IFMIS) bagi pengguna sistem kapanpun pedoman ini diterapkan. Buku petunjuk pengelolaan kas digunakan sebagai bahan pelatihan dan referensi bagi para pengelola kas di Kementerian Keuangan, serta bagi pengelola keuangan di badan-badan pelaksana anggaran.

Layanan perbankan yang diberikan oleh bank sentral dan bank-bank komersial diformalkan melalui berbagai Nota Kesepahaman (memorandum of understanding, MOU) atau Perjanjian Tingkat Layanan (service level agreement, SLA). MOU dan SLA tersebut mencantumkan berbagai layanan yang akan diberikan dan remunerasi untuk jenis-jenis layanan berbeda. Protokol dan standar pertukaran data elektronik juga harus diformalkan melalui perjanjian bersama. Hal ini akan memastikan kualitas dan konsistensi pertukaran data antara Perbendaharaan, bank-bank yang telah diakreditasinya, dan bank-bank dimana pihak penerima pembayaran dibayar melalui Perbendaharaan.

1.2.3. Ruang Lingkup Pengelolaan Kas

Petunjuk Statistik Keuangan Pemerintah (Government Finance Statistics Manual, GFSM) 2001³ secara umum digunakan untuk mempresentasikan informasi statistik mengenai sektor publik dan menyediakan suatu kerangka yang bermanfaat bagi diskusi terkait ruang lingkup pengelolaan kas. Struktur sektor publik sebagaimana didefinisikan di dalam GSFM 2001 dapat dilihat pada gambar di bawah ini:



Gambar 1.1 Ruang Lingkup Sektor Publik GSFM 2001

Ruang lingkup dana yang tersedia untuk pengelolaan kas oleh Perbendaharaan perlu didefinisikan secara lebih jelas. Ada negara-negara dimana ruang lingkup tersebut bersifat komprehensif dan terdiri dari saldo-saldo kas pemerintah daerah dan dana di luar anggaran.⁴ Akan tetapi praktik yang umum berlaku, terutama di negara-negara dengan pemerintahan federal, adalah semua kegiatan Perbendaharaan terkait pengelolaan kas hanya terbatas pada arus kas dari anggaran pemerintah pusat.⁵

Di beberapa negara, meskipun saldo-saldo kas beberapa entitas pemerintah dipegang oleh bank sentral di luar TSA, namun oleh bank sentral saldo-saldo kas tersebut dianggap sebagai bagian dari keseluruhan saldo kas pemerintah demi kepentingan informasi atas saldo kas harian pemerintah pusat. Di beberapa negara lainnya, Kementerian Keuangan mempunyai perjanjian-perjanjian dengan pemerintah daerah dana diluar anggaran untuk penggunaan cadangan kas mereka oleh pemerintah pusat yang diberikan remunerasi atasnya. Di negaranegara berpenghasilan rendah, belanja yang dibiayai oleh hibah donor atau pinjaman multilateral tidak dapat dimasukkan ke dalam anggaran tahunan yang telah ditetapkan oleh parlemen. Untuk memastikan stabilitas dalam perencanaan kas, ruang lingkup tersebut harus bersifat stabil dan terdefinisi dengan baik.

1.2.4. Kerangka Kelembagaan Pengelolaan Kas

Pendirian unit pengelolaan kas didalam Kementerian Keuangan untuk meninjau dan mengkonsolidasikan rencana-rencana arus kas periodik yang dibuat oleh satuan-satuan kerja merupakan praktik yang umum diterapkan. Penempatan

unit tersebut bervariasi antara satu negara ke negara lain. Di beberapa negara, unit pengelolaan kas merupakan bagian dari Departemen Anggaran. Sementara di negara yang lain, unit tersebut ditempatkan di Perbendaharaan atau di kantor Akuntan Umum Pemerintah, dan merupakan bagian dari divisi rekonsiliasi bank. Unit ini juga dapat ditempatkan di Departemen Pengelolaan Utang dan digabungkan dengan pengoperasian *dealing room* di pasar uang. Para pejabat yang bertugas di unit pengelolaan kas ini biasanya hanya berjumlah terbatas (sekitar 3-5 orang). Bagaimanapun penempatan dan jumlah pegawainya, fungsi utama unit ini biasanya meliputi:

- Pengembangan dan penyusunan buku pegangan pengelolaan kas yang meliputi acuan (template) umum proyeksi kas dan jadwal penyampaian proyeksi.
- Penentuan jadwal pertemuan berkala peninjauan kas dengan para pemangku kepentingan utama dan menjalin lini komunikasi dengan berbagai badan pemerintah lain.
- Pengaturan inisiatif pembangunan kapasitas dalam bidang pengelolaan kas, termasuk pelaksanaan pelatihan dan seminar berkala.
- Koordinasi penyampaian proyeksi arus kas, sesuai dengan yang telah ditetapkan, oleh komite pengelolaan kas di berbagai kementerian.
- Peninjauan, validasi, konsolidasi, dan analisa proyeksi-proyeksi yang diterima dari berbagai kementerian.
- Peninjauan, validasi, dan analisa saldo kas didalam rekening-rekening bank milik badan-badan pemerintah.
- Pemantauan dan peninjauan kesesuaian prakiraan arus kas dengan rencana pengadaan yang diajukan oleh entitas kementerian terkait, dan bila diperlukan, melakukan klarifikasi lebih lanjut.
- Penyampaian analisa arus kas dan rekomendasi atas kebutuhan kas di masa datang kepada komite pengelolaan likuiditas.
- Kerjasama dengan pihak-pihak yang bertanggung jawab atas pengelolaan utang guna memastikan bahwa fokus pengelolaan kas jangka pendek dalam tahun berjalan konsisten dengan strategi pengelolaan utang jangka panjang.
- Kerjasama dengan bank sentral guna memastikan bahwa rekomendasi pengelolaan kas jangka pendek dalam tahun berjalan konsisten dengan kebijakan moneter.
- Interaksi dengan pihak otorita pendapatan, kementerian-kementerian utama, dan bank sentral guna bertukar informasi mengenai penerimaan dan pengeluaran yang signifikan, serta posisi kas harian.

- Pemantauan transfer dan tunjangan kepada tingkatan pemerintah yang lebih rendah guna memastikan bahwa transfer dan tunjangan tersebut dilakukan berdasarkan rencana kas yang telah disampaikan oleh entitasentitas tersebut dan berdasarkan kebutuhan.
- Pembentukan jaringan kerja dengan para pengelola kas yang ada di badanbadan pemerintah guna memastikan adanya evaluasi berkelanjutan dan mitigasi dari berbagai risiko pengelolaan kas.

Salah satu tujuan perencanaan kas adalah untuk memastikan tersedianya suatu rencana dan sasaran strategi investasi ketika kas di tangan (cash-on-hand) melebihi kebutuhan. Di sejumlah negara, bank sentral secara tradisional mengelola likuiditas jangka pendek atas nama Kementerian Keuangan. Pemerintah di negara tersebut membentuk komite pengelola likuiditas tingkat tinggi (atau komite pengelolaan utang) di dalam lingkungan Kementerian Keuangan untuk mengambil keputusan terkait optimalisasi likuiditas jangka pendek pemerintah. Unit pengelolaan kas tersebut berfungsi sebagai sekretariat komite pengelolaan likuiditas, dengan fungsi yang meliputi meliputi: (i) pemantauan situasi makro fiskal, makro ekonomi, dan moneter, serta mengambil tindakan korektif tepat waktu; (ii) pemastian adanya koordinasi dan penyebaran informasi antar pemangku kepentingan kunci; (iii) fasilitasi keputusan kebijakan atas utang pemerintah dan investasi jangka pendek; serta (iv) pengawasan pembiayaan anggaran secara tertib dan tepat waktu.

Komite likuiditas memainkan peran penting dalam menyelaraskan pengelolaan kas dengan pengelolaan anggaran, pengelolaan utang, dan kebijakan moneter. Pada tingkat operasional, berbagai keputusan yang diambil oleh komite likuiditas atas utang dan investasi jangka pendek dilaksanakan melalui Kantor Pengelolaan Utang atau Perbendaharaan. Peranan ini dibahas di Bab 4 mengenai "Pembiayaan Anggaran".

1.2.5. Kerangka Prosedur Pengelolaan Kas

Kerangka kerja prosedur pengelolaan kas biasanya memberikan suatu mekanisme untuk mengintegrasi proyeksi arus kas secara *bottom-up* per triwulan, bulanan, dan harian dengan prakiraan *top-down* yang berdasarkan variabel makro ekonomi dan tren historis. Di banyak negara berkembang, kompensasi bagi pegawai, transfer, dan subsidi membentuk proporsi signifikan dalam anggaran yang dilaksanakan. Dengan mempertimbangkan ketatnya aturan pelaksanaan

anggaran, proses penyampaian proyeksi kas per triwulan secara bottom-up bisa jadi tidak memberikan nilai tambah terhadap proyeksi kas agregrat yang diperoleh dari prakiraan top-down. Prosedur-prosedur yang mensyaratkan penyampaian proyeksi kas secara berkala dan terinci hingga detil pos-pos belanja secara substansial akan meningkatkan beban kerja di kalangan satker yang berukuran relatif kecil dengan jumlah pegawai terbatas dan kompetensi kurang memadai. Di sisi lain, persyaratan penyampaian rencana kas tahun berjalan secara berkala oleh satker membentuk perilaku disiplin dalam pengelolaan keuangan unit-unit kerja tersebut. Hal ini memastikan koordinasi yang baik dan berkala antara unit pengelolaan keuangan, unit akuntansi, dan unit perencanaan di dalam unit-unit kerja tersebut. Beban kerja tambahan bagi satker dapat dimitigasikan dengan meminta satker untuk menyampaikan rencana arus kas pada tingkat klasifikasi ekonomi secara agregat yang relevan dengan prakiraan kas. Langkah mitigasi lain dapat berupa keharusan untuk menyampaikan proyeksi arus kas lebih sering bagi para pengguna dengan anggaran dalam jumlah yang signifikan, sementara yang lainnya cukup menyampaikan pemutakhiran per triwulan. Semua prosedur yang ditetapkan harus memastikan adanya timbal balik antara upaya yang ditempuh dan hasil yang diperoleh.

Sistem-sistem harus diterapkan untuk memastikan bahwa semua arus kas yang signifikan telah teridentifikasi, dan jika diperlukan dibuat prioritasnya serta proyeksi-proyeksi belanja yang terencana telah dibuat. Prosedur-prosedur prakiraan kas menetapkan frekuensi penyampaian prakiraan kas dan berapa dari jumlah minggu kedepan yang akan tercakup dalam prakiraan tersebut; serta apakah arus-arus yang diproyeksikan dipantau terhadap arus kas aktual guna menilai keakuratannya. Apabila dana suplus dapat diinvestasikan, akan lebih baik jika proyeksi-proyeksi bulanan juga dilengkapi dengan prakiraan mingguan dan harian.

Para perencana kas seyogyanya mampu mengenali pos-pos keuangan mana yang mempengaruhi ketersediaan kas lembaganya, serta mengembangkan strategi yang memungkinkan pungutan penerimaan sesegera mungkin dan penundaan pembayaran selama mungkin. Pos-pos pengeluaran tetap seperti gaji, sewa, dan kontrak alih daya (outsource) perlu diprioritaskan dibanding dengan pos-pos belanja tidak tetap yang tidak terlalu kritikal bagi lembaga tersebut, atau dibanding dengan pos-pos yang merupakan bagian dari suatu siklus pembayaran tetap. Perencanaan pengeluaran juga perlu mematuhi ketentuan pembayaran

tepat waktu serta jadwal pembayaran yang telah disepakati dengan para pemasok. Prakiraan harus memberikan ruang terhadap kemungkinan terjadinya kesalahan, sesuai tingkat toleransi yang telah ditetapkan sebelumnya.

Proyeksi bottom-up yang disampaikan oleh para satker kerap ditentukan secara bersama oleh komite pengelolaan kas yang anggotanya berasal dari unit perencanaan, unit penganggaran, dan unit administrasi keuangan di satker tersebut. Proyeksi ini didasarkan atas tinjauan arus kas aktual selama tahun berjalan; perubahan alokasi anggaran yang diakibatkan oleh revisi anggaran tahun berjalan dan perubahan tambahan terhadap anggaran tahunan berjalan; pola belanja dan pendapatan sebelumnya; informasi tentang komitmen, dan transaksi yang telah dimulai namun belum tertuntaskan pada tahun tersebut; serta informasi terkait perubahan atas asumsi makro ekonomi.

1.2.6. Teknologi Informasi

Dengan meluasnya penerapan IFMIS selama satu dekade terakhir, terjadi berbagai perbaikan signifikan dalam setiap aspek pengelolaan kas pemerintah. Salah satu publikasi IMF tentang Sistem Pengelolaan Keuangan Terpadu⁷ menyebutkan bahwa perubahan-perubahan tersebut - yang dimotori oleh kemajuan teknologi, baik dalam hal komputerisasi basis data informasi maupun telekomunikasi "telah memfasilitasi pengaturan perbankan pemerintah, sehingga bank-bank komersial kini mampu mengatasi tingginya volume transaksi elektronik pendapatan dan belanja dalam cakupan wilayah geografis yang luas. Selain itu, penihilan saldo dapat terjadi setiap hari - dan pada beberapa kasus lebih sering lagi, dana yang dikhususkan untuk pembayaran tagihan pada masa mendatang dapat secara otomatis disertakan dalam perencanaan kas, dan analisa spreadsheet yang membandingkan data aktual dengan data perencanaan dilakukan untuk ribuan detil rincian data yang membentuk alokasi undang-undang anggaran tahunan. Para pengelola kas pemerintah juga sangat bergantung pada ketersediaan data rekam jejak yang lengkap terkait pendapatan dan belanja, yang akan memungkinkan perencanaan kas yang lebih baik melalui penerapan analisa tren, seringkali terhubung antarmuka dengan sistem-sistem informasi pengelolaan keuangan pemerintah."

Technical Note IMF lainnya⁸ mengenai perencanaan kas menggarisbawahi bahwa "sistem TI berkinerja tinggi diperlukan untuk memfasilitasi penyusunan dan pemutakhiran proyeksi kas jangka pendek dan basis data tren arus kas."

Negara-negara yang menggunakan solusi standar IFMIS memiliki opsi untuk mengkonfigurasi modul-modul perencanaan kas pada solusi IFMIS tersebut, apakah (i) pada tingkat satker, untuk membuat rencana arus kas, memvalidasikannya terhadap indikator makro ekonomi, dan memeriksa konsistensi dengan rencana pengadaan; atau (ii) pada tingkat unit pengelolaan kas Kementerian Keuangan untuk mengkonsolidasikan dan menganalisa rencana arus kas yang disampaikan oleh satker, dan melakukan interaksi antar muka (interface) dengan basis data utang dan basis data investasi.

Umumnya, IFMIS menyediakan berbagai fasilitas untuk secara otomatis menyelaraskan transaksi bank dengan transaksi sistem; mendapatkan informasi terkait arus masuk kas dengan mengakses piutang, penjualan, dan modul buku besar; memperoleh informasi mengenai arus keluar kas dengan mengakses data utang, pembelian, penggajian, dan modul buku besar; serta berinteraksi antar muka (interface) dengan sistem eksternal untuk memperoleh informasi tentang transaksi wajib pajak besar, transaksi pembayaran utang, dan saldo pemerintah daerah. IFMIS juga mempunyai kemampuan untuk membuat profil arus kas terkait dengan berbagai skenario berbeda, memfasilitasi pengambilan keputusan penerbitan Surat Perbendaharaan Negara atau strategi pemberian peminjaman dan utang jangka pendek lainnya.

Selain itu, IFMIS memberikan fasilitas pemasukan data dan validasi pada sumbernya, guna memastikan kualitas data pelaksanaan anggaran yang digunakan untuk pengelolaan kas. Proses TI untuk pelaksanaan anggaran oleh Perbendaharaan sangat bervariasi antar negara, bergantung pada ketersediaan fasilitas pemrosesan data elektronik. Di sebagian besar negara berkembang, "Surat Perintah Membayar (SPM)" dari satker disampaikan melalui dokumen kertas, atau dokumen elektronik yang dikirimkan melalui email. Di negara-negara yang satkernya merupakan pengguna langsung IFMIS, permintaan pembayaran dikendalikan melalui sistem yang berlokasi di sumbernya (yaitu di kantor satker), untuk langsung mengetahui ketersediaan anggaran dan kas. Namun, meskipun IFMIS memberikan fasilitas untuk memasukkan data dan validasi pada sumbernya, peraturan keuangan yang berlaku masih mengharuskan pengiriman dokumen kertas untuk kepentingan peninjauan, sehingga persetujuan secara elektronik pada berbagai tahapan siklus belanja juga dapat diverifikasi secara manual. Hal ini dapat menunda pencatatan transaksi, dan perubahan data manual setelah pencatatan awal data dapat menyebabkan menurunnya kualitas data jika perubahan dilakukan selama proses verifikasi manual.

Pelaksanaan prosedur pengadaan otomatis dapat memperbaiki ketepatan waktu dan kualitas penyampaian data arus kas *bottom-up*. Para penyedia IFMIS menawarkan modul pengadaan, yang dapat memadukan berbagai tahapan pelaksanaan anggaran. Para penyedia IFMIS juga menawarkan modul pengelolaan kas, yang dapat dikonfigurasikan sebagai sebuah komponen terpadu dari solusi IFMIS secara keseluruhan. Fasilitas ini memungkinkan adanya pemrosesan data langsung dari daftar pemintaan pembayaran hingga pembayaran dan dapat dirancang secara otomatis menghubungkan data komitmen dengan rencana arus kas. IFMIS juga menyimpan rincian data pemasok, yang memungkinkan untuk memperoleh dan meninjau data terkait harga barang dan jasa yang dibeli dari setiap pemasok. Satker dapat menggunakan data ini untuk memproyeksikan biaya pengadaan terencana untuk tahun bersangkutan dan memperbaharui data standar biaya apabila diperlukan.

Meskipun data yang diperoleh secara bottom up penting untuk perencanaan kas, namun IFMIS tentu tidak dapat diharapkan untuk mengatasi seluruh tantangan dalam penyiapan proyeksi kas yang akurat. Proyeksi dari pusat secara top down yang didasarkan pada pola historis dari arus kas, didukung oleh informasi terkait transaksi bernilai signifikan pada masa yang akan datang, pada umumnya membentuk dasar substansi dalam perencanaan kas. Dalam konteks ini, IFMIS dapat memainkan peran yang sangat bermanfaat dalam membantu menelusuri berbagai perbedaan pada rencana tersebut dan mengidentifikasi perbaikan yang diperlukan dalam prosedur perencanaan kas.

Sejumlah negara pengguna IFMIS telah menghubungkan antar muka (interface) sistem-sistem Perbendaharaan dengan sistem-sistem pembayaran yang digunakan oleh kalangan perbankan untuk mempercepat pembayaran elektronik dan mengotomatisasi rekonsiliasi bank. Keamanan data masih menjadi faktor yang dikhawatirkan oleh para bank tersebut, tetapi dalam perkembangan IFMIS, faktor ini tengah diupayakan untuk diatasi. Penggunaan tanda tangan elektronik menjadi hal yang umum diterapkan, dan perjanjian mengenai pengamanan data dan pertukaran data antara Perbendaharaan, bank-bank, dan pihak penerima pembayaran dari pemerintah telah diberlakukan. Walaupun rekonsiliasi otomatis antara Perbendaharaan dan bank mitranya menjadi hal yang umum diterapkan, namun rekonsiliasi data antara Perbendaharaan dan unit-unit pelaksana anggaran jarang sekali diotomatisasi. Hal ini terutama karena negara tersebut tidak mampu membayar lisensi penggunaan IFMIS untuk diberikan kepadapengguna anggaran. Beberapa negara tengah mengembangkan perangkat lunak tambahan untuk

memungkinkan interaksi antara muka sistem pengelolaan keuangan mandiri yang beroperasi di unit-unit pelaksana anggaran dengan IFMIS. Hal ini akan mengotomatisasi rekonsiliasi pembayaran-pembayaran yang dilakukan melalui Perbendaharaan dengan pembayaran-pembayaran yang diajukan oleh satker dan, karenanya, dapat meningkatkan kualitas data belanja dalam pengelolaan kas.

Dengan demikian, melalui pemanfaatan fungsionalitas IFMIS yang telah diperluas, banyak tugas-tugas yang meliputi pengendalian belanja, prakiraan, pengelolaan utang dan kas, serta penerbitan dan penanganan surat berharga secara prinsip dapat terhubung satu sama lain dan terselaraskan, sehingga memungkinkan "pemrosesan langsung" data dari berbagai sistem yang berbeda. Praktik internasional yang baik menyiratkan bahwa hal ini dapat memfasilitasi integrasi fungsi pengelolaan kas dan fungsi pengelolaan utang, serta mendorong pengembangan tim pegawai yang profesional dan memiliki pengetahuan khusus yang dibutuhkan dalam pelaksanaan fungsi-fungsi tersebut.

Ringkasnya, penggunaan IFMIS di pemerintahan meningkatkan kualitas dan ketepatan waktu penyediaan data yang disyaratkan dalam pengelolaan kas. Manfaat IFMIS meliputi:

- Ketersediaan basis data komprehensif mengenai riwayat historis pendapatan dan belanja.
- Pemrosesan data langsung, mulai dari permintaan hingga pembayaran, memungkinkan akses otomatis atas proyeksi arus kas bottom up yang dapat digunakan untuk menyelidiki perbedaan dalam rencana kas.
- Ketersediaan data pemasok secara terperinci, peluang untuk mendapatkan, meninjau, dan memutakhirkan data harga barang dan layanan.
- Dimungkinkannya interaksi sistem IFMIS dengan bank-bank dan dengan sistem-sistem yang dioperasikan di tingkat satker, sehingga mengotomatisasi rekonsiliasi data pembayaran.

1.2.7. Pembangunan Kapasitas untuk Pengelolaan Kas

Semua prosedur, sistem, dan instrumen keuangan pengelolaan kas saat ini berkembang pesat di berbagai lingkungan komersial dan pemerintahan di seluruh dunia. Keterampilan-keterampilan yang diperlukan untuk mengembangkan dan memelihara pengoperasian pengelolaan kas yang ada di pemerintahan kini secara cepat berpusar pada mereka yang bekerja di sektor keuangan swasta. Namun, gaji yang diberikan pemerintah biasanya lebih rendah dari sektor swasta, sehingga semakin sulit bagi pemerintah untuk menarik dan mempertahankan pegawai yang mumpuni.

Kementerian-kementerian Keuangan biasanya mengadakan berbagai program pelatihan pegawai di bidang pengelolaan kas guna memastikan keberlanjutan. Kebanyakan pelatihan yang diperlukan di satker dan tingkat daerah tidak harus terlalu teknis. Para administrator dan pengelola keuangan pada tingkatan ini perlu memiliki pemahaman mendasar tentang keseluruhan tujuan pengelolaan kas serta peranan dan tanggung jawab mereka dalam mendukung pengelolaan kas yang efisien, baik di dalam lembaga mereka sendiri maupun di tingkat nasional. Program pelatihan tersebut perlu dilakukan secara berkala dan dimaksudkan untuk memberikan pelatihan awal bagi pegawai baru dan pelatihan selama masa bakti bagi pegawai lama. Persyaratan penting untuk mengikuti program ini adalah bahwa pegawai yang telah dilatih harus tetap melakukan pekerjaan yang terkait dengan perencanaan kas untuk jangka waktu tertentu pasca pelatihan tersebut.

Pengelolaan kas secara aktif dalam Perbendaharaan memerlukan pelatihan teknik-teknik pengelolaan kas yang lebih khusus. Pengelolaan kas secara aktif di pasar uang mensyaratkan sejumlah keterampilan yang hingga kini masih belum memadai di hampir semua kementerian keuangan negara berkembang. Pegawai yang mumpuni dapat direkrut dari berbagai lembaga keuangan atau dengan pemberian pelatihan formal jangka panjang di lembaga pendidikan berkualitas bagi pegawai yang ada guna membangun kapasitas. Peluang karir dan insentif yang baik perlu untuk mempertahankan pegawai khusus tersebut. Sistem *front office*, pemrosesan transaksi, operasional, dan risiko kredit perlu diterapkan secara internal guna mendukung pengelolaan kas secara aktif. Keputusan untuk mengembangkan fungsi pengelolaan kas secara aktif dalam Perbendaharaan harus dilakukan setelah dilakukannya analisa manfaat-biaya. Banyak negara lebih memilih untuk mendelegasikan tanggung jawab ini ke bank sentral.⁹

1.2.8. Insentif dan Sanksi

Dengan diserahkannya tanggung jawab pemastian ketersediaan kas dalam rangka memenuhi komitmen anggaran satker kepada Perbendaharaan, para pengelola keuangan satker mungkin tidak termotivasi untuk meningkatkan efisiensi mereka dalam merencanakan kebutuhan kas mereka. Mereka mungkin tidak memahami

perlunya menginformasikan adanya kemungkinan penundaan pengadaan kepada para pengelola kas yang ada di Perbendaharaan, selama mereka memiliki akses ke alokasi anggaran tahunan mereka. Sejumlah negara mendorong peningkatan akurasi perencanaan kas tahunan di satker melalui insentif dan sanksi. Fungsionalitas IFMIS dapat digunakan oleh unit pengelolaan kas untuk mengawasi penyimpangan rencana kas tahun berjalan yang dilakukan oleh Satker terhadap batas toleransi yang ditetapkan oleh Perbendaharaan. Penggunapengguna anggaran yang menyampaikan proyeksi kebutuhan kas yang akurat (tidak semata sekadar memenuhi kewajiban untuk menyampaikan rencana) dapat diberikan insentif berupa peningkatan otonomi dalam mengelola pengeluaran atas apropriasi anggaran mereka. Beberapa bentuk insentif lain yang digunakan di negara-negara berkembang secara singkat dibahas sebagai berikut:

Di Inggris, Perbendaharaan¹⁰ telah menggunakan perpaduan antara insentif reputasi dan insentif keuangan:

- Tabel peringkat kinerja departemen-departemen disirkulasikan secara bulanan.
- Biaya tidak nyata berdasarkan akurasi prakiraan arus kas didistribusikan ulang ke seluruh departemen dalam bentuk Fleksibilitas Akhir Tahun.
- Biaya tidak nyata atas biaya dana diterapkan terhadap saldo di bank-bank komersial, tetapi tidak untuk saldo-saldo yang disimpan di Exchequer (Bendahara Negara).

Pengaturan perencanaan dan pengendalian belanja dilakukan untuk membatasi pengguna anggaran agar tidak mengeluarkan kas mendahului kebutuhan yang sebenarnya. Pengguna anggaran, sesungguhnya, dibebani biaya tidak nyata atas penggunaan dana mereka. Alokasi jenis belanja suatu pengguna anggaran yang disetujui dipaparkan dalam ketentuan akrual dan termasuk tambahan biaya dana, tetapi setiap peningkatan tak terencana dalam belanja modal kerja ataupun modal fisik pengguna anggaran akan meningkatkan biaya penggunaan dana tersebut, sehingga berpotensi mengurangi belanja pengguna anggaran atas barang dan jasa lain.

Survei NAO 2011 mengenai efektifitas insentif memperlihatkan bahwa insentif reputasi yang diterapkan di Inggris lebih efektif dalam memotivasi para pengelola kas. Insentif keuangan dianggap tidak terlalu signifikan dalam mengubah perilaku,

tetapi bermanfaat dalam memberikan gambaran pentingnya prakiraan yang baik bagi para pegawai non-keuangan, dan, karenanya, dapat meningkatkan kinerja mereka.

Di Swedia, semua apropriasi didepositokan ke dalam rekening berbunga di setiap lembaga, biasanya dengan tingkat seperduabelas per bulan. Jika sebuah lembaga membelanjakan apropriasinya secara perlahan, maka lembaga tersebut akan menikmati bunga berdasarkan saldo dalam rekening tersebut. Demikian pula, jika sebuah lembaga lebih cepat membelanjakan apropriasinya, maka lembaga tersebut harus membayar bunga sebagai cerminan biaya peminjaman pemerintah. Sistem ini menciptakan insentif untuk menunda pembayaran, yang bisa jadi menimbulkan masalah operasional, namun langkah ini berhasil membantu meningkatkan kesadaran atas kas di semua lembaga.

Sejumlah negara berkembang telah menguji-coba penerapan sanksi untuk memastikan ketaatan terhadap perencanaan kas. Sanksi harus dirancang secara hati-hati untuk memastikan agar sanksi tersebut tidak merugikan penerima layanan yang ditawarkan oleh satker. Misalnya, sanksi yang mencegah pencairan dana ke lembaga-lembaga yang tidak taat dalam menyampaikan rencana kas secara tepat waktu atau akurat, cenderung lebih berdampak terhadap warga yang dilayani oleh lembaga pemerintah yang bersangkutan ketimbang pegawai yang bertanggung jawab atas ketidaktaatan tersebut. Seringkali, sanksi dalam bentuk penundaan pencairan dana cenderung menyebabkan tunggakan pembayaran, yang berdampak terhadap reputasi lembaga pemerintah daripada penghukuman atas ketidakefisienan perencanaan kas. Perlu dipastikan bahwa kewajiban yang timbul akibat penetapan sanksi dibebankan kepada individu dan bukan kepada lembaga pemerintah tersebut.

Sasaran-sasaran kinerja terkait pengelolaan kas seringkali digunakan untuk memberikan sanksi atau penghargaan terhadap pengelola kas. Namun, sasaran kinerja lebih sering menitikberatkan pada kinerja departemen itu sendiri daripada peningkatan manfaat bagi pemerintah dalam hal pengurangan pinjaman atau bunga atas surplus kas yang diinvestasikan. Di negara-negara berkembang (seperti Tanzania dan Kenya), sasaran kinerja untuk pegawai Kementerian Keuangan yang terlibat dalam pengelolaan kas kadang dikaitkan dengan efisiensi dalam pencairan dana. Hal ini dapat menimbulkan dampak yang tidak diinginkan jika penerima dana tidak mempunyai kapasitas untuk menyerap dana yang telah dicairkan tersebut.

1.2.9. Pentahapan dan Pelaksanaan

Technical Note IMF¹¹ mengidentifikasi bahwa kecepatan peningkatan pengelolaan kas bergantung kepada: (1) titik awal, khususnya sejauh mana kondisi dasar pengelolaan kas yang efektif sudah diterapkan; (2) tekad pihak otorita nasional untuk bergerak maju, termasuk dalam menghadapi pihak-pihak yang enggan atau menolak diterapkannya reformasi yang memberikan kewenangan penuh kepada perbendaharaan dalam mengawasi seluruh rekening-rekening bank pemerintah, serta dalam peningkatan transparansi kegiatan operasional pemerintah pada tingkat transaksi; (3) infrastruktur yang tersedia untuk transfer dana secara cepat melalui sarana elektronik; (4) tingkat perkembangan pasar keuangan, termasuk "penyapuan" (sweeping) saldo rekening bank di penghujung hari serta adanya instrumen pasar keuangan untuk mengelola kas harian; dan (5) kapasitas sumber daya manusia dan kelembagaan.

1.3. PENGELOLAAN KAS DI INDONESIA

1.3.1. Latar Belakang

Pasca krisis tahun 1998, Pemerintah Indonesia menghadapi lonjakan tingkat utang pemerintah dan penurunan tingkat penerimaan pemerintah, sehingga berakhirlah posisi fiskal aman sebagaimana dialami Indonesia sebelum masa krisis. Menyadari perlunya reformasi Pengelolaan Keuangan Negara, sebuah *White Paper*¹² tahun 2001 menyatakan bahwa transparansi penyusunan anggaran pemerintah dan akuntabilitas pengelolaan perbendaharaan akan memperkuat alokasi dan pemanfaatan sumber daya yang tanggap, efisien, dan efektif, serta merupakan elemen penting dalam program pemberantasan kemiskinan di Indonesia.

Berkenaan dengan pengelolaan kas, salah satu reformasi yang fundamental adalah reorganisasi Kementerian Keuangan pada September 2004, yang membagi Direktorat Jenderal Anggaran yang lama menjadi Direktorat Jenderal Perbendaharaan dan Direktorat Jenderal Anggaran dan Perimbangan Keuangan. Menteri Keuangan saat itu, Boediono, ketika meresmikan struktur organisasi yang baru tersebut menekankan "Pentingnya menciptakan suatu sistem *check and balance*, karena perencana dan pelaksana APBN tidaklah sama. Ini merupakan praktik yang umum dilakukan di dunia internasional." Ditjen Perbendaharaan

bertanggung jawab atas pengelolaan dana negara. Hal ini meliputi kewenangan untuk mencairkan dana ke kementerian-kementerian dan badan pemerintah, dan tanggung jawab dalam menemukan berbagai sumber dana untuk membiayai anggaran negara (sampai tahun 2007 ketika Ditjen Pengelolaan Utang dibentuk dan mengambil alih tanggung jawab pencarian sumber dana dari Ditjen Perbendaharaan). Sejak saat itu, Ditjen Perbendaharaan diharapkan berfungsi sebagai pengelola dana, termasuk dalam mengidentifikasi dan mengelola surplus kas yang ada.

Selama tahun 2003-2005, undang-undang baru yang terkait dengan keuangan negara, perencanaan nasional, perbendaharaan negara, dan audit eksternal telah disetujui oleh DPR. Undang-undang Perbendaharaan memberikan landasan hukum bagi tanggung jawab "pengelola dana" yang diemban Ditjen Perbendaharaan, termasuk tanggung jawab atas rasionalisasi rekening-rekening bank milik pemerintah, yang sebagian besar dibuka oleh satker dan di luar pengawasan Kementerian Keuangan. Sejumlah surat keputusan dan instruksi keuangan telah diterbitkan untuk melaksanakan TSA dan membentuk fungsi pengelolaan kas. Semua hal tersebut dipaparkan lebih lanjut dalam dalam bab ini.

Reformasi Pengelolaan Keuangan Negara yang tepat waktu dan komprehensif ini telah membantu Indonesia memulihkan krisis ekonomi pada akhir 1990an dan membentuk rangkaian sistem pengelolaan keuangan yang tangguh dan mampu bertahan dari penurunan ekonomi pada tahun 2008. *Consultation Staff Report 2012* IMF Pasal 4 menyatakan bahwa sebuah reformasi mendasar atas kerangka kebijakan selama satu dekade terakhir telah menempatkan Indonesia pada posisi yang lebih kuat saat anjloknya ekonomi global pasca tahun 2007. Utang kotor pemerintah menurun dari 76% dari PDB menjadi kurang dari 25% dari PDB antara tahun 2000 dan 2011.¹⁴

Pembelajaran penting dari krisis tahun 1998 dan 2008 adalah betapa pengelolaan kas negara di Indonesia telah menjadi hal yang amat penting, karena Indonesia berpotensi kehilangan kredibilitas bila pemerintah tidak memiliki likuiditas untuk memenuhi komitmen belanjanya. Kebijakan fiskal konservatif yang diterapkan pemerintah selama beberapa tahun terakhir telah memberikan kontribusi akumulasi surplus kas. Surplus kas dihasilkan dari pendapatan pajak yang tepat atau melebihi sasaran dan realisasi belanja dibawah alokasi anggaran

menyebabkan defisit yang lebih rendah dari proyeksi sedangkan peminjaman selalu pada pagu maksimal yang diizinkan oleh sasaran fiskal. Hal ini dapat dilihat pada tabel di bawah, yang memperlihatkan saldo surplus kas tahunan pada akhir tahun yang dikenal sebagai Sisa Lebih Pembiayaan Anggaran (SILPA), yang menghasilkan tingkat likuiditas kas yang cukup tinggi, tetapi pada saat yang sama menyebabkan biaya memegang dana (*carrying cost*) negatif dikarenakan lebih rendahnya renumerasi atas kelebihan kas ini dibanding biaya peminjaman (imbal hasil dari Surat Berharga Negara (SBN)).

Tabel 1.1 Biaya Memegang Dana yang Berlebih 2010-2013

(dalam Rp/USD)	2010	2011	2012	2013
SILPA	Rp 44,7 triliun (USD 4,47 miliar)	Rp 46,5 triliun (USD 4,65 miliar)	Rp 21,8 triliun (USD 2,18 miliar)	Rp 26,1 triliun (USD 2,61 miliar)
Bl rate (rata-rata dalam 1 tahun)	6,50%	6,50%	5,75%	7,50%
Penerbitan SBN bersih	Rp 91,1 triliun (USD 9,11 miliar)	Rp 119,9 triliun (USD11,99 miliar)	Rp 159,7 triliun (USD15,97 miliar)	Rp 224,6 triliun (USD 22,46 miliar)
Tingkat imbal hasil rata-rata SBN dalam 1 tahun	8,00%	7,50%	6,50%	8,62%
Remunerasi TSA (65% dari BI rate)	4,25%	4,25%	3,75%	4,87%
Selisih negatif	-3,75%	-3,25%	-2,75%	-3,75%
Biaya memegang kelebihan dana selama 1 tahun	Rp 1.676 miliar (USD 167 juta)	Rp 1.511 miliar (USD 151 juta)	Rp 600 miliar (USD 60 juta)	Rp 841 miliar (USD 84 juta)

Selain itu, sebagaimana dapat dilihat pada tabel di bawah ini, jumlah nominal kas yang dikelola oleh Pemerintah dalam anggarannya selama sembilan tahun terakhir (2004 hingga 2013) telah meningkat dengan tajam (lebih dari tiga kali lipat).

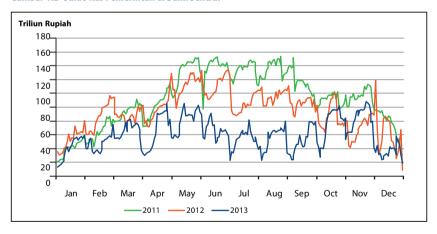
Tabel 1.2 Nilai Nominal Kas yang Dikelola Pemerintah

APBN	FY 2004	FY 2013	% growth
Penerimaan dan Hibah	Rp 495 triliun	Rp 1.529 triliun	308,9%
Pengeluaran	Rp 509 triliun	Rp 1.683 triliun	330,6%
Pembiayaan bersih	Rp 11 triliun	Rp 153 triliun	1.390%

Berkat kebijakan fiskal yang penuh kehati-hatian yang diterapkan oleh semua kabinet pemerintahan selama satu dekade terakhir, kekurangan kas tidak pernah menjadi suatu tantangan bagi pelaksanaan anggaran di Indonesia. Defisit anggaran 2013 mencapai 2,15 persen, meningkat dari 1,14 persen pada tahun 2011 dan 1,86 persen pada tahun 2012, tetapi masih di bawah sasaran fiskal 3 persen dari PDB. Indonesia telah, secara hukum, menetapkan sasaran fiskal untuk pemerintah (termasuk pemerintah daerah), yaitu defisit anggaran sebesar tidak lebih dari 3 persen dari PDB dan utang publik bersih sebesar tidak lebih dari 60% dari PDB. Selain itu, pemerintah biasanya memiliki saldo kas sekitar 1-2 persen dari PDB. Karenanya, motivasi untuk menegakkan pengelolaan kas yang lebih baik di Indonesia lebih terkait kepada pengelolaan yang efisien atas kelebihan likuiditas ketimbang kekurangan.

Sebagaimana terlihat pada gambar berikut ini, pada suatu tahun yang wajar, total saldo kas Pemerintah yang terdapat di Bank Sentral tumbuh menjadi surplus yang cukup signifikan pada paruh pertama tahun berjalan, tetap pada tingkat ini selama beberapa bulan, dan menurun pada penghujung tahun, dengan rata-rata saldo harian sekitar Rp94 triliun selama tahun 2012 dan Rp60 triliun selama tahun 2013.





Surplus yang siklikal dan signifikan ini disebabkan oleh tiga faktor utama. Pertama, strategi 'front loading' tahunan yang diterapkan Ditjen Pengelolaan Utang untuk penerbitan SBN berarti bahwa mayoritas pembiayaan anggaran dilakukan pada paruh pertama tahun berjalan, dengan tujuan mengurangi ketidakpastian dalam perolehan dana dari pasar obligasi dalam negeri yang kurang likuid di negara berkembang seperti Indonesia. Kedua, sebagian besar penerimaan pajak dipungut pada paruh pertama tahun berjalan. Dan ketiga, sebagian besar belanja pemerintah muncul pada triwulan keempat tahun berjalan. Gabungan ketiga faktor ini menyebabkan pemerintah memegang surplus kas yang cukup signifikan untuk sebagian besar masa tahun tersebut. Sementara semua negara mensyaratkan cash buffer untuk mengatasi belanja yang tidak terencana dan/atau berubah-ubah, pengendalian dan prakiraan kas yang lebih akurat akan memungkinkan Ditjen Perbendaharaan untuk memberikan saran mengenai cara-cara menstabilkan profil kas – dan karenanya mengurangi cash buffer – melalui strategi penerbitan dan pembayaran utang. Upaya menurunkan rata-rata cash buffer pada rekening milik Pemerintah Indonesia akan menekan biaya penerbitan utang yang tidak perlu, dan akan memungkinkan adanya investasi 'berjangka'.

1.3.2. Tujuan Pengelolaan Kas di Indonesia

Tujuan utama pengelolaan kas negara di Indonesia adalah penggunaan dana negara secara efektif dan efisien. Hal ini dapat tercapai diantaranya dengan:

- Menentukan jumlah dana optimal yang diperlukan untuk menjamin kemampuan mendanai seluruh kegiatan pemerintah.
- Menentukan pembiayaan yang paling ekonomis dan efisien (baik dari dalam negeri maupun luar negeri) untuk membiayai berbagai kegiatan pemerintah.
- Meminimalkan jumlah dana menganggur dan melakukan investasi jangka pendek terhadap dana menganggur sehingga menghasilkan tambahan penerimaan negara.
- Mempercepat penyetoran penerimaan negara sehingga dana tersebut segera tersedia untuk membiayai kegiatan pemerintah; dan
- Melakukan pembayaran pada waktu yang tepat.

1.3.3. Kerangka Peraturan Pengelolaan Kas di Indonesia

Pengesahan UU Keuangan Negara dan UU Perbendaharaan Negara telah memberikan landasan bagi peraturan terperinci dalam bidang pengelolaan kas. Sebagaimana yang disebutkan di dalam peraturan tersebut, tujuan pengelolaan kas adalah untuk memastikan: (i) ketersediaan kas untuk membiayai kewajiban negara, (ii) tindakan yang efektif dan efisien baik untuk mengoptimalkan penerimaan dari surplus kas maupun untuk mengatasi kekurangan kas, (iii) penyediaan kas bagi semua Kementerian/Lembaga sesuai dengan perkiraan arus kas mereka guna mendanai kegiatan mereka, dan (iv) pembayaran yang tepat waktu kepada pemasok semua Kementerian/Lembaga sesuai dengan jadwal kegiatan mereka.

UU Keuangan Negara¹⁶ menetapkan Menteri Keuangan sebagai Bendahara Umum Negara. Hal ini selanjutnya dijelaskan dalam Undang-undang Perbendaharaan Negara,¹⁷ yang memberikan kewenangan kepada Menteri Keuangan untuk menetapkan kebijakan dan mengatur rekening-rekening pemerintah; menyimpan uang negara di rekening bank sentral; dan membuka rekening penerimaan dan rekening pengeluaran di bank-bank komersial untuk mengakomodir penerimaan dan pengeluaran negara guna membiayai seluruh kegiatan negara.¹⁸ UU Perbendaharaan Negara¹⁹ juga menetapkan bahwa pemerintah pusat mendapatkan bunga²⁰ atas rekening pemerintah di bank sentral pada tingkat bunga yang ditetapkan berdasarkan kesepakatan antara Gubernur bank sentral dengan Menteri Keuangan.

Peraturan pelaksana pengelolaan kas²¹ menetapkan kewenangan Menteri Keuangan untuk:²² (i) menetapkan sistem penerimaan dan pengeluaran kas negara; (ii) menunjuk bank dan/atau lembaga keuangan lain dalam rangka pelaksanaan penerimaan dan pengeluaran anggaran negara; (iii) mengusahakan dan mengatur dana yang diperlukan dalam pelaksanaan anggaran negara; (iv) menyimpan uang Negara; (v) menempatkan uang Negara dan mengelola/menatausahakan investasi melalui pembelian Surat Utang Negara;²³ (vi) melakukan pembayaran berdasarkan permintaan pejabat unit-unit pengguna anggaran atas beban rekening kas umum negara; dan (vii) menyajikan informasi keuangan negara. Peraturan tersebut memberikan wewenang kepada Menteri Keuangan untuk

menjalankan fungsi sebagai kasir, pengawas keuangan, dan pengelola keuangan negara. Peraturan pelaksanaan tersebut juga meletakkan tanggung jawab kepada Menteri Keuangan²⁴ terkait perkiraan kas dan penyusunan saldo kas minimum, serta mewajibkan semua Kementerian Negara/ Lembaga dan pihak terkait dengan penerimaan dan pengeluaran Anggaran Negara untuk memberikan perkiraan secara berkala²⁵ atas penerimaan dan pengeluaran kepada Menteri Keuangan selaku Bendaharan Umum Negara.

Menyusul berbagai peraturan pelaksanaan tersebut, Kementerian Keuangan telah menerbitkan peraturan tentang perencanaan kas. ²⁶ Peraturan tersebut menetapkan kerangka dan tujuan perencanaan kas pemerintah pusat; tanggung jawab atas perencanaan kas; prosedur penyampaian perkiraan arus (penyetoran/penarikan) kas; dan proses konsolidasi perkiraan arus kas oleh kantor-kantor wilayah Ditjen Perbendaharaan dan kantor pusat Ditjen Perbendaharaan itu sendiri. Peraturan tersebut juga menentukan lingkup perkiraan kas yang mencakup perkiraan penerimaan negara, pengeluaran negara, dan saldo Rekening Kas Umum Negera dalam konteks pelaksanaan Anggaran Negara. Guna mengatur pengelolaan surplus kas, Menteri Keuangan saat ini juga telah menerbitkan sebuah peraturan khusus²⁷ untuk mengelola penempatan uang negara pada bank komersial berdasarkan rencana kas ke depan.

Penerbitan sebuah Peraturan Pemerintah²⁸ yang baru lebih jauh memaparkan tugas dan kewenangan Kementerian Keuangan dalam mengelola penerimaan dan pengeluaran Kas Negara melalui Rekening Kas Umum Negara di bank sentral agar dapat mengelola pelaksanaan APBN secara lebih baik. Peraturan tersebut memerinci berbagai tugas dan tanggung jawab para Bendahara Penerimaan dan Bendahara Pengeluaran yang terkait dengan penyimpanan penerimaan pada Rekening Kas Umum Negara dan melakukan pembayaran elektronik secara langsung dari Rekening Kas Umum Negara. Peraturan tersebut mengizinkan Badan Layanan Umum (BLU) untuk menggunakan penerimaan mereka sendiri tanpa perlu menyetornya ke Rekening Kas Umum Negara. Peraturan tersebut juga mengatur ketentuan akhir tahun dalam hal pengalokasian anggaran untuk kegiatan luncuran (kegiatan yang pelaksanaannya diperpanjang hingga tahun anggaran berikutnya) serta pembayaran barang atau layanan yang telah dipesan namun belum diterima hingga akhir tahun anggaran.

1.3.4. Ruang Lingkup Pengelolaan Kas Negara di Indonesia

Sektor publik di Indonesia terdiri dari: (i) Pemerintah Pusat, termasuk kementerian, lembaga negara non-kementerian, dan Badan Layanan Umum (BLU) yang berada di bawah kementerian; (ii) Pemerintah Provinsi; dan (iii) Pemerintah Kabupaten/ Kota. Namun, pengelolaan kas pemerintah saat ini diterapkan hanya pada tingkat pemerintah pusat. Dalam pengelolaan kas pemerintah pusat terdapat sebuah celah utama, yaitu tidak tercakupnya BLU. BLU adalah badan-badan yang memiliki keleluasaan operasional lebih dibandingkan kementerian, tetapi sangat bergantung pada pendanaan dari Pemerintah. Akan lebih transparan dan lebih tidak berisiko apabila sumber dana yang mereka miliki dikelola oleh Perbendaharaan.

Dengan pemberlakuan otonomi daerah, terjadi pemisahan pengelolaan kas negara antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah. UU Keuangan Negara memberikan landasan bagi pelaksanaan desentralisasi dan otonomi daerah, khususnya untuk hal-hal terkait pengelolaan keuangan. Fokus utama buku ini pada pengelolaan kas pada tingkat pemerintah pusat. Pengaturan pengelolaan kas pemerintah daerah secara ringkas dijelaskan pada Bab 2.

1.3.5. Kerangka Kelembagaan Pengelolaan Kas di Indonesia

Sesuai dengan UU No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, Menteri Keuangan, selaku pembantu Presiden di bidang keuangan, merupakan *Chief Financial Officer* (CFO) Pemerintah, sementara kepala setiap lembaga/menteri merupakan *Chief Operational Officer* (COO) di berbagai sektor kegiatan pemerintah.

Kerangka hukum ini memberikan kewenangan kepada menteri/kepala lembaga sebagai COO untuk melaksanakan tindakan yang berimplikasi terhadap komitmen belanja negara; verifikasi dan otorisasi tagihan yang disampaikan oleh pemasok (vendor) kepada kementerian/lembaga terkait dengan realisasi komitmen; dan meminta Ditjen Perbendaharaan untuk melakukan pembayaran kepada vendor-vendor tersebut atau melakukan pemungutan penerimaan negara sebagai konsekuensi pelaksanaan anggaran. Sedangkan Menteri Keuangan, selaku CFO, memiliki kewenangan untuk melaksanakan tanggung jawab pengelolaan kas

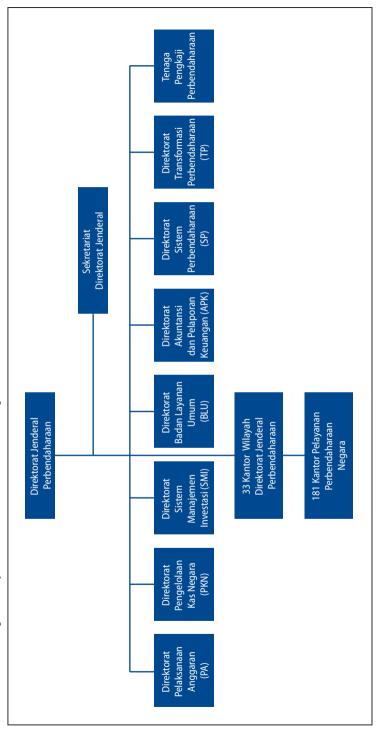
melalui Ditjen Perbendaharaan. Menteri Keuangan juga berwenang memverifikasi permintaan komitmen dan pengeluaran dari kementerian/lembaga; melakukan pembayaran kepada vendor serta memverifikasi dan merekonsiliasi penerimaan yang dikumpulkan oleh kementerian/lembaga.

Menteri Keuangan selaku Bendahara Umum Negara

Reformasi mendasar yang mendukung pengelolaan kas di Indonesia adalah reorganisasi di lingkungan Kementerian Keuangan pada September 2004. Ditjen Perbendaharaan dibentuk pada tahun 2005 untuk mengintegrasikan fungsi-fungsi yang sebelumnya terpencar di beberapa Ditjen lain pra-reformasi. Reformasi tersebut juga merasionalisasikan tanggung jawab pengelolaan keuangan negara dengan dibentuknya beberapa Ditjen baru lainnya, seperti: (i) Ditjen Perimbangan Keuangan pada tahun 2006, untuk pengelolaan dana transfer ke pemerintahpemerintah daerah; (ii) Ditjen Kekayaan Negara pada tahun 2006, untuk pengelolaan aset dan piutang negara; dan (iii) Ditjen Pengelolaan Utang pada tahun 2007, untuk pengelolaan pinjaman dalam dan luar negeri.

Struktur organisasi Kementerian Keuangan saat ini diperlihatkan pada gambar di bawah ini:

dan Pelatihan dan Pelatihan Pendidikan Keuangan Pendidikan Keuangan Badan Pusat Kebijakan Badan Fiskal Sekretariat Jenderal Pengelolaan Direktorat Jenderal Utang Kantor Wilayah Kekayaan Negara Direktorat Direktorat Kekayaan Negara Jenderal Jenderal Kementerian Keuangan Perbendaharaan Perbendaharaan Kantor Wilayah Direktorat Direktorat Jenderal Jenderal Perimbangan Keuangan Direktorat Jenderal Gambar 1.3 Struktur Organisasi Kementerian Keuangan Kantor Wilayah Bea Cukai Direktorat Bea Cukai Direktorat Jenderal Jenderal Inspektorat Jenderal Kantor Wilayah Direktorat Jenderal Direktorat Jenderal Pajak Pajak Anggaran Direktorat Jenderal



Gambar 1.4 Struktur Organisasi Ditjen Perbendaharaan, Kementerian Keuangan

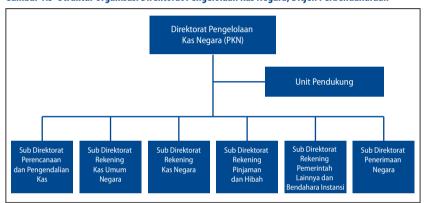
Direktorat Jenderal Perbendaharaan, Kementerian Keuangan

Peran utama Ditjen Perbendaharaan adalah melaksanakan tanggung jawab perbendaharaan negara, khususnya peningkatan efisiensi, efektifitas, dan pengendalian arus kas negara. Peraturan Menteri Keuangan No. 184 Tahun 2010 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kementerian Keuangan menetapkan bahwa Ditjen Perbendaharaan terdiri atas tujuh direktorat teknis dan satu Sekretariat Direktorat Jenderal yang berada di kantor pusat. Selain itu, Ditjen Perbendaharaan juga mempunyai 33 Kantor Wilayah (Kanwil) dan 181 Kantor Pelayanan Perbendaharaan Negara (KPPN) di seluruh Indonesia. Kanwil dilokasikan di tiap ibukota provinsi, sementara sebagian besar dari 181 KPPN tersebut ditempatkan di ibukota kabupaten/kota. Meskipun jumlah Kanwil Perbendaharaan dan KPPN kurang dari jumlah keseluruhan provinsi/kabupaten/kota yang ada di Indonesia, tetapi seluruh Kanwil Perbendaharaan dan KPPN ini mampu melayani lebih dari 24.000 unit satuan kerja yang dimiliki kementerian-kementerian di seluruh Indonesia. Namun, dengan diberlakukannya desentralisasi, Ditjen Perbendaharaan tidak bertanggung jawab atas pengelolaan kegiatan-kegiatan perbendaharaan pemda. Secara keseluruhan, Ditjen Perbendaharaan memiliki sekitar 8.000 pegawai, dengan lebih dari 6.000 pegawai bertugas di Kanwil Perbendaharaan dan KPPN.

Direktorat Pengelolaan Kas Negara, Ditjen Perbendaharaan, Kementerian Keuangan

Dengan mempertimbangkan ruang lingkup wilayah kerja Kanwil Ditjen Perbendaharaan, tanggung jawab Ditjen Perbendaharaan terkait dengan perbankan pemerintah, dan ketersediaan data real time bagi Ditjen Perbendaharaan mengenai pelaksanaan anggaran, maka dianggap tepat untuk meletakkan fungsi pengelolaan kas dalam Ditjen Perbendaharaan. Ke depannya, ketika seluruh prasyarat telah terpenuhi, fokus Direktorat Pengelolaan Kas Negara Ditjen Perbendaharaan dapat beralih ke pengelolaan kas aktif harian. Dengan demikian, Direktorat Pengelolaan Kas Negara dapat berkoordinasi secara lebih baik dengan Ditjen Pengelolaan Utang dalam memfasilitasi kelancaran pelaksanaan pengelolaan likuiditas dan utang, serta kemungkinan menuju penggabungan antara Direktorat Pengelolaan Kas Negara dan Dirjen Pengelolaan Utang.²⁹

Saat ini, Direktorat Pengelolaan Kas Negara dipercaya untuk merumuskan dan melaksanakan kebijakan pengelolaan kas negara. Direktorat Pengelolaan Kas Negara memiliki sekitar 100 pegawai yang tersebar merata dan bertugas di beberapa Sub Direktorat sebagai berikut: (i) Perencanaan dan Pengendalian Kas; (ii) Rekening Kas Umum Negara; (iii) Rekening Kas Negara; (iv) Rekening Pinjaman dan Hibah; (v) Rekening Pemerintah Lainnya dan Bendahara Instansi; dan (vi) Penerimaan Negara.



Gambar 1.5 Struktur Organisasi Direktorat Pengelolaan Kas Negara, Ditjen Perbendaharaan

Sub Direktorat Perencanaan dan Pengendalian Kas

Di antara enam Sub Direktorat, tanggung jawab penyusunan kas dan strategi pengelolaan kas berada pada Sub Direktorat Perencanaan dan Pengelolaan Kas, yang meliputi:

- penyusunan rencana kas (harian, mingguan, bulanan), termasuk penyusunan rencana pinjaman dan investasi.
- penyusunan strategi pengelolaan kas, termasuk penyusunan analisa pasar, pengelolaan risiko, distribusi kas, dan pengelolaan likuiditas.
- optimalisasi penggunaan kas menganggur (*idle cash*), (termasuk keputusan atas investasi/penempatan dan pemantauan investasi/ kinerja penempatan) serta sumber kas lainnya; dan
- penetapan jumlah kas ideal untuk disimpan di tiap rekening kas negara, pemantauan dan evaluasi pelaksanaan, serta penyusunan laporan realisasi anggaran (buku merah) dan laporan posisi kas (buku biru).

Sub Direktorat Pengelolaan Rekening Kas Umum Negara

Sub Direktorat ini bertanggung jawab atas:

- ketatausahaan rekening kas umum negara/sub kas umum negara, rekening kas penempatan di Bank Indonesia/bank komersial, dan rekening pengeluaran kuasa bendahara umum negara pusat;
- penyelesaian transaksi pemindahbukuan dari TSA dan pengoperasian Sistem Perbankan Elektronik Pemerintah;
- penatausahaan, pembukuan, dan pelaporan transaksi transfer kas; dan
- konsolidasi laporan-laporan arus kas dari seluruh inistansi vertikal daerah Ditjen Perbendaharaan

Sub Direktorat Rekening Kas Negara

Sub Direktorat ini bertanggung jawab atas:

- perumusan kebijakan teknis penatausahaan rekening pengeluaran dan rekening penerimaan pemerintah pada bank, kantor pos, dan lembaga keuangan lainnya;
- penunjukan bank/kantor pos yang akan melaksanakan penerimaan dan pengeluaran negara; dan
- penghitungan pengembalian dana, pembayaran jasa perbankan, dan pengelolaan dan pemantauan penerimaan bunga.

Sub Direktorat Rekening Pinjaman dan Hibah

Sub Direktorat ini bertanggung jawab atas pengelolaan rekening khusus pinjaman dan hibah yang didanai oleh Bank Dunia, Bank Pembangunan Asia, lembaga bilateral dan multilateral lain, dan kreditur/pemberi hibah dalam negeri.

Sub Direktorat Rekening Pemerintah Lainnya dan Bendahara Instansi

Sub Direktorat ini bertanggung jawab atas melaksanakan pengelolaan rekening-rekening bendahara unit satuan kerja dan rekening negara lainnya.

Sub Direktorat Penerimaan Negara

Sub Direktorat Penerimaan negara bertanggung jawab atas rekonsiliasi data, penyusunan laporan, dan akuntansi atas pendapatan penerimaan negara yang dikumpulkan oleh bank/kantor pos yang telah terakreditasi oleh pemerintah.

Kantor Wilayah Ditjen Perbendaharaan (Kanwil) dan Kantor Pelayanan Perbendaharaan Negara (KPPN)

Kantor Pelayanan Perbendaharaan Negara (KPPN) ditata ulang pada tahun 2007 menjadi suatu struktur administratif yang modern meliputi front office, middle office, dan back office.³⁰ Back office bertanggung jawab atas akuntasi, pelaporan, rekonsiliasi, dan pemeliharaan posisi kas internal dan eksternal di KPPN sebagai kantor cabang perbendaharaan. Kapasitas pegawai Perbendaharaan telah ditingkatkan agar mampu melaksanakan berbagai layanan yang sesuai dengan kerangka hukum dan peraturan terbaru. Reorganisasi juga menitikberatkan pada hubungan Perbendaharaan dengan unit satuan kerja. Prosedur operasional standar yang dimiliki KPPN memerinci tenggat waktu yang dibutuhkan untuk memproses dan menyetujui dokumen pembayaran yang disampaikan melalui front office.

Ruang lingkup pekerjaan pengelolaan kas, seperti pencairan dana negara, pengelolaan penerimaan dan pengeluaran negara dari rekening kas negara, dan penatausahaan transaksi kas, dari unit satuan kerja di lembaga-lembaga kementerian pusat, dilaksanakan oleh KPPN.³¹ Tanggung jawab utama berupa pemantauan kebutuhan arus kas berada pada back office KPPN. Back office juga dipercaya untuk memberikan saran, bimbingan, dan bantuan kepada pegawai unit satuan kerja, dalam penyusunan dan penyampaian rencana kas.

Di masa yang akan datang, dengan dioperasikannya IFMIS, fungsi pencairan dan penerimaan kas akan sangat terotomatisasi, dan membutuhkan lebih sedikit keterlibatan pegawai Kanwil Ditjen Perbendaharaan. Sehingga diharapkan, peranan utama Kanwil Ditjen Perbendaharaan dapat bergeser menjadi penyedia dukungan teknis, bimbingan, dan pembangunan kapasitas terkait pelaksanaan pengelolaan kas di tingkat KPPN dan unit satuan kerja dari berbagai kementerian di daerah. Pegawai Kanwil Ditjen Perbendaharaan juga diharapkan membantu pengembangan kapasitas pegawai unit keuangan pemda dalam mengelola keuangan pemerintah daerah.

Direktorat Jenderal Pengelolaan Utang, Kementerian Keuangan

Direktorat Jenderal Pengelolaan Utang (DJPU) dibentuk pada tahun 2007 sebagai hasil reformasi yang menuntut pemerintah membentuk suatu unit khusus untuk memadukan fungsi-fungsi pengelolaan utang dan pengelolaan pinjaman dan hibah dari dalam maupun luar negeri, surat berharga negara, serta portofolio pembiayaan syariah. DJPU bertanggung jawab atas perencanaan dan pelaksanaan pembiayaan defisit anggaran pemerintah, pembiayaan ulang, dan investasi. DJPU juga bertanggung jawab atas pengelolaan paparan (*exposure*) terhadap kewajiban kontinjensi; hal ini termasuk peningkatan program penjaminan pemerintah, serta pencatatan dan pemantauan penjaminan pemerintah yang belum dibayar. Tanggung jawab pengelolaan penerusan pinjaman juga berada pada DJPU.

Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan, Kementerian Keuangan

Didirikan pada tahun 2006 sebagai hasil dari reformasi dan desentralisasi keuangan publik, Ditjen Perimbangan Keuangan berperan dalam pelaksanaan kebijakan transfer antar pemerintahan (pemerintah pusat dan daerah) dan dalam memperkirakan transfer kas (Dana Perimbangan; Bagi Hasil Pendapatan; Dana Alokasi Umum; Dana Alokasi Khusus; Dana Otonomi Khusus; dan Dana Penyesuaian) ke daerah.³²

UU tentang Perimbangan Keuangan³³ memerinci peranan Ditjen Perimbangan Keuangan sebagai berikut:

- Bekerja sama dengan Badan Kebijakan Fiskal (BKF), menetapkan batasan-batasan untuk defisit kumulatif anggaran pemerintah daerah dan peminjaman maksimal untuk memastikan bahwa jumlah defisit pemerintah pusat dan defisit pemerintah daerah berada di bawah 3% dari PDB dan jumlah peminjaman tidak melebihi 60% dari PDB. Hal ini untuk memastikan keberlanjutan kebijakan fiskal pada tingkat nasional dan daerah;
- Bekerja sama dengan Panitia Anggaran DPR RI dalam menetapkan alokasi anggaran untuk transfer ke daerah;
- Menandatangani perjanjian penerusan pinjaman untuk pinjaman yang bersumber dari luar negeri kepada pemerintah daerah;
- Menyusun sistem informasi keuangan daerah pada suatu tingkat berbasis nasional; dan
- Memberikan izin penerbitan obligasi pemerintah daerah.

Komite Pengelolaan Aset dan Liabilitas (ALMC)

Suatu misi bersama WB-IMF pada tahun 2009 tentang "Peningkatan Pengelolaan Neraca Republik Indonesia" menyarankan peningkatan pengelolaan aset keuangan dan liabilitas melalui koordinasi yang lebih erat antara pengelolaan utang, pengelolaan kas, pengelolaan risiko (likuiditas dan pasar), kewajiban kontinjensi, dan pengelolaan investasi publik.

Dengan mempertimbangkan rekomendasi WB-IMF dan kebutuhan akan proyeksi arus kas yang lebih baik untuk membiayai alokasi-alokasi anggaran, dibentuklah Komite Pengelolaan Aset dan Liabilitas (Asset and Liability Management Committee, ALMC) pada bulan Februari 2013. ALMC diketuai oleh Menteri Keuangan, dengan Wakil Menteri Keuangan sebagai Wakil Ketua. Anggota ALMC terdiri atas Dirjen Pengelolaan Utang (Sekretaris), Sekretaris Jenderal, Kepala BKF, Staf Ahli Kementerian Keuangan, Dirjen Perbendaharaan, Dirjen Anggaran, Dirjen Pajak, Dirjen Bea dan Cukai, Dirjen Perimbangan Keuangan, dan Dirjen Kekayaan Negara (para anggota). ALMC bertemu setidaknya sebulan sekali atau lebih, sesuai permintaan Menteri Keuangan. Dua per tiga anggota ALMC membentuk sebuah kuorum. ALMC dapat mengundang peserta lain berdasarkan permintaan anggota. Ketua ALMC mengambil keputusan berdasarkan konsensus. Tugastugas anggota ALMC dipaparkan pada Bab 4.

Jaringan Informasi Perencanaan Kas (CPIN)

Untuk meningkatkan akurasi perkiraan kas bulanan, dibentuklah sebuah komite antar direktorat yang disebut Jaringan Informasi Perencanaan Kas (Cash Planning Information Network, CPIN). Anggota CPIN adalah pegawai teknis dari berbagai Ditjen dan Direktorat (Ditjen Anggaran, Ditjen Perbendaharaan, Ditjen Pengelolaan Utang, BKF, dan lain-lain). CPIN mengadakan diskusi secara berkala dan menerbitkan laporan perkiraan kas bulanan bagi Kementerian Keuangan. Komite ini bertemu sedikitnya sekali dalam sebulan atau lebih, jika diperlukan.

Kementerian-kementerian Pemerintah Pusat

Biro Perencanaan dan Keuangan³⁴ yang ada di setiap kementerian pengguna anggaran memainkan peran sentral dalam menyelaraskan anggaran dengan rencana pengadaan dan rencana pencairan kas. Selama tahun anggaran berjalan, Biro Perencanaan dan Keuangan mengadakan tinjauan pengeluaran bulanan bersama semua unit satuan kerja yang utama (memiliki alokasi anggaran yang besar) dan Ditjen terkait untuk membandingkan realisasi pengadaan aktual dengan pencairan dan ketepatan jadwal paket pengadaan yang tertera dalam dokumentasi anggaran. Beberapa Biro Perencanaan dan Keuangan, seperti Beberapa Biro Perencanaan dan Keuangan, menggunakan perangkat aplikasi pencairan anggaran³⁵ untuk memantau perkembangan penerimaan, pengeluaran, dan pengadaan.

Kementerian-kementerian diharuskan untuk menyampaikan rencana-rencana arus kas bergulir setiap bulanan yang terperinci kepada Ditjen Perbendaharaan. Rencana-rencana bergulir tersebut meliputi arus kas untuk triwulan mendatang yang dipecah menjadi per bulan; dan untuk bulan berikutnya dipecah menjadi per minggu.

1.3.6. Kerangka Prosedur Pengelolaan Kas di Indonesia

Menteri Keuangan memiliki kewenangan untuk melaksanakan fungsi-fungsi pengelolaan kas, yang menurut peraturan, harus meliputi perencanaan kas melalui perkiraan kas, arus masuk kas, arus keluar kas, surplus kas, dan defisit kas, serta pelaksanaan TSA. Selain itu, pengelolaan rekening-rekening bank, pemungutan dan pembayaran pemerintah, serta remunerasi saldo menganggur juga merupakan bagian dari pengelolaan kas. Dalam praktiknya, Kementerian Keuangan mendelegasikan kewenangannya dengan menunjuk Ditjen Perbendaharaan sebagai perwakilan Menteri Keuangan dalam melaksanakan beberapa fungsi perbendaharaan. Kewenangan ini meliputi penetapan sistem pemungutan dan pembayaran kas pemerintah, penunjukan bank-bank operasional dan/atau lembaga-lembaga keuangan untuk pencairan anggaran negara, peningkatan dan pengelolaan dana negara yang diperlukan untuk melaksanakan anggaran, dan penyetoran/penyimpanan kas. Selain itu, perbendaharaan negara juga memiliki hak untuk mengelola penempatan kas menganggur, mengelola investasi pemerintah, dan melakukan pembayaran berdasarkan permintaan dari satuan kerja pengguna anggaran.

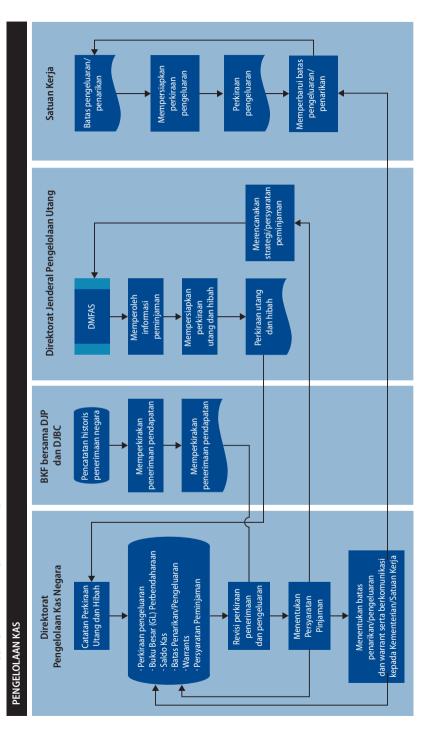
Berdasarkan peraturan pemerintah, Kementerian Keuangan bertanggung jawab atas penyimpanan saldo kas minimum, serta atas pengembangan kebijakan pengelolaan kas yang baik untuk mengatasi kekurangan kas atau untuk

menggunakan surplus kas secara optimal. Dalam melakukan perencanaan kas, melalui proses bottom up dari satker-satkernya, kementerian-kementerian, lembaga-lembaga negara, dan pihak lain yang terkait dengan pemungutan dan pengeluaran anggaran negara harus menyampaikan perkiraan atas pemungutan penerimaan dan pengeluaran mereka yang terbaru setiap bulan kepada Kementerian Keuangan. Data perencanan kas yang diperoleh dari satker-satker tersebut harus terlebih dahulu di setujui oleh Sekretaris Jenderal atau Direktur Jenderal kementerian terkait sebelum disampaikan kepada KPPN untuk memutakhirkan basis data manajemen keuangan Kementerian Keuangan. Peraturan Menteri Keuangan³⁶ membolehkan pemecahan perkiraan arus kas tahunan yang tercakup dalam dokumen anggaran menjadi bulanan, mingguan, dan harian. Peraturan tersebut mengatur pemutakhiran berkala menjadi perkiraan harian, mingguan, dan bulanan dari semua satuan kerja (lebih dari 24.000) yang dapat digunakan sebagai landasan pelaksanaan anggaran.

KPPN adalah titik terpenting dalam penerimaan proyeksi arus kas dari satker (kantor kementerian di daerah) dan menyampaikannya ke Kanwil Perbendaharaan. Kanwil bertanggung jawab atas penerimaan dan konsolidasi proyeksi arus kas KPPN di daerah mereka dan atas penyampaian rencana-rencana yang telah dikonsolidasi kepada Direktorat Pengelolaan Kas Negara (DPKN). DPKN bertanggung jawab atas penyusunan dan pemutakhiran rencana-rencana arus kas yang diterima oleh Kementerian Keuangan dan atas penyampaian rencana konsolidasi mutakhir kepada ALMC.

Semua tanggung jawab kelembagaan atas proses-proses pengelolaan kas diperinci di dalam peraturan yang terdapat dalam gambar berikut:

Gambar 1.6 Tanggung Jawab Kelembagaan Atas Pengelolaan Kas



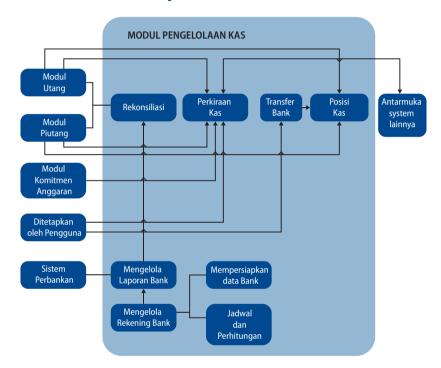
1.3.7. Sistem TI yang Mendukung Pengelolaan Kas di Indonesia

Selain proses-proses kelembagaan yang diperlihatkan di atas, pengelolaan kas secara aktif di Indonesia difasilitasi oleh pertukaran data secara teratur dengan sistem sebagai berikut:

- Sistem-sistem di Bank Sentral (Bank Indonesia BI) yang terkait dengan pelaksanaan Treasury Dealing Room Settlement System meliputi:
 - BI Government Electronic Banking (BIG-eB) untuk memberikan koneksi perbankan melalui internet kepada Pemerintah.
 - BI Centralized Automated Accounting System (BI-SOSA) untuk menyediakan ketatausahaan dan pembukuan rekening Pemerintah yang dikelola oleh bank sentral.
 - BI Real Time Gross Settlement System (RTGS) untuk memberikan transfer dana secara *online* dan *real time* atas uang pemerintah ke bankbank komersial yang bertindak sebagai bank rekanan pemerintah untuk pemungutan penerimaan dan pembayaran pengeluaran.
 - BI Script-less Securities Settlement System (SSSS) untuk mengelola penyelesaian (settlement) penerbitan obligasi pemerintah di pasar primer dan sekunder, melalui koordinasi yang erat dengan Ditjen Pengelolaan Utang.
- ii. Aplikasi TI yang dikembangkan secara mandiri oleh Ditjen Perbendaharaan, yang disebut Aplikasi Forecasting Satker (AFS), dikembangkan dan didistribusikan ke setiap satuan kerja pada tahun 2010 untuk memfasilitasi penyampaian pemutakhiran kas secara periodik sebagai dasar pelaksanaan Kementerian Keuangan berencana menghubungkan pemutakhiran rencana kas dengan pelaksanaan anggaran sehingga apabila data tidak dimutakhirkan maka dana tidak dapat dicairkan, akan tetapi sanksi ini dalam prakteknya tidak dapat dilaksanakan.
- iii. Ditjen Perbendaharaan menggunakan aplikasi perangkat yang dikembangkan secara mandiri, yang disebut e-kirana, untuk mengkonsolidasi kebutuhan pendanaan harian bagi setiap KPPN dan transfer dana ke rekening-rekening bank KPPN guna memenuhi kebutuhan pembayaran harian ke para pemasok satuan kerja.

Salah satu reformasi terkini yang dilakukan oleh Kementerian Keuangan adalah pengembangan sistem penyusunan anggaran dan pelaksanaan perbendaharaan terpadu yang disebut Sistem Perbendaharaan dan Anggaran Negara (SPAN).37 SPAN saat ini sedang digulirkan secara bertahap ke semua lokasi KPPN. Fungsionalitas pengelolaan kas di SPAN meliputi: Pengelolaan Rekening, Perkiraan Kas dan Pendanaan Harian, Transfer Dana, Rekonsiliasi Bank, Akuntansi dan Pelaporan, dan Pengelolaan Kas di berbagai Ditjen yang mengelola anggaran non kementerian. Diagram di bawah ini memperlihatkan fitur standar modul pengelolaan kas SPAN Oracle yang terhubung dengan modul-modul lainnya.

Gambar 1.7 Fitur Standar Modul Pengelolaan Kas SPAN



Dimulai pada pertengahan tahun 2014, solusi SPAN Oracle COTS (commercial off the shelf) tersedia tidak hanya untuk unit-unit pada kantor pusat Ditjen Perbendaharaan, melainkan juga untuk berbagai unit lain di Kementerian Keuangan, termasuk Ditjen Anggaran, Ditjen Perimbangan Keuangan, dan Ditjen Pengelolaan Utang, serta Kantor Wilayah Ditjen Perbendaharaan dan KPPN. Unit-unit satuan kerja akan terhubung antar muka (interface) dengan SPAN melalui perangkat lunak aplikasi keuangan terpadu yang disebut Sistem Aplikasi Keuangan Tingkat Instansi (SAKTI), yang tengah dikembangkan oleh Kementerian Keuangan. Perangkat lunak baru ini akan mengintegrasikan semua

aplikasi mandiri yang saat ini digunakan di satuan kerja dan berfungsi sebagai aplikasi masukan (*feeder*) untuk SPAN. Modul pengelolaan kas SPAN nantinya akan memiliki akses ke informasi keuangan yang akurat dan tepat sebagai hasil koneksi antarmuka langsung dengan SAKTI. Kotak di bawah ini memaparkan fitur-fitur utama SAKTI.

Kotak 1.1 Fitur Utama SAKTI, Suatu Aplikasi Pengumpan (feeder) untuk IFMIS (SPAN)

- Seiring dengan pengembangan SPAN yang akan dioperasikan di Kantor Pusat Ditjen Perbendaharaan dan 181 KPPN, Kementerian Keuangan memutuskan untuk mengembangkan aplikasi baru yang disebut SAKTI, sebagai aplikasi lapis antara (middle layer) yang akan melayani semua kebutuhan 24.000 unit pengguna anggaran di seluruh Indonesia.
- SAKTI bertujuan untuk meningkatkan kualitas masukan data ke SPAN, dengan mengintegrasikan aplikasi dan basis data SPAN yang akan digunakan oleh Ditjen Perbendaharaan dengan satuan-satuan kerja. SAKTI akan mencakup keseluruhan proses pengelolaan keuangan di tingkat unit satuan kerja, mulai dari penganggaran hingga ke pelaksanaan dan pelaporan, termasuk registrasi aset dan informasi lain yang mendukung akun-akun akrual.
- SAKTI saat ini sedang dirancang sedemikian hingga memungkinkannya untuk digunakan secara *online* dan *offline*, atau pada lingkungan LAN.
- Data tersebut akan dikirim ke SPAN melalui sebuah portal.

1.3.8. Pembangunan Kapasitas untuk Mendukung Pengelolaan Kas di Indonesia

Sebagai bagian dari tanggung jawab atas peningkatan kemampuan unit satuan kerja dalam menyusun perkiraan kas, pada tahun 2011, Ditjen Perbendaharaan mengadakan pembangunan kapasitas dan sosialisasi mengenai perkiraan kas ke semua unit satuan kerja melalui serangkaian kegiatan pelatihan dan lokakarya. Kegiatan ini dilakukan di lebih dari sepuluh provinsi diikuti oleh lebih dari 3.157 pegawai di unit satuan kerja, dan sekitar 200 kantor perbendaharaan berlokasi didaerah, baik Kanwil Perbendaharaan maupun KPPN, dan unit-unit di kantor Pusat Ditjen Perbendaharaan. Menyadari bahwa kegiatan pelatihan bagi pegawai di seluruh unit satuan kerja ini akan memakan banyak waktu dan biaya, Kementerian Keuangan menerapkan pendekatan yang memprioritaskan pelatihan pegawai dari unit satuan kerja yang mendapat alokasi anggaran minimal sebesar 70% dari jumlah apropriasi, dan terutama pegawai kementerian-kementerian

dengan alokasi anggaran belanja bernilai besar untuk mengelola proyek-proyek infrastruktur berskala besar, sebab perencanaan kas yang handal dari mereka akan sangat berdampak terhadap pengelolaan kas Ditjen Perbendaharaan. Para pegawai unit-unit satuan kerja yang tidak mendapatkan pelatihan adalah mereka yang mengelola anggaran-anggaran bernilai kecil, terutama untuk belanja gaji dan operasional. Dampak positif dari program pelatihan tersebut tercermin dari peningkatan kesadaran pegawai pada unit-unit satuan kerja dalam hal pentingnya perencanaan kas dan meningkatnya jumlah unit-unit satuan kerja yang telah menyampaikan perkiraan kas mutakhir mereka kepada Ditjen Perbendaharaan. Namun, kepatuhan terhadap persyaratan penyampaian masih rendah akibat lemahnya penegakan kebijakan sanksi bagi mereka yang tidak menyampaikan rencana terkini.

1.3.9. Insentif dan Sanksi

Perkiraan pagu kas harian dan bulanan unit satuan kerja merupakan kas maksimum yang dapat ditarik oleh unit satuan kerja bersangkutan selama periode terkait. ³⁹ Oleh karena itu, jika unit satuan kerja tidak menyampaikan rencana perkiraan kas mereka yang mutakhir dan telah direvisi, maka surat perintah membayar (SPM) mereka tidak akan diproses jika pagu pada bulan tersebut telah terlampaui. Sanksi ini, bagaimanapun juga, masih sulit diterapkan, karena pada kenyataannya, selama beberapa tahun terakhir, lebih dari 60% pengeluaran terjadi pada triwulan terakhir (Oktober-Desember); oleh sebab itu, jika Ditjen Perbendaharaan hanya menolak pencairan dana tersebut tanpa mendorong unit satuan kerja untuk memutakhirkan perencanaan kas mereka sebelum penyampaian SPM, Ditjen Perbendaharaan akan disalahkan atas tertundanya pencairan anggaran. Sesuai dengan praktik internasional, sanksi lebih baik diberlakukan pada tingkat kementerian (pengguna anggaran) dan/atau pengelola program (Dirjen) ketimbang pada tingkat unit satuan kerja secara individual.

Penerapan modul baru pengelolaan komitmen di SPAN akan memfasilitasi pemantauan rencana arus kas yang diterima dari unit-unit satuan kerja . Informasi yang komprehensif dan tepat waktu tentang komitmen akan menambah data yang digunakan di dalam perkiraan kas berdasarkan data historis belanja yang telah dilakukan. Hal ini akan memungkinkan perekaman komitmen dan proyeksi jadwal pembayaran mereka, serta perkiraan kas secara akurat yang diperlukan untuk membayar pengeluaran yang telah dilakukan, mengawasi jadwal pembayaran, dan menyelesaikan isu-isu terkait penundaan pembayaran.

Saat ini, belum ada sistem insentif yang diterapkan untuk mendukung perencanaan kas yang lebih baik. Ditjen Perbendaharaan telah mengajukan suatu usulan insentif yang menawarkan tunjangan (honor) kepada pegawai unit-unit satuan kerja yang secara berkala menyusun dan memutakhirkan rencana kas guna meningkatkan kesesuaian dan akurasi perkiraan kas. Namun, tunjangan yang diusulkan untuk dianggarkan dari anggaran unit-unit satuan kerja ini belum dilaksanakan.

Kementerian Keuangan telah berupaya untuk memperkenalkan pengelolaan pencairan anggaran yang efisien sebagai salah satu kriteria dalam evaluasi kinerja pegawai pemerintah. Namun, tidak mudah menyatakan bahwa tanggung jawab atas ketidakefisienan pengelolaan pencairan kas disebabkan karena adanya masalah di berbagai tingkat pemerintahan yang berbeda. Selain itu, indikator kinerja untuk program yang tercakup di dalam anggaran kinerja tidak selalu konsisten dengan indikator untuk evaluasi terhadap kinerja pegawai.

1.3.10. Pentahapan dan Pelaksanaan

Tahapan dan pelaksanaan reformasi pengelolaan kas di Indonesia telah mengikuti praktik internasional yang tradisional dalam menempatkan dasar-dasar yang berlaku sebelum bermigrasi dari perencanaan kas yang sederhana ke pengelolaan kas harian yang aktif. Pemberlakuan UU Keuangan Negara dan UU Perbendaharaan Negara telah memberikan landasan bagi reformasi pengelolaan kas. Reorganisasi Kementerian Keuangan telah menetapkan struktur kelembagaan untuk reformasi tersebut. Pembentukan TSA (yang dijelaskan terinci di bab 2) dan inventarisasi rekening-rekening bank milik pemerintah memberikan gambaran mengenai saldo kas pemerintah yang tersedia untuk mendanai kegiatan pemerintah. UU APBN tahunan memberikan landasan bagi alokasi anggaran yang menentukan kebutuhan kas tahunan pemerintah. Prosedur pengelolaan kas telah diterapkan untuk membiayai berbagai pengeluaran yang ditetapkan dalam UU APBN pada tahun berjalan. Prosedur dan pengaturan kelembagaan yang saat ini sedang disempurnakan agar mengarah ke penempatan dan/atau investasi uang negara secara aktif atas kas menganggur, berdasarkan perkiraan kas menganggur atas saldo TSA pada periode berikutnya.

Perbandingan pelaksanaan reformasi pengelolaan kas di Indonesia dengan Milestone Umum IMF dalam pelaksanaan pengelolaan kas - Generic Milestones for Implementing Cash Management IMF (lihat Lampiran 1) menunjukkan bahwa sebagian besar tahapan pencapaian penting (milestones) telah terjadi. Hal ini dapat dilihat pada Tabel didalam Lampiran 1, bahwa Indonesia telah mencapai hampir semua tahapan pencapaian penting terkait peletakan landasan pengelolaan kas. Namun, tetap diperlukan berbagai peningkatan lebih jauh. Misalnya, dengan adanya peningkatan keterampilan pengelolaan kas dan membaiknya penyusunan rencana kas, maka tahap kedua dari pengelolaan kas perlu berfokus pada peningkatan fungsi pengelolaan kas yang menyeluruh dan mendorong kesesuaian dengan peraturan-peraturan yang baru. Pelaksanaan IFMIS yang berkelanjutan akan semakin membantu otomatisasi proses rencana arus kas melalui pertukaran data secara akurat dan tepat waktu antara kantor perbendaharaan di daerah (KPPN dan Kanwil Perbendaharaan) serta unit-unit satuan kerja. Pelatihan untuk pengelola kas di unit-unit satuan kerja merupakan upaya yang terus dilakukan dan telah terlaksana dengan baik. Sementara sebagian besar saldo kas pemerintah saat ini telah dikonsolidasikan ke dalam TSA, masih terdapat beberapa saldo yang perlu ditinjau serta beberapa keputusan kebijakan untuk mengkonsolidasi saldo tersebut ke dalam TSA.

Direktorat Pengelolaan Kas Negara, Ditjen Perbendaharaan, telah mulai meningkatkan kualitas penyusunan perkiraan kas hariannya dengan memasukkan kinerjanya dalam menyusun proyeksi kas sebagai suatu Indikator Kinerja Utama (IKU). IKU tersebut akan digunakan sebagai landasan dalam mengukur kinerja unit. Oleh karena itu, penting bagi pegawai Direktorat Pengelolaan Kas Negara untuk memastikan bahwa akurasi perkiraan kas mereka yang tinggi, dengan deviasi yang kecil antara perkiraan dan realisasi. Tabel di bawah ini berisi tentang selisih antara perkiraan kas bulanan yang dibuat oleh Direktorat Pengelolaan Kas Negara dan realisasi kas selama dua tahun terakhir, yang memperlihatkan bahwa akurasi dalam membuat perkiraan masih perlu ditingkatkan.

Tabel 1.3 Selisih atas Prakiraan Pendapatan dan Belanja

	Deviasi Realisasi terhadap Perkiraan Pendapatan		Deviasi Realiasi terhadap Perkiraan Belanja		
Bulan	2012	2013	2012	2013	
Jan	-10%	5%	-3%	1%	
Feb	5%	2%	6%	2%	
Mar	3%	10%	10%	13%	
Apr	-9%	14%	2%	0%	
Mei	-1%	-1%	3%	0%	
Jun	-6%	3%	-3%	2%	
Jul	0%	1%	10%	-2%	
Agust	4%	5%	4%	13%	
Sep	3%	4%	4%	0%	
Okt	7%	6%	7%	2%	
Nov	6%	18%	4%	1%	
Des	2%	2%	-1%	2%	

Seiring dengan berlanjutnya upaya peningkatan kualitas perkiraan kas, Indonesia saat ini tengah berencana untuk bergerak menuju pengelolaan kas harian yang aktif. Sebagaimana terlihat pada tabel di Lampiran 1, koordinasi antara pengelolaan kas dan pengelolaan utang selalu merupakan hal yang menantang dan rumit. Namun, kini koordinasi tersebut sedang ditingkatkan melalui berbagai pertemuan berkala ALMC dan CPIN. Persiapan pembentukan Dealing Room Perbendaharaan (Treasury Dealing Room, TDR) saat ini sedang berlangsung, meskipun, seperti dijelaskan pada bab 4, ada beberapa hal utama yang perlu diperhatikan guna menjamin tidak adanya konflik antara pengoperasian TDR dengan kegiatan terkait yang ada di DJPU dan BI. Segera setelah TDR beroperasi, Perbendaharaan akan mampu untuk berperan serta dalam pasar uang untuk memperoleh tingkat remunerasi yang lebih baik dari kas yang akan ditempatkan/diinvestasikan pada bank-bank BUMN terpilih dan memperdagangkan instrumen-instrumen jangka pendek (misalnya surat berharga jangka 90 hari) di pasar uang. Perbendaharaan terus menyempurnakan perkiraan arus kas untuk meningkatkan akurasi perkiraan, periode perkiraan dan ketepatan waktu untuk transaksi-transaksi bernilai besar. Koordinasi antara pengelola kas, pengelola utang pemerintah, dan otorita moneter perlu diperkuat lebih jauh dengan melibatkan perwakilan bank Indonesia di ALMC.

1.3.11. Temuan PEFA tentang Praktik Pengelolaan Kas di Indonesia

Penilaian Akuntabilitas Keuangan dan Belanja Publik (*Public Expenditure and Financial Accountability*, PEFA)⁴⁰ atas Indonesia telah dua kali dilakukan oleh tim dari Bank Dunia dan staf donor bilateral, disertai dengan keterlibatan erat dari berbagai mitra perwakilan Pemerintah Indonesia; penilaian pertama dilakukan pada tahun 2007, sementara penilaian ulang dilakukan tahun 2011. Dibandingkan dengan penilaian pertama, terdapat beberapa peningkatan signifikan dalam proses pengelolaan kas yang ditemukan pada penilaian ulang. Peningkatan tersebut mencakup pencatatan saldo kas dan utang, khususnya karena penguatan TSA dan perkiraan kas yang dilakukan secara berkelanjutan (Tabel 1.3). Sistem dan prosedur TI baru telah memperkuat pengelolaan informasi kepegawaian dan penggajian di tingkat kementerian dan KPPN. Namun, masih terdapat kelemahan dalam hal rekonsiliasi informasi pada tingkat pemerintah pusat serta prosedur-prosedur pada tingkat pemerintah daerah.

Tabel 1.4 Pemeringkatan PEFA atas Pencatatan dan Pengelolaan Kas

Indikator	Nilai Tahun 2007	Nilai Tahun 2011	Perubahan Kinerja	
PI-17 Pencatatan dan pengelolaan saldo kas, utang, dan jaminan (M2)	D+	B+		
(i) Kualitas pencatatan dan pelaporan data utang	D	В	Pengelolaan dan pelaporan utang telah meningkat secara signifikan, catatan saat ini telah lengkap dengan sedikit masalah rekonsiliasi.	
(ii) Perluasan cakupan konsolidasi saldo kas pemerintah	С	В	Dalam praktiknya saldo kas di hampir seluruh rekening pemerintah telah teridentifikasi dan dikonsolidasikan, termasuk melalui "virtual pooling" untuk beberapa saldo	
(iii) Sistem untuk kontrak pinjaman kontrak penerbitan jaminan	С	A	Kemenkeu memiliki kewenangan eksklusif untuk meminjam dan memberikan jaminan atas nama pemerintah. Paparan risiko terhadap anggaran terbuka untuk diketahui dan terbatas untuk PPP (kerja sama pemerintah dan swasta) melalui pembentukan PII.	

1.4. **KESIMPULAN**

Kerangka-kerangka peraturan untuk mengimplementasikan fitur-fitur standar sebuah sistem pengelolaan kas yang efektif sekarang telah diterapkan di Indonesia. Pemberlakuan UU Keuangan Negara dan UU Perbendaharaan Negara telah menciptakan landasan bagi penyusunan berbagai peraturan terperinci dalam bidang pengelolaan kas. Surat Keputusan Presiden dan Keputusan Menteri Keuangan yang terperinci menetapkan peran, tanggung jawab, dan prosedur terkait pengaturan perbankan pemerintah, pengaturan dana untuk melaksanakan anggaran, pengukuhan komitmen untuk pengadaan barang dan jasa, pelaksanaan pembayaran tersentralisasi dari TSA, serta pengelolaan kas dan utang. Terdapat perjanjian resmi dengan penyedia layanan perbankan untuk mengelola pemungutan penerimaan dan pembayaran pemerintah. Secara keseluruhan, peraturan-peraturan ini mendukung pengelolaan kas yang efektif dan sesuai dengan praktik-praktik internasional modern. Tantangan yang masih tersisa kini kebanyakan terkait dengan peningkatan kelengkapan fungsi pengelolaan kas dan dukungan terhadap penegakan kepatuhan.

Saat ini, cakupan pengelolaan kas di Indonesia terbatas pada sektor pemerintah pusat. Dalam ranah pemerintah pusat, terdapat sebuah celah besar, yaitu belum tercakupnya pengelolaan kas BLU. BLU adalah badan-badan yang memiliki kebebasan operasional yang lebih dibandingkan kementerian, tetapi sangat bergantung pada pendanaan dari Pemerintah. Pengelolaan kas BLU akan lebih transparan dan berisiko rendah apabila dana yang mereka miliki disimpan dalam TSA di Bank Indonesia.

Kerangka kelembagaan untuk pengelolaan kas di Indonesia, yang dibentuk pada tahun 2004 seiring dengan reorganisasi dalam lingkungan Kementerian Keuangan, bersifat stabil dan berjalan dengan baik. Pemerintah memutuskan untuk memisahkan Ditjen Perbendaharaan dan Ditjen Pengelolaan Utang, serta memilih untuk menetapkan fungsi pengelolaan kas sebagai fungsi tersendiri pada Direktorat Pengelolaan Kas Negara di bawah Ditjen Perbendaharaan. Sebagaimana yang berlaku di berbagai negara lain yang telah memilih cara pengaturan kelembagaan serupa terkait pengelolaan kas, alasan keputusan ini adalah bahwa Perbendaharaan memiliki akses ke jaringan kantor-kantor yang berlokasi di daerah yang secara geografis berada pada posisi yang tepat untuk membantu unit-unit satuan kerja dalam melakukan pemutakhiran rencana arus kas tahunan mereka. KPPN juga bertanggung jawab secara langsung untuk memastikan bahwa kas untuk kepentingan belanja harian unit-unit satuan kerja telah disediakan oleh Kantor Pusat Ditjen Perbendaharaan. Saat ini, sistem lama masih digunakan oleh unit-unit satuan kerja untuk menyampaikan rencana arus kas mereka ke Ditjen Perbendaharaan.

Dimasa datang, suatu tantangan penting dalam pengaturan kelembagaan pengelolaan kas adalah mengkoordinasikan peran Ditjen Pengelolaan Utang dan Ditjen Perbendaharaan saat Perbendaharaan mulai mengarah ke pengelolaan secara aktif di pasar uang. Implementasi SPAN dapat meningkatkan kualitas dan keteraturan pemutakhiran arus kas tahunan, sebagai masukan dalam penyusunan rencana kas pemerintah. Sebuah sistem masukan (yang disebut SAKTI) saat ini tengah dikembangkan dan akan digunakan oleh unit-unit satuan kerja untuk terhubung antar muka dengan SPAN yang kini sedang digulirkan ke seluruh kantor Perbendaharaan. Fungsionalitas pengelolaan kas di SPAN meliputi: perkiraan kas dan pendanaan harian; transfer dana; rekonsiliasi bank; dan penyusunan dan penyampaian rencana kas dan pembaruan data. Penyebaran modul pengelolaan kas ke unit-unit satuan kerja besar diharapkan dapat meningkatkan kualitas rencana kas yang diterima dari unit-unit tersebut.

Catatan

- ¹ Government Cash Management, NAO Inggris, NAO HC 546, 16 October 2009
- ² Cash Management Made Easy, 2002, Jasa Pengelolaan Keuangan, Departemen Perbendaharaan AS.
- ³ Government Finance Statistics Manual 2001, diterbitkan oleh Departemen Statistik IMF.
- 4 Misalnya di Perancis
- Misalnya di India
- ⁶ Terjadi pada sejumlah negara Afrika (MEFMI Public Debt Management Manual), dan negaranegara Eropa Timur seperti Republik Chechnya dan Slovenia.
- ⁷ Public Financial Management and its Emerging Architecture, IMF; John Gardner and Brian Olden,
- ⁸ Ian Lienert, 2009, Modernizing Cash Management, (Washington: IMF's Fiscal Affairs Department).
- 9 Misalnya: Denmark.
- ¹⁰ Laporan NAO Inggris Tahun 2011
- ¹¹ Ian Lienert, 2009, Modernizing Cash Management, (Washington: IMF's Fiscal Affairs Department).
- ¹² Reform of the Public Financial Management System in Indonesia, 2001
- ¹³ The Jakarta Post, Jakarta, 18 September 2004
- ¹⁴ Article IV Consultation Staff Report 2012 (Washington: International Monetary Fund)
- ¹⁵ Peraturan Pemerintah No. 23 Tahun 2003
- 16 UU No.17 Tahun 2003
- 17 UU No. 1 Tahun 2004
- Pasal 22 UU Perbendaharaan Negara
- 19 Pasal 23 UU Perbendaharaan Negara
- ²⁰ "dan/atau layanan perbankan"
- ²¹ Peraturan Pemerintah No. 39 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Uang Negara/Daerah
- ²² Pasal 4 Peraturan Pemerintah No. 39 Tahun 2007
- 23 (SUN)
- ²⁴ Pasal 32 Ayat (1) Peraturan Pemerintah No. 39 Tahun 2007
- ²⁵ Pasal 32 Ayat (4) Peraturan Pemerintah No. 39 Tahun 2007
- ²⁶ Peraturan Menteri Keuangan (PMK) No. 192 Tahun 2009 tentang Perencanaan Keuangan
- ²⁷ Peraturan Menteri Keuangan (PMK) No. 03 Tahun 2014 tentang Penempatan Uang Negara pada Bank Komersial
- ²⁸ Peraturan Pemerintah (PP) No. 45 Tahun 2013 tentang "Tata Cara Pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara"
- ²⁹ Sebuah penelitian tahun 2013 yang dilakukan oleh Kementerian Keuangan mengenai Transformasi Kelembagaan merekomendasikan sebuah visi untuk menggabungkan unit-unit yang melaksanakan fungsi-fungsi pengelolaan kas dan utang sebagai pada tahun 2019.
- 30 KPPN Percontohan
- ³¹ Peraturan Menteri Keuangan No. 169 Tahun 2012
- ³² Pada tahun 2013, 33 provinsi dan 491 kabupaten/kota menerima alokasi transfer dari anggaran pemerintah pusat.
- 33 UU No. 33 Tahun 2004

- ³⁴ Peran dan prosedur operasional Biro Perencanaan dan Keuangan tidak sama di semua kementerian. Peran dan proses yang dipaparkan di atas adalah berdasarkan wawancara dengan Kepala Biro Perencanaan dan KeuanganKementerian Keuangan.
- 35 MONIKA: sebuah aplikasi yang dikembangkan dan digunakan oleh Biro Perencanaan dan Keuangan, Kementerian Keuangan
- ³⁶ Peraturan Menteri Keuangan No. 192 Tahun 2009
- 37 Sistem Perbendaharaan dan Anggaran Negara
- ³⁸ Serangkaian inisiatif untuk mensosialisasikan peraturan perkiraan kas yang baru (PMK 192 Tahun 2009) dan aplikasi TI-nya pada tahun 2011 sebagai bagian dari program pembangunan kapasitas untuk unit-unit satuan kerja sebagian didanai oleh program World Bank Public Finance Management Multi Donor Trust Funds (PFM- MDTF).
- ³⁹ Pasal 8 Peraturan Menteri Keuangan No. 192 Tahun 2009 dan Pasal 17 Peraturan Dirjen Perbendaharaan No. 03 Tahun 2010
- ⁴⁰ PEFA didirikan pada bulan Desember 2001 sebagai suatu kerjasama multidonor antara Bank Dunia, Komisi Eropa, dan Kementerian Pembangunan Internasional Inggris, Sekretariat Negara Bidang Ekonomi Swiss, Kementerian Luar Negeri Perancis, dan Kementerian Luar Negeri Norwegia, dan IMF. Kerangka PEFA diciptakan sebagai suatu instrumen analisa tingkat tinggi yang terdiri dari 31 indikator dan Laporan pendukung Kinerja Pengelolaan Keuangan Publik (PFM) yang memberikan ikhtisar tentang kinerja sistem Pengelolaan Keuangan Publik (PFM) suatu negara.







Bab 2

Pembentukan dan Pengelolaan TSA

2.1. PENDAHULUAN

Salah satu komponen awal dan terpenting dalam pengelolaan kas adalah Rekening Tunggal Perbendaharaan (*Treasury Single Account*, TSA). Selama tahun 1980an, sejumlah negara berkembang tidak menganggap penting nilai komponen waktu dalam ranah keuangan. Alokasi anggaran tahunan yang telah disetujui dicairkan ke rekening-rekening bank pengguna anggaran, sementara saldo kas terkait dengan alokasi anggaran disimpan dalam rekening-rekening tersebut untuk dicairkan selama tahun anggaran berjalan. Seiring meningkatnya tuntutan akan akuntabilitas dan transparansi dalam pengelolaan sumber daya kas yang dipegang pemerintah, serta evolusi sistem TI untuk IFMIS dan perbankan elektronik, penerapan TSA untuk mengkonsolidasikan berbagai sumber daya kas pemerintah dan mengelola pengeluaran pemerintah menjadi penting dan mungkin untuk dilakukan. Bab ini mengkaji peran penting TSA dalam perbankan pemerintah, sistem pembayaran, dan pengelolaan kas. Sudut pandang internasional ditinjau dan reformasi yang ditempuh oleh Pemerintah Indonesia dalam menerapkan TSA dibahas dalam konteks praktik internasional yang tengah berkembang.

2.2. TSA – KONSEP DAN PRAKTIK INTERNASIONAL

2.2.1. Definisi TSA

Pattanayak dan Fainboim¹ mendefinisikan TSA sebagai suatu struktur terpadu dari berbagai rekening pemerintah yang memberikan suatu pandangan terkonsolidasi atas sumber kas pemerintah. TSA adalah sebuah rekening atau sejumlah rekening yang saling terhubung yang digunakan pemerintah untuk melakukan seluruh transaksi penerimaan dan pengeluarannya.

2.2.2. Tujuan dan Karakteristik TSA

Tujuan utama TSA adalah memastikan kendali agregat yang efektif atas saldo-saldo kas pemerintah. Konsolidasi sumber daya kas melalui pengaturan TSA mempermudah pengelolaan kas pemerintah dengan meminimalkan peminjaman. Penghematan ini berasal dari bunga yang dihasilkan dari penggunaan surplus kas dari salah satu bidang kegiatan pemerintah untuk mengatasi kekurangan kas pada bidang lain. Bila kas tidak terkonsolidasi, maka kebutuhan tambahan kas (pada satu bidang kegiatan tertentu) harus dibiayai dari penerbitan utang, meskipun ada surplus kas pada bidang yang lain. Karenanya, TSA memungkinkan

Perbendaharaan untuk meminimalkan saldo kas 'menganggur' pada rekening-rekening pemerintah. Kendali agregat atas kas tersebut juga membantu kebijakan moneter dan pengelolaan anggaran.

TSA meminimalkan biaya-biaya transaksi dalam pelaksanaan anggaran dengan mempercepat transaksi penyetoran penerimaan pemerintah (baik pajak maupun bukan pajak) oleh bank-bank yang melakukan pemungutan, dan memastikan efisiensi penjadwalan pembayaran pengeluaran rutin pemerintah; menyediakan mekanisme pengendalian arus keluar kas yang selaras dengan keseluruhan rencana dan komitmen kas; dan memfasilitasi rekonsiliasi antara data perbankan dan data pembukuan. Konsolidasi kas pemerintah dalam TSA membantu mengurangi biaya transaksi dengan meningkatkan efektifitas pembayaran elektronik secara langsung ke penerima dan mengotomatisasi rekonsiliasi bank. Mengingat TSA biasanya dikelola oleh bank sentral, maka salah satu tujuan lain TSA adalah untuk mengamankan dana pemerintah.

Struktur TSA

Secara teori, arsitektur TSA terdiri atas tiga kategori, berdasarkan struktur rekening bank dan model pemrosesan transaksi:

- TSA terpusat, dimana semua transaksi penerimaan dan pengeluaran pemerintah dilakukan melalui satu rekening tunggal, yang biasanya terdapat pada bank sentral, dengan atau tanpa subrekening, seperti yang diterapkan di Armenia dan Lithuania.
- TSA terdesentralisasi, terdiri atas beberapa rekening bank independen yang dioperasikan oleh Satker-satker untuk seluruh transaksi mereka. Rekening-rekening ini umumnya merupakan rekening sesaat bersaldo nihil di bank komersial. Saldo seluruhnya dipindahbukukan ke dalam rekening utama TSA pada setiap akhir hari kerja. Swedia dan Amerika Serikat adalah contoh negara dengan TSA terdesentralisasi.
- TSA terdistribusi, terdiri dari rekening bank sentral dan rekening-rekening bank komersial yang dioperasikan oleh kantor Perbendaharaan yang berlokasi di daerah untuk transaksi penerimaan dan/atau pengeluaran Satker-satker di wilayahnya. Rekening milik kantor Perbendaharaan di daerah ini didanai dari kantor pusat Perbendaharaan, baik melalui "topup" saldo sisa atau pada kasus dimana saldo sisa dinihilkan setiap akhir hari kerja ke dalam TSA melalui transfer kebutuhan kas harian, seperti yang dilakukan di Ukraina.

Pada praktiknya, struktur TSA biasanya merupakan kombinasi (hibrid) ketiga jenis TSA di atas. Di banyak negara, pembayaran dalam jumlah besar, seperti transfer ke pemerintah daerah dan subsidi ke BUMN, dilakukan oleh Kantor Pusat Perbendaharaan melalui pembayaran elektronik langsung dari TSA ke penerima. Pembayaran lain dilakukan melalui rekening kantor Perbendaharaan yang berlokasi di daerah, dengan pembayaran elektronik maupun cek. Seiring perkembangan teknologi, di beberapa negara, semua transaksi pemerintah pusat diproses secara elektronik melalui Kantor Pusat Perbendaharaan tanpa intervensi apapun dari kantor Perbendaharaan di daerah. Dalam kasus ini, kantor Perbendaharaan di daerah dapat ditutup atau ditugaskan untuk memproses transaksi pemda yang ada di wilayahnya.

Rekening khusus bendahara dibuka di Satker dengan batasan jumlah kas sesuai ketetapan Perbendaharaan untuk melakukan pembayaran bernilai kecil, misalnya yang terkait dengan alat keperluan kantor yang bernilai kecil atau biaya perjalanan, umumnya tidak dianggap sebagai bagian dari sistem TSA. Apabila rekening ini terpisah dari TSA, pengaturan perbankan untuk rekening khusus bendahara beragam, mulai dari "pooling" saldo sisa harian untuk tujuan mendapatkan renumerasi atas saldo yang menganggur hingga peniadaan rekening khusus bendahara melalui penerbitan kartu debit bagi pengelola keuangan Satker (sesuai batasan yang ditetapkan oleh Perbendaharaan) dengan tujuan menghindari penyimpanan saldo kas yang tidak diremunerasikan.

Pattanayak and Fainbom (2010) menyiratkan bahwa suatu struktur TSA dapat merangkum buku besar semua subrekening kedalam satu lembaga perbankan tunggal (tidak harus bank sentral), dan memungkinkan adanya rekeningrekening bersaldo nihil diluar TSA pada sejumlah bank komersial. Namun, rekening-rekening terpisah ini harus dipadukan ke dalam satu rekening utama (yang disebut rekening utama TSA) yang biasanya dipegang di bank sentral untuk menihilkan saldo mereka (biasanya di setiap akhir hari kerja) sehingga posisi kas yang terkonsolidasi pun dapat diketahui. Biasanya, dua atau tiga rekening utama pemerintah digabungkan dalam buku besar bank sentral. Satu rekening utama (rekening "tertinggi") dibuka untuk menerima semua arus kas masuk pemerintah. Rekening kedua umumnya dioperasikan di Kantor Pusat Perbendaharaan untuk mendanai rekening-rekening pengeluaran bersaldo nihil yang dipegang oleh pengguna anggaran atau kantor perbendaharaan yang berlokasi di daerah. Rekening kedua ini setiap hari mendapat suntikan dana dari rekening "tertinggi". Rekening ketiga digunakan sebagai rekening "investasi". Rekening ini didanai dari rekening "tertinggi" apabila saldo gabungan dari dua rekening sebelumnya melebihi saldo untuk kebutuhan operasional yang disasar oleh Perbendaharaan dan digunakan untuk menginvestasikan saldo surplus sesuai dengan instruksi dari Perbendaharaan.

Selain itu, Mike Williams² menyatakan bahwa struktur TSA pada bank sentral dapat mencakup beberapa subrekening untuk, misalnya, membedakan identitas pengelola pembukuan atau buku besar antara kementerian, lembaga-lembaga, dan kantor perpajakan.

Fasilitas elektronik "CORE³ banking" memungkinkan Perbendaharaan untuk menetapkan dan mengubah pagu pencairan kas bagi subrekening Satker, sesuai dengan rencana kas Satker yang telah disetujui. Untuk keperluan pengelolaan kas, saldo positif dan saldo negatif di rekening-rekening ini dinihilkan ke dalam rekening operasional TSA – rekening tertinggi dalam struktur piramida. Perbedaan antara rekening pencatatan dan rekening bank sangatlah penting – oleh karena rekening pencatatan meskipun tidak menyimpan kas, namun digunakan untuk memantau arus kas. Kewenangan hukum Satker untuk melakukan pembelanjaan tidak terepresentasikan oleh kas secara literal. Setiap saat, izin agregat untuk melakukan pembelanjaan bisa saja jauh melebihi kas yang tersedia dalam rekening tertinggi. Hal ini tidak menjadi masalah, sepanjang kas tetap tersedia pada saat jatuh tempo pembayaran tiba.

Pemeliharaan seluruh subrekening yang ada pada bank sentral mempermudah pengawasan pembayaran terhadap alokasi anggaran total dan mendorong keharusan untuk senantiasa memastikan Satker melalui kemutakhiran rencana kas mereka. Terkait penerimaan, cara ini memungkinkan didapatkannya informasi online mengenai arus masuk penerimaan yang diklasifikasikan berdasarkan jenis penerimaan utama. Informasi ini, disertai kemampuan untuk merekonsiliasikan data pemungutan penerimaan secara elektronik dengan Perbendaharaan dan kantor perpajakan, mempermudah transfer bagi hasil untuk Pemda atas pungutan penerimaan secara tepat waktu. Laporan pendahuluan keseluruhan pemungutan pajak dan pelaksanaan anggaran, yang diklasifikasikan berdasarkan kategori pajak dan belanja utama, dapat diperoleh dari sub-subrekening buku besar pada bank sentral. Laporan-laporan pendahuluan ini dapat digunakan oleh Perbendaharaan, kantor perpajakan, dan kementerian lain untuk tujuan pengelolaan oleh para pimpinan. Sebagaimana yang akan tampak dari paparan beberapa praktik internasional terkait penerapan

TSA berikut ini, Italia merupakan salah satu negara yang mempertahankan penggunaan subrekening terperinci untuk melakukan pembelanjaan dalam buku besar bank sentral.

Namun, penggunaan subrekening terperinci pada buku besar TSA bank sentral mengakibatkan adanya beban tambahan bagi bank sentral akibat transaksitransaksi yang berlangsung. Dalam hal ini, pemilik data (Perbendaharaan/ kantor perpajakan) bertanggung jawab memastikan bahwa data yang tersimpan di buku besar bank sentral telah terklasifikasikan dan terekonsiliasikan dengan baik. Meskipun proses rekonsiliasi ini berlangsung secara otomatis, segala ketidaksesuaian yang terdeteksi harus direkonsiliasikan oleh pemilik data ke bank sentral dan jurnal koreksi terkait dipastikan tercatat pada sub-subrekening terperinci di bank sentral. Hal ini menimbulkan tambahan biaya transaksi bagi bank sentral.

Ruang Lingkup TSA

Ruang lingkup TSA beragam dari satu negara ke negara lain sesuai dengan kerangka politik dan kerangka hukum di negara tersebut. Ruang lingkup TSA ditentukan oleh kerangka hukum keuangan negara; UU bank sentral; UU lembaga pendapatan negara; dan desentralisasi tanggung jawab fiskal yang ditetapkan dalam konstitusi. Lingkungan politik dan hukum menentukan sejauh mana saldo-saldo kas umum negara⁴ (lihat Bab 1) perlu dikonsolidasikan dalam TSA. Saldo kas beberapa lembaga yang disimpan di luar TSA dapat disimpan dalam rekening-rekening khusus di bank sentral.

Pada kasus dimana, atas pertimbangan praktis dan pertimbangan hukum, Satker perlu menyimpan saldo kas mereka di bank komersial di luar struktur TSA,perlu ada persyaratan yang mewajibkan Satker untuk menyampaikan informasi terkait arus kas dan saldo rekening tersebut kepada Perbendaharaan secara berkala.

Perbendaharaan harus benar-benar memahami kondisi atau status segala aspek penting terkait semua sumber kas dan kewajiban pemerintah yang mungkin dan bisa saja secara hukum dibebankan ke sumber kas pemerintah. Karena Perbendaharaan bertanggung jawab memastikan ketersediaan sumber kas untuk memenuhi kewajiban pemerintah pusat, maka perlu tersedia informasi yang tepat waktu, relevan, dan akurat mengenai saldo-saldo kas pemerintah yang disimpan oleh berbagai lembaga yang tercakup dalam pemerintah umum. Persyaratan ini harus dipertimbangkan saat menentukan ruang lingkup TSA. Mike Williams⁵ menyoroti bahwa terdapat beberapa dana pemerintah pusat yang sepenuhnya dikelola terpisah dari anggaran dan harus dikecualikan dari TSA bila ditinjau dari segi kebijakan, transparansi, dan hukum. Dana-dana tersebut bisa meliputi dana pelunasan obligasi, dana pensiun, atau dana-dana jaminan sosial lain. Namun, tetap ada kemungkinan untuk meminjamkan kas surplus dari dana-dana tersebut kepada pemerintah. Peminjaman tersebut hanya boleh dilakukan bila tidak menimbulkan risiko terhadap kemampuan dana tersebut memenuhi kewajibannya. Transaksi yang terkait peminjaman ini haruslah bersifat transparan dan objektif, misalnya dengan menggunakan suku bunga pasar jangka pendek sebagai acuan.

Proses TSA

Opsi-opsi yang tersedia untuk menilai dan menerapkan TSA sangatlah tergantung pada struktur kelembagaan dan pengaturan pemrosesan transaksi. Perbendaharaan, sebagai agen keuangan utama pemerintah, perlu mengelola posisi kas (dan utang) pemerintah untuk memastikan tersedianya dana yang memadai guna memenuhi kewajiban keuangan, dana menganggur terinvestasikan secara efisien, dan utang diterbitkan secara optimal sesuai dengan perundang-undangan yang berlaku dan sasaran fiskal.

Dalam lingkungan TSA, Perbendaharaan bertanggung jawab atas kelancaran arus dana dari lembaga-lembaga yang melakukan pemungutan penerimaan dan dari anggaran negara ke Satker, berperan sebagai bank bagi lembaga pemungutan penerimaan dan Satker, serta memastikan disiplin fiskal. Satker bertanggung jawab atas pemungutan pajak, bea, dan pungutan lain sesuai dengan berbagai peraturan perundang-undangan. Pungutan-pungutan tersebut disetorkan ke TSA melalui berbagai mekanisme pengumpulan penerimaan yang sesuai. Satker kemudian membuat komitmen belanja sesuai dengan rencana anggaran dan rencana pengadaan yang telah disetujui. Dalam suatu lingkungan TSA, Satker melakukan pembayaran atas barang atau layanan yang diterimanya melalui TSA yang dikelola oleh Perbendaharaan. Perbendaharaan bertanggung jawab memastikan tersedianya saldo kas yang memadai didalam TSA untuk membayar kewajiban para Satker. Guna dapat melaksanakan tanggung jawab ini, Perbendaharaan memantau arus kas Satker terhadap alokasi anggaran yang telah disetujui, dan perkiraan arus kas tahunan. Pendekatan ini menciptakan keseimbangan antara kendali yang dimiliki

oleh lembaga pemerintah atas anggaran dan pengadaannya sendiri dengan kendali atas dana publik yang diselenggarakan oleh Perbendaharaan.

Guna menyusun laporan keuangan dan menyelaraskan pembayaran yang dilakukan melalui Perbendaharaan untuk kepentingan Satker, Perbendaharaan, dalam buku besarnya, melakukan pencatatan data alokasi anggaran masingmasing Satker. Dengan kata lain, saldo kas masing-masing Satker yang sebelumnya ditempatkan dalam rekening bank telah digantikan menjadi rekening pencatatan yang ada didalam buku besar Perbendaharaan untuk memantau alokasi anggaran yang tersedia sepanjang tahun berjalan. Transaksi pemindahbukuan antar lembaga dicatat dalam buku besar Perbendaharaan tanpa mempengaruhi kegiatan operasional TSA. Perbendaharaan perlu menerapkan prosedur untuk merekonsialisasikan saldo kas pemerintah dalam buku catatan bank sentral dengan saldo yang tercatat dalam buku besarnya. Di beberapa negara, semua Satker mencatatkan arus kas mereka dalam buku besar terpusat yang berada di bawah naungan Perbendaharaan dan melakukan perintah pembayaran langsung kepada bank sentral (lihat skenario 4 pada Bab 3). Berdasarkan pengaturan ini, Satker bertanggung jawab untuk merekonsiliasi arus kas mereka dengan bank sentral. Sementara di negara lain dimana Satker mengelola sendiri buku besarnya (lihat skenario 1 pada Bab 3), prosedur rekonsiliasi yang dikembangkan oleh Perbendaharaan haruslah memungkinkan rekonsiliasi subrekening buku besar yang dimilikinya dengan buku besar yang dikelola oleh Satker.

2.2.3. Pengaturan Perbankan TSA

Di kebanyakan negara, TSA dikelola di bawah bank sentral untuk memastikan keamanan dana pemerintah. Risiko fiskal dana pemerintah yang berada di luar bank sentral dapat dimitigasi dengan memindahkan saldo kas surplus terkait dengan dana tersebut ke dalam TSA secara berkala. Pada kasus dimana berdasarkan perjanjian hukum (seperti persyaratan donor) mengharuskan agar dana pemerintah disimpan dalam bank komersial, maka dana publik akan diamankan melalui jaminan berupa agunan yang senilai dari bank komersial tersebut.

Apabila bank sentral tidak memiliki jaringan cabang yang memadai di daerah, atau tidak mampu mengelola volume transaksi yang terlalu besar berkenaan dengan pembayaran dan penerimaan pemerintah, maka kegiatan perbankan ritel dapat didelegasikan ke suatu agen lembaga keuangan (biasanya bank komersial atau kantor pos yang telah diberi kewenangan). Perbendaharaan melakukan pemindahbukuan dana setiap hari dari TSA di bank sentral ke agen lembaga keuangan yang ditunjuk tersebut. Agen lembaga keuangan pun kemudian melakukan pembayaran atas nama Perbendaharaan dan mengembalikan sisa saldo pada akhir hari kerja tersebut ke TSA. Penerimaan yang dipungut oleh agen lembaga keuangan yang terakreditasi atas nama pemerintah disetorkan ke TSA setiap hari.

Perbendaharaan biasanya melakukan perundingan perjanjian dengan bank sentral dan bank komersial terkait penyediaan berbagai layanan perbankan kepada pemerintah. Perjanjian-perjanjian ini dapat bersifat informal, seperti diperbolehkannya bank komersial untuk menyimpan dana pemerintah selama jangka waktu tertentu, sehingga bank tersebut dapat menginyestasikan dana itu di pasar uang dalam jangka harian, atau menggunakannya sesuai ketentuan likuiditas yang sahih. Selain itu, perjanjian tersebut bisa juga secara khusus mengatur nilai imbalan per transaksi untuk layanan pemrosesan penerimaan dan pembayaran pemerintah. Praktik internasional biasanya cenderung mendukung pembayaran biaya bank terkait dengan transaksi. Jumlah biaya bank dapat menumpuk seiring waktu, khususnya pada kasus dimana terdapat beberapa rekening, tetapi biaya tersebut dapat dikurangi melalui konsolidasi rekening dan pengelolaan beberapa rekening buku besar secara terpisah dalam pembukuan Perbendaharaan. Praktik internasional yang baik juga menyarankan diadakannya lelang secara berkala (misalnya setiap 3-5 tahun) untuk memastikan ketersediaan layanan perbankan berkualitas. Hal ini akan mempermudah pemaksimalan imbalan bunga dan menekan biaya. Bank-bank terus menyempurnakan produk serta layanan mereka, dan pelaksanaan lelang layanan perbankan secara berkala dapat mendorong persaingan guna mendapatkan layanan perbankan yang paling efektif secara biaya.

Berbagai perbaikan signifikan telah dialami oleh sistem perbankan selama sepuluh tahun terakhir. Kini, sebagian besar bank menerapkan aplikasi perbankan CORE⁶ untuk mendukung kegiatan operasional mereka. Bank-bank memastikan bahwa layanan ini tersedia di berbagai kanal, seperti ATM, perbankan internet, dan bank-bank cabang. Pemerintah sedang meningkatkan penggunaan ATM dan perbankan internet untuk pemungutan penerimaan pemerintah. Kartu debit yang diterbitkan oleh bank atas kuasa Perbendaharaan juga tengah digunakan untuk melakukan pembayaran mendesak yang bernilai kecil untuk pembelian berbagai barang dan jasa oleh Satker.

2.2.4. Tahapan Pelaksanaan TSA

Pentahapan pelaksanaan TSA beragam antara satu negara dengan negara lain. Hal ini bergantung pada tingkat dukungan secara politis terhadap reformasi, struktur kelembagaan pemerintah, kerangka hukum dan ketataaturan pengelolaan keuangan publik yang ada, keterkaitan antara Kementerian Keuangan dan bank sentral secara hukum dan administratif, fasilitas perbankan komersial yang tersedia, tingkat desentralisasi fiskal, kemampuan pegawai Kementerian Keuangan, kesediaan donor untuk menggunakan sistem yang dimiliki pemerintah, dan kemampuan Perbendaharaan memproses informasi keuangan.

Dengan mempertimbangkan lingkungan administrasi keuangan di beberapa pemerintahan saat ini, dapat diuraikan langkah-langkah dasar penerapan TSA sebagai berikut.

- Kementerian Keuangan pertama-tama perlu mengembangkan suatu rancangan fungsional penerapan TSA, termasuk peran bank sentral dan bank komersial.
- ii. Perbendaharaan harus menuntaskan inventarisasi atas seluruh rekening bank yang dimiliki Satker.
- iii. Jadwal untuk mengkonsolidasikan rekening-rekening bank ini ke dalam TSA perlu dibuat dan disepakati bersama oleh para pemilik rekening sehingga dapat dipastikan bahwa tidak akan ada gangguan dalam kegiatan pemerintah akibat pengalihan kepemilikan.
- iv. Perbendaharaan harus melelang penyediaan layanan perbankan, dengan mempertimbangkan besarnya volume transaksi terkait dengan kegiatan pemerintah serta kebutuhan informasi yang tepat waktu dan akurat berkenaan dengan sumber kas pemerintah untuk pengelolaan kas.
- v. Perbendaharaan harus meninjau setiap kondisi khusus yang dapat menghambat proses penggabungan sisa rekening bank milik pemerintah ke dalam TSA, sehingga dapat menyertakan semua informasi terkait rekening bank tersebut ke dalam proses pengelolaan kas. Perbendaharaan juga perlu mengembangkan dan menerapkan suatu sistem informasi keuangan modern guna memfasilitasi pemungutan dan rekonsiliasi informasi arus kas dan saldo kas pemerintah.

2.2.5. Praktik Internasional Kontemporer dalam Pelaksanaan TSA – Beberapa Contoh Ilustratif

Australia, India⁷, dan Republik Kyrgyz termasuk negara-negara yang menerapkan arsitektur TSA hibrid dan memadukan tiga model yang telah dibahas sebelumnya pada bagian 2.2.2. Di negara-negara besar dengan pemerintahan federal desentralisasi, seperti India dan Australia, setiap pemerintah federal mengelola TSA-nya masing-masing. TSA federal dapat dikelola di cabang-cabang bank sentral sebagaimana di India, atau di bank-bank komersial sebagaimana di Australia.

TSA Perancis⁸ mencakup pemerintah pusat, pemerintah daerah, pemerintah kotamadya, dan badan semi-pemerintah. TSA Perancis dikelola oleh Badan Perbendaharaan Perancis (Agence France Trésor). Kas pemerintah, yang digunakan oleh 7.562 rekening (transaksi) operasional di seluruh penjuru negeri, ditarik ke dalam rekening TSA (yaitu rekening perbendaharaan negara) di Bank Sentral (Banque de France) secara *real time*. Banque de France memiliki sejumlah cabang di tingkat daerah yang berfungsi menangani transaksi-transaksi pemerintah. Tidak ada keterlibatan bank-bank komersial.

Di Amerika Serikat (AS), TSA dikelola oleh Perbendaharaan AS. TSA ini hanya mencakup pemerintah federal. Bank Sentral AS (*Federal Reserve Bank*, FRB), yang berperan sebagai bank utama pemerintah, mengelola Rekening Umum Perbendaharaan (*Treasury's general account*, TGA). Pencairan dana dikelola melalui intermediasi FRB dan tercermin pada TGA secara *real time*, sementara pemungutan penerimaan pajak dilakukan melalui suatu jaringan lebih dari seribu lembaga-lembaga keuangan. Dalam sistem TSA ini, meskipun setiap lembaga dan biro mempunyai kendali pembukuan dan tanggung jawab atas penetapan waktu dan penggunaan dananya, namun mereka tidak menyimpan dana tersebut dalam rekening di luar Perbendaharaan. IFMIS juga tersedia untuk mendukung penerapan TSA di AS.⁹

Saldo rekening penerimaan pemerintah yang disimpan di bank komersial biasanya disetor ke rekening TSA setiap hari. Rekening pengeluaran, yang dikelola oleh kantor perbendaharaan yang berlokasi di daerah dan berada di bank komersial, pada umumnya menerima pasokan dana setiap hari dari TSA kantor pusat perbendaharaan, sementara saldo yang tak terpakai dikembalikan ke rekening TSA pada akhir hari kerja yang sama. Di beberapa negara seperti Ukraina, penerimaan

pemerintah disetor ke rekening bank komersial kantor perbendaharaan daerah, sementara saldo bersih yang tersisa di rekening tersebut, setelah pembayaran pengeluaran selama satu hari dilunasi, disetor ke rekening TSA. Dalam kasus seperti ini, kekurangan kas yang telah diantisipasi akibat perbedaan waktu antara arus masuk dan arus keluar akan didanai melalui penyetoran uang oleh kantor pusat Perbendaharaan dari rekening TSA.

Di bebeberapa negara lain seperti India, rekening pengeluaran yang dikelola oleh kantor perbendaharaan yang berlokasi di daerah merupakan saldo kas virtual yang pagu belanjanya tercatat pada rekening bank komersial. Pembayaran dilakukan oleh bank-bank menggunakan sumber dana mereka sendiri, hingga batas pagu, diikuti dengan transfer dana harian dari TSA untuk mengembalikan tingkat dana yang dikeluarkan oleh bank komersial pada hari itu. Bank-bank dikompensasi atas kredit jangka pendek yang mereka berikan kepada pemerintah tersebut melalui biaya transaksi yang komprehensif. Variasi lain struktur ini diterapkan di Rwanda, dimana besaran pagu virtual bersifat dinamis sedemikian hingga pagu tersebut dapat dinaikkan untuk mencerminkan "pendapatan sendiri" yang disetor oleh kementerian-kementerian pemungut penerimaan bukan pajak. Hal ini dimaksudkan sebagai insentif bagi kementerian-kementerian sehingga terdorong untuk melakukan pemungutan penerimaan secara lebih efisien lagi, meskipun sebaiknya diterapkan pula suatu prosedur pengawasan anggaran terhadap belanja.

Beberapa negara maju menyadari bahwa pemberian insentif kepada pengguna anggaran untuk menyimpan saldo kas mereka di bank sentral sangatlah efektif. Di Denmark, ¹⁰ misalnya, lembaga publik yang independen terhadap pemerintah pusat, seperti: universitas, sekolah, dan museum, juga diwajibkan untuk membuka rekening dalam struktur perbankan pusat di Danske Bank. Setiap pendanaan negara yang diterima lembaga publik tersebut dibayarkan melalui rekening ini. Lembaga publik diizinkan untuk memindahkan kas tersebut ke rekening bank di luar struktur pengumpulan pusat Danske Bank. Namun, pemerintah memberikan insentif berupa pembayaran bunga kepada lembaga independen tersebut apabila saldo kas mereka tetap disimpan dalam struktur perbankan pusat. Tingkat bunga telah disepakati sebelumnya untuk lembaga-lembaga tersebut dan didanai dari keseluruhan bunga yang dihasilkan oleh rekening pemerintah di Danske Bank . Di Inggris, biaya penggunaan modal diterapkan pada saldo-saldo yang disimpan di bank-bank komersial, dan tidak pada saldo-saldo yang tersimpan di Bendahara Negara (*Exchequer*).

Singkatnya, konsep TSA terus berevolusi. Dahulu, TSA dikelola oleh bank sentral masing-masing negara. Ketika Perbendaharaan dibentuk di negaranegara tersebut, pengelolaan TSA dialihkan dari bank sentral ke Perbendaharaan yang berada di bawah Kementerian Keuangan. Perbendaharaan menjadi pusat transaksi pemungutan penerimaan dan pembayaran. Beragam solusi TSA telah diterapkan. Di beberapa negara, dimana bank sentral memiliki cabang di daerahdaerah, TSA cenderung dioperasikan melalui cabang-cabang tersebut. Namun, di negara-negara lain, bank sentral enggan terlibat dalam bisnis perbankan ritel karena hal tersebut akan menyimpang dari tanggung jawab utama mereka terkait pengawasan perbankan dan pengelolaan kebijakan moneter. Di kebanyakan negara, TSA ditempatkan pada bank sentral dan dikelola oleh Perbendaharaan. Ada pula negara-negara, seperti Italia, dimana bank sentral mengelola TSA atas nama Perbendaharaan.

Seiring dengan evolusi sistem perbankan elektronik, konektivitas antar bank yang semakin baik, penerapan *Real Time Gross Settlement System* (RTGS), dan instalasi sistem IFMIS (sebagai suatu perencanaan sumber daya perusahaan/*Enterprise Resource Planning*, ERP) di Satker, Perbendaharaan dapat secara langsung berperan dalam sistem penyelesaian transaksi antar bank. Di kebanyakan negara, bank sentral merupakan penyelenggara sistem penyelesaian transaksi tersebut, sehingga memudahkan pelibatan langsung Perbendaharaan, asalkan solusi IFMIS Perbendaharaan cukup aman untuk berinteraksi dengan RTGS. Mungkin saja, pada masa yang akan datang, Perbendaharaan di negara-negara berkembang menjadi pemegang TSA atas nama para pengguna anggaran. Pengaturan seperti ini serupa dengan yang diterapkan Armenia sejak tahun 2010, dimana sistem operasi berbasis web memungkinkan lembaga-lembaga pengguna anggaran untuk mengelola rekening mereka sendiri secara *online* dalam cakupan komitmen/ belanja yang ditetapkan oleh Perbendaharaan.

2.3. PELAKSANAAN TSA DI INDONESIA

2.3.1. Latar Belakang

Sebelum dimulainya penerapan TSA pada tahun 2009, pengaturan rekening pemerintah Indonesia meliputi puluhan ribu rekening bank pemerintah yang dioperasikan oleh kantor pusat Ditjen Perbendaharaan, Kanwil, dan KPPN, serta berbagai kementerian dan lembaga di seluruh penjuru Indonesia. Semua rekening tersebut menyimpan saldo dalam jumlah yang signifikan tanpa diberikan

renumerasi. Prosedur pencatatan penerimaan dan penarikan dana yang dilakukan Ditjen Perbendaharaan pada saat itu juga mengakibatkan dana mengambang (floats) dalam jumlah yang signifikan dari penerimaan dan pencairan dana sehingga menguntungkan bank-bank komersial, namun membebani pemerintah.

Sebelum pembentukan TSA, terdapat sejumlah inefisiensi dalam pengelolaan penerimaan dan pengeluaran negara di Indonesia, sebagaimana dipaparkan di bawah ini:

- Dari sisi pengeluaran, inefisiensi mencakup adanya "dana menganggur" yang tersimpan di luar BI dan tidak teremunerasi secara memadai. Khususnya:
 - penyediaan dan pendanaan pagu pengeluaran secara kas di rekening bank operasional (BO-I) untuk pembayaran ke pemasok barang dan jasa untuk Satker;
 - penyediaan dan pendanaan pagu pengeluaran secara kas di rekening bank operasional (BO-II) untuk pembayaran gaji;
 - adanya mekanisme dana cadangan pada rekening Bendahara Pengeluaran; dan
 - adanya prosedur dana transfer untuk pemerintah daerah dan pembayaran pensiun yang mengharuskan pemindahbukuan dana ke bank komersial untuk membiayai pengeluaran tersebut sebelum jatuh tempo pembayaran.
- ii. Pada sisi penerimaan, awalnya bank-bank pemungut penerimaan (bank/kantor pos persepsi)¹¹ dibolehkan untuk memegang "dana mengambang (*floats*)" dalam saldo-saldo pemerintah yang disimpan di bank tersebut, karena prosedur penyetoran dana yang berlaku memungkinkan bank-bank pemungut memindahbukukan hasil pungutan penerimaan ke rekening TSA dua atau tiga kali dalam seminggu.

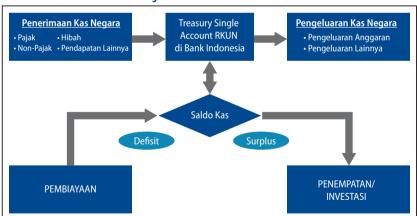
UU Perbendaharaan Negara merupakan landasan hukum utama penerapan TSA di Indonesia. UU tersebut memberikan kewenangan kepada Menteri Keuangan untuk menunjuk bank-bank dan lembaga-lembaga keuangan untuk melaksanakan kegiatan pemerintah, menyimpan uang negara, dan mengelola investasi. 12 Menteri Keuangan juga memiliki kewenangan untuk mengelola dan mengoperasikan suatu rekening tunggal (Rekening Kas Umum Negara, RKUN) di bank sentral. Seluruh penerimaan dan pengeluaran negara wajib menggunakan RKUN. 13

Peraturan-peraturan terperinci yang diterbitkan guna menerapkan ketentuanketentuan dalam UU Perbendaharaan Negara mencakup prosedur-prosedur untuk:

- penyetoran seluruh penerimaan negara ke dalam TSA dan pembayaran seluruh pengeluaran negara dari TSA; ¹⁴
- penerapan Rekening Pengeluaran Bersaldo Nihil di bank-bank komersial yang telah ditunjuk KPPN;¹⁵
- penerapan Rekening Penerimaan KPPN Bersaldo Nihil dalam rangka pelaksanaan TSA;¹⁶
- penerapan Rekening Treasury Notional Pooling yang mencakup semua rekening pengeluaran Satker;¹⁷ dan
- penerapan Rekening Treasury Notional Pooling untuk semua rekening penerimaan Satker.¹⁸

2.3.2. Tujuan dan Karakteristik TSA di Indonesia

Upaya pemerintah untuk meningkatkan pengelolaan kas negara berfokus pada penerapan TSA yang sesuai dengan praktik internasional yang baik. Gambar di bawah ini memperlihatkan keterkaitan antara pengelolaan kas dengan TSA.



Gambar 2.1 Keterkaitan antara Pengelolaan Kas dan TSA

Tujuan penerapan TSA di Indonesia mencakup:

- pengendalian saldo kas dan arus kas melalui ketentuan hukum yang mewajibkan seluruh penerimaan dan pengeluaran untuk melalui TSA;
- mengkonsolidasikan saldo-saldo kas pemerintah dalam TSA setiap hari dengan menggabungkan saldo kas di berbagai rekening bank yang digunakan untuk membayar biaya operasional pemerintah;
- meminimalkan kas mengambang di berbagai rekening bank pemerintah di luar TSA untuk mengurangi risiko dan mengoptimalkan imbalan atas sumber daya kas pemerintah; dan
- meningkatkan akuntabilitas melalui transparansi dalam pengelolaan penerimaan dan belanja negara.

2.3.3. Pengaturan Perbankan TSA di Indonesia

Sebelum diterapkannya TSA, struktur perbankan pemerintah Indonesia terdiri dari: (i) rekening-rekening di kantor pusat Bank Indonesia (BI) maupun di kantor-kantor cabangnya di daerah, yang dioperasikan oleh kantor pusat Ditjen Perbendaharaan, Kanwil Ditjen Perbendaharaan dan KPPN; (ii) rekening-rekening di bankbank komersial yang dikendalikan oleh Kanwil Ditjen Perbendaharaan; serta (iii) rekening-rekening di bank-bank komersial yang dikendalikan oleh kementerian-kementerian pengguna anggaran, yang sebagian besar dikategorikan sebagai rekening-rekening yang "liar/tidak diketahui" oleh Kementerian Keuangan.

Dengan adanya berbagai peningkatan dalam sistem perbankan elektronik, rekening-rekening pemerintah yang disimpan di BI dan/atau bank-bank komersial telah berkurang jumlahnya dan telah disentralisasi. Contohnya, rekening-rekening bank di kantor cabang BI yang ada di daerah sudah tidak lagi diperlukan.

Rekening-Rekening Pemerintah di BI Pasca Diberlakukannya TSA

Struktur dasar rekening pemerintah Indonesia diperlihatkan pada Gambar berikut:

Rekening Rekening berada di Penempatan Bank Indonesia Rekening Rekening berada di Rekening **RKUN** Penerimaan Lainnya/SAL Bank Indonesia Rekening sub-Rekening berada di Penerimaan RKUN Bank Indonesia Bank/Pos Persepsi Rekening Berada di Bank (Pengumpul Pajak) Pengeluaran Komersial/Kantor Pos **Bank Operasional** Berada di Bank 1/11 Komersial/Kantor Pos

Gambar 2.2 Rekening-Rekening Pemerintah di Bank Indonesia

Secara umum, rekening-rekening pemerintah di BI yang dikategorikan sebagai TSA dan dikelola oleh Menteri Keuangan selaku Bendahara Umum Negara, dapat diklasifikasikan sebagai berikut:

- i. Rekening Kas Umum Negara (RKUN): digunakan untuk memenuhi kebutuhan kas harian pemerintah dan dijaga pada nilai minimum Rp 2 triliun untuk rekening dalam mata uang Rupiah dan 1 juta untuk mata uang dolar AS dan/atau setara nilainya untuk rekening dalam mata uang asing lainnya, yang diberi remunerasi sebesar 0,1% per tahun.
- ii. Rekening Investasi/Penempatan: digunakan untuk menyimpan kas menganggur pemerintah, dan diremunerasikan oleh BI sebesar 65% dari suku bunga BI untuk rekening-rekening dalam mata uang Rupiah, atau sebesar 65% dari suku bunga Bank Federal AS untuk rekening-rekening dalam mata uang dolar AS, atau sebesar 65% dari suku bunga referensi negara asal mata uang untuk rekening-rekening dalam mata uang lainnya.
- iii. Rekening Penerimaan: digunakan untuk menampung pemungutan selain penerimaan pajak dan bukan pajak. Sebagian besar (129) rekening bermata uang asing ini terkait dengan pinjaman/hibah yang diberikan oleh donor. Saldo yang disimpan dalam rekening ini diremunerasikan oleh BI sebesar

- 65% dari suku bunga BI untuk rekening dalam mata uang Rupiah, atau sebesar 65% dari suku bunga Bank Federal AS untuk rekening dalam mata uang dolar AS, atau sebesar 65% dari tingkat referensi negara asal mata uang untuk rekening dalam mata uang lain. Semua rekening ini dikelola oleh satu KPPN "khusus" untuk pengelolaan pinjaman dan hibah yang berlokasi di Jakarta.
- iv. Rekening Penerimaan Sub-RKUN: digunakan untuk penampungan sesaat (*temporary deposit*) setoran penerimaan pajak dan bukan pajak yang diterima oleh bank-bank komersial/ kantor pos sebagai Bank/Kantor Pos Persepsi, sebelum uang dikonsolidasikan ke dalam RKUN.
- Rekening-rekening pemerintah lainnya yang disimpan di BI: termasuk rekening-rekening dari kontrak bagi hasil produksi minyak, akumulasi surplus kas dari anggaran tahunan yang tidak direalisasikan (Sisa Anggaran Lebih, SAL), rekening penerimaan perjanjian sumber daya alam, dana reboisasi, dan dana penjaminan. Rekening "lain-lain" Kementerian Keuangan ini dikategorikan sebagai TSA, namun berbeda dengan rekening penempatan dalam hal fleksibilitas pemanfaatan kas. Rekeningrekening ini bersifat "kurang cair" 19 karena penggunaannya terbatas untuk pembiayaan yang telah ditetapkan sebelumnya dan hanya boleh dibelanjakan Pemerintah setelah mendapat persetujuan. Namun, saldo rekening ini semuanya diremunerasikan oleh BI sebesar 65% dari suku bunga BI untuk rekening dalam mata uang Rupiah, dan sebesar 65% dari suku bunga Bank Federal AS untuk rekening dalam mata uang dolar AS, dan sebesar 65% dari tingkat referensi negara asal mata uang untuk rekening dalam mata uang lainnya, serupa seperti remunerasi atas kas yang disimpan di rekening-rekening penempatan.

Pada akhir tahun 2012, BI mengelola 169 rekening Pemerintah (daftar lengkap dapat dilihat pada Lampiran 2).

•		
Rekening Pemerintah di BI	2012	Keterangan
RKUN	4	IDR; JPY; USD; EURO
Penempatan	4	IDR; JPY; USD; EURO
Lainnya (termasuk rekening khusus pinjaman/hibah)	161	21 IDR; 12 JPY; 112 USD; 6 EUR; 9 AUD; 2 GBP.
Total	169	

Tabel 2.1 Rekening Pemerintah di Bank Indonesia

Rekening Kantor Pelayanan Perbendaharaan Negara (KPPN) di Bank Komersial

Sebelum Penerapan TSA

Sebelum penerapan TSA, rekening-rekening yang dikelola oleh KPPN, yang jumlahnya mencapai ribuan, membentuk kumpulan besar rekening milik Ditjen Perbendaharaan. Rekening-rekening ini terbagi menjadi beberapa kelompok:

- i. Rekening Operasional Anggaran yang dikenal sebagai BO I, BO II, dan BO III. Rekening ini digunakan untuk menyelesaikan pembayaran pengeluaran yang diajukan oleh Satker. Untuk BO I, BO II, dan transfer Dana Alokasi Umum (DAU) ke pemerintah daerah, Ditjen Anggaran menetapkan pagu saldo harian (*overnight*), berdasarkan perkiraan kebutuhan untuk hari berikutnya. Namun, dalam praktiknya, pagu-pagu ini ditetapkan pada awal tahun berdasarkan beberapa norma, dan KPPN biasanya menafsirkan pagu tertinggi sebagai saldo minimal yang dibolehkan. Pagu untuk satu KPPN bervariasi antara Rp 1 juta hingga Rp 58 juta untuk transfer BO; dan Rp 6 juta hingga Rp 170 juta untuk transfer DAU. BO III digunakan untuk penampungan sementara dana bagi hasil pajak bumi dan bangunan yang menjadi bagian pemerintah daerah.
- ii. Rekening Mobilisasi Pendapatan²⁰. Rekening ini dibuka di bank komersial, baik bank swasta maupun bank milik pemerintah, tempat para wajib pajak menyetor pajak. Sebelum TSA diberlakukan, bank-bank ini dibolehkan untuk menyimpan penerimaan pajak selama tiga hari. Dengan menggunakan RTGS, mereka mengirimkan pemungutan penerimaan ke rekening milik Kementerian Keuangan setiap hari Selasa dan Jum'at, dan pada hari kerja pertama setiap bulan. Karena bank-bank tersebut diperbolehkan untuk menyimpan uang selama tiga hari, maka rekening ini tidak bersaldo nihil dan, akibatnya, terdapat dana mengambang yang cukup besar. Dana mengambang tersebut dibolehkan ada di bank komersial tersebut dengan tiga alasan:
 - dana tersebut merupakan bentuk kompensasi informal, karena Kementerian Keuangan tidak meremunerasi bank komersial atas layanan transaksi pemerintah;
 - memberikan masa tenggang untuk rekonsiliasi transaksi sebelum pemindahbukuan akhir dilakukan; dan
 - tidak semua cabang bank persepsi memiliki akses ke fasilitas kliring elektronik yang memungkinkan kliring harian.

Kliring penyetoran penerimaan pendapatan setiap dua kali dalam satu minggu melalui KPPN dan kantor cabang BI di daerah ke pemerintah pusat memerlukan upaya yang signifikan dan biaya transaksi tambahan untuk pemantauan dan rekonsiliasi.

Setelah Penerapan TSA

Setelah penerapan TSA, setiap KPPN hanya dibolehkan untuk membuka satu rekening pengeluaran di sebuah bank komersial yang disahkan sebagai pemegang rekening BO I dan BO II. Pengesahan bank komersial dilakukan secara terpusat oleh Dirjen Perbendaharaan sesuai dengan peraturan pengadaan barang/jasa. Rekening BO I dan BO II merupakan rekening bersaldo nihil. Saldo BO I, yaitu rekening yang digunakan untuk pembayaran pembelian barang dan jasa, dinihilkan setiap hari. Sementara, saldo rekening BO II, yaitu rekening yang digunakan untuk pembayaran gaji, segera dinihilkan setelah periode selama dana dipindahbukukan dari TSA hingga setelah pembayaran gaji bulanan lengkap dilakukan. Prosedur serupa berlaku juga untuk rekening pengeluaran di kantor pos. Intinya, rekening pengeluaran yang dikelola oleh setiap KPPN merupakan rekening sesaat (transitory account).

Rekening bank berikut ini dikelola oleh KPPN:

Tahal 2.2	Rokoning-Rokoning	KDDN vana Tordanat	di Bank-Bank Komersial

	Tipe Rekening	# Rekening	Saldo	Remu- nerasi	Dasar Hukum	
I.	. Rekening KPPN pada Bank Komersial Terpilih					
1	Bank Operasional I	603 Rekening	Nihil	Nihil	PMK 98/2007	
2	Bank Operasional II	570 Rekening	Nihil	Nihil	PMK 98/2007	
3	Bank Operasional III (Ditutup)*	-	-	-	-	
4	Rekening Retur	1.138 Rekening	Bersaldo	Nihil	Per 33/PB/2012	
5	Bank Persepsi PBB/ BPHTB (ditutup)*	-	-	-	-	
6	Rekening Penerimaan	3.782 Rekening pada Cabang Bank	Nihil	Nihil	PMK 99/2006; Per 25/2013	

^{*} BO III dan rekening persepsi pajak bumi dan bangunan tidak lagi perlu ada setelah perubahan kebijakan untuk menyerahkan kewenangan pemungutan pajak bumi dan bangunan kepada Pemerintah Daerah di tahun 2013.

Rekening Bank yang Dikelola Kementerian

Sebelum penerapan TSA, kementerian-kementerian mengoperasikan ribuan rekening pemerintah, baik rekening penerimaan maupun rekening pengeluaran, banyak di antaranya tidak dilaporkan dan, oleh karenanya, tidak dimasukkan ke dalam laporan keuangan pemerintah. Jumlah aktual rekening bank yang dioperasikan pada tahun 2002 tidak diketahui. Rekening-rekening ini digunakan untuk menampung penerimaan-penerimaan yang dimiliki oleh berbagai kementerian.

UU Perbendaharaan Negara²¹ memberikan kewenangan kepada menteri/ pimpinan lembaga untuk melaksanakan tugas-tugas perbendaharaan terkait dengan ketatausahaan anggaran penerimaan dan pengeluaran di unit-unit yang berada dalam lingkup kewenangannya. Dalam konteks pelaksanaan tugas ini, mereka diberi kuasa untuk membuka rekening penerimaan dan/atau rekening pengeluaran atas nama pemerintah dengan persetujuan Menteri Keuangan. Peraturan pemerintah²² juga mengizinkan menteri/pimpinan lembaga untuk membuka rekening uang kas kecil (petty cash)/uang persediaan (UP)²³ yang dikelola oleh bendahara satker di bank komersial atau di bank sentral setelah memperoleh persetujuan dari Ditjen Perbendaharaan.

Saat ini, terdapat 40.248 rekening UP yang dikelola kementerian dan unit-unit di bawah wewenangnya. Saldo dalam jumlah minimal tersimpan di dalam rekening-rekening ini untuk memastikan pemenuhan kewajiban pembayaran yang belum terbayarkan pada akhir tahun anggaran, sementara sisa saldonya dikembalikan ke Kementerian Keuangan pada akhir tahun fiskal.

Rekening Pemerintah Daerah

Alokasi anggaran dana transfer ke pemerintah daerah mencapai sepertiga dari jumlah keseluruhan anggaran. Dana ini disimpan dalam rekening pemerintah daerah di bank komersial. Pengaturan pengelolaan rekening pemerintah daerah dan tren pergerakan saldo kas mereka terlihat di dalam kotak berikut:

Kotak 2.1 Rekening Pemerintah Daerah

Sesuai dengan UU Perbendaharaan Negara (Pasal 9 UU No. 1 Tahun 2004), kepala pemerintahan provinsi/kabupaten/kota sebagai Bendahara Umum Daerah melaksanakan tugas perbendaharaan yang terkait dengan pengelolaan keuangan di daerah. Sehubungan dengan tugas ini, Gubernur/Bupati/Walikota dapat menggunakan bank komersial dan/atau bank sentral untuk menyimpan kas pemerintah daerah yang diperoleh dari penerimaan daerah dan untuk membayar pengeluaran daerah. Peraturan keuangan mensyaratkan bahwa pembukaan rekening tersebut harus berdasarkan perjanjian dengan bank bersangkutan, yang isinya meliputi: (i) jenis layanan yang akan diberikan; (ii) mekanisme penarikan dana; (iii) pemindahbukuan penerimaan ke dan pemindahbukuan pengeluaran dari TSA daerah; (iv) remunerasi atas saldo; (v) biaya jasa layanan; (vi) kewajiban pelaporan; serta (vii) sanksi dan prosedur penyelesaian persengketaan.

Kepala/Pejabat Pengelola Keuangan Daerah (PPKD) adalah kuasa kepala daerah yang bertindak selaku Bendahara Umum Daerah dan melaksanakan tugas perbendaharaan terkait pengelolaan keuangan pemerintah daerah. Salah satu tugas utama PPKD adalah menyusun pedoman pelaksanaan sistem pengelolaan kas penerimaan dan pengeluaran daerah. Tugas lain PPKD dalam pengelolaan kas meliputi: penyusunan anggaran kas; penerbitan Surat Perintah Membayar (SPM); pengawasan terhadap kas dari penerimaan dan pengeluaran yang tersimpan di bank komersial; penggalangan dana untuk membiayai anggaran; penyimpanan kas daerah; penempatan dan investasi kas; pembayaran pengeluaran atas permintaan Satker; serta pengelolaan utang dan piutang pemerintah daerah. PPKD dalam melaksanakan tugasnya bertanggung jawab kepada Kepala Daerah (Gubernur/Walikota/Bupati) melalui Sekretaris Daerah. Otonomi keuangan daerah mensyaratkan pemerintah daerah untuk dapat menggunakan dana yang dialokasikan ke daerah tersebut sesuai dengan sasaran pembangunan daerah, sehingga mendorong pertumbuhan ekonomi daerah.

Sulit mengetahui secara akurat jumlah rekening yang dikelola oleh seluruh pemerintah daerah dan Satkernya, karena peraturan yang ada tidak mensyaratkan pemerintah daerah menyampaikan laporan apapun, baik mengenai jumlah rekening maupun saldo yang disimpan di rekening-rekening tersebut, kepada Menteri Keuangan.

Pada akhir tahun 2012, pemerintah daerah mempunyai saldo kas yang sangat besar (Rp 99,2 triliun). Namun, perlu dicatat bahwa saldo kas yang besar ini hanya dimiliki oleh beberapa pemerintah daerah saja. Perlu juga dicatat bahwa sebagian besar saldo kas surplus pemerintah daerah disimpan di bank pembangunan milik daerah. Terdapat 26 Bank Pembangunan Daerah (BPD) di Indonesia, masing-masing dimiliki oleh satu atau beberapa provinsi secara bersama. Akumulasi dari beberapa rekening bersaldo besar di beberapa BPD menimbulkan tantangan tersendiri bagi BI dalam mengelola kebijakan moneter. Berbagai opsi yang dapat dipertimbangkan dalam menghadapi tantangan ini antara lain: (i) memberi insentif kepada pemerintah daerah untuk berpartisipasi dalam program investasi kas pemerintah pusat; (ii) membantu pemerintah daerah membuat TSA Pemerintah Daerah dan menempatkannya di BI; dan (iii) meyakinkan pemerintah daerah untuk membuka rekening buku besar di Ditjen Perbendaharaan dan mengkonsolidasikan saldo mereka ke dalam TSA (seperti halnya yang diterapkan di Perancis).

2.3.4. Tahapan dan Langkah-Langkah yang Diambil untuk Menerapkan TSA di Indonesia

Langkah-langkah penerapan TSA dipaparkan secara ringkas dalam kotak berikut ini:

Kotak 2.2 Ringkasan Langkah-Langkah Penerapan TSA

- Konsolidasi saldo kas pemerintah ke dalam TSA di Bank Indonesia, dimana semua penerimaan negara harus disetorkan kedalam dan semua pengeluaran negara harus dibayarkan keluar dari rekening ini (2009). Selain itu, semua rekening pemerintah yang dibuka oleh setiap kementerian, termasuk Kementerian Keuangan, harus dikonsolidasikan dan disetujui oleh Perbendaharaan (2007-2012).
- Penerapan TSA pada rekening pengeluaran melalui Rekening Bersaldo Nihil di Bankbank Operasional (BO I-BO III) untuk melakukan pembayaran kepada pemasok sehingga meniadakan dana mengambang di rekening pemerintah di luar TSA (2008).
- Penerapan penyapuan (sweeping) harian atas rekening penerimaan di bank/kantor pos persepsi dan ketentuan bahwa semua penerimaan negara di rekening bank/kantor pos persepsi harus disapu (sehingga bersaldo nihil) ke TSA di Bank Indonesia secara harian (2010).
- 4. Konsolidasi non-kas dan pengawasan saldo di rekening pengeluaran yang dikelola oleh Satker seiring diterapkannya pengaturan *Treasury Notional Pooling* (2009).
- 5. Remunerasi atas saldo kas surplus yang disimpan di Bank Indonesia (2009).
- Pembayaran biaya jasa atas layanan perbankan bagi pemerintah yang disediakan oleh bank komersial yang melakukan pemungutan penerimaan negara pajak dan bukan pajak (2009).
- Berdasarkan perkiraan kas yang akurat, penempatan dana menganggur ke dalam rekening di Bank Indonesia/bank komersial yang menghasilkan pendapatan bunga atau melakukan investasi jangka pendek pada instrumen-instrumen moneter yang aman dan menguntungkan (rencana tahun 2014). Hal ini akan dijelaskan lebih lanjut pada Bab 4.

Konsolidasi Saldo Kas Pemerintah ke dalam TSA

Sebagai langkah pertama pelaksanaan UU Keuangan Negara dan UU Perbendaharaan Negara, pada tahun 2007, Menteri Keuangan²⁴ membentuk sebuah tim untuk mengawasi seluruh rekening pemerintah, yaitu Tim Penertiban Rekening Pemerintah (TPRP). Tim bertanggung jawab atas pengumpulan dan pemeliharaan data semua rekening pemerintah di setiap kementerian, serta atas tinjauan status setiap rekening pemerintah tersebut. Berbagai diskusi diadakan untuk mengidentifikasi kepemilikan rekening, memverifikasi tujuan dan

landasan hukum pembukaan rekening, dan memahami aliran dan saldo kas rekening tersebut. Berdasarkan hasil diskusi, keputusan diambil apakah untuk menggunakan rekening tersebut secara permanen atau sementara, atau menutup rekening tersebut dan mengalihkan saldonya ke TSA.

Berdasarkan hasil pemeriksaan Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) pada tahun 2004 hingga 2006, terdapat 4.643 rekening pemerintah di seluruh kementerian/lembaga dengan saldo konsolidasi mencapai Rp 32,35 triliun, yang tidak tercantum dalam laporan keuangan tahunan. Selain itu, menurut sensus rekening pemerintah oleh BPK, per tanggal 31 Desember 2007, sebanyak 32.876 rekening pemerintah dioperasikan oleh Satker. Sebanyak 26.553 rekening diantaranya dipertahankan secara permanen atau sementara, dan 2.086 rekening lainnya (dengan saldo mencapai Rp 7,27 triliun atau 5,85 juta dolar AS) ditutup oleh Kementerian Keuangan.²⁵ Pembahasan mengenai dipertahankannya sebagian rekening tersebut tidak dapat dituntaskan karena beberapa alasan, misalnya pemilik rekening tidak dapat dituntaskan karena beberapa alasan, misalnya disyaratkan tidak dapat diperoleh, atau rekening sedang dalam proses penutupan saat pemeriksaan dilakukan.

Perkembangan konsolidasi rekening yang dikelola oleh Satker di bank komersial ke dalam TSA selama empat tahun terakhir dapat dilihat pada tabel berikut:

Tabel 2.3 Total Jumlah Rekening Bank yang Disetujui oleh Kementerian Keuangan

	2008	2009	2010	2011	2012
Total Jumlah Rekening	39.477	40.084	41.390	46.586	40.248
1. Rekening Operasional					
i. Disetujui dan diijinkan untuk digunakan		28.216	29.819	30.213	40.248
a. penerimaan		1.513	1.507	2.098	2.031
b. pengeluaran		19.771	19.754	21.811	24.744
c. lainnya		6.914	8.558	6.304	13.473
ii. Sedang dimintakan persetujuan kepada Menteri Keuangan		2.291	1.378	4.091	-
2. Rekening Sudah Ditutup	3.930	6.877	7.499	9.275	-
3. Rekening Sedang Dievaluasi	2.839	2.700	2.694	3.007	-

Pada akhir tahun 2012, terjadi perkembangan yang signifikan terkait penutupan sejumlah rekening liar dan rekening dana di luar anggaran. Laporan Kementerian Keuangan memperlihatkan bahwa 40.248 rekening yang dikelola oleh Satker dipertahankan sebagai rekening operasional dengan saldo sangat minimal tersimpan dalam setiap rekening (sebagian besar digunakan oleh lebih dari 24.000 satker untuk kegiatan operasional harian, seperti penyetoran penerimaan bukan pajak dan pembayaran pengeluaran bernilai kecil dengan menggunakan UP). Akibatnya, pada akhir tahun 2012, Kementerian Keuangan memutuskan untuk mengakhiri proses konsolidasi dan membubarkan TPRP. Hal ini sejalan dengan masukan BPK bahwa rekening yang liar maupun rekening di luar anggaran yang tidak terdaftar di Kementerian Keuangan, sudah bisa dianggap bukan sebagai suatu isu lagi, karena jumlah saldo rekening tak terdaftar di luar TSA tersebut (kalaupun ada) tidaklah signifikan.

Penerapan TSA untuk Rekening Pengeluaran

TSA pertama kali diterapkan untuk rekening pengeluaran secara bertahap sebagai percontohan lalu kemudian digulirkan ke seluruh Satker. Penerapan "TSA Pengeluaran" melalui penihilan saldo rekening pengeluaran non gaji (BO I) pada bank komersial, diujicobakan pada tiga KPPN, sesuai peraturan yang diterbitkan oleh Dirjen Perbendaharaan pada tahun 2005. Ujicoba ini kemudian digulirkan ke 50 KPPN yang ditegaskan melalui sebuah Keputusan Menteri Keuangan pada tahun 2006. Pada tahun 2008, "TSA Pengeluaran" akhirnya diterapkan secara penuh melalui pembentukan Rekening Bersaldo Nihil KPPN yang digunakan untuk pembayaran ke para pemasok Satker. Penerapan "TSA Pengeluaran" Bersaldo Nihil untuk rekening gaji (BO II) belum menjadi prioritas hingga tahun 2009, karena sesungguhnya saldo pada rekening BO II saat itu pun telah dikurangi hingga nihil dalam waktu 3-5 hari setelah pencairan gaji tertuntaskan. Selain itu, sebelum hal ini diterapkan, perlu diterbitkan peraturan-peraturan terkait yang mensyaratkan para pegawai untuk membuka rekening bank guna menerima gaji. "TSA Pengeluaran" untuk pembayaran gaji kini juga telah diterapkan secara penuh. Gaji pegawai pemerintah kini langsung dibayarkan kepada pegawai secara elektronik melalui rekening BO II.

Guna memastikan transparansi dan akuntabilitas penerapan "TSA Pengeluaran", Kementerian Keuangan melakukan lelang pemilihan bank operasional. Pemilihan Bank-bank Operasional, baik BO I untuk pembayaran non-gaji maupun BO II untuk pembayaran gaji dilaksanakan sesuai dengan ketentuan Peraturan Presiden tentang pengadaan barang dan jasa.

Selain itu, untuk mendorong persaingan antar bank komersial, perjanjian dengan bank komersial dibatasi hanya selama tiga tahun. Hingga kini, lelang pemilihan BO I telah dilakukan sebanyak tiga kali: 2006-2008, 2009-2011, dan 2011-2013. Pada dua periode awal, Bank Rakyat Indonesia (BRI) diakreditasikan untuk menyediakan layanan kepada 167 dari 178 rekening pengeluaran non gaji. Pada lelang ketiga pada tahun 2010, jumlah bank komersial yang berperan serta meningkat, sehingga terpilihlah tiga bank utama yang terakreditasi, yaitu Bank Mandiri (73 rekening), BRI (28 rekening), dan BNI (64 rekening). Hal ini menunjukkan bahwa proses pelelangan terpusat memang mampu meningkatkan tingkat persaingan antar bank dalam penyediaan layanan pembayaran bagi pemerintah. Satu hal yang tak terduga sebelumnya adalah bahwa, hingga tahun 2012, bank-bank komersial yang terpilih tersebut mengajukan biaya layanan "negatif" (bersedia membayar ke Kementerian Keuangan ketimbang menagihkan biaya jasa layanan perbankan). Hal ini karena bank-bank tersebut ingin mendapatkan manfaat tak langsung dari tambahan rekening rekanan pemerintah (seperti vendor/pemasok/kontraktor) yang akan membuka rekening di bank-bank tersebut agar dapat menerima pemindahbukuan dana dari pemerintah. Sejak tahun 2013, pengaturan ini diubah. Ketimbang menerima remunerasi dari bank komersial, Kementerian Keuangan meminta bank untuk berkontribusi dalam pengembangan sistem TI mereka yang akan terhubung ke sistem IFMIS (SPAN) milik Kementerian Keuangan.

Penerapan TSA untuk Rekening Penerimaan

Peraturan pemerintah memandatkan penerapan "TSA Penerimaan" secara penuh seharusnya terlaksana per 1 Januari 2009. Namun, penyetoran pungutan penerimaan ke TSA di BI oleh bank-bank persepsi pada hari kerja berikutnya dilaksanakan secara bertahap sejak 3 November 2008 sampai Januari 2010; hingga akhirnya pada awal tahun 2010, pelimpahan dana dari rekening penerimaan pada hari yang sama telah dilaksanakan secara penuh. Sejak itu, 2.516 cabang dari 81 bank komersial dan kantor pos telah ditunjuk sebagai lembaga pemungut (Bank/ Kantor Pos Persepsi) untuk transaksi penerimaan.

Biaya jasa layanan perbankan yang dibayar oleh Kementerian Keuangan kepada 81 bank/kantor pos persepsi untuk mengelola penyetoran penerimaan selama 4 (empat) tahun terakhir disajikan pada tabel berikut (biaya terkini sebesar Rp 5.000 per transaksi penerimaan). Meskipun biaya jasa layanan perbankan tersebut cukup signifikan (jumlah keseluruhan mencapai 20 juta dolar AS/tahun pada 2013), tetap lebih efisien bagi Kementerian Keuangan untuk membayar biaya jasa tersebut ketimbang mengizinkan bank/kantor pos menyimpan saldo penerimaan (dengan jumlah 106 miliar dolar AS pada 2013) selama tiga hari sebagai kompensasi atas layanan perbankan:

Tabel 2.4 Biaya Layanan Perbankan atas Pengumpulan Pendapatan

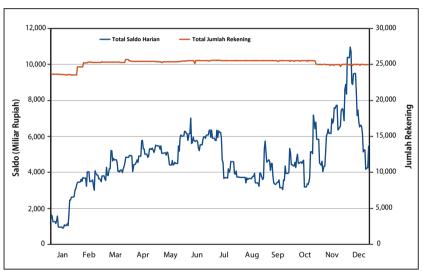
	2009	2010	2011	2012	2013
Biaya jasa yang dibayar Kemenkeu kepada bank/pos persepsi (dalam Juta)	Rp 31.465,5 (USD 3,14)	Rp 102.072,1 (USD 10,2)	Rp 199.802,8 (USD 19,9)	Rp 199.934,8 (USD 19,9)	Rp 203.116,3 (USD 20)
Penerimaan Negara (dalam Juta)	Rp 621.000 (USD 62,1)	Rp 710.300 (USD 71,0)	Rp 833.640 (USD 83,36)	Rp 978.360 (USD 97,84)	Rp 1.063.030 (USD 106,3)

Penerapan Treasury Notional Pooling untuk Rekening yang Dikelola Satker

Langkah terakhir dalam mengkonsolidasikan saldo bank pemerintah adalah penerapan *Treasury Notional Pooling* (konsolidasi "secara virtual") yang diterapkan pada rekening bendahara penerimaan dan rekening bendahara pengeluaran yang dimiliki Satker di bank komersial.

Prinsip dasar pembayaran pengeluaran negara di Indonesia adalah, sebisa mungkin, dilakukan secara langsung dari TSA ke rekening penerima. Oleh karena itu, saldo kas yang disimpan di Bendahara Pengeluaran Satker harus relatif kecil dan digunakan hanya untuk menyimpan uang persediaan (UP) saja. Rata-rata saldo harian semua rekening Satker diperlihatkan di bawah ini:

Gambar 2.3 Rata-Rata Saldo Harian Semua Rekening Pengeluaran Satuan Kerja (Uang Muka Kerja) Pada Tahun 2013



Penerapan rekening *Treasury Notional Pooling* diatur oleh serangkaian peraturan pemerintah dan Keputusan Menteri Keuangan.²⁷ Sebelum Kementerian Keuangan memutuskan untuk menerapkan *Treasury Notional Pooling* (TNP) pada rekening Bendahara Pengeluaran Satker, tiga alternatif berikut ini telah ditinjau:

Tabel 2.5 Treasury Notional Pooling untuk Satuan Kerja – Pilihan-Pilihan Alternatif

Pilihan	Kelebihan	Kekurangan
Penihilan Harian terhadap lebih dari 24.000 rekening satuan kerja ke rekening TSA di Bank Indonesia	Pelaksanaan penuh TSA mengurangi kas menganggur yang beredar	Kendala waktu BI tidak menginginkan transaksi perbankan ritel (transfer dan penihilan kas harian dari dan ke banyak rekening satuan kerja)
Penihilan Harian rekening satuan kerja ke satu rekening yang dibuka pada Kantor Pusat bank komersial	Keuntungan waktu Memperoleh remunerasi dari bank komersial terpilih	Biaya: bank akan membebani Rp 5.000,- untuk setiap transfer dari dan ke rekening satuan kerja (oleh karena itu, +24.000 rekening dikalikan Rp. 5.000,- dikalikan jumlah hari kerja dalam setahun)
		Saldo nihil pada rekening cabang tetapi terpusat pada rekening Kantor Pusat
Treasury Notional Pooling	Efisien dalam waktu	Rekening bersaldo nihil murni tidak diterapkan
	Kas selalu tersedia pada rekening Satuan Kerja yang siap digunakan di awal hari kerja	mani taak aterapkan
	Tidak ada biaya transfer yang dibayar (tidak ada transfer dana secara nyata)	
	Saldo akhir hari kebanyakan dibawah Rp. 2 Miliar per rekening yang mana secara otomatis berada di bawah ambang batas skema penjaminan simpanan	
	Memperoleh renumerasi dari bank komersial terpilih Bank dapat menyediakan informasi real time on line atas posisi saldo setiap rekening Satuan Kerja pada akhir hari	

Berdasarkan penilaian di atas, TNP diyakini sebagai opsi terbaik untuk mengelola rekening bendahara pengeluaran dan penerimaan yang dikelola Satker. Data terkini mencatat terdapat 29 bank komersial (dimana Satker telah membuka rekening) yang mendaftarkan diri untuk bergabung dalam program TNP. Bank komersial tersebut diwajibkan untuk menyediakan informasi secara online dan real time, serta membayar remunerasi atas saldo harian yang tersimpan dalam rekening tersebut. Karakteristik TNP dipaparkan dalam Kotak berikut ini:

Kotak 2.3 Karakteristik TNP

TNP untuk rekening Bendahara Penerimaan dan rekening Bendahara Pengeluaran adalah program pengelolaan konsolidasi saldo yang melibatkan seluruh rekening Bendahara Penerimaan dan rekening Bendahara Pengeluaran di bank komersial tanpa melakukan pemindahbukuan kas apapun. Saldo dari semua rekening Bendahara Penerimaan dan rekening Bendahara Pengeluaran dikonsolidasikan di akhir setiap hari kerja setelah proses penutupan.

Beberapa Prinsip Dasar Penerapan TNP di Indonesia meliputi:

- Satker Kementerian/Lembaga meminta izin kepada KPPN untuk membuka rekening baru/tambahan atau menutup rekening;
- b. KPPN mencatatkan perubahan terhadap rekening tersebut ke basis data rekening dan melaporkannya ke Direktorat Pengelolaan Kas Negara;
- c. Direktorat Pengelolaan Kas Negara mendaftarkan rekening bendahara Satker tersebut ke kantor pusat bank komersial yang mengelola TNP, agar dapat dicatatkan ke dalam sistem TNP:
- d. Saldo dari seluruh rekening bendahara di bank-bank komersial dikonsolidasikan setiap akhir hari kerja dengan menggunakan sistem TNP;
- e. Saldo atas rekening bendahara menerima remunerasi dari kantor pusat bank komersial terkait dan dana ini disetorkan ke RKUN di awal bulan;
- f. Penerapan TNP dilakukan pada setiap kantor pusat bank komersial dimana bendahara terkait membuka rekening tersebut;
- Penerimaan dari bunga yang langsung diperoleh atas saldo di rekening bendahara di TNP secara langsung disetorkan oleh kantor pusat bank pelaksana TNP ke RKUN 423253 (penerimaan dari penerapan TNP) dibagian Anggaran Bendahara Umum Negara (BUN) (999);
- h. Rekening bendahara satker yang tidak terdaftar dalam TNP tetap mendapatkan penerimaan bunga yang akan disetorkan ke RKUN oleh Kementerian/Lembaga terkait;
- i. Jumlah remunerasi TNP ditentukan melalui suatu perjanjian antara bank komersial dan Dirjen Perbendaharaan selaku Kuasa BUN.

Saldo rekening bendahara pengeluaran dan saldo rekening bendahara penerimaan dikonsolidasikan pada setiap akhir hari kerja. Dalam konsep "notional pooling", kas tidak benar-benar dikumpulkan; alih-alih, saldo semua rekening bendahara yang disimpan di bank komersial dikonsolidasikan secara virtual (tidak nyata), dan informasi mengenai saldo tersebut digunakan untuk menentukan bunga.

Bunga atas saldo ini akan dibayarkan setiap hari berdasarkan jumlah saldo terkonsolidasi. Tingkat suku bunga telah ditentukan dalam perjanjian antara pemerintah dan bank terkait, dan tertera di dalam kontrak.

Treasury Notional Pooling diharapkan memberikan berbagai manfaat berikut:

- Remunerasi atas saldo kas harian yang disimpan dalam Rekening Bendahara
- Perbaikan administrasi rekening Bendahara Pengeluaran dan rekening Bendahara Penerimaan melalui penyediaan informasi harian mengenai semua saldo yang disimpan di Rekening Bendahara;
- Mempermudah penghitungan dan pengawasan Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP) terhadap bunga atas saldo rekening Bendahara Pengeluaran;
- Menghindari adanya pemindahbukuan masuk/keluar harian pada saldo rekening Bendahara Pengeluaran, melalui konsolidasi di kantor pusat bank komersial untuk keperluan pelaporan; dan
- Tidak ada biaya jasa layanan yang dikenakan oleh pihak bank atas penerapan TNP pada rekening Bendahara Pengeluaran.

Penerimaan yang dihasilkan dari penerapan TNP disetor ke negara sebagai PNBP. Sejak tahun 2009 hingga 2013, pemerintah telah menghasilkan penerimaan sejumlah sekitar Rp 669 miliar melalui penerapan TNP. Tabel di bawah ini memperlihatkan penerimaan tahunan pemerintah dari penerapan TNP sejak tahun 2009.

Tabel 2.6 Pendapatan Pemerintah dari Pelaksanaan TNP 2009 - 2013

Tahun	2009	2010	2011	2012	2013
Pendapatan (Juta Rupiah)	51.470	119.677	193.856	176.929	126.903

Di masa datang, Ditjen Perbendaharaan mempertimbangkan opsi untuk mengurangi saldo agregat yang ada di rekening-rekening bendahara. Salah satu opsi adalah penggunaan kartu debit (dalam limit yang sudah ditentukan Ditjen Perbendaharaan) oleh bendahara satker untuk membayar pembelian barang dan jasa-jasa yang bersifat mendesak. Sebelum diterapkan, dibutuhkan analisa mendalam terhadap manfaat dan biaya atas opsi ini.

Rekening yang Dikelola oleh Kementerian Keuangan dan/atau Satker di Luar TSA (Rekening Non-TSA lainnya)

Meskipun Kementerian Keuangan telah berupaya mengkonsolidasi semua dana negara ke dalam TSA atau TNP, masih banyak rekening lain yang telah terindentifikasi dan terus beroperasi dengan seizin Kementerian Keuangan, namun tidak dapat disertakan dalam struktur TNP ataupun TSA. Rekening-rekening ini diklasifikasikan sebagai rekening "Non TSA lainnya".

Pembukaan rekening "Non TSA lainnya" ini harus melalui persetujuan Menteri Keuangan sebagaimana diatur melalui serangkaian Peraturan Menteri Keuangan.²⁸ Meskipun demikian, Satker Kementerian/Lembaga memiliki tanggung jawab dan kewenangan penuh atas pengelolaan rekening tersebut, termasuk atas penggunaan bunga yang diperoleh dari saldo.

Karenanya, jika rekening tersebut hendak disertakan dalam struktur TNP dan TSA, maka perlu ada persetujuan sebelumnya dari Satker kementerian/lembaga. Fitur dan karakteristik rekening yang tergolong dalam kategori ini meliputi:

- Rekening hibah: Rekening milik Satker kementerian/lembaga yang digunakan untuk menyimpan hibah dari dalam/luar negeri. Umumnya, ketentuan atas penggunaan hibah ini tercantum dalam suatu perjanjian antara pemberi hibah dan penerima hibah.
- Rekening kerjasama/kemitraan/bersama: Rekening yang ada di kementerian/lembaga yang digunakan untuk menyetorkan dana terkait dengan perjanjian kerjasama bilateral antara pemerintah dan pihak lain. Satker yang menerima dana tersebut memiliki kewajiban tertentu terhadap pihak bilateral tersebut.
- Rekening sesaat (transit account): Digunakan untuk menyimpan penerimaan lain dalam lingkungan kementerian/lembaga secara sementara.
- Rekening Dana Dukungan Layanan Khusus: Digunakan untuk menyimpan dana alokasi khusus di Satker tertentu sesuai dengan tugas dan fungsi utamanya.
- Rekening Agunan: Digunakan untuk menyimpan dana agunan terkait hal-hal yang belum diputuskan atau sebagai persyaratan dalam suatu hubungan kerja.
- Rekening Penampung (*Escrow*): Digunakan untuk menampung sementara dana perwalian yang telah dialokasikan untuk pembayaran ke pihak lain.
- Rekening BLU: Terdiri dari tiga jenis, yaitu:
 - 1. Rekening Operasional BLU: Digunakan untuk menyimpan semua penerimaan dan membayar semua pengeluaran Satker BLU.

- Rekening Pengelolaan Kas BLU: Rekening di bank komersial yang digunakan untuk menyimpan kas menganggur terkait dengan pengelolaan kas BLU. Rekening ini umumnya merupakan rekening giro dimana bunga dari rekening ini disetorkan ke rekening operasional BLU.
- Rekening Dana Pengelolaan BLU: Digunakan untuk menyimpan dana yang tidak dapat disimpan di rekening operasional atau rekening pengelolaan kas BLU, termasuk dana bergulir dan dana yang belum menjadi hak BLU.

Pada akhir tahun 2012, Rekening Non TSA lainnya yang berjumlah 4.456 tersebut mempunyai total saldo sebesar Rp 20 triliun, dan lebih dari Rp16,4 triliun di antaranya disimpan dalam rekening BLU. Hal ini mengisyaratkan perlunya perluasan cakupan TSA untuk menyertakan rekening BLU tanpa perlu mempengaruhi otonomi kegiatan BLU. Jumlah masing-masing jenis rekening "Non TSA lainnya" adalah sebagai berikut:

Tabel 2.7 Rekening-Rekening Non TSA Lainnya

No	Jenis Rekening	Jumlah
1	Rekening Hibah	28
2	Rekening Kerjasama	90
3	Rekening Transit/sesaat	3,036
4	Rekening Dana Pendukung Jasa Khusus	161
5	Rekening Jaminan	99
6	Rekening Escrow	123
7	Rekening BLU	290
8	Rekening Lainnya	703
TOTAL	_	4.456

2.3.5. Remunerasi saldo kas di Bank Indonesia

Sebelum pemberlakuan Nota Kesepahaman (Memorandum of Understanding, MOU) antara Kementerian Keuangan dan BI mengenai TSA, pemerintah tidak menerima remunerasi apapun dari kas yang disimpan di BI. Kemudian, Kementerian Keuangan dan BI menyepakati bahwa remunerasi atas setoran pemerintah di BI merupakan suatu solusi yang akan menguntungkan kedua belah pihak, meskipun remunerasi tersebut di bawah tingkat pasar. Dari sudut pandang Kementerian Keuangan, BI menjamin keamanan penuh tanpa risiko apapun, dan setiap remunerasi yang dibayarkan oleh BI akan menambah penerimaan negara. Dari sudut pandang BI, penyimpanan uang pemerintah di BI akan mengurangi biaya operasi kebijakan moneter untuk mensterilkan likuiditas yang berasal dari saldo kas pemerintah di bank komersial. Jika pemerintah menempatkan kas surplusnya untuk mendapatkan remunerasi secara penuh pada bank komersial, BI harus mensterilkan kas pemerintah di bank komersial tersebut. Faktor lain yang perlu dipertimbangkan adalah, meskipun pembayaran bunga atau remunerasi oleh bank sentral akan memberikan tambahan penerimaan bagi pemerintah, hal tersebut juga akan mengurangi laba BI, dan pada akhirnya menyebabkan pengurangan dividen yang dapat dibayarkan BI ke pemerintah.

Pada tahun 2007, Gubernur BI dan Menteri Keuangan mencapai kesepakatan "secara prinsip" bahwa setoran pemerintah harus diremunerasikan pada nilai yang lebih rendah dari nilai pasar, dengan syarat bahwa hal tersebut sesuai dengan hukum yang berlaku. Namun, pembahasan mengenai nilai remunerasi diperpanjang hingga bulan Agustus 2008. Gubernur BI dan Menteri Keuangan akhirnya menyetujui tingkat remunerasi tertentu untuk kas pemerintah pada rekening penempatan yang dibuka di BI, yang akan menerima dana dari RKUN setelah saldo di RKUN melebihi saldo minimum yang telah disepakati. MOU antara Menteri Keuangan dan Gubernur BI, yang memformalkan perjanjian mengenai remunerasi ini, ditandatangani pada akhir bulan Januari 2009.²⁹ Isi MOU tersebut secara lengkap dapat dilihat pada Lampiran 3.

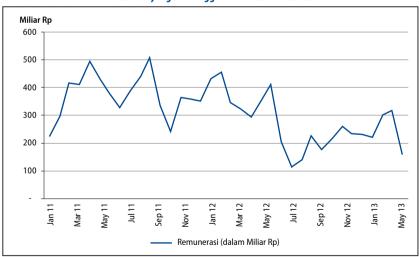
Tingkat remunerasi untuk berbagai jenis rekening pemerintah yang dikelola di BI disajikan pada tabel di bawah:

Tabel 2.8 Tingkat Remunerasi TSA

Jenis Rekening	Valuta	Saldo	Remunerasi
a. RKUN digunakan untuk	Rupiah	Minimum Rp 2 Triliun	0,1% p.a
transaksi harian	USD	Setara dengan \$1 juta	0,1% p.a
	YEN	Setara dengan \$1 juta	0,1% p.a
	EURO	Setara dengan \$1 juta	0,1% p.a
b. Rekening Penempatan	Rupiah	Tanpa Batas	65% x BI rate
digunakan sebagai rekening simpanan	USD	Tanpa Batas	65% x Fed Funds rate
untuk investasi saldo kas menganggur	YEN	Tanpa Batas	65% x BOJ cash rate
	EURO	Tanpa Batas	65% x ECB refinance rate

Gambar di bawah ini memperlihatkan tren remunerasi yang dibayar oleh BI sejak bulan Januari 2011.

Gambar 2.4 Remunerasi untuk TSA yang Diselenggarakan di Bank Indonesia



Tabel di bawah ini memperlihatkan jumlah remunerasi tahunan yang dibayar oleh BI sejak tahun 2011 hingga 2013.

Dalam Rupiah	2011	2012	2013
RKUN	2.515.529.137	3.014.747.014	3.276.540.811
Penempatan	1.972.374.511.655	2.061.153.198.126	1.616.387.708.707
Rekening Lainnya	2.691.796.457.699	2.092.703.337.761	990.830.669.950
Total	4.666.712.430.668	4.156.871.254.901	2.610.494.919.468

Tabel 2.9 Total Remunerasi yang Dibayar BI selama Tahun 2011 - 2013

2.3.6. Menghitung manfaat penerapan TSA

Dua pendekatan digunakan untuk dapat menilai manfaat terhitung dari penerapan TSA. Pertama, dengan mengkuantifikasi arus uang yang langsung diperoleh oleh Ditjen Perbendaharaan sebagai hasil dari penerapan TSA dan langkah meremunerasi saldo kas pemerintah yang disimpan di BI. Perhitungan ini bersifat obyektif karena arus kas relatif mudah untuk diidentifikasi. Namun, perhitungan ini memiliki beberapa kelemahan karena mencampuradukkan reformasi TSA dengan keputusan – yang mungkin terpisah – untuk meremunerasi saldo yang disimpan di BI. Pendekatan ini juga tidak memperhitungkan biaya yang dikeluarkan oleh BI untuk membayar remunerasi (yang pada akhirnya juga akan membebani Pemerintah akibat penurunan laba/deviden) atau manfaat yang dinikmati Pemerintah akibat penurunan nilai program pinjaman.

Pendekatan kedua melakukan penilaian fiskal yang lebih luas atas keuntungan dari reformasi TSA dengan berupaya mengkuantifikasi manfaat yang didapat oleh Pemerintah dengan dialihkannya saldo menganggur dari sektor perbankan umum ke TSA. Metode penilaian ini meskipun tidak akurat, karena terdapat banyak komponen yang perlu diperkirakan, namun secara konseptual merupakan pendekatan yang lebih solid untuk menghitung manfaat reformasi TSA.

i. Pendekatan pertama: Perolehan Manfaat Keuangan Langsung dari Reformasi TSA

Data yang tersedia memperlihatkan bahwa penerapan TSA dan keputusan untuk meremunerasi saldo pemerintah di BI sebesar 65% dari suku bunga BI telah menghasilkan penerimaan yang cukup signifikan bagi pemerintah,

dengan nilai sekitar Rp 2-4 triliun (200-400 juta dolar AS) yang dipungut setiap tahun, sebagian besar dihasilkan dari saldo kas yang disimpan di BI. Manfaat keuangan langsung dari TSA di Indonesia disajikan pada tabel berikut:

Tabel 2.10 Manfaat Langsung bagi Perbendaharaan yang Berasal dari TSA dan Remunerasi BI

Tipe Transaksi	Jumlah yang Terkumpul/ Dibayarkan di Tahun 2012 (Rp)	Jumlah yang Terkumpul/ Dibayarkan di Tahun 2013 (Rp)	Keterangan
(a) Remunerasi atas saldo kas di Bank Indonesia yang disimpan dalam RKUN; Rekening Penempatan; dan Rekening Lainnya	4.156.871.254.901	2.610.494.919.468	Keuntungan untuk Pemerintah atas remunerasi yang dibayar oleh BI dari saldo kas negara yang tersimpan di BI
(b) Penyapuan (Sweep) Penerimaan Harian: biaya layanan jasa bank yang dibayar Kemenkeu kepada 81 Bank/Pos Persepsi atas pengumpulan penerimaan pajak dan setoran uang harian ke TSA	(199.934.810.000)	(203.116.245.000)	Biaya Pemerintah atas pembayaran kepada bank komersial Rp. 5.000,- per transaksi untuk memproses + 42 juta transaksi pembayaran pajak
(c) Rekening bersaldo nihil pada BO I/ Il untuk mengelola pengeluaran pemerintah membayar vendor/kontraktor/ supplier. Di tahun 2013 bank komersial tidak lagi membayar biaya tersebut.	84.071.000.000	0	Keuntungan Pemerintah atas kesediaan bank komersial untuk membayar antara Rp. 1.000,- s.d. Rp. 5.000,- dari setiap SP2D yang diproses oleh bank tersebut
(d) Treasury Notional Pooling (virtual) untuk mengkonsolidasi seluruh saldo yang dimiliki oleh + 24.000 satuan kerja	176.929.000.000	126.903.791.564	Keuntungan Pemerintah atas remunerasi terhadap saldo rekening satuan kerja yang dikonsolidasi sebesar tingkat bunga simpanan terhadap rekening saldo aggregat harian sekitar Rp. 5,3 triliun
Total Keuntungan Langsung yang diterima dari pelaksanaan TSA	4.217.936.444.901	2.534.282.466.032	

ii. Pendekatan kedua: Perhitungan atas fiskal dari reformasi TSA

Table 2.11 di bawah menyajikan temuan penilaian atas manfaat fiscal yang lebih luas dari penerapan TSA. Kesimpulan yang didapat adalah seandainya reformasi TSA telah dimulai pada tahun 2007 – dimana sebelumnya penerapan TSA tidak memungkinkan karena lingkungan belum mendukung, maka sesungguhnya pemerintah bisa berhemat sebesar Rp 3 triliun (300 juta dolar AS). Penghematan ini sekitar 4 persen dari biaya pembiayaan pemerintah pusat pada tahun tersebut.

Perhitungan ini didasarkan pada tiga cara yang ditempuh oleh Pemerintah untuk meniadakan saldo menganggur di bank-bank komersial pada tahun 2007. Tiga cara tersebut adalah: (i) Setoran penerimaan yang segera dipindahkan ke TSA setiap akhir hari kerja, ketimbang tersimpan dalam bank-bank komersial; (ii) Penyimpanan saldo dari Kanwil/KPPN dalam rekening bersaldo nihil; dan (iii) Penutupan berbagai rekening milik Satker dan memastikan bahwa rekening yang tersisa tercakup dalam sistem notional pooling. Diasumsikan bahwa setiap penurunan jumlah saldo menganggur akan menghasilkan penghematan bagi pemerintah melalui pengurangan pinjaman dari pasar, atau pengurangan kegiatan sterilisasi BI karena kini lebih banyak saldo Pemerintah yang disimpan di BI. Dalam kedua kasus, manfaat dihitung berdasarkan suku bunga BI sebesar 8 persen pada tahun 2007, sementara beberapa perkiraan telah diterapkan dengan berbagai asumsi untuk mengimbangi pembayaran biaya jasa atau berkurangnya penerimaan bunga. Pendekatan ini tidak memilah-milah "saldo menganggur" yang sebelumnya disimpan di bankbank milik pemerintah. Perlu disampaikan pula, meskipun pendekatan ini mengasumsikan bahwa keuntungan bagi BI umumnya juga merupakan keuntungan bagi pemerintah, akan tetapi BI tidak pernah membayar deviden apapun kepada pemerintah, sehingga keuntungan bagi pemerintah tercermin dari meningkatnya bagian kepemilikan Pemerintah disaat neraca BI melonjak.

Tabel 2.11 Manfaat Fiskal dari Implementasi TSA

Keuntungan dari reformasi TSA	Kuantifikasi Keuntungan Rp Miliar	Keterangan
	Rp 57,7 Milar	
(i) Penihilan (<i>sweeping</i>) Penerimaan Harian: (a) Pengurangan saldo menganggur pada bank komersial melalui penihilan harian ke TSA	Rp 416.925 milar/360 hari = Rp. 1.158 miliar dari penerimaan rata-rata harian x 2 hari mengambang (floats) x 8% Bl rate = Rp 185,3 miliar	(i) Diasumsikan bahwa seluruh pengumpulan penerimaan (Rp. 416.925 miliar) di tahun 2007 disimpan oleh bank komersial dalam rata-rata dua hari. Tingkat bunga BI di tahun 2007 sebesar 8% sebagai biaya yang seharusnya dibayar jika BI harus mensterilkan saldo menganggur di pasar.
(b) Estimasi biaya layanan bank terutang kepada bank komersial untuk layanannya	22.551.307 transaksi x biaya Rp 5.000 per transaksi = (Rp 127,8 miliar)	(ii) Diasumsikan bahwa biaya jasa layanan bank untuk sebanyak 22.551.307 transaksi pengumpulan penerimaan di tahun 2007 seharusnya sama dengan di tahun 2013 sebesar Rp. 5.000 per transaksi.
	Rp 1.044,9 Miliar	
(ii) Rekening bersaldo nihil Kanwil/KPPN: (a) Menggunakan rekening Bersaldo Nihil untuk mengkonsolidasi saldo-saldo Kanwil DJPBN	Rp 13,66 Triliun saldo harian x 8% = Rp. 1.092,8 miliar	DJPBN mengestimasi bahwa saldo harian rata-rata agregat Kanwil di tahun 2007 sebesar Rp. 13,66 triliun dan telah disterilisasi oleh BI dengan suku bunga sebesar 8%.
(b) Kehilangan bunga dari konsolidasi saldo Kanwil DJPBN	(Rp 47,9 Miliar)	Dilaporkan sebagai pendapatan bunga di tahun 2007.
	Rp. 1.920 Miliar	
(iii) Notional Pooling (a) Penutupan rekening satuan kerja di bank komersial dan transfer saldo ke Bl.	Rp 22,5 triliun x 8% = Rp 1.800 miliar	DJPBN melaporkan bahwa terdapat saldo satuan kerja sekitar Rp. 36,76 triliun pada bank komersial di tahun 2007. Terhadap saldo tersebut, Rp. 22,5 triliun selanjutnya dikembalikan ke Bl begitu rekeningnya ditutup
(b) <i>Treasury Notional Pooling (virtual</i>) untuk mengkonsolidasikan seluruh saldo yang dimiliki + 24.000 satuan kerja	Rp 6 triliun x 2% = Rp 120 miliar	Diasumsikan bahwa sisa saldo rata-rata harian Rp. 6 triliun masuk ke TNP dengan tingkat suku bunga 2% - yang merupakan tingkat rata-rata di rekening saat itu di tahun 2007
Total	Rp 3.022,4 milyar	

Selain manfaat kuantitatif, penerapan TSA juga memiliki beberapa manfaat yang "tidak langsung dan tak dapat dikuantifikasi", yaitu:

i. Koordinasi yang Lebih Baik antara Pengelolaan Kas dan Pengelolaan Utang

Peningkatan koordinasi antara Ditjen Perbendaharaan dan Ditjen Pengelolaan Keuangan berimplikasi pada peningkatan efisiensi dalam penerbitan utang, program pelunasan utang, dan penggunaan kas. Adanya saldo terkonsolidasi di TSA membantu Ditjen Pengelolaan Utang dan Ditjen Perbendaharaan dalam memutuskan strategi peminjaman, rencana kas, dan penempatan kas. Hal ini juga dapat mendukung pengelolaan kas yang efisien dengan mengubah profil pelunasan utang (yaitu melalui pembelian kembali atau penukaran surat berharga dari berbagai struktur maturitas). Meskipun Ditjen Pengelolaan Utang telah secara rutin menyusun jadwal penerbitan obligasi untuk tahun tertentu, penerbitan obligasi biasanya terlihat sebagai kebijakan "front loading", karena Ditjen Pengelolaan Utang menetapkan jadwal berdasarkan kepentingan untuk mengamankan pemenuhan kebutuhan pembiayaannya sendiri pada awal tahun tanpa berkonsultasi dengan Ditjen Perbendaharaan mengenai kebutuhan kas mereka. Hal ini menyebabkan timbulnya biaya pemilikan (carrying cost) yang tidak perlu akibat meningkatnya jumlah kas menganggur yang dikelola sejak awal tahun anggaran.

ii. Penurunan Korupsi

Penutupan ribuan rekening pemerintah melalui konsolidasi saldo-saldo rekening pemerintah kedalam TSA telah menghilangkan potensi korupsi dari adanya kewenangan atas pengelolaan saldo kas dalam jumlah besar di rekening-rekening bank komersial. Sejak pemberlakuan TSA, KPPN dan Satker mempunyai kewenangan yang lebih sedikit ketimbang sebelumnya, akibat diterapkannya pencairan dana secara langsung dan saldo minimal yang tersimpan didalam rekening mereka. Selain itu, kini lembaga atau satuan kerja pemerintah sudah tidak mungkin lagi membuka rekening bank tanpa izin resmi. Demikian pula, semua PNS, termasuk guru, sekarang menerima gaji mereka melalui transfer langsung ke dalam rekening bank mereka.

2.4. KESIMPULAN

Struktur TSA hibrid yang dipilih Indonesia dilandasi oleh berbagai pertimbangan praktis dan praktik umum internasional. Rekening "tertinggi" TSA dibuka di Bank Indonesia. Kondisi sebaran geografis Indonesia dan jumlah kantor cabang BI yang terbatas mengharuskan adanya pengalihan rekening, yang sebelumnya dikelola oleh KPPN di daerah, ke rekening bersaldo nihil di cabang bankbank komersial, agar bisa melakukan berbagai pembayaran di seluruh penjuru Indonesia. Lebih dari 2.500 rekening bersaldo nihil juga telah dibuka di bank komersial untuk memfasilitasi penyetoran penerimaan dan untuk menerapkan penyetoran penerimaan secara elektronik ke TSA.

Penerapan rekening "notional pooling" memungkinkan pemerintah memperoleh imbalan atas saldo kas menganggur di rekening bendahara pengeluaran. Satker pemerintah kerap membutuhkan akses ke kas secara segera untuk melakukan pembayaran yang bernilai kecil namun mendesak. Sebagian besar negara berkembang memberikan fasilitas ini kepada Satker dengan memungkinkan Satker memiliki kas terbatas di rekening bendahara pengeluaran dan pada beberapa kasus menerapkan saldo nihil secara harian atas rekening uang kas kecil (petty cash)/UP. Satker diperbolehkan mengelola rekening uang kas kecil/UP di rekening bank komersial dan, pada saat yang sama, memastikan bahwa sisa saldo di rekening ini dikonsolidasikan secara virtual melalui "notional pooling" setiap hari kerja. Perjanjian kerjasama dengan bank komersial menentukan pembayaran bunga atas jumlah dana yang disimpan dalam rekening ini seperti yang tercatat dalam "notional pooling".

Di Indonesia, sesuai dengan praktik internasional yang baik, layanan perbankan yang diberikan oleh bank sentral dan bank komersial dikukuhkan melalui perjanjian bilateral. MOU dengan BI juga memiliki ketentuan untuk meremunerasi saldo kas yang disimpan pada rekening investasi di BI. Bank komersial dipilih melalui proses yang transparan, dengan perjanjian yang secara eksplisit mencantumkan ketentuan biaya jasa atas layanan yang disediakan. Di Indonesia, hingga akhir tahun 2012, pengaturan untuk sisi pengeluaran adalah bahwa bank komersial bersedia membayar komisi untuk setiap transaksi kepada pemerintah. Hal ini karena bank komersial menyadari bahwa mereka mendapatkan manfaat tambahan berupa pembukaan rekening oleh para PNS dan rekanan pemerintah untuk menerima pembayaran dari pemerintah. Namun, sejak tahun 2013, pengaturan

ini diubah dan ketimbang menerima remunerasi dari bank komersial, Kementerian Keuangan meminta bank-bank komersial untuk mengembangkan sistem TI yang akan terhubung dengan IFMIS (SPAN) milik Kementerian Keuangan.

Pentahapan penerapan TSA telah sangat sesuai dengan praktik internasional. Tahap persiapan melibatkan reformasi kelembagaan serta pengembangan dan penerapan arsitektur TSA. Rekening pemerintah disurvei dan sebagian besar secara bertahap dimasukkan ke dalam ketataaturan TSA. Konsolidasi ini dilakukan secara bertahap, tahap pertama dengan memasukkan rekening pengeluaran, kemudian rekening penerimaan, dan terakhir rekening bendahara satker.

Penilaian atas manfaat keuangan yang langsung didapat Perbendaharaan dari konsolidasi saldo kas pemerintah dan pemberlakuan remunerasi sebesar 65% dari suku bunga BI, memperlihatkan perolehan sekitar Rp 2-4 triliun (200-400 juta dolar AS) per tahun, sebagian besar didapat dari saldo kas yang tersimpan di BI. Penilaian ini bersifat parsial, tanpa memperhitungkan kemungkinan pengurangan pembayaran deviden dari BI ke Kementerian Keuangan atau potensi manfaat jika pemerintah dapat mengurangi nilai program pinjamannya akibat adanya konsolidasi kas. Pendekatan penilaian yang lebih menyeluruh atas manfaat ekonomi dari peniadaan saldo menganggur di bank-bank komersial melalui pembentukan TSA menunjukkan adanya perolehan sebesar Rp 3 triliun (300 juta dolar AS) pada tahun 2007. Manfaat ini diperoleh berkat konsolidasi kas yang menyebabkan berkurangnya pinjaman pemerintah dan kegiatan sterilisasi BI. Untuk melakukan perhitungan tersebut, diperlukan kesatuan pandangan akan posisi BI dan Perbendaharaan. Selain manfaat keuangan ini, terdapat pula manfaat kualitatif terkait penerapan TSA (yaitu penurunan peluang korupsi, perbaikan keamanan saldo kas pemerintah, peningkatan koordinasi antara pengelolaan kas dan utang, dll.).

Catatan

- Pattanayak, Sailendra, dan Israel. Fainboim, 2010, Treasury Single Account: Concept, Design and Implementation Issues, IMF Working Paper WP/10/143.
- Williams, Mike, 2009, Government Cash Management: International Practice, Oxford Policy Management Working Paper 2009-01.
- 3 "Centralized Online Real-time Environment": Pada dasarnya, hal ini berarti cabang bank memproses transaksi mereka melalui basis data terpusat. Setoran-setoran yang dilakukan tersebut terefleksikan secara segera di basis data pusat.
- ⁴ Sebagaimana didefinisikan pada GFSM 2001
- Williams, Mike, 2009, Government Cash Management: International Practice, Oxford Policy Management Working Paper 2009-01.
- 6 "Centralized Online Real-time Environment": Pada dasarnya, hal ini berarti cabang bank memroses transaksi mereka melalui basis data terpusat. Setoran-setoran yang dilakukan tersebut terefleksikan secara segera di basis data pusat.
- India melaksanakan TSA. Di tingkat pemerintah pusat TSA dilaksanakan tahun 1977 dan setelah itu diikuti oleh pelaksanaan di pemerintah-pemerintah negara bagian (federal). Pemerintah pusat dan negara bagian menyimpan kas mereka di bank sentral India. Tidak ada saldo kas pemerintah yang disimpan di bank-bank komersial. Rekening penerimaan di bank-bank komersial di nihilkan secara harian ke TSA. Dalam hal pengeluaran belanja, bank yang sudah diakreditasi untuk melakukan pembayaran menggunakan uang mereka terlebih dahulu sampai kebatas limit yang sudah ditentukan oleh Perbendaharaan, dan mereka diberikan kompensasi pada setiap akhir hari yang dibayarkan pemerintah sesuai kesepakatan atas biaya jasa transaksi ini.
- 8 Sumber: Pattanayak and Fainboim (2010)
- 9 Mengacu kepada baris ke 4 dari tabel di lampiran 1; IMF Working Paper on TSA: Concept, Design, and Implementation Issues.
- ¹⁰ Pengelolaan Kas Pemerintah, Bagian Satu, NAO, paragraf 1.41, Pemerintah Denmark.
- ¹¹ Bank/Kantor Pos Persepsi: bank komersial atau kantor pos yang ditunjuk oleh Menteri Keuangan untuk menerima setoran Penerimaan Negara Bukan Impor, yang terdiri dari: penerimaan pajak, bea cukai dalam negeri, dan PNBP.
- 12 Pasal 7
- ¹³ Pasal 12 ayat 2: "Semua penerimaan dan pengeluaran negara dilakukan melalui Rekening Kas Umum Negara.";
- ¹⁴ Peraturan Pemerintah No. 39 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Kas Negara/Daerah; Pasal 14 (2): "Semua penerimaan negara masuk ke Rekening Kas Umum Negara dan semua pengeluaran negara keluar dari Rekening Kas Umum Negara."
- ¹⁵ Peraturan Menteri Keuangan No.98/PMK.05/2007 tentang Pelaksanaan Rekening Pengeluaran Bersaldo Nihil pada Rekanan Bank Umum dalam Rangka Penerapan Treasury Single Account (TSA).
- ¹⁶ Peraturan Menteri Keuangan No. 116/PMK.05/2009 tentang Pelaksanaan Uji Coba Rekening Penerimaan KPPN Bersaldo Nihil dalam Rangka Penerapan Treasury Single Account (TSA).
- $^{17}\,$ Peraturan Menteri Keuangan No. 61/PMK.05/2009 tentang Penerapan Treasury Notional Pooling pada Rekening Bendahara Pengeluaran
- ¹⁸ Peraturan Menteri Keuangan No. 126/PMK.05/2009 Penerapan Treasury Notional Pooling pada Rekening Bendahara Penerimaan
- ¹⁹ Terdapat empat jenis likuiditas kas pada rekening TSA. Keempat jenis tersebut dikategorikan berdasarkan fleksibilitas penggunaan kas dari perspektif Direktorat Pengelolaan Kas Negara, yaitu: (i) Rekening Sangat Likuid, yang terdiri dari RKUN dan rekening penempatan; (ii) Rekening Likuid, yang terdiri dari kas sesaat yang akan ditransfer kembali ke RKUN/rekening penempatan, misalnya kas di rekening penerimaan pada bank/kantor pos persepsi sebelum dialihkan ke RKUN; (iii) Rekening

Kurang Likuid, yang terdiri dari SAL, minyak dan gas, Rekening Khusus, dll; dan (iv) Rekening Tidak Likuid atau kas dengan penggunaan terbatas, yang terdiri dari rekening BLU, rekening escrow untuk hibah USDA, dana peniun PNS, UP Satker, rekening rehabilitasi hutan, dll.

- Dikenal sebagai RK Gabungan
- ²¹ Pasal 20 UU No. 1 Tahun 2004
- ²² Pasal 20 Peraturan Pemerintah No. 39 Tahun 2007
- ²³ UP (Uang Persediaan)
- ²⁴ Peraturan Menteri Keuangan No.58/PMK.05/2007 tentang Penerbitan Rekening Pemerintah pada Kementerian Negara/Lembaga/Kantor/Satker. Untuk pedoman pelaksanaan, telah diterbitkan Peraturan Dirjen Perbendaharaan Nomor 35/PB/2007 tentang Petunjuk Teknis Pengelolaan Rekening Milik di Kementerian Negara/Lembaga/Kantor/Satuan Kerja.
- ²⁵ Data dari Laporan Keuangan Pemerintah Pusat (LKPP) Tahun 2007.
- ²⁶ UU No. 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara dan dengan Peraturan Pemerintah No. 39 tahun 2007 tentang Pengelolaan Uang Negara/Daerah. Dan dengan Keputusan Bersama Menteri Keuangan dan Gubernur BI tertanggal 31 Januari 2009 tentang Koordinasi Pengelolaan Kas Negara.
- ²⁷ Pasal 25 Peraturan Pemerintah No. 39 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Uang Negara/Daerah, Peraturan Menteri Keuangan No. 61/PMK.05/2009 tentang Penerapan Treasury Notional Pooling untuk Rekening Bendahara Pengeluaran, dan Peraturan Menteri Keuangan No. 126/PMK.05/2009 tentang Penerapan Treasury Notional Pooling pada Rekening Penerimaan.
- ²⁸ Peraturan Menteri Keuangan No. 57/PMK.05/2007 sebagaimana yang diamandemen oleh PMK No. 05/PMK.05/2010 dan Peraturan Dirjen Perbendaharaan No. 35/PB/2007
- Nota Kesepahaman antara Kementerian keuangan dan BI: Keputusan Bersama Menteri Keuangan dan Gubernur Bank Indonesia No. 17/KMK.05/2009 dan No. 11/3/KEP.GBI/2009 tertanggal 30 Januari 2009 tentang Koordinasi Pengelolaan Uang Negara.



Bab 3

Perencanaan Kas dan Pelaksanaan Anggaran

3.1. PENDAHULUAN

Sebagaimana dijelaskan pada Bab 1, kerangka peraturan Pengelolaan Keuangan Publik (Public Financial Management, PFM) suatu negara menentukan lingkungan pengelolaan kas, yang salah satu tujuan utamanya adalah untuk membiayai berbagai kegiatan pemerintah selama tahun anggaran. Kerangka tersebut membantu penetapan atau penentuan peraturan, tanggung jawab, sistem, dan prosedur untuk: (i) menyelaraskan rencana arus kas tahunan dengan rencana-rencana pengadaan dan mobilisasi pendapatan; (ii) menetapkan alokasi anggaran saat proses kontrak, atau saat mengeluarkan perintah pembelian; (iii) mencatat utang dan piutang; (iv) melakukan pembayaran atau pemungutan piutang; (v) merekonsiliasi antara arus kas yang dicatat Perbendaharaan dengan rekening koran dan sumber transaksi yang dicatat oleh satuan kerja (Satker); serta (vi) mencatat dan melaporkan capaian yang diraih. Jika anggaran tidak tersusun dengan baik, kondisi eksternal tidak stabil, kendali atas komitmen sepanjang tahun anggaran tidak memadai, prosedur penagihan tidak transparan, atau jika sistem pemungutan atau pembayaran bersifat rumit dan tidak ramah-pengguna, maka penyesuaian signifikan terhadap rencana-rencana arus kas pun perlu dilakukan selama masa pelaksanaan anggaran.

Bab ini menganalisa interaksi antara pengelolaan kas dan setiap tahapan dalam satu tahun siklus pelaksanaan anggaran sebagaimana diperlihatkan pada gambar berikut:



Gambar 3.1 Siklus Pelaksanaan Anggaran

3.2. PERENCANAAN KAS DAN PELAKSANAAN ANGGARAN—MASALAH UMUM

3.2.1. Perencanaan Kas dan Anggaran Tahunan

Perencanaan Kas dan Kredibilitas Anggaran Tahunan

Kredibilitas anggaran tahunan dan saat waktu penetapannya merupakan hal yang fundamental bagi pengelolaan kas tahun berjalan. Alokasi anggaran harus cukup mendanai pewujudan berbagai sasaran capaian yang telah ditetapkan oleh para pengguna anggaran selama tahun tersebut. Hanya setelah Kementerian Keuangan dan kementerian yang bertanggung jawab atas penggunaan anggaran sepakat bahwa alokasi anggaran tersebut sudah memadai untuk mencapai sasarannya, maka rencana arus kas dapat segera disusun dan dilaksanakan. Kerangka hukum PFM umumnya memaktub suatu jadwal penganggaran yang memastikan memadainya waktu untuk membahas dan menyetujui anggaran tahunan sebelum tahun anggaran tersebut dimulai. Kerangka hukum ini juga mengatur ketentuan terkait pendanaan interim seandainya terjadi keterlambatan persetujuan anggaran tahunan.

Alasan-alasan adanya penyimpangan antara alokasi anggaran dan rencana arus kas sepanjang tahun anggaran perlu dianalisa dan dipahami sebelum diambil tindakan untuk mengatasi penyimpangan tersebut. Dinamika arus kas terkait pelaksanaan kegiatan pemerintah harus dipahami bukan hanya oleh pengelola kas di Kementerian Keuangan, tetapi juga oleh pengelola keuangan di lembagalembaga pelaksana. Dampak perubahan dalam anggaran tahun berjalan terhadap dinamika arus kas seringkali tidak bisa dianggap remeh, khususnya ketika dinamika tersebut terkait dengan harga komoditas atau fluktuasi nilai tukar mata uang. Berbagai metode yang digunakan untuk meramalkan kebutuhan anggaran tahunan dapat pula diterapkan untuk menganalisa dan memahami penyimpangan yang terjadi antara rencana arus kas dan capaian aktual selama tahun berjalan. Analisa harus mencakup semua perbedaan antara rencana kas dan capaian untuk tiap-tiap kementerian, ranah kebijakan, maupun program selama tahun berjalan yang terdampak oleh perubahan terkait: (i) indikator makro ekonomi, seperti: pertumbuhan PDB, inflasi, atau pengangguran; (ii) parameter operasional spesifik untuk kementerian, program, atau ranah kebijakan tertentu; serta (iii) perubahan pembukuan, seperti: perubahan pada perlakuan pembukuan terhadap transaksi tertentu di kementerian maupun klasifikasi ulang suatu mata anggaran dari satu kementerian ke kementerian yang lain.

Kredibilitas pelaksanaan anggaran dapat menurun akibat klasifikasi anggaran yang kurang sesuai. Klasifikasi anggaran haruslah konsisten di seluruh jajaran Satker dan dengan tahun-tahun anggaran sebelumnya. GFSM2001¹ menyediakan sebuah kerangka standar yang terdokumentasi dengan baik untuk mengklasifikasikan arus (flows) dan posisi (stocks) setiap akun terdampak oleh transaksi-transaksi anggaran. Kebanyakan negara saat ini berupaya menerapkan klasifikasi anggaran yang selaras dengan klasifikasi GFSM2001 sebagai bagian dari klasifikasi anggaran yang juga mengidentifikasi klasifikasi program dan ketatausahaan. Harus dipastikan bahwa (i) apropriasi anggaran diklasifikasikan berdasarkan kategori penerimaan dan pengeluaran yang sesuai, dan tidak ditaruh dalam kelompok yang tak terdefinisi, seperti "tidak diklasifikasikan dimanapun"; dan (ii) data residual dari klasifikasi sebelumnya dimigrasikan ke dalam klasifikasi baru agar riwayat tren masa lalu tercatat dengan lengkap.

Penyediaan anggaran kontinjensi yang digunakan selama tahun bersangkutan pada waktunya harus direvisi (direalokasikan) ke dalam klasifikasi anggaran yang sesuai, guna memastikan keakuratan analisa atas tren pengeluaran. Seringnya penggunaan alokasi kontinjensi untuk memenuhi belanja selama tahun bersangkutan juga dapat mengurangi kualitas rencana arus kas. Alokasi kontinjensi biasanya ditujukan untuk melakukan pengeluaran tak terduga, seperti belanja yang terkait dengan bencana alam. Namun, beberapa negara mencantumkan alokasi kontijensi pada anggaran untuk mengatasi ketidakpastian dalam arus masuk kas dari perjanjian dengan donor atau ketika penerimaan aktual berada jauh di bawah perkiraan. Petunjuk pelaksanaan PEFA menyatakan bahwa "praktik baik" yang telah diakui dalam penggunaan alokasi kontinjensi mensyaratkan alokasi anggaran kontinjensi dialihkan ke dalam klasifikasi mata anggaran dimana belanja tak terduga tersebut dicatat (dengan kata lain, belanja tersebut tidak secara langsung dibebankan ke mata anggaran kontijensi).

Kualitas prakiraan yang digunakan untuk penyusunan anggaran dan panduan pelaksanaan anggaran harus dipastikan melalui proses penjaminan kualitas yang bisa melibatkan tinjauan dari pihak independen. Di kebanyakan negara, prakiraan fiskal didasarkan pada suatu skenario tunggal, dengan tinjauan yang amat terbatas terhadap dampak asumsi alternatif. Prakiraan fiskal dengan skenario tunggal cenderung menghasilkan perkiraan yang lebih rendah (*underestimate*) atas arus kas keluar dari program-program baru, serta cenderung menghasilkan perkiraan yang lebih besar (*overestimate*) terhadap arus kas masuk dari peningkatan pajak. Kini, semakin banyak negara yang membentuk dewan fiskal independen (*independent*

fiscal councils) untuk menjaga agar prakiraan ekonomi dan anggaran tidak menjadi terlalu optimis. Salah satu tugas penting terkait fungsi audit dewan fiskal tersebut adalah untuk meninjau prakiraan yang dibuat oleh pemerintah. Beberapa dewan fiskal dimandatkan untuk memberikan prakiraan independen demi kepentingan pemerintah. Dengan mandat ini, dewan fiskal independen dapat berperan penting dalam meniadakan berbagai bias dan menjamin kualitas prakiraan fiskal pemerintah. Namun, publikasi IMF² terbaru mengingatkan bahwa "manfaat dewan fiskal tidak boleh dilebih-lebihkan, khususnya bagi negara berkembang, dimana agenda reformasi kebijakan fiskal membutuhkan waktu yang lama dan kapasitas kelembagaan pun terbatas. Selain itu, seiring dengan munculnya berbagai praktik kebijakan dan inovasi fiskal lainnya, keputusan untuk membentuk dewan fiskal serta perannya bila memang dewan tersebut dibentuk, haruslah disesuaikan dengan keadaan negara yang bersangkutan".

Perencanaan Kas dan Perubahan Alokasi Anggaran Tahun Berjalan

Dalam lingkungan Penganggaran Berbasis Kinerja (PBK), perencanaan kas harus memperhitungkan besarnya fleksibilitas yang dimiliki para pengelola anggaran dalam merencanakan pemanfaatan sumber dananya. Di sejumlah negara (seperti Botswana, Tanzania, dan Indonesia), alokasi anggaran dan pagu kas ditetapkan pada tingkat klasifikasi anggaran yang sangat terperinci. Sedangkan dalam suatu lingkungan PBK, anggaran diapropriasi pada tingkatan program dan kegiatan, dan bukan pada rincian detil komponen belanja. Pengelola anggaran memiliki fleksibilitas untuk menentukan pengaturan pemanfaatan sumber dana yang paling optimal untuk mencapai sasaran kinerja. Sebagai implikasi keleluasaan ini, pengelola anggaran dapat bertanggung jawab untuk mengelola alokasi anggaran tahunan secara efisien dan transparan. Oleh karenanya, pengelola anggaran pun bertanggung jawab untuk melakukan penyesuaikan rencana kas terhadap berbagai perubahan saat pelaksanaan anggaran, sementara Perbendaharaan tetap bertanggung jawab untuk memastikan ketersediaan kas secara keseluruhan guna memenuhi semua perkiraan yang dibuat oleh pengelola anggaran. Pada kasus dimana pembatasan kas diterapkan guna mengatasi masalah ketidak tersediaan kas di tahun berjalan, akan lebih baik bila pagu ditetapkan pada tingkat agregat, misalnya, untuk Satker secara keseluruhan dan bukan diperinci per komponen detil anggaran – dengan pemahaman bahwa kemampuan mendanai kebutuhan anggaran dimasa mendatang merupakan satu-satunya tindakan yang menjamin berkelanjutan.

Perencanaan Kas dan Anggaran Luncuran (Budget Carry-Overs)

Carry over anggaran (yaitu anggaran luncuran atau porsi anggaran yang tersisa pada tahun berjalan yang digunakan pada tahun anggaran berikutnya) merupakan pengecualian terhadap konsep umum anuitas/tahunan dalam appropriasi anggaran, dan biasanya diatur secara ketat. Realisasi anggaran yang menumpuk pada akhir tahun kerap terjadi dalam pelaksanaan anggaran di negara-negara berkembang. Hal ini sebagian besar terjadi akibat keterlambatan pelaksanaan proyek-proyek belanja modal akibat kerumitan dalam proses pengadaan atau keterlambatan dalam kegiatan persiapan, seperti pengadaan lahan. Keterlambatan dapat juga disebabkan oleh terhambatnya pencairan anggaran, misalnya keterlambatan persetujuan anggaran atau keterlambatan pemindahbukuan dari lembaga yang berwenang dalam pencairan anggaran ke Satker. Ketergesaan pencairan anggaran belanja pada triwulan terakhir kerap menyebabkan pemborosan dana anggaran. Mengizinkan luncuran (carry over) merupakan salah satu cara untuk mencegah pengeluaran berkualitas rendah yang disebabkan oleh pencairan belanja anggaran secara terburu-buru pada akhir tahun anggaran, oleh karena *carry over* memberikan fleksibilitas, hingga tingkat tertentu, dalam penggunaan anggaran pada tahun berikutnya.

Perencanaan arus kas untuk membiayai belanja yang diluncurkan (*carry over*) merupakan salah satu tantangan dalam pengelolaan kas. Adanya kemungkinan untuk menggunakan sisa saldo kas tahun anggaran lalu, di luar apropriasi anggaran untuk tahun berjalan, menimbulkan ketidakpastian pada pengeluaran aktual, yang perlu dipertimbangkan pada saat memantau kesesuaian pagu belanja. Jika setiap tahun jumlah akumulasi sisa anggaran yang dapat di-*carry over* cukup signifikan, hal ini dapat menjadi suatu tantangan bagi pengelolaan kas oleh karena nilai yang akan di luncurkan biasanya tidak diketahui hingga triwulan terakhir tahun anggaran yang lalu berakhir.³ Akibatnya gambaran menyeluruh tentang arus kas aktual terkait anggaran yang diluncurkan (*carry over*) tidak tersedia hingga waktu yang cukup lama setelah dimulainya tahun anggaran. Karenanya, perlu diterapkan berbagai prosedur untuk meyakinkan bahwa dampak terhadap arus kas perlu sesegera mungkin disertakan dalam proses perencanaan arus kas.

Ringkasan

Kualitas rencana kas tahun berjalan bergantung pada kredibilitas apropriasi anggaran tahunan. Dalam melakukan perencanaan arus kas, aspek-aspek apropriasi anggaran berikut perlu turut dipertimbangkan:

- Jadwal persetujuan anggaran dan hambatan dalam pelaksanaan kewenangan anggaran.
- Alasan adanya penyimpangan antara alokasi anggaran dan rencana arus kas selama tahun berjalan.
- Kelayakan dan konsistensi klasifikasi anggaran, baik penerimaan maupun pengeluaran.
- Pengalihan alokasi anggaran kontinjensi yang digunakan selama tahun terkait ke dalam klasifikasi anggaran yang sesuai.
- Pemastian kualitas melalui tinjauan independen atas prakiraan yang digunakan dalam penyusunan anggaran.
- Pencantuman seluruh sisa anggaran tahun lalu yang akan diluncurkan pada tahun anggaran berikutnya (carry over) pada rencana arus kas.
- Pada kasus dimana pembatasan kas diperlukan guna menyikapi ketidak tersediaan kas di tahun berjalan, penetapan pagu sebaiknya dilakukan pada tingkat agregat, misalnya untuk keseluruhan Satker, ketimbang pada masing-masing perincian detil komponen anggaran.

3.2.2. Rencana Arus Kas

Pendahuluan

Pengelolaan kas mendefinisikan seluruh kegiatan yang dilakukan oleh pengelola kas pemerintah guna memastikan ketersediaan dana untuk memenuhi kewajiban pengeluaran pemerintah, serta memastikan bahwa surplus kas yang teridentifikasi dimanfaatkan seefisien mungkin dengan parameter risiko yang telah ditetapkan. Dalam proses perencanaan kas, pemerintah memperkirakan ketersediaan dan kebutuhan kasnya untuk rentang waktu tertentu pada masa mendatang – seringkali dalam satu tahun anggaran, dan secara lebih terperinci untuk rentang waktu yang lebih singkat. Perencanaan kas bertujuan untuk memahami bagaimana keterkaitan antara rencana-rencana pengadaan dan kegiatan dengan tren terkait sumber keuangan likuid agregat selama rentang waktutertentu, atau, pada intinya, untuk mengetahui perkiraan jumlah saldo yang diharapkan tersedia secara keseluruhan pada rekening yang dimiliki di bank.

Rencana arus kas satu tahun dipilah berdasarkan bulanan, mingguan, dan bahkan harian untuk memastikan perencanaan berlangsung efisien. Kewajiban akan muncul saat barang dan jasa terkirim sesuai dengan ketentuan kontrak. Kewajiban ini tercermin dalam rencana arus kas dan menjadi suatu prioritas pembayaran. Di beberapa negara, dana (pagu komitmen, kewenangan untuk membelanjakan atau pemindahbukuan kas) dicairkan oleh kementerian keuangan secara bertahap di dalam satu tahun anggaran (secara bulanan atau triwulan). Di negara-negara lain, diterbitkannya UU anggaran tahunan memberikan kewenangan penuh kepada pengguna anggaran untuk membelanjakan pengeluaran pada awal tahun, namun kementerian keuangan (atau lembaga pusat lainnya) memiliki kewenangan untuk menerapkan penundaan terhadap kementerian-kementerian pengguna anggaran tersebut dalam pembuatan komitmen baru (dan melakukan pembayaran), bila terdapat masalah terkait arus kas.

Rencana-rencana arus kas tahunan yang disusun pada awal tahun anggaran berdasarkan anggaran yang telah disetujui hanyalah bersifat indikatif terbaik. Rencana-rencana ini akan selalu diperbaiki atau disempurnakan selama masa pelaksanaan anggaran tahunan. Bagian pertama bab ini memaparkan keterkaitan antara rencana arus kas dengan berbagai tahapan dalam siklus pelaksanaan anggaran. Melanjutkan pembahasan pada Bab 1, bab ini akan mengulas perencanaan kas, baik dari perspektif top-down Kementerian Keuangan, maupun dari perspektif bottom-up lembaga pengguna anggaran. Karena perubahan dan modifikasi terhadap rencana arus kas tahunan tidak dapat dihindari, maka perlu dipastikan bahwa baik Kementerian Keuangan maupun lembaga pengguna anggaran memiliki pemahaman yang sama saat melakukan pemutakhiran maupun saat melaksanakan rencana kas terkini pada tahun berjalan. Perubahan tersebut dapat disebabkan oleh inefisiensi yang terjadi selama siklus pelaksanaan anggaran, atau gejolak terhadap asumsi makro dasar pada saat tahun berjalan. Perlu dicatat bahwa bukanlah suatu praktik yang baik untuk terlalu sering memutakhirkan perkembangan asumsi makro. Praktik yang seyogyanya diterapkan sepanjang tahun berjalan adalah dengan memantau perkembangan, membandingkannya dengan proyeksi arus kas, dan secara berkala memutakhirkan rencana kas apabila diperlukan. Namun, pemutakhiran tidak boleh lebih sering dari triwulanan, karena dapat mengaburkan pemahaman tentang tren yang tengah terjadi.

Perencanaan Arus Penerimaan

International Handbook of Public Financial Management⁵ mengingatkan kembali bahwa prakiraan jangka pendek atas pungutan penerimaan dalam satu tahun anggaran merupakan suatu masukan mendasar bagi pengelolaan kas di Perbendaharaan.

Jumlah penerimaan yang dapat dipungut terutama ditentukan oleh pengaturan kebijakan, fluktuasi ekonomi, dan kapasitas administrasi pajak. Fluktuasi besar pada penerimaan tahunan dapat terjadi pada negara-negara yang bergantung pada penerimaan dari mineral atau komoditas lain yang rentan terhadap perubahan harga komoditas dunia. Sulit untuk mengubah peraturan perundang-undangan pajak atau mempercepat pemungutan pajak sebagai upaya memitigasi penurunan yang tak terduga atas penerimaan tahunan. Di lain pihak, sama menantangnya untuk memformulasikan suatu jadwal proyek pembangunan yang tepat waktu agar bisa menyerap surplus penerimaan tahunan yang tak terduga.

Ketentuan dan peraturan yang secara eksplisit mengatur prakiraan penerimaan (revenue forecasting) serta didukung oleh penentuan tanggung jawab yang jelas adalah hal penting untuk memastikan adanya rencana arus kas tahun berjalan yang akurat. IMF Working Paper⁶ yang membahas prakiraan penerimaan di 34 negara berpenghasilan rendah mengindikasikan bahwa "sebagian besar dari 34 negara yang termasuk dalam sampel, memiliki nilai rendah dalam berbagai aspek yang merefleksikan kualitas proses prakiraan penerimaan. Tanggung jawab untuk melakukan prakiraan kerap tak terdefinisikan dengan baik, dan sedikit sekali peraturan dan ketentuan yang terkait dengan penyusunan prakiraan. Prakiraan penerimaan kebanyakan disusun di ujung proses penganggaran, dan teknik estimasi yang diterapkan masih sangat sederhana. Proses penyusunan prakiraan biasanya melibatkan berbagai lembaga eksekutif di luar kementerian keuangan, sehingga membutuhkan koordinasi yang sangat baik. Sebagai akibatnya, jamak terdapat beberapa prakiraan yang tidak selaras satu dengan lainnya. Akuntabilitas publik, terkait akses ke data prakiraan maupun melalui keikutsertaan lembaga non-pemerintah dalam proses penyusunan prakiraan, sangatlah terbatas." Tantangan yang muncul saat penyusunan prakiraan penerimaan jangka menengah dan tahunan tersebut berdampak buruk terhadap kualitas proyeksi penerimaan tahun berjalan.

Beberapa praktik yang baik dalam memproyeksikan penerimaan pemerintah yang direkomendasikan dalam buku referensi OECD⁷ mengenai PFM dipaparkan dalam Kotak 3.1.

Kotak 3.1 Praktik Prakiraan Penerimaan yang Baik

Prakiraan untuk distribusi penerimaan bulanan perlu disusun. Prakiraan ini harus dimutakhirkan secara berkala, sebaiknya setiap bulan, karena perubahan dalam lingkungan makro ekonomi atau sistem administrasi perpajakan dapat mempengaruhi pemungutan penerimaan.

Penyusunan prakiraan penerimaan bulanan memerlukan keahlian dalam bidang analisa ekonomi dan pengelolaan agar mampu mempertimbangkan perubahan dalam sistem administrasi perpajakan. Kegiatan ini harus dilakukan oleh kantor pajak dan bea cukai, bekerja sama dengan Perbendaharaan dan kantor-kantor pemerintah lain yang bertanggung jawab atas analisa makro ekonomi. Di beberapa negara, prakiraan bulanan yang disusun oleh kantor-kantor administrasi perpajakan lebih menekankan pada perincian administrasi ketimbang analisa ekonomi. Prakiraan bulanan tersebut memperlihatkan distribusi penerimaan yang dianggarkan selama tahun anggaran tersebut, namun tidak mempertimbangkan perkembangan fiskal dan ekonomi setelah anggaran tersebut disetujui oleh parlemen. Karena itu, pemerintah harus memperkuat kapasitas kantor-kantor administrasi perpajakan dalam menyusun prakiraan.

Sistem pengawasan yang baik merupakan prasyarat penyusunan prakiraan yang efektif. Karenanya, pemungutan penerimaan perlu diawasi berdasarkan kategori utama perpajakan dan disesuaikan dengan perubahan beragam asumsi yang mendasari prakiraan tersebut. Prakiraan penerimaan tahun berjalan harus didasarkan pada laporan penilaian penerimaan dan laporan pemungutan pajak, hasil survei ekonomi, dan sebagainya. Perangkat untuk membuat prakiraan jangka pendek, seperti model-model makro ekonomi jangka pendek dan model prakiraan pajak, juga dapat membantu.

Prakiraan penerimaan juga harus meliputi prakiraan penerimaan bukan pajak yang disusun oleh Perbendaharaan melalui koordinasi dengan lembaga-lembaga yang bertanggung jawab atas pengelolaan dan pemungutan penerimaan ini.

Bias sistemik dalam arus penerimaan harus dianalisa dan dipertimbangkan pada saat penyusunan rencana arus kas. Di beberapa negara, pemberian insentif atas peningkatkan efisiensi pemungutan penerimaan dapat secara sengaja menciptakan suatu prakiraan kas yang lebih rendah dari yang seharusnya. Misalnya, bonus yang diberikan kepada petugas pemungut pajak yang mampu melebihi sasaran pemungutan penerimaan, dapat mendorong pihak otoritas pajak untuk memproyeksikan tingkat arus penerimaan yang lebih rendah. Bias pada prakiraan dapat dikurangi dengan menggunakan pendekatan konservatif terhadap prakiraan penerimaan, atau melalui peningkatan kualitas prakiraan. Praktik

terbaik internasional⁸ menunjukkan bahwa, dengan adanya bias yang tidak dapat terhindarkan dan keseriusan dampak dari fiskal dan makro ekonomi terhadap penurunan penerimaan, kesalahanprakiraan sebagai suatu langkah kehati-hatian tersebut sangat bisa dimengerti.

Berbagai praktik yang diterapkan dalam penganggaran PNBP akan mempengaruhi cara penyusunan rencana kas. Beberapa negara menganggarkan PNBP menggunakan asas bruto dalam artian anggaran lembaga penyedia layanan tersebut memisahkan antara penerimaan dan pengeluaran. Di sebagian negara lain, penerimaan dibuat netto terhadap pengeluaran dalam anggaran. Untuk tujuan perencanaan kas pada unit penyedia layanan, arus kas PNBP dan arus kas pengeluaran sebaiknya diproyeksikan secara terpisah. Harus pula dipastikan bahwa ketika unit penyedia layanan dimungkinkan untuk menyimpan penerimaan bukan pajak di rekening mereka sendiri, maka para pengelola kas di Kementerian Keuangan harus memiliki akses ke saldo arus kas dalam rekening tersebut secara tepat waktu.

Sebuah badan koordinasi tingkat tinggi harus diberi tanggung jawab untuk meninjau dan menyetujui proyeksi penerimaan tahun berjalan. Dalam lingkungan pemerintahan yang rumit, tanggung jawab untuk memproyeksikan arus penerimaan tahun berjalan biasanya dibebankan ke sejumlah pemangku kepentingan. Kemudian, suatu badan koordinasi tingkat tinggi, seperti komite likuiditas yang biasanya diketuai oleh Menteri Keuangan diberi tanggung jawab untuk mencari jalan tengah berbagai posisi yang berbeda dan membuat proyeksi penerimaan yang disepakati bersama. Proyeksi ini, bersama dengan proyeksi pengeluaran, akan menentukan posisi peminjaman dan investasi pemerintah. Komite likuiditas juga memberikan saran berkenaan dengan langkah-langkah untuk memitigasi deviasi arus masuk penerimaan dibanding proyeksi rencana kas tahunan. Peran komite likuiditas ini selanjutnya dibahas pada Bab 4 "Pembiayaan Anggaran".

Perencanaan Penerimaan Pajak

Suatu tinjauan atas profil penerimaan pajak memberikan landasan yang kuat untuk menganalisa dan memutakhirkan rencana arus kas tahun berjalan. Tinjauan tersebut menggarisbawahi peran pentingnya berbagai komponen penerimaan pajak, karakteristik masing-masing jenis pajak, dan kemungkinan risiko terkait upaya pemungutan terhadap penerimaan yang direncanakan. Potensi penerimaan

pajak bergantung pada sejumlah faktor, seperti: seberapa luas cakupan wajib pajak, besaran pajak, dan tingkat kepatuhan pajak para badan usaha. Sebagai contoh:

- PPN sangat bergantung pada berbagai variabel ekonomi. Seperti pertumbuhan ekonomi dan, khususnya, konsumsi akhir barang dan jasa. Prakiraan terhadap nilai barang dan jasa yang dibeli oleh pengguna akhir secara otomatis mencatat data terkait wajib pajak PPN.
- Bea dan cukai biasanya dikenakan pada barang-barang konsumsi tertentu dan pengenaannya dipadukan dengan beragam pajak konsumsi barang dan jasa lain, seperti PPN. Kerumitan dalam proyeksi penerimaan bea cukai juga terkait dengan apakah pajak tersebut dikenakan sebagai pajak terhadap unit tertentu atau sebagai pajak yang dibebankan berdasarkan harga barang/jasa (ad valorem).

Tren masa lalu dan data pemungutan penerimaan terkini dapat membantu penyusunan prakiraan arus masuk penerimaan pajak dari bulan ke bulan. Selama tahun anggaran, pemerintah terus melakukan pemungutan penerimaan pajak dan data dari pembayaran cicilan di muka maupun pembayaran pajak aktual. Data tersebut – bersama dengan data pungutan pajak bulanan aktual tahun ini hingga bulan penilaian dibandingkan dengan pungutan pajak pada bulan-bulan bersangkutan pada tahun sebelumnya – digunakan untuk menyempurnakan dan memutakhirkan prakiraan arus masuk kas selama tahun tersebut.

Perencanaan Penerimaan Bukan pajak (PNBP)

Prakiraan penerimaan juga meliputi prakiraan penerimaan negara bukan pajak (PNBP) yang dibuat oleh Perbendaharaan bekerja sama erat dengan lembaga-lembaga yang bertanggung jawab atas pengelolaan dan pemungutan penerimaan tersebut. PNBP terdiri atas: sumbangan sosial, hibah, pendapatan dari properti, penjualan barang dan jasa, denda, penalti, tebusan, dan pembayaran terkait proses pengadilan. Pola-pola masa lalu dapat membantu prakiraan kemungkinan arus masuk penerimaan bukan pajak dari bulan ke bulan. Prakiraan tesebut harus disesuaikan bila terdapat perubahan ekonomi dan ketataaturan, serta tren yang berlaku.

PNBP berupa royalti dan deviden terkait sumber daya mineral cenderung lebih terpengaruh oleh lingkungan ekonomi global dibandingkan dengan penerimaan bukan pajak lainnya. Pada situasi ekonomi yang tak menentu, dan karena memang

pada hakikatnya sangat elastis, PNBP kategori ini sulit diprediksi. Proyeksi terbaik arus penerimaan dapat disusun oleh industri itu sendiri, baik untuk jangka panjang maupun jangka pendek. Karenanya, para pengelola kas di Perbendaharaan, perlu menetapkan suatu mekanisme yang memungkinkan seringnya pertukaran informasi dengan Satker berwenang agar dapat mengantisipasi variasi tahunan dalam penerimaan mineral.

Ringkasan

Kualitas rencana kas tahun berjalan untuk penerimaan bergantung pada kualitas apropriasi anggaran tahunan. Aspek-aspek berikut perlu dipertimbangkan saat menyusun rencana arus kas:

- Prakiraan jangka pendek pemungutan penerimaan dalam satu tahun anggaran merupakan suatu masukan dasar bagi pengelolaan kas oleh Perbendaharaan. Masukan ini dibutuhkan sehingga keputusan pembiayaan yang dibuat menjadi akurat guna memastikan tersedianya kas untuk pencairan anggaran yang telah direncanakan selama tahun anggaran bersangkutan.
- Peraturan dan ketentuan perencanaan keuangan yang tegas dan didukung oleh pendefinisian tanggung jawab yang jelas penting untuk memastikan rencana arus kas tahunan yang mantap. Perpaduan tren masa lalu dengan data pemungutan penerimaan terkini dapat membantu membuat perkiraan arus masuk penerimaan pajak dari bulan ke bulan.
- Bias sistemik pada arus penerimaan perlu dianalisa dan dipertimbangkan pada saat menyusun rencana arus kas.
- Badan koordinasi tingkat tinggi perlu dilimpahkan tanggung jawab untuk meninjau dan menyetujui proyeksi penerimaan tahunan.
- Proyeksi penerimaan pajak yang terpilah berdasarkan kategori-kategori pajak akan meningkatkan kualitas proyeksi tahunan arus masuk penerimaan.
- Dalam menyusun prakiraan, perlu dibedakan⁹ antara penerimaan yang dinilai dan dipungut atas inisiatif wajib pajak untuk memenuhi kewajibannya secara sukarela versus penerimaan yang dipungut melalui tindakan administratif.
- Pemantauan aspek-aspek tertentu dari asumsi anggaran fiskal makro dan peninjauan terhadap arus kas tahun berjalan terkait, khususnya penerimaan yang bergantung pada komoditas perdagangan internasional, akan meningkatkan kualitas proyeksi kas tahun berjalan.

Merencanakan Arus Pengeluaran

Sebagaimana yang telah dipaparkan pada Bab 1, perencanaan arus kas bertujuan untuk menentukan berapa banyak kas yang tersedia, kapan kas tersebut akan tersedia, dan untuk berapa lama kas tersebut tersedia sebelum dipergunakan. Perencanaan arus pendapatan tahun berjalan, sebagaimana yang dijelaskan di bagian sebelumnya, sangat membantu dalam menentukan berapa banyak kas tersedia dan kapan kas tersebut akan tersedia. Perencanaan arus kas pengeluaran pada tahun berjalan akan menentukan berapa lama kas tersebut tersedia sebelum kas tersebut dipergunakan untuk memenuhi kewajiban pemerintah melalui cara yang paling efisien. Perencanaan arus kas pengeluaran diperlukan untuk menentukan dampak pembiayaan atas selisih antara arus kas masuk dan arus kas keluar pada tahun berjalan.

Ketepatan proyeksi arus kas dalam beberapa aspek bergantung pada hakikat pengeluaran kas dan periode prakiraan. Sebuah laporan NOA Inggris mengenai pengelolaan kas¹⁰ telah melakukan serangkaian observasi tentang keragaman proyeksi arus kas dari berbagai kementerian/lembaga di Pemerintah Inggris (Kotak 3.2).

Kotak 3.2 Laporan NOA Inggris mengenai Pengelolaan Kas

Pada tahun 2007-2008, Kementerian Budaya, Media, dan Olahraga mencatat pengeluaran yang relatif stabil dari bulan ke bulan dimana 98% pengeluarannya berupa hibah ke berbagai lembaga yang disponsorinya. Karenanya, bisa dipahami mengapa Kementerian tersebut dapat memiliki tingkat keakuratan tertinggi. Sebaliknya, pengeluaran Kementerian Lingkungan, Makanan, dan Perdesaan sangatlah fluktuatif dimana hanya 25% dari jumlah pengeluarannya berupa hibah, sementara 75% lainnya terdiri dari pengeluaran administratif serta pembayaran dan penerimaan tagihan sebagai bagian dari kegiatan lembaga-lembaga eksekutifnya (*Executive Agencies*/badan semi-pemerintah). Kerumitan ini dapat menjelaskan kenapa Kementerian tersebut adalah salah satu kementerian dengan tingkat keakuratan proyeksi terendah.

Faktor lain yang cukup mempengaruhi keakuratan penyusunan prakiraan adalah bulan dari tahun yang bersangkutan.

Kementerian-kementerian secara konsisten menghasilkan prakiraan yang kurang akurat untuk bulan Maret (yang merupakan bulan terakhir dari tahun anggaran Inggris). Antara tahun 2005-2006 dan 2008-2009, bulan Maret adalah satu-satunya bulan yang selalu memiliki kesalahan prakiraan lebih dari £1 miliar. Hal ini sebagian mungkin dikarenakan belanja yang demikian tinggi pada bulan Maret. Antara tahun anggaran 2005-2006 dan 2008-2009, pada bulan Maret, 14 kementerian yang disurvei secara kolektif membelanjakan antara £5 miliar hingga £8 miliar, atau antara 17 hingga 24 persen lebih tinggi dari rata-rata belanja pada bulan-bulan lainnya.

Beberapa masalah yang perlu dipertimbangkan saat memproyeksikan arus kas tahunan untuk pengeluaran mencakup:

- Apabila pengelolaan pegawai dan penggajian dilakukan oleh dua lembaga berbeda, maka validasi rencana kas perlu dilakukan, yaitu dengan memastikan bahwa setiap perubahan (data) pegawai akan segera diikuti oleh perubahan (data) penggajian pegawai yang terkait.
- Ketika menyusun pemutakhiran rencana kas tahunan, Satker perlu meninjau ulang penjadwalan dan pembiayaan proyek-proyek belanja modalnya secara berkala.

3.2.3. Pengelolaan Kas dan Komitmen

Pengelolaan komitmen memungkinkan Perbendaharaan untuk menjadwalkan arus kas keluar agar sesuai dengan kewajiban pemerintah. Berbagai negara kini menyertakan proses pengelolaan komitmen dalam akuntansi berbasis kasnya. Prosedur pengelolaan komitmen mensyaratkan Satker untuk mencatatkan kontrak pengeluaran atau perintah pembelian (purchase order, PO) ke Perbendaharaan. Pencatatan tersebut mewajibkan tersedianya alokasi anggaran untuk pengeluaran tersebut, sesuai dengan klasifikasi anggaran yang ada, serta memastikan bahwa jumlah uang yang dibutuhkan tersebut tidak digunakan untuk pembelian lain. Pencatatan tersebut juga mengindikasikan jadwal pencairan dana untuk keperluan pembayaran kontrak. Ketika Perbendaharaan menerima permintaan membayar (payment requests), maka Perbendaharaan akan mencek konsistensi nilai permintaan yang harus dibayar tersebut dengan jumlah alokasi yang telah tercatat dalam klasifikasi anggaran, sebelum menerbitkan perintah pembayaran (payment order). Proses komitmen mempermudah perencanaan dan pengawasan arus kas atas komitmen pengeluaran yang telah disusun pada tahapan kontrak dalam siklus pengeluaran. Hal ini membuat tugas pengelolaan kas di Perbendaharaan lebih efisien, karena langkah ini memberikan tambahan informasi tentang berapa lama kas tersebut akan berada dalam TSA sebelum digunakan untuk memenuhi kewajiban pemerintah.

Kotak di bawah ini memperlihatkan keterkaitan antara berbagai jenis komitmen dan kapan kas digunakan untuk memenuhi kewajiban terkait komitmen tersebut:

Kotak 3.3 Komitmen dan Kebutuhan Kas untuk Pembayaran¹¹

Gaji, upah, dan tunjangan. Kebutuhan pembayaran gaji, upah, dan tunjangan muncul akibat adanya kesepakatan atau perjanjian antara pemberi kerja dan pegawai, yang mengacu pada kondisi dan ketentuan yang telah diatur dalam peraturan perundangan. Setiap saat, kementerian keuangan (dan akuntan di masing-masing kementerian) perlu mengetahui, dengan tingkat keakuratan yang wajar, gaji-gaji yang akan tertagihkan dalam kurun waktu tertentu pada masa mendatang. Karena jenis-jenis pembayaran ini cukup stabil, bisa diperkirakan, dan relatif reguler, maka arus kasnya kerap terjadi setiap bulan pada saat yang sama dengan komitmen bulanan kementerian (misalnya, dari suatu sistem pengelolaan penggajian).

Biaya berulang lain-lain. Kategori ini mencakup berbagai ragam pengeluaran, sebagian pengeluaran diperkirakan akan terjadi bersamaan dengan komitmennya, sementara pada sebagian lainnya, pengeluaran aktual dilakukan setelah pengajuan permintaan atau pemesanan. Namun, kemungkinan pengeluaran untuk semua jenis biaya berulang hampir semuanya dapat diprediksi, termasuk biaya layanan kantor pos dan telepon, tagihan air, listrik, dan kebersihan, percetakan dan alat tulis, dan lain-lain. Kuncinya adalah untuk memeriksa setiap jenis pengeluaran dan menentukan nominal serta pola pembayarannya.

Hibah/transfer. Komitmen untuk pembayaran hibah dan transfer dapat diketahui dengan meninjau program-program yang telah dikembangkan pada awal tahun, dengan mempertimbangkan pengaruh hukum, dan/atau kebijakan.

Pembiayaan. Profil layanan utang dan penerimaan maupun pembayaran kembali pinjaman harus dapat teridentifikasi dari basis data utang atau perjanjian pinjaman terkait.

Belanja modal. Pengeluaran dalam kategori ini mungkin yang paling sulit untuk diperkirakan, baik dalam hal perkiraan komitmen maupun pembayaran kas. Namun, sebagian besar proyek merupakan hasil dari suatu kontrak, sehingga seharusnya perincian pembayaran kurang lebih dapat diketahui pada saat penandatanganan kontrak. Komitmen dapat berlangsung untuk jangka waktu yang panjang (bisa jadi lebih dari satu tahun) dan arus pengeluaran cenderung bersifat "tidak merata." Keterlambatan dapat terjadi pada tahap pengembangan/pembangunan atau penyampaian hasil, sehingga pemuktakhiran atas prakiraan perkembangan pekerjaan dan kebutuhan dana perlu dilakukan secara teratur untuk proyek-proyek ini.

Pemutakhiran rencana arus kas tahun berjalan harus menyertakan penundaan finalisasi kontrak pembelian barang dan jasa. Upaya mencatatkan dan memantau komitmen, baik pada saat pembuatan kontrak maupun penerbitan PO, memberikan landasan untuk pemutakhiran arus kas, sehingga menyediakan dasar bagi perubahan pada profil pencairan atau tanggal penuntasan kerja. Kebanyakan negara menggunakan IFMIS, yang memberikan fasilitas untuk mengunci anggaran pada tahap komitmen dan mencatat jadwal arus keluar kas terkait komitmen-komitmen tersebut. Di beberapa negara yang pemerintahnya mengendalikan pagu kas tahun berjalan, komitmen dapat dicatatkan pada IFMIS

hanya jika jumlah nominal komitmen berada di bawah pagu kas untuk periode terkait, bahkan apabila rentang jadwal pembayaran komitmen meliputi beberapa siklus pagu kas.

Pada kasus-kasus tersebut, prakiraan arus kas harus mencakup arus keluar kas terkait seluruh pembayaran kontrak selama tahun bersangkutan dan bukan hanya untuk siklus pagu kas tertentu.

Pengelola keuangan di Satker perlu meninjau ulang berbagai informasi terkait komitmen saat memutakhirkan proyeksi arus kas. Satker diberi kewenangan untuk membuat komitmen melakukan pengeluaran. Prosedur keuangan Satker harus mewajibkan Satker untuk mengelola komitmennya melalui pemutakhiran informasi setiap saat perkembangan baru muncul. Apabila Satker menggunakan IFMIS, prosedur penutupan akhir periode sistem akan menyertakan laporan tentang komitmen yang masih "menggantung" – yaitu komitmen yang belum dicairkan bahkan setelah tanggal penyerahan barang atau jasa yang tercatat sesuai kontrak terlewati. Pengelola keuangan harus menggunakan laporan perkecualian ini untuk meninjau berbagai alasan penundaan pelaksanaan kontrak dan untuk menjadwal ulang arus kas. Jika pelaksanaan kontrak tidak bisa dilakukan pada tahun anggaran tersebut, perlu diambil tindakan untuk segera merealokasi anggaran melalui proses revisi anggaran yang sesuai.

Ringkasan

Pengelolaan komitmen dapat memberikan masukan informasi yang berguna bagi Perbendaharaan untuk digunakan dalam menyusun jadwal arus keluar kas sepanjang informasi tersebut selalu diperbaharui. Beberapa praktik umum terkait pengelolaan komitmen meliputi:

- Arus kas yang terkait dengan belanja pegawai diperkirakan akan terjadi setiap bulan pada tanggal yang sesuai ketetapan dalam peraturan penggajian.
- Pada kasus biaya berulang lain-lain, tergantung karakter dari suatu pengeluaran tertentu, arus kas bisa saja diperkirakan terjadi bersamaan dengan komitmen, atau beberapa waktu setelah permintaan atau perintah diajukan.
- Komitmen untuk membayar hibah dan transfer diketahui berdasarkan program yang disusun pada awal tahun, dan dipengaruhi oleh UU, peraturan, dan/atau kebijakan.

- Arus kas untuk belanja modal harus dinyatakan pada saat kontrak ditandatangani dan terus dievaluasi secara teratur.
- Sistem IFMIS harus dirancang untuk bisa menerapkan prosedur pengelolaan komitmen.
- Pengelola komitmen di Satker harus menggunakan laporan perkecualian terkait komitmen terutang guna memutakhirkan rencana kas dan, bila perlu, merealokasikan anggaran.

3.2.4. Pengelolaan Kas dan Penagihan

Pemungutan kas dapat ditingkatkan dan arus penerimaan dapat diperlancar selama tahun bersangkutan bila penagihan lebih sering dilakukan dan lebih tepat waktu. Misalnya, penagihan enam bulanan untuk biaya penggunaan air dapat dipercepat menjadi triwulanan, guna melancarkan dan menstabilkan arus kas masuk.

Pada tahap pembayaran dalam suatu siklus pelaksanaan anggaran, pengelolaan kas harus memperhitungkan beberapa praktik komersial yang jamak diterapkan untuk memastikan efisiensi jadwal pencairan. Beberapa di antaranya meliputi:

- Mengambil manfaat penuh atas termin pembayaran kreditur. Jika jatuh tempo suatu pembayaran adalah 30 hari, tidak perlu membayarnya dalam waktu 15 hari.
- Gunakan transfer dana elektronik untuk melakukan pembayaran pada hari jatuh tempo.
- Hati-hati dengan penawaran vendor yang memberikan potongan harga untuk pembayaran lebih awal. Hal ini dapat berakibat pinjaman berbiaya tinggi bagi pemasok, atau bisa juga peluang untuk mengurangi keseluruhan biaya.

Sistem pembayaran terpusat milik Perbendaharaan yang didukung IFMIS memungkinkan pengaturan arus kas keluar pemerintah pada tahap pencairan dalam siklus pembayaran. Modul pembayaran tagihan di IFMIS biasanya dirancang untuk memvalidasi pembayaran dengan merujuk ke PO asli, kapan barang dan jasa disampaikan, dan jumlah terbayar aktual. Jika tidak ada sistem IFMIS, validasi ini dilakukan secara manual dengan meminta rekanan maupun petugas kontrak untuk menandatangani tagihan sebelum pembayaran diproses. Selama proses validasi tersebut, pembayaran tertunggak seharusnya dapat teridentifikasi, sepanjang tagihan yang diterima dari pemasok tersebut telah tercatatkan. Namun, dalam suatu lingkungan yang memiliki keterbatasan kas, bukanlah hal yang aneh bagi pejabat keuangan Satker untuk menunda pemrosesan tagihan berkenaan dengan belanja non-prioritas maupun belanja yang komitmennya tidak tercatat dalam sistem. Sebagai contoh, belanja yang berkenaan dengan penggunaan utilitas, seperti listrik dan air. Keterlambatan seperti ini mengakibatkan tunggakan pembayaran dan menambah liabilitas dalam negeri pemerintah. Proyeksi arus kas harus secara eksplisit mengindikasikan tunggakan tersebut disertai usulan untuk melunasi utang yang belum terbayar.

Ringkasan

Prosedur penagihan perlu ditingkatkan sehingga saldo kas pemerintah dapat diprediksi dan imbal hasil atas saldo pun dapat dioptimalkan. Beberapa permasalahan yang perlu dipertimbangkan:

- Pemungutan kas dapat ditingkatkan dan arus masuk penerimaan dapat diperlancar melalui penagihan yang lebih sering dan lebih tepat waktu.
- Pembayaran perlu dijadwalkan sedemikian hingga bisa mengambil manfaat penuh dari ketentuan pembayaran kreditur.
- Prosedur pembayaran terpusat harus memungkinkan pembayaran elektronik ke penerima pada batas tanggal terakhir yang dimungkinkan dalam ketentuan pembayaran.
- Proyeksi arus kas harus secara eksplisit mengindikasikan setiap tunggakan pembayaran disertai usulan pelunasan utang yang belum terbayar.

3.2.5. Pengaturan Pemungutan Penerimaan dan Pembayaran

Bagian ini mendiskusikan bagaimana pemungutan penerimaan dan pembayaran dilakukan melalui sistem perbankan. Hal ini terkait erat dengan diskusi di bab 2 tentang struktur pengaturan perbankan pemerintah.

Pengaturan Perbankan untuk Pemungutan Penerimaan

Salah satu tujuan penting dalam pengelolaan kas yang baik adalah minimalisasi waktu yang diperlukan untuk memproses setoran penerimaan dan pembayaran antar Satker, serta antara pemerintah dan sistem perbankan. Mekanisme pengumpulan penerimaan harus dapat memastikan bahwa dana yang disetorkan sebagai penerimaan negara akan segera dimasukkan ke dalam TSA,

dan setiap ketidakkonsistenan terkait klasifikasi penerimaan maupun identitas penyetor penerimaan akan lantas diselesaikan melalui proses rekonsiliasi antara Perbendaharaan, bank pemungut, dan lembaga penagihan penerimaan. Di negara-negara dengan keterbatasan fasilitas internet atau cabang bank komersial di daerah, kantor-kantor cabang Perbendaharaan memainkan peran penting dalam pemindahbukuan penerimaan yang disetorkan secara tunai atau menggunakan cek. Biasanya, pemindahbukuan dari cabang Perbendaharaan daerah ke dalam TSA dilakukan secara elektronik dan berkala atau pada saat dana terkumpul mencapai jumlah yang sudah ditentukan sebelumnya.

Di beberapa negara, bank sentral memiliki kantor operasional di daerah. Bank komersial dengan jaringan cabang luas yang beroperasi dengan sistem CORE perbankan saat ini banyak digunakan sebagai titik pemungutan penerimaan negara. OECD merekomendasikan¹² agar pada saat penerimaan dikumpulkan oleh bank komersial, pengaturan harus ditetapkan untuk mendukung terciptanya persaingan dan memastikan bahwa penerimaan yang terkumpul dapat secara cepat dipindahbukukan ke rekening pemerintah. OECD menyatakan bahwa pemberian sistem remunerasi kepada bank melalui dana mengambang, yang meliputi pemberian kewenangan kepada bank untuk menyimpan penerimaan yang telah terkumpul selama beberapa hari, tidaklah efisien. Hal ini diungkap kembali dalam laporan Auditor Umum Kanada tahun 1984, yang mengindikasikan bahwa "lembaga keuangan memerlukan waktu rata-rata 2,3 hari kalender untuk menyetorkan pemerimaan pemerintah yang terkumpul melalui lembaga tersebut ke rekening pemerintah di Bank of Canada. Namun, ketika ditanya, bank-bank Kanada menyatakan bahwa mereka dapat memberikan fasilitas layanan hari yang sama. Berdasarkan informasi ini, laporan tersebut meminta pemerintah untuk mengambil manfaat atas fasilitas layanan hari yang sama ini, yang ditawarkan kepada pelanggan lain dari lembaga keuangan tersebut. Diperkirakan bahwa kegagalan menerima layanan pada hari yang sama membebani pemerintah sekitar 18 juta dolar per tahun dikarenakan hilangnya penerimaan bunga." Contoh dari Kanada ini memperlihatkan keuntungan yang bisa didapat dari percepatan arus masuk kas ke dalam TSA, bahkan hanya dalam satu hari saja.

Salah satu tantangan dalam penggunaan cabang bank komersial sebagai titik pemungutan (atau disebut bank persepsi) adalah perlunya pemastian kualitas data penerimaan yang masuk ke titik-titik ini. Seiring meningkatnya kecanggihan TI, jaringan, dan perangkat lunak aplikasi, secara umum, mudah bagi bank untuk memberikan layanan tambahan "front-end" atas transaksi penerimaan, seperti validasi transaksi *online* dan pencantuman *ledger* otomatis dalam rekening penyetor yang ada pada lembaga penagih. Bank persepsi kerap memiliki akses *read only* ke basis data lembaga penagih untuk mempermudah konfirmasi secara *real time* atas nomor identitas dan klasifikasi pajak milik penyetor penerimaan. Dengan dilakukannya konfirmasi *online* atas identitas dan klasifikasi penerimaan milik penyetor penerimaan, maka rekonsiliasi data pasca transaksi tidak diperlukan lagi. Di beberapa negara, bank komersial memberikan fasilitas langsung pencantuman transaksi penerimaan yang telah divalidasi ke dalam rekening *ledger* wajib pajak yang dikelola oleh kantor-kantor pajak.

Dengan adanya berbagai layanan tambahan dari bank komersial, maka perlu didefinisikan secara gamblang peran dan tanggung jawab lembaga penagihan serta peran dan tanggung jawab bank melalui suatu Perjanjian Tingkat Kinerja (*Performance Level Agreement*, PLA). PLA harus secara jelas menyebutkan biaya jasa yang akan dibayarkan ke bank, akses yang diberikan ke data penagihan, layanan yang akan disediakan, dan jangka waktu penyetoran pungutan penerimaan ke TSA pemerintah. Aturan ketat untuk memastikan pemindahbukuan secara segera perlu ditetapkan. Selain itu, remunerasi bagi bank melalui biaya jasa pemindahbukuan akan lebih transparan dan mendukung lelang yang lebih bersaing.

Pengaturan Perbankan untuk Pembayaran

Sistem pembayaran terpusat yang dikelola oleh Perbendaharaan membantu mengurangi biaya transaksi dan mendukung pengelolaan kas yang efisien. Sebagaimana yang disebutkan sebelumnya dalam Bab ini, pelaksanaan TSA memungkinkan Perbendaharaan melakukan pembayaran elektronik secara langsung ke rekanan pemerintah selambat mungkin mendekati batas jatuh tempo. Sistem pembayaran terpusat juga memberikan peluang untuk melakukan pembayaran tunggal kepada satu pemasok yang memberikan layanan serupa ke sejumlah Satker. Sebagai contoh, pembayaran yang dilakukan ke sebuah perusahaan penyedia jasa listrik atau air ke sejumlah Satker di kota yang sama. Sejumlah permintaan membayar yang berasal dari Satker dapat dikonsolidasikan oleh Perbendaharaan ke dalam satu perintah pembayaran untuk memindahbukukan dana ke rekening bank perusahaan jasa tersebut. Ada beberapa opsi untuk melakukan pembayaran elektronik melalui sistem perbankan. Beberapa di antaranya dibahas dalam paragraf berikut ini.

Fasilitas perbankan elektronik memungkinkan pemindahbukuan secara langsung melalui system RTGS atau melalui pemindahbukuan dana secara elektronik (ETF). Perbedaaan antara keduanya ditunjukkan ditabel dibawah ini:

Tabel 3.1 Perbedaan antara RTGS dan EFT

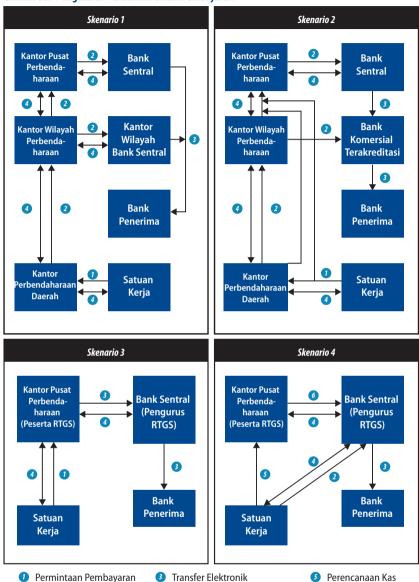
	RTGS	EFT
Definisi	Transaksi diproses dan diselesaikan secara real time dan dalam jumlah bruto	Transaksi diproses dan diselesaikan bertahap (batch), biasanya di akhir hari
Sistem Transfer Uang	Lebih cepat	Relatif lambat
Transaksi	Berfokus pada transaksi bernilai besar	Untuk segala nilai transaksi
Pembayaran Antar-bank	Bank yang berpartisipasi hanya membayar selisih nilai bersih perbedaan debet dan kredit	Setiap transaksi biasanya diselesaikan secara individual
Nilai	Nilai minimal ditetapkan pada nilai tertentu; tidak ada batas maksimal	Tidak ada ketentuan jumlah batas minimal atau maksimal

Dengan perkembangan sistem perbankan CORE, hampir seluruh transaksi saat ini diselesaikan antar bank melalui RTGS dan dicatat di rekening individu dari setiap cabang bank didalam buku besar yang terpusat pada kantor pusat dari cabang bank tersebut. Dengan kata lain, transaksi-transaksi saat ini diproses sejumlah nilai kotornya tanpa hambatan di tingkat transaksi individu dan tanpa ada lagi keterlambatan berapapun nilai transaksi tersebut.

Umumnya, terdapat empat struktur dasar pembayaran melalui TSA, sebagaimana yang digambarkan di dalam empat skenario berikut:

Gambar 3.2 Pengaturan Perbankan untuk Pembayaran

Perintah Pembayaran



Rekonsiliasi

6 Batas Penarikan

Skenario 1. TSA disimpan dan dikelola oleh bank sentral. Layanan pembayaran Perbendaharaan dikelola melalui Kantor Pusat Perbendaharaan dan kantor perbendaharaan di daerah yang melayani pemerintah-pemerintah daerah. Perintah pembayaran diterbitkan oleh kantor Perbendaharaan di tiap tingkatan pemerintah dan ditujukan ke cabang bank sentral di daerahnya. Apabila fasilitas elektronik tidak tersedia, maka kantor Perbendaharaan di daerah akan mengeluarkan cek, yang kemudian diserahkan oleh penerima kepada cabang bank sentral untuk melunasi pembayaran. Pembayaran yang dilakukan oleh cabang bank sentral direkonsiliasikan dengan perintah pembayaran (atau cek) yang diterbitkan oleh cabang Perbendaharaan terkait. Peran Perbendaharaan daerah beragam, tergantung pada tingkat desentralisasi fiskal yang berlaku di negara tersebut. Di negara-negara dengan kegiatan fiskal terpusat, kantor Perbendaharaan di daerah memberikan layanan pembayaran hanya kepada unit administrasi dari pemerintah pusat yang berlokasi di daerah. Di beberapa negara dengan lingkungan fiskal yang terdesentralisasi sebagian, pemerintah daerah masih dilayani oleh cabang Perbendaharaan di daerah, namun, pada kasus ini, Perbendaharaan di daerah melakukan pembayaran atas nama pemerintah daerah. Di negara-negara dengan lingkungan fiskal yang terdesetralisasi secara penuh, pemerintah daerah seringkali mempunyai sistem perbendaharaan dan TSA yang independen.

Skenario 2. Kembali, TSA disimpan dan dikelola oleh bank sentral. Namun, bank sentral tidak mempunyai kantor daerah, sehingga layanan perbankan ritel untuk pembayaran terkait perbendaharaan dilakukan melalui bank komersial yang terakreditasi. Terdapat beberapa variasi dalam pengaturan ini, tergantung pada kondisi TI yang ada di bank komersial tersebut. Sebagaimana yang disebutkan pada Bab 2, kebanyakan bank sekarang melakukan standarisasi kondisi TI mereka mengacu kepada lingkungan perbankan CORE. Lingkungan operasional Perbendaharaan pun telah beralih dari lingkungan yang berdiri secara mandiri (stand-alone) ke lingkungan pemrosesan data yang terdistribusi. Di negara-negara dimana sistem Perbendaharaan dan sistem perbankan telah dimodernisasi, sangat mudah bagi cabang Perbendaharaan untuk mengajukan perintah pembayaran secara elektronik ke kantor pusat Perbendaharaan untuk kemudian diteruskan ke bank sentral atau ke kantor pusat bank komersial. Variasi lainnya terkait dengan perjanjian tingkat pelayanan dengan bank komersial dalam memanfaatkan layanan perbankan. Di banyak negara, Perbendaharaan memindah bukukan

dana setiap hari dari TSA ke rekening pemerintah yang disimpan di bank-bank komersial untuk melakukan pembayaran. Sisa saldo dimasukkan kembali ke TSA pada akhir setiap hari kerja. Di beberapa negara, bank komersial melakukan pembayaran pengeluaran negara dengan dana mereka terlebih dahulu, lalu mengajukan penggantian pencairan dari TSA (bank sentral) pada akhir waktu hari kerja.

Skenario 3. Skenario ini terkait dengan negara-negara dimana Perbendaharaan merupakan peserta aktif dalam fasilitas kliring RTGS. Dengan demikian, peran bank sentral bukan sebagai pengelola, melainkan sekedar sebagai tempat penyimpanan (*hosting*) TSA. Perbendaharaan mengambil kas langsung dari TSA dan melakukan transfer elektronik ke rekening bank penerima melalui RTGS.

Skenario 4. Dalam skenario keempat, pengaturan "hosting" dengan bank sentral dapat diperluas hingga mengizinkan Perbendaharaan untuk menjaga pagu pengeluaran di sub-subrekening TSA. Pada skenario ini, kementerian teknis diberikan akses langsung untuk mencairkan dana ke para penerima. Pengaturan seperti ini memerlukan pengaturan pengelolaan kas yang ketat dalam lingkungan Perbendaharaan agar pagu yang ditetapkan bagi sub-subrekening TSA selalu dimutakhirkan sehingga selaras dengan rencana-rencana arus kas tahun berjalan.

Ringkasan

Dengan mempercepat penyetoran penerimaan negara ke dalam TSA melalui mekanisme pengumpulan penerimaan yang baik, pemerintah dapat memastikan ketersediaan kas secara tepat waktu untuk memenuhi segala kewajibannya dan memanfaatkan kelebihan kas untuk memaksimalkan imbal hasil melalui investasi yang sesuai. Permasalahan berikut ini perlu dipertimbangkan pada saat menyusun pengaturan pemungutan dan penyetoran penerimaan:

- Dana yang disetor sebagai penerimaan negara harus dimasukkan ke dalam TSA sesegera mungkin, dan setiap ketidakcocokan data yang tersisa diselesaikan kemudian.
- Pemilihan bank komersial untuk menyediakan layanan pemungutan dan pemindahbukuan penerimaan harus dilakukan melalui proses lelang terbuka untuk mendorong persaingan.
- Kualitas data penerimaan yang dimasukkan sebagai data sumber oleh bank persepsi harus dipastikan dengan validasi ex-ante.

- Perjanjian Tingkat Kinerja untuk layanan perbankan harus secara gamblang memerinci biaya jasa yang harus dibayarkan ke bank, layanan yang akan disediakan, dan jenis akses ke data penagihan yang dimiliki oleh otorita penerimaan.
- Sistem pembayaran terpusat yang dikelola oleh Perbendaharaan harus dibentuk sedemikan rupa sehingga dapat mengurangi biaya transaksi dan mendukung pengelolaan kas yang efisien.

3.3. PERENCANAAN KAS DAN PELAKSANAAN ANGGARAN DI INDONESIA

3.3.1. Perencanaan Kas dan Anggaran Tahunan di Indonesia

Di Indonesia, ketentuan proses penyusunan anggaran memberikan waktu yang cukup bagi proses pembahasan dan persetujuan anggaran, sehingga anggaran pun dapat tersusun dengan baik jauh sebelum tahun anggaran baru dimulai. Tahapantahapan utama proses anggaran tahunan diperlihatkan pada kotak berikut.

Kotak 3.4 Proses Penganggaran Tahunan di Indonesia

Proses penganggaran dimulai pada bulan Februari dengan memastikan sumber-sumber dana yang tersedia untuk tahun anggaran berikutnya. Begitu Badan Kebijakan Fiskal Kementerian Keuangan menetapkan tingkat maksimal pengeluaran yang sesuai dengan sasaran defisit pemerintah, Ditjen Anggaran mendistribusikan sumber dana (kas) yang tersedia ke pos-pos yang membutuhkan pembiayaan baik berupa kegiatan yang rutin (mengikat) dan pembiayaan program-program yang tidak mengikat (*discretionary*). Pembedaan ini membantu mengarahkan pembahasan anggaran dengan DPR sehingga lebih terfokus pada evaluasi kinerja berbagai inisiatif baru ketimbang pada kegiatan rutin yang akan terus berlangsung.

- Untuk kegiatan-kegiatan mengikat yang akan terus berlangsung, Ditjen Anggaran menggunakan anggaran tahun berjalan serta menerapkan norma aturan (misalnya standar biaya) dan indeks yang telah ditetapkan sebelumnya untuk mendapatkan gambaran tentang anggaran tahun berikutnya. Proses ini juga menggarisbawahi kekakuan karakter dari anggaran.
- Apabila Kementerian Keuangan telah menetapkan pagu sumber dana yang tersedia untuk program-program baru (tidak mengikat), Bappenas mengambil alih kepemimpinan, bekerja sama dengan Kementerian Keuangan, untuk menyusun prioritas program secara keseluruhan. Untuk lembaga pengguna anggaran di pusat, penyusunan anggaran bersifat top-down, meskipun kementerian pengguna anggaran tentunya telah memberikan masukan melalui diskusi terlebih dahulu dengan Bappenas. Bappenas juga mengadakan serangkaian forum diskusi nasional dengan pemerintah daerah, unit kementerian pemerintah pusat yang ada didaerah dan berbagai organisasi masyarakat sipil sebelum menuntaskan rencana kerja pemerintah secara keseluruhan.

- Proses ini mencapai puncaknya dalam rapat kabinet pada bulan Maret yang membahas rancangan Rencana Kerja Pemerintah (RKP) dan menyetujui garis besarnya. Menyusul pertemuan pada bulan Maret tersebut, Bappenas dan Kementerian Keuangan menerbitkan keputusan bersama tentang pagu anggaran indikatif dan menyebarkannya ke kementerian pengguna anggaran. Berdasarkan prioritas pembangunan dan "pagu anggaran indikatif", setiap kementerian menyusun rencana kerja masing-masing, yang diperinci berdasarkan program dan jenis belanja.
- RKP akhir kemudian diterbitkan oleh Presiden menyusul pertemuan kabinet pada bulan Mei. Berdasarkan peraturan yang berlaku, RKP akhir tersebut harus diterbitkan selambat-lambatnya pada pertengahan Mei untuk disampaikan ke DPR bersamaan dengan kerangka kebijakan fiskal dan ekonomi makro.
- Dari pertengahan Mei hingga pertengahan Juni, dilakukan berbagai pembahasan oleh Kementerian Keuangan dengan Panitia Anggaran DPR mengenai kebijakan fiskal dan pagu keseluruhan. Pada saat yang sama, berbagai pembahasan juga dilakukan oleh kementerian dan lembaga pengguna anggaran dengan komisi-komisi sektoral terkait di DPR mengenai alokasi yang lebih terperinci.
- Pemerintah menyampaikan rencana anggaran kepada DPR pada pertengahan Agustus.
- Sejak pertengahan Agustus hingga akhir Oktober, Panitia Anggaran DPR dan komisikomisi sektoral terkait meninjau rencana anggaran tersebut.
- DPR menyetujui UU APBN Tahunan untuk tahun anggaran berikutnya selambatlambatnya pada tanggal 31 Oktober.

Proses penyusunan anggaran cukup terstruktur dengan baik dan memberikan rentang waktu paling lambat dua bulan sebelum dimulainya tahun anggaran bagi proses persetujuan DPR. Dengan demikian, para kementerian pengguna anggaran pun memiliki cukup waktu untuk menyusun dokumen daftar isian pelaksanaan anggaran (DIPA) bagi setiap Satker mereka.¹³ Ini adalah tahapan terakhir proses penyusunan anggaran yang unik dan hanya berlaku di Indonesia, bukan negara lain.

Namun, masih terdapat berbagai hambatan dalam proses pelaksanaan anggaran yang dapat menunda pencairan kas.

Salah satu hambatannya adalah bahwa anggaran disetujui oleh DPR pada tingkat yang sangat terperinci, sehingga membatasi keleluasaan untuk mengubah alokasi anggaran. Menyusul persetujuan anggaran akhir oleh DPR, Ditjen Anggaran menyusun jaminan pencairan (DIPA) yang diterbitkan bagi lebih dari 24.000 Satker. Masing-masing DIPA disusun sangat terperinci, dan digolongkan berdasarkan unit organisasi, fungsi, subfungsi, kegiatan, dan dua tingkat klasifikasi jenis belanja. Setiap penggolongan harus dipatuhi, dan realokasi dana sangat sulit dilakukan, meskipun pada tingkat Satker sekalipun. Untuk transaksi tertentu, penggunaan sisa kas bisa dilakukan, namun, pada praktiknya, tidak pernah dilakukan secara besar-besaran.

Hambatan lain yang dihadapi adalah bahwa proses peninjauan oleh DPR terkadang berlangsung hingga melewati tenggat waktu akhir Oktober, meskipun anggaran akhir telah disetujui secara formal. Komisi-komisi sektoral di DPR dapat memberlakukan "pembintangan/penundaan" atas pencairan anggaran yang telah disetujui hingga catatan mereka akan hal-hal yang perlu diperhatikan¹⁵ telah dituntaskan oleh kementerian-kementerian pengguna anggaran. "Penundaan" ini dapat berada pada tingkat komponen anggaran yang sangat terperinci, atau bahkan sampai pada tingkat agregat. "Penundaan" ini tidak dapat dianulir, kecuali setelah diskusi (negosiasi) antara kementerian dengan komisi sektoralnya di DPR dituntaskan. Sebagai akibatnya, anggaran terkadang tidak dilaksanakan hingga beberapa bulan setelah tahun anggaran (TA) berjalan. Misalnya, pada awal TA 2013, sekitar 41% total anggaran kementerian "ditunda" dan tidak dapat dilaksanakan sejak awal tahun anggaran. Inilah salah satu alasan keterlambatan belanja modal, dengan hanya 28% pagu yang dicairkan hingga akhir Juli 2013. Menurut sebuah analisa yang diterbitkan oleh Kementerian Keuangan, hingga bulan July 2013, Rp 32 triliun anggaran semua kementerian (5% dari total keseluruhan) masih ditunda/dibintangi oleh DPR.16

3.3.2. Perencanaan Arus Penerimaan di Indonesia

Profil Penerimaan

Penerimaan pemerintah selama periode tahun 2008-2012 menunjukkan kenaikan yang cukup stabil. Selama periode ini, dari sudut nominal, penerimaan yang diperoleh Pemerintah meningkat rata-rata 8,1% per tahun dari Rp 981,6 triliun pada 2008 menjadi Rp 1.338,1 triliun pada 2012. Penerimaan tersebut terdiri atas: (i) penerimaan dalam negeri (rata-rata 99,7 persen), dan (ii) hibah (rata-rata 0.3%

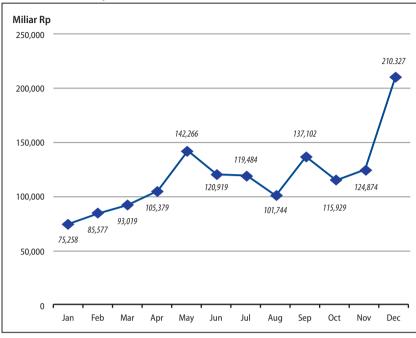
Penilaian terhadap profil penerimaan Indonesia menunjukkan berbagai karakteristik yang relevan dengan rencana arus kas tahun berjalan:

Penerimaan amat bergantung pada harga komoditas internasional, terutama harga tembakau, minyak sawit mentah, serta minyak bumi dan gas alam. Risiko dari volatilitas harga komoditas internasional yang akan menciptakan deviasi signifikan antara rencana kas dan realisasinya harus dipantau secara cermat selama pengelolaan kas tahun berjalan.

- Kementerian Keuangan bersepakat dengan kementerian teknis tentang jumlah dari penerimaan bukan pajak yang diizinkan untuk digunakan sendiri oleh kementerian teknis. Prosedur ini menghasilkan suatu stabilitas arus penerimaan tahun berjalan dalam bentuk penerimaan bukan pajak terkait dengan bea dan biaya imbalan untuk layanan yang disediakan, karena kewenangan untuk menyimpan sebagian dari penerimaan bukan pajak dianggap sebagai suatu insentif yang memotivasi kementerian-kementerian tersebut untuk mengumpulkan lebih banyak penerimaan bukan pajak.
- Berbagai peraturan yang berlaku saat ini memungkinkan BLU untuk menyimpan penerimaan mereka di rekening bank komersial dan menggunakannya untuk membiayai pengeluaran mereka sendiri. Karena itu, penerimaan BLU tidak tersedia untuk keperluan pengelolaan kas pemerintah pusat.
- Arus masuk kas dari hibah saat ini jumlahnya tidaklah signifikan, sehingga mengurangi risiko terkait penetapan waktu arus kas masuk dari lembaga donor.

Perencanaan Arus Penerimaan

Arus penerimaan di Indonesia cenderung berubah-ubah, utamanya karena terdapat fluktuasi signifikan dalam arus penerimaan selama tahun berjalan, dengan puncak yang cenderung terjadi pada bulan April (batas akhir pembayaran pajak perusahaan empat bulan setelah akhir tahun anggaran) dan Desember (perpaduan antara kenaikan transaksi ekonomi dan pembayaran bonus/deviden/imbalan) oleh perusahaan ke pihak lain pada akhir tahun anggaran). Prakiraan penerimaan juga amat bergantung pada harga gas dan minyak bumi internasional yang cenderung bergejolak. Sekitar seperempat penerimaan negara diperoleh dari minyak dan gas melalui penerimaan pajak (PPN dan PPh) dan bukan pajak (royalti dan bagi hasil produksi). Seperti halnya di kebanyakan negara yang kaya akan sumber daya alam, hasil penerimaan aktual sangat rentan terhadap harga komoditas internasional yang cenderung bergejolak.



Gambar 3.3 Arus Pendapatan selama Januari – Desember 2013

Perencanaan arus penerimaan untuk tahun anggaran berikutnya biasanya berawal pada bulan Februari dan merupakan tanggung jawab Kementerian Keuangan, yaitu Badan Kebijakan Fiskal (BKF). Dalam melaksanakan tanggung jawabnya, BKF diwajibkan untuk bekerja sama dengan berbagai direktorat jenderal dalam Kementerian Keuangan.¹⁷ Peran dan fungsi berbagai direktorat jenderal dan BKF selama perencanaan penerimaan dipaparkan dalam kotak di bawah ini:

Kotak 3.5 Perencanaan Penerimaan di Indonesia

- (i) Perencanaan Penerimaan Pajak:
- BKF menyiapkan dan merekomendasikan perkiraan sasaran penerimaan sebagai dasar perumusan rancangan anggaran tahunan;
- Ditjen Pajak dan Ditjen Bea dan Cukai memberikan masukan dan penilaian mereka terhadap kelayakan akan tercapainya proyeksi perkiraan penerimaan pajak dan bea/ cukai kepada BKF;
- Setelah perkiraan sasaran penerimaan tahunan disepakati, sasaran ini disampaikan kepada Ditjen Anggaran, yang menggunakan informasi tersebut untuk menyusun Nota Keuangan dan Rancangan Undang-undang APBN;
- Selama tahun berjalan, Ditjen Pajak dan Ditjen Bea dan Cukai menetapkan sasaran penerimaan bulanan berdasarkan daerah dan jenis penerimaan;
- BKF juga memantau realisasi sasaran.
- (ii) Perencanaan Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP):
- BKF menyiapkan dan merumuskan kebijakan Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP), berdasarkan data dan informasi dari Direktorat Penerimaan Negara Bukan Pajak, Ditjen Anggaran, dan rekomendasi kebijakan terkait PNBP dari berbagai kementerian

 seperti Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral (untuk minyak dan gas) dan Kementerian Badan Usaha Milik Negara untuk penerimaan BUMN;
- Direktorat Penerimaan Negara Bukan Pajak kemudian merekomendasikan perkiraan sasaran penerimaan tersebut;
- · Ditjen Anggaran juga memantau capaian PNBP.

Dokumentasi anggaran (Nota Keuangan) secara gamblang memaparkan berbagai asumsi ekonomi penting dan menghasilkan analisa sensitivitas untuk beberapa di antaranya, seperti pengaruh perbedaan harga minyak bumi. Komite mengusulkan adanya rentang nilai – walau cukup sempit – ketimbang suatu nilai tetap untuk setiap variabel keuangan makro: pertumbuhan ekonomi, valuta asing, suku bunga, inflasi, harga minyak, dan produksi minyak mentah.

Penentuan nilai tetap untuk berbagai variabel fiskal makro dalam rentang yang diajukan oleh BKF bergantung pada negosiasi antara pemerintah dan DPR. Pendekatan ini mendukung terbentuknya rasa memiliki atas prakiraan-prakiraan melalui konsensus. Kelemahannya adalah bahwa prakiraan arus masuk, seperti sasaran penerimaan pajak yang disertakan dalam undang-undang anggaran tahunan (APBN), lebih didasarkan pada konsensus politik ketimbang model ekonomi makro yang jelas-jelas melandasinya, dan cenderung untuk dilebihlebihkan. Putusnya keterhubungan antara asumsi fiskal makro dan berbagai sasaran yang tercantum dalam anggaran yang disetujui menyulitkan penjelasan tentang deviasi yang mungkin terjadi antara anggaran dan realisasi.

Tabel di bawah ini memperlihatkan deviasi antara sasaran penerimaan dan hasil aktual pajak yang dikelola oleh Ditjen Pajak:

Tabel 3.2	Selisih antara Sasaran Pendapatan dan Hasil Aktual untuk Pajak yang Dikelola oleh
	Ditjen Pajak

Dalam Miliar Rp	Target Penerimaan (APBN)	Realisasi	Deviasi
TA 2009	647,85	544,53	-16% dibawah sasaran
TA 2010	658,24	628,22	-4,5% dibawah sasaran
TA 2011	764,48	742,75	-2,8% dibawah sasaran
TA 2012	914,20	835,83	-8,6% dibawah sasaran
TA 2013 (tidak diaudit)	921,99	832,52	-9,6% dibawah sasaran

Perkiraan yang berlebihan terhadap penerimaan tidak diharapkan karena dapat mengarah ke suatu anggaran yang tidak dapat terdanai secara penuh dan, karenanya, tidak kredibel. Namun, di Indonesia deviasi ini tertutupi oleh pengeluaran yang lebih rendah dari rencana. Perlu pula dicatat bahwa alasan utama terjadinya deviasi besar (realisasi yang lebih rendah daripada penerimaan yang dianggarkan) dalam capaian penerimaan pada tahun 2009 adalah akibat diperkenalkannya paket stimulus fiskal pada tahun tersebut untuk melawan dampak krisis keuangan global. Paket stimulus Indonesia saat itu merupakan hal yang tidak umum karena porsi yang cukup signifikan dialokasikan untuk pemotongan pajak – yaitu sekitar Rp 61 triliun dialokasikan untuk pemotongan pajak penghasilan dan perusahaan.

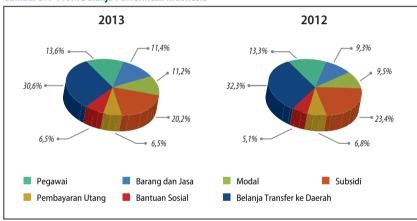
Tidak adanya data akurat tentang realisasi PNBP merupakan suatu rintangan bagi proses proyeksi arus kas tahun berjalan. Sebuah studi Bank Dunia memperlihatkan bahwa akibat ketiadaan pencatatan lisensi yang lengkap dan kurangnya data tentang ketidakpatuhan terhadap pembayaran royalti, Ditjen Anggaran tidak memiliki data akurat untuk mengevaluasi perkiraan PNBP dan mengawasi realisasi PNBP. Hal ini menghambat kemampuan Kementerian Keuangan untuk menyusun proyeksi penerimaan dan menilai risiko fiskal. Energi dan fokus perhatian Direktorat PNBP dari Ditjen Anggaran, diarahkan pada pencatatan dan rekonsiliasi pembayaran PNBP dengan Ditjen Perbendaharaan dan pemerintah daerah untuk memastikan pembagian bagi hasil penerimaan yang

benar. Saat ini, tidak ada penggunaan secara sistematis terhadap data-data lainnya dari produsen batubara yang dikumpulkan oleh pemerintah (bea cukai, PPN, pajak, data produksi) untuk mengevaluasi penghitungan pembayaran PNBP oleh perusahaan.

3.3.3. Perencanaan Arus Pengeluaran di Indonesia

Profil Pengeluaran di Indonesia

Seperti terlihat pada gambar di bawah ini, sekitar sepertiga anggaran pemerintah di Indonesia dibelanjakan oleh berbagai kementerian teknis untuk kepentingan kegiatan operasional mereka (pegawai, barang dan jasa, dan belanja modal). Dua per tiga sisanya dibelanjakan untuk pengeluaran (transfer) anggaran daerah, subsidi, bantuan sosial, dan pelunasan utang.



Gambar 3.4 Profil Belanja Pemerintah Indonesia

Metodologi untuk memperkirakan arus keluar kas berdasarkan berbagai kategori jenis belanja dirangkum di bawah ini:

Kompensasi untuk Pegawai (Pengeluaran Pegawai)

Perkiraan arus keluar kas yang terkait dengan kompensasi pegawai disesuaikan dengan tingkat inflasi selama tahun tersebut. Proyeksi tersebut memperhitungkan praktik pencairan satu bulan gaji tambahan setiap tahunnya dan kenaikan pengeluaran belanja pegawai akibat program reformasi birokrasi yang tengah berlangsung.

Pengelolaan administrasi gaji untuk pegawai pemerintah dialihkan¹⁸ ke kementerian-kementerian teknis untuk meningkatkan akuntabilitas dan tanggung jawab mereka dalam pengelolaan pengeluaran gaji pegawai di masing-masing kementerian tersebut. Karena itu, biaya pegawai kini dihitung, diverifikasi, dan dicatat berdasarkan alokasi anggaran bagi kementerian teknis tersebut. Dengan rekonsiliasi rutin terhadap pencatatan pegawai dan pengendalian sistem penggajian otomatis¹⁹ pada tingkat pemerintah pusat, maka identifikasi pegawai pemerintah secara lebih sistematis, penghapusan data pegawai yang sudah tidak aktif, dan peningkatan keakuratan data penggajian pun kini dimungkinkan.

Setiap Satker diwajibkan untuk menunjuk²⁰ Bendaharawan Gaji²¹ yang bertanggung jawab menangani data pegawai, menerbitkan surat ketenagakerjaan, dan mempersiapkan penggajian (jumlah gaji bruto dan potongan).

Ditjen Perbendaharaan juga telah mendistribusikan aplikasi TI²² ke Satker-satker untuk mengelola data belanja pegawai. Aplikasi ini memudahkan persiapan prakiraan arus kas berkaitan dengan kompensasi bagi pegawai.

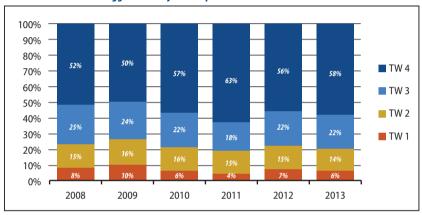
Belanja Barang dan Jasa

Biaya barang-barang operasional (misalnya biaya operasional kantor; inventaris kantor; makanan, seragam; dan honorarium) lebih bisa diprediksi dan lebih mudah diperkirakan dan distandarkan. Anggaran belanja barang dan jasa bukan operasional (misalnya layanan konsultan, utilitas, material, dan biaya pemeliharaan) diperkirakan untuk setiap Satker atas dasar kasus per kasus.

Tantangan utama dalam memperkirakan arus keluar kas untuk barang dan jasa adalah diberlakukannya berbagai kebijakan baru yang mempengaruhi alokasi anggaran untuk barang dan jasa, seperti pemotongan anggaran yang diterapkan secara menyeluruh selama tahun anggaran tersebut. Pengalaman pada TA 2013 memperlihatkan bahwa penerapan Peraturan Presiden²³ tentang penghematan anggaran telah menunda pelaksanaan anggaran, karena lebih dari 24.000 Satker diwajibkan untuk menyesuaikan alokasi anggaran mereka guna memungkinkan pemotongan anggaran ini, terutama alokasi anggaran untuk barang dan jasa. Berbagai dampak yang berpotensi merugikan dari perubahan selama tahun berjalan terhadap pelaksanaan anggaran ini harus diantisipasi dengan cara menyediakan waktu yang memadai untuk melakukan penyesuaian terhadap komitmen yang berlaku selama siklus pelaksanaan anggaran.

Pengeluaran Belanja Modal

Lambatnya laju penyerapan anggaran belanja modal dalam lima tahun terakhir menggarisbawahi tantangan yang terus ada dalam pelaksanaan anggaran. Kurang dari 90% dari anggaran pengeluaran belanja modal yang direvisi yang umumnya dicairkan, dan lebih dari 50% pencairan total terjadi pada kuartal terakhir (lihat gambar di bawah).



Gambar 3.5 Pencairan Anggaran Belanja Modal per Triwulan

Kapasitas penyerapan yang rendah dipadu dengan pola pengeluaran anggaran belanja modal yang cenderung dilakukan pada akhir tahun anggaran menimbulkan suatu keprihatinan tertentu, karena hal ini dapat menghalangi pencapaian sasaran pembangunan dan mempengaruhi kualitas prasarana yang dibangun. Kinerja pencairan anggaran yang lambat dan rendah telah berlangsung selama beberapa tahun terakhir dan perlu diperhitungkan dalam perencanaan kas, sehingga saldo kas tidak terakumulasi dan dibiarkan menganggur.

Sebuah tim telah dibentuk oleh Presiden untuk memantau pencairan dana anggaran terkait pengeluaran belanja modal berbagai proyek-proyek²⁴ dan ditugaskan untuk mengevaluasi kinerja pelaksanaan anggaran pengeluaran belanja modal berbagai kementerian teknis. Pekerjaan tim tersebut mencakup pemantauan kinerja pengeluaran tidak hanya di berbagai kementerian pemerintah pusat, tetapi juga pada tingkat pemerintah daerah. Tim tersebut diharapkan mengkoordinir dan menyelaraskan berbagai kebijakan dan peraturan yang mempengaruhi pelaksanaan anggaran. Pemerintah pun telah memperbaiki kebijakannya tentang pengadaan dengan mengeluarkan Peraturan Presiden²⁵ untuk mempercepat proses

pengadaan bagi berbagai proyek pembangunan infrastruktur. Untuk keperluan pengelolaan keuangan, perlu diperhatikan apakah upaya-upaya ini mengakibatkan perubahan dalam pola pengeluaran belanja modal sepanjang tahun.

Belanja Subsidi

Proyeksi arus keluar kas untuk subsidi ditentukan berdasarkan rumus yang disepakati antara Pemerintah dan DPR. Pemerintah bertanggung jawab untuk membayar dan/atau memindahbukukan dana ke penerima subsidi secara tepat waktu sesuai dengan parameter yang ditetapkan. Tantangan utama dalam membuat perkiraan arus keluar kas untuk subsidi adalah adanya deviasi yang cukup substansial antara anggaran dan realisasi terkait alokasi subsidi bahan bakar minyak. Hal ini utamanya terjadi karena estimasi alokasi subsidi bahan bakar minyak yang tidak realistis. Akibatnya, selama beberapa tahun terakhir pengeluaran subsidi aktual selalu lebih tinggi ketimbang anggarannya. Hal ini tercermin dalam tabel di bawah ini:

Tabel 3.3 Realisasi Anggaran Belanja Pemerintah Pusat dan Subsidi (Dalam Miliar Rp)

Tahun	Pengeluaran Total (tidak termasuk Transfer)	Anggaran Perubahan	% Keseluruhan Belanja Terhadap Anggaran	Belanja Subsidi Terhadap APBN
2011	878.300	908.243	97%	124%
2012	1.001.300	1.069.534	94%	141%
2013	1.126.000	1.197.000	94%	102%

Karena berdasarkan pengalaman pada masa lalu, prakiraan subsidi bahan bakar minyak dalam anggaran kerap tidak dapat diandalkan, pengawasan terhadap komponen pengeluaran ini dalam tahun anggaran menjadi prioritas dalam pengelolaan kas. Deviasi anggaran yang mungkin terjadi perlu diidentifikasi seawal mungkin, sehingga rencana pun dapat disesuaikan.

Belanja Bantuan Sosial

Porsi belanja bantuan sosial disediakan melalui anggaran berbagai kementerian terkait. Tidak ada rumusan spesifik untuk menghitung jumlah atau menetapkan jadwal pembayaran. Karena itu, masukan berupa informasi dari berbagai kementerian yang bertanggung jawab atas rencana pencairan dana bantuan sosial sangatlah diperlukan. Informasi tersebut juga perlu diperbarui secara berkala.

Pengeluaran Belanja (Transfer) Anggaran Daerah

Di Indonesia, transfer dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah dilakukan berdasarkan alokasi anggaran dalam skema Dana Perimbangan, Dana Otonomi Khusus, dan Dana Penyesuaian. Dana Perimbangan terdiri atas: (i) Dana Bagi Hasil²⁶ sebagai sarana mengurangi ketidakseimbangan fiskal antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah; Dana Alokasi Umum²⁷ sebagai sarana untuk mengurangi kesenjangan antar daerah; dan (iii) Dana Alokasi Khusus²⁸ sebagai sarana mendukung daerah miskin. Perincian berbagai jenis dana transfer dapat dilihat pada Lampiran 6.

Transfer dana ke pemerintah daerah beberapa tahun terakhir bernilai sekitar sepertiga anggaran negara tahunan (APBN), dengan jumlah minimal kebutuhan dana dialokasikan melalui Dana Alokasi Umum setidaknya 26% dari penerimaan dalam negeri netto, sebagaimana ditetapkan APBN.²⁹

Perlu diperhatikan bahwa memperkirakan harga minyak dan produksi minyak akhir-akhir ini amatlah sulit. Secara umum, Indonesia dianggap telah menerapkan prakiraan variabel yang sangat konservatif pada masa lalu. Mungkin juga karena terdapat insentif untuk melakukan hal tersebut. Berdasarkan pengaturan bagi hasil dengan pemerintah daerah yang diterapkan di Indonesia, jumlah bagi hasil didasarkan pada asumsi harga minyak dalam anggaran. Jika penerimaan aktual lebih besar, maka penerimaan tambahan tersebut tidak perlu dibagikan. Sebaliknya, jika penerimaan aktual lebih rendah, pemerintah tidak dapat memperoleh pengembalian uang dari pemerintah daerah. Kadang-kadang, perkiraan harga minyak jauh lebih rendah (hingga lebih dari 100%) dibandingkan harga pasar sebenarnya. Akhir-akhir ini, harga minyak yang diasumsikan dalam anggaran lebih realistis, namun tetap lebih rendah yaitu sedikit di atas 10% dari harga aktual.

Implikasi Profil Pengeluaran terhadap Pengelolaan Kas

Paparan diatas tentang profil pengeluaran di Indonesia mengemukakan beberapa karakter yang relevan bagi perencanaan arus kas tahun berjalan:

 Tanggung jawab untuk mengawasi dan mengelola pembukuan belanja pegawai telah dialihkan ke kementerian teknis, sementara Badan Kepegawaian Negara (BKN) tetap bertanggung jawab mengawasi perubahan yang timbul akibat pengangkatan baru atau perubahan kepangkatan pegawai selama tahun berjalan. Pembagian tanggung jawab ini membutuhkan pertukaran informasi yang lancar antara kementerian dengan BKN untuk memastikan pembayaran yang tepat waktu ke pegawai dan mencegah akumulasi tunggakan tahun berjalan terkait pengeluaran pegawai.

- Perkiraan arus kas untuk belanja barang dan jasa menjadi suatu tantangan tersendiri bila terdapat kebijakan-kebijakan baru yang mempengaruhi alokasi anggaran barang dan jasa, seperti pemotongan anggaran yang berlaku secara keseluruhan selama tahun anggaran.
- Lambatnya penyerapan anggaran belanja modal dalam lima tahun terakhir menyoroti berbagai tantangan yang senantiasa timbul dalam pelaksanaan anggaran. Pemerintah baru-baru ini mengeluarkan berbagai peraturan untuk mempercepat proses pengadaan proyek pembangunan infrastruktur dan membentuk tim pengawas pencairan anggaran pengeluaran belanja modal dalam tahun berjalan. Dari sudut pandang pengelolaan kas, perlu dicermati apakah peraturan-peraturan tersebut akan mengakibatkan perubahan pola pencairan dana sepanjang tahun.
- Tantangan utama dalam memperkirakan arus keluar kas untuk belanja subsidi adalah deviasi yang sangat besar antara anggaran dan realisasi terkait alokasi subsidi bahan bakar minyak. Hal ini dikarenakan perkiraan pengeluaran yang tidak realistis terhadap konsumsi bahan bakar, sebagai akibat ketidakmampuan untuk mendapatkan persetujuan secara tepat waktu dari DPR untuk menaikkan harga bahan bakar minyak.

Perencanaan Arus Pengeluaran di Indonesia

Pengaturan Kelembagaan

Peran dan fungsi berbagai direktorat jenderal dalam Kementerian Keuangan, Bappenas, BKF, dan kementerian lain selama perencanaan pengeluaran dijelaskan di bawah ini.

Badan Kebijakan Fiskal (BKF), Kementerian Keuangan

Tidak seperti perannya yang dominan dalam penetapan berbagai asumsi ekonomi untuk persiapan penerimaan negara untuk anggaran tahunan, BKF memainkan peran terbatas dalam proyeksi arus keluar kas tahun berjalan.³⁰ Tanggung jawab

BKF dalam pengeluaran negara hanya terbatas pada pengumpulan informasi tentang kebijakan pengeluaran pemerintah pusat, yang kemudian dijadikan sebagai bahan masukan bagi Ditjen Anggaran, yang pada gilirannya menetapkan kebijakan anggaran dan jumlah pengeluaran pemerintah pusat dalam anggaran tersebut secara keseluruhan.

Direktorat Jenderal Anggaran, Kementerian Keuangan

Ditjen Anggaran memiliki peran penting, yaitu menetapkan jumlah keseluruhan pengeluaran pemerintah pusat dalam anggaran dan mengawasi realisasi anggaran.

Setelah anggaran disetujui oleh DPR, Ditjen Anggaran mengeluarkan konsep Daftar Isian Pelaksanaan Anggaran (DIPA) untuk setiap Satker (berjumlah lebih dari 24.000). Seperti yang disebutkan dalam bagian 3.3.1, setiap konsep DIPA amatlah terperinci, menghasilkan uraian berdasarkan unit organisasi, fungsi, subfungsi, kegiatan, dan dua tingkat klasifikasi jenis belanja. Dengan merujuk ke konsep DIPA yang dipersiapkan Ditjen Anggaran, kementerian yang melakukan pengeluaran mempersiapkan usulan terperinci untuk alokasi anggaran (DIPA) bagi masing-masing satker dalam wewenangnya, yang kemudian disahkan oleh Ditjen Anggaran. Pada dokumen isian pelaksanaan anggaran (halaman 3 DIPA) tersebut, terdapat halaman khusus yang mencantumkan proyeksi arus kas awal satker sepanjang tahun. Pelaksanaan anggaran hanya dapat dimulai setelah alokasi anggaran tersebut disahkan oleh Ditjen Anggaran dan dikomunikasikan melalui Ditjen Perbendaharaan ke satker-satker dan KPPN terkait. Pengesahan dan pengelolaan DIPA sebelumnya dilakukan oleh Ditjen Perbendaharaan, tetapi, sejak tahun 2012, Kementerian Keuangan mengalihkan tanggung jawab ini dari Ditjen Perbendaharaan ke Ditjen Anggaran.³¹ Tanggung jawab tersebut dialihkan untuk menerapkan kebijakan kantor anggaran "tunggal" yang menyelenggarakan siklus penuh proses anggaran, mulai dari penyusunan dan apropriasi hingga pendistribusian dan revisi anggaran tahun berjalan.

UU Keuangan Negara mewajibkan DIPA diterbitkan sebelum akhir Desember tahun sebelumnya, yang biasanya ditaati. Bahkan untuk TA 2013, DIPA diterbitkan lebih awal (sebelum 20 Desember), menyusul pengintegrasian data penyampaian anggaran dengan alokasi anggaran terperinci (DIPA) yang diajukan oleh kementerian-kementerian (sebagai implikasi dari tanggung jawab tambahan bagi Ditjen Anggaran yang disebut dalam paragraf sebelumnya). Terkait proyeksi

arus kas tahun berjalan, dalam dispensasi baru tersebut, Ditjen Anggaran memiliki tanggung jawab untuk berkoordinasi dengan Ditjen Perbendaharaan (Direktorat Pengelolaan Kas Negara (PKN)) untuk memastikan bahwa profil arus kas dan rencana kerja Satker diperbarui secara rutin oleh Satker pada awal bulan untuk kemudian dikomunikasikan dengan Kanwil Ditjen Perbendaharaan dan KPPN.

KemenPAN-RB³² untuk Pengeluaran belanja Pegawai

Badan Kepegawaian Negara (BKN) di bawah Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi (KemenPAN-RB)³³ menyetujui penunjukan, perekrutan, promosi, demosi, dan pengakhiran masa tugas pegawai di kementerian-kementerian dan seluruh pemerintah daerah, serta mengelola catatan pegawai secara terpusat. Peran KemenPAN-RB dalam menyetujui penambahan dan pengurangan jumlah pegawai negeri serta menetapkan gaji mereka berpengaruh penting bagi pengelolaan kas, karena lebih dari 50% alokasi anggaran pemerintah pusat dan daerah digunakan untuk belanja pegawai. Meskipun arus keluar kas bulanan bagi belanja pegawai diproyeksikan oleh Satker, keakuratan dan kecepatan penyediaan data pegawai yang diperbarui dari pihak KemenPAN-RB sangatlah penting dalam meningkatkan kualitas prakiraan kas.

Kementerian

Biro Perencanaan dan Keuangan³⁴ dalam setiap kementerian teknis memainkan peran penting dalam menyelaraskan anggaran dengan rencana pengadaan dan rencana pencairan dana. Dalam tahap-tahap awal proses persiapan anggaran, Biro Perencanaan dan Keuangan mengadakan lokakarya "learning by doing" bagi satker-satker beralokasi anggaran besar dalam wewenangnya,³⁵ guna melatih pegawai mereka dalam mempersiapkan penyampaian anggaran dan perencanaan kas tahunan. Hal ini ditindaklanjuti oleh dukungan dari Sekretaris Ditjen setiap Eselon 1 selama tahap persiapan. Dokumen anggaran dan perencanaan kas tahunan yang disampaikan satker-satker tersebut kemudian ditinjau oleh tim dari Biro Perencanaan dan Keuangan, unit layanan pengadaan, unit pengadaan elektronik, dan unit TI. Salah satu pengecekan yang dilakukan selama peninjauan tersebut adalah memastikan bahwa rencana pengadaan tahunan konsisten dengan rencana pencairan dana kas. Setelah anggaran disetujui oleh DPR pada bulan Oktober, rencana pencairan kas tahunan diselesaikan sebelum bulan November.

Selama tahun anggaran berjalan, Biro Perencanaan dan Keuangan melakukan peninjauan pengeluaran bulanan bersama para satker dengan alokasi anggaran yang besar dan Ditjen mereka masing-masing, untuk membandingkan pengadaan aktual yang direalisasikan dengan pencairan dan ketepatan waktu dari paket-paket pengadaan tersebut yang termaktub dalam dokumentasi anggaran. Tinjauan tersebut digunakan sebagai dasar untuk memperbarui rencana arus kas setiap satker. Deviasi apapun dari kinerja realisasi kas terdahulu dan rencana awal akan dianalisa untuk meningkatkan kualitas perencanaan kas berikutnya. Peninjauan menjadi lebih sering sebelum finalisasi anggaran perubahan (APBN-P) dan persiapan anggaran tahunan (APBN). Dua bulan sebelum tanggal presentasi anggaranperubahan, Biro Perencanaan dan Keuangan berdiskusi dengan satker mengenai pengadaan mana yang tidak mungkin diterapkan dan mengupayakan realokasi anggaran ke area prioritas lain. Biro Perencanaan dan Keuangan dalam Kementerian Keuangan menggunakan perangkat pencairan dana³⁶ anggaran untuk memantau perkembangan penerimaan, pengeluaran, dan pengadaan.

Berbagai kementerian telah berupaya menerapkan pengelolaan pencairan anggaran yang efisien sebagai salah satu kriteria evaluasi kinerja staf pemerintah. Namun, tidak mudah untuk melimpahkan tanggung jawab terkait inefisiensi pengelolaan pencairan dana, karena adanya beragam hambatan pada berbagai tingkatan pemerintah. Selain itu, indikator kinerja untuk program-program yang tercantum dalam anggaran kinerja tidak selalu konsisten dengan indikator-indikator yang menjadi bagian dari evaluasi kinerja pegawai.

Proses Proyeksi Arus Kas

Saat ini, terdapat tiga tipe proyeksi arus-kas: (i) estimasi arus kas "kasar" tahunan secara *bottom-up* yang dibuat dalam dokumen anggaran tahunan (DIPA)³⁷ yang dipersiapkan oleh para satker: (ii) prediksi arus-kas bulanan secara *top-down* (terdapat dalam laporan *Cash Planning Information Network*, CPIN) yang disusun oleh komite antar Direktorat Jenderal dalam Kementerian Keuangan; dan (iii) laporan rencana penarikan kas harian yang disusun berdasarkan permohonan kas yang diajukan oleh KPPN untuk menyelesaikan permintaan pembayaran dari satker-satker untuk hari berikutnya. Ketiga tipe tersebut dijelaskan dalam kotak di bawah.

Kotak 3.6 Jenis Proyeksi Arus Kas di Indonesia

- Tahunan: Satker-satker memperkirakan secara kasar rencana pencairan dana tahunan mereka (data dipaparkan per bulan) dan menyampaikannya ke Ditjen Perbendaharaan (Direktorat Pelaksanaan Anggaran). Perkiraan ini pada dasarnya adalah formalitas yang menghasilkan perkiraan kasar, dan bukan rencana pencairan dana yang merupakan komitmen yang akan dipatuhi oleh satker tersebut (angka-angka kasar pada awal tahun anggaran biasanya berasal dari pembagian secara sama rata ke dalam periode 12 bulan pada alokasi anggaran tahunan satker, yang kemudian harus rutin diperbarui sepanjang tahun).
- Bulanan: CPIN mengadakan diskusi secara berkala untuk mempersiapkan laporan prakiraan kas bulanan bagi Kementerian Keuangan. Komite tersebut menggunakan data historis penerimaan dan pengeluaran, serta data perencanaan kas terkini (harian/ mingguan/bulanan) dari satker-satker dan berbagai asumsi indikator utama ekonomi makro dan moneter.
- Harian: Dua kali sehari (pagi dan sore hari), seluruh KPPN menyiapkan estimasi kas yang dibutuhkan untuk memenuhi kebutuhan pembayaran yang perlu dilakukan pada hari itu (pagi) dan keesokannya (sore), berdasarkan permintaan pembayaran yang diterima dari satker-satker

Proyeksi arus kas keluar *bottom-up* terkini dari setiap Satker disusun secara rutin untuk satu tahun anggaran, dibagi menjadi arus keluar per bulan, minggu, dan hari. Setiap bulan, tiap-tiap Satker diwajibkan menyampaikan perencanaan kas yang diperbarui, untuk dua bulan berikutnya. Proyeksi ini dibagi berdasarkan minggu, sementara untuk minggu berikutnya, proyeksi dibagi berdasarkan hari. Ditjen Perbendaharaan menggunakan tiga mekanisme pengembangan perencanaan kas di masa mendatang:

- Analisa terhadap pola pengeluaran historis berdasarkan waktu;
- Model statistika untuk memperkirakan pengeluaran pada masa mendatang, selain data terkini yang diperoleh langsung dari satker melalui penyampaian rutin perencanaan kas bulanan mereka; dan
- Pertemuan CPIN pertemuan rutin pejabat operasional Kementerian Keuangan dan beberapa kementerian lain untuk melakukan fungsi pengawasan terhadap satker yang memiliki alokasi anggaran belanja besar.

Terlepas dari penerapan peraturan dan tindakan administratif untuk memastikan kedisiplinan satker dalam memutakhirkan proyeksi arus kas mereka sepanjang tahun, tinjauan terhadap penerapan peraturan ini oleh Direktorat Pengelolaan Kas Negara, Ditjen Perbendaharaan menyimpulkan bahwa tingkat kepatuhan

dan keakuratan prakiraan *bottom up* amatlah rendah, dengan kurang dari 50% satker secara rutin menyampaikan proyeksi kas yang diperbarui, dan banyak di antaranya memiliki keakuratan yang buruk. Hal ini mungkin disebabkan oleh kombinasi antara persyaratan prosedur pemutakhiran perencanaan kas yang rumit dan tidak adanya sanksi atas ketidakpatuhan.

Prakiraan kas yang berkualitas rendah dan kurangnya kepatuhan dalam penyampaian pemutakhiran rencana kas rutin dari satker tidak mengurangi pentingnya proses informasi dari bawah ke atas (bottom up). Sebagai pemilik anggaran, Satker harus memutuskan, melalui proses "dari bawah ke atas", kapan dan berapa banyak kas yang akan benar-benar mereka tarik selama tahun tersebut. Meskipun Ditjen Perbendaharaan menggunakan model time series untuk mengestimasi proyeksi arus kas (harian/mingguan/bulanan) untuk setiap mata uang, model tersebut bisa menjadi tidak efektif bila tidak didukung oleh data yang tepat waktu dan akurat guna menyertakan perhitungan penarikan kas yang tak terduga dan tidak teratur. Manfaat lebih lanjut dari proyeksi dari bawah ke atas adalah untuk membantu mengidentifikasi alasan-alasan variasi dalam perencanaan.

Untuk meningkatkan kualitas perencanaan, Ditjen Perbendaharaan mengusulkan agar perhatian lebih diberikan pada perencanaan satker yang memiliki anggaran dalam nilai besar. Analisa terhadap jumlah dan volume transaksi terkait dengan satker berdasarkan anggaran TA 2013 dipaparkan dalam tabel di bawah ini.

Tabel 3.4 Dis	stribusi Alokasi <i>l</i>	Anggaran	pada Ta	hun 2013
---------------	---------------------------	----------	---------	----------

Tingkat Penjatahan Anggaran	Jumlah Satuan Kerja	% Jumlah Satuan Kerja Terhadap Total	Total Penjatahan Anggaran (dalam Miliar Rp)	% Anggaran Satker terhadap Total Anggaran
< 1 miliar	4.573	18,69%	2.182,57	0,13%
1-5 miliar	10.092	41,24%	25.184,75	1,55%
5 - 10 miliar	3.633	14,85%	25.538,38	1,57%
Sub-Total	18.298	74,77%	52.905,70	3,25%
10 - 15 miliar	1.474	6,02%	18.000,69	1,11%
15 - 20 miliar	968	3,96%	16.713,33	1,03%
20 - 30 miliar	1.066	4,36%	26.071,56	1,60%
30 - 50 miliar	935	3,82%	35.886,85	2,21%
Sub-Total	4.443	18,16%	96.672,44	5,95%

Tingkat Jumlah % Jumlah **Total Penjatahan** % Anggaran Satker Penjatahan Satuan Kerja Satuan Keria Anggaran terhadap Total Terhadap Total (dalam Miliar Rp) **Anggaran** Anggaran 50 - 100 miliar 829 3.39% 57.705.26 3.55% 100 - 1 triliun 818 3.34% 205.860.91 12.66% 1 - 5 triliun 68 0.28% 134.398.71 8.27% 7.01% Sub-Total 1.715 397.964.89 24,48% 5 - 10 triliun 0.02% 31.824.58 1.96% 10 - 100 triliun 7 0.03% 315.423.70 19.40% >100 trilium 3 0,01% 730.823,23 44,96% Sub-Total 15 0.06% 1.078.071.51 66,32% Total 24.471 100,00% 1.625.614.53 100,00%

Tabel 3.4 Distribusi Alokasi Anggaran pada Tahun 2013 (lanjutan)

Dapat dilihat dari tabel di atas bahwa 75% (18.298 dari 24.471) satker memiliki jatah anggaran masing-masing kurang dari Rp 10 miliar dan hanya menerima 3,25% dari anggaran total untuk seluruh negara. Berdasarkan temuan ini, Direktorat Pengelolaan Kas Negara merencanakan untuk menerapkan prosedur yang lebih sederhana dengan menggunakan aturan "80/20", sehingga hanya satker-satker dengan alokasi anggaran belanja besar yang diwajibkan untuk menyampaikan proyeksi arus kas yang diperbarui secara rutin. Skema insentif perlu dipertimbangkan, ketimbang menerapkan sanksi berupa penundaan pencairan dana, karena hal tersebut akan menunda pelaksanaan anggaran.

Proyeksi arus kas menjadi tidak akurat akibat adanya arus tidak terduga dalam jumlah yang signifikan terkait penerimaan dan pengeluaran. Hal ini berakar dari ketidakpastian dalam hal besaran dan penetapan waktu kapan dana akan ditarik dari TSA yang seringkali dilakukan jauh diawal sebelum jatuh tempo pembayaran akhir. Ditjen Perbendaharaan berencana meningkatkan keakuratan proyeksi arus kas satker/kementerian melalui mekanisme sanksi dan insentif (lihat Bab 1). Hal ini seyogianya dilengkapi dengan tindak lanjut yang lebih aktif lagi dari pihak Ditjen Perbendaharaan terhadap varian-varian penting sesuai dengan rencana untuk mempertegas pentingnya proyeksi akurat kepada satker-satker.

3.3.4. Komitmen di Indonesia

Setelah SPAN dan SAKTI diterapkan, pengelolaan komitmen akan digunakan sebagai landasan untuk mengendalikan alokasi anggaran dan sebagai masukan untuk perencanaan kas ke depan. Arus data yang diajukan terkait dengan pencatatan komitmen melalui SPAN dijabarkan pada gambar di bawah:



Gambar 3.6 Proses Pengelolaan Komitmen di Indonesia

Seperti yang dapat dilihat dari gambar di atas, komitmen akan dicatatkan ke KPPN oleh satker saat mereka menerbitkan perintah pembelian. Persetujuan komitmen oleh KPPN akan memunculkan nomor persetujuan komitmen. Nomor ini digunakan untuk mencocokkan dan menyetujui permohonan pembayaran oleh satker di masa mendatang untuk pembelian yang terkait dengan komitmen tersebut. Seiring tuntasnya peluncuran SPAN dan SAKTI, kendali komitmen akan diterapkan di semua satker pemerintah pusat. Hal ini akan secara signifikan meningkatkan ketepatan waktu dan keakuratan perencanaan kas di masa mendatang.

Indonesia menerapkan sistem penganggaran berbasis kas dengan kewenangan pengeluaran tahunan yang ketat yang diberikan ke pengguna anggaran, dimana pengguna anggaran memiliki pagu atas kewenangan mereka melakukan belanja. Biasanya, penundaan atau penunggakan pembayaran tahun berjalan untuk penyelesaian kewajiban pemerintah harus dituntaskan pada akhir tahun anggaran, kecuali jika terdapat penundaan dalam penyampaian klaim pembayaran sehingga melewati tenggat akhir tahun anggaran.

^{* :} Permintaan Komitmen diserahkan Satker kepada KPPN untuk mencatat komitmen

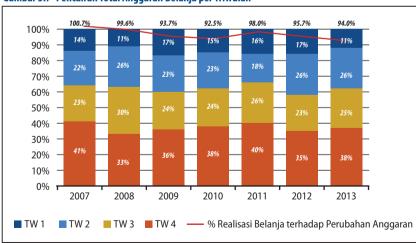
^{**:} Kewajiban berdasarkan faktur yang sah menurut penerbitan SPP atau SPM

Sebagaimana disebutkan sebelumnya pada bagian ini, terdapat ketidakefisienan prosedural yang menyebabkan penundaan ketersediaan aktual alokasi anggaran sejak dimulainya tahun anggaran baru (misalnya terdapat komponen alokasi anggaran yang diblokir akibat dokumen yang tidak lengkap atau adanya penundaan akibat penunjukan ulang pejabat satker). Meskipun anggaran tidak dapat dicairkan di awal tahun anggaran, satker-satker tersebut dapat terus menyediakan layanan dasar (seperti utilitas, konsumsi bahan bakar, dan sebagainya) selama periode ini. Pekerjaan yang alokasi anggarannya berasal dari belanja modal pun terus berlanjut, sehingga menciptakan kewajiban-kewajiban yang tidak bisa dilunasi hingga dana alokasi anggaran bisa dicairkan. Kegiatan-kegiatan yang sedang berlangsung ini menciptakan tunggakan arus kas keluar sementara yang perlu disertakan dalam rencana arus kas keluar dalam termin-termin berikutnya pada tahun anggaran tersebut. Proses pengelolaan komitmen tersebut menghasilkan mekanisme untuk memperkirakan penundaan-penundaan arus kas ini dan menyertakannya dalam proyeksi pencairan dana berikutnya.

3.3.5. Penagihan di Indonesia

Meratakan Arus Pengeluaran Tahun Berjalan

Seperti yang dilihat pada gambar di bawah, dalam enam tahun belakangan ini, pengeluaran,selama triwulan terakhir tahun anggaran secara proporsional tercatat jauh lebih tinggi ketimbang pengeluaran pada triwulan pertama.



Gambar 3.7 Pencairan Total Anggaran Belanja per Triwulan

Menariknya, penundaan dan kerumitan selama pengalokasian anggaran tampaknya merupakan faktor yang paling berpengaruh yang bisa menghambat pelaksanaan anggaran, melebihi faktor hambatan terkait proses pengadaan dan pembayaran. Kinerja pelaksanaan anggaran juga bergantung pada (i) sifat proyek, seperti durasi proyek (satu tahun atau tahun jamak), sumber dana, karakteristik proyek (operasional dan pemeliharaan, atau konstruksi), dan (ii) pengaruh faktor internal satker atau kementerian masing-masing maupun faktor eksternal seperti Kementerian lain, pemerintah di tingkatan yang lebih rendah, DPR, dan lembaga lain.

Terdapat pula kejadian dimana kenaikan biaya transaksi membuat para pemasok enggan menyerahkan tagihan berkala setelah suatu tahap proyek konstruksi atau pemeliharaan selesai dikerjakan. Mereka cenderung memilih untuk menyampaikan satu faktur terkonsolidasi sebelum akhir tahun anggaran. Meskipun penundaan pembayaran ini tidak dapat digolongkan sebagai tunggakan karena tagihan memang belum diserahkan, namun hal ini tetap perlu diawasi dan dicantumkan sebagai arus kas keluar potensial dalam perencanaan arus kas.

Sejumlah persoalan penting pada setiap tahap pelaksanaan anggaran di Indonesia telah diidentifikasi sebagai penyebab penundaan penyampaian tagihan sehingga memperlambat pencairan dana tahun berjalan. Isu-isu ini ditampilkan pada Gambar $3.8.^{38}$

Gambar 3.8 Masalah-Masalah Penting pada Setiap Langkah Pelaksanaan Anggaran di Indonesia



Pengoptimalan Penetapan Waktu Pencairan Dana

Sebagaimana telah dibahas, salah satu tujuan pengelolaan kas adalah mewujudkan jadwal pencairan kas yang efisien. Terdapat dua ide yang disarankan terkait penjadwalan pembayaran kas di Indonesia:

• Memanfaatkan sebaik mungkin kesempatan untuk melunasi pembayaran tagihan hingga maksimal tiga puluh (30) hari kalender setelah tagihan beserta bukti serah terima (hasil) diterima.³⁹ Hal ini dimungkinkan, sepanjang tidak ada klausul lain dalam perjanjian dengan kontraktor yang dapat menimbulkan penalti. Fleksibilitas untuk melunasi pembayaran dalam maksimal 30 hari kalender ini sering terkalahkan dengan tujuan pencapaian standar layanan KPPN yang mensyaratkan untuk mengeluarkan surat perintah pencairan dana (SP2D) segera setelah menerima permintaan pembayaran, yang saat ini prosesnya berdurasi hanya satu (1) jam saja. Meskipun standar ini dapat dipertahankan untuk keperluan penilaian kinerja pegawai KPPN, kepala KPPN dapat didorong untuk menjadwalkan pembayaran guna menarik manfaat dari adanya ketentuan maksimal 30 hari, yang dizinkan sesuai peraturan pemerintah, dalam melakukan pembayaran ke pemasok.

Alternatif lainnya, penerbitan SP2D disertai dengan instruksi untuk melaksanakan transfer kas dengan memanfaatkan jangka waktu maksimal yang dibolehkan.

• Pentahapan transfer dana ke daerah-daerah. Seperti yang ditetapkan dalam undang-undang desentralisasi, alokasi anggaran untuk transfer ke daerah membentuk lebih dari 30% keseluruhan pengeluaran negara, sebagai suatu bentuk nyata dari upaya memperkuat otonomi daerah. Guna mengoptimalkan penetapan waktu pencairan dana, Ditjen Perimbangan Keuangan menyarankan perubahan strategi transfer antar pemerintah, yaitu dari pencairan dana berjumlah tetap secara rutin setiap bulan, ke pencairan dana secara bertahap berdasarkan surplus kas daerah aktual yang diakumulasi oleh pemerintah daerah tersebut dalam rekening bank mereka. Hal ini akan menunda sejumlah besar transfer dana hingga ke akhir tahun, namun tidak akan mengurangi jumlah keseluruhan dana yang harus ditransfer dalam satu tahun, karena jumlah tersebut telah ditetapkan undang-undang sebagai hak pemerintah daerah.

3.3.6. Pemungutan Penerimaan di Indonesia

Tanggung jawab utama pengelolaan penilaian dan pemungutan penerimaan terletak pada Ditjen Pajak, yang memiliki sekitar 32.000 pegawai yang tersebar di 363 kantor (termasuk Kantor Pusat, kantor di daerah, 4 Kantor Pelayanan Pajak Besar, 28 Kantor Pelayanan Pajak Madya, dan 299 Kantor Pelayanan Pajak Pratama). Bagian ini memaparkan pengaturan yang dibuat oleh Kementerian Keuangan untuk alokasi dan pengelolaan setoran penerimaan pemerintah tahun berjalan.

Sekarang ini, pemungutan penerimaan ditempuh melalui beberapa cara:

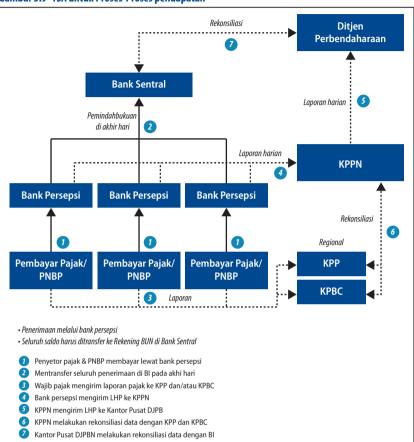
- 1. Penerimaan dipungut oleh cabang bank atau kantor pos persepsi. ⁴⁰ Wajib pajak perusahaan dan perorangan menyetorkan pajak ke cabang bank atau kantor pos persepsi. Kantor pusat bank atau pos persepsi mengonsolidasi hasil pemungutan pajak harian dan memindahbukukannya ke rekening perbendaharaan negara di BI. Penerimaan ini mencakup penerimaan dari berbagai pajak, bea, dan cukai.
- Sebagian pajak, bagi hasil, laba, dan deviden disetor secara langsung oleh BUMN ke rekening perbendaharaan negara di BI. Setoran ini mencakup penerimaan dari bagi hasil (minyak, gas, sumber daya), laba dan deviden BUMN, dan pelunasan uang yang dipinjamkan pemerintah.
- 3. Untuk arus kas masuk dari hibah/pinjaman, Ditjen Perbendaharaan menggunakan rekening khusus⁴¹ di BI untuk mewujudkan koordinasi yang lebih baik antara lembaga donor/pemberi pinjaman internasional dan penerima pinjaman (kementerian, lembaga negara, atau pemerintah daerah).

Pemerintah telah memberlakukan undang-undang⁴² dan menerbitkan berbagai peraturan yang menentukan jadwal penyetoran pajak di muka untuk melancarkan arus masuk penerimaan sepanjang tahun. UU Keuangan Negara dan UU Perbendaharaan Negara memungkinkan diadakannya "penyapuan" (sweeping) penerimaan pemerintah ke dalam rekening TSA. Perjanjian antara Ditjen Perbendaharaan dan bank/pos persepsi memungkinkan pembayaran biaya jasa atas layanan perbankan yang diterima; mewajibkan bank untuk mentransfer hasil pemungutan penerimaan ke rekening TSA dalam satu hari; dan

mengharuskan bank persepsi untuk menyediakan teknologi informasi yang tepat guna mendukung kelancaran proses pemungutan penerimaan negara. Perjanjian itu membolehkan adanya penalti apabila terjadi penundaan pengiriman uang ke rekening TSA; penundaan pembukaan loket penerimaan; dan memfasilitasi pengenaan upah layanan pemungutan oleh pemerintah terhadap penyetor. Pajak yang dipotong/dipungut (witholding tax) oleh satker dari pembayaran yang dilakukan ke pegawai dan pemasok dicatatkan sebagai penerimaan pemerintah melalui fasilitas e-pay point tanpa adanya transfer dana secara fisik.

Jaringan bank persepsi di Indonesia melingkupi lebih dari 2.300 cabang dari 81 bank komersial dan kantor pos di seluruh daerah di Indonesia. Cabang bank/ pos persepsi menyediakan data pemungutan penerimaan ke KPPN terkait, yang kemudian memasukkan data ini ke dalam basis data. Cabang bank/pos persepsi tersebut juga melaporkan data pemungutan ke kantor pusatnya, yang lantas mengkonsolidasikan data pemungutan dari seluruh cabang bank/posnya di Indonesia. Data dari kantor-kantor pusat bank dan kantor pos persepsi, dipadu dengan data pemotongan/pemungutan pajak (witholding tax) dari pembayaran yang dilakukan oleh KPPN, dikirim ke bagian TI Ditjen Perbendaharaan untuk dikonsolidasikan sebagai keseluruhan penerimaan pemerintah. Rekonsiliasi dan konsolidasi terhadap semua penerimaan/penyetoran pemerintah kemudian dilakukan oleh Kantor Pusat Ditjen Perbendaharaan dan KPPN.

Diagram arus transaksi di bawah memperlihatkan pengaturan perbankan untuk proses pemungutan penerimaan.



Gambar 3.9 TSA untuk Proses-Proses pendapatan

Sistem untuk Mengelola Pemungutan Penerimaan - Modul Penerimaan Negara (MPN)

Selama dua dasawarsa terakhir, Indonesia telah mencoba menerapkan berbagai sistem pemungutan dan pengumpulan penerimaan. Sistem pun telah berkembang untuk mengimbangi laju evolusi sistem perbankan dan pembayaran. Sistem MPN telah menjadi sistem inti untuk pemungutan dan pemindahbukuan simpanan penerimaan pemerintah dari bank/pos persepsi. Penerimaan negara yang ditangani melalui sistem MPN secara signifikan naik dari tahun 2008 ke 2013, seperti yang dapat dilihat pada tabel di bawah, yang mengindikasikan jumlah dan volume transaksi penerimaan yang terlibat.⁴³

	2008	2009	2010	2011	2012	2013		
Nilai Transaksi (Triliun Rp)	622,68	621,03	710,30	833,64	978,36	1.063,03		
Volume Transaksi	32.798.584	36.669.720	39.170.928	40.615.039	42.645.791	44.019.933		

Tabel 3.5 Pendapatan Negara yang Ditangani Melalui MPN (Modul Penerimaan Negara)

Konsep MPN pada mulanya dibentuk sebagai upaya untuk menciptakan sistem penerimaan negara terpadu berbasis data tunggal. Sebelumnya, penerimaan negara dikelola oleh berbagai direktorat jenderal (Ditjen Pajak; Ditjen Bea dan Cukai, dan Ditjen Anggaran) dalam Kementerian Keuangan melalui berbagai sistem yang terpisah. MPN diharapkan menjadi suatu sistem yang akan menghubungkan kewajiban pajak dan bukan pajak sesuai ketetapan Ditjen Pajak, Ditjen Bea dan Cukai, dan Ditjen Anggaran yang akan dibayarkan tunai oleh para wajib pajak/bukan pajak ke bank/kantor pos persepsi, dan pada akhirnya disetorkan ke TSA yang dikelola oleh Ditjen Perbendaharaan

Pada awal penerapan MPN⁴⁴, yaitu pada tahun 2008-2011, kualitas data pajak yang masuk ke dalam sistem di lokasi pemungutan tidak dikendalikan ataupun direkonsiliasi secara memadai. Akibatnya, sejumlah besar transaksi penerimaan tidak tercatat dalam rekening buku besar wajib pajak meskipun dana hasil pemungutan telah disetor ke TSA. Oleh karenanya, hingga tahun 2010, Badan Pemeriksa Keuangan (BPK)⁴⁵ mencantumkan pernyataan tidak memberikan pendapat (*disclaimer opinion*) dalam laporan auditnya terkait ketidakakuratan data serta rekonsiliasi yang tidak memadai dalam transaksi penerimaan negara yang diproses melalui MPN (G-1).

Untuk mengatasi permasalahan ini, Ditjen Perbendaharaan mendirikan unit khusus pelaksana proyek (*Project Management Office*, PMO) untuk meninjau ketimpangan antara arus penerimaan dalam TSA dengan pajak yang tercatat dalam data wajib pajak di Ditjen Pajak. Unit tersebut bekerja sama secara erat dengan bank-bank komersial untuk meninjau data sumber terkait transaksi yang tidak sesuai serta mengidentifikasi dan memperbaiki data wajib pajak yang hilang atau tidak tepat. Pada saat yang sama, Kementerian Keuangan juga menerapkan serangkaian tindakan untuk menangani berbagai persoalan sistemik yang telah merugikan kualitas data pemungutan penerimaan, termasuk:

- Menteri Keuangan menunjuk Ditjen Perbendaharaan sebagai otorita penyelesaian dan pemilik utama sistem MPN.
- Ditjen Pajak, Ditjen Bea dan Cukai, dan Ditjen Anggaran sebagai pengelola penerimaan pajak, bea dan cukai, dan bukan pajak, menjadi otorita penagih dalam layanan penerimaan negara dan merupakan pemilik bersama sistem MPN.
- Pusat Sistem Informasi dan Teknologi Keuangan (Pusintek) Kementerian Keuangan⁴⁶ memberikan dukungan terhadap Sistem dan Infrastruktur TI
- Suatu unit khusus dilimpahkan tanggung jawab untuk:
 - Meningkatkan keseluruhan sistem MPN (proses bisnis, sistem TI, infrastruktur, dan landasan hukum);
 - Mengevaluasi manfaat Teknologi Informasi dan Komunikasi untuk mendukung otomatisasi MPN;
 - Mempersiapkan kerangka hukum untuk mendukung MPN; serta
 - Melakukan pemantauan, evaluasi, dan penjaminan kualitas terhadap sistem.

Sebagai hasil dari upaya merapikan data pemungutan pajak ini, hampir seluruh masukan-masukan yang tidak sesuai telah terekonsiliasi. Hal ini dikonfirmasi oleh BPK dalam audit mereka untuk TA 2011 dan 2012, yaitu dengan pemberian pendapat "wajar tanpa pengecualian" (unqualified opinion).

Indikator PEFA (Public Expenditure and Financial Accountability) untuk keefektifan pemungutan pembayaran pajak di Indonesia menunjukkan adanya peningkatan (antara penilaian pertama pada tahun 2007 dan penilaian barubaru ini pada tahun 2011) terkait kualitas data pemungutan pajak (lihat Tabel 3.6). Dengan adanya peningkatan dalam sistem penyetoran uang pajak serta akuntabilitas dan tata kelola yang lebih baik yang diterapkan oleh Ditjen Perbendaharaan, ketidakcocokan antara data penerimaan pajak yang dilaporkan oleh bank persepsi⁴⁷ dan data yang tercatat di BI telah berkurang secara signifikan. Pada 2006, BPK melaporkan bahwa penerimaan pajak sebagaimana yang dicatat oleh Ditjen Pajak lebih tinggi Rp1,9 triliun daripada yang dilaporkan oleh Ditjen Perbendaharaan (sekitar 0,5% dari agregat penerimaan), dan menganggap ketidakcocokkan ini sebagai alasan kuat untuk tidak memberikan pendapat (disclaimer). Pada akhir tahun 2010, ketidakcocokkan ini berkurang menjadi sekitar Rp 236,4 milyar (sekitar 0,04% dari agregat pendapatan) dan kini telah terekonsiliasi secara penuh, sehingga dalam laporan keuangan tahun 2012 yang telah diaudit, BPK melaporkan bahwa data penerimaan pajak yang tercatat pada MPN bersih dengan pendapat wajar tanpa pengecualian.

Tabel 3.6 Nilai PEFA untuk Indikator Efektifitas Pemungutan Pajak

Indikator	Nilai 2007	Nilai 2011	Perubahan Kinerja				
PI-15 Efektivitas dalam Pemungutan pajak	D+	C+					
(i) Rasio pemungutan tunggakan pajak kotor, yaitu persentase tunggakan pajak pada awal tahun anggaran yang berhasil dipungut selama tahun anggaran (ratarata) dalam 2 tahun terakhir	С	С	Proporsi tunggakan pajak yang belum lunas terhadap total pajak non migas menurun dari 7,5% di tahun 2006 dan 8,3% di tahun 2008 menjadi 6,7% di tahun 2010. Rata-rata rasio pemungutan pajak terutang (tertunggak) selama 2 tahun terakhir sebesar 52%, turun dari 66% di tahun 2006 (sumber: Ditjen Pajak)				
(ii) Efektifitas pemindah bukuan pajak terpungut dari Administrator Pajak kepada Perbendaharaan	A	А	Wajib pajak membayar pajak mereka langsung kedalam rekening Perbendaharaan atau di Bank Komersial yang diberi kewenangan untuk menerima dana tersebut, untuk kemudian disetor Rekening Kas Negara secara harian				
(iii) Frekuensi penyelesaian rekonsiliasi rekening antara penilai pajak, pengumpulan, catatan tunggakan dan penerimaan oleh bendahara	D	С	Rekonsiliasi pembayaran pajak dilakukan terpusat oleh Perbendaharaan secara harian dan dilaporkan semesteran. Pembayaran tidak secara otomatis dicatat pada rekening pembayar pajak. Perbedaan pemungutan penerimaan antara Ditjen Perbendaharaan dengan Ditjen Pajak diidentifikasi. Data pajak terutang dijaga secara manual dan tidak terhubung dengan rekening pembayar pajak atau dilaporkan ke Ditjen Perbendaharaan.				

Sistem Baru Pemungutan Penerimaan - MPN Generasi Kedua (MPN G-2)

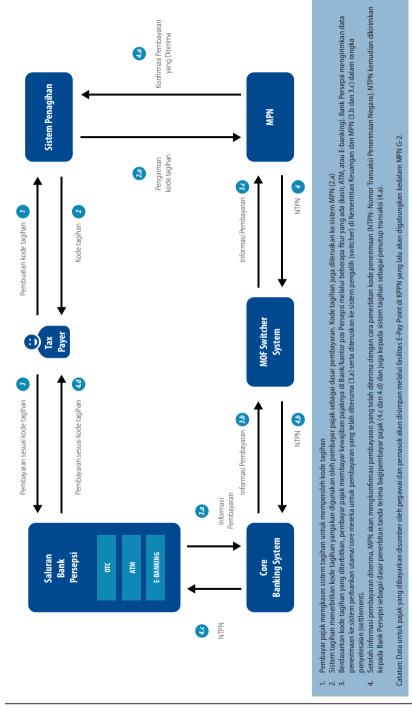
Demi terwujudnya administrasi penerimaan negara (pajak dan bukan pajak) yang mudah, aman, cepat, akurat, dan efisien, serta untuk menghasilkan laporan penerimaan yang tepat waktu dan menyeluruh, pada tahun 2011, Kementerian Keuangan mengembangkan MPN generasi kedua (MPN G-2), yang dikembangkan dan diterapkan melalui empat strategi yang saling terkait erat, yaitu:

- i. Pengintegrasian sistem perolehan penerimaan negara yang menggunakan basis data tunggal dan teradministrasi secara terpusat;
- ii. Penggunaan teknologi informasi secara optimal; yaitu, MPN akan diintegrasikan atau terhubung dengan SPAN dan sistem perpajakan;
- iii. Peningkatan kapasitas sumber daya manusia dalam setiap unit operasional bersamaan dengan penerapan program-program paham elektronik (*e-literacy*) terkait manfaat dan penggunaan sistem tersebut untuk wajib pajak dan penyetor penerimaan yang lain; serta
- iv. Penyusunan peraturan yang jelas dan tegas untuk menjamin kelancaran administrasi, pengelolaan, dan penerapan sistem penyetoran kas penerimaan negara.

Sistem penagihan merupakan fitur baru dalam MPN G-2. Wajib pajak akan menerima kode penagihan yang dibuat secara otomatis oleh sistem MPN G-2 sebelum menyetor pembayaran penerimaan negara ke rekening bank/kantor pos persepsi. Hal tersebut dimaksudkan untuk meminimalkan ketidakcocokkan data antara kas yang tersetor dan faktur pajak; sehingga akan mengurangi waktu rekonsiliasi. MPN G-2 dan sistem penagihan terkait telah diterapkan melalui proyek perintis di berbagai penjuru nusantara. Sebelum akhir tahun 2013, perintisan MPN G-2 telah dituntaskan pada delapan bank persepsi⁴⁸ dan pengembangan sistem peralihan dilakukan bersama dengan Bank BRI. Hingga kini, wajib pajak dari seluruh Jawa sudah dapat membayar pajak menggunakan MPN G-2. Peluncuran secara penuh direncanakan berlangsung pada tahun 2014 ini.

Aliran penyetoran penerimaan melalui MPN G-2 tampak dalam diagram arus di bawah ini:

Gambar 3.10 Arus Pembayaran Pendapatan melalui MPN G2



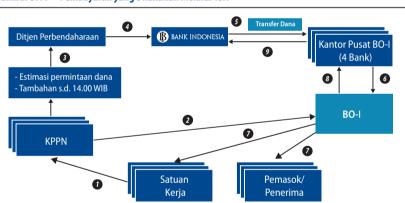
3.3.7. Pembayaran di Indonesia

Indonesia menerapkan perpaduan prosedur TSA tersentralisasi untuk pembayaran besar dan prosedur TSA terdesentralisasi untuk pembayaran kecil. Prinsip dasar pembayaran pengeluaran negara di Indonesia adalah, sebisa mungkin, dilakukan langsung dari TSA ke rekening penerima dana. Sementara sebagian besar pembayaran besar dilakukan langsung oleh Perbendaharaan melalui KPPN ke rekening bank penerima dana atau vendor pemerintah, Kementerian Keuangan juga mengizinkan masing-masing Satker untuk memiliki rekening khusus untuk menangani kas kecil (petty cash atau Uang Persediaan (UP)).⁴⁹

Pembayaran Melalui TSA

Gambar di bawah menampilkan arus proses terkait pembayaran yang dilakukan oleh Perbendaharaan melalui TSA.

Gambar 3.11 Pembayaran yang Dilakukan Melalui TSA



Setiap Sore hari (pukul 16.00 waktu setempat) KPPN menyampaikan perkiraan kebutuhan dana untuk hari kerja berikutnya berdasarkan perkiraan dan SPM yang dikirim oleh Satker kepada Kantor Pusat Ditjen Perbendaharaan. Kemudian pada awal hari kerja berkenaan (sekitar pukul 7 pagi) Ditjen Perbendaharaan meminta Bl untuk memindah bukukan dana dari rekening TSA ke rekening pemerintah yang ada di kantor pusat bank operasional utuk digunakan sebagai pencairan pengeluaran yang diminta oleh Satuan Kerja pada hari tersebut. Proses pembayaran pada hari tersebut digambarkan di atas adalah sebagai berikut:

- 1. Satuan kerja mengajukan dokumen permintaan pembayaran (SPM) kepada KPPN;
- 2. KPPN mengirimkan surat perintah pencairan dana (SP2D) kepada bank pembayar (BO I);
- 3. KPPN mengajukan permintaan dana kepada Direktorat PKN, Kantor Pusat Ditjen Perbendaharaan;
- 4. Kantor Pusat Ditjen Perbendaharaan mengirimkan perintah transfer melalui BIG-eB;
- 5. BI mentransfer dana kepada 4 rekening kantor pusat bank pembayar (RPKBUN-P);
- Kantor Cabang bank pembayar (BO I) melakukan pemindahbukuan dari rekening kantor pusatnya (RPKBUN-P) masing-masing;
- Bank pembayar melakukan pembayaran kepada rekening penerima atau kepada rekening bendahara satuan kerja untuk pembayaran pengeluaran dalam jumlah kecil yang tidak dapat dilakukan secara langsung kepada penerima;
- Jika terjadi kelebihan dana, bank pembayar harus mentransfer kembali dana tersebut ke rekening kantor pusat bank pembayar (RPKBUN-P);
- 9. Kantor pusat bank operasional mentransfer sisa saldo di RPKBUN-P ke rekening TSA di BI setiap akhir hari.

Arus proses untuk pembayaran yang berlaku saat ini mendukung pelaksanaan pemindahbukuan kas untuk pembayaran saat jatuh tempo. Kas dipindahbukukan dari rekening TSA di BI ke rekening KPPN oleh Kantor Pusat Ditjen Perbendaharaan berdasarkan permintaan dana yang telah disetujui oleh KPPN untuk kebutuhan esok hari. Saldo sisa di rekening KPPN pada tiap akhir hari dikembalikan ke rekening TSA di BI. Pembayaran dari rekening KPPN ke penerima dana dilakukan secara elektronik baik melalui RTGS ketika transaksi melibatkan bank-bank berbeda atau melalui pemindahbukuan intrabank ketika dana dipindahbukukan antar cabang dari suatu bank yang sama.

Rekonsiliasi transaksi pembayaran diotomatisasikan secara penuh untuk memastikan kualitas data arus kas. Transaksi antara Ditjen Perbendaharaan dan BI untuk arus kas keluar dari TSA dan pengembalian dana masuk ke dalam TSA yang terkait dengan pendanaan rekening belanja KPPN direkonsiliasi secara otomatis melalui aplikasi TI yang disediakan oleh BI. Perintah pembayaran yang dikeluarkan oleh KPPN kepada bank persepsi direkonsiliasi secara otomatis dengan laporan harian bank persepsi menggunakan perangkat lunak yang telah lama disediakan oleh Ditjen Perbendaharaan kepada KPPN.

Pembayaran yang Dilakukan melalui Rekening Khusus Bendahara Satker

Pembayaran terdesentralisasi untuk transaksi bernilai kecil yang bersifat mendesak dilakukan dari rekening khusus yang dikelola oleh satker berbagai kementerian pada bank-bank komersial terakreditasi yang disetujui oleh Kementerian Keuangan. Kementerian Keuangan memantau rekening khusus dengan: (i) menetapkan pagu kas, tanpa mengendalikan transaksi individual; (ii) mengkonsolidasikan saldo harian dalam rekening *Treasury Notion Pooling* untuk mengetahui saldo kas harian di rekening bank-bank ini tanpa menerapkan saldo nihil (*zero balancing*) terhadap rekening-rekening tersebut, dan (iii) menegosiasikan remunerasi yang lebih baik dari saldo menganggur yang tersimpan dalam rekening khusus bendahara pada bank persepsi. Pengaturan perbankan untuk rekening khusus yang dimiliki oleh satker dijelaskan dalam Bab 2.

3.4. KESIMPULAN

Bab ini memaparkan keterkaitan erat antara rencana kas dengan kualitas proses dari berbagai tahapan siklus pengeluaran dan penerimaan, menegaskan pentingnya kredibilitas anggaran tahunan, dan menguraikan prosedur-prosedur untuk mengidentifikasi penetapan waktu arus kas sepanjang tahun. Bab ini kemudian membahas mekanisme konsolidasi penerimaan dan pelaksanaan pengeluaran. Meskipun Indonesia memiliki prosedur-prosedur untuk mendukung perencanaan kas, kualitas rencana kas saat ini masih kurang baik. Ditjen Perbendaharaan telah menetapkan sejumlah strategi untuk meningkatkan kualitas proyeksi kas yang berasal dari satker. Kemajuan dalam area ini amatlah penting bagi penerapan pendekatan yang lebih aktif dalam pengelolaan kas. Sebaliknya, kemajuan signifikan telah dicapai dalam mekanisme konsolidasi penerimaan dan pelaksanaan pengeluaran.

Proyeksi anggaran merupakan titik awal perencanaan kas. Di Indonesia, proses penganggaran memungkinkan persetujuan anggaran dilakukan sebelum akhir Oktober untuk tahun anggaran yang dimulai pada Januari, meskipun proses peninjauan oleh DPR tetap dapat berlanjut setelah penetapan alokasi anggaran. Kementerian teknis memiliki waktu yang memadai untuk menyelesaikan rencana arus kas tahunan mereka untuk kemudian disampaikan ke Ditjen Perbendaharaan jauh sebelum awal tahun anggaran pada bulan Januari. Namun, peninjauan oleh DPR terkadang berlanjut hingga melewati akhir Oktober. Hal ini perlu dipertimbangkan dalam mempersiapkan perencanaan kas tahunan.

Salah satu kelemahan dalam proses penganggaran sekarang ini yang mempengaruhi perencanaan kas adalah tidak adanya mekanisme penjaminan atas kualitas prakiraan yang digunakan dalam anggaran. Penerimaan aktual yang dipungut selama empat tahun terakhir secara konsisten berada di bawah sasaran, sementara realisasi pengeluaran belanja subsidi jauh melebihi anggarannya. Kekurangan kas sejauh ini dapat dihindari karena realisasi pengeluaran belanja pada beberapa kategori – terutama belanja modal – lebih rendah dari anggaran. Kredibilitas anggaran dapat ditingkatkan jika peninjauan independen dilakukan oleh pemerintah melalui sekelompok pakar (atau mungkin dengan pembentukan dewan fiskal independen). Peningkatan kualitas prakiraan akan memberikan landasan yang lebih kokoh bagi perencanaan kas tahun berjalan, terutama terkait dengan fluktuasi penerimaan sumber daya mineral.

Untuk perencanaan kas tahun berjalan, prosedur-prosedur telah disusun untuk mendukung persiapan proyeksi arus kas triwulanan, bulanan, dan harian. Namun, terlepas dari berbagai tindakan yang diambil untuk menerapkan disiplin bagi satker-satker untuk memperbarui proyeksi arus kas mereka sepanjang tahun, tinjauan pelaksanaan Ditjen Perbendaharaan menyimpulkan bahwa kualitas perencanaan kas dari bawah ke atas (bottom-up) masih belum baik. Hal ini sebagian disebabkan oleh persyaratan prosedur pelaporan terbaru yang cukup membebani untuk memperbaharui perencanaan kas tahun berjalan. Berdasarkan temuan ini, Ditjen Pengelolaan Kas Negara berencana menerapkan prosedur yang lebih sederhana dengan menggunakan aturan "80/20". Dalam aturan ini, hanya satker-satker dengan alokasi anggaran belanja yang besarlah yang diwajibkan untuk melaporkan proyeksi arus kas terbaru secara rutin. Peningkatan kapasitas untuk meningkatkan kemampuan para perencana kas pada satker juga tengah dilakukan dan telah dijadwalkan supaya bisa mencakup mayoritas satker besar. Upaya ini harus didukung oleh tindak lanjut yang lebih aktif terhadap berbagai penyimpangan yang signifikan, sesuai dengan rencana perbendaharaan untuk menegaskan pentingnya menyusun proyeksi yang akurat kepada para satker.

Di samping berbagai tindakan untuk meningkatkan kualitas perencanaan kas dari satker, koordinasi antara Kementerian Keuangan, kementerian-kementerian lain, dan Badan Kepegawaian Negara untuk menyelaraskan data gaji pegawai perlu ditingkatkan. Salah satu opsi adalah dengan menghubungkan Sistem Perencanaan Sumber Daya Manusia yang dioperasikan oleh Badan Kepegawaian Negara dengan SPAN. Selain itu, Perbendaharaan hendaknya mempertimbangkan pembentukan satuan tugas untuk bertemu secara triwulanan dan meninjau berbagai persoalan pembayaran gaji pegawai dengan Badan Kepegawaian Negara dan kementerian terkait. Kementerian Keuangan seyogianya juga mencari berbagai cara lain untuk mengumpulkan data yang lebih handal tentang arus kas tahun berjalan terkait sumber daya alam.

Dengan diterapkannya IFMIS (SPAN), SAKTI, dan MPN-G2, lingkungan TI untuk pelaksanaan anggaran akan sesuai dengan praktik internasional sebagaimana yang disebutkan dalam Bab 1. Masukan data dan validasi data perencanaan arus kas akan dilakukan pada sumbernya oleh satker menggunakan aplikasi SAKTI. Data tersebut kemudian disalurkan ke basis data SPAN melalui portal. Konsolidasi lebih lanjut dan pemrosesan arus kas akan dilakukan melalui modul pengelolaan kas SPAN. Modul ini akan menghasilkan prakiraan arus kas ke depan dan memutakhirkan prakiraan tersebut secara otomatis sesuai dengan data pengeluaran aktual yang tersedia dalam basis data pusat. Perkiraan-perkiraan bottom-up tersebut akan menjadi masukan bagi proses perencanaan kas yang dilakukan oleh Ditjen Perbendaharaan. Penerapan MPN G2, yang baru diluncurkan akan memastikan rekonsiliasi ex-ante terhadap semua hasil pemungutan penerimaan dan pencatatan secara elektronik langsung ke data wajib pajak yang dimiliki oleh otorita pemungutan penerimaan.

Catatan

- IMF Government Financial Statistics Manual 2001
- ² Public Financial Management and Its Emerging Architecture, International Monetary Fund, 2013.
- ³ Carry-over of Budget Authority Public Financial Management, Technical Guidance Note, Ian Lienert and Gösta Ljungman, Januari 2009.
- ⁴ Arsitektur PFM yang semakin banyak diterapkan
- ⁵ Graham Glenday dalam "The International Handbook of Public Financial Management"
- ⁶ Kyobe, Annette and Stephan Danninger, 2005, Revenue Forecasting—How is it done? Results from a Survey of Low-Income Countries, IMF Working Paper 05/24.
- Managing Public Expenditures, A Reference Book for Transition Countries, OECD 2001
- 8 Public Financial Management and Its Emerging Architecture
- 9 Graham Glenday: The International Handbook of Public Financial Management
- Government Cash Management, NAO Inggris, NAO HC 546, 16 Oktober 2009
- 11 IMF PFM Technical Guidance Note No. 4, Juli 2006
- ¹² Managing Public Expenditures- A Reference Book for Transition Countries, Edited by Richard Allen and Daniel Tommasi, 2001
- ¹³ Blöndal, Jón R., Ian Hawkesworth and Hyun-Deok Choi, 2009, Budgeting in Indonesia, OECD Journal on Budgeting, Vol 2009/2
- ¹⁴ Jumlah anggaran yang "ditunda" ditandai dalam dokumen DIPA dengan "*" atau "tanda bintang".
- ¹⁵ Hal ini biasanya terkait dengan belum lengkapnya atau tidak akuratnya dokumen pendukung yang disertakan dalam penyampaian proposal anggaran.
- Sebuah tinjauan OECD tentang proses penganggaran di Indonesia yang dilakukan pada tahun 2007 juga menyebutkan bahwa "Hasil ("penundaan" anggaran tahunan) terkadang mengakibatkan bahkan dengan jangka waktu dua bulan untuk menuntaskan perincian anggaran pun pencairan anggaran belum tersahkan hingga beberapa bulan setelah tahun anggaran berikutnya dimulai. Pada tahun 2007, misalnya, terdapat sekitar 45% dari total pengeluaran yang mengalami penundaan hingga berakhirnya semester pertama."
- ¹⁷ Peraturan Menteri Keuangan (PMK) No. 44/2007 tentang sinergi tugas dan proses bisnis di bidang kebijakan fiskal dan rancangan anggaran pendapatan dan belanja negara.
- ¹⁸ Peraturan Menteri Keuangan (PMK) No. 133 Tahun 2008
- 19 Satker Gaji Pegawai Pusat (GPP)
- Peraturan Perbendaharaan No. 37 Tahun 2009
- ²¹ Bendaharawan Gaji
- ²² Satker Gaji Pegawai Pusat (GPP)
- ²³ Perpres No. 7 Tahun 2013
- ²⁴ TEPPA: Tim Evaluasi dan Pengawasan Penyerapan Anggaran, yang diketuai oleh Kepala UKP4 (Unit Kerja Presiden Bidang Pengawasan dan Pengendalian Pembangunan), dan secara bersama di wakil ketuai oleh Kepala BPKP dan Wakil Menteri Keuangan
- ²⁵ No. 54 Tahun 2010 dan No. 70/2012
- ²⁶ DBH = Dana Bagi Hasil
- ²⁷ DAU = Dana Alokasi Umum
- ²⁸ DAK = Dana Alokasi Khusus

- ²⁹ Pasal 27 (1) UU No. 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah
- ³⁰ Peraturan Menteri Keuangan (PMK) No.44 Tahun 2007 tentang sinergi tugas dan proses bisnis di bidang kebijakan fiskal dan rancangan anggaran pendapatan dan belanja negara
- 31 KMK No. 293 Tahun 2012
- 32 Kementerian Negara PAN dan RB
- 33 Badan Kepegawaian Negara (BKN)
- ³⁴ Peran dan prosedur operasional Biro Perencanaan dan Keuangan tidak sama di seluruh kementerian. Peran dan proses yang dideskripsikan di atas berdasarkan wawancara dengan Kepala Biro Perencanaan dan Keuangan Kementerian Keuangan.
- 35 Dalam hal Kementerian Keuangan, apropriasi senilai Rp 1 milyar atau lebih
- ³⁶ Sistem Aplikasi Monitoring dan Aset Kementerian Keuangan (MONIKA)
- 37 Hal. III DIPA ('halaman 3 DIPA')
- 38 Studi penelusuran DIPA, Bank Dunia dan Kementerian Keuangan, 2011
- 39 Pasal 75 (1) PP No 45 Tahun 2013
- 40 (Bank Persepsi atau BP)
- 41 "Rekening Khusus"
- ⁴² UU No. 16 Tahun 2009 tentang ketentuan umum dan tata cara perpajakan, serta PMK No. 80 Tahun 2010 dan PMK No. 187 Tahun 2007
- ⁴³ Namun, masih terdapat keterbatasan dalam sistem MPN, dimana penerimaan (pajak, bea cukai, bukan pajak) dalam mata uang asing hanya dapat dilakukan dalam mata uang dolar AS di satu bank persepsi (Bank BNI).
- 44 MPN Generasi 1
- 45 BPK
- 46 PUSINTEK
- ⁴⁷ Melalui MPN, Laporan Posisi Kas Harian (transfer agregat) disampaikan oleh bank persepsi.
- ⁴⁸ BNI, BRI, BCA, BJB, Bank Permata, Rabobank, Citibank, dan CIMB Niaga
- 49 Uang Persediaan-UP



Bab 4

Pembiayaan Anggaran

4.1. **PENDAHULUAN**

Sementara reformasi – yang telah dijabarkan pada bab-bab sebelumnya – memberikan landasan yang kuat untuk pengelolaan kas yang efisien, Bab ini akan membahas bagaimana pengelolaan kas perlu dikoordinasikan dengan pembiayaan defisit anggaran dan investasi atas saldo kas surplus.

Koordinasi yang lebih baik antara perencanaan, penganggaran, pengelolaan kas, pengelolaan utang, dan kebijakan moneter sangatlah penting untuk mengoptimalkan peminjaman dan investasi keuangan jangka pendek pemerintah. Bab ini membahas berbagai praktik internasional yang baik dan praktik-praktik yang terjadi di Indonesia.

Perencanaan arus kas yang dikaitkan dengan utang dan pembayaran kembali utang merupakan hal yang sangat penting dalam upaya memastikan kredibilitas pemerintah di mata investor, donor, dan lembaga pemeringkatan. Kelalaian dalam pembayaran kembali utang bisa berdampak serius pada pembiayaan dalam negeri dan luar negeri pada masa mendatang, baik dalam hal ketersediaan sumber pembiayaan maupun peningkatan beban pembiayaan. Bab ini menguraikan berbagai pengalaman internasional dalam perencanaan dan pengelolaan arus kas terkait utang, serta memaparkan solusi-solusi atas praktik yang diterapkan di Indonesia.

Opsi-opsi investasi atas saldo kas surplus dan beberapa praktik internasional juga dibahas dalam bab ini. Beragam tantangan yang dihadapi Indonesia dalam menginvestasikan saldo kas surplus pun ditinjau dalam konteks pengalaman internasional.

Bab ini akan ditutup dengan sebuah ringkasan mengenai keunggulan praktik di Indonesia terkait pembiayaan anggaran, serta saran-saran perbaikan yang mungkin ditempuh.

4.2. PEMBIAYAAN ANGGARAN – PENGALAMAN INTERNASIONAL

4.2.1. Tujuan Pengelolaan Kas dan Pengelolaan Utang

Sebagaimana disebutkan pada Bab 1, tujuan utama pengelolaan kas adalah untuk memiliki sejumlah uang yang tepat pada tempat dan waktu yang tepat pula guna memenuhi kewajiban seefektif mungkin. Di lain pihak, tujuan utama pengelolaan utang adalah untuk memastikan bahwa kebutuhan pembiayaan untuk menutup defisit anggaran pemerintah dan kewajiban pembayaran kembali utang mampu dipenuhi dengan biaya serendah mungkin dalam jangka menengah atau jangka panjang, sesuai dengan tingkat risiko yang terkendali (IMF dan Bank Dunia, April 2014). Pengelolaan kas mempunyai fokus jangka pendek yang terbatas pada tahun anggaran, sedangkan pengelolaan utang memiliki cakupan jangka menengah hingga jangka panjang.

Segera setelah kerangka fiskal jangka menengah dan dinamika keberkelanjutan utang dianalisa¹ dan dipastikan, pemerintah dapat menetapkan kerangka anggaran jangka menengah (*medium-term budget framework*) sesuai kebutuhannya. Dari langkah tersebut, dapat diketahui saldo anggaran pemerintah – defisit dan/atau surplus – selama tiga atau empat tahun ke depan. Berdasarkan kerangka ini, pengelola utang akan mengembangkan suatu strategi pengelolaan utang jangka menengah yang optimal. Strategi ini harus memaktub perincian mata uang dan instrumen yang akan digunakan untuk membiayai anggaran, dengan maksud mengoptimalkan perimbangan risiko-biaya (*cost-risk trade off*) terkait portofolio utang publik yang dimiliki. Sebagai contoh, akan lebih effisien untuk memenuhi semua kebutuhan peminjaman dari sumber eksternal/luar negeri dengan suku bunga yang lebih rendah, namun risiko tambahan terkait nilai tukar mata uang perlu dipertimbangkan untuk memastikan kesahihan langkah penyeimbangan kembali portofolio utang tersebut.

Sementara strategi untuk dua atau tiga tahun ke depan bisa sekedar didasarkan pada parameter portofolio agregrat, strategi satu tahun anggaran ke depan perlu menyertakan Rencana Pembiayaan Tahunan (RPT) yang lengkap dan terperinci. RPT ini harus menjelaskan secara spesifik instrumen yang akan diterbitkan untuk pasar tertentu berikut mata uangnya. Sebisa mungkin, RPT harus menyebutkan perkiraan tanggal terbit dan jumlah dana. Tentunya, strategi utang jangka menengah dan RPT pun wajib memperhatikan persyaratan pembayaran kembali utang, seperti pelunasan; kegiatan pengelolaan likuiditas seperti pembelian

kembali; dan amortisasi pinjaman. Prosedur pengembangan pasar utang yang efisien juga akan berdampak kepada rencana peminjaman dan hal ini dapat berarti adanya kebutuhan akan penerbitan obligasi dalam nilai besar yang digunakan sebagai tolok ukur; Jadwal penerbitan yang teratur sepanjang tahun – terutama untuk pasar dalam negeri; dan kemungkinan kebutuhan untuk menarik dana di awal atas instrumen-instrumen yang akan jatuh tempo pada masa mendatang. RPT merupakan masukan yang sangat penting bagi perencanaan kas pada suatu tahun anggaran, karena dapat menyebabkan benturan kebijakan antara pengelolaan utang dan pengelolaan kas - sebagai contoh, pendanaan di awal dapat menyebabkan tambahan surplus kas pada saat rencana kas memprediksi akan adanya kelebihan kas.

Pengelolaan kas pemerintah yang efektif harus mampu memastikan bahwa pelaksanaan anggaran dapat berlangsung secara efektif selama tahun anggaran berjalan. Dalam pengelolaan kas ini, diasumsikan bahwa semua kementerian negara/ lembaga memiliki pemahaman yang baik tentang layanan mereka dan bagaimana menyediakannya, dan bahwa mereka menggunakan pemahaman ini pada saat mengadakan barang dan jasa. Jika pengadaan ini sesuai dengan aturan komitmen anggaran, maka pembayaran harus dilakukan sesuai dengan tagihan dan pada saat dibutuhkan. Tunggakan pengeluaran (yang berarti penundaan pembayaran tagihan yang sah) dan pengetatan kaslcash rationing (yang berarti Satker terpaksa menunda pengadaan hingga kas tersedia) dapat dan harus dihindari melalui pengelolaan kas yang baik.

Walaupun koordinasi antara pengelolaan kas dan pengelolaan utang merupakan hal penting dan akan dibahas lebih lanjut di bawah, namun perlu diingat bahwa mereka tidaklah memiliki fungsi yang sama. Pengelola utang berfokus pada pembiayaan defisit anggaran dan pengelolaan portofolio utang publik, sementara pengelola kas hanya perlu berkonsentrasi pada penyimpangan-penyimpangan yang terjadi pada posisi kas pemerintah secara keseluruhan pada jangka pendek satu tahun berjalan saja. Hal ini akan memastikan bahwa semua pembayaran terlaksana dan semua surplus kas yang sementara menganggur tertangani secara efisien. Pengelola kas bekerja dengan dasar pemikiran bahwa semua kegiatannya harus berakhir nihil atau berimbang (zero-sum game). Dalam artian, jika anggaran cukup handal dan pengelola utang telah memenuhi semua kebutuhan dana untuk membiayai rencana defisit sepanjang tahun, maka saldo kas pada akhir tahun harus sama dengan saldo kas pada awal tahun. Anggaran perubahan tambahan yang terjadi selama tahun tersebut harus ditangani pula dengan cara yang sama.

Dalam banyak kasus, anggaran tidak terencana secara handal dan anggaran perubahan tambahan yang realistis pun tidak tersusun ketika anggaran awal yang asli dan rencana pembiayaan tidak berimbang. Pada kasus ini, peran pengelolaan kas dan pengelolaan utang kerap tercampur aduk. Pengelola kas mungkin dituntut untuk menghasilkan tambahan pembiayaan untuk menutup defisit selain dari yang telah diupayakan oleh pengelola utang. Ketidakjelasan peran dan tujuan seperti ini perlu dihindari sebisa mungkin melalui berbagai revisi anggaran tahun berjalan, yang secara eksplisit memaparkan proyeksi kebutuhan tambahan pembiayaan defisit yang harus dipenuhi oleh pengelola utang. Hal ini akan memastikan bahwa pendanaan tersebut akan tetap sejalan dengan strategi utang jangka menengah – yang tidak menjadi tugas pengelola kas untuk memastikannya.

4.2.2. Koordinasi antara Pengelolaan Kas, Pengelolaan Utang, dan Bank Sentral

Koordinasi yang baik antara pengelola kas dan pengelola utang sangat diperlukan pada dua tingkatan. Pertama, sebagaimana yang telah dijelaskan pada bab sebelumnya, pengelola kas harus menghasilkan rencana-rencana arus kas yang akurat selama tahun anggaran. Beberapa faktor utama pada setiap arus kas pemerintah meliputi arus masuk dari peminjaman dan hibah, serta arus keluar terkait biaya pembayaran kembali utang. Kedua, kegiatan pengelolaan kas aktif – yang dibutuhkan untuk memenuhi tujuan utama pengelolaan kas yakni memastikan pembayaran pelaksanaan anggaran dan mengelola surplus kas negara – yang akan berdampak pada pasar utang. Kedua tingkatan di atas mempengaruhi pelaksanaan kebijakan moneter dan pasar keuangan dalam negeri; dan karenanya, mengharuskan pengelola kas dan bank sentral untuk bersama-sama menata seluruh transaksi dan arus informasi.

Komite Pengelolaan Likuiditas berperan penting dalam penyelarasan pengelolaan kas dengan anggaran, pengelolaan utang, dan kebijakan moneter. Fungsi komite ini meliputi: (i) pemantauan situasi fiskal makro, ekonomi makro dan moneter, serta mengambil tindakan-tindakan korektif secara tepat waktu; (ii) pemastian adanya koordinasi dan berbagi informasi antar pemangku kepentingan; (iii) fasilitasi keputusan kebijakan terkait utang pemerintah dan investasi jangka pendek; serta (iv) pengawasan terhadap pembiayaan anggaran yang tertib dan

tepat waktu. Umumnya, Komite Likuiditas dikepalai oleh Menteri Keuangan dan beranggotakan: (i) Kementerian Keuangan yang diwakili oleh Akuntan Jenderal, Direktur Anggaran, dan Kepala Departemen Fiskal Makro; (ii) Arus penerimaan pajak dan bea cukai, yang diwakili oleh Direktur Jenderal pada Departemen Pajak; (iii) semua arus penerimaan bukan pajak yangutama, yang diwakili oleh kementerian terkait; (iv) Bank Sentral, yang diwakili oleh pejabat pada tingkatan yang sesuai; dan (v) kementerian-kementerian dengan pengeluaran besar yang diwakili oleh Sekretaris Jenderal masing-masing.

Pada tingkat operasional, perlu ada koordinasi antara pengelolaan utang dan pengelolaan kas dengan tujuan kebijakan moneter serta fungsi anggaran dan perencanaan. Hal ini untuk memastikan adanya saling tukar informasi yang memadai antara pihak pengelola utang dan pihak otoritas kebijakan fiskal dan moneter, serta memastikan semua pihak dalam pemerintahan memiliki posisi yang selaras pada saat berinteraksi dengan pasar keuangan.²

4.2.3. Perencanaan Arus Kas untuk Pembiayaan Anggaran

Berbagai Cara Pembiayaan Anggaran

Anggaran dibiayai dari pinjaman dalam dan luar negeri. Utang dalam negeri meliputi pinjaman langsung dan surat utang (securities) pasar dalam mata uang setempat. Utang luar negeri meliputi pinjaman dari, dan surat utang (securities) yang diterbitkan kepada pemerintah luar negeri, lembaga multilateral, dan investor lain, dalam denominasi mata uang asing.

Metode pencairan pinjaman meliputi pencairan langsung, penggantian (reimbursement), atau pengisian ulang (replenishment). Pencairan langsung melibatkan pencairan dana oleh kreditur secara langsung kepada penerima. Pencairan yang bersifat penggantian (reimbursement) diatur dengan perjanjian yang mensyaratkan pemerintah untuk melakukan pengeluaran menggunakan sumber kasnya sendiri untuk kemudian dilakukan penggantian oleh kreditur. Pencairan yang bersifat pengisian ulang (replenishment) dilakukan secara cicilan oleh kreditur melalui rekening proyek yang dibuka oleh Perbendaharaan, baik di bank komersial maupun di bank sentral, sesuai dengan perjanjian pinjaman.

Arus keluar kas terkait dengan transaksi utang meliputi pembayaran kembali pokok utang, pembayaran bunga, dan pembayaran biaya komitmen, serta pungutan lainnya (seperti penalti, biaya jasa pengelolaan, dan biaya jasa hukum). Ketentuan bunga pinjaman dapat diketahui dari perjanjian pinjaman yang terdaftar pada Kantor Pengelolaan Utang (*Debt Management Office*, DMO), mencakup tingkat suku bunga, kesepakatan atas jumlah hari yang berlaku, dan periode bunga berjalan. Arus keluar kas untuk pembayaran bunga bervariasi, tergantung pada jenis pembayaran bunga, yang bisa berupa anuitas (atau pembayaran bunga termasuk dalam cicilan utang pokok); suku bunga tetap; suku bunga variabel (termasuk inflasi terindeks); atau bunga untuk denda yang harus dibayar.

Arus kas masuk dan arus kas keluar juga dipengaruhi oleh peristiwa-peristiwa siklus peminjaman lain, seperti pembatalan pinjaman yang belum dicairkan, penyesuaian nominal utang (*face value*), restrukturisasi, dan penukaran utang (*debt swaps*). Dampaknya terhadap arus kas akan tergantung pada jenis opsi yang dipilih untuk menerapkan peristiwa siklus pinjaman tersebut. Sebagai contoh, arus kas keluar bergantung pada apakah penukaran utang (*debt swaps*) akan menghasilkan pengampunan utang atas akumulasi tunggakan, atau pentahapan pembayaran tunggakan, atau akumulasi dan pembayaran denda.

DMO merupakan penyedia utama informasi mengenai arus kas terkait utang. Informasi yang tercatat dalam perjanjian pinjaman termasuk parameter arus kas, seperti tanggal aktivasi pinjaman, masa tenggang pinjaman, mata uang yang berlaku, tanggal awal pembayaran pokok pinjaman, tanggal-tanggal beserta jumlah pembayaran pokok pinjaman, tanggal-tanggal beserta jumlah pembayaran bunga, tanggal akhir pembayaran pokok pinjaman, dan tanggal akhir pembayaran bunga.

Mengingat pentingnya memastikan bahwa pembayaran kembali utang dilakukan secara benar dan tepat waktu, DMO akan mencatat semua kewajiban utang dalam sebuah sistem basis data yang dirancang khusus untuk tujuan ini. Perangkat lunak tersebut secara eksklusif terpasang di Kementerian Keuangan dan/atau bank sentral, dan akan menyediakan berbagai fungsi sebagaimana tercantum pada Kotak di bawah ini.

Kotak 4.1 Fungsionalitas DRMS2000+ dan DMFAS 6

- Mencatat semua penawaran atas lelang surat utang (sekuritas) pemerintah berbasis harga tunggal atau jamak.
- Melakukan inventarisasi semua instrumen dalam dan luar negeri, termasuk: utang pemerintah dan hibah; utang jangka pendek dan utang sektor swasta; dan perjanjian restrukturisasi yang meliputi penjadwalan ulang.
- Mencatat semua informasi terkait pinjaman, hibah, dan surat utang, termasuk kemungkinan keterkaitannya dengan proyek-proyek dan dengan rekening anggaran pada tingkat pemerintahan yang berbeda.
- Mencatat informasi lainnya terkait utang, seperti nilai tukar mata uang, suku bunga, dan data ekonomi makro.
- Membuat prakiraan pembayaran kembali utang, baik per instrumen maupun secara agregrat dikaitkan dengan pencairan di masa mendatang.
- Mencatat setiap transaksi aktual pembayaran kembali dan pencairan utang.
- Mengidentifikasi tunggakan pinjaman dan menghitung pembayaran denda.
- Memantau penggunaan dan pencairan utang dan hibah.
- Memantau pinjaman pemerintah, termasuk penerusan pinjaman.

Informasi yang dicatat dari perjanjian pinjaman dapat meliputi: jenis pinjaman,³ jenis pemberi pinjaman,⁴ tanggal pembayaran, jumlah pembayaran, dan mata uang pembayaran. Informasi mengenai utang dalam negeri terdiri dari: nilai (outstanding) surat utang pemerintah yang terutang; pinjaman dari bank lokal, tunggakan (pembayaran pensiun, penundaan tagihan), dan jaminan.

Basis data utang akan menjadi sumber informasi pembayaran utang yang penting bagi pengelola kas. Model-model arus kas memerlukan akses rutin ke basis data ini guna memastikan bahwa kebutuhan kas telah termutakhirkan. Pengelola kas perlu menjaga hubungan langsung dengan pengelola utang agar dapat menyertakan semua informasi terkait rencana penerbitan utang — dalam maupun luar negeri — ke dalam model arus kas. Meskipun RPT akan memaktub perincian rencana penerbitan, namun RPT sangat rentan terhadap kondisi pasar dan investor, dan dapat berubah cepat. Bila perubahan-perubahan ini terjadi, maka peristiwa seperti ini perlu disertakan dalam perhitungan perencanaan kas.

Pengelolaan Arus Kas yang Terkait Pembiayaan Anggaran

Arus kas terkait utang seringkali sangat besar dan berpengaruh buruk atas kelancaran kegiatan pengelolaan kas aktif. Setelah tersusunnya model arus kas yang memerinci tingkatan atas sumber-sumber kas yang tersedia bagi pemerintah selama tahun anggaran berjalan, pengelola kas akan menerapkan kegiatan pengelolaan kas aktif untuk mempermudah antisipasi fluktuasi pada TSA. Tingkat cadangan kas optimal pada TSA harus ditentukan dengan mempertimbangkan perkiraan gejolak proyeksi arus kas dan kemungkinan kesalahan pada proyeksi yang ada. Periode dimana diperkirakan akan terjadi kekurangan kas dapat diantisipasi dengan peminjaman jangka pendek, biasanya dengan menggunakan Surat Perbendaharaan Negara (SPN)/T-bills. Sementara periode dimana diperkirakan terjadi surplus kas memberikan peluang bagi penempatan deposito jangka pendek pada bank sentral, bank komersial, atau pasar repo. Jika perkiraan akurat dan pasar SPN cukup kokoh dan likuid, maka besaran cadangan kas dapat ditetapkan pada tingkat yang sangat rendah⁵ dan, karenanya, lebih hemat.

Koordinasi antara pengelola kas dan pengelola utang dapat membantu memperlancar saldo TSA, sehingga mengurangi biaya dan membuat tugas pengelola kas menjadi lebih efisien. Jelas bahwa pengelola utang perlu mengatur sehingga penyelesaian pelunasan surat utang pemerintah dilakukan bersamaan dengan tanggal penerbitan yang baru dan tanggal pembayaran lelang, sehingga utang berulang kembali (rollover). Selain itu, apabila pengelola utang memiliki informasi terkait perkiraan-perkiraan pengelola kas, maka pengelola utang akan dapat menyesuaikan tanggal penerbitan dengan waktu yang diperkirakan akan terjadi kekurangan kas. Sebaliknya, pada kasus dimana penerbitan utang sudah ditetapkan di awal tanpa ada opsi untuk mengubah jumlahnya, maka penyediaan informasi sesegera mungkin oleh pengelola utang akan memungkinkan surplus kas dikelola secara efisien. Pengelola utang seringkali ditugaskan untuk mengawasi kewajiban kontinjensi, seperti jaminan pemerintah. Penting sekali bahwa, jika pengelola utang melihat adanya kemungkinan kewajiban kontinjensi akan terjadi selama tahun berjalan, pengelola kas perlu diberitahu, sehingga kemudian dapat melakukan penyesuaian tingkat penyangga (buffer) kas.

Penerbitan SPN maupun kegiatan peminjaman jangka pendek lainnya perlu dikoordinasikan dengan DMO. Seringkali, pengelola kas meminta DMO untuk mengelola semua pinjaman termasuk untuk pengelolaan kas dan berhubungan dengan pasar; atau pengelola kas tetap melakukan sebagian kegiatan peminjaman

hanya untuk utang dengan kurva hasil jangka pendek tertentu yang dibutuhkan untuk melaksanakan transaksi pengelolaan kas. Sebagai contoh, semua penerbitan SPN (T-bills) dengan jangka waktu maksimal enam bulan atau kurang menjadi bagian transaksi pengelolaan kas, sementara penerbitan berjangka waktu lebih lama akan digunakan untuk keperluan pengelolaan utang. Dengan demikian, pelaku pasar akan benar-benar paham dan memiliki informasi yang memadai tentang tujuan pinjaman pemerintah, sehingga terciptalah lingkungan pasar yang lebih efisien dan biaya peminjaman yang lebih rendah.

Peran utama pengelola utang adalah mengembangkan pasar – baik dalam negeri maupun luar negeri – di mana pemerintah melakukan peminjaman. Peran ini seringkali bertentangan dengan peran pengelola kas. Benturan dapat terjadi di antara keduanya ketika pengelola utang melakukan peminjaman sekedar untuk menjaga eksistensinya di pasar, tanpa adanya kebutuhan riil untuk pendanaan, atau ketika pasar menuntut penerbitan dalam jumlah besar sebagai 'patokan' untuk memperkuat likuiditas pasar dan mengurangi biaya pendanaan. Pada kasus pertama, benturan terjadi karena peminjaman dilakukan bersamaan dengan saat pengelola kas berupaya untuk mendepositokan surplus kas, dengan penerimaan imbal hasil yang lebih rendah daripada biaya peminjaman. Pada kasus kedua, pelunasan dapat membengkak melebihi keperluan bila dilihat dari segi kebutuhan kas, dan bisa menyebabkan kesulitan untuk meminjam dalam jangka pendek bagi pengelola kas.

Benturan ini perlu dikelola dengan baik, karena apabila tidak, dapat menyebabkan ketidakharmonisan dalam koordinasi yang sangat penting ini. Apabila surplus kas jelas-jelas terjadi, pengelola utang perlu mengadopsi pendekatan pragmatis dan menghindari penerbitan utang dalam jumlah yang berlebihan hanya karena tujuan ingin mengembangkan pasar. Perancangan rencana penyiapan dana di awal yang penuh kehati-hatian untuk pelunasan berjumlah besar dalam rencana arus kas, memungkinkan pelunasan utang dengan mudah dilakukan apabila dana telah disiapkan dengan baik jauh-jauh hari. Penyelesaian atas semua permasalahan ini menegaskan pentingnya terjaga koordinasi dan hubungan yang baik antara pengelola utang dan pengelola kas.

Bank sentral dan pengelola kas seringkali dapat saling medukung dalam pelaksanaan tugas mereka. Karena umumnya pemerintah adalah pelaku terbesar dari kas yang mengalir melalui sistem perbankan, maka pemahaman terkait proyeksi arus kas pemerintah dapat membantu pengelolaan likuiditas sistem perbankan untuk keperluan kebijakan moneter. Pengelola kas seyogianya secara rutin berbagi informasi terkini terkait prakiraan pengelolaan kas dengan bank sentral. Pemastian terjaganya tingkat penyangga (*buffer*) kas dalam TSA juga akan membantu bank sentral dalam menerapkan kebijakan moneternya.

4.2.4. Investasi Jangka Pendek atas Surplus Saldo Kas Pemerintah

Saldo surplus adalah dana tersimpan yang berada di atas tingkat sasaran cadangan kas minimum. Negara menginvestasikan kas surplus melalui berbagai mekanisme sesuai dengan derajat risiko untuk imbal hasil yang diharapkan. Gardner dan Olden mengatakan bahwa, "bagi pengelola kas, masa-masa yang diperkirakan akan terjadi surplus kas (lebih tinggi ketimbang cadangan kas yang diperlukan) seringkali lebih menantang ketimbang saat kekurangan kas." Hal ini dapat disebabkan oleh keengganan bank sentral untuk membayar bunga deposito ke pemerintah; masalah risiko kredit terkait penempatan deposito pada bank komersial, kurangnya uang yang likuid dan pasar repo; dan lemahnya koordinasi dengan DMO terkait pelaksanaan pembayaran kembali utang sebelum jatuh tempo atau pembelian kembali instrumen utang.

Di banyak negara, Kementerian Keuangan melakukan negosiasi dengan bank sentral tentang bunga yang seharusnya dibayar atas deposito kas surplusnya. Negosiasi ini mempertimbangkan: (i) manfaat bagi bank sentral, karena tidak perlu melakukan sterilisasi saldo pemerintah yang tersimpan di bank komersial untuk kepentingan kebijakan moneter; (ii) risiko kredit yang dihadapi pemerintah apabila menaruh deposito di bank komersial; (iii) biaya untuk bank sentral bila menyediakan layanan perbankan ritel bagi pemerintah atas semua transaksi penerimaan dan pembayarannya; serta (iv) dampak yang mungkin timbul dari deviden yang dibayarkan oleh bank sentral kepada pemerintah. Biasanya, tingkat bunga lebih rendah daripada suku bunga pasar yang ditawarkan bank komersial, namun pengaturan ini mendukung penerapan kebijakan moneter dan meniadakan paparan risiko kredit. Sebuah telaahan umum atas 54 negara⁷ menyatakan bahwa sekitar 25% dari negara yang ditelaah, mayoritasnya adalah negara maju, memiliki perjanjian tentang remunerasi saldo surplus dengan bank sentral mereka. Pada kebanyakan kasus, tingkat remunerasi tersebut ditetapkan pada tingkat bunga peminjaman antar-bank; pada beberapa kasus, suku bunganya hanya berlaku untuk deposito berjangka; dan pada sebagian yang lain, suku bunga berlaku hanya untuk saldo yang telah ditentukan.

Poin (i) di atas seringkali menjadi alasan terkuat kenapa bank sentral harus membayar bunga atas saldo surplus kas pemerintah. Pemerintah dapat memegang kelebihan kas, baik sementara (akibat adanya ketidakseimbangan antara arus penerimaan dan pengeluaran tahun berjalan) atau terus-menerus (akibat adanya faktor struktural anggaran seperti peningkatan penerimaan dari sumber daya alam). Dalam kasus yang kedua, solusi jangka panjang yang spesifik perlu dipertimbangkan untuk mengatasi surplus struktural, termasuk pembentukan dan penggunaan mekanisme penempatan dana di luar negeri (off shore) untuk tujuan stabilisasi anggaran dan dana tabungan jangka panjang lintas generasi (inter-generational savings) sesuai dengan siklus jangka menengah atas kebijakan fiskal yang mengikat secara hukum. Jika solusi ini tidak tersedia, atau pada kasus surplus kas hanya bersifat sementara, pengelola kas harus mengelola surplus secara efisien. Hal ini termasuk penempatan surplus pada deposito dengan tingkat bunga tertinggi dalam kerangka karakteristik kehati-hatian terhadap risiko.

Apabila bank sentral tidak membayar bunga sesuai tingkat pasar atas surplus saldo pemerintah, pengelola kas perlu menempatkan kelebihan kasnya dalam sistem perbankan komersial dalam negeri. Langkah ini seringkali menyebabkan bank sentral terpaksa harus menarik kelebihan likuiditas dari sistem guna menjaga kestabilan kebijakan moneter. Biaya dari tindak pasar terbuka (Open market operations, OMO) untuk menarik likuiditas harus ditanggung oleh bank sentral, dan apabila surplus pemerintah cukup besar, maka biaya yang dibutuhkan pun akan signifikan – dan bahkan terdapat kasus dimana hal ini sampai mempengaruhi struktur permodalan bank sentral. Guna menghindari masalah tersebut, pemerintah perlu bernegosiasi agar bank sentral bersedia membayar pada tingkat bunga deposito berjangka sesuai pasar – dengan pemahaman bahwa penempatan di bank sentral akan menghindari pemerintah dari risiko kredit bank komersialsehingga kelebihan kas pemerintah akan tetap berada di bank sentral dan di luar sistem perbankan komersial.

Fungsi pengelolaan kas yang canggih seyogianya mengarah kepada terpeliharanya tingkat cadangan (buffer) kas yang stabil yang tersimpan dalam TSA dan hal ini akan membantu pelaksanaan kebijakan moneter dengan menjamin keseimbangan arus kas antara pemerintah dan sektor perbankan. Karenanya, dan karena negaranegara maju mempunyai lebih banyak opsi untuk mengamankan investasi jangka pendek, mereka dapat menempatkan surplus kas di luar bank sentral. Risiko kredit dari penempatan surplus di bank komersial diminimalisir dengan menggunakan repo. Di banyak negara maju, pasar repo mampu menyerap kas dalam jumlah besar, tanpa mempengaruhi tingkat suku bunga dan dengan hanya sedikit risiko kredit (atau tidak ada sama sekali) selama jangka waktu penempatan deposito tersebut. Perancis berinvestasi pada deposito jangka pendek tanpa pengamanan (unsecured deposits) di berbagai perbendaharaan di negara-negara di kawasan Euro. Swedia menyimpan reverse repo di surat utang pemerintah atau mortage bond. Kantor Pengelolaan Keuangan Australia menginvestasikan deposito di Reserve Bank of Australia atau di instrumen pasar uang, seperti sertifikat deposito bank.

Biasanya, investasi saldo surplus dilakukan dalam bentuk mata uang setempat, karena investasi tersebut bersifat jangka pendek dan berisiko kecil. Namun, jika Kementerian Keuangan tetap mengelola mata uang asing, untuk suatu tujuan tertentu, dan hal ini dianggap sebagai bagian dari keseluruhan posisi kas pemerintah, jenis produk keuangan yang lain mungkin saja digunakan untuk investasi jangka pendek. Jika pemerintah memegang surplus kas atas mata uang likuid tertentu (dolar AS, yen, euro, poundsterling), instrumen jangka pendek berimbal hasil tinggi dapat digunakan untuk mendapatkan pengembalian pasar tanpa menimbulkan risiko kredit atau mengganggu kebijakan moneter. Banyak negara produsen komoditas menerapkan metode ini untuk memperoleh pengembalian yang memadai atas kas surplus mereka, seraya menjaga tingkat likuiditas untuk kebutuhan anggaran.⁸

4.3. PENGELOLAAN KAS SECARA AKTIF DAN PEMBIAYAAN ANGGARAN DI INDONESIA

4.3.1. Latar Belakang

Pemerintah Indonesia menggunakan pendanaan yang bersumber dari utang dan bukan utang untuk membiayai defisit anggaran. Sumber pembiayaan bukan utang berupa akumulasi surplus kas dari Sisa Anggaran Lebih (SAL), pembayaran kembali penerusan pinjaman dan cicilan atas Perjanjian Pinjaman ke Pemda/BUMN (Subsidiary Loan Agreement, SLA), serta hasil penjualan aset atau privatisasi (HPA). Pembiayaan bukan utang juga meliputi arus masuk penerimaan atas penyertaan modal negara (PMN), dana abadi (endowment) pendidikan nasional, dan dana kewajiban kontinjensi. Arus masuk kas ke anggaran dari pembiayaan bukan utang secara nominal menunjukkan peningkatan stabil dari tahun ke

tahun. Pada tahun 2007, arus masuk mencapai Rp 11,2 triliun dan pada tahun 2012 meningkat hingga Rp 63,9 triliun. Namun, sumber terbesar pembiayaan defisit anggaran tetap berasal dari utang, yang meliputi surat berharga negara (SBN), serta pinjaman dalam dan luar negeri.

Sejak tahun 2007 sampai 2012, kebutuhan pembiayaan defisit anggaran aktual sedikit lebih rendah ketimbang sasaran, akibat kombinasi antara realisasi penerimaan yang lebih tinggi daripada anggaran dan penyerapan anggaran pengeluaran yang rendah. Secara persentase, rasio realisasi sasaran pembiayaan anggaran selama tahun 2009 sampai 2012 masing-masing sebesar 86,7; 68,8; 86,8; dan 81,1, sebagaimana yang terlihat pada tabel di bawah ini.

label 4. i	Densit Anggaran dan Pembiayaan di Indonesia

Triliun Rp	TA 2009		TA 2010		TA 2011		TA 2012		TA 2013	
	Budget	Realiza- tion								
Penerimaan Negara	871,0	848,8	992,4	995,3	1.169,9	1.210,6	1.358,2	1.338,1	1.502,0	1.436,9
Pengeluaran Negara	1.000,8	937,4	1.126,1	1.042,1	1.320,8	1.295,0	1.548,3	1.491,4	1.726,2	1.638,0
Defisit thd PDB (%)	(2,4)	(1,6)	(2,1)	(0,7)	(2,1)	(1,1)	(1,5)	(1,3)	(2,0)	(2,2)
Anggaran Pembiayaan	129,8	112,6 (86,7%)	133,7	91,6 (68,8%)	150,8	130,9 (86,8%)	190,1	153,3 (81,1%)	224,2	227,2 (101%)
Kelebihan Pembiayaan thd defisit		24,0		44,8		46,5		153,3		26,0

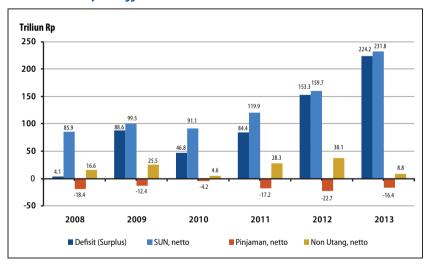
Tabel di atas menggambarkan praktik akumulasi surplus kas di Indonesia melalui pembiayaan yang melebihi defisit anggaran. SAL terjadi karena kebijakan untuk memenuhi sasaran pagu peminjaman yang ditetapkan oleh DPR dalam anggaran. Tujuan dari Indikator Kinerja Utama (key performance indicator, KPI) Ditjen Pengelolaan Utang didefinisikan sebagai pemenuhan sasaran pembiayaan melalui peminjaman. Oleh sebab itu, jika Ditjen Pengelolaan Utang tidak dapat memenuhi sasaran jumlah nilai pembiayaan melalui peminjaman sebagaimana ditetapkan oleh UU, maka kinerjanya dianggap lemah. Hal ini, ditambah dengan defisit yang umumnya lebih rendah dari proyeksi anggaran, mengakibatkan penumpukan kas yang tidak perlu, dalam bentuk SAL, yang tidak dapat digunakan oleh pemerintah tanpa persetujuan DPR.

Dari segi instrumen, pembiayaan bukan utang lebih mendekati sasaran yang ditetapkan dalam anggaran dibandingkan dengan pembiayaan utang. Hal ini sesuai dengan kebijakan untuk memaksimalkan pemenuhan kebutuhan pembiayaan anggaran dari sumber bukan utang. Meskipun terdapat kebijakan untuk mengoptimalkan penggunaan sumber bukan utang, kontribusi pembiayaan bukan utang masih relatif kecil dibandingkan dengan pembiayaan SBN, sebagaimana yang terlihat pada tabel dan grafik di bawah ini tentang proporsi pembiayaan bukan utang dibandingkan pembiayaan utang.

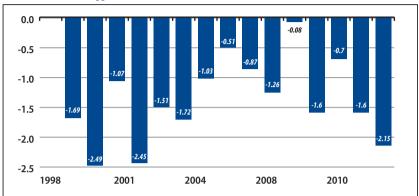
Tabel 4.2 Pembiayaan Utang

Triliun Rp	2008	2009	2010	2011	2012
Sumber Non-Utang	16,6	28,7	4,6	28,3	38,1
Pembiayaan Utang	67,5	87,1	86,9	102,7	142,0
Rasio Non-Utang terhadap Pembiayaan Utang	25%	33%	6%	28%	27%

Gambar 4.1 Pembiayaan Anggaran



Sejak 1998, anggaran pemerintah selalu defisit dan mencapai puncaknya di tahun 1999 saat defisit 2.5% dari PDB.



Gambar 4.2 Defisit Anggaran Indonesia (Persentase PDB) selama 1998 - 2013

Selama reformasi fiskal pada awal tahun 2000an, UU Keuangan Negara memperkenalkan kebijakan defisit anggaran konservatif untuk mendorong pertumbuhan ekonomi dan mempertahankan keberlangsungan fiskal.

Defisit anggaran aktual antara tahun 2007 hingga 2012 selalu lebih rendah daripada defisit yang ditetapkan dalam UU APBN. Beberapa faktor penyebabnya meliputi:

- Realisasi penerimaan dan hibah pemerintah yang melebihi sasaran.
- Realisasi pengeluaran pemerintah yang lebih rendah daripada alokasi anggaran, khususnya akibat penyerapan anggaran oleh kementerian/ lembaga yang lebih rendah, termasuk pengeluaran atas proyek-proyek yang dibiayai dari pinjaman luar negeri.

Pembiayaan defisit anggaran dapat berasal dari dalam negeri maupun luar negeri, sesuai dengan kapasitas meminjam pemerintah dan kebijakan pengelolaan utang. Para praktiknya, pemerintah cenderung memprioritaskan dan mengoptimalkan pembiayaan defisit anggaran melalui sumber dalam negeri karena risikonya yang lebih rendah. Selain itu, peminjaman dalam negeri mendukung pengembangan pasar keuangan.

4.3.2. Koordinasi antara Pengelolaan Utang dan Pengelolaan Kas di Indonesia

Strategi Pengelolaan Utang Jangka Menengah

Strategi Pengelolaan Utang Jangka Menengah Pemerintah tahun 2013-2016⁹ menetapkan pedoman pengelolaan utang pemerintah jangka menengah dan pedoman penyusunan strategi pembiayaan utang tahunan. Dokumen ini mencakup berbagai strategi pemerintah mengenai pengelolaan utang pemerintah yang akan berdampak langsung pada anggaran tahunan. Utang pemerintah tersebut terdiri dari pinjaman dan surat utang yang dikelola oleh Direktorat Jenderal Pengelolaan Utang (DJPU), Kementerian Keuangan. Kotak di bawah ini menyoroti tujuan utama strategi pengelolaan utang tersebut.

Kotak 4.2 Strategi Umum Pengelolaan Utang untuk Tahun 2013-2016:

- a. Mengoptimalkan potensi pendanaan utang dari sumber dalam negeri dan memanfaatkan sumber utang luar negeri sebagai pelengkap;
- Melakukan pengembangan instrumen dan perluasan basis investor utang agar diperoleh fleksibilitas dalam memilih sumber utang yang lebih sesuai kebutuhan dengan biaya yang biaya minimal dan risiko terkendali;
- Memanfaatkan fleksibilitas pembiayaan utang untuk menjamin terpenuhinya pembiayaan APBN dengan biaya dan risiko yang optimal;
- d. Memaksimalkan pemanfaatan utang untuk belanja modal terutama pembangunan infrastruktur;
- Melakukan pengelolaan utang secara aktif dalam kerangka Pengelolaan Liabilitas dan Aset (ALM) negara;
- f. Menghentikan pemberian jaminan secara penuh, seperti penerbitan surat dukungan untuk proyek-proyek Pembangkit Listrik untuk PT PLN.
- g. Meningkatkan modal badan-badan usaha milik negara yang menjamin proyek infrastruktur, sehingga badan-badan usaha tersebut mampu memberikan jaminan tanpa harus meminta dukungan pemerintah.
- h. Meningkatkan transparansi pengelolaan utang melalui penerbitan informasi publik secara berkala; dan
- Melakukan koordinasi dengan berbagai pihak dalam rangka meningkatkan efisiensi APBN, mendukung pengembangan pasar keuangan, dan meningkatkan peringkat kredit negara (sovereign credit rating), serta mengidentifikasi potensi risiko jaminan dan menyarankan tindakan mitigasi.

Berdasarkan strategi yang dipilih, sasaran biaya dan risiko portofolio utang pemerintah pun ditetapkan pada setiap akhir tahun dari 2014 sampai 2016, seperti terlihat di bawah ini:

Tabel 4.3 Sasaran Biaya dan Risiko untuk Pembiayaan Pemerintah selama Tahun 2014 - 2016

Indikator Risiko		Sep-	Target				
		12	2014	2015	2016	Catatan	
Nominal Utang	g sebagai % terhadap PDB	25,1	21,8	20,8	18,7	Maksimal	
Biaya Bunga	Interest to GDP (%)	1,3	1,2	1,1	1,1	Maksimal	
Peminjaman*	Interest to Outstanding (%)	5,2	5,5	5,5	5,7	Maksimal	
Risiko	ATM Total Portfolio (yr)	9,8	9,4	9,1	8,8	Maksimal	
Pembiayaan Kembali	Debt matures in 3 yrs (% Outs)	22,3	25,0	24,5	22,6	Maksimal	
	ATR (yr)	8,8	8,7	8,4	8,2	Maksimal	
Risiko Tingkat	Refixing rate (% total)	23,3	21,5	19,5	17,6	Maksimal	
Suku Bunga	Fixed rate debt (% total)	83,9	86,8	88,2	89,2	Maksimal 80%	
Risiko Nilai Tukar	FX debt as % of total	44,8	40,0	38,0	37,3	Maksimal	
	Sort Term FX debt as % of reserves **)	5,6	6,6	6,2	5,7		

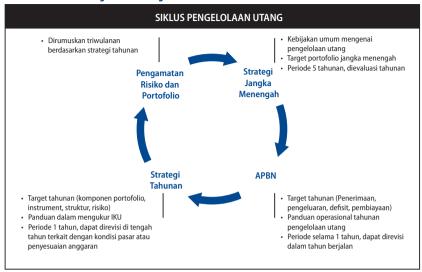
Catatan:

Strategi Utang Jangka Menengah pada akhirnya digunakan sebagai masukan dalam menyusun APBN dan rencana peminjaman tahunan, seperti terlihat pada Siklus Pengelolaan Utang berikut.

^{*}Indikator biaya perSeptember 2012 sebagai target untuk akhir 2012

^{**}Cadangan devisa diasumsikan tetap di US\$ 110 milyar

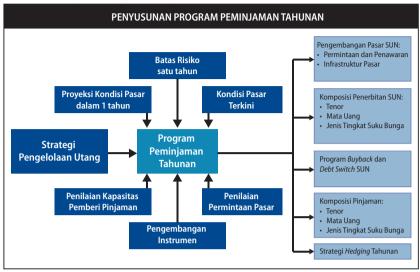
Gambar 4.3 Siklus Pengelolaan Utang



Rencana Pembiayaan Tahunan (RPT)/Annual Borrowing Plan (ABP)

Sebelum dimulainya tahun anggaran, DJPU menyusun sebuah RPT untuk membiayai perkiraan defisit pemerintah, kebutuhan pembiayaan ulang, dan investasi terencana. Pelaku pasar dilibatkan selama penyusunan RPT, yang harus sesuai dengan APBN yang telah disetujui DPR. RPT menentukan jadwal penerbitan utang. Jadwal tersebut diumumkan sebelum dimulainya tahun anggaran dan dikoordinasikan dengan Direktorat Pengelolaan Kas Negara selama tahun berjalan. RPT disesuaikan mengacu pada perubahan anggaran (APBN-P), biasanya dilakukan pada pertengahan tahun untuk mengatasi perbedaan antara asumsi awal dan realisasi yang tengah berlangsung.

Berbagai masukan yang digunakan selama penyusunan RPT diperlihatkan pada grafik di bawah ini:



Gambar 4.4 Penyusunan Program Peminjaman Tahunan

Koordinasi pada Tingkat Kebijakan melalui Komite Pengelolaan Aset dan Liabilitas (Komite ALM)

Secara khusus, Komite ALM menelaah:

- i. Gambaran ekonomi dan pasar (disampaikan oleh BKF, Ditjen Perbendaharaan, dan Ditjen Pengelolaan Utang);
- ii. Perkiraan penerimaan (disampaikan oleh BKF, Ditjen Pajak, Ditjen Bea & Cukai, dan Ditjen Anggaran);
- iii. Perkiraan pengeluaran (disampaikan oleh Ditjen Anggaran dan Ditjen Perimbangan Keuangan);
- iv. Perkiraan kas dan pembiayaan (disampaikan oleh Ditjen Perbendaharaan dan Ditjen Pengelolaan Utang); serta
- v. Penilaian risiko terhadap neraca dan kegiatan anggaran, penilaian kebutuhan kas dan pembiayaan baru pada masa mendatang, dan rekomendasi atas perubahan kebijakan jika diperlukan.

Saat ini, keanggotaan Komite ALM terbatas pada perwakilan dari berbagai unit Kementerian Keuangan. Peran setiap ditjen sebagai anggota ALMC ditetapkan oleh Keputusan Menteri Keuangan.¹⁰ Peran mereka meliputi:

- i. Ditjen Pajak bertanggung jawab atas perkiraan bulanan dari penerimaan dan pengembalian pajak;
- ii. Ditjen Bea & Cukai bertanggung jawab atas perkiraan bulanan dari penerimaan bea dan cukai;
- iii. Ditjen Anggaran bertanggung jawab atas perkiraan bulanan dari PNBP, pengeluaran negara, dan penerimaan hibah;
- iv. Ditjen Perimbangan Keuangan bertanggung jawab atas perkiraan bulanan dari transfer fiskal ke pemerintah daerah;
- Ditjen Perbendaharaan bertanggung jawab atas penyediaan informasi terkini kondisi pasar uang dan atas penyusunan perkiraan mingguan dan bulanan dari defisit/surplus kas berdasarkan perkiraan penerimaan dan pengeluaran. Ditjen ini juga bertanggung jawab atas penetapan kebijakan pengelolaan kas;
- vi. Ditjen Pengelolaan Utang bertanggung jawab atas perkiraan mingguan dari penerbitan, pembelian kembali, pengalihan utang, dan kewajiban pembayaran utang; serta atas penyusunan bulanan gambaran pasar surat utang. Dengan mengetahui perkiraan tentang defisit/surplus kas dari Dirjen Perbendaharaan, Dirjen Pengelolaan Utang kemudian akan menetapkan kebijakan Penerbitan Utang bulanan;
- vii. Ditjen Pengelolaan Kekayaan Negara bertanggung jawab atas perkiraan penerimaan bulanan dari investasi pemerintah di BUMN;
- viii. Badan Kebijakan Fiskal (BKF) bertanggung jawab atas gambaran ekonomi makro bulanan dan model simulasi penerimaan
- ix. Sekjen Kementerian Keuangan mengawasi pemeliharaan harian basis data, aplikasi, dan jaringan TI; serta
- x. Staf Ahli Kementerian Keuangan bertanggung jawab atas koordinasi antar semua unit.

Koordinasi pada Tingkat Operasional melalui Jaringan Informasi Perencanaan Kas (CPIN)

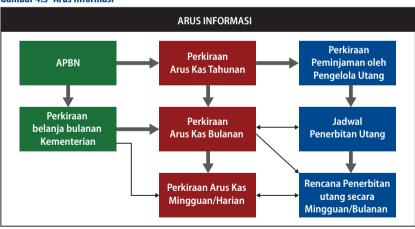
Selama tahun anggaran, sebuah komite antar direktorat yang disebut Jaringan Informasi Perencanaan Kas (*Cash Planning Information Network*, CPIN) terdiri dari staf berbagai ditjen dan direktorat (Ditjen Anggaran, Ditjen Perbendaharaan, Ditjen Pengelolaan Utang, Badan Kebijakan Fiskal, dan lain-lain) yang akan berdiskusi secara berkala guna memutakhirkan laporan prakiraan kas bulanan bagi Kementerian Keuangan. Komite tersebut menggunakan data riwayat penerimaan, serta data dan asumsi terkini mengenai ekonomi makro dan indikator moneter.

Komite ini bertemu setidaknya sekali dalam sebulan dan lebih sering lagi jika diperlukan.

Direktorat Pengelolaan Kas Negara di bawah Ditjen Perbendaharaan mengajukan usulan agar fungsi CPIN termasuk di dalam Komite ALM. Jika hal ini disetujui, maka pertemuan Komite ALM selama tahun berjalan akan lebih mengarah ke pengelolaan kas secara aktif ketimbang hanya terbatas pada diskusi situasi ekonomi makro dan isu kebijakan fiskal. Pertemuan strategis tahunan Komite ALM akan tetap menelaah sasaran tahunan saldo kas, strategi utang tahunan, dan strategi investasi tahunan; namun mekanisme pertukaran data di kalangan CPIN akan terus menghimpun dan mensirkulasikan perkiraan gambaran posisi kas sepanjang tahun berjalan. Dengan demikian, meskipun Komite ALM sudah berjalan secara rutin, akan tetap bermanfaat bila CPIN terus mengadakan pertemuan, selama diskusi difokuskan pada pengelolaan kas dan perencanaan kas jangka pendek (perkiraan harian dan/atau mingguan).

Koordinasi Arus Informasi antara Ditjen Anggaran, Ditjen Perbendaharaan, dan Ditjen Pengelolaan Utang

Koordinasi arus kas yang terkait dengan pengelolaan utang dan pengelolaan kas digambarkan pada diagram di bawah ini:



Gambar 4.5 Arus Informasi

Keterangan: Kotak berwarna hijau merujuk pada informasi DIPA yang dikelola DJA, kotak berwarna merah merujuk pada proses yang dikelola DJPBN dan kotak berwarna biru merujuk pada proses yang dikelola DJPU. Secara rutin telah terjadi pertukaran informasi antara Ditjen Pengelolaan Utang dan Ditjen Perbendaharaan. Ditjen Pengelolaan Utang selalu memberitahu Ditjen Perbendaharaan tentang rencana pelelangan SBN. Selain melalui sinkronisasi sasaran anggaran tahunan atas penerbitan utang, pertukaran informasi juga dilakukan secara bulanan, mingguan, dan harian melalui pengaturan koordinasi, seperti Komite ALM dan CPIN. Implementasi SPAN dan usulan untuk menghubungkan Sistem Analisis Keuangan untuk Pengelolaan Utang (Debt Management Financial Analysis System, DMFAS) dengan SPAN akan memberikan akses online secara realtime bagi kedua lembaga tersebut ke status terkini akan kebutuhan kas pemerintah dan portofolio utang.

4.3.3. Perencanaan dan Pengelolaan Arus Kas untuk Pembiayaan Anggaran

Instrumen Pembiayaan

UU No. 24 Tahun 2002 mengatur tentang SBN.¹¹ Pasal 5 ayat 1 UU No. 24 Tahun 2002 tersebut memberikan wewenang kepada Menteri Keuangan untuk menerbitkan SBN setelah menerima persetujuan DPR, seperti yang tercermin dalam UU APBN. Jenis-jenis SBN meliputi:

- Surat Perbendaharaan Negara (SPN) dengan tenor hingga 12 bulan dan pembayaran biaya bunga yang langsung memotong jumlah pokok;
- Surat Berharga Negara dengan tenor lebih dari 12 bulan dan dengan kupon dan/atau pembayaran biaya bunga yang langsung memotong jumlah pokok;
- Surat Berharga Syariah Negara (SBSN) dalam mata uang Rupiah atau mata uang asing, termasuk Ijarah, Musyarakah, dan Istisna;
- SBN dapat diterbitkan dalam:
 - mata uang Rupiah atau mata uang asing;
 - surat yang dapat diperdagangkan atau tidak dapat diperdagangkan, serta kupon dengan bunga tetap, mengambang atau nihil.

Karakteristik instrumen utang yang saat ini digunakan di Indonesia diperlihatkan melalui bagan di bawah ini:

KARAKTERISTIK INSTRUMEN UTANG Surat Berharga Negara Metode penerbitan: pelelangan, pengumpulan Surat Utang Negara (SBN) minat, penawaran terbatas (SUN) Jangka waktu: pendek, menengah, panjang > 1, 5, 7, 10, 15, 20, 30 tahun Pelunasan pokok: umumnya dibayarkan diakhir Penerapan prinsip shariah dan adanya proyek Surat Berharga Syariah sebagai iaminan Negara (SBSN) Metode penerbitan: pelelangan, pengumpulan minat, penawaran terbatas Jangka waktu: pendek, menengah, panjang > 1, 5, 7, 10, 15, 20, 30 tahun Pelunasan pokok: umumnya dibayarkan diakhir Untuk pendanaan defisit anggaran Pinjaman Prasyarat pencairan: matrik kebijakan dari **Pinjaman Program** peminiam: Bank Dunia, ADB, AFD dan JICA Terbatas nilainya sesuai limit yang ditetapkan tiap-tiap peminjam Pemberi pinjaman: dalam dan luar negeri Untuk mendanai proyek tertentu Pinjaman Proyek Dapat diterus pinjamkan ke pemda dan BUMN Sumber: bilateral, multilateral, dan komersial (termasuk ECA)

Gambar 4.6 Karakteristik Instrumen Utang

Pengelolaan Arus Kas terkait dengan Pembiayaan

Ditjen Pengelolaan Utang menyiapkan informasi tentang pembayaran utang yang akan jatuh tempo pada suatu tahun anggaran untuk disertakan ke dalam anggaran pemerintah, baik untuk utang langsung pemerintah maupun utang penjaminan pemerintah. Rekening Kas Umum Negara (RKUN) yang dikelola oleh Ditjen Perbendaharaan digunakan untuk membiayai pengeluaran terkait pembayaran utang. Transaksi-transaksi pinjaman luar negeri dijalankan melalui KPPN¹² yang terpisah guna memastikan akuntabilitas dan mempermudah rekonsiliasi arus-arus kas yang terkait denganpinjaman luar negeri. Ditjen Perbendaharaan memiliki rekening-rekening terpisah untuk transaksi pembayaran utang luar negeri dan dalam negeri.

Ditjen Pengelolaan Utang mengelola beberapa aplikasi TI, seperti: DMFAS dan aplikasi antarmuka-nya; (ii) BI-SSSS untuk penyelesaian transaksi; (iii) MOFID untuk pengalihan/pembelian kembali utang; (iv) DSS sebagai sistem pendukung pembuat keputusan; dan (v) Aplikasi MTDS. Versi terakhir DMFAS

6, yang aslinya terbatas untuk administrasi pinjaman/hibah luar negeri, telah dihubungkan dengan aplikasi yang dikembangkan sendiri oleh Kementerian Keuangan untuk mencatat utang dalam negeri. Indonesia adalah negara pertama yang menggunakan "DFMAS Plus," yang memadukan basis data pinjaman luar negeri dan basis data utang dalam negeri.

Sebagai bagian dari upaya mengkonsolidasikan informasi pemerintah secara umum, Ditjen Perimbangan Keuangan mengumpulkan informasi tentang utang pemerintah daerah. Namun, belum ada rencana untuk mengintegrasikan basis data utang pemerintah pusat dengan basis data utang pemerintah daerah. Alasannya adalah bahwa, berdasarkan UU Pemerintahan Daerah, tidak ada amanah bagi Ditjen Pengelolaan Utang untuk mengelola informasi utang pemerintah daerah. Terdapat rencana untuk mengembangkan basis data terpadu untuk utang pemerintah pusat dan utang pemerintah daerah di masa mendatang.

4.3.4. Penempatan Jangka Pendek Surplus Saldo Kas Pemerintah

Ditjen Pengelolaan Utang selalu berupaya untuk memastikan ketersediaan kas dengan memobilisasi dana guna mengatasi keseluruhan defisit anggaran di awal tahun anggaran (kebijakan penarikan utang di awal/front loading policy) segera setelah UU APBN disahkan. Namun, pola belanja umumnya terjadi di akhir, dengan sekitar 40% apropriasi anggaran dibelanjakan pada triwulan terakhir tahun anggaran (TA) yang bersangkutan. Selain itu, mobilisasi utang pada awal TA telah mengamankan dana pemerintah dari risiko pasar seperti fluktuasi nilai tukar. Hal ini dibuktikan ketika, pada tahun 2013, pemerintah mencoba mengubah strategi penarikan utang di awal tahun dan ternyata terjadi penurunan nilai mata uang Rupiah pada tengah tahun yang mengakibatkan turunnya kepercayaan investor dan melonjaknya tingkat imbal hasil obligasi pemerintah. Namun, kebijakan konservatif atas penarikan utang di awal tahun ini telah mengakibatkan biaya tinggi terhadap kas pemerintah, karena kelebihan dana tidak digunakan hingga triwulan terakhir. Tabel di bawah ini menunjukkan bahwa pada TA 2014, lebih dari sepertiga sasaran penerbitan utang untuk tahun tersebut telah terselesaikan dalam waktu kurang dari dua bulan (19 Februari 2014), berbeda dengan penerbitan yang lebih lambat pada TA 2013 ketika hanya 10,7% utang yang diterbitkan dalam dua bulan pertama TA tersebut.

Tahun	Kebutuhan Penerbitan (APBN-P) Juta Rp	Penerbitan pada akhir Februari (% thd total)	Penerbitan pada akhir Triwulan 2 (% thd total)	Penerbitan pada akhir Triwulan 3 (% thd total)	Penerbitan pada akhir Triwulan 4 (% thd total)
2014	430.182.745	33,7% s/d Feb 19, 2014	68,5% s/d July 25, 2014	tidak ada	tidak ada
2013	323.234.377	10,7% s/d Feb 25, 2013	53,2% s/d July 16, 2013	75,8% s/d Oct 3, 2013	100%
2012	268.547.858	18,5% s/d Feb 23, 2012	65,2% s/d July 16, 2012	86,3% s/d Oct 17, 2012	100%

Tabel 4.4 Penerbitan Utang di Indonesia per Triwulan Selama Tahun 2011-2014

Dengan dilaksanakannya reformasi pengelolaan kas, diharapkan kas pemerintah di Bank Indonesia (BI) akan difokuskan untuk mengatasi belanja yang mendesak dan setiap surplus akan diinvestasikan pada tingkat pengembalian pasar. Terdapat dua manfaat dari penetapan sasaran jumlah saldo kas dan investasi surplus. Pertama, ada pemasukan bunga jika dana tersebut diinvestasikan; kedua, terdapat laba dari pengurangan beban bunga yang berasal dari pembelian SBN interim (saat ada surplus kas) yang dilakukan dalam konteks pengelolaan kas.

Pemerintah telah menerbitkan suatu peraturan yang menyeluruh terkait dengan pengelolaan surplus dan defisit.¹³ Peraturan tersebut mendefinisikan tujuan pengelolaan surplus/defisit kas negara, jenis investasi terkait surplus kas, prosedur pemilihan bank komersial untuk penempatan uang negara, jenis deposito di bank komersial, mekanisme pembelian kembali obligasi dan penerapan *reverse repo*, pengelolaan defisit kas, dan ketentuan untuk pengelolaan risiko dan akuntabilitas.

Peraturan Menteri Keuangan¹⁴ yang baru-baru ini diterbitkan memberikan penjelasan lebih lanjut tentang berbagai aturan dan prosedur penempatan dana surplus pemerintah di bank komersial. Peraturan tersebut menetapkan persyaratan ketat bagi bank komersial agar dapat terpilih sebagai bank mitra pemerintah untuk penempatan kas negara,¹⁵ prosedur penempatan dan jenis deposito, serta jumlah maksimal yang dapat ditempatkan di masing-masing bank, suku bunga/ remunerasi minimum, yang setidaknya 70% dari suku bunga BI, dan ketentuan penarikan.

Saat ini, sasaran saldo cadangan harian minimum ditetapkan pada Rp 2 triliun untuk mengoptimalkan penyimpanan kas dan, pada saat yang sama, memastikan likuiditas untuk berbagai pembayaran. Tidak ada tingkat optimal penyangga kas (cash buffer) terkalkulasi secara menyeluruh. Kelebihan kas terdiri dari dana dalam mata uang apapun yang melebihi sasaran saldo kas. Dana tersebut dapat digunakan untuk investasi janga pendek (termasuk penempatan di bank komersial) dengan mempertimbangkan prinsip-prinsip keamanan dan kehati-hatian dalam alokasi dana negara secara efektif. Instrumen-intrumen yang tersedia untuk penempatan dana surplus meliputi:

- Penempatan kas negara di bank sentral;
- Penempatan kas negara di bank komersial:
 - pada deposito *overnight* (1-3 hari);
 - pada Deposit on Call yang dapat ditarik sewaktu-waktu dengan pemberitahuan di awal;
 - pada Deposito Berjangka yang dapat ditarik pada tanggal jatuh tempo;
- Pembelian obligasi pemerintah dari pasar sekunder; dan/atau
- Repo/Reverse Repo

Meskipun peraturan pelaksanaan yang menyeluruh telah tersedia, surplus kas pemerintah terus disimpan di BI dan diremunerasikan pada suku bunga di bawah tingkat pengembalian pasar. Terdapat perbedaan pemaknaan antara BI dan Kementerian Keuangan terkait kewenangan Menteri Keuangan dalam menginvestasikan uang negara dan mengelola/mengatur penempatan uang negara. BI memaknai bahwa UU tersebut¹⁶ mewajibkan Menteri Keuangan untuk menyetorkan seluruh dana pemerintah dan menginvestasikan surplus di TSA hanya pada bank sentral. Sementara, Kementerian Keuangan memandang bahwa, walau UU Perbendaharaan mengamanahkan penyetoran uang pemerintah di bank sentral, namun UU tersebut tidak menyinggung tentang investasi kas surplus selain didalam RKUN yang ada di BI.

Apabila Ditjen Perbendaharaan mulai menempatkan kas menganggur di luar BI, maka prakiraan yang akurat atas saldo kas harian dapat membantu Ditjen Perbendaharaan mengambil keputusan yang tepat mengenai jangka waktu penempatan kas surplus, untuk memaksimalkan pengembalian dengan risiko minimal. Investasi kas negara di luar BI akan berpotensi menghasilkan pengembalian yang lebih tinggi bagi Pemerintah. Peningkatan kegiatan investasi oleh Kementerian Keuangan juga dapat mendukung pengembangan pasar uang dalam negeri, melalui peran katalis untuk mendorong peningkatan kegiatan dari pelaku pasar yang lain. Namun, sebelum

penempatan saldo kas negara di luar bank sentral dapat dilaksanakan, Kementerian Keuangan harus berkoordinasi dengan BI, karena usulan ini akan dapat berdampak signifikan terhadap kebijakan moneter.

Ditjen Perbendaharaan tengah membangun infrastruktur untuk menjalankan pengelolaan kas secara aktif, dan telah secara gencar mengajukan usulan untuk pembentukan *Dealing Room*. Hal-hal utama yang tercantum dalam usulan ini dipaparkan pada Kotak berikut:

Kotak 4.3 The Treasury Dealing Room (TDR)

Ditjen Perbendaharaan saat ini tengah berdiskusi dengan BI dan Ditjen Pengelolaan Utang terkait pembentukan sebuah *Dealing Room* dibawah kendali Direktorat Pengelolaan Kas Negara untuk menangani sisi aset dari pengelolaan kas.

Berbagai peraturan telah disusun untuk mendukung semua kegiatan TDR. Anggaran telah dialokasikan untuk memenuhi biaya operasional TDR. Kapasitas yang memadai juga telah diupayakan oleh Ditjen Perbendaharaan melalui pelatihan oleh tenaga ahli dari luar terhadap 36 pegawai Direktorat Pengelolaan Kas Negara yang nantinya akan bertindak sebagai *market dealer*. Fasilitas infrastruktur untuk mendukung beroperasinya TDR meliputi: (I) *Direct Dealing System and Communication System*; (ii) *Money Market Information System (Reuters and Bloomberg)*; dan (iii) *Treasury Application Software* telah tersedia. TDR diharapkan dapat beroperasi pada awal tahun 2014.

Diusulkan agar di awal kegiatannya TDR akan dibatasi atas penempatan surplus saldo kas jangka pendek pada jumlah yang pantas, baik ditempatkan di BI maupun di bank komersial terpilih.

Ditjen Perbendaharaan saat ini sedang dalam proses menjawab keraguan BI bahwa penempatan dalam jumlah besar oleh pemerintah di lembaga-lembaga keuangan (diluar BI) akan berdampak buruk bagi pelaksanaan kebijakan moneter. Rencana Ditjen Perbendaharaan adalah memulai dengan penempatan-penempatan di luar BI dalam jumlah yang kecil agar dapat meminimalisir risiko terhadap kegiatan kebijakan moneter.

Ditjen Perbendaharaan juga tengah berdiskusi dengan Ditjen Pengelolaan Utang guna menemukan cara untuk memastikan bahwa pasar keuangan memandang kegiatan pendanaan pada kedua Direktorat Jenderal ini sebagai saling melengkapi satu dengan lainnya.

Tabel di bawah ini menggambarkan perbedaan kegiatan antara TDR dan *Dealing Room* yang dikelola oleh Ditjen Pengelolaan Utang.

	<i>Dealing Room</i> Ditjen Pengelolaan Utang	Treasury Dealing Room (TDR)
Tujuan	Penerbitan dan redemsi surat utang pemerintah	Mengelola likuiditas kas melalui instrumen pasar uang
Instrumen yang akan diperdagangkan	Instrumen utang; T-BT-Bonds; T-Bills; Surat Utang Syariah Negara	Instrumen pasar uang;penempatan uang di bank komersial; pengelolaan mata uang asing; dan Repo/ <i>Reverse</i> Repo
Jangka waktu	Jangka panjang (90 hari atau lebih)	Jangka pendek (maksimal 90 hari)

4.4. KESIMPULAN

Dengan meningkatnya koordinasi dan komunikasi antara pengelola kas dan pengelola utang melalui berbagai pertemuan Komite ALM, Indonesia semakin siap untuk menerapkan pengelolaan kas harian secara aktif. Informasi tentang saldo menganggur yang dapat digunakan untuk mendanai kebutuhan pembiayaan telah mulai dipertimbangkan sebagai dasar dalam penyusunan strategi peminjaman pemerintah. Ditjen Perbendaharaan terus menyempurnakan perkiraan arus kas guna meningkatkan akurasi prakiraan, periode prakiraan, dan penentuan waktu yang tepat untuk transaksi bernilai besar. Namun, koordinasi antara pengelola kas, pengelola utang pemerintah, dan otoritas moneter perlu diperkuat dengan menyertakan perwakilan bank sentral di dalam Komite ALM dan CPIN.

Persiapan pembentukan *Treasury Dealing Room* (TDR) masih berlangsung. Segera setelah TDR terbentuk dengan didukung jajaran pegawai yang memadai, Ditjen Perbendaharaan akan mampu berperan serta dalam pasar uang untuk mengamankan pembiayaan dan penempatan dana sesuai tingkat pengembalian pasar yang kompetitif. Pengoperasian dua *dealing room* oleh Kementerian Keuangan (yaitu Ditjen Pengelolaan Utang dan Ditjen Perbendaharaan) mengakibatkan timbulnya beberapa risiko yang perlu ditangani. Secara khusus, perlu dipastikan bahwa pasar keuangan memandang pengoperasian kedua *dealing room* tersebut sebagai saling melengkapi, dan bukan sebagai suatu potensi konflik yang dapat merancukan pasar. Lebih jauh, Ditjen Perbendaharaan saat ini tengah mengadakan diskusi dengan BI untuk memperjelas peran dan tanggung jawab masing-masing. Hal ini perlu ditetapkan secara resmi melalui perjajian kerjasama dan/atau surat keputusan yang sesuai. Pada tahap-tahap awal, pengoperasian TDR sebaiknya dibatasi pada penempatan saldo kas surplus jangka pendek dalam jumlah dan periode yang sesuai, di luar dari penempatan di BI.

Penerapan SPAN dan usulan menghubungkan DMFAS dengan SPAN akan memberikan akses *real time* bagi kedua Direktorat Jenderal ke status kebutuhan kas pemerintah dan portofolio utang. Sebagaimana yang telah dibahas, sejumlah negara saat ini tengah mengkonfigurasi sistem pengelolaan utang mereka untuk dihubungkan dengan IFMIS yang mereka miliki. Indonesia juga mengusulkan untuk menghubungkan IFMIS (SPAN)-nya dengan DMFAS, yang telah dikonfigurasi untuk mampu mencatat utang dalam dan luar negeri. Terhubungnya kedua sistem ini secara elektronik dan penyediaan akses *online* ke basis data terpadu bagi BI akan sangat mempermudah koordinasi antara pengelolaan kas, pengelolaan utang, dan kebijakan moneter.

Pengelolaan kas tahun berjalan harus lebih diselaraskan dengan pola pengelolaan utang. Praktik pengelolaan utang yang terdahulu membebankan penarikan utang di awal tahun (front load) guna memenuhi defisit fiskal yang telah disetujui pada anggaran tahun bersangkutan, namun strategi konservatif ini mengakibatkan lonjakan biaya kepemilikan kas (carrying cost). Sejak tahun 2013, pemerintah memutuskan untuk menyempurnakan strategi tersebut agar peminjaman dapat dilakukan secara lebih merata sepanjang tahun. Hal ini meningkatkan kepastian akan dampak kegiatan pengelolaan utang terhadap proyeksi arus kas. Eratnya koordinasi antara pengelolaan kas dan pengelolaan utang akan memastikan bahwa dinamika pasar utang yang digunakan untuk menentukan strategi peminjaman dalam negeri telah sesuai dengan tujuan pengelolaan kas selama tahun bersangkutan.

Akan sangat bermanfaat pula apabila terdapat kepastian yang lebih besar dalam RPT untuk membiayai anggaran, khususnya yang terkait dengan penggunaan Saldo Anggaran Lebih (SAL). Berbagai kekakuan terkait penggunaan SAL adalah fitur yang tidak umum dalam praktik pembiayaan di Indonesia dan merupakan penghalang bagi pengelolaan kas yang baik. Praktik ini terkait dengan persyaratan dari DPR. Seyogianya, pemerintah bersama-sama dengan Badan Anggaran DPR meninjau kembali kebijakan ini, sehingga diperoleh opsi-opsi untuk mengatasi hambatan-hambatan tersebut dan memberikan keleluasaan lebih bagi penggunaan SAL dalam pembiayaan.

Tingkat remunerasi untuk saldo kas surplus pemerintah yang disimpan di BI berada jauh di bawah tingkat remunerasi pasar. Walaupun Kementerian Keuangan sangat ingin mendapatkan suku bunga yang lebih mendekati pasar, akan sangat bermanfaat bila Kementerian Keuangan dan BI menelaah kembali tingkat remunerasi yang berlaku berdasarkan kepentingan bersama untuk mempertahankan stabilitas kondisi ekonomi makro serta mengurangi biaya fiskal dan kebijakan moneter. Jika Kementerian Keuangan memutuskan untuk menginyestasikan saldonya di bank komersial milik pemerintah, usulan ini akan menambah beban bagi BI dalam menjalankan kebijakan moneter, sehingga akan mengurangi dampak manfaat dari penempatan dana di pasar. Pemberlakuan investasi tersebut juga perlu disertai langkah untuk memastikan bahwa saldo pemerintah yang disimpan di luar BI telah sepenuhnya aman. Selain itu, walaupun usulan untuk mengivestasikan saldo pemerintah pada suku bunga yang mendekati suku bunga yang berlaku di pasaran tersebut tampaknya menarik demi memastikan pengembalian optimal atas saldo menganggur, namun usulan tersebut perlu dicermati dengan penuh kehati-hatian terkait risiko kredit dan likuiditas.

Catatan

- ¹ Tugas untuk departemen ekonomi makro bukan pengelola kas atau pengelola utang
- Pedoman Pengelolaan Utang Publik Bank Dunia dan IMF
- ³ Kredit dapat berasal dari pemasok; pinjaman dari lembaga keuangan; sekuritas pemerintah; pinjaman dari berbagai pemerintah (sumber bilateral); pinjaman dari lembaga multilateral.
- ⁴ Kreditur dapat berasal dari pihak: pemerintah pusat; bank sentral; pemerintah daerah; perusahaan campuran; bank pembangunan resmi; dan lembaga peminjaman swasta.
- 5 Karenanya, beberapa negara seperti Swedia menetapkan "nihil" sebagai sasaran tingkat penyangga kas mereka.
- 6 Pengelolaan keuangan Publik dan Kemajuan Arsitekturnya IMF.
- Oleh Mike Williams pada tahun 2011
- ⁸ PFM dan kemajuan arsitekturnya.
- ⁹ Peraturan Menteri Keuangan No. 37 Tahun 2013
- 10 Keputusan Menteri Keuangan No. 335 Tahun 2012
- Dasar hukum untuk pengelolaan utang juga mencakup: UU No. 19 Tahun 2008 tentang Surat Berharga Syariah Negara; Peraturan Pemerintah No. 10/2011 tentang Tata Cara Pengadaan Pinjaman Luar Negeri dan Pengadaan Hibah; Peraturan Pemerintah No. 54 Tahun 2008 tentang Tata Cara Pengadaan dan Penerusan Pinjaman Dalam Negeri oleh Pemerintah.
- 12 KPPN pinjaman dan hibah
- ¹³ PP No. 39 Tahun 2007 dan Peraturan Menteri Keuangan No. 05 Tahun 2010
- ¹⁴ Peraturan Menteri Keuangan No. 03 Tahun 2014
- 15 BUMPUN = Bank Umum Mitra Penempatan Uang Negara
- ¹⁶ UU No. 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara



Perbandingan dengan Milestone umum IMF dalam Pelaksanaan Pengelolaan Kas

Catatan pedoman teknis Pengelolaan Keuangan Publik (Public Financial Management, PFM) IMF tentang pengelolaan kas yang terbit pada bulan Februari 2008 memaparkan empat tahap pergeseran dari pengelolaan kas primitif ke pengelolaan kas harian secara aktif. Tahapan-tahapan dari Catatan tersebut dijelaskan di bawah ini beserta status terkini pelaksanaannya di Indonesia:

Indikator	Status	Keterangan		
Tahap 1: Penguatan Landasan				
Pembentukan Unit Pengelolaan Kas (Cash Management Unit, CMU) yang biasanya bertempat di Departemen Perbendaharaan	Selesai	Direktorat Pengelolaan Kas Negara (Direktorat PKN) berada di bawah Ditjen Perbendaharaan, Kementerian Keuangan.		
Penerapan kebijakan – pendirian badan pengelolaan kas	Selesai	Komite Pengelolaan Liabilitas Aset (Asset and Liability Management, ALM) diketuai oleh Menteri Keuangan mengadakan pertemuan pertamanya pada awal tahun 2013.		
Penekanan akan pentingnya pengelolaan kas secara efektif	Selesai	Keputusan Menteri Keuangan (KMK) No. 335 Tahun 2012 tentang Pertemuan Teknis ALM dan Peraturan Menteri Keuangan (PMK) No. 169 Tahun 2012 tentang Organisasi dan Tata Kerja Instansi Vertikal untuk membantu 24.000 Satker menyusun rencana kasnya.		
Pemastian perkiraan anggaran tahunan yang realistis	Selesai	Pertemuan rutin Komite ALM untuk memutakhirkan perkiraan anggaran bulanan.		

Technical Note IMF mengidentifikasi bahwa kecepatan peningkatan pengelolaan kas bergantung kepada: (1) titik awal, khususnya sejauh mana kondisi dasar pengelolaan kas yang efektif sudah diterapkan; (2) tekad pihak otorita nasional untuk bergerak maju, termasuk dalam menghadapi pihak-pihak yang enggan atau menolak diterapkannya reformasi yang memberikan kewenangan penuh kepada perbendaharaan dalam mengawasi seluruh rekening-rekening bank pemerintah, serta dalam peningkatan transparansi kegiatan operasional pemerintah pada tingkat transaksi; (3) infrastruktur yang tersedia untuk transfer dana secara cepat melalui sarana elektronik; (4) tingkat perkembangan pasar keuangan, termasuk "penyapuan" (sweeping) saldo rekening bank di penghujung hari serta adanya instrumen pasar keuangan untuk mengelola kas harian; dan (5) kapasitas sumber daya manusia dan kelembagaan.

Indikator	Status	Keterangan
Pembentukan suatu TSA yang operasional	Selesai	Pelaksanaan TSA dengan penerapan: (i) rekening pengeluaran bersaldo nihil di KPPN; (ii) penyapuan/sweep harian saldo tersimpan di bank persepsi yang melakukan pemungutan penerimaan dari wajib pajak; dan (iii) Notional Pooling Account untuk mengkonsolidasikan sekitar 24.000 rekening UP Satker.
Penghindaran penggunaan kas secara fisik	Selesai	Menerapkan pembayaran langsung dengan menggunakan transfer penyelesaian bruto secara real time dari rekening TSA di bank sentral ke rekening penerima akhir di bank komersial.
Pembatasan uang muka Kas	Selesai	Peraturan ketat untuk membatasi rekening UP (petty cash) yang dapat disimpan oleh masing- masing dari 24.000 Satker yang ada.
Peningkatan Akuntansi Pemerintah	Selesai	Peraturan Pemerintah No.71 Tahun 2010 tentang Standar Akuntansi Pemerintahan, dan PMK No.238 Tahun 2011 tentang Pedoman Umum Sistem Akuntansi Pemerintahan (PUSAP).
Pengubahan Kerangka Hukum	Selesai	Penerbitan UU No. 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, Peraturan Pemerintah No. 39 Tahun 2007 dan Peraturan Pemerintah No.45 Tahun 2013; dan Peraturan Menteri Keuangan No. 192 Tahun 2009.
Tahap 2: Penyusunan renca	na kas dan p	engembangan keterampilan pengelolaan kas
Penyusunan perkiraan arus kas jangka pendek	Selesai	Pegawai Direktorat Pengelolaan Kas Negara melaksanakan pemutakhiran secara berkala atas perkiraan arus kas jangka pendek, meskipun akurasinya masih dapat lebih diperbaiki melalui peningkatan kepatuhan penyampaian informasi perkiraan arus kas yang telah dimutakhirkan oleh Satker-satker besar.
Penetapan pengaturan penyebaran informasi	Selesai	Ditjen Perbendaharaan mengadakan pertemuan rutin dengan kementerian- kementerian. Mekanisme ini dapat ditingkatkan dengan diadakannya agenda dan jadwal pertemuan secara tetap.
Pemastian pertukaran informasi agar perkiraan kas dapat dilakukan	Hampir Selesai	Pertemuan rutin rekonsiliasi bulanan antara Kanwil Perbendahaaran dan Satker untuk mendiskusikan rencana kas terkini. Implementasi IFMIS (SPAN) yang baru akan semakin meningkatkan pertukaran informasi melalui penyediaan data secara online dan real time.

Indikator	Status	Keterangan
Penyusunan rencana kas. Rencana kas bulanan, dua bulanan, atau mingguan harus dibuat sesegera mungkin	Hampir Selesai	Distribusi AFS ke 24.000 Satker pada tahun 2010. Aplikasi ini akan segera dimutakhirkan dan diganti dengan SAKTI, yang akan mampu berinteraksi dengan SPAN. Namun, tingkat kepatuhan penyampaian rencana kas masih rendah. Tingkat kepatuhan tersebut perlu didukung oleh sebuah kebijakan terkait sanksi atau penalti bagi mereka yang tidak menyampaikan rencana kas terkini.
Pengembangan keterampilan menyusun perkiraan kas.	Hampir Selesai	Pelatihan pegawai Satker, yang mengelola 70% anggaran, agar memiliki pemahaman kuat akan Peraturan Menteri Keuangan No.192 Tahun 2009. Pelatihan tersebut harus diselenggarakan secara rutin dan terus-menerus serta didukung dengan anggaran yang memadai.
Tahap 3: Melampaui sekeda	ar persyarata	n dan rencana kas dasar
Mempersingkat penundaan proses transfer penerimaan	Selesai	Penandatanganan perjanjian dengan semua bank komersial yang telah ditunjuk sebagai bank persepsi (mitra) untuk menyetorkan penerimaan pajak yang dibayarkan oleh wajib pajak dan melaksanakan penyapuan/ sweep harian ke rekening TSA di bank sentral, dengan pengenaan penalti atas setiap dana mengambang.
Penanganan perilaku musiman dan "fluktuasi" arus masuk kas	Selesai	Pertemuan reguler Komite ALM untuk memutakhirkan perkiraan penerimaan bulanan.
Penilaian dampak komitmen pengeluaran yang direncanakan terhadap perkiraan kas	Selesai	Penerapan modul komitmen anggaran di SPAN untuk melaksanakan pencatatan otomatis jadwal pembayaran berdasarkan kontrak yang telah dibuat.
Pemrosesan persetujuan pengeluaran dan pembayaran secara efisien	Selesai	PMK 190 Tahun 2012 mensyaratkan Ditjen Perbendaharaan memproses setiap SPM dalam waktu maksimal 1 (satu) hari.
Komputerisasi proses pengeluaran	Selesai	Sistem lama dan SPAN.
Penjagaan saldo kas minimum	Selesai	Rp 2 triliun serta uang setara 1 juta dolar AS untuk kebutuhan kas harian.
Remunerasi saldo kas menganggur	Selesai	MOU dengan bank sentral untuk meremunerasikan kas di atas Rp 2 triliun dan uang setara 1 juta dolar AS yang disimpan di bank sentral.

Indikator	Status	Keterangan
Perluasan Cakupan TSA	Sebagian Selesai	TSA telah mencakup rekening-rekening pengeluaran; rekening penerimaan dan UP di Satker. Namun, perlu juga mengkonsolidasikan rekening-rekening lain yang dimiliki pemerintal seperti rekening badan layanan umum (BLU), dan melaporkan rekening-rekening yang dikelola pemerintah, seperti: dana talangan (bail-out), dana haji, dan dana abadi.
Koordinasi pengelolaan kas dan pengelolaan utang	Sebagian Selesai	Melalui pertemuan rutin CPIN dan Komite ALM
Pemanfaatan fasilitas perbankan	Selesai	Sitem RTGS BI untuk mentransfer dana; BIG-eB BI (perbankan elektronik BI) untuk melakukan sistem perbankan internet tertutup dengan pemerintah.
Formalisasi hubungan dengan bank untuk layanan perbendaharaan	Selesai	Penandatanganan perjanjian dengan bank komersial yang ditunjuk sebagai mitra untuk pembayaran pengeluaran (bank operasional) dan pemungutan penerimaan (bank persepsi).
Kejelasan hubungan antara perbendaharaan dan bank sentral	Selesai	MOU dan peraturan-peraturan.
Tahap 4: Memperkenalkan	pengelolaan	kas harian secara aktif:
Peningkatan keaktifan dalam pengelolaan harian saldo kas	Sebagian Selesai	Penyusunan TDR masih berlangsung.
Penerapan pengaturan "penyapuan/sweeping" rekening bank setiap hari	Selesai	Penyapuan harian untuk penyetoran penerimaan pajak kedalam TSA
Pemastian keamanan penempatan dana jangka pendek oleh perbendaharaan	Belum Dlmulai	
Penyempurnaan perkiraan arus kas untuk meningkatkan akurasi perkiraan, periode perkiraan, dan perincian pelaksanaan transaksi bernilai besar.	Sebagian Selesai	PMK 192 Tahun 2009 akan ditingkatkan lebih jauh dengan menerapkan aturan "80-20" yang lebih berfokus pada Satker pemilik anggaran yang besar, dan mengenakan penalti tanpa mengakibatkan penundaan pencairan anggaran.
Penguatan koordinasi antara pengelola kas, pengelola utang pemerintah, dan otoritas moneter.	Sebagian Selesai	Komite ALM dibentuk secara internal oleh Kementerian Keuangan. Penyertaan bank sentral sebagai salah satu partisipan akan lebih bermanfaat.

Struktur Rekening-rekening Pemerintah yang Disimpan di BI dan Saldonya pada Akhir Tahun 2012

	Jenis Rekening	Nomor Rekening	Saldo di Akhir 2012 (Rp)	Remunerasi	Dasar Hukum
l.	Rekening Utama yang [Dimiliki Kemente	erian Keuangan/Pe	rbendaharaan Pu	ısat di BI
1	RKUN (Rekening Kas Umum Negara) dalam Rupiah	502.000000980	2.199.992.464.994	0,1%p.a x saldo rata-rata harian	MOU Kemenkeu- BI
2	RKUN (Rekening Kas Umum Negara) dalam mata uang asing				
	a. USD	600.502411980	6.339.139.103	0,1% p.a x saldo	MOU
	b. YEN	600.502111980	680.372.438.864	- rata-rata harian	Kemenkeu- Bl
	c. EURO	600.502991980	n.a	_	
3	Rekening penempatan dalam Rupiah	518.000122980	940.127.275.397	65% x suku bunga Bl	MoU
4	Rekening penempatan dalam mata uang asing				
	a. USD	608.001411980	4.985.649.807.746	65% x suku bunga Fed	MOU Kemenkeu-
	b. YEN	608.000111980	n.a	65% x suku bunga BOJ	ы
	c. EURO	608.000991980	564.701.567.195	65% x suku bunga acuan ECB	
II. I	Rekening Penerimaan y Bl	ang Dimiliki Ken	nenterian Keuanga	an/Perbendahara	an Pusat
1	Rekening Khusus:untuk menempatkan sementara penerimaan dari pinjaman dan hibah luar negeri dalam Rupiah/mata uang lain dari para donor	1 rekening untuk 1 pinjaman/ hibah	1.907.213.434.609	65% x suku bunga mata uang donor	PMK 206 Tahun 2010
2	Rekening PPh dalam AS\$	600.500411980	n.a	N.A (langsung ke RKUN)	Kepdirjen 169 Tahun 2009
3	Rekening (penerimaan pembayaran utang) RDV/RPD dalam Rupiah/YEN/A\$/AS\$/ GBP/SDR/EUR	513000000980 607.000.xxx 519000102980	n.a	65% x suku bunga BI 65% x suku bunga mata uang donor	Kepdirjen 5 Tahun 2011; 244 Tahun 2010

	Jenis Rekening	Nomor Rekening	Saldo di Akhir 2012 (Rp)	Remunerasi	Dasar Hukum
4	Rekening penerimaan hibah (bencana alam di Sumatera) dalam Rupiah	519.000124980	8.492.000.735	65% x suku bunga BI	PMK 173 Tahun 2010
5	Rekening Menteri Keuangan untuk menerima setoran dari penerbitan SPN	500.000003980	n.a	65% x suku bunga BI	UU 19 Tahun 2008
III. I	Rekening lain Kemente	erian Keuangan d	di BI		
1	Rekening Sisa Anggaran Lebih (SAL)	500.000002980	25.755.966.698.308	65% x suku bunga Bl	Kepdirjen 48 Tahun 2010
2	Rekening untuk menerima setoran dana talangan guna membayar "backlog" rekening khusus menunggu pengisian ulang dari Pemberi Pinjaman/ Donor	500.00001980	n.a	65% x suku bunga Bl	UU 19 Tahun 2008
3	Rekening untuk pengeluaran dari penerbitan SBN	502.000001980	n.a	65% x suku bunga Bl	SKB
4	Rekening obligasi untuk jaminan	502.00002980	n.a	65% x suku bunga Bl	SR 176 Tahun 99
5	Penerimaan terkait KPS produksi minyak	600.000411980	13.005.460.815.909	65% x suku bunga Bl	PMK 113 Tahun
6	Penerimaan terkait pertambangan dan perikanan	508.000071980	n.a	65% x suku bunga Bl	- 2009; 114 Tahun 2009
7	Penerimaan terkait panas bumi	508.000084980	347.992.721.305	65% x suku bunga Bl	

MOU antara Menteri Keuangan dan Gubernur BI tentang Koordinasi Pengelolaan Kas Pemerintah

Pengaturan terperinci yang tertera dalam MOU adalah sebagai berikut:

KEPUTUSAN BERSAMA MENTERI KEUANGAN DAN GUBERNUR BANK INDONESIA NOMOR 17/KMK.05/2009 DAN NOMOR 11/3/KEP.GBI/2009 TENTANG: KOORDINASI PENGELOLAAN UANG NEGARA MENTERI KEUANGAN DAN GUBERNUR BANK INDONESIA

PERTAMA: Menetapkan jumlah Saldo Kas Minimal (SKM) Uang Negara rata-rata harian termasuk hari libur di Rekening Kas Umum Negara (RKUN) di Bank Indonesia sebesar Rp2.000.000.000.000,000 (dua triliun rupiah) untuk rekening rupiah dan ekuivalen USD1,000,000 (satu juta dolar Amerika Serikat) untuk rekening valas USD dan non USD.

KEDUA: Atas kelebihan Uang Negara di atas jumlah minimal di RKUN, Bendahara Umum Negara (BUN) dapat menempatkan pada Rekening Penempatan di Bank Indonesia, yang dikelompokkan dalam Rekening Penempatan Rupiah, Rekening Penempatan Valas USD dan Rekening Penempatan Valas Non USD.

KETIGA: Tingkat bunga atas Uang Negara (rupiah dan valas) pada RKUN adalah sebesar 0,1% (nol koma satu perseratus) per tahun dan tingkat bunga masing-masing Rekening Penempatan adalah: a. Untuk Rekening Penempatan Rupiah diberikan bunga per tahun sebesar 65% (enam puluh lima perseratus) dari suku bunga kebijakan Bank Indonesia (BI Rate); b. Untuk Rekening Penempatan Valas USD diberikan bunga per tahun sebesar 65% (enam puluh lima perseratus) dari Fed Fund Rate; c. Untuk Rekening Penempatan Valas Non USD diberikan bunga per tahun sebesar 65% (enam puluh lima perseratus) dari suku bunga acuan pada home currency valas tersebut.

KEEMPAT: Perhitungan bunga didasarkan atas saldo rata-rata akhir hari dalam satu bulan untuk masing-masing rekening baik RKUN maupun Rekening Penempatan.

KELIMA: Pada saat Keputusan Bersama Menteri Keuangan dan Gubernur Blini mulai berlaku: a. Bank Indonesia melakukan penghitungan dan pembayaran bunga atas Uang Negara di RKUN dan Rekening Penempatan di Bank Indonesia, yang penghitungan bunganya dilakukan sejak bulan Januari 2009 dan pembayaran bunga atas saldo rata-rata akhir hari selama satu bulan berjalan dilakukan pada akhir bulan berjalan yang bersangkutan; b. Khusus pembayaran bunga untuk bulan Januari 2009 dilakukan bersamaan dengan pembayaran bunga untuk bulan Maret 2009, mengingat penghitungan bunga bulan Januari 2009 dilakukan secara manual, sedangkan penghitungan secara otomasi dilakukan sejak bulan Februari 2009; c. Bunga atas Uang Negara di RKUN Rupiah dan RKUN valas non USD, Rekening Penempatan Rupiah, dan Rekening Penempatan valas non USD disetorkan ke RKUN Rupiah, sedangkan bunga atas Uang Negara di RKUN valas USD dan Rekening

Penempatan valas USD disetorkan ke RKUN valas USD; d. Pemerintah melaksanakan *Treasury Single Account* (TSA) Penerimaan secara penuh paling lambat pada tanggal 1 Januari 2010 sesuai dengan tahapan (*time frame*) yang disepakati Departemen Keuangan dan Bank Indonesia dan menjadi Lampiran yang tidak terpisahkan dari Keputusan Bersama Menteri Keuangan dan Gubernur Bank Indonesia ini.

KEENAM: Rekening-rekening milik BUN di luar RKUN dapat diperlakukan sebagai Rekening Penempatan sepanjang memenuhi ketentuan dalam Pasal 15 dan Pasal 36 Peraturan Pemerintah Nomor 39 tahun 2007 tentang Pengelolaan Uang Negara/Daerah dan setelah pemerintah memberitahukan kepada Bank Indonesia bahwa rekening-rekening milik BUN di luar RKUN tersebut telah dikategorikan sebagai Rekening Penempatan.

KETUJUH: Dalam rangka pelaksanaan TSA penuh, seluruh rekening BUN yang terdapat di bank umum yang berfungsi sebagai Rekening Penerimaan dan Rekening Pengeluaran, pada akhir hari seluruh saldonya dinihilkan untuk disetorkan ke RKUN di Bank Indonesia.

KEDELAPAN: Jumlah SKM di RKUN dan tingkat bunga Uang Negara di Rekening Penempatan di Bank Indonesia dapat ditinjau kembali setiap 6 (enam) bulan, dan apabila terjadi ketidaksepakatan tingkat bunga, tingkat bunga yang berlaku diperpanjang sampai didapatkan kesepakatan baru.

KESEMBILAN: Menteri Keuangan dapat menempatkan kelebihan kas di atas SKM pada bank umum setelah berkoordinasi dengan Gubernur Bank Indonesia mengenai jumlah dan waktu penempatan.

KESEPULUH: Dalam hal salah satu pihak tidak melaksanakan hal-hal yang telah disepakati dalam Keputusan Bersama Menteri Keuangan dan Gubernur Bank Indonesia ini, maka salah satu pihak dapat meminta dilaksanakannya pertemuan antara Gubernur Bank Indonesia dan Menteri Keuangan untuk melakukan pembahasan terhadap tidak dilaksanakannya Keputusan Bersama Menteri Keuangan dan Gubernur Bank Indonesia ini.

KESEBELAS: Dalam rangka pelaksanaan Keputusan Bersama Menteri Keuangan dan Gubernur Bank Indonesia ini, Bank Indonesia menerbitkan Peraturan Dewan Gubernur dan Departemen Keuangan menerbitkan Peraturan Menteri Keuangan sesuai kewenangan masing-masing.

KEDUA BELAS: Keputusan Bersama Menteri Keuangan dan Gubernur Bank Indonesia ini mulai berlaku pada tanggal ditetapkan dan berlaku surut sejak 1 Januari 2009.

Ditetapkan di Jakarta

pada tanggal 30 Januari 2009

Contoh Ilustratif Perjanjian dengan Bank Komersial untuk Penyediaan Layanan Perbankan untuk Pengeluaran Pemerintah

Disarikan dari:

Perjanjian Kerjasama Pencairan Dana Anggaran Negara melalui Bank komersial (Bank Operasional) antara Direktorat Jenderal Perbendaharaan dan Bank XXX.

Perjanjian tersebut ditandatangani oleh Dirjen Perbendaharaan (sebagai Pihak Pertama) dan Manajemen (Direktur) Bank komersial/Bank Operasional (sebagai Pihak Kedua).

PIHAK PERTAMA dan PIHAK KEDUA, secara bersama-sama disebut sebagai PARA PIHAK, setuju untuk mengadakan dan menandatangani Perjanjian Kerjasama Pencairan Dana Anggaran Negara melalui Bank komersial, dengan ketetapan berikut ini:

MAKSUD DAN TUJUAN

Tujuan Perjanjian Kerja Sama ini adalah untuk mengatur pekerjaan layanan pencairan dana tahun 2013 oleh BO I Pusat, yang merupakan mitra kerja Ditjen Perbendaharaan, dan BO I, yang merupakan mitra kerja KPPN.

LINGKUP KERJA

- Membuka dan mengelola rekening milik Kementerian Keuangan yang dilakukan berdasarkan permintaan Ditjen Perbendaharaan;
- Menerima dana dari TSA yang ada di BI dan membukukannya pada saat itu juga untuk keuntungan rekening Kementerian Keuangan;
- Mendistribusikan/mencairkan dana berdasarkan permintaan Ditjen Perbendaharaan;
- Menyampaikan laporan bank rekening Kementerian Keuangan kepada Direktorat PKN;
- Menihilkan saldo rekening Kementerian Keuangan pada akhir waktu hari kerja;
- Bekerja sama dengan PIHAK PERTAMA dalam membangun sebuah sistem komunikasi dan aplikasi data.

BATASAN TANGGUNG JAWAB

 Dalam mengimplementasikan pekerjaan sebagaimana yang dimaksud di dalam Perjanjian Kerjasama ini, PIHAK KEDUA diwajibkan untuk menjaga kerahasiaan semua data dan informasi yang ada, dan tidak boleh menggunakannya untuk tujuan apapun, atau menyebarkannya ke pihak manapun di luar yang telah disebutkan di dalam lingkup pekerjaan, kecuali dengan izin tertulis dari PIHAK PERTAMA.

BIAYA IMPLEMENTASI

- Biaya pelaksanaan proses-proses bisnis atas distribusi dana SP2D dibebankan kepada PIHAK PERTAMA.
- Biaya pengembangan sistem komunikasi dan aplikasi dibebankan kepada PIHAK KEDUA.
- Biaya penyediaan aplikasi BO I yang sesuai dengan aplikasi KPPN dibebankan kepada PIHAK KEDUA.
- Biaya penyediaan sistem dan jaringan CMS dibebankan kepada PIHAK KEDUA.

LARANGAN

- KPPN dilarang menyampaikan SP2D kepada BO setelah pukul 15:00 waktu setempat dalam rangka mentransfer dana tersebut ke rekening yang telah diotorisasi pada hari kerja terkait.
- BO dilarang untuk:
 - a. Mengenakan biaya layanan apapun, termasuk biaya BI RTGS/Kliring Lokal ke pihak berwenang manapun.
 - Melakukan tindakan apapun, baik secara langsung maupun tidak langsung, yang dapat menyebabkan:
 - i. Keterlambatan transfer ke rekening yang telah diotorisasi.
 - ii. Keterlambatan mengkredit dana SP2D Pengembalian.
 - iii. Menarik dana dari rekening Kementerian Keuangan sebelum SP2D tersebut diterima dari KPPN.
 - Menarik dana dari rekening Kementerian Keuangan atas kelebihan dana yang tercantum di SP2D.

Surat Peringatan disampaikan ke PIHAK PERTAMA dan PIHAK KEDUA jika:

- 1. BO I Pusat menyampaikan laporan tidak valid ke Direktur Pengelolaan Kas Negara.
- 2. BO I Pusat terlambat menyampaikan laporan ke Ditjen Perbendaharaan, yang ditujukan kepada Direktorat Pengelolaan Kas Negara.
- 3. BO l Pusat tidak membayar penalti yang dikenakan oleh Direktorat Pengelolaan Kas Negara.
- 4. BO I Pusat tidak melaksanakan tugas dan kewajiban lain-lain.

SANKSI PENALTI

PIHAK PERTAMA mengenakan penalti kepada PIHAK KEDUA jika:

- 1. BO I Pusat tidak menihilkan dan/atau tidak melakukan penihilan penuh saldo rekening Kementerian Keuangan.
- 2. BO I Pusat terlambat mendistribusikan dana ke dana penerima sesuai dengan permintaan yang diterima dari Kementerian Keuangan.
- 3. BO I Pusat terlambat mengkreditkan dana SP2D Pengembalian dari bank penerima ke rekening Kementerian Keuangan.
- 4. BO I Pusat mengenakan biaya ke pihak manapun yang tercantum di SP2D/SP2D-P

Jumlah uang penalti ditetapkan sebesar 1‰ (satu per seribu) per hari, termasuk hari libur/hari yang diliburkan dari total dana yang tidak dinihilkan/terlambat didistribusikan/terlambat dikreditkan, dan dihitung per hari, termasuk hari libur.

Jumlah uang penalti ditetapkan 300% dari total biaya yang dikenakan pada pihak manapun yang tercantum di dalam SP2D/SP2D-P.

Mekanisme Penerimaan dan Pengeluaran Negara Sebelum dan Setelah Implementasi TSA

No	Komponen	Sebelum TSA	Setelah TSA
A.	Untuk Penerimaan Kas	Bank Persepsi ditunjuk oleh Menteri Keuangan dan tidak dibayar untuk layanan yang terkait dengan jasa penerimaan negara.	Bank Persepsi ditunjuk oleh Menteri Keuangan dan dibayar untuk layanan yang terkait jasa penerimaan negara, berdasarkan perjanjian/kontrak kerja (saat ini sebesar Rp 5.000 per transaksi).
1.	Bank Persepsi	Penerimaan Negara di Bank Persepsi disetorkan setiap hari Selasa, Jumat, dan hari terakhir setiap bulan ke Bl (dana tersimpan (menganggur) di Bank Persepsi di luar hari-hari/ waktu yang telah disebutkan di atas).	Setiap hari Penerimaan Kas Negara di Bank Persepsi harus disetorkan ke RKUN di BI (tidak ada dana menganggur di Bank Persepsi)
В.	Untuk Pengeluaran Kas	Tidak ada pembayaran biaya jasa perbankan yang diberikan atas layanan yang terkait pengeluaran negara	Pembayaran biaya jasa perbankan diberikan atas layanan yang terkait dengan pengeluaran negara, jumlahnya ditetapkan berdasarkan penawaran terbuka
1.	Bank Operasional (BO)	BO sebagai mitra kerja KPPN dipilih secara langsung oleh Ditjen Perbendaharaan. Ada 3 BO menurut jenis/ fungsinya: ▶BO I = Menyimpan dana gaji dan non gaji ▶BO II = Menyimpan dana gaji (gaji bulanan dan kekurangan gaji) ▶BO III = Menyimpan Pajak Bumi dan Bangunan (PBB) dan transfer Bea Pemerolehan Hak atas Tanah dan Bangunan (BPHTB)	Pemilihan BO sebagai mitra kerja KPPN dilakukan melalui proses lelang yang kompetitif. Namun, pada tahun 2013, penunjukan langsung secara sementara diterapkan untuk mendukung pengembangan IFMIS baru (SPAN), dimana bank yang ditunjuk diwajibkan untuk menghubungkan TI perbankan mereka dengan SPAN. Di masa mendatang, proses lelang kompetitif akan diterapkan kembali setelah SPAN berfungsi secara stabil. Berdasarkan tugas pokok dan fungsi (tupoksi)-nya, terdapat dua jenis BO: >BO I = Menyimpan dana non gaji (termasuk kekurangan gaji) >BO II = Menyimpan dana gaji (bulanan)

No	Komponen	Sebelum TSA	Setelah TSA
2.	Pagu Dana/Saldo di BO	Jumlah pagu dana di BO I telah ditetapkan untuk gaji dan non gaji. BO II diberikan dana untuk pembayaran gaji 6 hari sebelum tanggal satu bulan berikutnya. Setiap hari BO I dan BO II mempunyai saldo sebagai cadangan untuk pembayaran pengeluaran negara.	 Tidak ada pagu yang ditetapkan untuk BO I. Dana BO I diberikan berdasarkan kebutuhan KPPN pada masing-masing hari. BO II, saat ini, diberikan dana untuk pembayaran gaji 3 hari kalender sebelum tanggal pembayaran gaji. Saldo yang ada di BO I harus dinihilkan setiap hari, sementara saldo BO II (saat ini) harus dinihilkan segera setelah pembayaran gaji selesai.
c	Lainnya		
1.	KPPN	Terkait dengan proses penyediaan dana untuk menyalurkan dana Anggaran Negara, KPPN dibagi menjadi: 1.KPPN KBI Induk 2. KPPN KBI Non Induk 3. KPPN Non KBI Pada prinsipnya, KPPN menyediakan dananya masing-masing.	Tidak ada lagi perbedaan antara KPPN KBI Induk, KPPN KBI Non Induk, dan KPPN Non KBI. Penyediaan dana untuk menyalurkan dana Anggaran Negara dilakukan melalui Kantor Perbendaharaan Pusat. Dana diberikan di dalam Rekening Pengeluaran Kuasa BUN Pusat (RPK BUN P) di kantor pusat BO I. Penyediaan dana untuk mitra kerja BO I di KPPN dilakukan oleh setiap BO I dengan menarik dana dari RPK BUN P. Namun, pada intinya, KPPN tidak menyimpan kas sama sekali.

Jenis Transfer Fiskal Antar Pemerintahan di Indonesia

DBH (Dana Bagi Hasil)	DBH dari PPh Pasal 21	Bagi hasil daerah adalah sebesar 20 persen: 12 persen untuk kabupaten/kota (dimana 8,4 persen harus didistribusikan ke daerah produsen tempat wajib pajak terdaftar) dan 8 persen untuk provinsi.
	DBH dari PPh Pasal 25/29 Wajib Pajak Pribadi Dalam Negeri	Bagi hasil daerah adalah sebesar 20 persen: 12 persen untuk kabupaten/kota (dimana 8,4 persen harus didistribusikan ke daerah penghasil tempat wajib pajak terdaftar) dan 8 persen untuk provinsi.
	РВВ, ВРНТВ	PBB dan BPHTB tidak termasuk DBH, karena kategori pajak tersebut telah dipindahkan kepada Pajak Daerah
	Cukai Hasil Tembakau (CHT)	Rasio 30 persen untuk provinsi dan 70 persen untuk kabupaten/kota (dimana 40 persen untuk kabupaten/kota penghasil dan 30 persen untuk kabupaten/kota lain di provinsi yang bersangkutan).
	DBH dari Sumber Daya Alam (SDA) atas pertambangan minyak bumi dan gas alam	15,5 persen untuk pertambangan gas dan 30,5 persen dari penerimaan pertambangan minyak, setelah pemotongan komponen pajak dan pemungutan lain-lain, akan disalurkan ke daerah.
	SDA dari kehutanan, pertambangan umum, perikanan, dan panas bumi.	bagi hasil daerah dari SDA Pertambangan Umum, Kehutanan, Panas Bumi, dan Perikanan diputuskan sebesar 80 persen dari penerimaannya.
DAU (Dana Alokasi Khusus)	Jumlah uang DAU secara Nasional sangat bergantung pada jumlah uang Pendapatan Dalam	Berdasarkan UU No. 33 Tahun 2004, jumlah uang DAU harus tersedia tidak boleh kurang dari 26 persen dari PDN Netto yang tercantum di dalam APBN.
	Negeri (PDN) netto yang tercantum dalam APBN. Namun, guna berbagi beban APBN dan pertimbangan bahwa sebagian subsidi juga dimaksudkan untuk daerah, PDN Netto juga memperhatikan antara lain jumlah subsidi BBM, subsidi listrik, subsidi pupuk, dan subsidi pangan sebagai faktor pengurang.	DAU yang akan didistribusikan ke setiap provinsi dan kabupaten/kota dihitung berdasarkan: (1) alokasi dasar, dihitung berdasarkan jumlah gaji PNSD, yang di antaranya terdiri dari: gaji pokok, tunjangan keluarga, dan tunjangan profesional sesuai dengan peraturan penggajian PNS; serta (2) kesenjangan fiskal, yang merupakan selisih antara kebutuhan fiskal dan kapasitas fiskal. Kebutuhan fiskal dicerminkan oleh variabel jumlah penduduk, area, indeks pengeluaran bangunan, indeks pembangunan manusia, dan PDRB per kapita, sementara kapasitas fiskal direpresentasikan oleh variabel PAD, DBH Pajak, DBH SDA, tetapi tidak termasuk DBH SDA Dana Reforestasi.

TAMBAHAN:

Perangkat Penilaian Cepat TSA Bank Dunia¹

Bank Dunia baru-baru ini menerbitkan catatan teknis mengenai perangkat/daftar periksa² penilaian cepat TSA yang berisi 65 pertanyaan/pernyataan berdasarkan lima komponen utama:

- 1. Kerangka peraturan dan hukum pengoperasian TSA (11 pertanyaan)
- 2. Sistem antar bank dan proses TSA (25 pertanyaan)
- 3. Kapasitas dan kompetensi (7 pertanyaan)
- 4. Pengendalian keamanan informasi (14 pertanyaan)
- 5. Mekanisme Pengawasan (8 pertanyaan)

Penggunaan dan penerapan perangkat penilaian TSA ini memiliki beberapa prasyarat, termasuk bahwa perangkat tersebut harus digunakan secara bersamasama oleh dua tim khusus dari Kementerian Keuangan dan Bank Indonesia. Prasyarat lain adalah: pemahaman mengenai hasil/kesenjangan antara status terkini dan tantangan yang masih ada, inspeksi lapangan, umpan balik dari pejabat terkait, dan tinjauan terperinci untuk keperluan pemeringkatan/penilaian terhadap setiap aspek yang tengah ditelaah.

Buku ini tidak dimaksudkan untuk menerapkan metodologi yang ditawarkan melalui perangkat tersebut. Tujuan bagian tambahan ini adalah sekedar menyajikan paparan naratif mengenai status terkini pengoperasian TSA di Indonesia, berdasarkan pertanyaan/pernyataan yang tercantum di dalam perangkat penilaian cepat TSA. Informasinya bersifat deskriptif, tanpa ada itikad untuk menyimpulkan dan/atau menyarankan apa-apa berdasarkan temuan yang diajukan. Metodologi yang diterapkan untuk penilaian ini semata-mata berdasarkan penilaian mandiri oleh para pejabat Ditjen Perbendaharaan Kementerian Keuangan dan Bank Indonesia (BI) mengenai situasi terkini. Sumber informasi utama lainnya meliputi: (i) tanggapan terhadap kuesioner yang diisi oleh para pejabat Ditjen Perbendaharaan dan BI; (ii) perundang-undangan dan/atau peraturan yang mengatur sistem pembayaran dan TSA; serta (iii) aturan dan prosedur yang terkait dengan pengoperasian sistem pembayaran dan diterbitkan baik oleh Kementerian Keuangan maupun BI.

Perangkat ini awalnya dikembangkan atas permintaan Kelompok Sektor Publik dan Reformasi Kelembagaan (Public Sector and Institutional Reform Cluster, ECSP4) Kawasan Eropa dan Asia Tengah untuk kegiatan penilaian TSA di Republik Kyrgyz pada Oktober 2012. Penerapannya menjadi suatu perangkat penilaian cepat TSA generik didukung oleh Praktik Pengelolaan Sektor Publik dan Pemerintahan (PRMPS) pada Jaringan Pengelolaan Ekonomi dan Pemberantasan Kemiskinan (PREM) Bank Dunia. Perangkat ini disebarkan ke sejumlah pejabat pemerintahan dan tim proyek untuk keperluan uji lapangan, dan telah, mendapatkan umpan balik tambahan untuk kemudian dimanfaatkan guna peningkatan lebih lanjut.

² Bapak CemDener (PRMPS, WorldBank) adalah penulis catatan teknis ini pada bulan Oktober 2013.

Toolkit Penilaian Cepat TSA: Indonesia

Ref.	Komponen Penilaian TSA	P Ref.	Pertanyaan/Pernyataan	PIC	Komentar
-	Kerangka hukum dan pera	turan peng	dan peraturan pengoperasian TSA		
1.1	Perundang-undangan Bl				www.bi.go.id
	Kerangka hukum dan peraturan untuk sistem antar bank telah	P.1	Peraturan dan perundang- undangan perbankan telah diberlakukan.	BI	- UU No. 7 Tahun 1992 tentang Perbankan; dan - UU No. 23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia dan Perubahannya UU No. 3 Tahun 2004.
	anetapkan disertai sanksi yang sesuai dan efektif terhadap kejadian ketidakpatuhan.	P.2	Peraturan perundangan tentang tanda tangan elektronik telah diberlakukan.	B	- UU No .11 Tahun 2008 tentang Informasi dan Transaksi Elektronik, dan Peraturan Pemerintah RI No. 82 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Sistem dan Transaksi Elektronik.
		P.3	Peraturan perundangan RTGS telah diberlakukan.	8	- Peraturan BI (PBI) No. 10 Tahun 2008 tentang Sistem BI RTGS; Surat Edaran No. 12 Tahun 2010 tentang Pengelolaan Sistem RTGS BI; dan Surat Edaran Deputi Gubernur BI tanggal 16 Agustus 2007 No. 9/5/DG/DASP tentang Pengecualian Biaya RTGS untuk Transaksi Penerimaan Negara dan Transaksi Pengeluaran Negara di TSA, di KPPN di seluruh Indonesia.
		P.4	Peraturan perundangan tentang pembayaran Automated Clearing House (ACH)/Bulk Clearing Small (BCS) rutin dan ritel.	B	- Peraturan BI (PBI) No. 7 Tahun 2005 dan perubahannya, BPI No. 12 Tahun 2010 tentang Sistim Kliring Nasional Bank Indonesia (SKNBI); dan Surat Edaran BI No
		P.5	Peraturan perundangan tentang pengawasan sistem pembayaran dan penyelesaian telah ditetapkan.	B	- UU No. 3 Tahun 2011 tentang Transfer Dana; dan PBI No.14/2012 tentang Transfer Dana.

Ref.	Komponen Penilaian TSA	P Ref.	Pertanyaan/Pernyataan	PIC	Komentar
1.2	DG Treasury legislation				www.depkeu.go.id
	Kerangka hukum dan peraturan yang jelas mengenai pengoperasian TSA telah dibuat dengan sanksi yang sesuai dan efektif terhadap ketidakpatuhan.	P.6	Kerangka hukum dan peraturan untuk pengoperasian IFMIS (SPAN) telah diberlakukan.	Kemenkeu	 Peraturan Pemerintah No. 45 Tahun 2013 tentang Tata Cara Pelaksanaan APBN; dan Peraturan Pemerintah No. 90 Tahun 2010 tentang Penyusunan Rencana Kerja dan Anggaran Kementerian Negara dan Lembaga (RKA-KL) Peraturan pelaksanaan terakit IFMIS (SPAN) diharapkan telah disetujui paling lambat akhir 2013 sebelum memasuki tahap percontohan SPAN
		P.7	Protokol TSA yang ditandatangani antara Ditjen Perbendaharaan dan Bank Indonesia yang mengikat secara hukum	Kemenkeu	- Keputusan Bersama Menteri Keuangan (No.17/ KMK.05/2009) dan Gubernur BI (No.11/3/Kep.GBI/2009) tentang Koordinasi Pengelolaan Uang Pemerintah, 30 Januari 2009
		8.	Instruksi TSA yang menjelaskan perincian proses penerimaan/ pengeluaran telah ditetapkan	Kemenkeu	 UU No. 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, Pasal 12 Ayat (2) dan Pasal 22 Ayat (2) dan (3) "Semua penerimaan dan pengeluaran dilakukan melalui RKUN." Peraturan Menteri Keuangan No. 98/PMK.05/2007 tentang Pelaksanaan Rekening Pengeluaran KPPN Bersaldo Nihil dalam Rangka Penerapan TSA di 178 KPPN. Peraturan Menteri Keuangan No. 126/PMK.05/2009 tentang Penerapan Treasury Notional Pooling untuk Rekening Bendahara Penerimaan.
		6.9	Dasar hukum untuk pengeoperasian pusat pembayaran elektronik sudah diberlakukan.	Kemenkeu	- Peraturan Pemerintah No. 45 Tahun 2013 tentang Tata Cara Pelaksanaan APBN; - Peraturan menteri keuangan No. 190/PMK.05/2012 tentang Tata Cara Pembayaran dalam Rangka Pelaksanaan APBN.

Ref.	Komponen Penilaian TSA	P Ref.	Pertanyaan/Pernyataan	PIC	Komentar
	Kerangka hukum dan peraturan yang jelas mengenai pengoperasian TSA telah dibuat dengan	P.10	Perjanjian dengan BI terkait pengelolaan rekening TSA milik Ditjen Perbendaharaan telah diberlakukan.	CT/BI	- Peraturan Pemerintah No. 39 Tahun 2007 mengenai Pengelolaan Uang Negara/Daerah, Pasal 14 Ayat (2) "Semua penerimaan negara masuk ke RKUN dan semua pengeluaran negara keluar dari RKUN."
	sanksi yang sesuai dan efektif terhadap ketidakpatuhan.	F. 1. 1. 1. 1. 1. 1. 1. 1. 1. 1. 1. 1. 1.	Perjanjian dengan Ditjen Perbendaharaan dan BO untuk pengoperasian TSA telah diberlakukan	Kemenkeu	 Perjanjian yang telah ditandatangani antara Ditjen Perbendaharaan dan 81 bak umum dan kantor pos mengenai layanan perbankan sebagai Bank/Kantor Pos Persepsi (pemungutan penerimaan) dalam pelaksanaan penerimaan TSA; Perjanjian yang telah ditandatangani antara Ditjen Perbendaharaan dan bank-bank umum sebagai bank pembayaran dalam pelaksanaan pengeluaran TSA.
7	Proses TSA dan Sistem Antar Bank	ar Bank			
2.1	Pemisahan Fungsi-Fungsi Utama TSA	ma TSA			
	Pemilahan tugas utama TSA (pengelolaan dan pengendalian pembayaran, penyelesaian dan akuntansi/rekonsiliasi) ditegaskan melalui struktur organisasi, akses pengguna ke sistem pembayaran/ perbendaharaan dan dokumen-dokumen	P.12	Fungsi pengelolaan pembayaran dilaksanakan oleh Ditjen Perbendaharaan melalui proses otomoatis yang didukung oleh IFMIS (SPAN).	Kemenkeu	Modul Pengelolaan Pembayaran Oracle EBS (COTS) mempunyai kapasitas penuh untuk mengelola transaksi pembayaran yang dilakukan oleh KPPN.

Ref.	Komponen Penilaian TSA	P Ref.	Pertanyaan/Pernyataan	PIC	Komentar
	Pemilahan tugas utama TSA (pengelolaan dan pengendalian pembayaran, penyelesaian dan akuntansi/rekonsiliasi)	P.13	Fungsi pengendalian pembayaran untuk memeriksa kepatutan dengan batas anggaran yang disetujui dilaksanakan oleh CT melalui proses otomoatis IFMIS (SPAN).	Kemenkeu	Modul Pengelolaan Pembayaran Oracle EBS (COTS) mempunyai kapasitas penuh untuk memeriksa kepatuhan dengan pagu anggaran yang telah disetujui.
	attegaskan melalui struktur organisasi, akses pengguna ke sistem pembayaran/ perbendaharaan dan dokumen-dokumen prosedur.	41.7	Fungsi pengendalian pembayaran yang berfungsi untuk memeriksa kepatutan dengan UU Perbankan dilaksanakan oleh Bl melalui proses otomatis yang didukung oleh sistem informasi Bl	B	BI mengoperasikan sistem BI RTGS untuk menyediakan transfer dana <i>real time</i> atas uang pemerintah ke bank umum yang ditunjuk sebagai bank mitra pemerintah untuk pemungutuan penerimaan (bank persepsi) dan untuk pembayaran pengeluaran (bank operasional).
		P.15	Fungsi akuntansi dalam pengoperasian TSA (rekonsiliasi dan pelaporan) dilaksanakan oleh Kemenkeu melalui proses otomatis yang didukung oleh SPAN	Kemenkeu	SPAN akan mampu untuk melaksanakan rekonsiliasi dan pelaporan pengoperasian TSA melalui proses otomatis dengan menggunakan GL Module yang tersedia di Oracle EBS.
		91.4	Akuntansi pengoperasian TSA (pencatatan semua arus kas harian dan penyampaian laporan bank harian) dilakukan oleh BI melalui proses otomatis yang didukung sistem-sistem informasi BI.	В	BI mengoperasikan sistem aplikasi BI-SOSA (Sentralisasi Otomasi Sistem Akunting Bank Indonesia) untuk mendukung kegiatan administrasi dan akuntansi rekening pemerintah yang dikelola oleh BI.
	I	P.17	Fungsi pengawasan atas sistem pembayaran dan penyelesaian (pengendalian keamanan informasi dan keuangan) dilakukan oleh Bl melalui proses yang terotomatisasi.	B	BI mengoperasikan sistem aplikasi BIG-e (<i>Bank Indonesia Government Electronic Banking</i>) untuk menyediakan koneksi perbankan internet bagi Pemerintah sebagai bagian dari fungsi pengendalian keamanan informasi dan keuangan.

Ref.	Komponen Penilaian TSA	P Ref.	Pertanyaan/Pernyataan	PIC	Komentar
2.2	Pencatatan dan Pelaporan Harian Transaksi TSA	rian Transaksi	ITSA		
	Semua transaksi TSA terkait dengan penerimaan (penyetoran) dan pengeluaran (pembayaran) anggaran	P.18	Sistem RTGS mampu untuk mencatat/melaporkan perincian semua pembayaran TSA setiap hari.	B	RTGS mencatat/melaporkan arus kas TSA setiap hari. Bank Mitra Kementerian Keuangan untuk pemungutan penerimaan (Bank Persepsi) menyampaikan laporannya menggunakan dokumen elektronik (format DBF) yang dikirim melalui lampiran email setiap hari.
	setuan nari dicarat dan dilaporkan melalui sistem pembayaran dan sistem penyelesalan Bi, serta solusi SPAN milik Kementerian Keuangan.	P.19	Sistem ACH (BCS) mampu mencatat/melaporkan perincian semua pembayaran TSA setiap hari.	B	BCS mencatat/melaporkan arus kas TSA setiap hari. Bank Mitra Kementerian Keuangan untuk pemungutan penerimaan (Bank Persepsi) menyampaikan laporannya menggunakan dokumen elektronik (format DBF) yang dikirim melalui lampiran email setiap hari.
	'	P.20	GL BI mencatat semua arus kas yang ada di rekening bank TSA melalui sistem akuntansi/GL setiap hari.	B	Sistem (akuntansi) Bl-SOSA mencatat semua arus RTGS/ BCS setiap hari. Kementerian Keuangan mempunyai akses online real time ke laporan rekening banknya melalui sistem BIG-eB.
		P.21	BO (Bank Mitra) mentransfer semua penerimaan ke rekening TSA yang telah ditentukan milik Kementerian Keuangan di BI setiap hari melalui koneksi <i>online</i> ke RTGS/BCS.	B	Saat ini, Bank Mitra (Bank Persepsi) mentransfer semua penerimaan Kementerian Keuangan ke dalam TSA yang ada di BI setiap akhir hari kerja. Data penerimaan dari bank mitra akan direkonsiliasikan dengan MPN dan semua perbedaan akan segera diselesaikan.

Ref.	Komponen Penilaian TSA	P Ref.	Pertanyaan/Pernyataan	PIC	Komentar
	Semua transaksi TSA yang terkait dengan penerimaan (penyetoran) dan pengeluaran (pembayaran) anggaran setiap hari dicatat dan dilaporkan melalui	P.22	Ditjen Perbendaharaan setiap hari menyampaikan SPM dalam format yang disyaratkan melalui antarmuka Kementerian Keuangan-BI TSA dari pusat pembayaran elektronik yang aman melalui proses otomatis yang didukung dengan SPAN.	Kemen- keu/Bl	Ditjen Perbendaharaan merupakan peserta langsung RTGS melalui sebuah satuan kerja untuk mengotomatiskan pembayaran pengeluaran dari BI ke BO untuk belanja.
	sistem pembayaran dan sistem penyelesaian Bi, serta solusi SPAN milik Kementerian Keuangan.	P.23	Bl mengirim laporan bank dari RTGS dan BCS mengenai perincian semua transaksi TSA melalui proses otomatis setiap hari.	I8	Ditjen Perbendaharaan dapat mengunduh laporan RTGS dari sistem BIG-eB secara <i>online.</i>
		P.24	Bl mengirim laporan ke GL Bl mengenai semua arus kas yang ada di rekening TSA melalui proses otomatis setiap hari.	BI	Bank Sentral membuat laporan GL harian dan secara otomatis merekonsiliasikan rekening CT harian.
		P.25	Rekonsiliasi laporan-laporan bank Bl (dan Bank Mitra/BO) dilaksanakan oleh Kementerian Keuangan melalui modul GL SPAN setiap hari.	I8	SPAN mempunyai kapasitas untuk merekonsiliasikan laporan-laporan bank secara otomatis setiap hari.
		P.26	Setiap transaksi TSA harus memaktub identititas unik yang dapat digunakan untuk menghubungkan pembayaran atau penerimaan ke entri akuntansi di GL SPAN milik Kementerian Keuangan.	Kemenkeu	Generasi baru Sistem Penerimaan Negara (MPNG-2) memberikan sebuah kode penagihan khusus (per pembayaran yang dilakukan oleh wajib pajak) dan semua ini tercatat berdasarkan nomor referensi transaksi RTGS/ BCS.

Ref.	Komponen Penilaian TSA	P Ref.	Pertanyaan/Pernyataan	PIC	Komentar
2.3	Uji audit				
	Uji audit dimungkinkan dan digunakan secara efektif di sistem-sistem informasi BI dan	P.27	"Uji Audir" dapat dilakukan pada <i>platform</i> RTGS dan telah dijalankan secara efektif.	<u> </u>	Ya, sistem-sistem di BI telah menjalankan serangkaian uji audit secara efektif.
	Kementerian Keuangan	P.28	"Uji Audit" dapat dilakukan pada <i>platform</i> BIACH(BCS) dan telah dijalankan secara efektif.	BI	Ya, sistem-sistem di Bl telah menjalankan serangkaian uji audit secara efektif.
		P.29	"Uji Audit" dapat dilakukan dalam pengoperasian GL/akuntansi Bl dan telah dijalankan secara efektif.	BI	Ya, sistem-sistem di BI telah menjalankan serangkaian uji audit secara efektif.
		P.30	"Uji Audit" dapat dilakukan pada basis data SPAN Kementerian Keuangan dan telah dijalankan secara efektif.	Kemenkeu	 Sistem yang ada sekarang memiliki kapasitas terbatas untuk mendukung pelaksanaan "uji audit". -"Uji audit" akan dapat diberlakukan apabila SPAN telah operasional.
		P.31	"Uji Audir" dapat dilakukan pada basis data EPC Kementerian Keuangan (apabila ada partisipasi tak langsung) dan telah dijalankan secara efektif.	Kemenkeu	Sebagai unit yang mengelola pusat basis data Kementerian Keuangan, Pusintek Kementerian Keuangan telah menjalankan uji audit yang cukup efektif dalam sistemnya.

Ref.	Komponen Penilaian TSA	P Ref.	Pertanyaan/Pernyataan	PIC	Komentar
2.4	Inventarisasi rekening-rekening bank	g bank			
	Serangkaian rekening bank digunakan dan dimutakhirkan	P.32	BI menginventaris semua rekening yang digunakan dalam pengoperasian TSA.	BI	Sistem antar bank (RTGS) milik BI menginventaris semua rekening bank peserta. Rekening milik penerima secara otomatis diperiksa sebelum dilakukan pembayaran.
	secara reguler dalam pengoperasian ITMIS dan TSA	P.33	SPAN Kementerian Keuangan menginventaris rekening- rekening yang digunakan dalam pengoperasian TSA dan diselaraskan dengan pencatatan inventaris rekening yang ada di Bl	Kemen- keu/Bl	 Sistem perbendaharan yang telah memilik inventaris rekening-rekening. SPAN akan mempunya kapabilitas lebih baik, bukan hanya untuk menginventaris semua rekening bank terkait, tetapi juga pemasok (vendor/kontraktor/PNS).
2.5	Pengendalian tingkat transaksi				
	Semua pengendalian tingkat transaksi dilakukan sebagai bagian dari peran pengawasan atas pembayaran dan penyelesaian	P.34	Bl mempunyai daftar periksa sistem pembayaran RTGS/BCS yang dike- lola melalui proses otomatis, dan melaporkan hasil semua transaksi dalam format yang sangat baik (SWIFT).	<u>18</u>	Sistem antar bank BI telah memiliki pengendalian pembayaran otomatis yang diperlukan. Hasil pengoperasiannya dilaporkan ke partisipan secara otomatis, menggunakan format SWIFT yang telah diperluas.
		P.35	Pengendalian pembayaran RTGS dan BCS mencakup pemeriksaan rekening terhadap "daftar hitam" BI.	BI	Sistem antar bank Bl mampu memeriksa rekening bank terhadap"daftar hitam".
		P.36	Ditjen Perbendaharaan menyam- paikan semua SPP secara elektronik ke RTGS/BCS, tanpa intervensi manual apapun. Bl menonaktifkan model entri manual CT.	Kemen- keu/Bl	Ditjen Perbendaharaan menyampaikan semua SPM RTGS secara otomatis melalui saluran yang aman.

Ref.	Komponen Penilaian TSA	P Ref.	Pertanyaan/Pernyataan	PIC	Komentar
m	Kapasitas dan Kompetensi				
3.1	Kapasitas Bank Indonesia				
	Unit BI (sistem pembayaran dan TI) memiliki jumlah staf yang terlatih untuk mengelola sistem pembayaran antar bank	P.37	Untuk setiap posisi terkait dengan sistem pembayaran antar bank, terdapat uraian jabatan yang memerinci tugas, lini pelaporan, pendelegasian wewenang, dan persyaratan kualifikasi.	B	BI memiliki petunjuk dan program pelatihan yang diperlukan untuk pengguna/pengelola sistem antar bank.
		P.38	Jumlah pegawai yang berwenang untuk mengelola sistem pembayaran memadai bila dibandingkan dengan volume transaksi dan intensitas kerja.	₩	Ya, saat ini pegawai BI yang mengelola sistem pembayaran cukup memadai, baik secara jumlah maupun kualifikasi. Standar layanan juga telah mengikuti ISO. Seluruh pegawai yang bertugas telah mendapat pelatihan yang sesuai. Namun, pada masa mendatang, seiring dengan meningkatnya jenis dan jumlah transaksi, kemungkinan diperlukan tambahan pegawai.
3.2	Kapasitas Ditjen Perbendaharaan	an			
	Unit kerja pada Ditjen Perbendaharaan (sistem pembayaran elektronik dan TI) memiliki jumlah pegawai yang memadai dan terlatih untuk mengelola kegiatan operasional TSA	P.39	Untuk setiap posisi TSA terkait, terdapat uraian jabatan yang memerinci tugas, lini pelaporan, pendelegasian wewenang, dan persyaratan kualifikasi.	Kemen- terian Keuangan	Ditjen Perbendaharaan memiliki jumlah pegawai yang memadai dalam Direktorat Pengelolaan Kas Negara, 179 KPN, dan Direktorat Sistem Perbendaharaan untuk mengelola kegiatan operasional TSA.

Ref.	Komponen Penilaian TSA	P Ref.	Pertanyaan/Pernyataan	PIC	Komentar
	Unit kerja pada Ditjen Perbendaharaan (sistem pembayaran elektronik dan TI) memiliki jumlah pegawai yang memadai	P.40	Keseluruhan jumlah pegawai yang berwenang mengelola kegiatan operasional TSA memadai jika dibandingkan dengan volume transaksi dan intensitas kerja.	Kemenkeu	Ya, namun akan dibutuhkan pelatihan yang berkelanjutan dan program peningkatan kapasitas.
	dan teratin untuk mengelola kegiatan operasional TSA	P.41	Pegawai perbendaharaan berpengalaman dalam mengoperasikan sistem pembayaran elektronik (electronic payment system, EPS) dan mampu melakukan transaksi TSA pada sistem pembayaran antar bank secara aman.	Kemenkeu	Ya, pegawai Ditjen Perbendaharaan berpengalaman dan mampu mengoperasikan sistem otomatis BIG-eB yang disediakan oleh BI untuk melakukan transaksi TSA pada sistem pembayaran antar bank secara aman.
3.3	Infrastruktur TIK				
	Infrastruktur teknologi informasi dan komunikasi (TIK) mampu	P.42	Pusat data BI siap untuk menangani semua transaksi TSA dan menyimpan perincian data terkait.	B	Pusat data RTGS Bank Indonesia dan BCS sepenuhnya operasional dan mampu menangani beban kerja yang ada.
	menangani beban kerja untuk mendukung pengoperasian TSA terpusat berskala penuh.	P.43	Pusat data Kementerian Keuangan siap untuk mengelola semua kegiatan operasional TSA dan menyimpan perincian semua transaksi yang ada.	Kemenkeu	Pusat data Kementerian Keuangan siap untuk mengelola dan menyimpan semua transaksi TSA dalam pengoperasian IFMIS /SPAN. Perangkat lunak aplikasi COTS Oracle EBS telah dikembangkan secara substansial (untuk digunakan pada TA 2014).

Ref.	Komponen Penilaian TSA	P Ref.	Pertanyaan/Pernyataan	PIC	Komentar
4	Pengendalian keamanan ii	lanan informasi			
4.1	Pengendalian keamanan informasi Bl	rmasi BI			
	Pengendalian keamanan informasi secara aktif diterapkan dalam sistem informasi Bl	P.44	Pemeriksaan keabsahan dan otorisasi (jenis tanda tangan digital yang digunakan; penyimpanan sertifikat digital yang diterbitkan).	BI	Bank Indonesia memiliki sistem pemeriksaan keabsahan pengguna berdasarkan kartu pintar. Terdapat unit khusus yang menyediakan hak akses dan mengeluarkan tanda tangan digital.
	'	P.45	Akses istimewa (pihak yang berhak mendapat akses istimewa ke basis data TSA dan <i>platform</i> sistem antar bank).	B	Departemen Pengelolaan Sistem Informasi BI memiliki pegawai spesialis yang didedikasikan untuk menjalankan fungsi administrator sistem dan pengelolaan jaringan. Catatan akses dipantau secara teratur.
	'	P.46	Keamanan dan integritas data (solusi untuk transfer data yang aman + enkripsi data dalam transit).	B	Bank Indonesia memiliki Jaringan Virtual Privat (<i>Virtual private network</i> , VPN) yang aman dan menggunakan jalur serat optik terdedikasi yang menghubungkan semua pelaku terkait ke pusat data BI
	'	P.47	Firewall untuk jaringan dan aplikasi web (solusi untuk meninjau log, membatasi akses).	BI	Bank Indonesia memiliki infrastruktur TI yang aman dan sarana pemantauan pendukung yang diperlukan.
	'	P.48	<i>Password</i> untuk seluruh jenis pengguna.	BI	Pengguna sistem Bank Indonesia memiliki peran dan hak akses yang jelas, dan terkait dengan nama serta <i>password</i> masing-masing pengguna.
		P.49	Keamanan fisik (keamanan pengendalian akses dan pusat data).	B	Semua pusat data Bank Indonesia memiliki solusi pengendalian akses yang diperlukan (pembaca kartu, kamera, sensor gerak, dll). Alarm kebakaran dan pemadam api (gas), AC, UPS, dan generator cadangan telah terpasang.

Ref.	Komponen Penilaian TSA	P Ref.	Pertanyaan/Pernyataan	PIC	Komentar
	Pengendalian keamanan informasi secara aktif diterapkan dalam sistem informasi Bl	P.50	Pencadangan (backup) dan penyimpanan data (seluruh transaksi selama lima tahun terakhir tersimpan secara aktif dalam basis data, catatan yang terdahulu diarsipkan; pihak pemelihara data TSA).	₩	Semua pusat data Bank Indonesia memiliki penyimpanan data dan unit pencadangan/pemulihan data otomatis. Kapasitas penyimpanan dan <i>server</i> perlu ditingkatkan untuk mendukung penggunaan TSA/IFMIS pada masa mendatang.
4.2	Pengendalian Keamanan Informasi Ditjen Perbendaharaan	masi Ditjen l	Perbendaharaan		
	Pengendalian keamanan informasi secara aktif digunakan dalam sistem informasi Ditjen	P.51	Pemeriksaan keabsahan dan otorisasi Kemenkeu (jenis tanda tangan digital yang digunakan; penyimpanan sertifikat digital yang diterbitkan).	Kemenkeu	Ditjen Perbendaharaan memiliki kapabilitas terbatas terkait solusi pemeriksaan keabsahan pengguna yang memanfaatkan kartu pintar. Penerapan SPAN diharapkan akan meningkatkan penggunaan tanda tangan digital.
	Perpendanaran	P.52	Akses istimewa (pihak yang berhak mendapat akses istimewa ke basis data TSA dan <i>platform</i> sistem antar bank).	Kemenkeu	Ditjen Perbendaharaan telah memiliki pegawai spesialis yang didedikasikan untuk menjalankan fungsi administrator sistem dan pengelolaan jaringan. Namun, kapasitas petugas mungkin belum memadai untuk mengoperasikan SPAN/IFMIS secara penuh. Selain itu, akses <i>log</i> belum dipantau secara teratur.
		P.53	Keamanan dan integritas data (solusi Kemenkeu untuk transfer data yang aman + enkripsi data dalam transit).	Kemenkeu	Kementerian Keuangan memiliki Jaringan Privat Virtual (<i>Virtual private network,</i> VPN) yang didukung oleh jaringan Telkom Indonesia, menghubungkan semua kantor kas ke pusat data.
		P.54	Firewall untuk jaringan dan aplikasi web (solusi untuk meninjau log, membatasi akses).	Kemenkeu	Ditjen Perbendaharaan telah memiliki infrastruktur TI yang aman dan sarana pemantauan yang diperlukan. Penerapan SPAN diharapkan dapat meningkatkan kemampuan pemantauan jaringan.

Komentar	Pengguna sistem Ditjen Perbendaharaan memiliki password untuk mengakses sistem keuangan yang ada. SPAN/IFMIS diharapkan dapat meningkatkan peran pengguna dan hak akses.	Solusi pengendalian akses yang diperlukan telah diinstal pada Pusat Informasi dan Teknologi (PUSINTEK) Kementerian Keuangan (pembaca kartu, kamera, sensor gerak, dll). Alarm kebakaran dan alat pemadam kebakaran (gas), AC, UPS dan generator cadangan telah terpasang.	PUSINTEK Kementerian Keuangan telah memiliki penyimpanan data modern dan unit pencadangan/ pemulihan data otomatis yang mampu mendukung operasional IFMIS/SPAN dan TSA.
PIC	Kemenkeu	Kemenkeu	Kemenkeu
Pertanyaan/Pernyataan	Password untuk semua jenis pengguna.	Keamanan fisik (pengendalian akses dan keamanan pusat data).	Pencadangan (backup) dan penyimpanan (seluruh transaksi selama lima tahun terakhir tersimpan secara aktif dalam basis data, catatan terdahulu telah diarsipkan; pihak pemelihara data TSA)
P Ref.	P.55	P.56	P.57
Komponen Penilaian TSA	Pengendalian keamanan informasi secara aktif digunakan dalam sistem informasi Ditjen	Perbendanaraan	
Ref.			

Ditjen Perbendaharaan.
Audit II ternadap sistem hilormasi Kementerian Keuangan (IFMIS dan pusat pembayaran elektronik). Kerangka tata kelola BI telah sesuai standar yang dibuktikan melalui Penilaian Pengamanan dari IMF
Penilaian Pengamanan (Safeguards Assessment) IMF diterapkan secara berkaban terladap kerangka tata kelola Bl

Ref.	Komponen Penilaian TSA	P Ref.	Pertanyaan/Pernyataan	PIC	Komentar
5.4	Penilaian PEFA dilakukan sebagai salah satu diagnosa utama untuk menelaah pengelolaan keuangan publik dan akuntabilitas kinerja secara	P.63	Operasi TSA dan praktik CT/Bl ditelaah selama penilaian PEFA, dan hasil penilaian tersebut digunakan untuk memantau kemajuannya.	Kemen- keu/Bl	- 2007 Penilaian PEFA (publik) - 2011 Penilaian PEFA yang berulang (publik)
5.5	Pengendalian dan risiko keuangan secara rutin ditelaah dan dilampirkan pada tinjauan sistem keuangan tahunan BI dan Kementerian Keuangan	P.64	Laporan risiko dan pengendalian yang disusun setiap tahun, memaparkan penelaahan secara keseluruhan terhadap sistem informasi Bl, pengendalian serta kelemahan yang ada.	Kemen- keu/Bl	Bank Indonesia memiliki mekanisme pengawasan dan prosedur penilaian risiko. Telaahan risiko dan pengendalian dilakukan setiap tahun.
		P. 65	Laporan risiko dan pengendalian yang disusun setiap tahun, memaparkan penelaahan secara kesluruhan terhadap sistem informasi Kementerian Keuangan, pengendalian serta kelemahan yang ada.	Kemenkeu	Tinjauan risiko dan pengendalian diakui sebagai bagian penting dari fungsi pengawasan.

