

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Penelitian

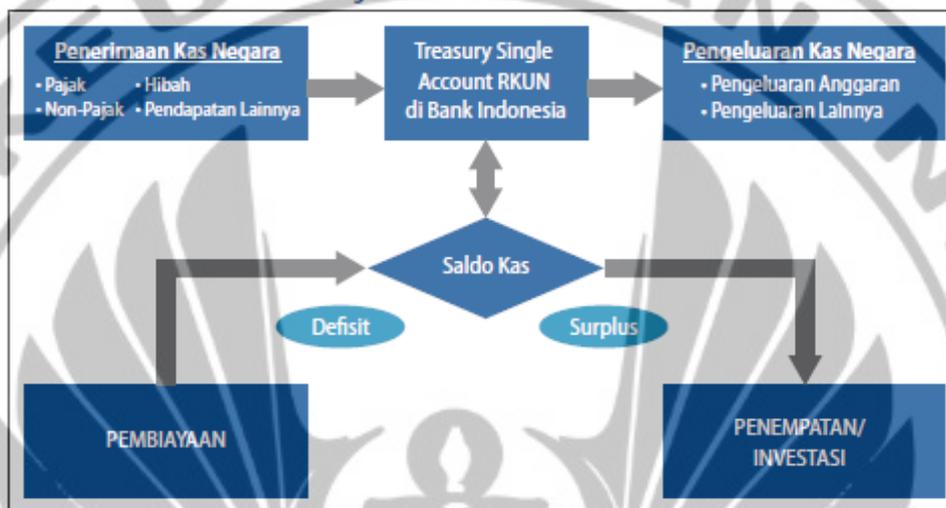
Mu (2006) mendeskripsikan manajemen kas sebagai strategi dan proses-proses yang berkaitan dalam pengelolaan arus kas jangka pendek yang ada dalam pemerintahan, maupun antara pemerintah dengan sektor-sektor lain . Menurut Mu manajemen kas yang efektif harus memenuhi tiga pondasi utama, yaitu manajemen penerimaan dan pembayaran pemerintah, perencanaan kas, dan manajemen saldo kas pemerintah.

Pondasi pertama yaitu manajemen penerimaan dan pembayaran pemerintah, diwujudkan Pemerintah Indonesia dengan menerapkan konsep Rekening Tunggal Pemerintah (*Treasury Single Account*, TSA). Konsep TSA menghendaki adanya satu rekening yang menampung semua kas yang dimiliki oleh negara ke dalam satu rekening tunggal di bank sentral. Konsep TSA diterapkan pemerintah dengan membentuk satu rekening untuk menampung dan menyimpan seluruh penerimaan kas Negara dan membayarkan seluruh pengeluaran Negara, yaitu Rekening Kas Umum Negara (RKUN). *International best practice* penerapan TSA adalah seluruh Penerimaan Kas Negara yang ditampung oleh bank dan lembaga lain yang ditunjuk oleh pemerintah, wajib disetorkan pada hari berkenaan untuk mengeliminasi kas yang mengambang (*floating*).

Sedangkan pondasi ketiga yaitu manajemen saldo kas pemerintah, diwujudkan dengan melakukan investasi yaitu menempatkan kelebihan saldo kas pemerintah pada bank sentral untuk mendapatkan keuntungan dan menerbitkan surat

utang jangka pendek untuk mendanai kekurangan kas. Imbal hasil atau bunga yang diperoleh dari penempatan kelebihan saldo kas pada rekening penempatan di bank sentral inilah yang disebut dengan Penerimaan Remunerasi Pemerintah. Secara umum, kaitan antara manajemen penerimaan dan pembayaran pemerintah dengan manajemen saldo kas pemerintah ditunjukkan pada Gambar I.1.

Gambar I.1 Keterkaitan Antara TSA Dengan Manajemen Saldo Kas.



Sumber : Widodo, *et al.* 2014. *Reformasi Pengelolaan Kas di Indonesia: Dari Administrasi Kas Menuju Pengelolaan Kas Secara Aktif*. Kementerian Keuangan RI dan World Bank. Hal 66.

Penerapan TSA di Indonesia merupakan amanat dari Undang-Undang (UU) Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara pasal 12 yang berbunyi “Semua penerimaan dan pengeluaran negara dilakukan melalui Rekening Kas Umum Negara.” Implementasi TSA ditandai dengan terbitnya Peraturan Menteri Keuangan (PMK) Nomor 99/PMK.06/2006 tentang Modul Penerimaan Negara (MPN), yang dikenal sekarang sebagai Modul Penerimaan Negara Generasi Pertama (MPN G1). PMK tersebut menyatakan bahwa seluruh Penerimaan Negara yang terkumpul dalam rekening penerimaan pada Bank Persepsi/Devisa Persepsi/Pos Persepsi setiap akhir hari kerja wajib disetorkan seluruhnya ke Rekening Kas Umum Negara (RKUN). Namun PMK ini masih memberikan kelonggaran. Dalam hal secara teknis kewajiban penyetoran setiap hari belum dapat dilaksanakan, maka penyetoran dapat

dilakukan pada hari Selasa dan Jumat (Peraturan Direktur Jenderal Perbendaharaan Nomor 78 tahun 2006).

Pada tahun 2010 terbit PMK Nomor 32/PMK.05/2010 tentang Pelaksanaan Rekening Penerimaan Kantor Pelayanan Perbendaharaan Negara Bersaldo Nihil Dalam Rangka Penerapan *Treasury Single Account*. Terbitnya Peraturan ini menunjukkan bahwa TSA telah diterapkan baik dari sisi Penerimaan maupun Pengeluaran Negara. Menurut PMK tersebut, Bank Persepsi/Devisa Persepsi/Pos Persepsi mitra kerja KPPN wajib menerima setiap setoran Penerimaan Negara dari Wajib Pajak/Wajib Setor setiap hari kerja dan wajib melimpahkan seluruh penerimaan negara pada Rekening Penerimaan ke Rekening Sub RKUN KPPN pada Bank Indonesia (BI) pada akhir hari kerja bersangkutan. Dengan ketentuan ini sejak tahun 2010 seluruh Bank/Pos Persepsi harus melaksanakan pelimpahan Penerimaan Negara ke RKUN setiap hari tanpa kecuali. Pelimpahan Penerimaan Negara di Bank/Pos Persepsi ke Rekening KUN maksimal dilaksanakan pukul 16.30 WIB.

Terkait dengan manajemen penerimaan, pemerintah Indonesia menerapkan prinsip mempermudah masuknya Penerimaan Negara dengan membuka pintu masuk Penerimaan Negara selebar-lebarnya dan memperlambat keluarnya Belanja Negara dengan melakukan validasi atau pengesahan atas Belanja Negara melalui prosedur Belanja Negara yang dilakukan oleh Kantor Pelayanan Perbendaharaan Negara (KPPN).

Negara bekerjasama dengan 81 bank umum dan kantor pos di seluruh Indonesia guna membuka pintu masuk Penerimaan Negara selebar-lebarnya. Pintu masuk Penerimaan Negara ada tiga yaitu Bank Persepsi, Bank Devisa Persepsi, dan Pos Persepsi. Selain membuka pintu masuk Penerimaan Negara selebar-lebarnya, pemerintah juga mempermudah penyetoran Penerimaan Negara dengan membuka pelayanan *online* atas penyetoran pajak dan bukan pajak.

Pada tahun 2014, Kementerian Keuangan melakukan *launching* Modul Penerimaan Negara Generasi 2, atau biasa disebut MPN G2. Jika pada MPN G1 pajak dan bukan pajak disetorkan melalui loket di bank-bank umum dan kantor pos, pada MPN G2 wajib pajak dan wajib setor dapat menyetorkan pajak tidak hanya

melalui loket di Bank/Pos Persepsi, tetapi juga melalui mesin ATM, *internet banking*, *phone banking*, dan *SMS banking*. Mulai pertengahan tahun 2014, MPN G2 sudah diimplementasikan di BNI, Bank Mandiri, PT. Pos Indonesia (Persero) dan Bank CIMB Niaga.

Dengan perubahan manual sistem menjadi *billing system* pada MPN G2, PT. Pos Indonesia (Persero) kemudian membangun sistem dan prosedur penatausahaan Penerimaan Negara yang baru. Namun, penerapan sistem dan prosedur baru ini ternyata mengakibatkan PT. Pos Indonesia (Persero) kesulitan untuk melimpahkan Penerimaan Negara ke Rekening KUN di Bank Indonesia tepat waktu.

Dalam PMK Nomor 32/PMK.05/2014 tentang Sistem Penerimaan Negara Secara Elektronik, pada pasal 10 ayat (4) ketentuan Saldo nihil rekening penerimaan negara tetap berlaku tanpa kecuali. Seluruh Bank/Pos Persepsi wajib melimpahkan seluruh Penerimaan Negara ke sub RKUN penerimaan setiap akhir hari kerja. Atas ketentuan ini PT. Pos Indonesia (Persero) mengajukan klaim kesulitan melimpahkan seluruh penerimaan negara yang dihimpunnya karena alasan teknis, setiap unit cabang pos harus mengantarkan setoran pajak yang berupa uang tunai ke kantor cabang pos setiap hari, sehingga dibutuhkan waktu yang cukup lama untuk mengumpulkannya untuk kemudian ditransfer melalui bank umum. Atas dasar itu, PT. Pos Indonesia (Persero) meminta kelonggaran berupa pelimpahan Penerimaan Negara diperkenankan dilakukan pada hari kerja berikutnya atau pelayanan loket setoran pajak tidak harus dibuka di semua unit cabang pos. Hal ini tidak sesuai dengan ketentuan dalam PMK Nomor 32/PMK.05/2014.

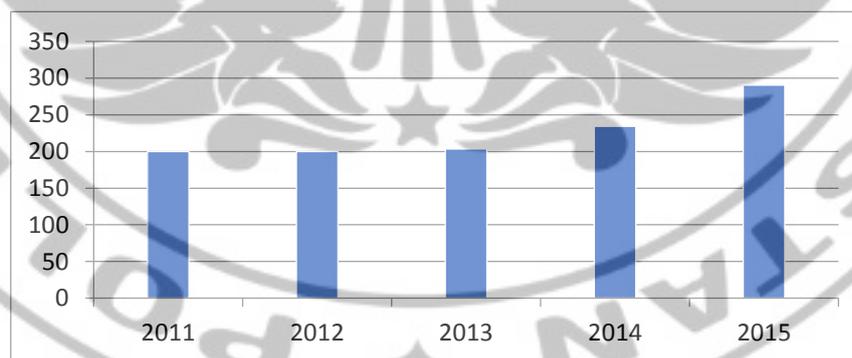
Atas klaim dari PT. Pos Indonesia (Persero) tersebut, Subdirektorat Manajemen Penerimaan dan Pengeluaran Kas Negara, Direktorat Pengelolaan Kas Negara kemudian mengajukan wacana tentang perubahan kebijakan pelimpahan Penerimaan Negara pada Bank/Pos Persepsi ke Rekening KUN. Direktorat Pengelolaan Kas Negara mempertimbangkan pelimpahan Penerimaan Negara ke Rekening KUN yang semula wajib dilakukan pada hari berkenaan, menjadi dilimpahkan pada hari kerja berikutnya, dengan tambahan klausul berupa tidak ada *fee* dari Negara kepada Bank/Pos Persepsi. Sampai saat ini, setiap lembar surat

setoran pajak ataupun setiap satu *ID Billing* yang disetorkan melalui Bank/Pos Persepsi, maka Bank/Pos Persepsi berhak mendapat imbal jasa pelayanan sebesar Rp5.000,00.

Wacana perubahan kebijakan pelimpahan Penerimaan Negara tersebut mengerucut pada perubahan manajemen penerimaan pemerintah, dari diterapkannya pelimpahan Penerimaan Kas Negara oleh bank dan kantor pos ke RKUN pada hari berkenaan menjadi pelimpahan Penerimaan Kas Negara oleh Bank dan kantor pos ke RKUN pada hari kerja berikutnya, atau dari konsep TSA menjadi non-TSA dilihat dari sisi Penerimaan Kas Negara. Jika wacana perubahan kebijakan tersebut direalisasikan, maka setidaknya terdapat tiga implikasi yang akan muncul.

Pertama, setiap tahun Negara dapat menghemat dana lebih dari Rp 200 Milyar yang dianggarkan dalam Daftar Isian Pelaksanaan Anggaran (DIPA) KPPN Khusus Penerimaan guna membayar imbal jasa pelayanan Bank/Pos Persepsi. Dimulai sejak tahun 2009 Negara wajib membayar imbal jasa kepada Bank/Pos Persepsi atas pelayanan yang telah diberikan, dan jumlahnya terus naik dari tahun ke tahun. Besaran imbal jasa pelayanan dalam kurun waktu tahun 2011 sampai dengan 2015 disajikan dalam Gambar I.2.

Gambar I.2 Imbal Jasa Pelayanan Bank/Pos Persepsi tahun 2011 – 2015 (dalam Milyar Rupiah).

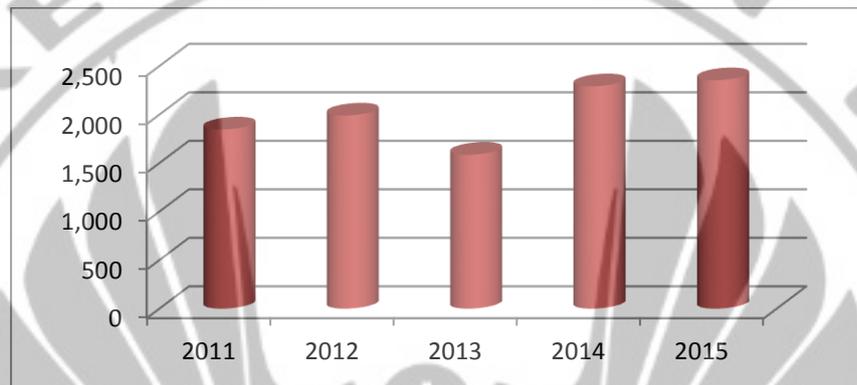


Sumber : Diolah dari data KPPN Khusus Penerimaan

Kedua, dengan mengendapnya Penerimaan Negara pada Bank/Pos Persepsi selama satu malam, Negara akan kehilangan *opportunity cost* berupa remunerasi atas Penerimaan Negara hari berkenaan apabila Penerimaan Negara tersebut ditempatkan

di rekening penempatan pada Bank Indonesia maupun bank umum. Sejak tahun 2010, Negara menempatkan *idle cash*-nya di rekening penempatan pada Bank Indonesia dengan perolehan bunga sebesar 65% atas tingkat suku bunga yang berlaku. Selama tahun 2011 sampai dengan 2015, perolehan remunerasi atas saldo rekening penempatan pada Bank Indonesia disajikan pada Gambar I.3.

Gambar I.3 Pendapatan Remunerasi atas Rekening Penempatan (dalam Milyar Rupiah).



Sumber : Diolah dari data Subdirektorat Optimalisasi Kas, Direktorat PKN.

Ketiga, selain kehilangan *opportunity cost* dari remunerasi atas saldo RKUN dan rekening penempatan, perubahan kebijakan ini juga berpotensi menambah biaya bunga pinjaman pemerintah. Dengan pelimpahan pada hari kerja berikutnya, untuk menutup kekurangan kas pada hari kerja tersebut, pemerintah harus melakukan pinjaman jangka pendek.

Untuk mengetahui alternatif kebijakan mana yang paling menguntungkan bagi Pemerintah, penulis melakukan penelitian yang berjudul “Analisis Penerimaan Remunerasi Pemerintah Dengan Penerapan *Treasury Single Account* Dan *Non-Treasury Single Account* Atas Penerimaan Kas Negara”.

B. Ruang Lingkup Dan Pembatasan Penelitian

Penulis membatasi ruang lingkup penelitian, yaitu pada simulasi Penerimaan Remunerasi Pemerintah atas alternatif pelimpahan Penerimaan Negara pada hari kerja berikutnya atau non-TSA, untuk tahun 2014 dan 2015. Simulasi ini dilakukan berdasarkan data saldo kas pemerintah pada rekening penempatan dalam

mata uang Rupiah dan data Penerimaan Kas Pusat Harian yang dilimpahkan Bank/Pos Persepsi ke RKUN.

C. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah, maka rumusan masalah penelitian ini adalah bagaimana perbedaan Penerimaan Remunerasi Pemerintah dengan penerapan *Treasury Single Account* dan *non-Treasury Single Account* atas Penerimaan Kas Negara?

D. Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian ini adalah untuk mengetahui perbedaan Penerimaan Remunerasi Pemerintah dengan penerapan *Treasury Single Account* dan *non-Treasury Single Account* atas Penerimaan Kas Negara.

E. Manfaat Penelitian

1. Manfaat Akademis

Penelitian ini merupakan kajian ilmiah untuk memperluas wawasan dan pengetahuan akademisi di bidang Manajemen Keuangan Pemerintah. Penelitian ini juga dimaksudkan untuk memberikan sudut pandang penulis terkait kebijakan Pemerintah mengenai pelimpahan Penerimaan Negara.

2. Manfaat praktis

Penelitian ini diharapkan dapat dijadikan sebagai bahan pertimbangan bagi pengambil kebijakan pada saat merumuskan kebijakan, terutama bagi Direktorat Jenderal Perbendaharaan, yang merupakan pengambil keputusan terkait kebijakan pelimpahan Penerimaan Negara.

F. Metode Penelitian

1. Objek Penelitian

Objek dalam penelitian ini adalah manajemen penerimaan pemerintah yang dihimpun oleh Bank/Pos Persepsi. Saat ini konsep manajemen penerimaan pemerintah yang diterapkan oleh Indonesia adalah TSA, yaitu penerimaan pemerintah yang dihimpun oleh Bank/Pos Persepsi dilimpahkan ke RKUN pada akhir hari berkenaan sehingga tidak ada *floating cash* pada rekening Bank/Pos Persepsi.

2. Jenis Data Yang Digunakan

Jenis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah data sekunder. Data sekunder merupakan data yang didapatkan oleh penulis dari dokumen-dokumen dan laporan-laporan, yang terkait dengan Penerimaan Remunerasi Pemerintah, pembayaran imbal jasa pelayanan kepada Bank/Pos Persepsi, serta data Penerimaan Kas Pusat Harian.

3. Metode Pengumpulan Data

Dalam penelitian ini, penulis mengumpulkan data dengan melakukan studi kepustakaan. Studi kepustakaan merupakan metode pengumpulan data dengan mengumpulkan, membaca, memahami buku, jurnal, artikel, literatur, serta dokumen sumber lainnya yang sesuai dengan topik penelitian. Adapun data yang dikumpulkan penulis meliputi data pembayaran imbal jasa pelayanan kepada Bank/Pos Persepsi yang diperoleh dari KPPN Khusus Penerimaan, data Penerimaan Remunerasi Pemerintah atas penempatan Uang Negara yang diperoleh dari Subdirektorat Optimalisasi Kas Direktorat Pengelolaan Kas Negara, serta data Penerimaan Kas Pusat Harian yang diperoleh dari Direktorat Sistem Informasi dan Transformasi Perbendaharaan, Direktorat Jenderal Perbendaharaan.

4. Metode Pengolahan Data

Dari data yang diperoleh, penulis akan melakukan simulasi penerapan non-TSA atas penerimaan kas pemerintah. Berikut adalah tahapan yang dilakukan untuk menghitung perbedaan penerimaan remunerasi pemerintah dengan penerapan TSA dan non-TSA :

- a. Data penerimaan remunerasi dengan penerapan TSA (*existing*) diperoleh dari Subdit Optimalisasi Kas, yang berisi informasi data saldo kas pemerintah di rekening penempatan, besaran suku bunga, dan penerimaan remunerasi yang diperoleh.
- b. Atas data saldo kas pemerintah pada data poin a, dilakukan simulasi non-TSA dengan cara mengurangi saldo tersebut dengan penerimaan kas negara pada hari berkenaan, kemudian ditambahkan dengan penerimaan kas

negara pada hari sebelumnya, sehingga diperoleh saldo baru yang disebut saldo kas pemerintah simulasi non-TSA.

- c. Data saldo kas pemerintah simulasi non-TSA dikalikan dengan suku bunga sehingga diperoleh Penerimaan Remunerasi Pemerintah dengan simulasi non-TSA.
- d. Dilakukan penghitungan perbedaan/selisih antara Penerimaan Remunerasi Pemerintah dengan penerapan TSA (poin a) dengan Penerimaan Remunerasi Pemerintah dengan simulasi non-TSA (poin c).
- e. Dilakukan analisis atas selisih yang diperoleh.

5. Alat Untuk Mengolah Data

Dalam melakukan pengolahan data, penulis akan menggunakan bantuan *software Microsoft Excel for Windows 2010* untuk mensimulasikan Penerimaan Remunerasi Pemerintah dengan Penerapan non-TSA.

G. Kerangka Berpikir

Kerangka pemikiran penelitian ini dijabarkan pada Gambar I.4 sebagai berikut :



H. Sistematika Penulisan

Penelitian ini disusun dalam lima bab dan tiap bab terbagi dalam beberapa subbab dengan urutan penyajian dan isinya adalah sebagai berikut:

BAB I PENDAHULUAN

Bab ini merupakan pengantar menuju pembahasan permasalahan. Di dalam bab ini diuraikan mengenai latar belakang masalah, ruang lingkup penelitian, rumusan masalah, tujuan dan manfaat penelitian, metode penelitian, kerangka berpikir, serta sistematika penulisan.

BAB II LANDASAN TEORI

Bab ini menjabarkan kerangka teori yang bersifat umum dan khusus yang menjadi dasar dari penelitian, hasil penelitian sebelumnya, serta definisi operasional.

BAB III OBJEK PENELITIAN

Bab ini membahas mengenai gambaran umum objek dan alasan pemilihan objek penelitian.

BAB IV ANALISIS DAN PEMBAHASAN

Bab ini membahas hasil pengumpulan data, hasil pengolahan data penelitian, dan pembahasan.

BAB V SIMPULAN, SARAN, DAN KETERBATASAN

Bab ini menyajikan simpulan yang diperoleh dari penelitian yang dilakukan, keterbatasan dalam penelitian yang dilakukan, serta saran perbaikan.