

BAB II

LANDASAN TEORI

A. Pengertian dan Tujuan Manajemen Kas

Murwanto, *et al.* (2006) mendefinisikan manajemen kas sebagai pengelolaan sumber daya kas suatu organisasi yang memberikan kepada manajemen alat untuk berfungsinya suatu organisasi dengan menggunakan kas atau sumber daya likuid yang dimilikinya dengan cara yang tepat. Sedangkan Storkey (2003) mendefinisikan manajemen kas sebagai memiliki uang yang cukup pada tempat yang tepat dan pada waktu yang tepat untuk membayar kewajiban-kewajiban pemerintah dalam cara yang efektif dan efisien.

Sementara itu, Williams (2004) mendefinisikan manajemen kas pemerintah sebagai strategi dan proses-proses untuk mengelola secara efektif dan efisien arus kas jangka pendek dan saldo-saldo kas yang ada dalam pemerintahan maupun antara pemerintah dengan sektor-sektor lain.

Dari definisi yang dikemukakan di atas, disimpulkan terdapat beberapa tujuan manajemen kas. Tujuan utamanya adalah agar suatu Pemerintahan mampu mendanai pengeluarannya tepat waktu dan tepat jumlah serta mampu membayar seluruh kewajibannya ketika jatuh tempo. Tujuan lain dari manajemen kas yaitu efisiensi biaya dan meminimalisasi risiko.

Mu (2006) mengatakan bahwa manajemen kas yang efektif harus memperoleh tujuan-tujuan sebagai berikut:

- a. menyediakan dana secara tepat waktu bagi pengeluaran dan utang pemerintah saat diperlukan;

- b. menghindari keperluan untuk memegang saldo kas secara substansial pada sistem perbankan dan biaya eksplisit dan implisit yang melekat melalui ketepatan waktu dalam memutuskan pengeluaran, pengumpulan pendapatan yang cepat, dan perencanaan arus kas yang tepat;
- c. mendapatkan pengembalian yang lebih baik dengan menginvestasikan saldo kas menganggur; dan
- d. mengurangi dan mengontrol berbagai macam resiko, seperti pembiayaan kembali, kredit, dan risiko pasar.

Berkaitan dengan pengelolaan keuangan negara di Indonesia, Murwanto, *et al* (2006) menyatakan tujuan manajemen kas dapat dikelompokkan dalam beberapa hal sebagai berikut:

a. Manajemen likuiditas

Manajemen likuiditas berguna untuk memastikan negara memiliki kas yang cukup untuk menyelesaikan semua kewajiban yang jatuh tempo dengan cara :

- 1) Monitoring penerimaan dan pengeluaran kas negara,
- 2) Antisipasi atas kemungkinan kekurangan atau kelebihan kas.

b. Minimalisasi kas yang menganggur

Minimalisasi kas yang menganggur berguna untuk mendapatkan manfaat dari keuntungan penempatannya dengan cara:

- 1) Pemanfaatan kas secara maksimal untuk memperoleh keuntungan,
- 2) Mengurangi *cost of financing*.

c. Mengurangi biaya transaksi keuangan pemerintah

Mengurangi biaya transaksi keuangan pemerintah berguna untuk mengurangi biaya yang terjadi dari banyaknya transaksi pemerintah dengan cara :

- 1) Mengurangi jumlah bank account pemerintah,
- 2) Mengurangi biaya *revenue collection* dan *expenditure processing*.

B. Konsep *Treasury Single Account* (TSA)

1. Definisi TSA

Israel Fainboim Yaker dan Sailendra Pattanayak (2010) mendefinisikan TSA sebagai:

A TSA is a unified structure of government bank accounts that gives a consolidated view of government cash resources. Based on the principle of unity of cash and the unity of treasury, a TSA is a bank account or a set of linked accounts through which the government transacts all its receipts and payments.

Sedangkan menurut Murwanto, *et al.* (2006) *Treasury Single Account (TSA)* merupakan suatu rekening yang dipergunakan untuk menyimpan uang negara, menampung semua penerimaan negara, dan sumber dana untuk membiayai pengeluaran negara.

2. Tujuan dan Karakteristik TSA

Israel Fainboim Yaker dan Sailendra Pattanayak (2010) menyatakan tujuan utama TSA adalah untuk memastikan pengendalian agregat yang efektif atas saldo-saldo kas pemerintah. Konsolidasi sumber daya kas melalui TSA memfasilitasi pengelolaan kas pemerintah dengan meminimalkan biaya pinjaman. 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 yang menganggur (*idle cash*) 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 penyeteroran 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.

3. Struktur TSA

Rudi Widodo, *et.al.* (2014) dalam jurnal *Reformasi Pengelolaan Kas di Indonesia: Dari Administrasi Kas Menuju Pengelolaan Kas Secara Aktif*, menyatakan bahwa arsitektur TSA terdiri atas tiga kategori, berdasarkan struktur rekening bank dan model pemrosesan transaksi:

- a. 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.
- b. 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.
- c. 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 “*top-up*” 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.

Sistem utama dalam TSA memproses transaksi pengumpulan penerimaan, pembayaran belanja, dan proses akuntansinya. Di sebagian besar negara, bank-bank yang digunakan dalam pengumpulan penerimaan adalah bank-bank komersial. *International best practices*-nya adalah penerimaan yang terkumpul di bank ditransfer

ke *account* utama TSA pada hari yang sama. Bank-bank tersebut mendapat *fee* atas layanan pengumpulan penerimaan tersebut berdasarkan jumlah transaksi yang telah diproses. Besarnya *fee* ini biasanya disepakati dalam proses penawaran yang kompetitif.

Di beberapa negara, bank penyedia layanan pengumpulan penerimaan, dibayar dengan membiarkan penerimaan tersebut mengambang selama beberapa hari. Sistem pembayaran ini tidak transparan dan tidak menunjukkan dengan jelas berapa biaya jasa pengumpulan penerimaan yang diberikan kepada bank. Bank-bank menggunakan uang yang mengambang untuk berinvestasi dalam sekuritas berbunga. Proses ini jelas mendistorsi struktur dan konsep TSA. Contoh negara yang menerapkan prinsip ini adalah Kolumbia. Di negara tersebut, Bank diperbolehkan menahan Penerimaan Negara selama 15 hari sebelum kemudian dilimpahkan ke Rekening Negara.

C. Remunerasi

Definisi remunerasi menurut PMK No. 152/PMK.05/2011 tentang Penerapan *Treasury Notional Pooling* pada Rekening Lainnya, adalah imbalan jasa atas penempatan uang negara pada rekening pemerintah pada bank umum/badan lainnya berupa bunga dan/atau jasa giro.

Dalam UU Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara pasal 23 disebutkan bahwa pemerintah pusat memperoleh bunga dan/atau jasa giro atas dana yang disimpan pada bank sentral. Dalam Peraturan Pemerintah No 39 Tahun 2007 tentang pengelolaan uang negara/daerah pasal 15 dinyatakan bahwa Bendahara Umum Negara berkoordinasi dengan Gubernur bank sentral dapat membuka rekening yang memperoleh imbalan bunga di bank sentral guna memungkinkan penempatan yang menguntungkan atas kelebihan dana yang ada pada RKUN.

Kesepakatan antara Gubernur BI dan Menteri Keuangan atas kebijakan pemberian remunerasi ini dimulai pada tahun 2007, yang menyebutkan bahwa setoran pemerintah harus diremuneraskan pada nilai yang lebih rendah dari nilai pasar, dengan syarat bahwa hal tersebut sesuai dengan hukum yang berlaku. Namun, pembahasan mengenai nilai remunerasi tersebut diperpanjang hingga bulan Agustus 2008. Gubernur BI dan Menteri Keuangan akhirnya menyetujui tingkat remunerasi

tertentu untuk kas pemerintah. Nota kesepakatan (*Memorandum Of Understanding*, MOU) antara Menteri Keuangan dan Gubernur BI, yang memformalkan perjanjian mengenai remunerasi ini, ditandatangani pada akhir bulan Januari 2009. Adapun dana pemerintah yang akan mendapatkan remunerasi dari Bank Indonesia adalah dana yang disimpan di rekening saldo minimum dan rekening penempatan. Hal ini diharapkan akan mengoptimalkan Penerimaan Negara dari dana simpanan pemerintah.

D. Investasi Kas 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. Rudi Widodo (2014) mengutip pernyataan Gardner dan Olden, yang 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 terkait pelaksanaan pembayaran kembali utang sebelum jatuh tempo atau pembelian kembali instrumen utang.

Fungsi pengelolaan kas yang canggih idealnya mengarah pada terpeliharanya tingkat cadangan (*buffer*) kas yang stabil yang tersimpan dalam TSA. Hal ini akan membantu pelaksanaan kebijakan moneter dengan menjamin keseimbangan arus kas antara pemerintah dan sektor perbankan. Oleh karena itu, negara-negara maju mempunyai lebih banyak opsi untuk mengamankan investasi jangka pendek dengan menempatkan surplus kas di luar bank sentral. Risiko kredit dari penempatan surplus di bank komersial diminimalisasi 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.

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 surplus kas mereka, seraya menjaga tingkat likuiditas untuk kebutuhan anggaran.

Murwanto, *et al.* (2006) mengatakan bahwa pada praktiknya di Indonesia, kelebihan kas negara bisa ditempatkan di bank sentral atau bank umum yang menghasilkan bunga/jasa giro dengan tingkat bunga yang berlaku umum atau digunakan untuk membeli kembali Surat Utang Negara. Selanjutnya, Murwanto juga mengatakan bahwa salah satu alternatif investasi jangka pendek pemerintah selain penempatan pada bank sentral adalah penempatan pada pasar keuangan. Secara umum, pasar keuangan (*financial market*) terdiri dari pasar uang (*money market*) dan pasar modal (*capital market*). Pasar uang adalah pasar untuk surat-surat utang yang akan jatuh tempo dalam waktu kurang dari satu tahun, sedangkan pasar modal didefinisikan sebagai pasar untuk utang dengan masa jatuh tempo lebih dari satu tahun dan untuk modal saham.

E. Penelitian Sebelumnya

Penelitian yang dilakukan oleh Irwan Diko Purba (2010) yang berjudul “Analisis Manfaat dan Biaya Penerapan *Treasury Single Account* di Wilayah Yogyakarta”, menunjukkan bahwa penerapan TSA Rekening Penerimaan di Wilayah Yogyakarta merugikan pemerintah. Penelitian ini dilakukan untuk menguji tambahan biaya dan tambahan manfaat penerapan TSA Rekening Penerimaan di wilayah Yogyakarta dibandingkan dengan Kebijakan non-TSA. Berdasarkan perhitungan yang dilakukan, penerapan TSA di wilayah Yogyakarta merugikan pemerintah. Hal ini disebabkan karena biaya yang dibayarkan oleh pemerintah untuk membayar imbal jasa perbankan lebih besar daripada remunerasi yang diterima oleh pemerintah.

Penelitian serupa dilakukan oleh Saiful Anam (2012), melalui Thesis yang berjudul “Analisis Biaya dan Manfaat Penerapan *Treasury Single Account* Untuk Penerimaan Kas Negara Studi Kasus Di Wilayah Daerah Khusus Ibukota Jakarta”. Penelitian tersebut dilakukan untuk mengetahui apakah tambahan manfaat penerapan TSA Rekening Penerimaan lebih besar dari tambahan biayanya untuk wilayah DKI Jakarta. Dari hasil pengujian statistik perbandingan antara tambahan biaya dan tambahan manfaat penerapan TSA Rekening Penerimaan, menunjukkan bahwa tambahan manfaat penerapan TSA Rekening Penerimaan adalah lebih besar daripada tambahan biayanya. Penerapan TSA Rekening Penerimaan di wilayah DKI Jakarta menguntungkan bagi pemerintah.

Kedua penelitian tersebut hasilnya sangat bertolak belakang. Penelitian pertama berkesimpulan penerapan TSA merugikan Pemerintah, sedangkan penelitian kedua menyimpulkan penerapan TSA menguntungkan Pemerintah. Hal ini dikarenakan objek penelitian tersebut proporsi penerimaan dan pengeluarannya berbeda.

Pada penelitian di Yogyakarta, remunerasi atas selisih antara penerimaan yang dikumpulkan dengan jumlah pengeluarannya, tidak cukup untuk menutup biaya imbal jasa pelayanan Bank/Pos Persepsi, sehingga peneliti pertama menyimpulkan penerapan TSA merugikan. Sedangkan pada penelitian di DKI Jakarta, remunerasi atas selisih antara penerimaan yang dikumpulkan dengan jumlah pengeluarannya, lebih dari biaya yang dibutuhkan untuk membayar imbal jasa pelayanan Bank/Pos Persepsi, sehingga peneliti kedua menyimpulkan penerapan TSA menguntungkan. Karena bentuk penelitian sebelumnya studi kasus, maka kesimpulannya tidak dapat digeneralisasi. Sedangkan penelitian yang dilakukan oleh penulis, mencakup penerimaan Indonesia secara keseluruhan, bukan satu wilayah atau provinsi tertentu, sehingga kesimpulannya dapat digeneralisasi.

F. Definisi Operasional

Menurut Sekaran (2014), yang dimaksud dengan Definisi Operasional adalah “definisi sebuah ide dalam istilah yang bisa diukur dengan mengurangi tingkat abstraksinya melalui penggambaran dimensi dan elemennya.” Adapun definisi operasional dari variabel-variabel yang digunakan dalam penelitian ini adalah :

- Penerimaan Remunerasi Pemerintah adalah total Penerimaan Remunerasi yang diterima Pemerintah yang berasal dari saldo kas pemerintah pada rekening penempatan dikalikan dengan suku bunga yang berlaku.
- TSA dalam penelitian ini mengacu pada kebijakan pemerintah mewajibkan Bank/Pos Persepsi menyetorkan Penerimaan Kas Negara yang diterimanya yang berasal dari pajak dan bukan pajak pada akhir hari berkenaan, sehingga tidak ada *floating* kas pemerintah pada Bank/Pos Persepsi.
- Non-TSA dalam penelitian ini mengacu pada kebijakan pemerintah mewajibkan Bank/Pos Persepsi menyetorkan Penerimaan Kas Negara yang diterimanya yang berasal dari pajak dan bukan pajak pada hari kerja berikutnya, sehingga menyebabkan adanya *floating* kas pemerintah pada Bank/Pos Persepsi
- Penerimaan Remunerasi Pemerintah dari penerapan TSA, adalah total Penerimaan remunerasi yang diterima pemerintah atas saldo kas pemerintah pada rekening penempatan dengan penerapan TSA.
- Penerimaan Remunerasi Pemerintah dari penerapan non-TSA, adalah total Penerimaan remunerasi yang diterima pemerintah atas saldo kas pemerintah pada rekening penempatan dengan penerapan non-TSA.