

ANALISIS URGENSI PENYATUAN UNIT PENGELOLAAN PEMBIAYAAN DAN UNIT PENGELOLAAN KAS

Oleh
Hari Sugiyanto
Politeknik Keuangan Negara STAN
hari.retha@gmail.com

Abstract

As a country that is being actively carrying out development, Indonesia needs huge funds to fund it. The Government has conducted a wide range of strategic actions and efforts with a variety of policy instruments, one of which is the policy that is contained in the budget revenue and expenditure of the State (State Budget).

State Budget as an instrument of Government policy as a form contains two major elements, namely income and spending. Over the years, the Government has embraced the familiar deficit in the budget, so that the financing needed to close the deficit. Management of revenue and expenditures needs the right policy because it involves a huge amount of cash. DJPBN has the task so that the existing cash or cash that is needed can be managed with proper, whereas DJPPR have a duty to let the deficit contained in the budget does not become a big problem.

Based on the analysis of brief, DJPBN have difficulty in estimating the amount of cash that is right, the difficulty in determining when there is enough cash when paying bills on time, and investment cash towards the unemployed. Such difficulties should be aided by the existence of financing (debt) which its implementation be DJPPR task. But in fact the difficulties could not be overcome, because most of the policies that break, and or less coordination between the 2 units of Echelon I at the Ministry of Finance.

Keyword: State budget, cash, financing, coordination

Abstrak

Sebagai Negara yang sedang giat melaksanakan pembangunan, Indonesia membutuhkan dana yang besar untuk membiayainya. Pemerintah telah melakukan berbagai upaya dan tindakan strategis dengan berbagai instrumen kebijakannya, salah satunya adalah kebijakan yang tertuang dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN).

APBN sebagai sebagai bentuk instrumen kebijakan Pemerintah mengandung 2 (dua) unsur utama yaitu pendapatan dan belanja. Dari tahun ke tahun, Pemerintah menganut paham defisit dalam anggarannya, sehingga dibutuhkan pembiayaan untuk menutup defisit tersebut. Pengelolaan pendapatan dan belanja membutuhkan kebijakan yang tepat dikarenakan melibatkan jumlah kas yang sangat besar. DJPBN memiliki tugas

agar kas yang ada maupun kas yang dibutuhkan dapat dikelola dengan tepat, sedangkan DJPPR memiliki tugas agar defisit yang terdapat dalam APBN tidak menjadi permasalahan yang besar.

Berdasarkan analisis singkat, DJPBN memiliki kesulitan dalam memperkirakan jumlah kas yang tepat, kesulitan dalam menentukan kapan kas tersedia cukup, kapan membayar tagihan tepat waktu, dan investasi terhadap kas yang menganggur. Kesulitan tersebut tersebut seharusnya bisa dibantu dengan adanya pembiayaan (utang) yang pelaksanaannya menjadi tugas DJPPR. Namun pada kenyataannya kesulitan tersebut belum bisa diatasi secara maksimal, dikarenakan kebijakan yang terpisah-pisah, dan atau koordinasi yang kurang antara 2 unit eselon I di Kementerian Keuangan tersebut.

Kata kunci: APBN, kas, pembiayaan, koordinasi

A. PENDAHULUAN

Direktorat Jenderal Pengelolaan Pembiayaan dan Risiko (DJPPR) dan Direktorat Jenderal Perbendaharaan (DJPBN) adalah unit-unit eselon I di Kementerian Keuangan yang melaksanakan tugas dan fungsi tertentu. DJPPR bertugas antara lain menyelenggarakan perumusan dan pelaksanaan kebijakan, penyusunan norma, standar, prosedur, kriteria, pemantauan, evaluasi, dan pelaporan di bidang pengelolaan pembiayaan/utang pemerintah. Sedangkan DJPBN antara lain bertugas menyelenggarakan perumusan dan pelaksanaan kebijakan, penyusunan norma, standar, prosedur, kriteria, pemantauan, evaluasi, dan pelaporan di bidang pengelolaan kas, di samping tugas-tugas perbendaharaan lainnya.

Penelitian ini akan mencoba untuk melihat tugas masing-masing unit eselon I tersebut dari satu sisi saja. Fungsi DJPPR antara lain menatausahakan pembiayaan (utang pemerintah) untuk mengamankan pembiayaan APBN melalui utang yang berbiaya minimal dengan risiko terkendali dan memastikan tersedianya dana untuk menutup defisit dan pembayaran kewajiban pokok utang secara tepat waktu dan efisien.

Sementara itu fungsi DJPBN antara lain adalah perumusan kebijakan dan pelaksanaan kebijakan pengelolaan kas dan investasi. Hal terpenting dalam pengelolaan kas adalah kegiatan perencanaan kas. Perencanaan Kas merupakan suatu usaha untuk melakukan sebuah pengelolaan kas yang baik. Menurut Storkey (2003), pengelolaan kas yang baik adalah apabila suatu entitas memiliki uang dalam jumlah yang tepat di tempat yang tepat, pada waktu yang tepat untuk memenuhi pembayaran kewajiban-kewajiban pemerintah, dengan biaya yang efisien dan risiko yang terkendali. Kegiatan ini

diperlukan dalam rangka pengelolaan sumber daya keuangan pemerintah yang terbatas, sehingga pemanfaatan keuangan negara dapat dilaksanakan secara efisien dan dapat memberikan nilai tambah. DJPBN mempunyai tugas antara lain harus memastikan bahwa apabila pemerintah di setiap saat membutuhkan kas dalam jumlah berapapun maka DJPBN harus bisa menyediakannya, namun di sisi lain DJPBN juga harus memastikan bahwa dana yang sudah siap tersebut tidak terlalu banyak, karena tidak boleh terjadi *idle cash* dalam jumlah yang besar.

Dalam praktiknya, kegiatan perencanaan kas yang ideal sangat sulit dilaksanakan. Walaupun DJPBN sudah memiliki perangkat aturan dan aplikasi untuk perencanaan penarikan dananya yaitu PMK Nomor 277/PMK.05/2014 tentang Rencana Penarikan Dana, Rencana Penerimaan Dana dan Perencanaan Kas, namun tidak bisa diketahui berapa persisnya pemerintah harus menyediakan dananya secara tepat. Hal ini dikarenakan satuan kerja belum paham dan tidak disiplin dalam melaksanakan perencanaan penarikan dananya. Pada awal tahun anggaran, satuan kerja diwajibkan mengirim perencanaan penarikan dana per bulan ke KPPN setempat, selain itu, 5 hari sebelum pengajuan SPM dengan jumlah tertentu, satuan kerja diharuskan mengirimkan rencana penarikan dana (RPD). Namun, sering kali sampai dengan tanggal yang ditentukan, satuan kerja tersebut batal menarik dananya. Di sisi lain, DJPBN sudah menyiapkan dana yang direncanakan akan ditarik tersebut, akibatnya terjadi kas pemerintah yang menganggur (*idle cash*).

Idle cash disebabkan beberapa faktor antara lain karena pemerintah belum dapat mengetahui berapa besar penerimaan, pengeluaran dan saldo kas harian, mingguan dan bulanan. Di sisi penerimaan Negara, pemerintah tidak bisa memperkirakan berapa kas yang akan diterima di satu periode. Pemerintah tidak bisa memaksa wajib pajak atau wajib bayar untuk cepat-cepat menyetorkan kewajibannya ke kas Negara kecuali kalau kewajiban tersebut sudah jatuh tempo.

B. RUMUSAN MASALAH

Berdasarkan latar belakang penelitian yang telah diuraikan di atas, maka permasalahan yang akan diteliti adalah kesulitan pemerintah (dalam hal ini DJPBN) melaksanakan kegiatan perencanaan kas. Adakalanya pemerintah memiliki kas yang sangat banyak, tetapi ada periode di mana pemerintah mengalami kesulitan untuk memenuhi kebutuhan kasnya. Di sisi lain, DJPPR yang berfungsi mengelola pembiayaan tidak terkoordinasi secara langsung dengan DJPBN, sehingga dalam fungsinya untuk

mendapatkan utang yang baru tidak memperhatikan banyaknya kas yang sedang dibutuhkan atau yang sudah dimiliki DJPBN. Masalah di atas dapat dirumuskan sebagai berikut: perlukah penyatuan unit pengelola kas dan unit pengelola pembiayaan, agar terjadi koordinasi yang baik dalam perencanaan kasnya?

C. TINJAUAN PUSTAKA

1. Pengelolaan Kas

UU Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, menyebutkan kas negara adalah tempat penyimpanan uang negara yang ditentukan oleh Menteri Keuangan selaku Bendahara Umum Negara untuk menampung seluruh penerimaan negara dan membayar seluruh pengeluaran negara.

Ariswidodo (2008) dalam *Cash Forecasting* bagi Pemerintah menjelaskan bahwa dalam entitas publik yang tidak mengutamakan keuntungan tapi mengutamakan pelayanan kepada masyarakat, kas merupakan suatu hal yang sangat penting. Entitas publik diharapkan dapat memiliki kas dalam jumlah yang cukup, tersedia untuk berbagai kebutuhan entitas publik tersebut. Pengelolaan kas dalam entitas publik diharapkan dapat menjamin ketersediaan kas, mampu memenuhi kebutuhan dana, menjaga likuiditas keuangan publik, bahkan untuk melakukan investasi secara baik. Tanpa likuiditas yang baik, maka kondisi keuangan entitas publik tersebut akan terancam kondisinya, bahkan akan terancam bangkrut.

Storkey (2003) mendefinisikan manajemen kas pemerintahan yang baik adalah ketersediaan uang dalam jumlah yang tepat pada waktu yang tepat untuk memenuhi pembayaran kewajiban-kewajiban pemerintah dengan biaya yang efisien dan risiko yang terkendali. Untuk dapat mengendalikan atau mengelola kas secara baik, sebuah entitas publik harus dapat membuat sebuah perencanaan kas (*cash forecasting*) yang baik dan tepat.

Dalam *Cash Management and The Treasury Function* yang ditulis oleh Mauritz, dkk (2008) menyebutkan prinsip utama dari manajemen kas (*cash management*) adalah:

- a) pemusatan saldo kas menggunakan *Treasury Single Account (TSA)*. TSA adalah suatu rekening atau satu set rekening yang dihubungkan dengan semua transaksi pembayaran pemerintah. TSA memiliki ciri pemusatan saldo kas sehari-hari, pembukaan rekening dibawah tanggung jawab perbendaharaan, dan pencatatan

transaksi dalam penggolongan yang sama. Model ini cocok diterapkan pada sistem sentralisasi dan desentralisasi pada *public expenditure management*, dengan ketentuan *modern information technology* tersedia.

- b) perencanaan kas adalah penting. Misalnya pelaksanaan rencana *budget* tahunan, triwulanan, dalam pelaksanaan rencana anggaran tahunan, perencanaan kas dan pinjaman, serta mereview pelaksanaan rencana mingguan dari rencana kas bulanan.
- c) kebijakan pinjaman dan kriteria investasi dibutuhkan, dan rencana pinjaman harus dibuat pemerintah. Pinjaman oleh *subnational government* harus diregulasi dan harus konsisten dengan target fiskal keseluruhan.
- d) hutang eksternal harus dikontrakkan sesuai dengan jumlah yang dianggarkan atau program *multi-year expenditure*, dan dilaksanakan dengan pengawasan melekat.

Penelitian yang dilakukan oleh Sumando (2011) dalam jurnal yang berjudul *Cash and Debt Management: Kebutuhan untuk Meminimumkan Total Cost of Holding Cash Pemerintah*, disimpulkan bahwa *cash and debt management* adalah satu bagian yang krusial dalam manajemen saldo kas pemerintah yang harus dikelola dalam upaya meminimumkan *total cost of holding cash* pemerintah. Dalam peletakan dasar bagi pengembangan kompetensi *cash and debt management* pemerintah maka ada beberapa poin yang perlu dilakukan, antara lain mengidentifikasi biaya yang muncul dalam upaya mengatasi kekurangan atau jika terjadi kelebihan kas. Identifikasi biaya ini dapat menggunakan data historis sebagai basis pengestimasiannya. Setelah biaya diidentifikasi maka untuk selanjutnya perlu dicari faktor/aktivitas penyebab munculnya biaya tersebut. Untuk melakukan *cost drilling* (upaya mengelola biaya) yang perlu dikelola adalah faktor-faktor penyebab biaya tersebut baik itu dari internal maupun eksternal pemerintah. Kemudian menyiapkan kerangka peraturan dan prosedur yang mampu memfasilitasi kegiatan manajerial kas yang berlangsung secara dinamis serta memfasilitasi *risk management* bagi pengelolaan kas.

Menurut John Maynard Keynes sebagaimana dikutip Husnan dan Pudjiastuti (2006), terdapat tiga motif untuk memegang kas, yaitu motif transaksi, motif berjaga-jaga, dan motif spekulasi. Motif transaksi berarti perusahaan menyediakan kas untuk membayar berbagai transaksi bisnisnya, baik transaksi yang reguler maupun yang tidak reguler. Motif berjaga-jaga dimaksudkan untuk mempertahankan saldo kas guna memenuhi permintaan kas yang sifatnya tidak terduga. Saldo kas untuk maksud berjaga-jaga ini sangat tergantung pada keakuratan dalam perencanaan kas. Jika tingkat akurasi perencanaan kas tinggi maka saldo kas untuk berjaga-jaga ini relatif kecil. Saldo

kas berjaga-jaga ini tercermin dari saldo kas minimal dalam penyusunan perencanaan kas. Adapun motif spekulasi dimaksudkan untuk memperoleh keuntungan dari menginvestasikan kas dalam bentuk investasi jangka pendek yang sangat likuid. Bentuk investasi dari motif memegang kas untuk spekulasi yaitu membeli dan menjual surat-surat berharga.

2. Pengelolaan Utang

Pajak merupakan unsur utama bagi pemerintah dalam membiayai operasional pemerintah. Namun demikian, menurut Hyman (2011), di Amerika Serikat (AS), selain pendapatan pajak sebagai komponen utama keuangan negara, namun pemerintah mempunyai alternatif lain dalam membiayai kebutuhan anggarannya, yaitu dengan pembiayaan utang, hibah, retribusi dan pendapatan lain seperti lotere nasional. Pemerintah AS memperoleh pembiayaan utang dengan menerbitkan obligasi dan menjualnya ke masyarakat umum.

Rosen dan Gayer (2010) menjelaskan tentang kuatnya keterkaitan antara defisit anggaran dan utang pemerintah, dimana apabila pemerintah federal AS mengalami defisit, pemerintah akan memperoleh talangan sementara dari Federal Reserve Bank.

Untuk mempertahankan *fiscal sustainability*, menurut Rahmany (2004), sebenarnya pemerintah memiliki dua opsi yang bertolak belakang, yaitu dengan mengurangi belanja pemerintah besar-besaran, atau menerbitkan utang baru dengan memobilisasi dana dari pasar modal domestik dengan menerbitkan obligasi baru.

D. METODE PENELITIAN

Pendekatan yang dipakai dalam penelitian ini adalah pendekatan yuridis normatif, yaitu penelitian terhadap suatu permasalahan dengan melihat peraturan perundang undangan yang ada, dan membandingkan peraturan tersebut dengan praktik yang telah dilaksanakan.

Secara spesifik, penelitian yang digunakan adalah deskriptif analitis, dimana dengan penelitian ini diharapkan dapat diperoleh gambaran yang jelas, rinci dan sistematis. Disebut analitis karena data yang diperoleh akan dianalisis untuk menguraikan masalah sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Jenis data yang digunakan adalah data sekunder. Data dikumpulkan dengan cara studi kepustakaan.

E. PEMBAHASAN

Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) merupakan instrumen untuk mengatur pengeluaran dan pendapatan negara dalam rangka membiayai pelaksanaan kegiatan pemerintahan dan pembangunan, mencapai pertumbuhan ekonomi, meningkatkan pendapatan nasional, mencapai stabilitas perekonomian, dan menentukan arah serta prioritas pembangunan secara umum. Pada gambar 1 terlihat struktur APBN tahun anggaran 2016.

Dalam *i-account* APBN, pendapatan terdiri dari pendapatan dalam negeri (terdiri dari penerimaan perpajakan dan PNBPN) dan penerimaan hibah. Sebagai pengelola fiskal, Kementerian Keuangan bertanggung jawab agar kegiatan bernegara yang dilaksanakan oleh pemerintah dapat dibiayai seluruhnya. Kementerian Keuangan harus bisa memastikan agar setiap saat tersedia kas yang cukup apabila pemerintah membutuhkannya.

Gambar 1: RAPBN/APBN Tahun Anggaran 2016.

Uraian (triliun Rupiah)	2016		
	RAPBN	APBN	Selisih
A. PENDAPATAN NEGARA	1.848,1	1.822,5	(25,6)
I. PENDAPATAN DALAM NEGERI	1.846,1	1.820,5	(25,6)
1. PENERIMAAN PERPAJAKAN	1.565,8	1.546,7	(19,1)
2. PENERIMAAN NEGARA BUKAN PAJAK	280,3	273,8	(6,4)
II. PENERIMAAN HIBAH	2,0	2,0	0,0
B. BELANJA NEGARA	2.121,3	2.095,7	(25,6)
I. BELANJA PEMERINTAH PUSAT	1.339,1	1.325,6	(13,5)
1. Belanja K/L	780,4	784,1	3,7
2. Belanja Non K/L	558,7	541,4	(17,3)
II. TRANSFER KE DAERAH DAN DANA DESA	782,2	770,2	(12,0)
1. Transfer ke Daerah	735,2	723,2	(12,0)
2. Dana Desa	47,0	47,0	0,0
C. KESEIMBANGAN PRIMER	(89,7)	(88,2)	1,5
D. SURPLUS/ (DEFISIT) ANGGARAN	(273,2)	(273,2)	0,0
% <i>Surplus/ (Defisit) terhadap PDB</i>	<i>(2,1)</i>	<i>(2,2)</i>	<i>(0,0)</i>
E. PEMBIAYAAN ANGGARAN (I + II)	273,2	273,2	(0,0)
I. PEMBIAYAAN DALAM NEGERI	272,0	272,8	0,8
II. PEMBIAYAAN LUAR NEGERI (neto)	1,2	0,4	(0,8)

Sumber: www.kemenkeu.go.id, 2016

Dikarenakan menganut paham defisit pada anggarannya, dalam satu tahun anggaran pemerintah harus bisa memperoleh dana untuk menutup defisit tersebut. Pada APBN tahun anggaran 2016 misalnya, dengan pendapatan Negara yang diterima sebesar 1.848,1 triliun rupiah, ternyata belanja pemerintah yang dianggarkan lebih besar lagi

yaitu 2.095,7 triliun rupiah, yang berarti terjadi defisit anggaran sekitar 273,2 triliun rupiah.

Secara khusus di sini terdapat 2 unit eselon I di Kementerian Keuangan yang sangat berperan dalam mengatur agar kebutuhan kas tetap terjaga dan defisit yang terjadi bisa ditutupi, yaitu Direktorat Jenderal Perbendaharaan (DJPBN) dan Direktorat Jenderal Pengelolaan Pembiayaan dan Risiko (DJPPR).

1. Peran DJPBN dalam Pengelolaan Kas

Salah satu tugas penting DJPBN adalah menyelenggarakan perumusan dan pelaksanaan kebijakan, penyusunan norma, standar, prosedur, kriteria, pemantauan, evaluasi, dan pelaporan di bidang pengelolaan kas.

Bukan tugas yang mudah bagi DJPBN untuk mengelola kas Pemerintah. Secara teori, tujuan manajemen kas adalah mengeliminasi kas yang menganggur, menginvestasikan kas secara tepat dan membayar tepat pada waktunya serta mengurangi biaya transaksi yang terjadi.

Untuk mencapai hal di atas, ada beberapa hal yang dilakukan DJPBN, antara lain:

- a. Proyeksi perkiraan arus kas dan saldo kas yang akurat dan tepat waktu terutama untuk kebutuhan kas jangka pendek;
- b. Perencanaan pengeluaran kas yang akurat untuk memastikan semua tagihan bisa dibayar tepat waktu, tidak terlalu cepat dan tidak terlalu lambat

Tidak mudah bagi DJPBN untuk memperkirakan berapa kas yang harus disediakan setiap hari, setiap minggu dan setiap bulannya. Selaku pelaksana Bendahara Umum Negara (BUN), DJPBN harus siap sedia setiap saat untuk menyediakan kas atas tagihan instansi-instansi vertikal Kementerian/Lembaga (K/L). Walaupun DJPBN sudah memiliki perangkat aturan dan aplikasi untuk perencanaan penarikan dananya (PMK Nomor 277/PMK.05/2014 tentang Rencana Penarikan Dana, Rencana Penerimaan Dana dan Perencanaan Kas), namun hingga saat ini belum bisa diketahui secara tepat berapa rupiah pemerintah harus menyediakan dana. Hal ini dikarenakan satuan kerja belum paham dan tidak disiplin dalam melaksanakan perencanaan penarikan dananya.

Di sisi lain, pemerintah tidak bisa memperkirakan berapa kas yang akan diterima di satu periode. Pemerintah tidak bisa memaksa wajib pajak atau wajib bayar untuk

segera menyetor kewajiban pajak ke Kas Negara kewajibannya kecuali kalau kewajiban tersebut sudah jatuh tempo.

Dari 2 (dua) kondisi di atas, yaitu kondisi pengeluaran dan penerimaan kas saat ini, maka arus kas yang tepat tidak bisa diperkirakan. Dalam satu tahun anggaran, kadangkala dalam satu periode arus kas masuk lebih banyak daripada arus kas keluar, tetapi di periode lainnya, arus kas keluar yang justru jauh lebih banyak daripada arus kas masuk. Pada triwulan I suatu tahun anggaran misalnya (bulan Januari s.d Maret), umumnya arus kas keluar belum terlalu banyak. Masih sangat sedikit belanja yang dilaksanakan oleh K/L untuk belanja barang, umumnya stok barang persediaan tahun lalu masih banyak dan belum dipakai, sedang untuk belanja modal, masih dalam tahap awal pelelangan. Di sisi kas masuk, umumnya penerimaan perpajakan sudah mencukupi.

Hal sebaliknya terjadi pada periode akhir tahun anggaran (yakni bulan November s.d. Desember). Dalam bulan-bulan tersebut, hampir seluruh instansi di K/L seperti berlomba-lomba untuk merealisasikan belanja dalam DIPA nya, sehingga arus kas keluar sangat tinggi, sebaliknya arus kas masuk ke kas Negara tidak bisa untuk menutupi kebutuhan pemerintah untuk membayar tagihannya.

Dari kondisi yang terjadi di satu tahun anggaran tersebut, memang bukan pekerjaan yang mudah bagi DJPBN untuk mengeliminasi kas yang menganggur di satu sisi, dan membayar tagihan tepat waktu di sisi yang lain.

2. Peran DJPPR dalam Pengelolaan Utang

Salah satu tugas penting DJPPR adalah menyelenggarakan perumusan dan pelaksanaan kebijakan, penyusunan norma, standar, prosedur, kriteria, pemantauan, evaluasi, dan pelaporan di bidang pengelolaan pembiayaan.

Dikutip dari buku Strategi Pengelolaan Utang Negara 2010-2014, DJPU (2010), tujuan umum pengelolaan pembiayaan dapat dibagi per periode waktu yaitu:

- a. tujuan jangka panjang, yaitu mengamankan kebutuhan pembiayaan APBN melalui utang dengan biaya minimal pada tingkat risiko terkendali, sehingga kesinambungan fiskal dapat terpelihara, dan mendukung upaya untuk menciptakan pasar Surat Berharga Negara (SBN) yang dalam, aktif, dan likuid.
- b. tujuan jangka pendek, yaitu memastikan tersedianya dana untuk menutup defisit dan pembayaran kewajiban pokok utang secara tepat waktu dan efisien.

Dalam pengelolaan pembiayaan tersebut, DJPPR melaksanakan tugas kebijakan pembiayaan dalam negeri dan pembiayaan luar negeri. Kebijakan pembiayaan dari dalam negeri dilaksanakan dengan melakukan pengelolaan portofolio surat utang Negara, melaksanakan kebijakan privatisasi sesuai ketentuan yang berlaku, menggunakan sebagian dana simpanan pemerintah, dan memberikan dukungan pendanaan dalam rangka percepatan pembangunan infrastruktur pemerintah. Sedangkan kebijakan pembiayaan luar negeri adalah untuk mengamankan pinjaman luar negeri yang sudah disepakati, penyerapan pinjaman luar negeri, dan pembayaran cicilan pokok utang yang sudah jatuh tempo.

Dari tahun ke tahun, senantiasa terjadi kenaikan nilai nominal utang yang disebabkan oleh:

- a. defisit APBN setiap tahun;
- b. kebutuhan pelunasan utang jatuh tempo (*refinancing*);
- c. perubahan nilai tukar rupiah yang menyebabkan perubahan nilai nominal utang luar negeri dalam rupiah;
- d. pengeluaran pembiayaan untuk pendanaan risiko fiskal dan partisipasi Pemerintah dalam menunjang program pembangunan infrastruktur; dan
- e. sumber pembiayaan APBN dari non utang yang berkurang, misalnya dari privatisasi Badan Usaha Milik Negara (BUMN) dan hasil pengelolaan aset.

Dari APBN pada gambar 1 di atas, tugas utama DJPPR adalah memastikan agar defisit dalam APBN bisa ditutupi. Secara garis besar tugas tersebut dapat dilaksanakan dengan baik. Defisit APBN tahun anggaran 2016 yang sebesar 273,2 triliun rupiah sebagian besar bisa ditutupi dengan pembiayaan dalam negeri, sedang pembiayaan luar negeri lebih banyak digunakan untuk membayar cicilan pokok utang sehingga secara netto, pembiayaan luar negeri hanya sekitar 400 milyar rupiah.

Berdasarkan penggunaannya, dana hasil penerbitan/pengadaan utang digunakan untuk membiayai defisit APBN, memenuhi kebutuhan kas jika terjadi *cash mismatch*, membiayai kegiatan/proyek prioritas, dan mengelola portofolio utang. Dalam buku Strategi Pengelolaan Utang Negara 2010-2014, DJPU (2010), secara umum peruntukan penggunaan utang dalam APBN adalah berikut ini:

- a. Membiayai defisit APBN. Defisit terjadi karena adanya selisih kurang antara penerimaan negara dengan belanja negara. Besaran defisit tersebut ditetapkan

berdasarkan kebutuhan belanja untuk mencapai target makro ekonomi dengan mempertimbangkan kemampuan pembiayaan secara wajar. Dengan semakin terbatasnya sumber pembiayaan non utang, maka pembiayaan utang menjadi sumber utama pembiayaan defisit APBN. Dalam rangka membiayai defisit APBN, Pemerintah dapat menerbitkan Surat Berharga Negara (SBN) baik Surat Utang Negara (SUN) maupun Surat Berharga Syariah Negara (SBSN), baik jangka pendek maupun panjang, dan pinjaman program atau pinjaman tunai.

- b. Menutupi kekurangan kas. Kondisi kas Pemerintah adakalanya mengalami kekurangan kas (*cash mismatch*) akibat ketidaksesuaian antara jumlah kas yang diterima dengan jumlah kas yang diperlukan untuk membiayai belanja negara. Ketidaksesuaian tersebut dapat disebabkan oleh perbedaan besaran/jumlah kas masuk dengan kas keluar dan perbedaan waktu kas masuk dengan kas keluar. Untuk menutup *cash mismatch* ini, instrumen yang digunakan oleh pemerintah adalah instrumen utang jangka pendek yaitu **Sertifikat Perbendaharaan Negara (SPN)**, SBSN jangka pendek, dan pinjaman luar negeri berupa *liquid fund*.
- c. Pembiayaan kegiatan/proyek prioritas. Kegiatan/proyek prioritas Pemerintah dalam APBN terdiri dari kegiatan K/L dan kegiatan BUMN atau Pemda. Kegiatan untuk K/L merupakan bagian dari defisit APBN, sedangkan kegiatan untuk BUMN atau Pemda melalui mekanisme penerusan pinjaman tidak mempengaruhi besaran defisit. Instrumen utang yang digunakan untuk membiayai kegiatan meliputi pinjaman proyek luar negeri, pinjaman dalam negeri, dan SBSN proyek.
- d. Minimalisasi biaya utang. Pengelolaan portofolio utang bertujuan untuk meminimalkan biaya utang pada tingkat risiko yang terkendali. Untuk mencapai tujuan tersebut antara lain dilakukan melalui pengaturan penerbitan/pengadaan utang baru, dan restrukturisasi serta *reprofiling* utang yang telah ada. Instrumen yang fleksibel untuk pengelolaan utang adalah SBN karena bersumber dari investor pasar keuangan dan dapat diperdagangkan sesuai dengan kebutuhan. Sedangkan instrumen pinjaman relatif kurang fleksibel, walaupun tetap memiliki peluang untuk dilakukan restrukturisasi sesuai hasil negosiasi dengan pemberi pinjaman.

Sejak munculnya reformasi di bidang keuangan Negara, kebijakan mengenai pembiayaan juga berubah. Kalau sebelumnya pembiayaan luar negeri mendominasi, sekarang ini pemerintah lebih memprioritaskan kebijakan pembiayaan dalam negeri.

Ada beberapa alasan untuk itu, antara lain karena kebijakan luar negeri adakalanya beraroma pesanan politis tertentu, utang luar negeri tidak mengandung unsur kemandirian, dan pembiayaan dalam negeri lebih fleksibel dan mudah.

Saat ini masyarakat mengenal beberapa macam utang Negara, yaitu Surat Berharga Negara (SBN) dan Surat Berharga Syariah Negara (SBSN). Untuk memperoleh dana dari penerbitan SBN dan SBSN tersebut, pemerintah menempuh beberapa tahap, antara lain tahap pengenalan (eksposur) kepada masyarakat, dilanjutkan dengan pelelangan dan selanjutnya penjualan. Pemerintah butuh waktu untuk menjual SBN dan SBSN tersebut, dikarenakan banyak faktor yang memengaruhi, antara lain kondisi perekonomian, daya beli masyarakat dan ketertarikan masyarakat terhadap produk SBN dan SBSN yang ditawarkan.

3. Pentingnya Peningkatan Koordinasi Manajemen Kas dan Manajemen Utang

Dari pembahasan singkat di atas, diketahui bahwa secara umum pemerintah telah memiliki alternatif solusi apabila terjadi defisit dalam anggaran. Dalam hal defisit maka pemerintah dapat melakukan pembiayaan, baik pembiayaan dalam negeri maupun pembiayaan luar negeri. Namun pemerintah belum menemukan solusi yang memadai untuk menjamin bahwa kas yang ditangannya bisa digunakan untuk membayar tagihan dengan tepat waktu namun jumlahnya tidak terlalu banyak dan tidak terlalu sedikit. Apabila kas yang ada di tangan pemerintah terlalu banyak, akan mengakibatkan *idle cash*, sebaliknya apabila kas yang dimiliki terlalu sedikit, sangat membahayakan kondisi Negara apabila suatu saat membutuhkan dana dalam jumlah yang sangat banyak.

Pada saat pemerintah kekurangan dana dikarenakan penerimaan pajak, PNB dan hibah tidak bisa menutupi tagihan yang tidak bisa ditunda, pemerintah tidak bisa serta merta memperoleh dana dari pembiayaannya dikarenakan pembiayaan membutuhkan waktu yang relatif panjang dalam proses perolehan dana. Misalnya pada Minggu I bulan Juli tahun tertentu pemerintah membutuhkan tagihan sebesar 100 triliun rupiah, tetapi dana yang berasal dari pendapatan dalam negeri hanya tersedia 40 triliun rupiah, sehingga terdapat kekurangan dana sebesar 60 triliun rupiah. Kekurangan tersebut tidak bisa serta merta dipenuhi dari pembiayaan dikarenakan penerbitan SBN dan SBSN sedang pada tahap pelelangan, atau pinjaman luar negeri sedang proses penandatanganan MoU dengan lembaga donor. Sehingga pemerintah terpaksa memakai

cara lain, misalnya memakai dana Saldo Anggaran Lebih (SAL) dengan ijin DPR, meminjam dari Bank Indonesia atau privatisasi.

Salah satu faktor yang menyebabkan ketidaksiapan pemerintah dalam mengantisipasi hal di atas adalah terpisahnya fungsi-fungsi yang berhubungan dengan kas dan pembiayaan. Kebijakan-kebijakan yang berhubungan dengan kas menjadi tanggung jawab DJPBN sedangkan kebijakan-kebijakan yang berhubungan dengan pembiayaan menjadi tanggung jawab DJPPR. Sebetulnya di antara DJPBN dan DJPPR telah terjadi koordinasi mengenai hal tersebut, namun tidak efektif dikarenakan masing-masing unit eselon I di Kementerian Keuangan itu juga mempunyai kepentingan terhadap standar kinerja masing-masing. Standar kinerja yang berhubungan dengan kas tentu saja adalah ketepatan perencanaan kas (deviasi antara perencanaan dan realisasi penarikan dana rendah), ketepatan investasi terhadap kas yang *idle* dan pembayaran tagihan tepat waktu. Walaupun salah satu tujuan pembiayaan (utang) adalah untuk menutupi kekurangan kas yang dialami oleh pemerintah, namun DJPPR tentu saja tidak bisa menyediakan dana apabila secara mendadak pemerintah membutuhkan dana yang sangat besar sedang kasnya mengalami kekurangan, dikarenakan untuk memperoleh utang, DJPPR membutuhkan proses yang relatif panjang dan memakan waktu yang cukup lama. Standar kinerja yang berhubungan dengan pembiayaan adalah proses pembiayaan yang memenuhi syarat, pembayaran pokok cicilan tepat waktu dan anggaran defisit yang aman, bukan untuk memenuhi kebutuhan mendadak kas pemerintah.

Apabila ketepatan perencanaan kas dan pembayaran tagihan yang tepat waktu bisa selaras dengan aliran dana dari pembiayaan dalam negeri dan luar negeri, maka akan menguntungkan bagi pemerintah, dikarenakan tidak membutuhkan biaya transaksi yang tinggi, risiko gagal bayar tagihan rendah dan saldo kas yang stabil. Salah satu hal yang bisa dilakukan adalah menyatukan kebijakan dan pelaksanaan pengelolaan kas dan pembiayaan (utang) di bawah satu unit eselon I tertentu di Kementerian Keuangan, bukan terpisah seperti saat ini.

F. SIMPULAN DAN SARAN

1) Simpulan

DJPBN mengalami kesulitan dalam merencanakan kas yang harus disediakan, dan di sisi lain kesulitan apabila terjadi tagihan yang besar sedangkan

jumlah kas yang tersedia sangat terbatas. DJPPR mempunyai tugas mencari dana untuk menutup anggaran yang defisit, namun dana tersebut tidak serta-merta bisa didapatkan dikarenakan harus melalui proses-proses dan tahap tertentu yang relatif membutuhkan waktu. Permasalahan yang terjadi antara lain dikarenakan fungsi manajemen kas dan manajemen utang (pembiayaan) terpisah dan masih kurangnya koordinasi, baik di tingkat penyusunan kebijakan maupun pelaksanaannya.

2) Saran

Terhadap permasalahan pemerintah menyangkut sulitnya pengelolaan kas dan utang dikarenakan terpisahnya unit eselon I yang mengelolanya, maka dapat diusulkan hal-hal sebagai berikut:

1. Koordinasi yang lebih intensif antara DJPBN dan DJPPR agar pemerintah bisa membayar tagihan tepat waktu, mengeliminasi jumlah kas yang menganggur, dan di sisi lain apabila terjadi kekurangan kas bisa didanai dari pembiayaan dengan segera;
2. Penyatuan unit pengelola kas dan utang di Kementerian Keuangan, apakah dengan menggabungkan 2 (dua) unit tersebut atau membentuk unit pengelola kas dan utang yang baru.

G. DAFTAR PUSTAKA

- Ariswidodo (2008). *Cash Forecasting* Bagi Pemerintah. Retrieved from www.ariswidodowebblog.com, diakses tanggal 31 Januari 2017
- Husnan, Suad dan Enny Pudjiastuti (2006). *Dasar-Dasar Manajemen Keuangan*, AMP YKPN, Yogyakarta.
- Hyman, David N (2011), *Public Finance, A Contemporary Application of Theory to Policy*, 10th edition. South Western Cengage Learning, USA.
- Peraturan Menteri Keuangan, 2014. Nomor 277 tentang Rencana Penarikan Dana, Rencana Penerimaan Dana dan Perencanaan Kas
- Rahmany, A. Fuad (2004), *Ketahanan Fiskal dan Manajemen Utang Dalam Negeri Pemerintah*. Penerbit Kompas, Jakarta.
- Reformasi Pengelolaan Kas di Indonesia: dari Administrasi Kas menuju Pengelolaan Kas Secara Aktif (2014). Kementerian Keuangan.
- Rosen, Harvey S. dan Ted Gayer (2010). *Public Finance*, 9th edition. Mc Graw Hill International, USA

Strategi Pengelolaan Utang Negara Tahun 2010-2014 (2014) Kementerian Keuangan;
Sumando, Eko (2011). *Cash and Debt Management: Kebutuhan untuk Meminimumkan
Total Cost of Holding Cash Pemerintah*. Retrieved from www.perbendaharaan.go.id
Storkey, Ian (2001). *Global Trends in Sovereign Debt Management, Paper Presented at the
Public Sector Finance and Treasury Management Conference, Canberra, Australia*.
Undang Undang, 2003. Nomor 17 tentang Keuangan Negara.
Undang Undang, 2004. Nomor 1 tentang Perbendaharaan Negara.