

BAB I PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Penerapan prosedur perencanaan kas dalam rangkaian prosedur pelaksanaan anggaran dilakukan untuk melakukan perbaikan proses pengambilan keputusan pada otoritas kuasa Bendahara Umum Negara (BUN). Perencanaan kas merupakan suatu usaha untuk melakukan sebuah pengelolaan kas yang baik. Pengelolaan kas yang baik adalah 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 resiko yang terkendali (Storkey, 2003).

Undang-undang nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara merupakan jawaban atas kebutuhan pengelolaan keuangan negara dalam mengelola sumber daya keuangan secara efisien. Dalam undang-undang tersebut telah diatur beberapa fungsi perbendaharaan negara. Fungsi perbendaharaan tersebut meliputi, perencanaan kas yang baik, pencegahan agar tidak sampai terjadi kebocoran dan penyimpangan, pencarian sumber pembiayaan yang paling murah dan pemanfaatan dana yang menganggur (*idle cash*) untuk meningkatkan nilai tambah sumber daya keuangan. Selain itu, juga diatur prinsip-prinsip yang berkaitan dengan pelaksanaan fungsi-fungsi pengelolaan kas, perencanaan penerimaan dan pengeluaran, pengelolaan utang piutang dan investasi serta barang milik negara/ daerah yang selama ini belum mendapat perhatian yang memadai.

Perencanaan kas sangat penting dalam pengelolaan keuangan daerah. Perencanaan kas merupakan fungsi yang dilaksanakan oleh unit perbendaharaan, mulai dari perencanaan sampai pada pelaporan tentang aliran kas daerah. Agar dapat mendukung pelaksanaan pelayanan publik oleh pemerintah daerah, pengelolaan kas selayaknya dilaksanakan secara terencana, transparan dan akuntabel. Pemerintah daerah kemudian membentuk suatu unit kerja yang melaksanakan fungsi perbendaharaan yang mencakup perencanaan, penerimaan, penatausahaan, pengeluaran, dan pertanggungjawaban kas daerah, yang disebut

sebagai bendahara daerah atau Bendahara Umum Daerah (BUD).



Kegiatan perencanaan kas merupakan suatu strategi manajemen kas yang dilaksanakan BUD untuk memastikan bahwa pemerintah daerah selalu memiliki kas yang cukup untuk memenuhi pembayaran kewajiban daerah dalam rangka pelaksanaan APBD, serta saldo kas yang ada dapat dimanfaatkan secara maksimal. Ketentuan yang mengatur tentang perencanaan kas adalah Peraturan Pemerintah Nomor 39 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Uang Negara/Daerah pada Pasal 33 Ayat (1) dinyatakan bahwa Kepala Satuan Kerja Pengelola Keuangan Daerah selaku Bendahara Umum Daerah bertanggung jawab untuk membuat perencanaan kas dan menetapkan saldo kas minimal. Selanjutnya dinyatakan pula pada Pasal 33 ayat (4) bahwa dalam rangka penyusunan perencanaan kas, satuan kerja perangkat daerah wajib menyampaikan proyeksi penerimaan dan pengeluaran secara periodik kepada Bendahara Umum Daerah.

Pada pemerintah daerah di Indonesia, manajemen kas berada pada dua entitas, yakni bendahara umum daerah dan bendahara di unit kerja. Bendahara umum daerah melaksanakan pengelolaan kas dengan terlebih dahulu membuat anggaran kas yang didasarkan pada anggaran pendapatan dan belanja daerah yang telah ditetapkan dan disepakati oleh eksekutif bersama dengan legislatif dalam bentuk peraturan daerah (Perda). Sedangkan bendahara unit kerja menyusun anggaran kas berdasarkan rencana kerja (program dan kegiatan) selama satu tahun anggaran di tambah dengan kebutuhan untuk gaji dan tunjangan pegawai yang bersifat rutin (*recurrent expenditures*).

Salah satu faktor kunci (*key factor*) keberhasilan pengelolaan keuangan daerah adalah kemampuan Pejabat Pengelola Keuangan Daerah (PPKD) selaku Bendahara Umum Daerah (BUD) dalam mengelola kas daerah. Perencanaan kas yang akurat dan tepat waktu merupakan hal yang penting dalam efektivitas pengelolaan kas (*Cash Management*). BUD selaku *fund manager* dan *investment manager* perlu memiliki mekanisme manajemen kas yang baik sehingga dapat mengoptimalkan kas daerah yang ada. Manajemen kas terkait dengan keputusan: 1) bagaimana memanfaatkan kas yang masih menganggur atau belum dipakai hingga waktu tertentu; 2) instrument investasi apa yang dapat dipilih; 3) bagaimana menentukan portofolio investasi yang optimal; 4) jika memang diperlukan kapan harus mengadakan utang, berapa jumlah dan jangka waktunya;

5) kapan harus melakukan pengeluaran dan berapa besarnya.

PPKD selaku Bendahara Umum Daerah bertanggung jawab untuk membuat perencanaan kas dan menetapkan saldo kas minimal. Saldo kas minimal ini merupakan *buffer cash* yaitu suatu cadangan kas yang harus ada di kas daerah yang dipergunakan untuk menutupi pengeluaran. Jika saldo kas minimal telah ditetapkan maka saldo kas pemerintah daerah setiap hari diupayakan untuk mendekati saldo minimal tersebut. SKPD mempunyai kewajiban menyampaikan perkiraan penyetoran dan perkiraan penarikan dana secara periodik kepada kuasa BUD. Perkiraan dari SKPD ini merupakan sumber data utama dalam penyusunan perencanaan kas. Perkiraan penarikan dana dari masing-masing SKPD kemudian dikompilasi untuk disusun menjadi perencanaan kas yang merupakan rencana realisasi anggaran. Akurasi dari perencanaan kas sangat dipengaruhi oleh kecermatan pembuatan perkiraan penarikan dana masing-masing SKPD.

Perkiraan penarikan dana oleh SKPD merupakan perencanaan yang dibuat oleh SKPD untuk memproyeksikan waktu dan jumlah biaya pelaksanaan kegiatan dan rencana pendapatan dari awal tahun sampai dengan akhir tahun anggaran. Dengan penyusunan perkiraan tersebut diharapkan masing-masing SKPD dapat mencapai tujuannya dengan efektif dan efisien serta kegiatan SKPD selama satu tahun anggaran dapat berjalan lebih baik, tidak tumpang tindih atau tidak menumpuk pada akhir tahun anggaran dan dapat dipertanggungjawabkan dengan benar. Penyusunan perkiraan penarikan dana pada intinya adalah menyusun jadwal kegiatan berikut jumlah dana yang diperlukan yang dapat dijadikan sebagai pedoman bagi SKPD dalam melaksanakan kegiatannya.

Penyusunan jadwal pelaksanaan kegiatan yang merupakan langkah awal dalam penyusunan perkiraan penarikan dana diwujudkan oleh tiap-tiap SKPD dalam bentuk *time schedule* kegiatan. *Time Schedule* ini berisi perkiraan pelaksanaan kegiatan dengan mempertimbangkan sifat, kondisi dan kebutuhan masing-masing kegiatan dalam 1 (satu) tahun anggaran. *Time schedule* dimuat dalam kerangka acuan kerja yang harus disusun untuk masing-masing kegiatan. Selanjutnya SKPD membuat perkiraan penarikan dana berdasarkan nilai pagu yang ada dalam Dokumen Pelaksanaan Anggaran SKPD (DPA-SKPD) sesuai dengan jadwal kegiatan yang telah disusun dengan mempertimbangkan volume

kegiatan tersebut.

Agar jadwal perkiraan tersebut akurat maka jadwal perkiraan penarikan dana harus memperhatikan sifat dari belanja yang ada pada objek belanja dengan jadwal pelaksanaan kegiatan yang telah disusun. Rencana penarikan dana ini disusun dalam bentuk anggaran kas. Anggaran kas penting untuk membantu kelancaran pelaksanaan anggaran, khususnya dalam pelaksanaan anggaran belanja dan pengeluaran pembiayaan daerah serta anggaran pendapatan dan penerimaan pembiayaan daerah. Pemasukan pendapatan daerah dalam pelaksanaan anggaran pendapatan tidak terjadi pada saat awal tahun anggaran yang bersangkutan dan pendapatan tersebut tidak sama besarnya tiap bulan atau triwulannya sehingga perlu diadakan sarana pengatur yaitu anggaran kas. Anggaran kas bertujuan untuk mengharmonisasikan pemasukan pendapatan daerah disatu pihak dan kebutuhan dana untuk belanja dan pembiayaan di pihak lain.

Sesuai dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Pasal 125 ayat 1 menjelaskan bahwa Kepala Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) berdasarkan rancangan DPA-SKPD menyusun anggaran kas SKPD. Kemudian, pasal 126 ayat (1) menjelaskan bahwa Pejabat Penatausahaan Keuangan Daerah (PPKD) selaku Bendahara Umum Daerah (BUD) menyusun anggaran kas pemerintah daerah guna mengatur ketersediaan dana yang cukup untuk menandai pengeluaran-pengeluaran yang sesuai dengan rencana penarikan dana yang tercantum dalam DPA-SKPD yang telah disahkan. Dalam pasal 126 ayat (2) menjelaskan mengenai anggaran kas sebagaimana dimaksud pada ayat (1) memuat perkiraan arus kas masuk yang bersumber dari penerimaan dan perkiraan arus kas keluar yang digunakan untuk menandai pelaksanaan kegiatan dalam setiap periode. Dalam Pasal 126 ayat (3) menjelaskan mengenai mekanisme pengelolaan anggaran kas Pemerintah Daerah ditetapkan dalam Peraturan Kepala Daerah. Penyusunan jadwal pelaksanaan kegiatan dengan penyusunan anggaran kas harus sejalan dan disusun dengan akurat. Hal ini untuk mencegah terjadinya tumpang tindih kegiatan yang pada akhirnya akan mengganggu pencapaian target pelaksanaan kegiatan itu sendiri.

Terjadinya tumpang tindih dalam pelaksanaan kegiatan ini menyebabkan kurang efektif dan efisiennya pelaksanaan kegiatan karena pelaksana kegiatan

seperti mengejar target menuntaskan kegiatan sebelum tahun anggaran berakhir tanpa memastikan target yang telah ditetapkan bisa dicapai. Tentu saja hal ini tidak boleh terjadi karena dengan tidak tercapainya target kegiatan, maka akan mempengaruhi pencapaian target pemerintah daerah secara umum. Selain itu, dilihat dari segi penarikan dana, jika rencana penarikan dana yang telah disusun dalam bentuk anggaran kas tersebut tidak dilaksanakan, maka akan berpengaruh kepada perencanaan kas yang dilakukan oleh BUD terkait pengoptimalan kas daerah. Ketidaksesuaian antara realisasi anggaran dengan anggaran kas bisa disebabkan oleh kurang efektifnya proses penyusunan anggaran kas pada SKPD itu sendiri. Beberapa hal yang bisa menjadi pemicunya antara lain kegiatan yang tidak dijalankan sesuai jadwal yang telah disusun dan pelaksana kegiatan yang tidak menyusun anggaran kas sesuai dengan kebutuhan, kondisi dan sifat masing-masing kegiatan.

Penelitian ini dilakukan pada Sekretariat Daerah Kota Pariaman. Hal yang mendasari dipilihnya Sekretariat Daerah Kota Pariaman sebagai objek penelitian ini antara lain, Sekretariat Daerah merupakan satuan kerja perangkat daerah yang bertugas membantu Walikota dalam melaksanakan tugas penyelenggaraan pemerintahan, administrasi, organisasi dan tata laksana serta memberikan pelayanan administrasi kepada seluruh perangkat daerah Kota Pariaman. Oleh karena itu, Sekretariat Daerah Kota Pariaman seharusnya menjadi percontohan bagi SKPD lain, termasuk dalam hal perencanaan kas. Sekretariat Daerah memiliki anggaran yang besar dan terdiri dari beberapa unit kerja, yaitu 6 (enam) bagian. Setiap bagian memiliki 1 (satu) kepala bagian yang menjabat sebagai Kuasa Pengguna Anggaran (KPA), 3 (tiga) orang kepala sub bagian sebagai pelaksana teknis kegiatan dan 1 (satu) orang Bendahara Pengeluaran Pembantu. Selain itu, Sekretariat Daerah menjalankan urusan pemerintahan yang beragam, berbeda dengan satuan kerja perangkat daerah lain yang cenderung hanya melaksanakan sedikit dari urusan pemerintahan. Beragamnya urusan pemerintahan yang dilaksanakan oleh Sekretariat Daerah ini secara langsung menyebabkan Sekretariat Daerah memiliki hubungan koordinasi dengan semua satuan kerja perangkat daerah yang terkait.

Berdasarkan observasi yang dilakukan di Sekretariat Daerah Kota Pariaman, masih terdapat beberapa kelemahan dalam penyusunan rencana penarikan dana. Hal ini terlihat dari ketidaksesuaian antara realisasi anggaran per triwulan dengan anggaran kas. Penarikan dana yang seharusnya dilakukan sesuai dengan anggaran kas, cenderung lebih banyak terjadi pada akhir tahun. Hal ini mengakibatkan uang persediaan (UP) yang tersedia seringkali tidak mencukupi dalam pelaksanaan kegiatan di akhir tahun. Untuk mengatasi kekurangan dana UP pada akhir tahun ini, bendahara cenderung mengajukan permintaan tambahan uang persediaan untuk pelaksanaan kegiatan yang bersifat rutin, hal ini tentu saja tidak sesuai dengan peruntukan tambahan uang persediaan yang disyaratkan dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006. Realisasi anggaran yang lebih banyak terjadi di akhir tahun anggaran juga menandakan bahwa pelaksanaan kegiatan juga menumpuk di akhir tahun anggaran. Pelaksanaan kegiatan yang tumpang tindih tentu saja akan mengakibatkan kurang efektif dan efisiennya kegiatan, baik dari segi anggaran maupun pencapaian target kegiatan.

Ketidaksesuaian antara realisasi anggaran dengan anggaran kas, diperkirakan disebabkan oleh ketidakkonsistenan pelaksana kegiatan dalam hal jadwal pelaksanaan kegiatan. Kegiatan yang dijalankan tidak disesuaikan dengan *time schedule* yang telah disusun pada tahap perencanaan. Faktor lain yang diduga menjadi penyebabnya adalah tidak akuratnya penyusunan anggaran kas yang dilakukan oleh tiap-tiap bagian pada Sekretariat Daerah Kota Pariaman. Anggaran kas disusun hanya sekedar melengkapi persyaratan pengesahan DPA-SKPD tanpa didasari perencanaan yang matang dengan mempertimbangkan faktor kedaruratan atau urgensi, kemampuan sumber daya manusia, waktu, dan kesesuaian dengan kegiatan atau program lain yang dilaksanakan bersamaan. Selain itu, ketidaksesuaian ini bisa juga terjadi jika anggaran kas yang telah disusun dengan akurat, tetapi tidak dijadikan acuan dalam pencairan dana.

Beberapa penelitian terdahulu yang menjadi referensi dalam penelitian ini hanya membahas perencanaan kas terkait anggaran kas dan realisasi anggaran, seperti penelitian Hertanti (2011) yang membahas tentang penyusunan anggaran kas dalam meningkatkan perencanaan keuangan; Penelitian oleh Christine (2012)

membahas Penyusunan dan Realisasi Anggaran Kas pada Koperasi Pegawai Telkom (KOPEGTEL) Kantor Divre III Bandung; Penelitian oleh Huler (2016) membahas Evaluasi Pelaksanaan Sistem dan Prosedur Penyusunan Anggaran Kas pada Dinas Pendidikan dan Olahraga Kabupaten Jayawijaya Papua. Berbeda dengan penelitian terdahulu tersebut, penelitian ini lebih difokuskan pada kesesuaian jadwal pelaksanaan kegiatan dengan *time schedule* kegiatan dan pencairan anggaran dengan anggaran kas.

Berdasarkan pembahasan di atas, terlihat bahwa penyusunan jadwal kegiatan dan anggaran kas SKPD merupakan dua hal yang sangat penting dan harus disusun dengan baik dan akurat. Hal ini dikarenakan, kedua hal ini akan mempengaruhi perencanaan kas pemerintah daerah. Pelaksanaan anggaran akan berjalan efektif apabila didukung dengan pengelolaan kas yang baik. Pelaksanaan program dan kegiatan dapat terganggu apabila pencairan dana (arus kas keluar) tidak lancar. Perencanaan kas ini menjadi dasar bagi pengelola kas untuk mencari sumber-sumber pembiayaan secara lebih efisien serta melakukan optimalisasi *idle cash* secara lebih efektif. Oleh karena itu, penelitian ini dilakukan untuk mengevaluasi pelaksanaan kegiatan dan anggaran kas pada Sekretariat Daerah Kota Pariaman, difokuskan pada kesesuaian pelaksanaan kegiatan dengan *time schedule* dan pencairan anggaran dengan anggaran kas.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian permasalahan yang dibahas pada latar belakang masalah tersebut di atas, maka rumusan masalah yang akan diteliti adalah :

1. Bagaimana jadwal pelaksanaan kegiatan dan penyusunan anggaran kas pada Sekretariat Daerah Kota Pariaman
2. Apa saja permasalahan yang terjadi di Sekretariat Daerah Kota Pariaman terkait jadwal pelaksanaan kegiatan yang bisa menjadi penyebab ketidaksesuaian antara jadwal pelaksanaan kegiatan dengan *time schedule* kegiatan dan penyusunan anggaran kas?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan perumusan masalah di atas, adapun tujuan dari penelitian adalah:

1. Untuk mengetahui dan menganalisis jadwal pelaksanaan kegiatan dan penyusunan anggaran kas pada Sekretariat Daerah Kota Pariaman, apakah telah sesuai dengan jadwal kegiatan dan anggaran kas yang telah direncanakan.
2. Untuk menganalisis permasalahan yang terjadi di Sekretariat Daerah Kota Pariaman terkait jadwal pelaksanaan kegiatan yang bisa menjadi penyebab ketidaksesuaian antara jadwal pelaksanaan kegiatan dengan *time schedule* kegiatan dan penyusunan anggaran kas.

D. Manfaat Penelitian

Penelitian ini diharapkan akan memberikan beberapa manfaat sebagai berikut :

1. Bagi Pemerintah Kota Pariaman, diharapkan hasil penelitian ini nantinya dapat dijadikan sebagai bahan evaluasi dalam hal pelaksanaan kegiatan dan penyusunan anggaran kas pada tahun selanjutnya.
2. Bagi akademisi, penelitian ini dapat dijadikan sebagai salah satu referensi yang berguna menambah pengetahuan dan wawasan terhadap pelaksanaan kegiatan dan penyusunan anggaran kas pemerintah daerah. Dan dapat dijadikan sebagai bahan referensi untuk melakukan penelitian selanjutnya.
3. Bagi penulis, merupakan sebuah wahana dalam menambah ilmu dan wawasan tentang pelaksanaan kegiatan dan untuk memenuhi persyaratan untuk menyelesaikan pendidikan pada Program Studi Magister Akuntansi Fakultas Ekonomi Universitas Andalas.

E. Sistematika Penulisan

Adapun Sistematika penulisan dalam penelitian ini yang tertuang dalam setiap bab dapat dirinci sebagai berikut :

1. Bab I berisikan latar belakang, perumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian dan sistematika penulisan.
2. Bab II memuat landasan teori.

3. Bab III memuat tentang metodologi penelitian yang berisikan lokasi penelitian, data dan sumber data serta metode analisis data.
4. Bab IV memberikan gambaran umum mengenai wilayah studi berupa kondisi geografis dan kondisi perekonomian masyarakat; memaparkan dan menganalisis temuan penelitian yang berdasarkan pada hasil wawancara mendalam dan dokumentasi.
5. Bab V menarik kesimpulan dan saran berdasarkan pembahasan.

