

# EFEKTIFITAS PENGELOLAAN KAS DAERAH DALAM PENINGKATAN PENDAPATAN ASLI DAERAH

**Hasan Bakri Sinaga, Meyzi Heriyanto, dan Indra Safri**

Program Studi Magister Ilmu Administrasi  
Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Riau  
Kampus Bina Widya Km 12.5 Simpang Baru, Pekanbaru-Riau

**Abstract: Effectiveness of Regional Cash Management in Increasing Original Regional Income.** This study aims to determine the effectiveness of local cash management in an effort to increase the original revenue. This type of research is evaluative research. The research informants are PPKD, BUD authority and treasurer of PPKD acceptance. Data collection is used in the form of documentation, interview and observation. Data analysis using Ishikawa diagram (fishbone analysis model) draws conclusions on the weaknesses of conditions found during the study, analyzes the causes of the problems, assesses their impact, and sees whether or not improvements are made. The results show that the Cash Management of Riau Province Government Year 2014 and 2015 has been effective in increasing PAD.

**Keywords:** local cash management, idle cash, deposits, effectiveness

**Abstrak: Efektifitas Pengelolaan Kas Daerah dalam Peningkatan Pendapatan Asli Daerah.** Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui efektifitas pengelolaan kas daerah dalam upaya meningkatkan Pendapatan Asli Daerah. Jenis penelitian ini adalah penelitian evaluatif. Informan penelitian adalah PPKD, kuasa BUD dan bendaharawan penerimaan PPKD. Pengumpulan data digunakan berupa dokumentasi, wawancara dan pengamatan. Analisis data menggunakan diagram Ishikawa (*fishbone analysis model*) yang menarik kesimpulan atas kelemahan kondisi yang ditemukan selama penelitian, menganalisis penyebab permasalahan, menilai dampaknya, dan melihat ada/tidaknya perbaikan atas kelemahan tersebut. Hasil penelitian menunjukkan bahwa Pengelolaan Kas Daerah Pemerintah Provinsi Riau Tahun 2014 dan 2015 telah efektif dalam upaya meningkatkan PAD.

**Kata kunci:** pengelolaan kas daerah, kas menganggur, deposito, efektifitas

## PENDAHULUAN

Penyelenggaraan pemerintahan negara untuk mewujudkan tujuan bernegara menimbulkan hak dan kewajiban negara yang perlu dikelola dalam suatu sistem pengelolaan keuangan negara. Pengelolaan keuangan negara sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 perlu dilaksanakan secara profesional, terbuka, dan bertanggung jawab untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat, yang diwujudkan dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) dan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD).

Sejalan dengan perkembangan kebutuhan pengelolaan keuangan negara, di-

rasakan pula semakin pentingnya fungsi perbendaharaan dalam rangka pengelolaan sumber daya keuangan pemerintah yang terbatas secara efisien. Fungsi perbendaharaan tersebut terutama meliputi: perencanaan kas yang baik, pencegahan agar jangan sampai terjadi kebocoran dan penyimpangan, pencarian sumber pembiayaan yang paling murah dan pemanfaatan semaksimal mungkin dana kas yang belum digunakan (*idle cash*).

Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 39 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Uang Negara/Daerah, dalam hal terjadi kelebihan kas, Bendahara Umum Daerah (BUD) dapat menempatkan uang daerah pada rekening di Bank Sentral/Bank Umum yang menghasilkan bunga/jasa giro dengan

tingkat bunga yang berlaku. Penempatan uang daerah pada Bank Umum dilakukan dengan memastikan bahwa BUD dapat menarik uang tersebut sebagian atau seluruhnya ke Rekening Kas Umum Daerah pada saat diperlukan.

Berdasarkan Laporan Keuangan Pemerintah Provinsi Riau Tahun 2011 s.d. 2015, saldo penempatan kas daerah dalam bentuk deposito dengan jangka waktu satu sampai tiga bulan per 31 Desember yakni pada Tabel 1.

**Tabel 1. Saldo Deposito Pemerintah Provinsi Per 31 Desember 2011 – 2015**

Tahun	Saldo Kas di Kas Daerah (Rp)	Ditempatkan Dalam Bentuk Deposito (Rp)	Porsi	Pendapatan Bunga Deposito (Rp)
1	2	3	4	5
2011	1.301.259.292.718,63	1.050.000.000.000,00	80,69%	82.398.611.064,00
2012	1.901.813.620.316,84	1.457.000.000.000,00	76,61%	90.800.738.352,83
2013	1.424.522.235.324,48	1.032.000.000.000,00	72,45%	135.599.530.017,39
2014	3.924.516.763.341,00	3.132.000.000.000,00	79,81%	156.840.872.735,99
2015	3.105.856.987.259,25	2.800.000.000.000,00	90,15%	382.228.268.092,53

Sumber: Laporan Keuangan Pemerintah Provinsi Riau TA 2010 s.d. 2015

Dari tabel 1. menunjukkan bahwa penempatan saldo Kas Daerah Pemerintah Provinsi Riau per 31 Desember dalam bentuk deposito berjangka (*time deposit*) antara satu sampai tiga bulan cenderung menurun dari tahun 2011 s.d 2013. Berdasarkan data tabel 1, maka pertanyaan penelitian adalah bagaimanakah efektivitas pengelolaan Kas Daerah Pemerintah Provinsi Riau dalam bentuk deposito dalam rangka manajemen kas mulai dari tahap perencanaan, pelaksanaan, penatausahaan, pelaporan, pertanggungjawaban, dan pengawasan?.

Akbar (2010) menyatakan bahwa manajemen keuangan daerah menjadi begitu penting bagi aparat pemerintahan di daerah karena merupakan konsekuensi logis dari perspektif pengelolaan perimbangan antara keuangan pusat dan daerah. Transformasi nilai yang berkembang dalam era reformasi ini adalah meningkatnya penekanan proses akuntabilitas publik atau bentuk pertanggungjawaban horizontal, khususnya bagi aparat pemerintahan di daerah, tanpa mengesampingkan pertanggungjawaban vertikal kepada pemerintahan atasan dalam segala aspek pemerintah, termasuk aspek

penatausahaan dan pertanggung-jawaban keuangan daerah.

Subekti (2010) dan Yenti (2012) dalam penelitiannya mengemukakan bahwa pengelolaan kas daerah yang lebih optimal akan memberi dukungan/potensi dalam meningkatkan Pendapatan Asli Daerah.

Kecurigaan beberapa pihak terkait penempatan dana menganggur pada perbankan demi meraup keuntungan pribadi semakin mengemuka. Khadafy (2013) mengemukakan bahwa menempatkan deposito pemerintah daerah ke sebuah bank, alasan bukan hanya untuk menabung tetapi penempatan deposito di bank juga diduga untuk mendapat *fee* dari pihak bank.

Rachbini (2002) mengemukakan bahwa *rent seeking behavior* merupakan suatu sifat pelaku bisnis untuk mempermudah cara memperoleh keuntungan dengan menggunakan modal yang menjadi hak orang lain atau hak milik publik untuk keuntungan sendiri. Rachbini (2005) lebih lanjut menyatakan bahwa perburuan rente ekonomi terjadi ketika seorang pengusaha atau perusahaan mengambil manfaat atau nilai yang tidak dikompensasikan dari yang lain dengan melakukan manipulasi pada lingkungan

usaha atau bisnis. Manipulasi pada lingkungan usaha tersebut juga terjadi, karena perebutan monopoli atas aturan main atau regulasi. Karena itu, pelaku usaha yang melobi untuk memengaruhi aturan lebih memihak dirinya dengan pengorbanan pihak lainnya disebut pemburu rente (“*rent seekers*”).

Kemudian Mangkunegara (2013) menyatakan bahwa apa yang disampaikan FITRA mengenai pemberian *fee* ini mungkin benar. Namun demikian deposito adalah salah satu cara manajemen kas karena sifat uang/kas sebagai *unearned* asset (aset yang tidak menghasilkan keuntungan/laba atau hanya sebagai alat tukar). Malah akan cenderung bodoh jika pemda punya banyak uang dan cuma disimpan di rekening giro saja tanpa menghasilkan apa-apa (selain jasa giro yang tidak seberapa besarnya). Pendapatan bunga dari deposito dapat digunakan untuk menambah penerimaan daerah guna membiayai belanja daerah.

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui efektifitas pengelolaan Kas Daerah dalam peningkatan pendapatan asli daerah.

## METODE

Penelitian yang digunakan adalah penelitian evaluatif. Informan dalam penelitian ini adalah PPKD, Kuasa BUD (KBUD), dan Bendahara Penerimaan PPKD dengan informan kunci adalah KBUD. Teknik pengumpulan data adalah wawancara, observasi dan dokumentasi. Untuk menganalisis pertumbuhan Pendapatan Bunga Deposito digunakan rumus berikut:

$$\Delta P = \frac{PD_{1} - PD_{t-1}}{PD_{t-1}} \times 100\%$$

Keterangan:

$\Delta P$  = Pertumbuhan Pendapatan Bunga Deposito (dalam persen)

$PD_{1}$  = Nilai Pendapatan Bunga Deposito tahun  $t$

$PD_{t-1}$  = Nilai Pendapatan Bunga Deposito tahun  $t-1$

Untuk menghitung besarnya kontribusi Pendapatan Bunga Deposito terhadap Pendapatan Asli Daerah (PAD) digunakan rumus sebagai berikut:

$$K = \frac{PD}{PAD} \times 100\%$$

Keterangan:

$K$  = Kontribusi (dalam persen)

$PD$  = Pendapatan Bunga Deposito

$PAD$  = Pendapatan Asli Daerah

## HASIL

### Perencanaan Pengelolaan Kas Daerah

Perencanaan pengelolaan kas daerah dalam bentuk deposito sudah memadai yakni adanya: 1) unit pengelola deposito; 2) regulasi terkait penempatan uang daerah pada bank umum dan sistem dan prosedur pengelolaan keuangan daerah; 3) kebijakan penempatan deposito dengan alasan dan pertimbangan yang jelas; dan 4) perencanaan kas yang disusun berdasarkan proyeksi penerimaan dan pengeluaran secara periodik dan penetapan saldo kas minimal. Namun demikian kebijakan yang dibuat belum mengkomodir Pasal 4 huruf d Peraturan Daerah Provinsi Riau Nomor 10 Tahun 2002 PT Bank Riau Kepri sebagai penyimpan Uang Daerah. Selain itu BUD belum menetapkan saldo kas minimal Kas daerah. Pelaksanaan pengelolaan kas daerah dalam bentuk deposito sudah memadai yaitu: 1) SDM di unit kerja pengelola deposito memahami tatacara pengelolaan deposito; 2) penempatan deposito mengikuti regulasi tentang penempatan deposito, kelebihan saldo kas minimal (dana menganggur), dilakukan analisis resiko dan kelayakan penempatan deposito dan ditempatkan pada bank umum; 3) adanya perjanjian penempatan deposito antara BUD dengan Bank umum; 4) persetujuan/otorisasi dari kepala daerah dan diberitahukan kepada DPRD; dan 5) manfaat yang optimal dengan tingkat suku bunga yang berlaku umum dan menguntungkan daerah.

Namun demikian, terdapat ketidak-efektifan dalam pelaksanaan yakni sebagai berikut:

- 1) Penempatan deposito yakni ditempatkan pada bank umum dan belum memperhatikan Pasal 4 huruf d Peraturan Daerah Provinsi Riau Nomor 10 Tahun 2002 PT Bank Riau Kepri sebagai penyimpan Uang Daerah.
- 2) Dana yang didepositokan merupakan kelebihan saldo kas minimal (dana mengangur) dan terdapat potensi kehilangan bunga sebesar Rp51.569.287.467,81.
- 3) BUD belum membuat secara khusus terkait perjanjian kerjasama dengan pihak bank tempat pembukaan rekening deposito yang mengatur ketentuan minimal terkait hak dan kewajiban.

Penatausahaan pengelolaan kas daerah dalam bentuk deposito sudah memadai yang meliputi: 1) pengamanan sertifikat deposito; 2) deposito dan pendapatan bunga deposito dicatat pada BKU; dan 3) dokumentasi deposito. Pelaporan dan pertanggung-jawaban pengelolaan kas daerah dalam bentuk deposito sudah memadai yakni: 1) Penempatan Deposito dan Bunganya disajikan dalam LKPD; 2) Penempatan deposito dan bunganya dilaporkan secara berkala kepada Kepala Daerah dan Laporan Keuangan Pemerintah Daerah; dan 3) penempatan deposito masuk dalam Laporan Pertanggung-jawaban Kepala Daerah.

### **Efektivitas Pengelolaan Kas Daerah**

Pengawasan dan evaluasi atas pengelolaan kas daerah dalam bentuk deposito sudah memadai yakni: 1) adanya instrumen pengawasan dan evaluasi; 2) adanya kegiatan pengawasan dan evaluasi, dan 3) hasil pengawasan dan evaluasi digunakan untuk tindakan perbaikan.

Namun demikian, masih terdapat kelemahan dalam pengawasan dan evaluasi yakni sebagai berikut:

- 1) Instrumen pengawasan dan evaluasi terhadap penempatan deposito yang

dilakukan oleh Kuasa BUD tersebut belum ditetapkan dalam bentuk peraturan/standar operasional prosedur (SOP). Penetapan instrumen pengawasan dan evaluasi tersebut dimaksudkan agar kontinuitas pekerjaan terjamin jika terjadi penggantian pegawai.

- 2) BUD dan Kuasa BUD telah menindaklanjuti sebahagian temuan BPK dan menagih kekurangan penerimaan bunga deposito Tahun 2013 sebesar Rp3.228.177.298,08. BUD belum membuat surat perjanjian kerjasama dengan pihak bank tempat pembukaan rekening deposito dan SOP penempatan deposito.

Hasil Evaluasi atas Efektivitas Peningkatan PAD digambarkan sebagai berikut:

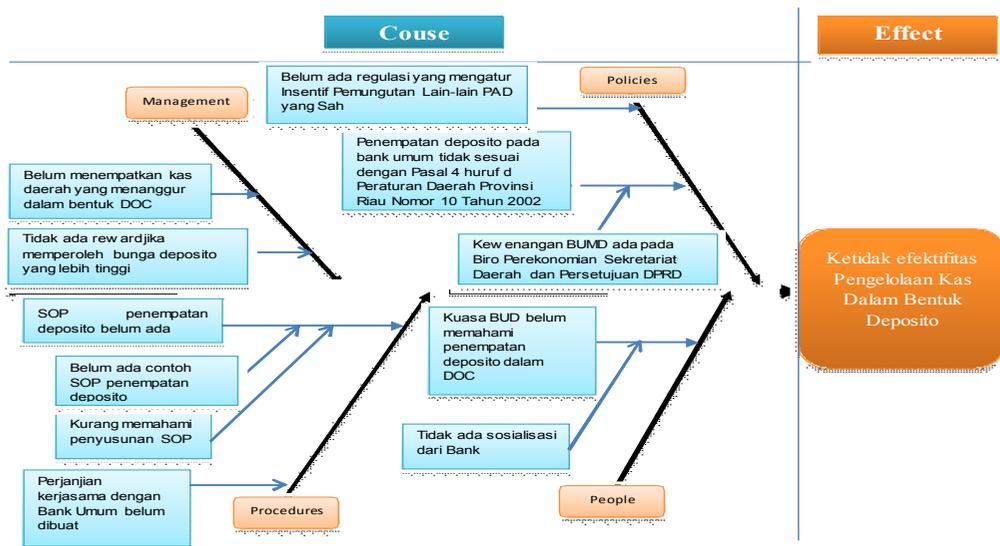
1. Pertumbuhan Pendapatan Bunga Deposito dari Tahun 2011 s.d. 2015 berkisar antara 10,20% s.d. 143,70%.
2. Rata-rata pertumbuhan PAD sebesar 15,71% berbanding lurus dengan rata-rata pertumbuhan Pendapatan Bunga Deposito sebesar 55,96%. Pertumbuhan Pendapatan Bunga Deposito terbesar terjadi pada Tahun 2015 sebesar 143,70%.
3. Kontribusi Pendapatan Bunga Deposito TA 2014 dan 2015 masing-masing sebesar 4,83% dan 10,99% merupakan kontribusi terbesar kedua terhadap PAD setelah Pendapatan Pajak Daerah. Kontribusi Pendapatan Bunga Deposito tersebut lebih besar dari kontribusi Pendapatan Hasil Pengelolaan Kekayaan Daerah yang Dipisahkan Tahun 2014 dan 2015 masing-masing sebesar 4,75% dan 5,13%.

### **PEMBAHASAN**

Efektivitas pengelolaan kas daerah dalam bentuk deposito dalam rangka manajemen kas pada Pemerintah Provinsi Riau. Hasil analisis terhadap efektivitas pengelolaan Kas Daerah dalam bentuk deposito dalam rangka manajemen kas pada Pemerintah Provinsi Riau dengan pendekatan proses yang meliputi keseluruhan kegiatan mulai dari tahap perencanaan, pelaksanaan,

penatausahaan, pelaporan, pertanggung-jawaban, dan pengawasan keuangan daerah dikhtisarkan dalam bentuk matriks.

Gambar 1. Analisis Kelemahan dengan Diagram Ishikawa



Kondisi yang tidak memenuhi kriteria kemudian dianalisis lebih lanjut dengan menggunakan diagram Ishikawa (*fishbone analysis model*) untuk mengetahui penyebab dan pengaruh pada pengelolaan deposito sebagaimana pada Gambar 1 berikut.

Dari Gambar 1 dan hasil matriks evaluatif menunjukkan bahwa pengelolaan Kas Daerah dalam bentuk deposito dalam rangka manajemen kas pada Pemerintah Provinsi Riau Tahun 2014 dan 2015 telah efektif dengan nilai skor 22. Namun demikian, masih ditemukan adanya permasalahan sebagai berikut:

- 1) KBUD belum menempatkan kas daerah yang mengganggu dalam bentuk DOC dikarenakan KBUD belum mengetahui adanya produk DOC pada Bank Riau Kepri dan Bank umum lainnya. Hal tersebut mengakibatkan hilangnya potensi perimaan bunga sebesar selisih antara bunga DOC dengan bunga giro. Selain itu, peningkatan bunga deposito tidak memberikan kesejahteraan kepada pegawai pengelola karena belum adanya regulasi dari pemerintah pusat yang memperbole-

- kan pemberian insentif atas pendapatan bunga deposito seperti halnya insentif pajak dan retribusi daerah. Sejalan dengan hal tersebut, BUD juga harus menetapkan saldo kas minimal pada Kas Daerah sebagai ambang batas kas yang mengganggu dalam bentuk giro.
- 2) Dalam Pasal 4 huruf d Peraturan Daerah Provinsi Riau Nomor 10 Tahun 2002 menyebutkan bahwa Bank Riau Kepri sebagai penyimpan Uang Daerah. Hal ini mengharuskan bahwa Uang Daerah harus ditempatkan pada Bank Riau Kepri dan tidak boleh ditempatkan pada Bank Umum lainnya. Sementara mengacu pada Pasal 328 ayat (1) Undang Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, penempatan uang daerah dapat ditempatkan pada Bank Umum yang sehat dan praktiknya Pemerintah Provinsi Riau telah menempatkan deposito pada Bank Umum selain Bank Riau Kepri. Hal tersebut dapat menjadi permasalahan dikemudian hari.
- 3) BUD belum membuat perjanjian kerjasama dengan pihak bank tempat pem-

bukaan rekening deposito. Hal tersebut mengakibatkan tidak jelasnya hak dan kewajiban Pemerintah Provinsi Riau dan Bank Umum tempat penyimpanan uang daerah dan sebagai dasar jika ada permasalahan dikemudian hari.

- 4) BUD dan KBUD belum menyusun dan menetapkan SOP tentang pengelolaan deposito yang menyeluruh mulai dari tahap pelaksanaan, penatausahaan, pelaporan, pertanggungjawaban, dan pengawasan. Dengan tidak adanya SOP mengakibatkan para pelaksana tidak mempunyai arah yang jelas dalam melaksanakan penempatan deposito. Jika ada rotasi/mutasi, personil yang mengelola deposito harus bertanya terlebih dahulu kepada orang sebelumnya.

Berdasarkan hasil analisis di atas, tingkat pertumbuhan pendapatan bunga deposito dari Tahun 2011 s.d. 2015 rata-rata sebesar 55,96% berbanding lurus dengan tingkat pertumbuhan PAD dari Tahun 2011 s.d. 2015 rata-rata 15,71%. Tingkat pertumbuhan Pendapatan Bunga Deposito terbesar terjadi pada Tahun 2015 sebesar 143,70% dengan kontribusi terhadap PAD sebesar 10,99%. Kontribusi Pendapatan Bunga Deposito terhadap PAD dari Tahun 2014 s.d. 2015 masing-masing sebesar 4,83% dan 10,99% merupakan kontribusi terbesar kedua terhadap PAD setelah Pendapatan Pajak Daerah. Hal ini menunjukkan bahwa pengelolaan kas daerah dalam bentuk deposito dalam rangka manajemen kas pada Pemerintah Provinsi Riau efektif dalam peningkatan PAD. Hasil penelitian ini sejalan dengan penelitian (Rafni Yenti, 2012) dengan hasil penelitian bahwa manajemen kas mempunyai potensi dalam meningkatkan PAD.

## SIMPULAN

Pengelolaan Kas Daerah Pemerintah Provinsi Riau Tahun 2014 dan 2015 dalam bentuk deposito dalam rangka manajemen kas mulai dari tahap perencanaan, pelaksanaan, penatausahaan, pelaporan, pertanggungjawaban, dan pengawasan telah efektif.

Namun demikian masih terdapat kelemahan yang perlu mendapat perhatian oleh PPKD selaku BUD guna meningkatkan efektifitas dalam penempatan deposito antara lain:

- 1) BUD belum menempatkan kas daerah yang mengganggu dalam bentuk DOC untuk memaksimalkan pendapatan bunga deposito dan belum menetapkan saldo kas minimal Kas Daerah dalam bentuk giro;
- 2) Pemerintah Provinsi Riau belum mensinkronkan Pasal 328 ayat (1) Undang Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dengan Pasal 4 huruf d Peraturan Daerah Provinsi Riau Nomor 10 Tahun 2002;
- 3) BUD belum membuat perjanjian kerjasama dengan pihak bank tempat pembukaan rekening deposito;
- 4) BUD dan KBUD belum menyusun dan menetapkan SOP tentang pengelolaan deposito yang menyeluruh mulai dari tahap perencanaan, pelaksanaan, penatausahaan, pelaporan, pertanggungjawaban, dan pengawasan.

Rata-rata pertumbuhan PAD selama periode 2011 s.d. 2015 sebesar 15,71% berbanding lurus dengan rata-rata pertumbuhan Pendapatan Bunga Deposito sebesar 55,96%. Kontribusi Pendapatan Bunga Deposito TA 2014 dan 2015 masing-masing sebesar 4,83% dan 10,99% merupakan kontribusi terbesar kedua terhadap PAD setelah Pendapatan Pajak Daerah. Hal ini menunjukkan bahwa pengelolaan Kas Daerah Pemerintah Provinsi Riau Tahun 2014 dan 2015 dalam bentuk deposito dalam rangka manajemen kas efektif dalam upaya meningkatkan PAD

## DAFTAR RUJUKAN

- Akbar, Bahrullah, 2010, Fungsi Manajemen Keuangan Daerah, <https://pekid- daerah.wordpress.com/2010/08/22/fungsi-manajemen-keuangan-daerah/>

- Mangkunegara, Irfan, Mengkritisi Deposito Ilegal Temuan Fitra, <http://ekonomi.kompasiana.com/moneter/2013/12/07/mengkritisi-deposito-ilegal-temuan-fitra-614361.html>, 7 Desember 2013.
- Rachbini, Didik J. 2002, *Ekonomi Politik Paradikma dan Teori Pilihan Publik*, Jakarta. Ghalia Indonesia.
- Subekti, Arif, 2010, *Pengelolaan Kas Daerah Untuk Mendukung Peningkatan Pendapatan Asli Daerah pada Pemerintah Kabupaten Pekalongan*, Jakarta. Tesis Tidak dipublikasi, Tesis Magister Ekonomi Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia.
- Yenti, Rafni, 2012, *Analisis Pengelolaan Kas Daerah Sebagai Upaya Peningkatan Pendapatan Asli Daerah (Studi di Pemerintah Kota Padang Panjang Tahun 2010)*, Yogyakarta. Tesis Tidak dipublikasi, Tesis Magister Ekonomi Pembangunan Universitas Gadjah Mada.