



## Strategi Meningkatkan Akuntabilitas dan Transparansi Pengelolaan Kas Badan Layanan Umum

Isti'annah dan Eko Setiyo Utomo\*

Ditjen Perbendaharaan Kementerian Keuangan, Indonesia

Email: [eksu848@gmail.com](mailto:eksu848@gmail.com)

**How to Cite:** Isti'annah., & Utomo, E. S. (2024). Strategi Meningkatkan Akuntabilitas dan Transparansi Pengelolaan Kas Badan Layanan Umum. *Public Inspiration: Jurnal Administrasi Publik*, 9(1); 38-52. DOI: <https://doi.org/10.22225/pi.9.1.2024.38-52>

### Abstract

The growth in the number of BLU shows an increasing trend until early 2022. Along with this increase in number, the contribution of BLU to non-tax state revenue (PNBP) also shows a positive upward trend. Almost every year state revenue from BLU continues to increase. However, the recording of this income to the state treasury is only done once every three months, so the Minister of Finance as BUN cannot know in real time. This study aims to: assess the transparency of BLU's financial management, provide alternative proposals for managing BLU accounts, and develop existing research results. Researchers explore the object of research using qualitative methods with more focus on policy analysis. In policy research studied is the policy that is being implemented. The research objects are four BLU work units in Jambi. The steps in this research include identifying the main issues, then formulating the problem, followed by developing an action plan for policy implementation and the last is conducting monitoring and evaluation. The results of this study indicate that there is a difference between the data in SPAN and the work unit's report. The work unit reports once every three months so that the error is only discovered when they carry out the SP3B validation. Reporting delays cause problems if there are logging errors. Repairs must be carried out with a mechanism that is quite complicated and will require considerable power and effort. To overcome the current conditions, it is necessary to improve policies so that the revenue managed by BLU can be monitored at any time by BUN. The recommendation from this study is to include all BLU accounts in the Treasury Single Account (TSA) system.

**Keywords:** Account; cash; management; revenue

### Abstrak

Pertumbuhan jumlah BLU menunjukkan trend meningkat hingga awal 2022. Seiring dengan peningkatan jumlah tersebut, kontribusi BLU atas penerimaan negara bukan pajak (PNBP) juga menunjukkan grafik yang menanjak positif. Hampir setiap tahun penerimaan negara dari BLU terus mengalami peningkatan. Namun pencatatan pendapatan ini ke kas negara dilakukan hanya setiap tiga bulan sekali, sehingga Menkeu sebagai BUN tidak bisa mengetahui secara real time. Penelitian ini bertujuan untuk: menilai transparansi pengelolaan keuangan BLU, memberikan usulan alternatif pengelolaan rekening BLU, dan mengembangkan hasil penelitian yang sudah ada sebelumnya. Peneliti mendalami obyek penelitian menggunakan metode kualitatif dengan lebih fokus ke arah analisis kebijakan. Dalam penelitian kebijakan yang diteliti adalah kebijakan yang sedang diimplementasikan. Obyek penelitian adalah empat satker BLU yang berada di Jambi. Langkah-langkah dalam penelitian ini diantaranya adalah melakukan identifikasi terhadap isu-isu utama, kemudian merumuskan masalah, dilanjutkan dengan menyusun rencana aksi terhadap pengimplementasian kebijakan dan yang terakhir adalah melakukan monitoring dan evaluasi. Hasil penelitian ini menunjukkan ada selisih antara data di SPAN dan laporan satker. Satker melakukan pelaporannya tiga bulan sekali sehingga kesalahan tersebut baru diketahui setelah dilakukan pengesahan SP3B. Delay pelaporan menimbulkan masalah jika ada kesalahan pencatatan. Perbaikan harus dilakukan dengan mekanisme yang cukup rumit dan akan membutuhkan daya dan upaya cukup besar. Untuk mengatasi kondisi yang terjadi saat ini, perlu adanya penyempurnaan kebijakan agar pendapatan yang dikelola BLU dapat dimonitor kapan saja oleh BUN. Rekomendasi dari penelitian ini adalah memasukkan semua rekening BLU dalam sistem Treasury Single

Account (TSA).

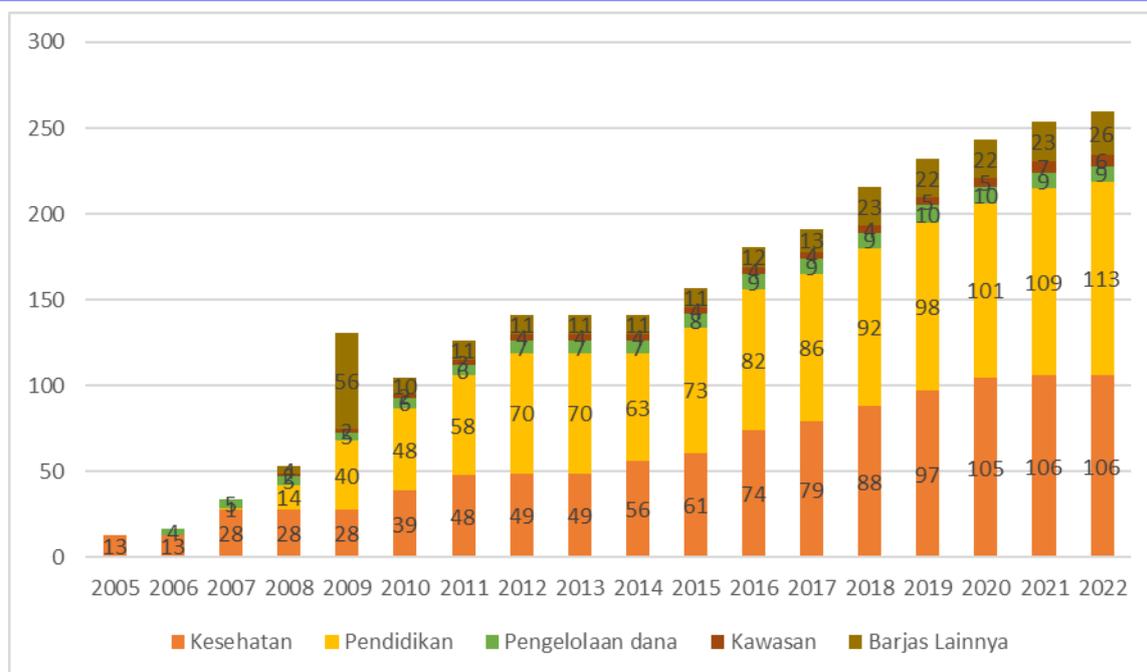
**Kata Kunci:** Kas; manajemen; pendapatan; rekening

## 1. PENDAHULUAN

Pembentukan Satuan Kerja (Satker) yang menerapkan Pola Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum (BLU) bisa dikatakan salah satu wujud amanah Undang-Undang No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara dan sebagai penerapan *best practice* dunia dalam peningkatan pelayanan pemerintah yang berorientasi pada *output*. Pelayanan dilakukan seperti bisnis pada umumnya namun dilakukan oleh instansi pemerintah. Satker yang mengemban tugas melayani masyarakat utamanya layanan kesehatan, memberikan layanan Pendidikan khususnya perguruan tinggi, layanan pengelolaan kawasan, serta layanan pemberian lisensi merupakan prioritas untuk segera menjadi BLU karena pelayanan yang diberikannya mendapatkan imbalan yang cukup signifikan. Dengan sumber daya manusia PNS dan tenaga profesional non PNS mereka mengelola kekayaan negara tidak terpisahkan dengan fleksibilitas khusus. Dana dari APBN dan pendapatan BLU dikelola dan dimanfaatkan untuk penyelenggaraan kegiatannya. Seiring berjalannya waktu, berbagai inovasi dikembangkan oleh BLU, mulai dari layanan dasar, program perlindungan sosial serta berbagai layanan yang mendukung pembangunan nasional.

Pertumbuhan jumlah BLU menunjukkan tren meningkat yang cukup tajam (Grafik 1). Hingga awal tahun 2022 jumlah BLU mencapai 260 satker, terdiri dari BLU Rumpun Pendidikan terdapat 113 satker, sementara BLU Rumpun Kesehatan sudah mencapai 106 satker serta BLU rumpun lainnya ada 41 satker seperti tergambar pada Grafik1. Seiring dengan peningkatan jumlahnya, kontribusi BLU atas pendapatan yang tercatat dalam kas negara yang merupakan penerimaan negara non pajak (PNBP) juga meningkat yang cukup material dalam nilai rupiah. Hampir setiap tahun penerimaan negara dari BLU terus mengalami peningkatan, namun di tahun 2019 sempat mengalami penurunan seiring dengan menurunnya PNBP secara nasional. Di tahun berikutnya, dimana Pandemi Covid telah melumpuhkan banyak usaha, BLU justru membuktikan ketangguhannya dengan cepat sekaligus ambil bagian menjadi lokomotif pemulihan negara dengan menyumbang lebih dari dua puluh persen penerimaan PNBP yaitu Rp126,02 trilyun.

Meningkatnya jumlah satker yang menyandang status BLU sebenarnya juga memberi harapan yang sangat positif. Sebagaimana diketahui ada seleksi dengan kriteria dan syarat tertentu suatu satker bisa dinilai layak menerapkan pola pengelolaan keuangan BLU. Syarat-syarat tersebut akan diuji atau dinilai oleh Tim Penilai dari Kementerian Keuangan. Persyaratan utama yang harus dipenuhi adalah substantif, teknis, dan administratif. Ketiga syarat ini yang menggambarkan kemampuan dan kesanggupan satker untuk meningkatkan kualitas layanan dan juga pendapatannya akan lebih tinggi. Dengan kata lain, peningkatan jumlah BLU dianggap akan berdampak pada peningkatan yang substansial yaitu kualitas layanan kepada masyarakat akan lebih terasa manfaatnya. Selanjutnya, dengan fleksibilitas yang dimiliki, tentunya BLU semakin mandiri dalam hal sumber pembiayaan kegiatannya, yang semula sangat tergantung pada besaran pagu Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara atau lebih populer dengan istilah Rupiah Murni (RM). Ketergantungan tersebut akan semakin menurun dengan status satker BLU. Pendapatan BLU akan menjadi sumber utama dalam melaksanakan kegiatan satker. Sehingga kemandirian organisasi juga akan terwujud, sesuai dengan harapan awal dari dibentuknya BLU.



Grafik1. Tren Pertumbuhan Jumlah Satker BLU

Namun, apakah besaran kas yang dikelola BLU sudah efisien atau belum perlu dikaji lebih mendalam. Setiap satker BLU mempunyai kewajiban untuk mencatatkan pendapatan dan belanjanya ke kas negara minimal tiga bulan sekali. Ini sama artinya Menteri Keuangan sebagai Bendahara Umum Negara (BUN) hanya bisa mengetahui nilai PNPB dari BLU setiap tiga bulan sekali. Di sisi lain kas yang dikelola oleh pemerintah harus diarahkan pada level yang paling efisien dan dapat diketahui secara *real time*. Pengelolaan kas, di organisasi apapun, merupakan aktivitas yang sangat berisiko dan rentan penyelewengan, penyalahgunaan dan kesalahan pencatatan. Pelaporan berjangka waktu membuka celah moral *hazard* dan *delay* waktu untuk melakukan koreksi jika ada kesalahan. Jika kas dicatat tidak sesuai dengan keadaan yang sebenarnya, konsekuensinya adalah kerugian.

Berdasarkan uraian kondisi tersebut, pengelolaan rekening BLU perlu mendapat perhatian yang lebih teliti. Pertanyaan penelitian dalam penulisan ini secara spesifik yaitu: (1) Bagaimana Bendahara Umum Negara bisa mengetahui pendapatan riil BLU setiap saat? (2) Bagaimana meningkatkan akuntabilitas dan transparansi pengelolaan kas BLU? (3) Bagaimana meningkatkan kualitas laporan keuangan BLU? Secara umum penelitian ini bertujuan untuk: (1) menilai tingkat transparansi manajemen keuangan BLU, (2) memberikan usulan alternatif pengelolaan rekening BLU dan (3) mengembangkan hasil penelitian yang sudah ada sebelumnya dan sebagai referensi untuk penelitian selanjutnya terkait BLU.

Penelitian terdahulu yang membahas isu mengenai efisiensi pengelolaan kas pada BLU masih belum banyak ditemukan. Beberapa penelitian telah berusaha mengkaji potensi pendapatan BLU melalui manajemen kas (Suhaedi & Sasanti, 2020). Potensi pendapatan diperoleh dengan memindahkan *idle cash* yang dimiliki satker BLU dari bentuk giro menjadi deposito. Tama & Kusmiyanto (2019) mengkaji kemandirian keuangan Rumah Sakit Daerah setelah ditetapkan sebagai BLUD dan pengaruhnya terhadap kualitas layanan. Hasil kajian menunjukkan RSUD memiliki kemandirian secara keuangan dibarengi dengan kualitas layanan yang semakin baik dari tahun ke tahun. Sementara itu (Aptasari, et. al, 2022) menganalisa nominal kas yang harus disisihkan sebagai cadangan oleh BLU. Jumlah cadangan kas yang mesti disisihkan sesuai dengan kemungkinan BUN mengambil surplus atau kelebihan kas menganggur dari BLU sehingga cukup menjadi modal pengelolaan di awal tahun berikutnya. Perkembangan dan inovasi teknologi informasi berpengaruh positif

terhadap efektivitas pengelolaan keuangan badan layanan umum. Pemanfaatan kemajuan teknologi yang semakin mudah diterapkan, maka semakin tinggi efektivitas Universitas Bengkulu dalam mengelola keuangan dalam rangka pemberian layanan kepada masyarakat (Verawati, et. al., 2015). Sementara itu, penelitian yang membandingkan model pengelolaan keuangan perguruan tinggi negeri (PTN) di Indonesia yang dilakukan oleh Rudhianto, et. al. (2022) menghasilkan kesimpulan bahwa ada perbedaan pengelolaan keuangan antara PTN dengan sumber dana rupiah murni, PTN yang menerapkan pola keuangan BLU dan PTN yang sudah terpisah kekayaannya yaitu Badan Hukum (PTN BH).

## 2. KONSEP

### *Pengelolaan Kas*

Kas (uang *likuid*) sangat dibutuhkan untuk mendukung operasi pemerintah. Prawironegoro, et. al. (2014) menyatakan bahwa manajemen kas dapat diartikan serangkaian kegiatan mulai dari perencanaan, pengorganisasian, pelaksanaan, dan melakukan pengendalian uang tunai untuk membiayai kegiatan operasional organisasi serta memenuhi kewajiban kepada pihak ketiga. Sementara itu Danang, et al. (2015) menambahkan, bahwa pengelolaan kas sangat erat kaitannya bahkan tak terpisahkan dari aktivitas untuk mengumpulkan serta mendistribusikan kas.

Pengelolaan kas yang dilakukan oleh pemerintah harus dilakukan secara efisien dan efektif. Efisien untuk menghindari terjadinya *idle cash*, sementara efektif agar bisa mengurangi terjadinya *gap* antara penerimaan dan kebutuhan pemerintah dalam melaksanakan kegiatannya (Sulaiman & Dwinanda, 2021). Pengelolaan kas pemerintah secara aktif dilakukan untuk memastikan ketersediaan dana dalam rangka untuk membiayai kewajiban pemerintah. Salah satu hal yang perlu dilakukan ialah meminimalkan dana menganggur (Pessoa & Williams, 2012). Pengelolaan kas dilakukan untuk menghindari potensi *mismatch* antara waktu pembayaran dan ketersediaan kas (Lienert, 2009). Begitu juga Williams (2010) berpendapat bahwa strategi pengelolaan kas mencakup pengelolaan arus kas dalam jangka waktu pendek dan saldo kas pemerintah secara efektif, baik di dalam lingkup institusi pemerintah, maupun antara institusi pemerintah dan dengan sektor lain.

Undang-Undang (UU) Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara mengamanatkan perlunya dibangun suatu sistem pengelolaan kas negara oleh pemerintah dengan berpedoman pada prinsip-prinsip pengelolaan kas yang baik serta mampu memberi manfaat semaksimal mungkin terhadap kas yang belum digunakan (*idle cash*). Perencanaan kas adalah salah satu pondasi dalam pengelolaan kas yang efektif. Potensi perbedaan waktu antara pemasukan kas dan pengeluaran kas (*cash mismatch*) dapat diminimalisir dengan perencanaan. Aktivitas perencanaan kas didasarkan pada ramalan/perkiraan (*forecasting*) dan bertujuan untuk menyiapkan alokasi uang tunai yang tepat kepada sasaran dan pada waktu yang tepat. Dalam melakukan perencanaan kas, pemerintah perlu memantau saldo kas, menginvestasikan kelebihan kas yang masih belum ada rencana penggunaan dan menentukan level penyangga kas (*cash buffer*) untuk mengatasi potensi *volatilitas* arus kas dan kesalahan peramalan.

Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 39 tahun 2007 tentang Pengelolaan Uang Negara/Daerah menyebutkan bahwa Bendahara Umum Negara (BUN) dalam hal ini Menteri Keuangan, memiliki tanggung jawab untuk menyusun perencanaan kas dan membuat ketetapan untuk menentukan saldo kas minimal. Begitu juga BUN wajib menentukan cara-cara dalam mengatasi kas minus dan mengoptimalkan kas surplus. Pada pasal 37 Peraturan Menteri Keuangan (PMK) Nomor 197/PMK.05/2017 tentang Rencana Penarikan Dana, Rencana Penerimaan Dana dan Perencanaan Kas disebutkan bahwa Direktur Jenderal Perbendaharaan (DJPb) selaku Kuasa BUN Pusat menyusun perencanaan kas yang dilaksanakan oleh Direktur Pengelolaan Kas Negara (PKN). Perencanaan Kas ini bisa berupa mata uang rupiah maupun mata uang asing dan paling sedikit memuat informasi antara lain meliputi: saldo kas (dalam hal ini saldo awal); kemudian menentukan prakiraan

penerimaan negara dan juga proyeksi belanja negara; serta prakiraan saldo akhir. Peraturan Pemerintah (PP) No 24 tahun 2005 tentang Standar Akuntansi Pemerintah (SAP) mengamanatkan bahwa untuk kepentingan akuntabilitas, manajemen, transparansi dan keseimbangan antargenerasi, semua entitas wajib membuat laporan terkait upaya-upaya yang telah dilakukan disertai hasil yang dicapainya dengan cara yang sistematis dan terstruktur pada satu periode pelaporan.

Storkey (dalam Isti'annah, 2022) mendefinisikan manajemen kas pemerintah merupakan kesatuan langkah pemerintah untuk mendapatkan sejumlah uang pada saat dan kondisi yang pas dalam rangka mencukupi kebutuhan dengan biaya yang paling rendah. Sementara Mu (dalam Isti'annah, 2022) memberi pandangan yang hampir sama bahwa manajemen kas pemerintah adalah usaha dan proses yang dilakukan oleh pemerintah dalam mengatur arus kas jangka pendek diantara lembaga pemerintah dan juga antara pemerintah dengan sektor swasta. Manajemen kas dianggap efektif apabila dapat mencapai empat tujuan ideal.

Tujuan pertama, penyediaan dana pada waktu yang tepat untuk mendanai belanja pemerintah dan juga pembayaran kewajiban/utang. Kedua, menghindari timbulnya biaya atas surplus kas yang belum termanfaatkan dalam sistem perbankan. Ketiga, memacu peningkatan penerimaan yang berasal dari investasi atas surplus kas yang ada. Mengendalikan dan mengurangi risiko-risiko yang mungkin terjadi seperti pembayaran pinjaman melalui pengajuan pinjaman baru (*refinancing*), credit, utang yang diperbaharui berdasarkan klausul-klausul yang disepakati dalam perjanjian pinjaman (*roll over*), dan *market risk*, merupakan tujuan keempat. Hampir sependapat dengan Mu, Lienert (dalam Isti'annah, 2022) juga menyebutkan bahwa tujuan pertama manajemen kas adalah memberi kepastian tersedianya dana untuk melunasi kewajiban yang jatuh tempo. Sedangkan tujuan kedua adalah untuk menyatukan semua penerimaan yang diperoleh pemerintah dalam satu rekening. Mencari alternatif pembiayaan melalui pinjaman apabila memang sangat diperlukan dengan meminimalkan bunga yang mengikuti pinjaman tersebut, merupakan tujuan ketiga. Pengoptimalan kas menganggur merupakan tujuan keempat, dan tujuan kelima adalah mengelola risiko dengan investasi surplus pada instrumen yang memiliki jaminan yang memadai.

### ***Treasury Single Account (TSA)***

Suatu rekening yang digunakan untuk mengelola penerimaan dan pengeluaran negara, yang mana saldo kas dari penerimaan dan pengeluaran tersebut dikonsolidasikan dalam rangka transaksi keuangan pemerintah biasa disebut Rekening Tunggal Perbendaharaan atau TSA (DJPb. Kemenkeu). Secara singkat Oyedikun (2016) mendefinisikan TSA merupakan instrumen yang digunakan dalam rangka pengumpulan dan penyatuan rekening dan keuangan pemerintah dalam satu tempat yang sama. Definisinya lainnya dari TSA adalah rekening bank pemerintah penghubung penerimaan dan pengeluaran negara yang dapat memberikan pandangan atas semua sumber daya kas yang ada. Fainboim & Pattanayak (dalam Istianah, 2022) memberikan definisi TSA secara sederhana yaitu satu rekening di bank sentral yang memiliki struktur yang terpadu akuntasinya antara rekening dan sub-rekening dengan pemerintah (dilakukan oleh Direktorat Jenderal Perbendaharaan) sebagai administrasinya. Pengelolaan penerimaan dan belanja secara terpusat dapat diketahui posisi kas konsolidasi pada tiap akhir hari. Fainboim & Pattanayak juga memberikan definisi yang lebih luas TSA, yaitu penerapan serangkaian sistem, proses, norma, dan prosedur perbendaharaan negara untuk konsolidasi dan pengelolaan dana.

Penegasan fungsi atas TSA kembali diungkapkan Fainboim & Pattanayak (dalam Istianah, 2022) bahwa secara konseptual, TSA harus dapat difungsikan sebagai alat konsolidasi kas pemerintah dalam satu atau beberapa rekening yang dihubungkan ke rekening utama. Pengurangan ongkos yang timbul dari transaksi perbankan, mempercepat pengumpulan pendapatan ke kas negara, pembayaran secepatnya atas kewajiban pemerintah yang telah disetujui, pemberian fasilitas rekonsiliasi data perbankan dengan

sistem akuntansi pemerintah, kontrol dan monitoring efisiensi dana yang dialokasikan ke berbagai kementerian/lembaga, serta memberikan fasilitas koordinasi yang lebih baik antara program fiskal dengan moneter untuk menghilangkan kejutan fiskal mendadak bagi otoritas moneter menjadi tujuan TSA.

Teori Manajemen Keuangan Publik berasumsi bahwa dalam mengelola belanja untuk kepentingan rakyat tentu pemerintah akan berhati-hati. Teori ini juga menekankan bahwa untuk mencegah penjarahan, seperti memasukkan pendapatan negara ke dalam saku pribadi, pemerintah harus memobilisasi pendapatannya dengan baik (Udo & Esara, 2016). Teori Moneter Modern berpandangan bahwa efisiensi proses penganggaran dan pengelolaan sumber daya merupakan prioritas dan sangat ditekankan. Pemerintah melakukan tindakan dalam hal pengelolaan keuangan dan dampaknya terhadap ekonomi (Ajugwe, 2020) TSA sangat dianjurkan keberadaannya bersamaan di BUN. Sebagai pengendali dan penanggung jawab TSA, keberadaan TSA sangat dianjurkan keberadaannya secara bersamaan. Wang, et al. (2016) berpandangan remunerasi atau imbal jasa layanan perbankan yang maksimal dengan basis kestabilan kas merupakan target utama dalam pengelolaan kas perusahaan. Dua hal yang sering berseberangan yaitu kebutuhan likuiditas dan optimalisasi kas adalah kondisi yang harus dihadapi oleh manajer keuangan agar tujuan utama dapat tercapai.

BUN sebagai pengelola kas negara yang modern juga dibebani tanggung jawab agar likuiditas selalu terjaga dengan mengoptimalkan kas dengan memanfaatkan untuk belanja pemerintah. Menurut Musgrave (dalam Madjid, 2012), pemerintah sebagai pengelola fiskal menjalankan tiga fungsi utama, yaitu mengoptimalkan alokasi sumber daya, mewujudkan distribusi pendapatan dan kekayaan, dan menjaga stabilitas perekonomian. Ketiga hal tersebut dikenal sebagai fungsi alokasi, distribusi, dan stabilisasi. Perwujudan pengelolaan fiskal di Indonesia dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN). BUN, dalam melaksanakan tugas pengelolaan kas negara, harus memastikan semua kewajiban negara dapat dibayar tepat secara waktu serta tepat dalam jumlahnya dengan *cost of fund* yang paling minimal dan aman. Upaya yang dilakukan untuk mengurangi *cost of fund* antara lain adalah dengan berkoordinasi dengan unit terkait, sehingga menerbitkan Surat Utang/Obligasi Negara atau pinjaman ke luar negeri hanya pada saat diperlukan, melakukan optimalisasi atas *idle cash* yang dikelola dengan tetap mempertimbangkan risiko yang muncul ketika berinvestasi dalam jangka pendek atas kelebihan kas (Direktorat Jenderal Perbendaharaan dan World Bank, 2014). Dalam pelaksanaannya, pengelolaan kas negara dilakukan dengan mengimplementasikan tiga pilar pengelolaan kas negara, yaitu perencanaan kas, manajemen kurang/kelebihan kas, serta penerapan *Treasury Single Account* (TSA) atau Rekening Tunggal Perbendaharaan.

Teori berhemat uang, sebagai dasar dari *Principle Unity of Cash*, pengaturan perbankan pemerintah yang terstruktur dan terpadu digunakan untuk memastikan penghematan uang tunai pemerintah dalam implementasi TSA. Begitu juga dengan penghematan dan pengelolaan atas sumber daya yang terbatas, sebagian besar ekonom mengambil posisi ini (Ajugwe, 2020). *World Bank* (2009) juga mempertegas prinsip kesatuan perbendaharaan, dan menyatakan bahwa untuk pengelolaan dan akuntabilitas yang efisien maka kontrol atas semua dana yang tersedia dikonsolidasikan oleh perbendaharaan. Hanya perbendaharaan yang melakukan konsolidasi, pengoperasian rekening bank harus izin diketahui Ditjen Perbendaharaan (Kementerian Keuangan) selaku BUN.

Enam karakteristik utama yang efisien menurut Fainboim & Pattanayak (dalam Isti'anah, 2022) yaitu: pertama lokasi, bank yang mengoperasikan TSA harus bank sentral. Bank komersial memiliki resiko lebih besar dibandingkan bank sentral termasuk didalamnya resiko moral hazard. Karakteristik berikutnya adalah ruang lingkup. Semua entitas harus menjadi cakupan TSA dan menjadi sumber daya pemerintah, baik anggaran maupun non anggaran. Konsentrasi adalah karakteristik ketiga. Semua instansi pemerintah harus mendapat izin dan dalam pengawasan BUN terkait pengelolaan rekening bank, baik pembukaan maupun penutupannya. Karakteristik ini memberi fasilitas pemerintah pusat

mendapatkan informasi atas semua saldo dari seluruh rekening bank pemerintah pada akhir setiap hari. Karakteristik keempat adalah kesesuaian. Perbendaharaan dapat mengelola seluruh arus kas dengan efisiensi yang maksimum jika memiliki kewenangan untuk menyesuaikan segala sesuatunya. Rekening pemindahbukuan dirancang dan disesuaikan sedemikian rupa untuk menjamin efisiensi penggunaan sumber daya TSA. Jaminan ketepatan waktu transaksi penerimaan negara dan pembayaran kewajiban menjadi karakteristik kelima. Semua sumber daya yang dimiliki pemerintah harus masuk ke dalam TSA segera setelah pengumpulannya dan mekanisme pencairannya pun hanya dilakukan jika pengeluaran sudah diakui kebenarannya. Minimalisir float adalah istilah populer yang tersebar di beberapa literatur. Karakteristik keenam adalah informasi tepat waktu. Setiap hari secara real time akumulasi posisi kas tersedia dan dapat diakses. Perbaharuan perencanaan kas dan penggunaan kas harian dalam keuangan pasar dapat dilakukan jika tersedia Informasi yang tepat waktu tentang ketersediaan kas.

Kementerian Keuangan (BUN) telah mengimplementasikan Sistem Perbendaharaan dan Anggaran Negara (SPAN) sebagai salah satu upaya konkrit dalam penjaan kas negara dan dukungan kepada TSA. Dari sudut pandang pengambilan kebijakan strategis dan pemanfaatan ekonomi bagi Pemerintah Indonesia, penerapan TSA sangat positif. Selama kurun tahun 2012 dan 2013, pemerintah telah menerima imbal jasa sebesar 65% dari suku bunga BI itu sebesar Rp2 sampai dengan Rp4 triliun per tahun. Ini dari sudut pandang kemanfaatan ekonomi. Selanjutnya, pemerintah telah berhasil mengelola berbagai risiko penyimpanan kas, dari sudut pandang pengambil kebijakan, dan pemerintah juga mampu dalam pengambilan keputusan keuangan publik khususnya terkait dengan surplus dan defisit kas.

Masa pandemi COVID-19 ini bisa dikatakan juga sebagai uji ketangguhan TSA. Pemerintah dianggap mampu menjaga ketersediaan kas hingga akhir tahun anggaran 2020 dan masuk 2021. Tantangan serta tekanan atas semua jenis penerimaan negara, belanja, bahkan pembiayaan APBN akibat pandemi COVID-19 telah berhasil dilewati. Keberhasilan pemerintah memastikan ketersediaan dana guna membiayai belanja pada saat yang tepat merupakan buah dari konsolidasi saldo kas penerimaan dan pengeluaran. Strategi Pengelolaan kas telah teruji ketangguhannya seiring dengan pelaksanaan TSA. Bank Indonesia (BI) juga terbantu terkait pelaksanaan operasi moneter dan pengendalian kestabilan suku bunga, ini manfaat TSA selain untuk kebijakan fiskal.

### **3. METODE**

Dalam kajian Strategi Meningkatkan Akuntabilitas dan Transparansi Pengelolaan Kas Badan Layanan Umum ini menggunakan metode kualitatif analisis kebijakan. Penelitian kualitatif, sebagaimana pendapat Moleong (2017), adalah penelitian yang bermaksud untuk memahami fenomena tentang apa yang dialami oleh subjek penelitian seperti perilaku, persepsi, motivasi, tindakan dan lain-lain secara holistik. Penyampaiannya dengan cara deskripsi dalam bentuk kata-kata dan bahasa, pada suatu konteks khusus yang alamiah dengan memanfaatkan berbagai metode alamiah. Sementara Hendryadi, et. al, (2019) menambahkan bahwa penelitian kualitatif merupakan proses penyelidikan secara natural yang mencari pemahaman mendalam tentang fenomena sosial secara alami. Berbeda dengan penelitian kuantitatif yang menekankan pada angka-angka, penelitian kualitatif lebih menekankan pada kualitas data. Data diperoleh dari wawancara mendalam observasi langsung lokasi dan studi pustaka dokumen resmi yang terkait. Proses adalah lebih penting dalam penelitian kualitatif dibanding hasil yang didapat, karena hubungan pada bagian-bagian yang sedang diteliti akan jauh lebih jelas jika diamati dalam proses

Penelitian kebijakan yaitu penelitian yang dilakukan pada kebijakan yang dalam pengimplementasian atau yang sudah selesai pengimplementasiannya (Putra, 2012). Untuk kebijakan yang dalam pengimplementasian berguna untuk meningkatkan kualitas, efektivitas, serta efisiensi dari kebijakan tersebut. Jika penelitian dilaksanakan pada waktu

kebijakan sudah selesai diterapkan maka tujuannya adalah menilai kebijakan tersebut secara keseluruhan. Penelitian kebijakan wajib dilakukan secara cepat, tepat, dan akurat, sehingga waktu yang dibutuhkan juga singkat mengingat permasalahan yang muncul dalam masyarakat memerlukan harus diselesaikan dengan cepat.

Dalam penelitian ini, penulis meneliti kebijakan yang sedang berlaku terkait pengelolaan kas BLU dengan maksud untuk meningkatkan kualitas dan efektivitas serta efisiensi dari kebijakan TSA. Penelitian dilakukan secara intensif mulai Januari 2022 sampai Juli 2022 dengan melakukan wawancara dari para narasumber, pengumpulan data yang dimiliki obyek penelitian maupun dari pihak lain yang terkait dengan penelitian.

Data primer atau data awal yaitu sumber data yang langsung diperoleh dari informan kunci kepada peneliti, sedangkan data sekunder diperoleh dari studi Pustaka (Sugiyono 2018). Data primer diperoleh dengan melakukan wawancara langsung dari sumber pertama yaitu para pejabat perbendaharaan dari empat BLU yang diteliti dan narasumber dari Dit. PPK-BLU Ditjen Perbendaharaan mulai Januari 2022 hingga Juli 2022. Data sekunder diperoleh dari laporan keuangan empat satker BLU dan laporan keuangan satker BLU pada Dit. PPK-BLU serta kajian pustaka. Kegiatan yang dilakukan terkait kajian pustaka terdiri dari pengumpulan data pustaka, membaca dan mencatat serta mengolah bahan penelitian.

Teknik pengolahan data penelitian melalui studi literatur, peneliti mengumpulkan data dengan mencari dan menganalisis berbagai buku, jurnal, media, dan sumber-sumber lainnya. Analisis data kualitatif dilakukan secara interaktif serta terus-menerus sampai tuntas hingga dianggap cukup. Tahap selanjutnya, data yang sudah terkumpul dirangkum, dipilih hal-hal yang pokok, serta fokus pada aspek penting yang sesuai dengan topik penelitian. Kegiatan ini biasa dikenal dengan reduksi data. Penyajian data merupakan tahap berikutnya, agar dapat terorganisir sehingga akan mudah dipahami. Langkah terakhir adalah penarikan kesimpulan. Dalam penelitian kualitatif, kesimpulan dapat menjawab rumusan masalah tetapi mungkin juga tidak karena perumusan masalah masih bersifat sementara dan akan berkembang setelah peneliti berada di lapangan.

#### **4. HASIL DAN PEMBAHASAN**

BLU sebagai sebuah instansi pemerintah yang melakukan kegiatan berupa layanan kepada masyarakat dan dilakukan seperti bisnis pada umumnya. Status sebagai satker, berarti masih mendapat sumber pembiayaan dari APBN. Berbeda dengan satker non-BLU, maka BLU mendapat 'perlakuan khusus' untuk mengelola pendapatannya secara langsung, tanpa menyetor ke kas Negara terlebih dahulu, baik kegiatan operasional layanan maupun non operasional. Jenis penerimaan yang dikategorikan sebagai pendapatan BLU adalah: penerimaan yang berasal dari layanan yang diberikan kepada masyarakat, hibah terikat atau tidak terikat dari masyarakat atau badan lain, hasil yang diperoleh dari kerja sama BLU dengan pihak lain atau hasil dari usaha lainnya, dan pendapatan/penghasilan lain yang sah. Hasil usaha lainnya bisa berasal dari pendapatan jasa lembaga keuangan, hasil penjualan aset tetap, dan pendapatan sewa. Pendapatan tersebut merupakan Penerimaan Non Tax (PNBP) bagi satker BLU dan dapat dikelola secara langsung untuk mendanai kegiatan operasional ataupun non operasional BLU tanpa harus disetorkan ke rekening kas negara terlebih dahulu. Penerimaan dan penggunaannya ini kemudian dilakukan pengesahan ke KPPN sehingga tercatat dalam pembukuan Bendahara Umum Negara.

BLU memiliki fleksibilitas untuk mengelola kas yang menjadi kewenangannya. Pengelolaan kas tersebut meliputi: penerimaan kas, pengeluaran kas, dan optimalisasi kas. Manajemen kas BLU dilaksanakan berdasarkan praktek bisnis yang sehat dan harus digunakan secara optimal untuk penyelenggaraan pemberian layanan. Dalam rangka pengelolaan kas Pimpinan BLU membuka rekening pada bank umum. Sesuai kebutuhan BLU, rekening yang dibuka meliputi: rekening operasional, rekening dana kelolaan, dan rekening pengelolaan kas. Rekening-rekening pada bank umum yang dikelola oleh BLU mendapat imbalan berupa bunga/nisbah/jasa giro namun tidak dikenakan pajak. Fleksibilitas

lain yang diberikan kepada BLU berupa pemanfaatan kelebihan/surplus kas untuk investasi dalam redurasi pendek pada jenis investasi dengan risiko rendah. Sebagaimana kita ketahui BLU mempunyai laporan keuangan yang tertutup sehingga lumayan sulit untuk mencari datanya.

**Tabel 1.** Pendapatan Jasa Layanan Perbankan BLU Kesehatan Wil. Sumatera

| No | Nama Satker                           | Data OMSPAN   | Data Satker | Selisih   |
|----|---------------------------------------|---------------|-------------|-----------|
| 1  | RS Tk..II Banda Aceh KESDAM IM        | 12.414.493    |             |           |
| 2  | RSU H. Adam Malik Medan               | 1.584.264.060 |             |           |
| 3  | RS Otak DR. Drs. M. Hatta Bukittinggi | 636.555.977   |             |           |
| 4  | RSU Dr. M. Jamil Padang               | 7.940.000     |             |           |
| 5  | RSU Dr.Mohammad Hoesin Palembang      | 2.337.128.305 |             |           |
| 6  | RSU Dr.Rivai Abdullah Palembang       | 136.225.950   |             |           |
| 7  | Balai Besar Lab. Kesehatan Palembang  | 384.899.912   |             |           |
| 8  | RS Tk .II Dr.AK Gani KESDAM II/SWJ    | 114.909.099   |             |           |
| 9  | RS Tk.III Dr. Bratanata KESDAM II/SWJ | 115.752.098   | 115.892.797 | (140.699) |
| 10 | RS Bhayangkara Jambi                  | 415.131.335   | 415.131.335 | 0         |
| 11 | RS Bhayangkara Bengkulu               | 171.283.694   |             |           |
| 12 | RS Bhayangkara Bandar Lampung         | 327.342.079   |             |           |

Berikut adalah data tentang laporan jasa layanan perbankan BLU di wilayah kerja Kantor Wilayah Ditjen Perbendaharaan Prov. Jambi sebagai sampel atas pencatatan laporan jasa layanan perbankan satker BLU di wilayah Sumatera dengan data lengkap khusus wilayah Jambi. Terdapat duabelas BLU bidang Kesehatan menyebar di wilayah Sumatera dan dua diantaranya ada di wilayah Jambi. Keduanya merupakan rumah sakit milik TNI/POLRI.

Sebanyak duapuluh Univeritas dan Politeknik di wilayah Sumatera telah menjadi BLU, Universitas Jambi dan UIN Sultan Thaha Saifuddin merupakan satker di wilayah kerja Kanwil Ditjen Perbendaharaan Prov. Jambi. Dari table 1 di atas tampak BLU rumpun pendidikan tetap mendominasi di wilayah Sumatera, namun khusus untuk propinsi Jambi rumpun Pendidikan dan Kesehatan memiliki jumlah yang berimbang. Saat kajian ini dibuat ada satu satker rumpun pendidikan yang sedang dalam proses pengajuan menjadi BLU yaitu satker Politeknis Kesehatan Jambi. Pada table 1 memperlihatkan BLU Rumkit Bhayangkara Jambi telah mencatatkan nilai yang sama antara pembukuan satker dan BUN. Sementara BLU Rumkit Bratanata Jambi pembukuannya menunjukkan pendapatan yang diperoleh lebih besar daripada pembukuan BUN. Selisih tersebut terjadi pada BLU Universitas Jambi dan UIN Sultan Thaha Saifuddin Jambi pada table 2.

**Tabel 2.** Pendapatan Jasa Layanan Perbankan BLU Pendidikan Wil. Sumatera

| No | Nama Satker                                    | Data OMSPAN   | Data Satker   | Selisih      |
|----|--|---------------|---------------|--------------|
| 1  | UIN Ar-Raniry Banda Aceh                       | 753.214.537   |               |              |
| 2  | UIN Sumatera Utara Medan                       | 678.206.965   |               |              |
| 3  | Universitas Negeri Medan                       | 2.926.946.333 |               |              |
| 4  | UIN Imam Bonjol Padang                         | 798.452.766   |               |              |
| 5  | IAIN Bukittinggi                               | 799.689.706   |               |              |
| 6  | Universitas Riau                               | 1.200.904.216 |               |              |
| 7  | UIN Sulthan Syarif Kasim Riau                  | 551.297.642   |               |              |
| 8  | Universitas Jambi                              | 1.275.526.928 | 1.880.741.982 | -605.215.054 |
| 9  | UIN Sultan Thaha Saifuddin Jambi               | 125.253.725   | 122.135.271   | 3.118.454    |
| 10 | Universitas Sriwijaya                          | 6.815.182.845 |               |              |
| 11 | UIN Raden Fatah Palembang                      | 593.814.384   |               |              |
| 12 | Universitas Lampung                            | 2.182.101.008 |               |              |
| 13 | UIN Raden Intan Bandar Lampung                 | 1.259.831.476 |               |              |
| 14 | Universitas Bengkulu                           | 870.495.654   |               |              |
| 15 | Poltek Kesehatan Medan                         | 965.194.946   |               |              |
| 16 | Poltek Penerbangan Medan                       | 418.633.862   |               |              |
| 17 | Poltek Penerbangan Palembang                   | 97.966.915    |               |              |
| 18 | Poltek Trans Sungai, Danau & Penybrg Palembang | 60.392.215    |               |              |
| 19 | Poltek Kesehatan Tanjung Karang                | 170.123.414   |               |              |
| 20 | Poltek Kesehatan Bengkulu                      | 224.963.497   |               |              |

Pendapatan Jasa Layanan Perbankan sebagai pendapatan BLU yang diterima pada waktu yang hampir bisa dipastikan pada awal bulan masih belum tersaji dengan akurat. Padahal masih banyak pendapatan lain yang waktu perolehannya tidak pasti, kemungkinan juga belum bisa dibukukan secara akurat oleh BUN. Tidak bisa disalahkan kalo ada penilaian bahwa BLU, terutama terkait penerimaannya masih belum transparan dan juga tidak akuntabel. Pencatatan penerimaan jasa perbankan ini, bisa dikatakan sebagian kecil pendapatan, seolah belum dibukukan secara serius oleh BLU. Padahal di sisi lain pemerintah membutuhkan banyak pendapatan untuk membiayai APBN. Salah satu cara untuk menutup kekurangan belanja dengan melakukan pinjaman yang tentu butuh biaya yang tidak sedikit. Kondisi seperti ini seolah-olah pemerintah hanya mencatat pengeluaran untuk membiayai kegiatan semua kementerian tapi tidak ada pencatatan atas penerimaan (PNBP), khususnya dari pendapatan BLU untuk membiayai kegiatan semua kementerian tapi tidak ada pencatatan atas penerimaan (PNBP), khususnya dari pendapatan BLU.

Pengelolaan kas bisa dibidang sebagai pemeran utama dan sangat penting baik dalam sebuah perusahaan maupun dalam sebuah negara. Pengelolaan kas yang kokoh merupakan fondasi yang kuat atas terbangunnya sebuah negara yang hebat. Sejarah telah membuktikan, keterpurukan Indonesia di krisis moneter tahun 1998 disebabkan karena lemahnya pengelolaan kas negara. Oleh sebab itu, keuangan harus benar-benar dikelola dengan matang sehingga tidak akan menimbulkan masalah di masa depan. Tahun 2008 krisis global kembali melanda dunia, namun Indonesia telah membuktikan ketangguhannya. Pemerintah telah melaksanakan amanat UU Nomor 1 Tahun 2004 melalui pelaksanaan TSA. Pengelolaan kas menggunakan sistem TSA ini sesuai dengan prinsip-prinsip pengelolaan kas sesuai *best practice* dan mendayagunakan semaksimal mungkin dana yang masih menganggur (*idle cash*).

Di balik ketangguhan tersebut ternyata masih ada yang tertinggal dan belum tersentuh yaitu pengelolaan keuangan BLU. Tidak bisa dipungkiri bahwa dalam pelaksanaan pelayanan publik melalui BLU beberapa potensi permasalahan yang jika tidak dapat

dimitigasi akan menyebabkan tidak optimalnya pengelolaan kas negara. Pengelolaan keuangan BLU mempunyai tujuan agar kinerja keuangan mengalami peningkatan dan pengelolaan keuangannya lebih efektif dan efisien dengan laporan keuangan yang lebih akuntabel dan transparan. Namun hasil penelitian menunjukkan kurangnya akuntabilitas dan transparansi.

BUN sudah berusaha menjaga kas negara dengan disiplin, konsisten serta hati-hati yang di dukung SPAN (Sistim Perbendaharaan dan Anggaran Negara). Namun sayang, BLU hanya mengaksesnya untuk penyampaian Surat Perintah Pengesahan Pendapatan dan Belanja (SP3B) ke KPPN (sebagai Kuasa BUN-D). Paling sedikit setiap triwulan, pendapatan BLU dilaporkan di SPAN tanpa ada periode dari kapan sampai kapan. Atas pengesahan tersebut KPPN (Seksi Pencairan Dana) melihat saldo akhir hari itu dimana pengesahan diterbitkan. Saldo Akhir di SPAN harus sama dengan saldo awal di SPM Pengesahan. Artinya KPPN dengan aplikasi SPAN hanya mencocokkan saldo yang dikirim oleh BLU pada saat melakukan pengesahan. Saldo awal pengesahan yang diperoleh saat satker melaporkan atau melakukan pengesahan periode sebelumnya akan menjadi saldo akhir kas BLU di SPAN untuk periode pengesahan selanjutnya. Berdasarkan kondisi tersebut seharusnya tidak ada permasalahan, namun ternyata masih banyak ditemui KPPN belum bisa memproses pengesahan dimaksud karena ketidakcocokan saldonya. Hal ini membuktikan jeda pencatatan menimbulkan perbedaan data.

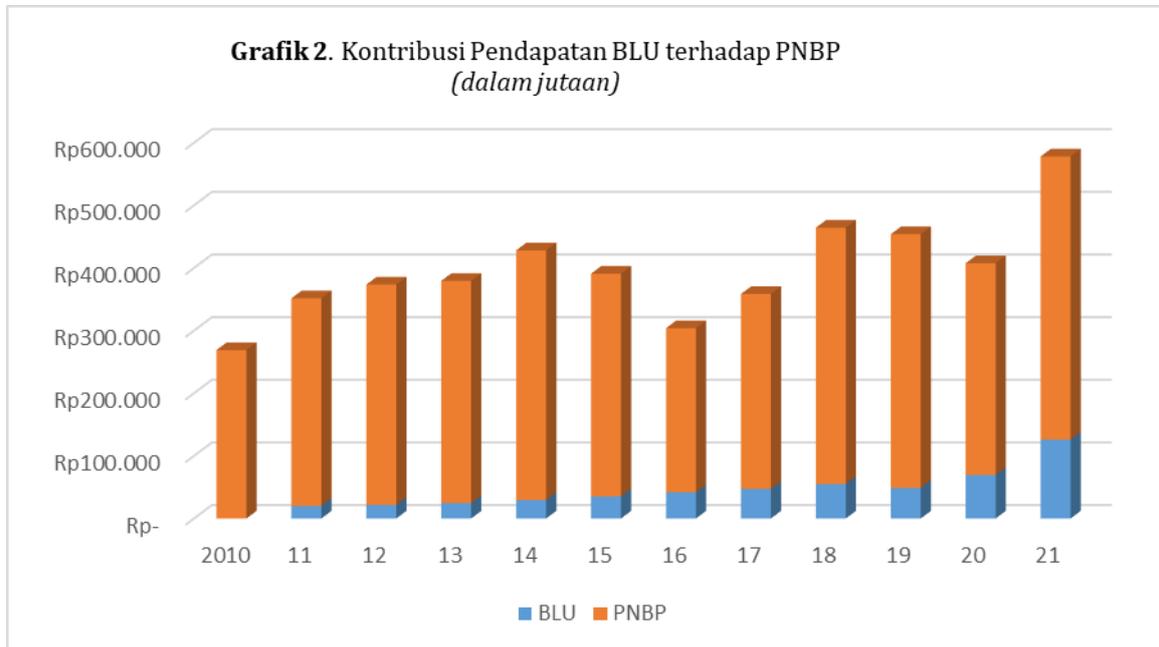
Jasa layanan perbankan menjadi pilihan sampel karena komponennya sederhana, jumlahnya kecil dan diterima pada tanggal yang pasti. Jasa layanan perbankan seharusnya tidak ada selisih antara data di SPAN dan laporan satker karena *cut off* penerimaan jasa perbankan adalah jelas yaitu setiap awal bulan. Namun, data di atas menunjukkan bahwa pengelolaan kas di satker BLU, dari empat satker BLU yang ada di Prov. Jambi, hanya satu satker BLU yang tidak ada selisih.

Satker melakukan pelaporan tiga bulan sekali sehingga kesalahan tersebut baru diketahui sewaktu mereka melakukan pengesahan SP3B. Kesalahan pencatatan bulan Januari baru diketahui bulan April karena baru ada pelaporan. *Delay* pelaporan menimbulkan masalah jika ada kesalahan pencatatan. Perbaikan harus dilakukan dengan mekanisme yang cukup rumit dan akan membutuhkan daya dan upaya cukup besar serta biaya yang cukup mahal.

Fleksibilitas khusus bagi BLU untuk melakukan pinjaman juga menambah kompleksitas pengelolaan kas negara. Dalam pembayaran cicilan utang satker BLU hanya konsentrasi dengan Surat Keterangan Telah dibukukan (SKTB) tanpa memikirkan tindak lanjut jurnal penyesuaian di SPAN nya. Akhirnya menimbulkan permasalahan di laporan keuangannya. Ketiadaan koneksitas langsung dan *real time* pengelolaan kas BLU dengan kas negara juga menyebabkan permasalahan yaitu keterlambatan pelaksanaan anggaran. Satker BLU harus mengajukan permintaan surat keterangan saldo kas dulu ke KPPN setiap awal tahun. Surat tersebut digunakan untuk kepentingan revisi DIPA di awal tahun untuk memasukkan kas BLU nya. Saldo awal tahun sama dengan saldo akhir tahun di kas negara. KPPN menerbitkan menerbitkan Surat Keterangan Saldo Kas BLU Tahun Anggaran lalu. Peraturan telah mengamanatkan dengan jelas bahwa untuk mengimbangi kekhususan dan fleksibilitas pengelolaan keuangan, maka Satker yang menerapkan pola pengelolaan keuangan BLU harus mengendalikan secara ketat perencanaan dan penganggarannya, serta pertanggungjawaban keuangannya.

Gambaran pencatatan yang termonitoring di KPPN tersebut di atas, akan menjadi wajar jika ada asumsi kejadian yang dialami oleh Kemristekdikti. Hasil opini dari BPK atas Kementerian ini pada tahun 2015 dan 2016 menunjukkan kemerosotan akuntabilitas dari Wajar Tanpa Pengecualian atau lebih populer dengan sebutan WTP menjadi Wajar Dengan Pengecualian (WDP) setelah bergabungnya satker yang memiliki Pendapatan Negara Bukan Pajak (PNBP) terbesar dan sudah menjadi BLU yaitu perguruan tinggi.

Tahun 2011 awal adanya BLU Penghasilan yang diperoleh Rp20,1 triliun atau 5,7 persen dari total PNBPN di tahun tersebut. Hampir setiap tahun penerimaan negara dari BLU terus mengalami peningkatan, namun di tahun 2019 sempat mengalami penurunan seiring dengan menurunnya PNBPN secara nasional. Di tahun berikutnya, dimana Covid-19 melumpuhkan banyak usaha, BLU justru membuktikan ketangguhannya dengan cepat sekaligus ambil bagian menjadi lokomotif pemulihan negara dengan menyumbang lebih dari 27 persen penerimaan PNBPN yaitu Rp126,02 triliun. Tren peningkatan proporsi realisasi PNBPN BLU belum berdampak langsung pada perbaikan pengelolaan kasnya.



**Grafik 2. Kontribusi Pendapatan BLU terhadap PNBPN (dalam jutaan)**

Optimisasi saldo terus membayangi. *Highlight current issues* BLU hingga tahun 2022 masih berfokus pada besarnya dana yang dikelola BLU yang belum dikelola secara optimal. Fleksibilitas khusus seolah-olah menjadi penghalang bagi publik khususnya BUN mengetahui pencatatan pendapatan dan belanja BLU secara *real time*. Pencatatan pendapatan dan belanja BLU dilaporkan ke negara tiga bulan sekali melalui pengesahan SP3B, tidak disertai penyebutan periode pencatatan. Pengelola kekayaan negara tidak terpisahkan dengan fleksibilitas khusus ini seolah-olah diberi kesempatan mengolah uang secara tertutup dalam masa sebelum pelaporan. Jika negara memiliki laporan keuangan tertutup maka akan muncul pikiran negatif bahwa ada pengelepan dana. Celah moral *hazard* terbuka lebar.

Pengenalan TSA diharapkan akan dapat lebih mengarahkan BLU untuk lebih transparan dalam mengelola keuangan mereka seperti bukan malah merasa sebagai entitas *independen* dan mencatatkan pendapatannya ke kas negara sesuka hati. Kemenkeu selaku BUN telah berhasil membuktikan pengaturan Uang Persediaan (UP) yang memiliki fleksibilitas yang hampir sama dengan BLU. UP merupakan uang muka kerja dalam jumlah tertentu yang diberikan kepada bendahara pengeluaran untuk biaya keperluan sehari-hari. Satker bebas menggunakan uang persediaan tersebut. BUN mengatur UP satker yang belum digunakan mengendap di bank. Satker memiliki hak sepenuhnya terhadap UP yang dimiliki meskipun posisinya ada dalam rekening bank. Seluruh rekening satker ini terkonsolidasi sehingga remunerasi atas UP yang mengendap bukan masuk ke rekening masing-masing namun masuk dalam satu rekening yang sudah ditentukan. Dengan sedikit modifikasi, hal yang sama bisa dilakukan atas rekening BLU, BUN melakukan pencatatan sementara remunerasi langsung terkirim ke rekening BLU.

Seluruh rekening bendahara penerimaan, rekening bendahara pengeluaran serta

rekening lainnya yang dimiliki satker BLU hendaknya masuk menjadi obyek TNP (*Treasury Notional Pooling*) dimana tanpa pemindahbukuan kas apapun konsolidasi dapat dilakukan. Proses penutupan saldo dan konsolidasi dilakukan untuk semua rekening bendahara penerimaan, rekening bendahara pengeluaran serta rekening lainnya dilakukan di setiap akhir hari kerja. Kas tidak benar-benar dikumpulkan dalam konsep “*notional pooling*”. Koordinasi dilakukan hanya secara virtual, sehingga membutuhkan waktu singkat, selanjutnya informasi mengenai saldo tersebut dijadikan dasar menghitung nilai imbal jasa atau remunerasi. Setiap hari imbal jasa dari perbankan dibayarkan sesuai dengan besaran saldo yang terkumpul. Besaran imbal jasa atau bagi hasil sudah ditentukan pada perjanjian pemerintah dan bank terkait, dan tertulis dalam perjanjian kerja sama. Khusus untuk satker BLU, BUN hanya melakukan pencatatan, dana penerimaan termasuk bunga yang diperoleh merupakan hak sepenuhnya satker BLU. TSA dengan dukungan SPAN, teknologi yang mampu mengintegrasikan sistem keuangan tanpa jeda waktu dan batas wilayah. Keuangan BLU dapat dikelola secara transparan dan dapat diketahui secara *real time* oleh manager keuangan negara dalam hal ini Menteri keuangan. Semua pihak dapat melihat dan mengawasi berapa dana yang dikelola negara dan bagaimana digunakan, termasuk di dalamnya dana yang dikelola dengan mekanisme BLU.

Dari sisi satker BLU sangat diuntungkan, karena selain pengelolaan keuangannya rapi, remunerasi yang awalnya hanya diterima bulanan karena pengendapan bulanan maka akan memungkinkan didapatkan harian. Semua uang yang ada di rekening BLU yang telah tergabung dalam TSA akan mendapat remunerasi di hari kerja berikutnya. Tentunya lebih besar karena tidak semua dana yang masuk hari itu digunakan langsung hari itu, ada pengendapan beberapa hari yang akan menghasilkan tambahan penerimaan BLU dan penerimaan negara sekaligus, karena penerimaan BLU merupakan bagian penerimaan negara. Selisih dan masalah laporan juga bisa diminimalisir karena datanya telah menjadi satu. Dengan dukungan SPAN semua data telah terintegrasi sehingga satker BLU maupun KPPN dapat mengakses langsung data yang sama. Demikian pula untuk revisi, tidak perlu waktu yang lama data tinggal ditarik dari SPAN untuk penyelesaiannya.

Sementara dari sisi pemerintah, secara *real time* pemerintah mempunyai data yang valid atas berapa nilai kas. Selanjutnya pemerintah dapat meningkatkan pengelolaan kas negara pada level yang lebih efisien. Dimungkinkan, apabila pemerintah benar-benar membutuhkan bisa melakukan pinjaman dengan jangka pendek sampai menengah dengan suku bunga pasaran ke kas BLU. Harapannya, kondisi ideal terjadi maka kecenderungan pemerintah untuk meminjam dari sektor keuangan berkurang, dampak yang mungkin terjadi dapat memperkuat ruang fiskal pemerintah. *Cost of fund* yang cukup besar bisa dihemat di tengah maraknya tekanan penghentian utang negara.

Sebagaimana praktik-praktik internasional, seluruh saldo kas di rekening setiap satker sudah terkonsolidasi ke dalam rekening-rekening pemerintah di Bank Central termasuk rekening BLU. Rekening di bank-bank komersial yang sebelumnya menganggur kini telah menghasilkan pendapatan bagi pemerintah karena seluruh saldo terkumpul dalam waktu singkat dan diberikan imbal jasa. Namun jika BLU tetap ingin menaruh dananya di luar bank sentral tetap dimungkinkan, tetapi rekeningnya tetap masuk dalam TSA. Kejadian yang sama seperti uang UP. Dana dapat disimpan di berbagai bank namun saldo tetap dapat dipantau BUN karena sudah masuk dalam TSA.

## 5. SIMPULAN

Seiring dengan peningkatan jumlahnya satker BLU, kontribusi atas pendapatan yang tercatat dalam kas negara yang merupakan penerimaan negara non pajak (PNBP) juga meningkat dengan cukup signifikan. Peningkatan jumlah BLU akan berdampak pada peningkatan kualitas layanan kepada masyarakat. Pendapatan BLU akan menjadi sumber utama dalam melaksanakan kegiatan layanan karena bisa langsung digunakan, tanpa harus masuk ke kas negara lebih dulu. Di sisi lain kas yang dikelola oleh pemerintah harus

diarahkan pada level yang paling efisien dan dapat diketahui secara *real time*. Sementara BLU mempunyai kewajiban mengesahkan/mencatatkan penerimaan dan belanja sekurang-kurangnya tiga bulan sekali. Artinya, Menteri Keuangan sebagai BUN hanya bisa mengetahui nilai PNPB dari BLU setiap tiga bulan sekali.

Pengenalan TSA diharapkan akan dapat lebih mengarahkan BLU untuk lebih transparan dalam mengelola keuangannya. Seluruh rekening satker BLU hendaknya masuk menjadi obyek TNP dimana konsolidasi dilakukan tanpa pemindahbukuan. Konsolidasi dilakukan atas semua rekening. Koordinasi dilakukan hanya secara virtual, sehingga hanya butuh waktu singkat, atas informasi tentang saldo terkait menjadi penentu nilai remunerasi. Besaran imbal jasa atau bagi hasil telah ditentukan dalam kesepakatan antara pemerintah dan bank terkait. Khusus untuk satker BLU, BUN hanya melakukan pencatatan, dana penerimaan termasuk bunga yang diperoleh merupakan hak sepenuhnya satker BLU. TSA dengan dukungan SPAN, teknologi yang mampu mengintegrasikan system keuangan tanpa jeda waktu dan batas wilayah. di manapun keuangan BLU dapat dikelola secara transparan dan dapat diketahui secara real time oleh manager keuangan negara dalam hal ini Menteri keuangan.

Rekomendasi dari temuan penelitian adalah sebagai berikut ini. Pertama, penyempurnaan kebijakan untuk memasukkan seluruh rekening-rekening yang dikelola satker BLU ke TSA agar memudahkan BUN melakukan manajemen kas. Kedua, laporan Keuangan BLU hendaknya diatur tersendiri dan tetap terintegrasi dengan SPAN untuk meningkatkan akuntabilitas dan transparansi pola pengelolaan keuangan yang fleksibel.

## DAFTAR PUSTAKA

- Ajugwe, O. (2020). A critical Analysis of treasury single account policy in Nigeria. *International Journal of Research and innovation in social sciences*, 4(12),103-110.
- Amtiran, P.Y. (2020). Pengelolaan Keuangan Negara. *Journal of Management (SME's)*. Vol.12 No.2 2020 p203-2014.
- Aptasari, F.W., Handajani, L.& Fikri, A. (2022). Pengaruh Analisis Penentuan Cadangan Kas Badan Layanan Umum. *E-Jurnal Akuntansi*, 32(5), 1361-1372.
- Babatz, G. (2013, April 17). *Sustained Effort, Saving Billions: Lessons from the Mexican Government's Shift to Electronic Payments. Evidence Paper. Better than Cash Alliance*. Diakses pada 26 Februari 2022, dari <http://betterthancash.org/wp-content/uploads/2013/12/Evidence-Paper-English1.pdf>.
- Ekubiat J.U., & Ime E.E. (2016) Adoption of Treasury Single Account (TSA) by State Governments of Nigeria: benefits, challenges and prospects. *Journal of Finance and Accounting* 4: 126-130.
- Eme O.I., & Chukwurah, D.C. (2015) An Analysis of Pros and Cons-Treasury Single Account Policy in Nigeria. *Arabian Journal of Business and Management Review (OMAN Chapter)*.
- International Monetary Fund. (2014). *Government Finance Statistics Manual 2014*. Washington, DC: IMF.
- Isa, A. A. (2016). The Treasury Single Account (TSA) as an Instrument of Financial Prudence and Management: Prospect and Problem. *Research Journal Finance and Accounting*. Vol.7 No.4 2016 p66-71.
- Isti'anah. (2022). Analisis Strategi Treasury Single Account dalam Meningkatkan Efisiensi dan Efektifitas Pengelolaan Kas Umum Daerah. *Itizam Journal of Shariah Economic Research* Vol. 6, No.1 (2022) June 2022, pp. 86-100.
- Lienert, I. (2009). *Modernizing cash management*, IMF Technical Note and Manual, 2009(003)122. Diakses pada 5 Maret 2022, dari <https://doi.org/10.5089/9781462304127.005>
- Madjid, N. (2012). *Kebijakan Fiskal dan Penyusunan APBN*, Badan Pendidikan dan Pelatihan

Keuangan Kementerian Keuangan RI.

- Okerekeoti, U., & Okoye, E.I. (2017). *Treasury single account (TSA) in Nigeria: A theoretical perspective. Paper Treasury single account (TSA) in Nigeria: A theoretical perspective*. Paper presented at the 2017 International Conference on African Entrepreneurship and Innovation for Sustainable Development (AEISD).
- Oyedokun, G. E. (2016, Desember 21). *Imperative of Treasury Single Account (TSA) in Nigeria*. Diakses pada 2 Februari 2022, dari <https://ssrn.com/abstract=2910315> atau <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2910315>
- Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 23 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan BLU
- Peraturan Menteri Keuangan No.129/PMK.05/2022 tentang Pedoman Pengelolaan Badan Layanan Umum
- Pessoa, M. & Williams, M. (2012). *Government Cash Management: Relationship Between the Treasury and the Central Bank*. Tech Notes Manuals.
- Putra, N., & Hendarmawan. (2012). Metodologi Penelitian Kebijakan. Bandung: PT Remaja Rosdakarya.
- Rudhianto, H., Utami, T., & Widarjo, W. (2022). Perbandingan Model Pola Pengelolaan Keuangan Perguruan Tinggi Negeri. *Jurnal MONEX* Volume 01 Nomor 11 Bulan Januari Tahun 2022.
- Sugiyono. (2018). *Metode Penelitian Kombinasi (Mixed Methods)*. Bandung: CV Alfabeta.
- Suhaedi, W., & Sasanti, E. (2020). Potensi Pendapatan Universitas Mataram Melalui Manajemen Kas. *Jurnal Ilmiah Tata Sejuta STIA Mataram*, 6(1), 518-527.
- Sulaeman, A. S., & Dwinanda, R. R. (2021). Manajemen Kas Pemerintah: Implementasi Kartu Kredit Pemerintah dalam Pembayaran Belanja Negara. *Jurnal Riset dan Aplikasi: Akuntansi dan Manajemen*, 5(2), 187-198.
- Sunyoto. D. & Susanti, F.E. (2015). *Manajemen Keuangan Untuk Perusahaan*. Cetakan Pertama, Yogyakarta: CAPS (Center Of Academic Publishing Service).
- Tama, A. I. & Kusmiyanto, K. (2019). Kajian Kemampuan Keuangan Rumah Sakit Umum Daerah Sebagai Badan Layanan Umum Dan Pengaruhnya Terhadap Kualitas Pelayanan. *Jurnal Penelitian Teori dan Terapan Akuntansi (PETA)*. Blitar, Indonesia, 4(1), pp.1-45.
- Udo, U. A. & Esara, Y.K. (2016). *Implementation of TSA and Nigerian economy Business & Economy, Market Development*. Report generated on Thu, 21 Ap
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara
- Utari, D., Purwanti, A., & Prawironegoro, D. (2014). *Manajemen Keuangan*. Edisi Revisi, Jakarta : Mitra Wacana Media.
- Verawati, H., Husaini, & Aisyah, S. (2015). Faktor Penentu Efektivitas Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum Universitas Bengkulu. *Jurnal Fairness* Volume 6, Nomor 1, 2015: 21 - 34
- Wang, Z., Xu, G., Zhao, P. & Lu, Z. (2016). The optimal cash holding models for stochastic cash management of continuous time. *Journal of Industrial and Management Optimization*, 14(1), 1-17 doi: 10.3934/jimo.2017034.
- Williams, M. (2010). *Government Cash Management: It's Interaction With Other Financial Policies*, Technical Notes and Manual. International Monetary Fund