

Keterkaitan Mekanisme Pengelolaan Kas dan Belanja Pemerintah Pusat dan Daerah: Upaya Mengatasi *Idle cash* dalam Keuangan Negara

The Linkage of Cash and Expenditure Management Mechanisms between Central and Regional Governments: Efforts to Overcome Idle cash in Public Finance

Achmat Subekan

Pusat Pendidikan dan Pelatihan Anggaran dan Perbendaharaan, Badan Pendidikan dan Pelatihan Keuangan, Indonesia
Email: achmatsubekan@gmail.com

Ali Said

Pusat Pendidikan dan Pelatihan Anggaran dan Perbendaharaan, Badan Pendidikan dan Pelatihan Keuangan, Indonesia
Email: alisaid9173@gmail.com

Haris Premadi

Balai Pendidikan dan Pelatihan Keuangan Cimahi, Badan Pendidikan dan Pelatihan Keuangan, Indonesia
Email: hp16021970@gmail.com

Sri Mahendra Satria Wirawan

Badan Pengembangan Sumber Daya Manusia, Pemerintah Provinsi DKI Jakarta, Indonesia
Email: mahendrawirawan@gmail.com

Azwar

Institut Agama Islam STIBA Makassar, Indonesia
Email: azwar.iskandar@gmail.com

Article Info

Received : 2 Agustus 2025
Revised : 4 Agustus 2025
Accepted : 5 Agustus 2025
Published : 31 Agustus 2025

Keywords: cash management, government expenditure, idle cash, public finance, treasury single account

Kata kunci: pengelolaan kas, belanja pemerintah, idle cash,

Abstract

This study aims to examine the linkage between cash and expenditure management mechanisms in the central and regional governments, particularly in relation to efforts to address idle cash in public finance. The research employs a qualitative approach, based on the consideration that the complexity of fiscal issues cannot be sufficiently explained through quantitative methods alone, but requires an in-depth exploration of processes, policies, and inter-agency synergies. The findings indicate that the central government has implemented cash and expenditure management in accordance with the mandates of the State Finance Law and the State Treasury Law. The measures undertaken include the implementation of a treasury single account, improvements to revenue and expenditure systems, cash planning,

keuangan negara,
treasury single account

prudent fund placement, as well as the development of innovations to optimize cash management. In addition, a treasury dealing room has been established to monitor, analyze, and provide recommendations regarding cash inflows and outflows from the State General Cash Account (RKUN), thereby ensuring liquidity is maintained and idle cash minimized. This study contributes to the literature on public cash management by emphasizing the importance of integrating central and regional mechanisms. Practically, the findings provide insights for policymakers on the need for cross-institutional synergy and the utilization of coordinative forums to safeguard fiscal stability. Thus, cash management strategies can function not only as administrative instruments but also as strategic tools in supporting national development.

Abstrak

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui keterkaitan mekanisme pengelolaan kas dan belanja di pemerintah pusat dan pemerintah daerah, khususnya dalam kaitannya dengan upaya mengatasi *idle cash* dalam keuangan negara. Metode penelitian yang digunakan adalah pendekatan kualitatif dengan pertimbangan bahwa kompleksitas permasalahan fiskal tidak dapat dijelaskan secara kuantitatif semata, melainkan memerlukan kajian mendalam terhadap proses, kebijakan, serta sinergi antaraktor yang terlibat. Hasil penelitian menunjukkan bahwa pemerintah pusat telah melaksanakan pengelolaan kas dan belanja sesuai amanat Undang-Undang Keuangan Negara dan Undang-Undang Perbendaharaan Negara. Upaya yang dilakukan mencakup penerapan treasury single account, pembenahan sistem penerimaan dan pengeluaran negara, perencanaan kas, penempatan dana secara hati-hati (*prudent*), serta pengembangan inovasi guna mengoptimalkan pengelolaan kas negara. Selain itu, dibentuk pula *treasury dealing room* yang berfungsi memantau, menganalisis, dan memberikan rekomendasi terkait arus kas masuk dan keluar Rekening Kas Umum Negara (RKUN), sehingga likuiditas tetap terjaga dan *idle cash* dapat diminimalkan. Penelitian ini memperkaya literatur mengenai manajemen kas negara dengan menekankan pentingnya integrasi mekanisme pusat dan daerah. Secara praktis, temuan ini memberikan masukan bagi pengambil kebijakan mengenai perlunya sinergi lintas lembaga serta pemanfaatan forum koordinatif untuk menjaga stabilitas fiskal. Dengan begitu, strategi pengelolaan kas dapat berfungsi tidak hanya sebagai instrumen administratif, tetapi juga sebagai instrumen strategis dalam mendukung pembangunan nasional.

How to cite: Achmat Subekan, Ali Said, Haris Premadi, Sri Mahendra Satria Wirawan, Azwar. "Keterkaitan Mekanisme Pengelolaan Kas dan Belanja Pemerintah Pusat dan Daerah: Upaya Mengatasi *Idle cash* dalam Keuangan Negara", LITERA: Jurnal Ilmiah Multidisiplin, Vol. 2, No. 4 (2025): 586-602. <https://litera-academica.com/ojs/litera/index>.

Copyright: 2025, Achmat Subekan, Ali Said, Haris Premadi, Sri Mahendra Satria Wirawan, Azwar



This work is licensed under a Attribution-NonCommercial-ShareAlike 4.0 International (CC BY-NC-SA 4.0)

1. PENDAHULUAN

Keuangan negara merupakan wujud nyata kehadiran negara dalam kehidupan rakyat (Adrian Sutedi, 2022). Anggaran yang dialokasikan untuk memenuhi kebutuhan masyarakat tidak hanya mencerminkan kepedulian,

tetapi juga merupakan kewajiban konstitusional negara terhadap rakyatnya (Sipayung, 2025). Hal ini ditegaskan dalam Pasal 23 UUD Negara RI Tahun 1945 yang menyebutkan bahwa Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) sebagai bentuk pengelolaan keuangan negara ditetapkan setiap tahun melalui undang-undang dan dijalankan secara transparan serta bertanggung jawab demi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Dengan demikian, negara memiliki kewajiban mutlak untuk menyediakan anggaran bagi pemenuhan kebutuhan masyarakat, termasuk penyediaan fasilitas publik (Inkiriwang, 2020).

Indonesia sebagai negara kesatuan terdiri dari pemerintah pusat dan daerah, sebagaimana diatur dalam Pasal 18 ayat (1) UUD 1945. Pembagian wilayah administrasi menjadi provinsi, kabupaten, dan kota dengan pemerintahan masing-masing dimaksudkan untuk memperluas jangkauan pelayanan publik mengingat luasnya wilayah dan besarnya jumlah penduduk. Konsekuensinya, setiap tingkatan pemerintahan memiliki kewajiban menyediakan layanan bagi rakyat, yang kemudian dituangkan dalam anggaran, baik APBN di tingkat pusat maupun APBD di tingkat provinsi/kabupaten/kota (Amin, 2019).

Secara umum, tata kelola keuangan negara diatur dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara. Namun, pengelolaan APBN dan APBD memiliki perbedaan yang disebabkan oleh prinsip otonomi daerah dan tugas pembantuan. Regulasi pelaksanaan APBN diatur melalui PP Nomor 45 Tahun 2013 jo. PP Nomor 50 Tahun 2018, sedangkan APBD diatur melalui PP Nomor 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah. Selain itu, UU Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah menegaskan adanya transfer dana dari APBN ke APBD, namun tidak berlaku sebaliknya. Transfer inilah yang menjadi pengikat utama hubungan keuangan pusat dan daerah, sekaligus melahirkan perbedaan dalam sistem penerimaan, pengeluaran, serta rekening yang digunakan (RKUN untuk APBN dan RKUD untuk APBD).

Perbedaan mekanisme ini menimbulkan masalah lanjutan, salah satunya berupa dana menganggur (*idle cash*) di daerah. Hal ini terjadi ketika dana transfer dari pusat belum bisa segera digunakan karena pemerintah daerah belum siap melaksanakan program yang tercantum dalam APBD (Hasanah & Setyowati, 2025). Akibatnya, dana tersebut tertahan di rekening tanpa memberi manfaat langsung bagi masyarakat. Fenomena ini bahkan sudah berulang sejak lama, sebagaimana diberitakan detikNews (24 Desember 2021) tentang dana ratusan triliun yang tidak terserap di kas daerah hingga memicu teguran Mendagri, maupun laporan Antara (18 Juli 2016) tentang *idle cash* Pemda yang mencapai Rp242 triliun. Dana menganggur tersebut menimbulkan dampak signifikan. Selain memperlambat realisasi manfaat anggaran bagi rakyat, pemerintah pusat juga tetap menanggung biaya pinjaman (bunga dan biaya lain) meski dana sudah ditransfer ke daerah tetapi belum digunakan. Dengan begitu, sistem penerimaan dan pengeluaran anggaran daerah masih menyimpan kelemahan.

Perbedaan kewenangan antara pusat dan daerah turut mempertegas persoalan ini. Pemerintah pusat memiliki keleluasaan, misalnya melakukan pinjaman luar negeri untuk menutup defisit anggaran. Sebaliknya, pemerintah daerah tidak bisa melakukan hal yang sama tanpa persetujuan Menteri Keuangan sebagai otoritas fiskal. Dengan begitu, perbedaan kewenangan ini turut berpengaruh pada pola pengelolaan keuangan yang dijalankan oleh masing-masing tingkat pemerintahan.

Kajian harus dilakukan secara terarah dan fokus untuk mencapai tujuan yang ditetapkan. Untuk keperluan tersebut, maka perlu dirumuskan masalah penelitian, yaitu bagaimana keterkaitan mekanisme pengelolaan *kas* dan pengelolaan *belanja* di pemerintah pusat dan pemerintah daerah?

Ruang lingkup penelitian ini berfokus pada:

1. Objek penelitian

Objek yang menjadi sasaran penelitian adalah pengelolaan *kas* dan *belanja* dalam pengelolaan keuangan negara yang dilakukan oleh pemerintah pusat dan pengelolaan *kas* dan *belanja* yang dilakukan oleh pemerintah daerah.

2. Regulasi

Regulasi menjadi *guidance* yang harus dipatuhi dalam pengelolaan keuangan, baik keuangan negara maupun keuangan daerah. Karena sifatnya yang memaksa, regulasi yang keliru akan sangat berbahaya dan merugikan.

Kedua ruang lingkup tersebut di atas akan menjadi perhatian dalam kajian ini dengan harapan analisis dan pembahasan menjadi lebih fokus dan tajam. Oleh karena itu, kajian ini dilakukan untuk mencapai tujuan, yaitu untuk mengetahui keterkaitan mekanisme pengelolaan *kas* dan *belanja* di pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Penelitian ini diharapkan dapat memberikan bukti empiris mengenai pengelolaan *kas* dan *belanja*, baik dalam pengelolaan keuangan negara maupun pengelolaan keuangan daerah. Bukti-bukti empiris yang diperoleh akan menjadi masukan yang bermanfaat guna memperbaiki regulasi yang sudah ada. Selain itu, manfaat lain yang dapat diperoleh adalah adanya gambaran ideal hubungan antara keuangan pemerintah pusat dan pemerintah daerah, terutama dalam pengelolaan *kas* dan *belanjanya*. Dengan bentuk hubungan yang ideal tersebut diharapkan *idle cash* yang selama ini terjadi dapat diatasi dan tidak terulang kembali.

2. METODE

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif (Sugiyono, 2020) yang bertujuan memahami secara mendalam mekanisme pengelolaan *kas* dan *belanja* pada pemerintah pusat maupun daerah. Pendekatan kualitatif dipilih karena kompleksitas isu yang dikaji membutuhkan eksplorasi yang lebih komprehensif agar mampu menjawab tujuan utama penelitian, yaitu menelaah keterkaitan pengelolaan *kas* dan *belanja* di kedua level pemerintahan dalam rangka mengatasi *idle cash* pada keuangan negara.

Data penelitian terdiri atas data primer dan sekunder. Data primer diperoleh melalui wawancara dengan informan kunci, yakni pejabat

Subdirektorat Pelaksanaan Anggaran Kementerian Keuangan, Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan, serta Badan Pengelolaan Keuangan Daerah Provinsi DKI Jakarta. Adapun data sekunder dihimpun dari hasil observasi proses bisnis, peraturan perundang-undangan (UU, PP, Permen, Perda), dan arsip atau dokumen yang relevan dengan objek penelitian.

Pengumpulan data dilakukan melalui beberapa teknik. Pertama, wawancara mendalam untuk memperoleh informasi tentang regulasi, perencanaan, penerimaan dan pengeluaran APBN/APBD, permasalahan pengelolaan kas, serta strategi penanganan *idle cash*. Kedua, dokumentasi yang digunakan untuk mengumpulkan data sekunder dari instansi terkait. Ketiga, studi pustaka melalui penelaahan regulasi, literatur ilmiah, artikel, dan buku yang mendukung analisis penelitian.

Analisis data dilakukan dengan merujuk pada model Miles & Huberman (2014) yang mencakup tiga tahapan. Tahap pertama adalah reduksi data, yaitu pemilahan dan pemfokusan informasi penting dari hasil wawancara, observasi, dan dokumentasi. Tahap kedua adalah penyajian data dalam bentuk narasi, tabel, maupun visual agar tersusun sistematis dan mudah dipahami. Tahap ketiga adalah penarikan kesimpulan secara terstruktur untuk menjawab rumusan masalah. Seluruh data yang terkumpul kemudian dikategorikan ke dalam dua kelompok besar, yakni pengelolaan kas negara oleh Bendahara Umum Negara (BUN) dan pengelolaan kas daerah oleh Bendahara Umum Daerah (BUD), serta hubungan antara keduanya.

3. PEMBAHASAN

3.1. Pengelolaan Uang Negara

Uang negara merupakan dana yang berada di bawah penguasaan Bendahara Umum Negara (BUN), sebagaimana ditegaskan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 39 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Uang Negara/Daerah. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, Menteri Keuangan bertindak sebagai BUN. Dengan demikian, uang negara adalah dana yang dikelola Menteri Keuangan dalam rangka pelaksanaan APBN.

Menurut penjelasan Kusumo, Kepala Seksi Manajemen Risiko, Portofolio, dan Dukungan ALCO pada Direktorat Pengelolaan Kas Negara, istilah uang negara memiliki cakupan luas. Ia mencakup seluruh sumber dana yang menjadi hak atau berada dalam penguasaan BUN, yang dikelola melalui Kas Negara, termasuk dana Perhitungan Pihak Ketiga (PFK). Meskipun PFK bukan merupakan hak BUN, dana tersebut tetap berada dalam pengelolaan BUN melalui Rekening Kas Umum Negara (RKUN), sehingga termasuk dalam definisi uang negara.

Direktorat Jenderal Perbendaharaan sebagai unit eselon I di Kementerian Keuangan memiliki mandat utama dalam mengelola uang negara. Hal ini ditegaskan dalam Pasal 1021 PMK Nomor 118 Tahun 2021 tentang Organisasi

dan Tata Laksana Kementerian Keuangan, yang menyebutkan tugas DJPb dalam merumuskan dan melaksanakan kebijakan perbendaharaan negara sesuai regulasi. Salah satu aspek perbendaharaan tersebut adalah pengelolaan kas negara yang dijalankan oleh Direktorat Pengelolaan Kas Negara. Pasal 1076 PMK tersebut merinci fungsi direktorat ini, mulai dari penyusunan kebijakan, norma, standar, prosedur, hingga pengelolaan pendapatan dan belanja negara serta pemberian bimbingan teknis.

Dalam pelaksanaannya, menurut Kusumo, Direktorat Pengelolaan Kas Negara memiliki tiga peran utama: (1) pengelolaan rekening, (2) perencanaan kas, dan (3) optimalisasi kas. Ketiganya sejalan dengan praktik pengelolaan kas di berbagai negara (Kobir, 2020). Pengelolaan rekening dilakukan melalui implementasi *Treasury Single Account* (TSA) sejak 2014, yang terus diperbaiki untuk menyatukan penerimaan dan pengeluaran negara. Perencanaan kas dilakukan dengan pendekatan *bottom up* (berdasarkan data dari Kementerian/Lembaga) dan *top down* (dari Direktorat PKN ke KPPN), guna memastikan alokasi sumber daya keuangan yang tepat. Sementara itu, optimalisasi kas ditempuh dengan menempatkan dana pada instrumen yang memberi hasil optimal, serta mencari pendanaan efisien ketika terjadi kekurangan likuiditas. Dengan cara ini, kemampuan negara membayar seluruh kewajiban tetap terjaga.

Meski demikian, potensi kekurangan dana bisa saja muncul dalam pengelolaan kas. Menurut Dwi Purwo Hartono, Kepala Seksi Pengelolaan Rekening Pengeluaran Direktorat PKN, hal ini dapat diantisipasi melalui perencanaan kas yang sudah memproyeksikan kebutuhan dana hingga tiga bulan ke depan. Selain itu, terdapat mekanisme *top down* berupa laporan *Cash Planning Information Network* (CPIN) dari unit-unit eselon I yang mengelola pencairan transfer besar, seperti DJBC (untuk DBH Cukai), DJP (DBH Pajak), DJA, dan DJPK. Informasi CPIN ini menjadi dasar penyediaan dana jangka pendek, karena memuat data detail mengenai kebutuhan dana dalam jumlah besar. Dengan sistem ini, kebutuhan kas dapat diprediksi lebih awal sehingga risiko gagal bayar terhadap SP2D yang diterbitkan dapat dihindari.

3.2. Pengelolaan Uang Daerah

Pemerintah daerah memegang peranan penting dalam sistem pemerintahan dan pembangunan. Sama halnya dengan pemerintah pusat, pemerintah daerah juga mengelola anggaran untuk membiayai layanan publik dan pembangunan yang menjadi tanggung jawabnya. Dalam konteks ini, pemerintah daerah mengelola keuangan yang disebut sebagai uang daerah.

Menurut Peraturan Pemerintah Nomor 39 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Uang Negara/Daerah, uang daerah adalah dana yang dikuasai oleh Bendahara Umum Daerah (BUD). Berdasarkan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, jabatan BUD dijabat oleh Kepala Satuan Kerja Pengelola Keuangan Daerah (SKPKD). Pasal 8 PP 39/2007 menetapkan wewenang BUD, antara lain: memberikan arahan teknis penerimaan dan

pengeluaran kas daerah, memantau pelaksanaan APBD oleh bank atau lembaga keuangan yang ditunjuk, mengatur ketersediaan dana untuk pelaksanaan APBD, menyimpan dan menempatkan dana daerah, mengelola investasi, melakukan pembayaran berdasarkan permintaan pengguna anggaran melalui RKUD, serta menyajikan informasi keuangan daerah.

Dalam menjalankan fungsi tersebut, BUD dibantu oleh Kuasa BUD yang memiliki tugas menyiapkan anggaran kas, menerbitkan Surat Penyediaan Dana (SPD), serta mengeluarkan Surat Perintah Pencairan Dana (SP2D). Kuasa BUD juga berwenang melakukan pemantauan atas pelaksanaan APBD, mengatur ketersediaan dana, menyimpan dan menempatkan uang daerah, mengelola investasi, melaksanakan pembayaran atas beban RKUD, memberikan pinjaman atas nama pemerintah daerah, mengelola utang-piutang, hingga menagih piutang daerah. Fungsi-fungsi ini mencerminkan peran strategis dalam menjaga stabilitas dan likuiditas keuangan daerah, termasuk penempatan dana atau investasi ketika terdapat dana menganggur (*idle cash*).

Kerangka regulasi terkait pengelolaan keuangan daerah diatur melalui Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah. Kementerian Dalam Negeri ditetapkan sebagai instansi pembina yang bertanggung jawab mendampingi daerah dalam mengelola keuangannya. Untuk itu, Kemendagri menerbitkan Permendagri Nomor 77 Tahun 2020 tentang Pedoman Teknis Pengelolaan Keuangan Daerah. Menurut Hendriwan, Direktur Pendapatan Daerah pada Ditjen Bina Administrasi Keuangan Daerah Kemendagri, menteri berperan sebagai koordinator dalam pembinaan dan pengawasan pengelolaan keuangan daerah. Hal ini juga ditegaskan dalam PP Nomor 12 Tahun 2017 tentang Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah. Dalam pelaksanaannya, Kemendagri menjalankan fungsi pembinaan melalui fasilitasi, konsultasi, pendidikan dan pelatihan, serta penelitian dan pengembangan di bidang pengelolaan keuangan daerah.

3.3. Keterkaitan Pengelolaan Uang Negara dan Uang Daerah

Pengelolaan keuangan negara secara luas mencakup aktivitas pengelolaan baik di tingkat pemerintah pusat maupun pemerintah daerah. Dengan demikian, terdapat hubungan erat antara pengelolaan keuangan pusat dan daerah. Keterkaitan ini merupakan konsekuensi logis dari amanat UUD 1945 yang menegaskan bahwa Indonesia adalah negara kesatuan tanpa adanya negara bagian. Oleh karena itu, pemerintah daerah tetap berada dalam lingkup regulasi pemerintah pusat.

Dalam struktur APBN, terdapat pos belanja transfer ke daerah yang dicatat sebagai pendapatan dalam APBD, berupa dana perimbangan, dana insentif daerah, dana otonomi khusus, dana keistimewaan, dan dana desa. Selain itu, APBD juga dapat menerima aliran dana dari APBN melalui pendapatan bagi hasil maupun bantuan keuangan. Hal ini menunjukkan bahwa APBN dan APBD saling terhubung melalui mekanisme aliran dana. Dengan demikian, pola

penyaluran dana dari Rekening Kas Umum Negara (RKUN) ke daerah akan sangat memengaruhi pengelolaan kas daerah oleh pemerintah daerah.

Keterkaitan arus kas APBN dan APBD dapat dijelaskan sebagai berikut:

1. RKUN (APBN) menampung setoran dari masyarakat, antara lain pajak dan PNBPN, serta hibah.
2. Sesuai alokasi dalam APBN, sebagian saldo RKUN pada periode tertentu disalurkan ke Rekening Kas Umum Daerah (RKUD).
3. Dana yang masuk ke RKUD dicatat sebagai pendapatan transfer, meliputi Dana Perimbangan, Dana Insentif Daerah, Dana Otonomi Khusus, Dana Keistimewaan, dan Dana Desa.
4. Dana transfer tersebut kemudian digunakan pemerintah daerah untuk membiayai belanja APBD, baik Belanja Operasi, Belanja Modal, Belanja Tidak Terduga, maupun Belanja Transfer.

Dari penjelasan tersebut terlihat jelas bahwa pengelolaan keuangan daerah sangat dipengaruhi oleh pengelolaan keuangan pusat. Jika penyaluran dana transfer oleh pemerintah pusat terlambat atau jumlah alokasinya berkurang, maka kemampuan daerah dalam memenuhi kebutuhan belanja serta menjaga likuiditas keuangan akan menurun. Kondisi ini semakin signifikan mengingat tingginya kontribusi dana transfer terhadap total pendapatan APBD.

Dominasi pendapatan transfer dalam struktur APBD terjadi di hampir seluruh daerah di Indonesia. Data nasional menunjukkan bahwa hampir semua provinsi memiliki APBD yang mayoritas bersumber dari dana transfer APBN. Hanya Provinsi DKI Jakarta, Banten, dan Bali yang tidak menjadikan dana transfer sebagai sumber utama pendapatan APBD.

Penyaluran dana transfer dari APBN ke APBD dilakukan melalui pemindahbukuan dari RKUN ke RKUD oleh KPPN sesuai wilayah masing-masing provinsi, kabupaten, atau kota. Masing-masing jenis dana transfer memiliki dasar hukum serta persyaratan pencairan yang berbeda. Misalnya, Dana Alokasi Umum (DAU) disalurkan setiap bulan sebesar 1/12 dari total pagu alokasi. Penyaluran dilakukan paling cepat pada hari kerja pertama bulan Januari, sedangkan untuk Februari hingga Desember dilakukan pada hari kerja terakhir bulan sebelumnya.

Menurut penjelasan Mulyono, Analisis Pengelolaan Keuangan Daerah di Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan, syarat pencairan DAU adalah penyampaian Laporan Belanja Pegawai yang memuat rincian sebagai berikut:

- a. Realisasi gaji dan tunjangan yang dibayarkan kepada PNS;
- b. Realisasi tunjangan tambahan penghasilan atau dengan sebutan lain sesuai regulasi, yang diberikan kepada PNS;
- c. Realisasi gaji dan tunjangan yang dibayarkan kepada PPPK, baik guru maupun non-guru, sesuai ketentuan perundang-undangan.

Laporan tersebut wajib diterima dari pemerintah daerah paling lambat tanggal 14 setiap bulan sebelum bulan penyaluran DAU yang bersangkutan.

Penyaluran Dana Alokasi Khusus (DAK) memiliki mekanisme yang berbeda dari Dana Alokasi Umum (DAU). DAK terdiri atas DAK Fisik dan Non-Fisik, dengan penyaluran yang dapat dilakukan sekaligus maupun bertahap. Penyaluran sekaligus diberikan berdasarkan rekomendasi kementerian/lembaga terkait dan mulai dapat dilakukan pada bulan April. Batas akhir penyaluran adalah 22 Juli pukul 17.00 WIB untuk DAK senilai hingga Rp1 miliar, sedangkan untuk nilai di atas Rp1 miliar paling lambat pada 16 Desember pukul 17.00 WIB. Sementara itu, penyaluran bertahap dilakukan dalam tiga tahap: tahap pertama 25% pada Februari–Juli, tahap kedua 25% pada April–Oktober, dan tahap ketiga pada September–Desember untuk menyalurkan sisa dana. Penyaluran DAK Non-Fisik dilakukan sesuai dengan jenisnya masing-masing.

Dana Bagi Hasil (DBH) disalurkan dengan persentase berbeda sesuai jenis dana sebagaimana diatur dalam UU No. 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah. Dari sisi arus kas, penyaluran transfer dari RKUN ke RKUD dibedakan menjadi dua bentuk, yaitu: (1) penyaluran tunai melalui pemindahbukuan dari RKUN ke RKUD, dan (2) penyaluran non-tunai melalui mekanisme Surat Berharga Negara (SBN) atau Rekening Treasury Deposit Facility (TDF). Penyaluran lewat SBN dilakukan dengan pembelian SBN atas nama pemerintah daerah penerima, sedangkan melalui TDF dilakukan dengan memindahkan dana dari RKUN ke Rekening TDF yang dibuka Kementerian Keuangan di Bank Indonesia atas nama pemerintah daerah. Mekanisme TDF terutama diberlakukan untuk penyaluran DBH.

Kebijakan penyaluran nontunai melalui TDF relatif baru, diberlakukan sejak 2022 berdasarkan PMK No. 16 Tahun 2024 yang merevisi PMK No. 19 Tahun 2023 tentang pengelolaan DBH dan/atau DAU yang disalurkan melalui TDF. Pada dasarnya, TDF diberlakukan untuk DBH yang bersifat block grant (non-earmarked) dan menjadi kewajiban (mandatory) BUN. Untuk transfer lain, penyaluran dilakukan secara tunai, meskipun pemerintah daerah juga dapat memilih menggunakan TDF secara sukarela (non-mandatory).

Penggunaan TDF dilatarbelakangi oleh tingginya *idle cash* di pemerintah daerah. Banyak transfer dari pusat tidak terserap optimal dalam realisasi APBD, sehingga menambah SiLPA. Kondisi ini semakin besar dengan adanya pembayaran Kurang Bayar (KB) dan tambahan DBH di akhir tahun. Pola penyaluran tunai terbukti memperbesar *idle cash* tersebut.

Menurut A. Kresnadi Prabowo, Kepala Subdirektorat Pelaksanaan Anggaran, penggunaan TDF dapat dianalogikan seperti orang tua yang membuka rekening atas nama anak untuk biaya kuliah. Dana sudah dialokasikan tiap tahun, tetapi pencairannya dilakukan berdasarkan capaian kinerja anak dalam studinya. Dengan begitu, anak didorong agar berprestasi sesuai target, bukan menunda hingga akhir. Dalam analogi ini, BUN berperan

sebagai orang tua, sedangkan BUD sebagai anak yang diharapkan dapat merealisasikan anggaran lebih cepat dan efektif demi kesejahteraan rakyat.

Selain analogi tersebut, landasan hukum TDF juga jelas tercantum dalam Pasal 28 UU Perbendaharaan Negara, yang menegaskan kewenangan BUN untuk mengatur pengelolaan uang negara/daerah, termasuk mekanisme penyaluran transfer dari RKUN ke RKUD.

Penyaluran transfer memerlukan penyediaan dana oleh BUN, yang menimbulkan biaya nyata maupun biaya peluang, terutama jika bersumber dari pinjaman. Kusumo, Kepala Seksi Manajemen Risiko, Portofolio, dan Dukungan ALCO Direktorat PKN, menjelaskan bahwa biaya tersebut mencakup bunga, diskon, commitment fee, biaya transaksi, hingga biaya lain terkait pendanaan.

Menurut Mulyono, Analis Keuangan Pusat dan Daerah Ahli Madya di DJPK, sebagian besar daerah menghendaki penyaluran transfer dilakukan tunai agar dapat langsung dikelola. Namun, daerah dengan kapasitas fiskal tinggi atau daerah penghasil yang memiliki SiLPA besar umumnya tidak keberatan dengan mekanisme TDF, bahkan diuntungkan karena memperoleh imbal hasil (remunerasi) lebih tinggi dibandingkan dengan penyimpanan dana di bank umum.

Hal ini sejalan dengan pernyataan Sari Sumardiyanti, Kepala Bidang Perbendaharaan dan Kas Daerah sekaligus Kuasa BUD BPKD DKI Jakarta, bahwa penyaluran DBH melalui TDF tidak mengganggu likuiditas Pemda DKI, bahkan membantu mengelola SiLPA. Justru penyaluran tunai di akhir tahun anggaran menyulitkan perencanaan penggunaan karena waktu yang terbatas. Pemda DKI berharap setelah masa holding period berakhir, dana di TDF segera dapat ditransfer ke rekening daerah agar penggunaannya lebih fleksibel.

BUN sendiri tidak mengambil keuntungan finansial dari kebijakan TDF. Mekanisme ini lebih diposisikan sebagai instrumen untuk mengubah perilaku pemerintah daerah, agar penyerapan anggaran dan pengelolaan kas menjadi lebih efisien. Secara khusus, TDF diharapkan dapat mengurangi *idle cash* di pemerintah daerah.

4. KESIMPULAN

4.1. Kesimpulan

Berdasarkan data, fakta, dan hasil analisis yang ada, kajian ini mengambil kesimpulan bahwa pemerintah pusat telah melakukan pengelolaan kas dan belanja sebagaimana yang diamanatkan dalam Undang-Undang Keuangan Negara dan Undang-Undang Perbendaharaan Negara. Pengelolaan kas negara dilakukan melalui penerapan *treasury single account*, pembenahan sistem penerimaan negara, pembenahan system pengeluaran negara, perencanaan kas, penempatan dana atau investasi yang hati-hati (*prudent*), serta berbagai inovasi guna mengoptimalkan pengelolaan kas negara. Pengelolaan kas negara juga dilakukan dengan menjalin kolaborasi dan sinergi antarpihak yang terkait. Selain itu, pemerintah pusat juga menginisiasi *treasury dealing room* sebagai forum secara khusus bertugas mengamati, menganalisis, dan memberikan

masuk dalam pengelolaan kas negara. Masukan tersebut berkaitan dengan arus kas keluar dari RKUN maupun arus kas masuk ke RKUN sehingga likuiditas keuangan dapat dijaga dan *idle cash* dapat dikendalikan (diminimalkan).

4.2. Implikasi Penelitian

Hasil penelitian ini memberikan implikasi teoritis dan praktis. Secara teoritis, temuan ini memperkuat literatur mengenai manajemen kas negara dengan menegaskan bahwa penerapan *treasury single account*, perbaikan sistem penerimaan dan pengeluaran negara, serta inovasi pengelolaan kas merupakan instrumen penting dalam menjaga likuiditas dan meminimalkan *idle cash*. Hal ini dapat menjadi landasan bagi kajian akademis berikutnya dalam mengembangkan model konseptual pengelolaan kas yang lebih adaptif terhadap dinamika fiskal dan kebutuhan pembangunan daerah. Secara praktis, penelitian ini memberikan gambaran kepada para pengambil kebijakan, baik di tingkat pusat maupun daerah, tentang pentingnya kolaborasi lintas lembaga serta pemanfaatan forum seperti *treasury dealing room* untuk mengantisipasi ketidakseimbangan arus kas. Dengan demikian, strategi pengelolaan kas tidak hanya bersifat administratif, tetapi juga strategis dalam mendukung stabilitas fiskal nasional.

4.3. Keterbatasan Penelitian dan Saran Penelitian Berikutnya

Penelitian ini memiliki sejumlah keterbatasan. Pertama, fokus analisis lebih banyak diarahkan pada kebijakan dan mekanisme pengelolaan kas di tingkat pemerintah pusat, sehingga keterhubungan yang lebih detail dengan pemerintah daerah belum tergali secara komprehensif. Kedua, data penelitian masih bergantung pada informasi dari informan kunci dan dokumen kebijakan resmi, sehingga belum sepenuhnya menangkap dinamika lapangan secara lebih luas, khususnya di tingkat pelaksana daerah. Ketiga, penelitian ini bersifat deskriptif sehingga belum mengukur secara kuantitatif dampak penerapan kebijakan pengelolaan kas terhadap efisiensi fiskal atau pengurangan *idle cash* secara numerik.

Berdasarkan keterbatasan tersebut, penelitian berikutnya disarankan untuk:

1. Mengintegrasikan perspektif daerah dengan menganalisis peran Bendahara Umum Daerah (BUD) dan dinamika pengelolaan kas APBD agar keterkaitan pusat-daerah dapat dipahami secara lebih mendalam.
2. Menggunakan pendekatan kuantitatif atau mixed methods untuk mengukur sejauh mana penerapan *treasury single account* dan *treasury dealing room* berkontribusi terhadap penurunan *idle cash* secara terukur.
3. Mengembangkan kajian komparatif antar daerah sehingga dapat terlihat variasi praktik terbaik (*best practices*) dalam pengelolaan kas dan potensi replikasi kebijakan.

4. Mengkaji aspek teknologi keuangan (*financial technology/fintech*) dalam treasury management, karena digitalisasi dapat membuka peluang baru untuk meningkatkan efisiensi dan transparansi pengelolaan kas negara maupun daerah.

DAFTAR PUSTAKA

- Adrian Sutedi, S. H. (2022). *Hukum keuangan negara*. Sinar Grafika.
- Amin, F. (2019). *Penganggaran di pemerintah daerah*. Universitas Brawijaya Press.
- Atmoko, C. (2016, July). *Dana Menganggur Pemda Meningkatkan Jadi Rp242 Triliun*. <https://www.antaraneews.com/Berita/573845/Dana-Menganggur-Pemda-Meningkat-Jadi-Rp242-Triliun>.
- Hasanah, U. M., & Setyowati, H. (2025). Analisis Efektivitas Pengelolaan Kas Daerah: Peningkatan Pendapatan Asli Daerah Melalui Pemanfaatan Idle Cash. *UMMagelang Conference Series*, 514–536.
- Inkiriwang, R. R. (2020). Kewajiban negara dalam penyediaan fasilitas pendidikan kepada masyarakat menurut undang-undang nomor 20 tahun 2003 tentang sistem pendidikan nasional. *Lex Privatum*, 8(2).
- Miles, M. B. et all. (2014). *Qualitative Data Analysis: A Methods Sourcebook* (3rd ed.). SAGE Publications, Inc.
- Sipayung, P. D. (2025). *Hukum Anggaran: Pilar Keuangan Negara Yang Berkeadilan*. PT. Nawala Gama Education.
- Sugiyono. (2020). *Metode penelitian kuantitatif, kualitatif dan kombinasi (mixed methods) (edisi revisi)*. Alfabeta.