

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah.

Sesuai dengan amanat Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Pemerintah Daerah berwenang untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Pemberian otonomi luas pada daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan dan peran serta masyarakat. Otonomi daerah merupakan kewenangan daerah otonom untuk mengelola daerahnya yang meliputi pengelolaan sumber daya alam, sumber daya manusia dan potensi sumber daya keuangan secara optimal, berdasarkan aspirasi masyarakat dan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Perubahan paradigma keuangan terjadi sejak diberlakukannya Undang-Undang Nomor 22 tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 25 tahun 1999 Tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah. Undang-Undang tersebut membawa perubahan yang sangat mendasar pada pola hubungan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah, terutama karena misi yang dibawanya yaitu mewujudkan efisiensi dan efektivitas pengelolaan sumberdaya keuangan daerah.

Dengan terbitkannya Undang-Undang tersebut juga bertujuan untuk

6

dalam implementasinya tidak sesuai dengan harapan sehingga diganti dengan Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah yang merupakan revisi dari Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 dan Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 Tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah yang merupakan revisi dari Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999, yang memberikan sebagian besar urusan secara mutlak pada tiap-tiap daerah untuk mengatur daerahnya sendiri.

Kedua Undang-Undang tersebut juga dilengkapi dengan berbagai peraturan pelaksana antara lain:

1. Peraturan Pemerintah Nomor 105 Tahun 2000 Tentang Pengelolaan dan Pertanggung-jawaban Keuangan Daerah dan telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 Tentang Pengelolaan Keuangan Daerah, dijelaskan pada Pasal (116) yang menyebutkan Pemerintah Daerah dapat melakukan investasi jangka pendek dan jangka panjang untuk memperoleh manfaat ekonomi, sosial, dan manfaat lainnya. Investasi dilakukan sepanjang memberi manfaat bagi peningkatan pendapatan daerah dan/atau peningkatan kesejahteraan dan/atau pelayanan masyarakat serta tidak mengganggu likuiditas keuangan daerah. Pasal (117) investasi jangka pendek merupakan investasi yang dapat segera dicairkan dan dimaksudkan untuk dimiliki selama 12 bulan atau kurang.

Ayat (1) karakteristik investasi jangka pendek adalah:

- a. dapat segera diperjualbelikan/dicairkan;

1. Di dalam dunia manajemen keuangan

c. berisiko rendah.

Investasi yang dapat digolongkan sebagai investasi jangka pendek antara lain deposito berjangka waktu 1 (satu) sampai 12 (dua belas) bulan dan /atau yang dapat diperpanjang secara otomatis seperti pembelian Surat Utang Negara (SUN) jangka pendek dan Sertifikat Bank Indonesia (SBI).

2. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah, yang dilengkapi dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri nomor 59 tahun 2007, sebagai pengganti Keputusan Menteri Dalam Negeri nomor 29 tahun 2002 tentang Pedoman Pengurusan, Pertanggung-jawaban dan Pengawasan Keuangan dan Belanja Daerah, Pelaksanaan Tata Usaha Keuangan Daerah dan Penyusunan Perhitungan APBD. Daerah diberi kebebasan untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan daerah, termasuk keuangan daerah. Maka timbul hak dan kewajiban daerah yang dinilai dengan uang, sehingga perlu dikelola dalam suatu sistem pengelolaan keuangan daerah terutama pengelolaan kas daerah.

Dalam era otonomi daerah dewasa ini, beberapa daerah yang tidak memiliki sumber daya alam yang cukup termasuk Pemerintah Provinsi DIY harus mampu mengelola keuangan daerah dengan sebaik-baiknya agar mempunyai daya saing (*kompetitif advantage*) sehingga pembangunan dapat berkesinambungan (*sustainable development*). Untuk terlaksananya pembangunan yang berkelanjutan dan dapat menyentuh aspek kehidupan

kemampuan finansial daerah yang mandiri. Dengan otonomi daerah diharapkan agar pemerintah daerah mampu mengatur daerahnya sendiri sesuai pembagian urusan yang diberikan agar dapat mengelola sumber-sumber penerimaan untuk mencukupi pembiayaan pemerintah daerah. Pelimpahan urusan kepada pemerintah daerah membawa konsekuensi bahwa pemerintah daerah harus berusaha menggali dan mengembangkan sumber-sumber penerimaan yang ada dengan lebih optimum.

Kondisi masing-masing daerah berbeda-beda, hal ini dipengaruhi oleh ketersediaan sumber daya yang dimiliki, sehingga kebijakan yang dibutuhkan antara daerah yang satu dengan daerah yang lainnya juga tidak sama. Pemerintah Prov DIY walaupun tidak memiliki banyak sumber daya alam, tetapi memiliki potensi lain yang cukup menggembirakan yaitu Sumber Daya Manusia (SDM) yang dapat diandalkan dalam penyelenggaraan otonomi dan memanfaatkan peluang dalam menghadapi tantangan dan persaingan global.

Dalam Kaho (1995), ada beberapa faktor yang mempengaruhi keberhasilan otonomi daerah antara lain:

1. faktor manusia;
2. faktor keuangan;
3. faktor peralatan;
4. faktor organisasi dan manajemen.

Berdasarkan uraian diatas, maka pengelolaan keuangan daerah memegang peranan penting dalam penyelenggaraan pemerintahan, pelayanan

... Melalui pengelolaan keuangan daerah

terutama pengelolaan kas daerah yang kreatif diharapkan mampu meraih kesempatan dan menangkap peluang dalam upaya peningkatan Pendapatan Asli Daerah (PAD). Inovasi dalam pengelolaan kas daerah perlu dilakukan untuk memanfaatkan dana yang menganggur melalui suatu investasi. Hal tersebut dimaksudkan agar daerah bisa memanfaatkan kas yang tersedia yang merupakan potensi pendapatan daerah, perlu dikelola dengan baik agar dapat digunakan secara efektif dan efisien.

Potensi pendapatan daerah yang dimaksud adalah dengan mengelola pendapatan asli daerah terutama dari Lain-Lain Pendapatan Asli Daerah (PAD) Yang Sah sebagaimana tercantum dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 33 Tahun 2004, pada Bab V pasal 6 ayat (2) menyebutkan bahwa lain-lain PAD yang sah meliputi :

1. hasil penjualan kekayaan daerah yang tidak dipisahkan;
2. jasa giro;
3. pendapatan bunga;
4. keuntungan selisih nilai tukar rupiah terhadap mata uang asing; dan
5. komisi, potongan, ataupun bentuk lain sebagai akibat dari penjualan dan/atau pengadaan barang dan/atau jasa oleh daerah.

Pemerintah Provinsi DIY melalui Dinas Pendapatan Pengelola Keuangan dan Aset (DPPKA) selaku Bendahara Umum Daerah (BUD) bekerja sama dengan Bank Pembangunan Daerah (BPD DIY) selaku kas daerah untuk penempatan kas dan untuk transaksi keuangan pemerintah

.....

bank lain yang ditunjuk yaitu Bank Mandiri, BRI, BTN dan BNI 46 untuk penempatan dana menganggur (sementara belum digunakan) agar lebih efektif dan efisien. Namun pengelolaannya dapat dikatakan belum optimal hal ini ditunjukkan dengan kondisi sebagai berikut:

1. Dana Alokasi Umum (DAU).

DAU sebagai sumber untuk gaji, penyampaian gaji setiap tanggal satu (1) selanjutnya dari gaji tersebut dikurangi dengan Pajak Penghasilan (PPh) pasal 21, Iuran Wajib Pegawai (IWP), dan Tabungan Perumahan, yang berdasarkan peraturan KMK nomor 541/KMK. 04/2000 menyebutkan bahwa PPh pasal 21 wajib disetorkan pada tanggal sepuluh (10) bulan berikutnya.

2. Anggaran Kas.

Perencanaan pendapatan dan belanja sudah disusun sesuai dengan peraturan yang berlaku yaitu Peraturan pemerintah nomor 105 tahun 2000 yang diawali dengan penyampaian kebijakan umum APBD sejalan dengan Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD) sebagai landasan penyusunan Rencana Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (RAPBD) kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Berdasarkan Kebijakan Umum Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) yang telah disepakati Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD), Pemerintah Daerah bersama Dewan Perwakilan Rakyat Daerah membahas Prioritas dan Plafon Anggaran (PPA) untuk dijadikan acuan

... (RKPD)

Pada Pemerintah Provinsi DIY berdasarkan pengamatan data selama 3 tahun terakhir kontribusi Pendapatan Asli Daerah (PAD) terhadap total penerimaan, rata-rata sebesar 47,79 %.

Tabel 1.1

Kontribusi PAD terhadap Total Penerimaan APBD

Pemerintah Prov DIY Tahun 2008 - 2010

No	Tahun	Total Penerimaan	PAD	%
1.	2008	1.086.662.523.717	498.264.493.717	45,85
2.	2009	1.213.220.909.412	575.516.509.511	47,44
3.	2010	1.241.129.602.290	621.738.059.309	50,09
Rata-rata				47,79

Sumber : Data Buku APBD Pemerintah Prov. DIY. Tahun 2010.

Tabel 1.2

Komponen PAD

Pada Pemerintah Prov DIY Tahun 2010

No	Komponen PAD	(%)
1.	Pajak Daerah	84,70
2.	Retribusi Daerah	5,76
3.	Hasil Pengelolaan Kekayaan Daerah Yang Dipisahkan	4,08
4.	Lain-lain PAD Yang Sah	5,46
Total PAD		100

Tabel : 1.3.

Kontribusi PAD terhadap Total Penerimaan APBD

Pemerintah Prov DIY Tahun 2010

No	Uraian	Jumlah	%
1.	Pendapatan Asli Daerah	621.738.059.309,-	50,09
1.1.	➤ Pajak Daerah	526.658.537.860,-	84,70
1.2.	➤ Retribusi Daerah	35.839.076.100,-	5,76
1.3.	➤ Hasil Pengelolaan Kekayaan Daerah Yang Dipisahkan	25.376.333.815,-	4,08
1.4.	➤ Lain-lain Pendapatan Asli Daerah Yang Sah	33.864.111.534,-	5,46
1.4.1.	➤ Jasa Giro	9.500.000.000,-	28,05
1.4.2.	➤ Bunga Deposito	10.000.000.000,-	29,53
1.4.3.	➤ Pendapatan-usaha lainnya	14.364.111.534,-	42,42
2.	Dana Primbangan	615.334.816.981,-	49,58
3.	Lain-lain Pendapatan Daerah Yang Sah	4.056.726.000,-	0,33
Jumlah (1+2+3)		1.241.129.602.290	100

Sumber : Data Buku APBD Pemerintah Prov. DIY. Tahun 2010.

Dari tabel 1.3 diatas dapat dilihat Lain-Lain PAD Yang Sah, member kontribusi pada Pendapatan Asli Daerah (PAD) sebesar 5,46 % dari PAD. Disamping itu untuk dapat meningkatkan pendapatan dari jasa giro perlu dilaksanakan manajemen kas yang baik, perhitunganya bisa dengan rumus realisasi jasa giro dibagi dengan jumlah pendapatan asli daerah yaitu sebesar

$\frac{9.500.000.000}{621.738.059.309} \times 100\%$ sama dengan 1,53 %

berarti kontribusi jasa giro terhadap PAD relative masih kecil. Untuk meningkatkan PAD diperlukan mengoptimalkan pengelolaan Lain-Lain PAD Yang Sah yaitu dengan cara memanfaatkan *idle cash* melalui investasi jangka pendek yang lebih menguntungkan, yaitu dengan deposito *on call*.

1.2 Perumusan Masalah.

Dari data table 1.3 dapat diketahui manajemen kas bahwa Lain-lain PAD Yang Sah memberikan kontribusi sebesar 5,46 % dan Jasa Giro memberikan kontribusi sebesar 1,53 % terhadap jumlah PAD. Kontribusi ini masih kecil dibanding dengan total pendapatan yang masih didominasi sector pajak daerah sebesar 84,70 %. Kebanyak daerah dalam upaya menaikkan PAD dengan menggenjot pemungutan pajak daerah yang akan membebani masyarakat dan kalau meningkatkan pendapatan dari retribusi daerah, harus menyediakan fasilitas layanan yang baik dan investasi yang mahal. Pada penelitian ini diupayakan langkah-langkah elegan untuk meningkatkan PAD tanpa menambah pungutan dari masyarakat yaitu dengan cara :

1. Bagaimana Pemerintah Provinsi DIY menangkap peluang pemanfaatan kas secara efektif dan efisien sebagai terobosan baru untuk meningkatkan Pendapatan Asli Daerah (PAD), tanpa membebani masyarakat.

2. Bagaimana konsep strategi peningkatan pendapatan daerah melalui

1.3 Tujuan Penelitian

Dalam rangka memberikan nilai tambah (*added value*) dari kas daerah melalui pengelolaan secara efisien, yaitu memanfaatkan kas yang belum terpakai untuk kegiatan investasi. Maka penelitian ini memfokuskan pada pengelolaan kas daerah pada Pemerintah Provinsi DIY dengan tujuan sebagai berikut:

1. Mengetahui potensi-potensi yang belum termanfaatkan dalam pengelolaan kas daerah.
2. Menentukan besarnya potensi peningkatan pendapatan daerah melalui pengelolaan kas.
3. Mengetahui seberapa besar peningkatan pendapatan daerah melalui investasi *idle cash*.

1.4 Manfaat Penelitian.

Manfaat penelitian ini adalah :

1. Bagi ilmu pengetahuan diharapkan dapat memperkaya kajian tentang pengelolaan keuangan daerah khususnya pengelolaan kas daerah.
2. Bagi peneliti dapat mengaplikasikan pengetahuan dalam bidang pengelolaan kas daerah.
3. Sebagai sumbangan pemikiran bagi Pemerintah Provinsi DIY dalam