

Analisis Penentuan Cadangan Kas Badan Layanan Umum

Fety Widiyanti Aptasari¹

Lilik Handajani²

Ali Fikri³

^{1,2,3}Fakultas Ekonomi dan Bisnis Universitas Mataram, Indonesia

*Correspondences : fetyaptasari@gmail.com

ABSTRAK

Penelitian ini didasari peraturan pemerintah yang menjadikan pemerintah memiliki hak imunitas dalam mengambil dana lebih pada suatu BLU yang selanjutnya disalurkan kepada BLU lain, sehingga pencadangan kas perlu dilakukan. Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis nominal kas yang harus dicadangkan oleh BLU Universitas X. Besaran cadangan kas harus disesuaikan dengan mempertimbangkan kemungkinan pemerintah mengambil surplus dana BLU dan kondisi keuangan BLU sehingga cukup untuk menjadi modal pengelolaan di awal tahun berikutnya. Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif deskriptif. Data diperoleh melalui wawancara dengan koordinator keuangan, koordinator PNPB dan bendahara pengeluaran. Hasil penelitian menunjukkan bahwa BLU Universitas X belum memiliki strategi pencadangan kas untuk mensiasati peraturan pemerintah tersebut. BLU Universitas X belum memiliki sistem pengelolaan keuangan yang baik. Implikasi dari penelitian ini adalah sebagai bahan pertimbangan bagi BLU dalam merumuskan kebijakan dan strategi untuk mengelola kas dari sisa kas akhir tahun sebelumnya untuk dijadikan cadangan kas.

Kata Kunci: Cadangan Kas; Penyerapan Anggaran; Surplus Anggaran

Analysis Of Determination of Cash Reserve General Service Agency

ABSTRACT

This research based on government regulation that makes the government have the right of immunity in taking more funds at a BLU which is then distributed to other BLUs, so cash reserves need to be made. This study aims to analyze the nominal cash that must be reserved by BLU University X. The amount of cash reserves must be adjusted by considering the possibility of the government taking a surplus of BLU funds and financial condition to become management capital at the beginning of the following year. This study uses a descriptive qualitative approach. Data were obtained through interviews with the financial, PNPB coordinator and expenditure treasurer. The results showed that BLU University X did not yet have a cash reserve strategy to deal with the government regulations. The implication of this research is as a consideration for BLU in formulating policies and strategies to manage cash from the remaining cash at the end of the previous year to be used as cash reserves.

Keywords: Cash Reserves, Budget Absorption, Budget Surplus

Artikel dapat diakses : <https://ojs.unud.ac.id/index.php/Akuntansi/index>



e-ISSN 2302-8556

Vol. 32 No. 5
Denpasar, 28 Mei 2022
Hal. 1361-1372

DOI:
10.24843/EJA.2022.v32.i05.p18

PENGUTIPAN:
Aptasari, F. W., Handajani,
L., & Fikri, A. (2022).
Pengaruh Analisis Penentuan
Cadangan Kas Badan
Layanan Umum. *E-Jurnal
Akuntansi*, 32(5), 1361-1372

RIWAYAT ARTIKEL:
Artikel Masuk:
29 Maret 2022
Artikel Diterima:
25 Mei 2022

PENDAHULUAN

Peraturan Menteri Keuangan Nomor 98 Tahun 2017 Tentang Penarikan Dan Pengembalian Dana Badan Layanan Umum ditujukan untuk meminimalisir kas yang menganggur pada BLU (www.blud.co.id, 2020). Penarikan dan pengembalian dana BLU dilakukan oleh menteri keuangan atas surplus anggaran dan/ atau dana kelolaan yang digunakan untuk pembinaan pengelolaan keuangan BLU dan optimalisasi kas pemerintah (www.blud.co.id, 2020). Aturan tersebut menjadikan pemerintah memiliki hak imunitas untuk menarik dana dari BLU jika memiliki kas lebih yang tidak digunakan yang selanjutnya akan diberikan ke instansi lain. Peraturan tersebut menjadikan BLU disatu sisi harus memiliki strategi agar dana yang dimiliki tidak ditarik dan diberikan kepada BLU yang lain dengan memiliki surplus dana pada akhir tahun yang tidak begitu banyak.

Dilain sisi BLU harus mengelola dananya agar memiliki dana yang cukup untuk menjadi modal pengelolaan diawal tahun berikutnya. Hal lain yang menjadi potensi hambatan keuangan BLU Universitas A adalah pandemi covid-19. Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2020 mengenai Kebijakan Keuangan Negara dan Stabilitas Sistem Keuangan untuk Penanganan Pandemi *Corona Virus Disease* 2019 (COVID-19) dan/ atau dalam Rangka Menghadapi Ancaman yang Membahayakan Perekonomian Nasional dan/ atau Stabilitas Sistem Keuangan. Dalam peraturan tersebut disebutkan bahwa untuk pelaksanaan kebijakan keuangan negara dengan menggunakan anggaran yang bersumber dari dana yang dikelola BLU.

Selanjutnya Pandowo & Kudhori (2017) menjelaskan bahwa arus kas bebas yang cukup besar, sehingga dengan adanya arus kas bebas yang besar mengindikasikan bahwa pemerintah daerah mempunyai kelebihan kas (surplus) yang dapat digunakan untuk menambah dana cadangan, melunasi hutang atau melakukan investasi dalam bentuk penyertaan modal. Purba & Johannes (2010) menjelaskan adanya dana cadangan dapat meningkatkan *cash flow* organisasi untuk digunakan sebelum dana dari pemerintah disetujui.

Penelitian yang telah dilakukan oleh Rifandi & Shefiani (2019) menjelaskan bahwa untuk menyasiasi permasalahan arus kas masuk tertunda, organisasi harus mengatasinya dengan menyisihkan kas yang telah dianggarkan tiap tahun sehingga organisasi tidak mengalami kerugian secara terus menerus. Dalam konteks BLU pendidikan, urgensi penentuan cadangan kas tidak hanya didasari potensi dana masuk yang tertunda, namun juga ketidakpastian lingkungan seperti pandemik covid 19 yang menyebabkan pendapatan berkurang karena kebijakan penyesuaian besaran SPP, *refocusing* anggaran, berkurangnya bantuan dari pemerintah dan lainnya.

Penelitian yang dilakukan oleh Wijaya dan Bangun (2019) menjelaskan bahwa jika dilihat dari *trade-off theory*, perusahaan besar dengan segala kemampuannya lebih mudah untuk mendapatkan pendanaan dari pihak eksternal. Hal inilah yang membuat banyak perusahaan besar mengurangi jumlah uang yang dipegang atau tidak memiliki cadangan kas sama sekali. Selain itu semakin besar ukuran perusahaan maka semakin besar kewajiban yang harus dipenuhi oleh perusahaan itu. Sebaliknya hal itu tidak berlaku untuk perusahaan kecil.

Dari penelitian-penelitian diatas dapat disimpulkan bahwa entitas yang besar dengan kemampuan yang ada cenderung memiliki proporsi cadangan kas yang rendah, berbeda dengan entitas berukuran kecil memiliki kecenderungan proporsi cadangan kas besar yang digunakan untuk memenuhi kebutuhan operasionalnya. Maka dari perbedaan tersebut peneliti mengkaji strategi pencadangan kas pada BLU Universitas A dengan mempertimbangkan asumsi besaran entitas BLU. Keterbatasan dari penelitian-penelitian tersebut yang juga menjadi gap penelitian adalah penelitian sebelumnya hanya membahas pentingnya cadangan kas pada organisasi tanpa menjelaskan bagaimana penentuan besaran cadangan kas yang harus dimiliki

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisa nominal kas yang harus dicadangkan serta lamanya waktu pencadangan kas pada BLU Universitas A. Pembuatan cadangan kas tersebut dilakukan untuk mengantisipasi ketidakpastian lingkungan. Besaran cadangan kas harus disesuaikan dengan kondisi-kondisi seperti peraturan yang memungkinkan pemerintah mengambil dana BLU yang memiliki surplus anggaran dan kondisi keuangan BLU sehingga cukup untuk menjadi modal pengelolaan diawal tahun berikutnya. Tidak proporsionalnya penyerapan anggaran mengakibatkan menumpuknya beban kerja di paruh waktu tertentu serta hilangnya nilai kesempatan. Penelitian tentang besaran cadangan kas tersebut belum menjadi pembahasan pada penelitian sebelumnya.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini merupakan penelitian kualitatif deskriptif yang berusaha untuk menangkap suatu nilai atau pandangan yang diwakili para pakar dan praktisi tentang tanggapan tentang penentuan cadangan kas dan faktor-faktor yang mempengaruhi. Alasan menggunakan penelitian deskriptif kualitatif karena ingin mendeskripsikan keadaan yang akan diamati dengan lebih spesifik dan mendalam. Penelitian ini mencoba untuk menggambarkan situasi/kejadian sehingga data yang akan terkumpul bersifat deskriptif untuk menjelaskan cadangan kas pada BLU. Penelitian ini menggunakan metode wawancara, dokumentasi dan studi pustaka. Teknik penentuan informan pada penelitian ini adalah teknik *snowball sampling*. Teknik *snowball sampling* merupakan teknik pengambilan sampel sumber data yang memiliki jumlah responden sedikit di awal dan ada kemungkinan untuk menambah jumlah sampel. Pemilihan informan dalam penelitian ini merupakan pihak-pihak yang terlibat dalam pengelolaan kas BLU Universitas A, yaitu koordinator keuangan (informan pertama) sebagai informan kunci serta koordinator PNBPN (informan dua) dan bendahara pengeluaran (informan tiga) sebagai informan pendukung. Informan dipilih karena mengetahui dan terlibat langsung dalam pengelolaan kas.

Penelitian ini dilakukan di Universitas A yang merupakan salah satu Badan Layanan Umum yang berada di Indonesia. Universitas A telah ditetapkan menjadi BLU pada 4 Juli 2012, di tahun 2021 merupakan tahun ke 9 Universitas A menjadi BLU. Peneliti memilih Universitas A karena jika dibandingkan dengan universitas yang terakreditasi sama, saldo akhir kas yang dimiliki Universitas A lebih tinggi sehingga dapat digunakan untuk mendanai kegiatan operasional di awal periode. Penelitian ini menggunakan wawancara semi terstruktur dengan

merancang serangkaian pertanyaan yang disusun dalam suatu daftar wawancara sebagai acuan. Teknik keabsahan data yang digunakan pada penelitian ini adalah berupa uji *credibility* (validitas internal) atau kepercayaan terhadap hasil penelitian dengan triangulasi.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Pola Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum (PPK-BLU) adalah pola pengelolaan keuangan yang memberikan fleksibilitas berupa keleluasaan untuk menerapkan praktik-praktik bisnis yang sehat untuk meningkatkan pelayanan kepada masyarakat. Fleksibilitas BLU dalam rangka pelaksanaan anggaran meliputi pengelolaan pendapatan dan belanja, pengelolaan kas, dan pengadaan barang/jasa. Fleksibilitas yang diberikan kepada BLU dalam mengelola kasnya dihadapkan dengan kebijakan pemerintah yang tertuang dalam Peraturan Menteri Keuangan Nomor 98 Tahun 2017 Tentang Penarikan Dan Pengembalian Dana Badan Layanan Umum. Peraturan tersebut dikeluarkan dengan tujuan agar pelayanan publik dapat dirasakan seluruh masyarakat dengan menarik surplus anggaran dan/ atau dana kelolaan BLU yang memiliki dana lebih dan diberikan kepada BLU lain yang kekurangan dana. Peraturan tersebut dipertegas dengan dikeluarkannya Peraturan Menteri Keuangan Nomor 129 Tahun 2020 Tentang Pedoman Pengelolaan Badan Layanan Umum pada pasal 189 ayat 1 yang menjelaskan bahwa Menteri Keuangan dapat memerintahkan penarikan dan pengembalian Surplus Anggaran dan/ atau Dana Kelolaan untuk pengelolaan Kas Negara, tanpa melalui mekanisme penilaian. Hal ini menjadi risiko bagi BLU apabila tidak memiliki strategi untuk mengatasi ketidakpastian yang dapat terjadi jika pemerintah menarik dana BLU. Risiko yang dapat terjadi ketika BLU kekurangan dana adalah terhambatnya pelayanan kepada masyarakat. Oleh karena itu, salah satu strategi yang dilakukan BLU untuk mengatasi penarikan dana tanpa penilaian oleh pemerintah adalah dengan pencadangan kas seperti yang tertuang pasal 189 ayat 1 pada PMK Nomor 129 Tahun 2020 Tentang Pedoman Pengelolaan Badan Layanan Umum yang menjelaskan bahwa Menteri Keuangan dapat memerintahkan penarikan dan pengembalian Surplus Anggaran dan/ atau Dana Kelolaan untuk pengelolaan Kas Negara, tanpa melalui mekanisme penilaian.

Saldo awal kas biasanya digunakan untuk belanja modal dan pemeliharaan yang pembayarannya biasanya dilakukan mulai bulan Juni/ Juli tahun berjalan, sedangkan sebagian besar penggunaan/ pembayaran lainnya untuk belanja dari saldo awal dilakukan pada bulan Oktober (Suhaedi & Sasanti, 2020). Penarikan dana tanpa adanya penilaian oleh Dirjen Perbendaharaan atas setiap BLU, sangat berisiko bagi BLU tersebut. Dalam beberapa kasus, risiko tersebut ditambah dengan kondisi BLU yang tidak memiliki pendapatan yang cukup pada awal tahun. Hal tersebut memungkinkan BLU yang ditarik dananya akan kekurangan dana untuk menjalankan program kerja yang telah disusun pada periode sebelumnya. Kegagalan pelaksanaan program akan berdampak pada kepercayaan masyarakat.

BLU Universitas A belum pernah mengalami penarikan dana atas surplus dan/ atau dana kelolaan dikarenakan PNBPU Universitas A masih kecil. Hal ini dijelaskan oleh informan kedua sebagai berikut: "kalau kami sebenarnya belum

pernah, kita belum besar, kita belum memiliki BLU yang besar". Sayadi (2021) menyatakan bahwa satu-satunya PNBPN yang mengalami pertumbuhan positif pada tahun 2020 adalah pendapatan BLU. Begitu pula dengan Universitas A, perkembangan pendapatan Universitas A yang mengalami peningkatan dalam beberapa tahun terakhir. Hal ini dapat menjadi potensi bagi Universitas A untuk ditarik dananya oleh pemerintah. Sehingga pihak universitas harus mampu merencanakan dana yang harus dimiliki jika nantinya memang terjadi penarikan surplus dan/atau dana kelolaan. Hingga saat ini, Universitas A belum memiliki strategi jika terjadi kondisi pemerintah menarik surplus dan/atau dana kelolaannya.

Penarikan dana oleh pemerintah dapat terjadi sewaktu-waktu, kondisi ini terjadi seperti keadaan untuk menghadapi ancaman membahayakan perekonomian Nasional dan stabilitas keuangan negara karena pandemi *Corona Virus Disease 2019 (Covid-19)*. Pemerintah memerintahkan untuk melaksanakan *refocusing* dan realokasi serta efisiensi anggaran guna penanganan Covid-19 (Putra, 2020). Arah tersebut berlaku juga bagi BLU, BLU diharapkan memprioritaskan penggunaan anggaran untuk kegiatan tertentu (*refocusing*), melakukan perubahan alokasi dan penggunaan anggaran (realokasi) untuk penanganan Covid-19, namun tetap mengutamakan pemberian layanan kepada masyarakat.

Pada Laporan Kinerja Universitas A tahun 2020, realisasi anggaran dibandingkan dengan target anggaran adalah 92,41 persen. Anggaran tersebut masih menyisakan 7,59 persen anggaran yang belum terealisasi serta adanya peningkatan pendapatan yang nilainya 50 persen dari target realisasi pendapatan, sehingga akan memunculkan nominal pada saldo akhir Universitas A pada tahun 2020. Pemanfaatan sisa saldo ini selain dapat digunakan untuk memperoleh tambahan pendapatan dengan cara menginvestasikan pada instrumen investasi yang tepat, dapat juga digunakan sebagai cadangan kas.

Pada penelitian ini, asumsi yang dibangun untuk menghitung lamanya waktu pencadangan kas adalah asumsi penerimaan pendapatan Negara bukan pajak dan realisasi belanja. Pendapatan yang bersumber dari PNBPN berdasarkan PMK 129 Tahun 2020 terdiri dari pendapatan yang diperoleh dari layanan yang diberikan kepada masyarakat, hibah tidak terikat dan/atau hibah terikat yang diperoleh dari masyarakat atau badan lain, kerja sama BLU dengan pihak lain dan/atau hasil usaha lainnya, penerimaan lainnya yang sah.

Penerimaan PNBPN terbesar diperoleh dari penerimaan usaha jasa layanan, yaitu penerimaan UKT sebesar 94,32 persen pada tahun 2019 dan 82,31 persen dari total penerimaan PNBPN. Kendati UKT merupakan pendapatan terbesar bagi Universitas A yang bersumber dari PNBPN, namun pada tahun 2020 saat terjadi pandemi Covid-19 penerimaan pada triwulan 3 mengalami penurunan. Berdasarkan data realisasi pendapatan pada triwulan 3 tahun 2020 memperoleh pendapatan jasa layanan pendidikan 78 miliar sedangkan pada tahun sebelumnya mendekati 92 miliar. Putra (2020) menjelaskan bahwa pengaruh pandemi Covid-19 terhadap kinerja BLU rumpun pendidikan di antaranya yaitu berkurangnya potensi pendapatan yang diakibatkan berbagai kebijakan relaksasi pembayaran Uang Kuliah Tunggal (UKT)

Tabel 1. Realisasi penerimaan PNBP triwulanan tahun 2019 dan 2020

Jenis pendapatan	2019		2020	
	T1	T2	T1	T2
Pendapatan usaha layanan	35,87%	1,01%	0	48,04%
Pendapatan penyedia barang dan jasa	6,44%	22,04%	0	14,02%
Pendapatan hasil kerjasama	8,42%	33,15%	0	10,09%
Pendapatan jasa layanan perbankan	10,70%	18,73%	0	41,12%
Pendapatan sewa	25,16%	25,00%	25%	25%
Pendapatan lain-lain	88,20%	3,80%	44,06%	35,30%

Sumber : Data Penelitian, 2021

Penurunan pendapatan ini merupakan dampak dari pemberian keringanan oleh Rektor Universitas A berupa pembebasan sementara, pengurangan, pergeseran *grade*/klaster, pembayaran mengangsur, dan penundaan pembayaran UKT. Pada tahun 2019 kerjasama dilakukan bersama lembaga/badan usaha dan pemerintah daerah dengan rincian pendapatan kerjasama lembaga/badan usaha mulai diterima di triwulan 1 sedangkan kerjasama pemerintah daerah dimulai pada triwulan 2. Sedangkan pada tahun 2020 kerjasama baru terealisasi pada triwulan 2 dengan total pendapatan lebih rendah 1,4 miliar dibandingkan dengan tahun 2019. Rendahnya penerimaan dipicu karena tidak adanya kerjasama dengan pemerintah daerah pada tahun 2020 akibat dampak pandemi.

Pendapatan jasa layanan perbankan dikelola untuk memperoleh pendapatan melalui bunga deposito dan bunga giro. Pendapatan sewa adalah pendapatan yang diperoleh dari transaksi meminjamkan tanah, gedung dan bangunan kepada pihak lain. Selanjutnya pendapatan lain-lain merupakan pendapatan yang diperoleh secara sah melalui kegiatan yang tidak berhubungan secara langsung dengan tugas dan fungsi BLU. Pendapatan ini terdiri dari pendapatan pemindahtanganan BMN, denda penyelesaian pekerjaan pemerintah, penerimaan kembali belanja pegawai tahun anggaran yang lalu, penerimaan kembali belanja barang tahun anggaran yang lalu, penerimaan kembali belanja modal tahun anggaran yang lalu, penjualan peralatan dan mesin.

Penerimaan PNBP pada tahun 2019 sudah terealisasi pada triwulan pertama, namun besaran nominalnya baru terealisasi sebesar 25 persen dari total penerimaan PNBP. Dengan besaran nominal ini, Universitas A masih membutuhkan dana lebih agar dapat menjalankan program yang telah dianggarkan menggunakan pendapatan PNBP. Sedangkan pada tahun 2020, realisasi penerimaan pendapatan baru terealisasi pada triwulan kedua. Penyebab lambannya realisasi ini karena adanya perubahan induk kementerian yang semula dari Kementerian Riset dan Teknologi bergabung menjadi Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan. Sehingga adanya perubahan nomenklatur ini mengakibatkan proses administrasi tertunda dan realisasi pendapatan mulai terlaksana pada triwulan kedua.

Asumsi yang kedua adalah realisasi belanja. Revisi anggaran menjadi salah satu bentuk fleksibilitas yang dimiliki BLU seperti yang tertuang dalam Peraturan Menteri Keuangan Nomor 15 Tahun 2016 tentang Tata Cara Revisi Anggaran. Dalam hal ini revisi merupakan kewenangan satuan kerja, kewenangan Kanwil DJPb, maupun kewenangan eselon I dalam hal ini Ditjen Ristek Dikti. Revisi

anggaran menciptakan *trade off* (Sukarta et al., 2017), hal ini terjadi karena revisi anggaran memiliki dampak positif dan negatif, disatu sisi adanya revisi anggaran akan meningkatkan efektivitas anggaran, seperti yang dijelaskan oleh Yeyen (2013) bahwa revisi anggaran berpengaruh positif terhadap pencapaian kinerja efektif. Namun disisi lain, revisi anggaran mengindikasikan perencanaan yang kurang baik.

Pada sektor publik, penetapan anggaran belanja sudah dilakukan dari tahun sebelumnya, hal ini dijelaskan oleh informan pertama sebagai berikut: “karena kita kan berdasarkan pagu, jadi kita kemarin sudah mengajukan pagu sekian, kan itu dari 2021 ini kita mengajukan pada tahun 2019”. Dua tahun menjadi jeda antara penyusunan anggaran dan realisasi, sehingga kondisi seperti harga pasar dan adanya perubahan atau penambahan program baru saat tahun realisasi berbeda dengan tahun penyusunan anggaran.

Pada pelaksanaannya, revisi anggaran ini tidak dapat langsung digunakan, karena proses pengesahan revisi anggaran memerlukan waktu. Seperti yang disampaikan informan ketiga sebagai berikut: “karena kita revisi kemarin, telat dalam prosesnya direktorat untuk mengajukan, padahal kita sudah mengajukan dari bulan februari, nah otomatis itu yang menyebabkan kita jadi telat, karena revisi yang kita ajukan itu telat di proses”. Nurwidya & Mulyandani (2020) menjelaskan revisi anggaran menjadi salah satu penyebab keterlambatan penyerapan anggaran. Keterlambatan penyerapan anggaran pada sektor publik bukan merupakan fenomena baru, seperti halnya pada Universitas A. Penyerapan anggaran Universitas A tidak terealisasi secara proporsional pada setiap triwulannya, realisasi belanja ini rendah di awal tahun dan mulai meningkat di trimester kedua, khususnya belanja barang dan belanja modal.

Berdasarkan penjelasan pada Laporan Kinerja Universitas A pada tahun 2020 Universitas A melakukan 7 kali revisi anggaran. Hal tersebut mengindikasikan lemahnya sistem anggaran di Universitas A. Revisi anggaran tersebut berkaitan dengan beberapa area dalam reformasi birokrasi menurut Permenpan & RB No. 11 Thn 2015 diantaranya adalah proses pengawasan yang lemah oleh pihak yang bertanggungjawab terhadap perumusan dan pengesahan anggaran. Revisi anggaran tersebut juga berkaitan dengan tatalaksana Universitas A yang membiarkan revisi anggaran sebanyak 7 kali. SDM aparatur juga menjadi faktor revisi anggaran yang lebih dari batas yang seharusnya.

Tabel 2. Realisasi Belanja Universitas A Tahun 2020

	Belanja Pegawai	Belanja Barang	Belanja Modal
Triwulan1	18,98%	8,57%	0,00%
Triwulan2	25,81%	31,80%	67,43%
Triwulan3	26,15%	32,72%	31,67%
Triwulan4	24,73%	25,36%	0,66%
Total	95,67%	98,45%	99,76%

Sumber: Laporan Realisasi Universitas A Tahun 2020

Merujuk realisasi belanja Universitas A di triwulan pertama untuk belanja barang hanya terealisasi 8,57 persen dan belanja modal 0 persen, kemudian pada triwulan kedua belanja barang terealisasi 31,80 persen dan belanja modal 67,43 persen. Apabila dibandingkan dengan pola ideal penyerapan anggaran pada pelayanan publik yang diformulasikan pada triwulan pertama terserap 15 persen,

triwulan kedua terserap 35 persen, triwulan ketiga 35 persen, dan triwulan keempat 15 persen, penyerapan anggaran Universitas A belum menunjukkan pola penyerapan anggaran belanja yang ideal.

Asumsi yang dibangun untuk menentukan lamanya waktu pencadangan kas dapat dilihat pada Tabel 3. Pada Tabel 3. disajikan perbandingan realisasi penerimaan PNBP dan realisasi belanja, dimana penerimaan PNBP sudah dapat terealisasi pada triwulan pertama, namun pada triwulan kedua mengalami peningkatan pesat menjadi 41.5 persen. Begitu pula pada realisasi belanja BLU terjadi peningkatan signifikan pada triwulan kedua menjadi 23.07 persen. Sehingga dari kedua asumsi ini, untuk menentukan lamanya BLU dapat mencadangkan kasnya adalah selama satu triwulan atau 3 bulan tanpa menghitung hari libur. Sehingga total hari yang dicadangkan adalah 66 hari.

Tabel 3. Persentase pendapatan dan belanja triwulan

Asumsi	Triwulan			
	1	2	3	4
Penerimaan PNBP	0,014%	41,505%	42,617%	15,865%
Realisasi Belanja BLU	8,09%	23,07%	23,95%	37,30%

Sumber: Laporan Realisasi Universitas A 2020

Ilustrasi perhitungan cadangan kas pada BLU Universitas A dapat dilihat pada Tabel 4. Total hari pencadangan adalah lamanya hari yang menjadi dasar dicadangkannya kas oleh BLU. Rencana pengeluaran diperoleh dari perkiraan pengeluaran tahun yang akan datang yang tertuang pada Rencana Bisnis dan Anggaran Universitas A. Rata-rata pengeluaran kas harian mengacu pada rencana pengeluaran kas untuk periode yang akan dicadangkan. Universitas A pada tahun 2021 merencanakan pengeluaran dalam satu periode sebesar Rp 465.702.027.000. Sehingga rata-rata pengeluaran kas hariannya dengan hanya menghitung hari kerja yaitu sebesar Rp 1.275.895.964,38.

Tabel 4. Ilustrasi perhitungan cadangan kas

Total hari pencadangan	Rencana pengeluaran satu tahun	Jumlah hari dalam satu tahun	Rata-rata pengeluaran harian	Cadangan kas
(4)	(1)	(2)	(3)=(1)/(2)	(5)=((3)x(4)
66	465.702.027.000	269	1.275.895.964,38	84.209.133.649,32

Sumber: Data Penelitian, 2021

Cadangan kas sebesar Rp84.209.133.649,32 diperoleh dari saldo awal yang tercantum pada laporan keuangan Universitas A sebesar 106.012.440.944. Dengan kata lain, cadangan kas yang dapat dianggarkan Universitas A pada tahun 2021 adalah 80 persen dari total saldo awal. Nominal cadangan kas tersebut dapat dikatakan layak untuk memenuhi kebutuhan Universitas A pada awal tahun maupun ketika terjadi penarikan dana oleh pemerintah karena dengan melihat histori penerimaan pendapatan yang bersumber dari PNBP serta histori realisasi belanja yang keduanya mulai tinggi di trimester 2. Kondisi ini menandakan bahwa ketersediaan kas dan kesiapan untuk belanja terjadi pada trimester 2, sehingga dengan mencadangkan kas sebesar 80 persen dari saldo awal merupakan

nilai yang layak bagi Universitas A agar dapat mendanai kebutuhan kas sewaktu-waktu.

Tingkat kelayakan nominal cadangan kas seharusnya tiap tahun memiliki nilai yang berbeda. Setiap periodenya BLU diharapkan dapat menganggarkan cadangan kas ini dengan mengacu pada prognosa belanja yang akan dilaksanakan pada periode mendatang, histori penerimaan pendapatan dan realisasi belanja pada periode sebelumnya serta melihat perkiraan saldo awal. Dengan terencananya cadangan kas ini dapat membantu BLU untuk lebih siap dalam menghadapi kondisi yang tidak diharapkan seperti belum adanya penerimaan yang cukup untuk belanja pada awal periode maupun ketika pemerintah menarik dana BLU yang mengacu pada aturan penarikan dana.

Permasalahan penyerapan anggaran yang tidak proporsional disebabkan oleh beberapa faktor. Yang pertama adalah SDM, sumber daya manusia pada hal ini terbagi menjadi 2 yakni SDM yang bertindak sebagai pemangku kebijakan dan SDM yang bertindak sebagai pekerja teknis maupun manajer level menengah. Para pemangku kebijakan pada BLU universitas A telah menyusun anggaran 2 tahun sebelum tahun realisasi anggaran. Penganggaran yang jauh dari tahun realisasi menyebabkan terjadinya perubahan anggaran berulang kali pada saat mendekati tahun realisasi. Perubahan anggaran tersebut dikarenakan banyaknya harga barang yang harus disesuaikan. Permasalahan kompetensi SDM pada ranah pekerja teknis dan manajer level menengah adalah minimnya pengetahuan terkait penggunaan sistem informasi yang terus berkembang di BLU Universitas A. Terdapat sistem informasi yang baru dibuat oleh Universitas A pada tahun 2020 yakni sistem Aplikasi Sakti (sistem yang membuat penginputan semua kegiatan dilakukan secara manual kembali). Permasalahan pada SDM level menengah dan pekerja level teknis diperkuat oleh budaya kerja yang kurang proaktif. Ketika anggaran diturunkan oleh manajer atas untuk direvisi oleh pekerja teknis, sering kali proses tersebut berlangsung lama dikarenakan pemahaman yang kurang dari pekerja teknis dan pasifnya komunikasi dari pekerja teknis. Dampak dari hal tersebut adalah proses persetujuan perubahan anggaran oleh manajer atas setelah direvisi oleh pekerja teknis berlangsung lama. Hal tersebut juga diperkuat oleh panjangnya alur birokrasi direktorat. Lamanya proses revisi disebabkan salah satunya oleh kurangnya motivasi kinerja karyawan (Oktasari & Slamet, 2016). Kurangnya motivasi kinerja berkaitan dengan *agency theory* yang menjelaskan bahwa agen tidak termotivasi dengan tujuan organisasi.

Kedua adalah regulasi pemerintah, pemerintah tidak memiliki sistem *reward* dan *punishment* berkaitan dengan proses penganggaran, revisi dan pengimplementasian program kerja. Hal tersebut berimplikasi pada proses penganggaran, revisi dan pengimplementasian program kerja yang berjalan tidak proporsional dan tidak tepat waktu (Oktasari & Slamet, 2016). Penyerapan anggaran yang menumpuk diakhir tahun telah menjadi kebiasaan sejak lama. Peraturan Menteri Keuangan Nomor 98 Tahun 2017 Tentang Penarikan Dan Pengembalian Dana Badan Layanan Umum dan Peraturan Menteri Keuangan Nomor 129 Tahun 2020 pasal 189 ayat 1 Tentang Pedoman Pengelolaan Badan Layanan Umum yang menyebabkan pemerintah memiliki hak imunitas untuk mengelola dana BLU yang dirasa berlebih untuk disalurkan kepada BLU lain.

Konsep subsidi silang tersebut menyebabkan pengelola BLU membelanjakan dananya hingga habis pada priode akhir tahun berjalan.

Faktor lain yang mempengaruhi tidak proporsionalnya penyerapan anggaran Universitas A adalah dikarenakan terjadi pemblokiran DIPA (BLU dan BOPTN) hingga tanggal 15 Maret 202 serta adanya penganggaran yang telah dibuat jauh dari tahun realisasi harus dirubah karena adanya *refocusing* kegiatan, realokasi anggaran, serta pengadaan barang dan jasa dalam rangka proses percepatan penanganan *pandemic* covid-19. Pembebanan belanja yang tidak merata pada BLU Universitas A menyebabkan adanya beban kerja SDM Universitas A yang berkaitan dengan penganggaran tidak proporsional sepanjang tahun. Implikasi dari hal tersebut adalah hasil kerja SDM yang bersangkutan tidak maksimal. Banyak pekerjaan yang dilakukan tergesa sehingga mengharuskan pekerjaan tersebut direvisi. Efek struktural dari ketergesaan pekerjaan yang dilakukan adalah minimnya waktu pengawasan proyek dan waktu koordinasi terkait permasalahan yang terjadi. Kualitas program yang dijalankan juga terpengaruh oleh waktu sangat terbatas yang dimiliki. Dampak lain dari keterlambatan penyerapan anggaran adalah nilai kesempatan yang hilang. Hal ini dijelaskan oleh informan tiga sebagai berikut: "penyerapan anggaran yang rendah disemester awal menjadikan banyak kesempatan yang hilang". Percepatan pembangunan suatu organisasi ditentukan dengan cepat dan tepat sasarannya penggunaan anggaran. Pada bulan januari hingga juni banyak nilai kesempatan yang dimiliki oleh BLU Universitas A yang hilang.

Dari uraian permasalahan dan dampak yang ditimbulkan, sebaiknya pengelola BLU dapat membuat cadangan kas untuk digunakan sebagai operasional dan belanja modal pada awal tahun berjalan. Penelitian ini mendukung penelitian dilakukan oleh Rifandi & Shefiani (2019), Pandowo & Kudhori (2017), Saputra (2016) dan Purba & Johanis (2010) yang menyebutkan bahwa cadangan kas perlu dilakukan.

Besaran dari cadangan kas tersebut haruslah disesuaikan agar tidak menjadi sumber dana yang dapat diambil alih oleh pemerintah untuk diberikan kepada BLU lain. Besaran tersebut juga harus disesuaikan untuk tidak mengganggu program kerja reguler seperti pelayanan maupun program kerja produktif seperti investasi dana dan aset yang telah direncanakan. Hal tersebut sesuai dengan teori *time value of money* tentang nilai kesempatan. Semakin cepat dan tepat penginvestasian maka pengembalian yang didapatkan akan semakin banyak. Program kerja reguler seperti pelayanan yang telah direncanakan jika tidak diimplementasikan dengan baik akan menyebabkan berkurangnya kepuasan konsumen terkait pelayanan.

SIMPULAN

Temuan menunjukkan pada Universitas A hingga saat ini belum memiliki mekanisme untuk pembentukan cadangan kas. Keberadaan cadangan kas pada BLU sangat penting, karena dapat digunakan untuk kelancaran pelaksanaan program kegiatan jika pemerintah menarik surplus dan/atau dana kelolaan. Sehingga untuk mengantisipasi hal ini, BLU harus memiliki cadangan kas yang terpisah dari dana kelolaan lainnya. Asumsi yang dibangun untuk menentukan lamanya waktu pencadangan kas adalah asumsi penerimaan pendapatan dan

realisasi belanja yaitu mulai tinggi pada triwulan ke dua, sehingga lamanya cadangan kas ini dianggarkan selama 3 bulan atau pada triwulan pertama. Oleh karena itu, besaran cadangan kas Universitas A adalah Rp 84,209,133,649.32 atau 80 persen dari saldo awal. Implikasi penelitian ini yaitu sebagai bahan pertimbangan bagi BLU dalam merumuskan kebijakan dan strategi untuk mengelola kas dari sisa kas akhir tahun sebelumnya untuk dijadikan cadangan kas. Selain itu dari penelitian ini BLU dapat melihat cara menentukan lamanya waktu pencadangan kas agar kegiatan belanja BLU terlaksana tepat waktu dan sesuai dengan anggaran yang sudah ditetapkan.

Penelitian ini hanya berfokus pada Universitas A sebagai objek penelitian sehingga belum dapat menggeneralisasi asumsi-asumsi dalam menentukan sampai kapan cadangan kas dianggarkan. Data yang dihimpun masih terbatas karena ketersediaan data dari sumber yang hanya memberikan data triwulanan bukan bulanan. Sehingga penelitian selanjutnya dapat berupaya untuk melengkapi, menyempurnakan, dengan memperluas penelitian yang tidak hanya berfokus pada satu organisasi sehingga dapat diperoleh hasil yang dapat menggeneralisasi besaran cadangan kas bagi sektor publik khususnya BLU. Penelitian yang akan datang diharapkan dapat menggunakan metode kuantitatif untuk mengetahui faktor-faktor apa saja yang dapat mempengaruhi penentuan lamanya pencadangan kas seperti revisi anggaran, perencanaan anggaran dan ketersediaan dana BLU.

REFERENSI

- Dahtiah, N., Setiawan, & Hijrah, M. A. (2020). Analisis Dampak Penundaan Dana Alokasi Umum Pada Pelaksanaan Kegiatan Pemerintah Daerah. *Jurnal Accounting Information System*, 3(2), 106-118. <https://doi.org/10.32627/aims.v3i2.104>
- Herrianto, H. (2012). *Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Keterlambatan Penyerapan Anggaran Belanja Pada Satuan Kerja Kementerian/Lembaga di Wilayah Jakarta*. Universitas Indonesia.
- Jinkar, R. T. (2013). *Analisa Faktor- Faktor Penentu Kebijakan Cash Holding Perusahaan Manufaktur Di Indonesia*. Universitas Indonesia.
- Kusumawati, D. (2010). Persediaan Minimum Kas Sebagai Alat Untuk Menjaga Tingkat Likuiditas & Profitabilitas. *Gema Eksos*, 5(2), 187-200.
- Nurwidya, S. R., & Mulyandani, V. C. (2020). Analisis Faktor-Faktor Penyebab Keterlambatan Penyerapan Anggaran (Studi Kasus Pada Balai Besar Wilayah Sungai Citarum Kementerian PUPR) The Analysis of Factors Causing The Delay of Budget Absorption (Case Study At Balai Besar Wilayah Sungai Citarum PU. *Indonesia Accounting Research Journal*, 1(1), 119-129.
- Oktasari, R., & Slamet. (2016). *Faktor-Faktor Yang Menyebabkan Terjadinya Revisi Anggaran Studi Kasus pada Kedeputusan Bidang Ilmu Pengetahuan Sosial dan Kemanusiaan (IPSK-LIPI)*. Universitas Gadjah Mada.
- Pandowo, H., & Kudhori, A. (2017). Analisis Laporan arus Kas Pemerintah Daerah (Studi Empiris di Pemerintah Kota Madiun). *Jurnal Administrasi Dan Bisnis*, 11(1), 85-96.
- Peraturan Menteri Keuangan Nomor 129 Tahun 2020 tentang Pedoman Pengelolaan Badan Layanan Umum.

- Peraturan Menteri Keuangan Nomor 92 Tahun 2011 tentang Rencana Bisnis dan Anggaran Serta Pelaksanaan Anggaran Badan Layanan Umum.
- Peraturan Menteri Keuangan Nomor 98 Tahun 2017 Tentang Penarikan dan Pengembalian Dana Badan Layanan Umum.
- Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2005 tentang Badan Layanan Umum.
- Pratama, A. B. (2017). Agencification di Asia: Pelajaran dari Thailand, Hong Kong, dan Pakistan Arif. *Jurnal Kebijakan Dan Administrasi Publik*, 21(1), 40–54.
- Purba, J. H. V., & Johanes, S. (2010). Analisis Investasi Pengembangan Rumah Sakit : Studi Kasus di RS Dr. H. Marzoeeki Mahdi Bogor. *Jurnal Ilmiah Kesatuan*, 11(1), 62–68.
- Rifandi, M., & Shefiani, P. (2019). Pengaruh Sistem Pembayaran Asuransi Kesehatan BPJS Terhadap Akuntansi Pendapatan Rumah Sakit (Studi Pada RS PKU Muhammadiyah Gamping). *Relasi : Jurnal Ekonomi*, 15(1), 51–68. <https://doi.org/10.31967/relasi.v15i1.301>
- Saputra, I. W. (2016). Efektivitas Pengelolaan Alokasi Dana Desa Pada Desa Lembean Kecamatan Kintamani, Kabupaten Bangli Tahun 2009-2014. *Jurnal Jurusan Pendidikan Ekonomi*, 6(1)
- Sayadi, M. H. (2021). APBN 2020: Analisis Kinerja Pendapatan Negara selama Pandemi Covid-19. *Indonesian Treasury Review: Jurnal Perbendaharaan, Keuangan Negara dan Kebijakan Publik*, 6(2), 159-171.
- Sugiyono. (2020). *Metode Penelitian Kualitatif*. Alfabeta.
- Suhaedi, W., & Sasanti, E. E. (2020). Revenue Potency of University of Mataram Through Cash Management. *Jurnal Ilmiah Tata Sejuta STIA Mataram*, 6(1), 518–527. <https://doi.org/10.32666/tatasejuta.v6i1.128>
- Sukarta, I. W., Badera, I. D. N., & Ratnadi, N. M. D. (2017). Pengaruh Kompetensi, Pemanfaatan Teknologi Informasi, Komitmen Dan Revisi Anggaran Pada Efektivitas Pengelolaan Anggaran Universitas Udayana. *E-Jurnal Ekonomi Dan Bisnis Universitas Udayana*, 6(11), 3917–3950. <https://doi.org/10.24843/eeb.2017.v06.i11.p07>
- Wijaya, S. H., Bangun, N. (2019). Pengaruh Arus Kas, Leverage dan Ukuran Perusahaan Terhadap Cash Holding. *Jurnal Multiparadigma Akuntansi*, 1(2), 495-504.
- www.blud.co.id. (2020). *Penarikan Dan Pengembalian Dana Pada Badan Layanan Umum*. <https://blud.co.id/wp/2019/02/penarikan-dan-pengembalian-dana-pada-badan-layanan-umum/>
- Yeyen. (2013). Pengaruh Revisi Anggaran, Partisipasi Anggaran, Tingkat Kesulitan, Serta Evaluasi Dan Umpan Balik Terhadap Pencapaian Anggaran Yang Efektif (Studi Empiris pada Satuan Kerja Perangkat Daerah Kota Payakumbuh). *Jurnal Akuntansi*, 1(1), 1–20.