

MODERNISASI PENYELESAIAN TAGIHAN KEPADA NEGARA DENGAN SISTEM PEMBAYARAN TERJADWAL: SEBUAH STUDI KOMPARASI

Adi Vibriyanto, Tri Angga Sigit
Direktorat Jenderal Perbendaharaan

Abstract

In an ideal economic activity, all invoices will be paid according to the contract terms agreed by the contracting parties. Likewise, it should be for government transactions. Delays in settling invoices for government spending will also have an impact on the difficulty of predicting cash flows that will come out of the treasury. Hence, accurate cash forecasting and the management of government liquidity not optimal. This study compares the implementation of Scheduled Payment policy in four countries, namely the European Union (Austria, Belgium, France), United Kingdom (UK), the Dominican Republic and Indonesia by concluding, first, Establishment of the payment schedule is common in the international; second, ideally all government spending transactions are included in the payment scheme on a scheduled basis; third, the arrangement of expenditure transactions in some criteria will facilitate the implementation of a scheduled payment policy to be implemented in Indonesia; and fourth, it is necessary to develop an adequate application system so that the implementation of the scheduled payment system can run optimally.

Abstrak

Dalam sebuah aktivitas ekonomi yang ideal, semua tagihan akan dibayarkan sesuai dengan termin kontrak yang disetujui oleh para pihak yang berkontrak. Begitu juga seharusnya untuk penyelesaian tagihan atas transaksi belanja pemerintah. Keterlambatan dalam penyelesaian tagihan atas belanja pemerintah akan berdampak pada sulitnya memprediksi arus kas yang akan keluar dari kas negara. Penelitian ini membandingkan implementasi penyelesaian tagihan kepada negara melalui Sistem Pembayaran Terjadwal (*Scheduled Payment System*) pada tiga negara yaitu Uni Eropa, United Kingdom (UK) dan Republik Dominika dibandingkan dengan sistem pembayaran eksisting di Indonesia dengan menarik kesimpulan, yaitu: pertama, praktik penyelesaian tagihan secara terjadwal sudah lazim di dunia internasional; kedua, idealnya semua transaksi belanja pemerintah masuk dalam skema pembayaran secara terjadwal; ketiga, pengaturan transaksi belanja dalam kriteria *by system* dan *by input* akan mempermudah implementasi kebijakan pembayaran secara terjadwal; dan keempat, diperlukan adanya pengembangan sistem aplikasi yang memadai sehingga implementasi sistem pembayaran terjadwal dapat berjalan secara maksimal.

Keywords: pembayaran terjadwal, belanja pemerintah, perencanaan kas

JEL Classification: E62, H68

PENDAHULUAN

Latar Belakang

Dalam sebuah aktivitas ekonomi yang ideal, semua tagihan akan dibayarkan sesuai dengan termin kontrak yang disetujui oleh para pihak yang berkontrak. Termin tersebut sepenuhnya ditentukan oleh kedua belah pihak tanpa menempatkan salah satu pada posisi yang kurang menguntungkan. Realita pada penyelesaian tagihan kepada pemerintah, masih ada keluhan terkait keterlambatan penyelesaian tagihan oleh *supplier* kepada pemerintah. Kondisi seperti ini tentu tidak ideal bagi para pelaku usaha, khususnya usaha kecil yang struktur modalnya belum cukup mapan. Kondisi tersebut juga tidak ideal bagi pemerintah karena dapat mengganggu fungsi belanja pemerintah dalam memberikan stimulus dan mendorong pertumbuhan ekonomi.

Pemerintah telah berupaya mengatur penyelesaian tagihan kepada negara melalui seperangkat peraturan. Dalam Peraturan Menteri Keuangan (PMK) Nomor 190/PMK.05/2012 tentang Tata Cara Pembayaran dalam Rangka Pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara telah mengatur tahap-tahap dan persyaratan yang harus dipenuhi untuk memperoleh pembayaran. Pengaturan tersebut jika dilaksanakan sepenuhnya oleh *stakeholders* yang terlibat bisa membuat APBN mampu berkontribusi khususnya kepada perkembangan dunia usaha dan umumnya bagi pencapaian tujuan ekonomi yang lebih luas seperti pertumbuhan ekonomi dan penurunan tingkat pengangguran.

Selain merugikan penyedia barang, ketidakpatuhan terhadap regulasi yang mengatur penyelesaian pembayaran akan berdampak pada sulitnya memprediksi arus kas yang akan keluar dari kas negara. Saat ini, upaya untuk memprediksi arus kas keluar dilakukan melalui penyusunan Rencana Penarikan Dana (RPD). Namun, deviasi RPD yang diajukan oleh Satuan Kerja (Satker) Kementerian/Lembaga masih relatif tinggi. Padahal kemampuan untuk membuat proyeksi kas jangka pendek yang akurat adalah salah satu fitur yang fundamental dalam manajemen kas pemerintah yang modern.

Penelitian yang dilakukan oleh Widodo (2019) menyatakan bahwa terdapat tingkat deviasi atas RPD Satker yang cukup tinggi. Hasil penelitiannya membuktikan bahwa dari 605 sampel responden Satker mitra Kantor Pelayanan Perbendaharaan Negara (KPPN) di 34 Kantor Wilayah Direktorat Jenderal Perbendaharaan (Kanwil DJPb), terdapat 258 atau 42,6% Satker yang termasuk dalam kelompok tidak akurat karena tingkat deviasi rata-rata tahun 2018 di atas *threshold* 13%. Penelitian tersebut juga menyatakan bahwa berdasarkan data dari aplikasi OM SPAN, secara rata-rata pada tahun 2018 pada lingkup Kanwil DJPb DKI Jakarta, diketahui hanya RPD Satker mitra KPPN Jakarta I yang memiliki rata-rata akurasi di bawah 13%, sedangkan Satker di bawah kemitraan 6 KPPN yang lain akurasi berada jauh dari target 13%. Hal ini tentu akan memberikan pengaruh, karena proporsi pagu belanja Satker Kementerian Negara/Lembaga memiliki jumlah nominal rata-rata 80% yang berada di wilayah Kanwil DJPb Provinsi DKI Jakarta. Fenomena-

fenomena tersebut menurut Widodo (2019) sedikit banyak memiliki dampak terhadap akurasi perencanaan kas tingkat pusat karena informasi kebutuhan dana yang diterima Kantor Pusat DJPb tidak akurat.

Tingkat deviasi RPD Satker yang masih tinggi menunjukkan adanya ketidakpatuhan terhadap peraturan terkait penyelesaian tagihan negara. Hal tersebut dapat menyulitkan penyusunan proyeksi kas yang akurat. RPD merupakan salah satu sumber informasi bagi DJPb c.q. Direktorat Pengelolaan Kas Negara (Direktorat PKN) untuk mempersiapkan dana atas belanja yang akan dilakukan Satker, termasuk jika pengadaan dana tersebut harus dilakukan dengan mekanisme penarikan pembiayaan. Setiap pengadaan pembiayaan akan menyebabkan timbulnya *cost of fund* yang ditanggung oleh pemerintah. Akibatnya, jika Satker tidak segera melakukan pencairan belanja atau rencana pencairan belanja yang tertuang dalam RPD tidak akurat, pemerintah akan menanggung *cost of fund* yang lebih besar akibat keterlambatan dan ketidakakuratan proyeksi belanja Satker.

Selain dari sisi *cost of fund*, tingkat akurasi RPD dan ketepatan waktu pencairan belanja Satker akan berpengaruh pada tingkat akurasi perencanaan kas Pemerintah Pusat yang disusun Direktorat PKN. Saat ini Direktorat PKN menggunakan perpaduan mekanisme *top down* yang bersumber dari *Tim Cash Planning Information Network* (CPIN) dan mekanisme *bottom up* yang berasal dari penyusunan RPD Satker. Jika salah satu mekanisme menghasilkan *output* proyeksi yang tidak akurat, hal tersebut

akan menyebabkan penurunan tingkat akurasi perencanaan kas Pemerintah Pusat yang disusun oleh Direktorat PKN.

Dengan kondisi APBN yang defisit, kemungkinan terjadi *shortage cash* yang sangat tinggi. Secara fundamental terdapat kekurangan kas yang harus ditutupi melalui pembiayaan. Unit pengelola kas dalam hal ini Direktorat PKN dituntut untuk mampu mengelola situasi tersebut agar pemerintah mampu menyelesaikan seluruh kewajiban dengan biaya yang paling efisien. Dalam praktik pengelolaan kas yang baik, *opportunity cost* dari dana yang dikelola menjadi perhatian penting. Saldo kas yang terlalu besar menyebabkan *opportunity cost* menjadi besar dikarenakan *idle cash* di bank sentral menghasilkan *rate* di bawah biaya perolehan atas kas tersebut. Sementara saldo kas yang terlalu kecil juga berpotensi menimbulkan tekanan ketika muncul permintaan dana yang di luar rencana, sehingga memaksa unit pengelola kas mencari sumber pembiayaan talangan yang cenderung berbiaya lebih mahal.

Pengembangan sistem terkait dengan penyelesaian tagihan kepada negara yang mendorong pada efisiensi, keamanan dan transparansi, merupakan langkah yang penting untuk dilakukan. Pemerintah telah menyempurnakan berbagai kebijakan terkait pembayaran oleh pemerintah untuk mendukung tujuan pengelolaan kas yang baik dan modern. Hal tersebut, diantaranya dilakukan melalui pengaturan tahapan-tahapan pembayaran, penerapan kebijakan pencairan Surat Perintah Membayar (SPM) tanpa RPD dan penggunaan sarana elektronik untuk penyampaian RPD. Melalui berbagai

kebijakan terkait pengaturan pembayaran tersebut nantinya akan memengaruhi pola pengelolaan kas pemerintah menjadi lebih efektif dan efisien, sehingga pencapaian tujuan pengelolaan kas pemerintah lebih mudah dilakukan.

Perbaikan regulasi dan sistem yang mengatur penyelesaian tagihan negara idealnya mampu menghadirkan kepastian bagi para pihak terkait, memberikan kepastian diterimanya pembayaran bagi penyedia barang/jasa (*beneficiaries*) dan memberikan kepastian aliran kas bagi pemerintah. Kepastian aliran kas menjadi pilar penting bagi efektivitas pengelolaan kas yang bermuara pada tujuan dari kebijakan fiskal sekaligus kebijakan moneter yang tercapai.

Urgensi Perencanaan Kas dalam *Cash Management*

Kas adalah komponen yang sangat penting bagi pemerintah. Kas pemerintah merupakan sumber daya utama bagi pemerintah dalam melaksanakan berbagai kebijakan. Namun memiliki kas dalam jumlah besar juga mempunyai konsekuensi yang harus ditanggung pemerintah. Jika memiliki *idle cash* yang tinggi maka akan menimbulkan biaya besar yang harus ditanggung pemerintah (*cost of fund*). Sebaliknya, ketiadaan kas juga membuat pemerintah perlu mengeluarkan biaya besar untuk memperolehnya. Jumlah saldo kas optimal perlu untuk dijaga. Pemerintah juga harus memiliki kemampuan yang mumpuni untuk memprediksi aliran kas yang dikelolanya.

Menurut Tennent (2012), perbedaan antara kas dan aliran kas

dapat dianalogikan dengan bagaimana perusahaan air mengelola sumber dayanya. Perusahaan air mendapatkan aliran penerimaan dalam bentuk hujan yang jumlahnya susah untuk diprediksi. Mereka membuat tandon untuk menampung air. Besarnya tandon tentu sangat bergantung pada kemampuan perusahaan untuk memprediksi curah hujan dan jumlah air yang dibutuhkan. Ketika curah hujan diperkirakan memenuhi jumlah kebutuhan pengguna, maka cadangan air di tandon tidak diperlukan. Dalam konteks pengelolaan kas, cadangan air dalam tandon menimbulkan biaya sehingga harus diminimalisir. Ilustrasi di atas menggambarkan betapa pentingnya pengelolaan kas yang baik bagi pemerintah, karena kegagalan dalam melakukan manajemen kas secara efektif dan efisien dapat menyebabkan pemerintah gagal membayar kewajiban negara secara tepat waktu dan tepat jumlah dengan biaya yang efisien.

Kesadaran akan pentingnya perencanaan kas di Indonesia sudah dimulai sejak tahun 2009 ketika pertama kali ditetapkan peraturan terkait perencanaan kas. Evolusi kebijakan perencanaan kas dari waktu ke waktu berjalan sebagai berikut:

a. Kewajiban penyampaian RPD

Pengaturan perencanaan kas dimulai sejak ditetapkannya PMK Nomor 192/PMK.05/2009 tentang Perencanaan Kas. Pada awal pengaturan, seluruh Satker yang hendak mengajukan pembayaran diwajibkan menyampaikan rencana penarikan dana terlebih dahulu terlepas dari berapa nilai pembayaran yang hendak diajukan. Secara konsep metode ini diharapkan

bisa menggambarkan seluruh rencana pengeluaran sesuai jangka waktu rencana penarikan dana yang diajukan oleh Satker. Namun dalam penerapannya, kebijakan tersebut tidak dapat berjalan dengan maksimal. Kepatuhan penyampaian dan akurasi RPD sangat rendah sehingga informasi yang dihasilkan menjadi tidak *reliable*.

b. Klasifikasi Tipe Kantor Pelayanan Perbendaharaan Negara (KPPN) dan Tipe Transaksi

Kelemahan pada pengaturan sebelumnya disempurnakan dengan PMK Nomor 277/PMK.05/2014 tentang Rencana Penarikan Dana, Rencana Penerimaan Dana dan Perencanaan Kas. Proses pengajuan RPD disederhanakan dengan dibuat kategorisasi pada transaksi sesuai dengan besaran dan tipe KPPN pembayarannya. Terdapat sembilan kategori berdasarkan PMK ini yang wajib menyampaikan RPD sebelum penarikan dana melalui KPPN dilakukan oleh Satker. Jika terdapat pengajuan pembayaran dalam kategori wajib menyampaikan RPD tetapi tidak menyampaikan RPD maka KPPN berhak untuk menolak SPM tersebut kecuali mendapatkan dispensasi dari pihak yang berwenang.

c. Simplifikasi Penyusunan RPD

Pengaturan pada PMK 277/PMK.05/2014 masih memunculkan permasalahan dalam implementasinya. Secara umum Satker masih menghendaki agar SPM tetap diproses oleh KPPN meskipun tanpa didahului RPD. Perbedaan nominal besaran SPM yang wajib mengajukan RPD untuk masing-masing tipe KPPN juga menjadi hal yang memberatkan bagi Satker sehingga pemerintah kembali

melakukan revisi atas PMK 277/PMK.05/2014. Revisi PMK tersebut dilakukan untuk mengakomodasi masukan dari Satker sekaligus berupaya meningkatkan akurasi dari perencanaan kas pemerintah.

Pada tahun 2017, terbit PMK Nomor 197/PMK.05/2017 tentang Rencana Penarikan Dana, Rencana Penerimaan Dana, dan Perencanaan Kas sebagai revisi dari PMK 277/PMK.05/2014. Semangat dari revisi PMK ini adalah untuk mempermudah pengajuan RPD oleh Satker dan pada saat bersamaan untuk meningkatkan akurasi perencanaan kas. Beberapa masukan dari Satker seperti penyederhanaan klasifikasi transaksi besar yang wajib menyampaikan RPD, optimalisasi pemanfaatan teknologi informasi untuk penyampaian RPD, percepatan penyusunan dan penyampaian RPD melalui perubahan wewenang penetapan RPD dari Kuasa Pengguna Anggaran (KPA) kepada Pejabat Pembuat Komitmen (PPK). Selain itu dalam peraturan ini juga dimungkinkan bagi Satker untuk mengajukan proses pembayaran tanpa dilampiri RPD, yaitu SPM tanpa RPD dengan konsekuensi pembayaran atas SPM yang akan dijadwalkan mundur sesuai kategori transaksi yang diajukan oleh KPPN (Tabel 1).

Dalam proses penyusunan perencanaan kas pemerintah saat ini, data perencanaan kas dapat diperoleh ketika Satker menyampaikan RPD atau ketika SPM diajukan oleh Satker menggunakan SPM tanpa RPD. Secara konsep, apabila Satker menyampaikan RPD maka akurasi data perencanaan kas sangat bergantung pada akurasi RPD Satker, sedangkan apabila Satker

memilih opsi SPM tanpa RPD maka akurasi perencanaan kas akan sangat tinggi karena bersumber dari data SPM yang sudah diproses menjadi SP2D oleh KPPN sesuai tanggal jatuh tempo. Realitanya, sampai dengan saat ini akurasi RPD yang disampaikan Satker masih relatif rendah sedangkan proporsi penggunaan SPM tanpa RPD juga masih rendah sehingga secara keseluruhan akurasi perencanaan kas dari pengajuan RPD yang dihasilkan juga masih rendah.

Perencanaan Kas dalam Kerangka Pengelolaan Kas yang Modern

Dalam pengelolaan kas modern yang diadopsi oleh negara-negara maju, kemampuan menyusun perencanaan kas yang akurat merupakan salah satu fitur yang wajib dimiliki oleh unit pengelola kas. Menurut Lienert (2009), pengelolaan kas yang efektif hanya dapat terjadi jika pemerintah memiliki kemampuan untuk mencatat, memonitor, dan memproyeksikan aliran kas masuk dan keluar dari/ke sistem *Treasury Single Account* (TSA) yang dimiliki pemerintah. Hal tersebut menurut Lienert (2009) harus didukung dengan kebijakan lain terkait pembayaran maupun penerimaan yang secara sinergis memungkinkan

pemerintah untuk menyusun proyeksi kas secara akurat.

Penyelesaian tagihan kepada negara mempunyai peranan penting dalam meningkatkan kualitas perencanaan kas pemerintah. Mayoritas aliran kas keluar merupakan hasil dari aktivitas belanja baik barang/jasa yang dilakukan oleh Satker. Melihat kompleksitas penyelesaian tagihan kepada negara, peranan teknologi informasi sangatlah krusial. Semua regulasi yang disusun harus didukung sistem aplikasi sehingga mampu menghasilkan informasi rencana arus kas yang akurat. Sistem informasi yang canggih dan komprehensif, idealnya mampu menghasilkan kepastian bagi penerima manfaat maupun unit pengelola kas (*treasury*) terkait waktu kapan kas keluar dari kas negara.

Rumusan Permasalahan

Mekanisme penyelesaian tagihan kepada negara atas beban APBN sudah dirancang sedemikian rupa sehingga para pihak terkait tidak ada yang dirugikan. Namun demikian, implementasi atas mekanisme tersebut masih belum sempurna. Beberapa permasalahan yang timbul diantaranya

Tabel 1. Klasifikasi Transaksi Besar

Transaksi	Nilai SPM	Penyampaian RPD	Periode Pemutakhiran
Transaksi A	Lebih dari Rp1 triliun	15 hari kerja sebelum pengajuan SPM	10 hari kerja sebelum pengajuan SPM
Transaksi B	Antara Rp500 miliar s.d. Rp1 triliun	10 hari kerja sebelum pengajuan SPM	5 hari kerja sebelum pengajuan SPM
Transaksi C	Rp1 miliar s.d. Rp500 miliar	5 hari kerja sebelum pengajuan SPM	

Sumber: PMK Nomor 197/PMK.05/2017

adalah: pertama, ketidakpastian waktu pembayaran diterima. Penyedia barang/jasa masih mengeluhkan ketidakpastian waktu penerimaan pembayaran atas tagihan yang mereka ajukan, meskipun mekanisme penyelesaian tagihan atas beban APBN sudah diatur. Penyedia juga mengharapkan adanya perlakuan yang setara. Jika terdapat klausul denda ketika penyedia terlambat menyelesaikan kewajiban, maka seharusnya ada klausul denda apabila pemerintah terlambat membayarkan hak penyedia.

Kedua, sulit mendapatkan informasi rencana kas keluar. Ketidakpastian dalam penyelesaian tagihan berdampak signifikan pada unit pengelola kas karena tidak bisa mendapatkan informasi rencana kas keluar yang akurat. Hal tersebut dapat berakibat terhadap proyeksi kas yang disusun memiliki akurasi yang rendah. Rendahnya akurasi perencanaan kas berdampak pada tingginya biaya dana yang dikelola.

Ketiga, sulit mengidentifikasi permasalahan dalam penyelesaian tagihan. Meskipun banyak permasalahan yang terjadi dalam penyelesaian tagihan, tetapi bukanlah hal mudah untuk mengidentifikasi dimana terjadinya permasalahan, karena setiap pihak berargumen bahwa permasalahan terjadi di pihak lain tanpa ada alat yang bisa mengkonfirmasi klaim yang diajukan masing-masing pihak. Sampai dengan saat ini masih belum tersedia mekanisme/sistem yang memungkinkan *stakeholders* dapat memantau sampai sejauh mana proses tagihan yang sedang diproses. Berbagai permasalahan di atas menjadi aspek

penting yang harus diselesaikan ketika memformulasikan sebuah kebijakan terkait penyelesaian tagihan.

TINJAUAN LITERATUR

Konsep Manajemen Kas Pemerintah

Manajemen kas pemerintah menurut Mu (2006) adalah seluruh proses dan strategi terkait pengaturan arus kas pemerintah dalam jangka pendek di antara lembaga pemerintah dan antara pemerintah dengan sektor swasta. Definisi lain terkait manajemen kas pemerintah diberikan oleh Storkey (2003), yaitu memiliki sejumlah uang pada waktu dan tempat yang tepat untuk memenuhi kewajiban pemerintah dengan biaya yang paling menguntungkan.

Menurut Lienert (2009), manajemen kas pemerintah dilakukan dengan tujuan, antara lain: pertama, memastikan ketersediaan dana untuk membiayai pengeluaran pemerintah jatuh tempo. Kedua, mengumpulkan seluruh penerimaan pemerintah pada satu rekening. Ketiga, melakukan pinjaman jika diperlukan dengan meminimalkan biaya bunga pinjaman. Keempat, optimalisasi saldo kas menganggur (*idle cash*) dalam suatu kegiatan investasi yang aman. Kelima, mampu mengelola risiko yang muncul dalam aktivitas pengelolaan kas pemerintah.

Mu (2006) memberikan kriteria suatu manajemen kas pemerintah telah berjalan efektif, ketika dapat mencapai beberapa tujuan ideal, yaitu: menyediakan dana tepat waktu untuk membiayai seluruh belanja pemerintah, menghindari munculnya biaya atas

saldo kas menganggur yang dimiliki pemerintah dalam sistem perbankan, meningkatkan penerimaan dari investasi kas yang menganggur (*idle cash*), dan mengendalikan berbagai risiko seperti *refinancing risk*, *credit risk*, dan *market risk*.

Sigit (2019) menarik kesimpulan dari berbagai pandangan tersebut dengan menyimpulkan bahwa tujuan dari manajemen kas pemerintah meliputi berbagai aspek secara komprehensif, mulai dari penyediaan dana untuk membiayai seluruh belanja pemerintah, melakukan investasi atas adanya saldo kas menganggur (*idle cash*), meminimalkan biaya pengelolaan kas pemerintah dan mengelola berbagai macam risiko fiskal dalam pengelolaan kas pemerintah.

Konsep Perencanaan Kas Pemerintah

Perencanaan kas pemerintah menurut Mu (2006) merupakan salah satu sub sistem penting dalam sistem pengelolaan kas pemerintah yang efektif selain manajemen penerimaan dan pengeluaran dan manajemen saldo kas Pemerintah.

Williams (2009) menjelaskan urgensi perencanaan kas pemerintah dalam mendukung pelaksanaan sistem TSA. Menurut Williams (2009), agar pengelolaan dana dapat dilaksanakan secara efisien pada penerapan TSA, maka dibutuhkan kemampuan untuk melakukan perkiraan arus kas harian yang akurat minimal untuk tiga bulan ke depan, termasuk juga kemampuan untuk memantau perubahan aktual perkiraan arus kas secara *real time*.

Williams (2009) juga menyebutkan bahwa sistem perencanaan kas yang

ideal disusun dengan memanfaatkan dua arah arus informasi, baik yang bersifat *top down* (terkait variasi total penerimaan dan belanja Pemerintah sepanjang waktu) maupun *bottom up* (terkait detail rincian informasi pada unit vertikal di bawah Kementerian Keuangan). Namun konsep ini membutuhkan dukungan jaringan teknologi informasi yang memadai.

Peranan penting teknologi informasi dalam mendukung pelaksanaan perencanaan kas yang ideal juga disampaikan oleh Mu (2006). Menurut Mu (2006), agar perencanaan kas dapat berjalan efektif, pemerintah harus memiliki dua unsur utama, yaitu adanya suatu model *forecasting* dan adanya sistem teknologi informasi yang memadai.

Mu (2006) juga menjelaskan bahwa jika perencanaan kas pemerintah tidak dapat berjalan dengan baik, dapat memberikan dampak negatif yang merugikan manajemen kas pemerintah secara keseluruhan. Berbagai dampak negatif tersebut antara lain: saldo kas yang tidak terkontrol dengan baik, timbulnya biaya besar dalam kegiatan operasional serta tidak diperolehnya *return* yang memadai dari investasi yang dilakukan pemerintah.

Sistem Pembayaran Terjadwal

Sistem Pembayaran Terjadwal adalah bentuk penyelesaian atas tagihan kepada pemerintah yang sudah menjadi *best practices* internasional dan diterapkan di berbagai negara seperti United Kingdom, negara-negara di Uni Eropa dan Republik Dominika. Sistem Pembayaran Terjadwal pada prinsipnya merupakan pengaturan jadwal pengeluaran di mana *treasury*

menetapkan jadwal pengeluaran atas tagihan yang diinput ke dalam sistem proyeksi pengeluaran.

Tello (2019) menyebutkan bahwa penerapan Sistem Pembayaran Terjadwal dilakukan dengan empat prinsip, yaitu: pertama, tanggal jatuh tempo untuk setiap tagihan harus diinput ke dalam sistem; kedua, *treasury* membuat kalender/jadwal pembayaran berdasarkan semua input tanggal jatuh tempo; ketiga, transfer ke penerima tunduk pada jadwal dan peraturan yang ditetapkan oleh *treasury*; dan keempat, terdapat jenis pembayaran yang ditetapkan sebagai *payment priorities* yang ditetapkan tanggal jatuh tempo, seperti pensiun, gaji dan pembayaran *debt services*.

Dengan demikian dalam penerapan Sistem Pembayaran Terjadwal dilakukan pengaturan dimana seluruh tagihan harus diinput ke dalam sistem (otomasi) dan dilakukan pengaturan jadwal pembayaran oleh *treasury* yang akan dipatuhi oleh penerima. Sistem Pembayaran Terjadwal dapat diterapkan di Indonesia dengan melakukan berbagai modifikasi untuk menjawab kebutuhan pengelola kas atas proyeksi pengeluaran yang akurat dan dapat mengatasi permasalahan keterlambatan pembayaran dengan *supplier* dalam mekanisme pembayaran tagihan atas belanja APBN.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini merupakan studi literatur yang menelaah sumber tertulis terkait implementasi Sistem Pembayaran Terjadwal pada empat negara/region, yaitu Uni Eropa, United

Kingdom, Republik Dominika dan Indonesia, baik yang berasal dari jurnal, laporan resmi, regulasi maupun informasi daring dari *website* resmi. Hasil dari berbagai sumber literatur tersebut digunakan untuk mengidentifikasi implementasi Sistem Pembayaran Terjadwal di berbagai negara tersebut dan dikomparasikan dengan implementasi sistem pembayaran di Indonesia, sekaligus mengidentifikasi peluang dan tantangan implementasi Sistem Pembayaran Terjadwal di Indonesia.

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

Government Payment Terms di Dunia Internasional

Pengaturan pembayaran kepada *supplier* di dunia internasional menjadi isu yang penting. Ketidakpastian pembayaran kepada *supplier* khususnya kepada Usaha Kecil dan Menengah dapat mengganggu *cash flow* para pelaku usaha yang dapat menghambat laju perekonomian suatu negara. Pemerintah di berbagai negara berupaya memberikan kepastian waktu penerimaan pembayaran oleh *supplier*. Kebijakan terkait penyelesaian tagihan kepada negara didesain agar *supplier* menerima pembayaran dalam waktu yang tidak terlalu lama.

United Kingdom

Di United Kingdom, penyelesaian tagihan kepada *Her Majesty Government* (HMG) dituangkan dalam sebuah dokumen berjudul "*Called Payment Guidance for Public Sector Organizations*" yang dirilis pada tanggal

12 Desember 2008 berisi antara lain dua pokok pengaturan. Pertama, penyelesaian tagihan dalam jangka waktu 30 hari. HMG memiliki kepentingan untuk melindungi dan mengembangkan dunia usaha. Salah satu upaya yang dilakukan adalah dengan memberi kepastian terkait penyelesaian tagihan. Dalam dokumen *Called Payment Guidance for Public Sector Organizations* dinyatakan bahwa:

"The standard terms and conditions in most HMG contracts and the legislative periods within the Late Payment of Commercial Debts (Interest) Act 1998 will remain at 30 days."

(Late Payment of Commercial Debts (Interest) Act 1998 c.20)

Berdasarkan pernyataan tersebut, penyelesaian tagihan harus dilakukan oleh institusi pemerintah maksimal dalam 30 hari, bahkan jika memungkinkan, institusi pemerintah akan menyelesaikan pembayaran dalam 10 hari kerja. Pembayaran kewajiban negara yang sifatnya rutin seperti gaji memiliki pengaturan yang tidak seragam. Ada institusi yang membayar pegawainya setiap 80 jam kerja (dua pekanan) dan ada yang dibayarkan setiap hari kerja terakhir setiap bulannya.

Kedua, informasi status penyelesaian tagihan. Dalam pengaturan tersebut, juga disebutkan bahwa HMG mempunyai kewajiban untuk aktif memberikan informasi kepada *supplier* terkait status tagihan yang mereka ajukan, serta secara bersama-sama berupaya mencari solusi apabila terdapat permasalahan terkait penyelesaian tagihan.

Pada intinya, setiap institusi pemerintah bertanggungjawab untuk menjalin komunikasi dengan *supplier*. Setiap institusi harus memastikan bahwa setiap *stakeholders* memahami proses penyelesaian tagihan dan mengetahui bagaimana melakukan eskalasi jika terjadi permasalahan dalam pembayaran tagihan.

Uni Eropa

Di Uni Eropa, penyelesaian tagihan pada transaksi komersial antara *business to business* maupun *business to government* juga menjadi perhatian utama dari para pemangku kepentingan. Uni Eropa berusaha mengatasi permasalahan terkait penyelesaian tagihan seperti keterlambatan dan ketidakpastian dengan menetapkan panduan yang harus diratifikasi oleh seluruh negara anggota Uni Eropa. Panduan tersebut dituangkan dalam *Directive 2011/7/EU* yang berisi ketentuan untuk memerangi keterlambatan pembayaran dalam transaksi komersial. Pokok pengaturan dalam *Directive* tersebut antara lain sebagaimana dijelaskan di bawah ini.

Pertama, penyelesaian tagihan dalam 30 hari. Dalam panduan tersebut, institusi pemerintah wajib menyelesaikan kewajiban kepada *supplier* dalam 30 hari atau paling lambat 60 hari apabila ada kondisi khusus. Sementara untuk transaksi *business to business*, pihak debitur wajib menyelesaikan kewajibannya dalam 60 hari sejak *invoices* diterbitkan kecuali ada kesepakatan antar kedua belah pihak untuk membuat termin pembayaran yang melewati periode 60 hari.

Kedua, pengaturan mengenai mekanisme denda. Setiap pembayaran melewati periode yang telah diatur akan dikenakan bunga minimal 8% di atas suku bunga acuan yang ditetapkan oleh The *European Central Bank* (ECB). Meskipun negara yang gagal memenuhi ketentuan penyelesaian tagihan beralasan sedang mengalami kesulitan di internal negaranya, Komisi Uni Eropa akan tetap melakukan penyelidikan atas pelanggaran terhadap ketentuan terkait penyelesaian tagihan tepat waktu ini.

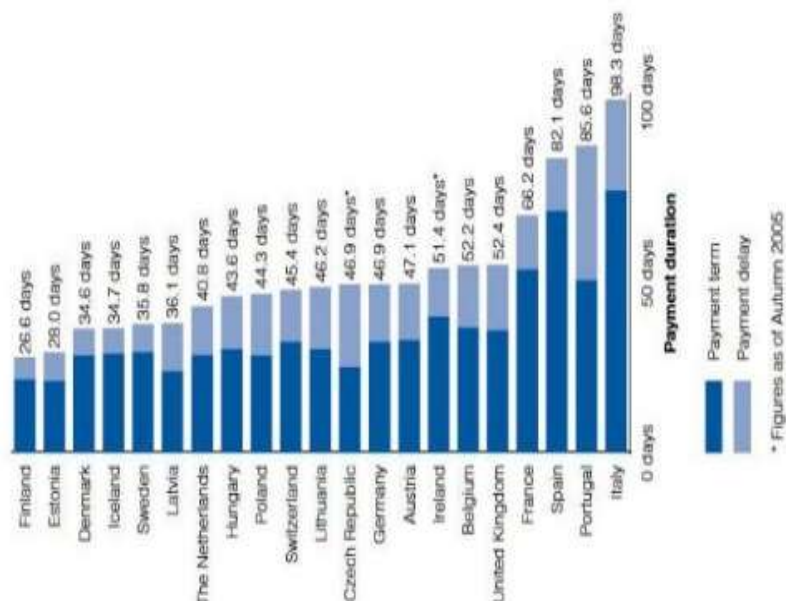
Shopovski (2016) menemukan fakta bahwa keterlambatan penyelesaian tagihan terjadi di hampir semua negara anggota Uni Eropa (Grafik 1). Jangka waktu penyelesaian tagihan bervariasi mulai dari 26 hari sampai dengan 98 hari. Berangkat dari kondisi tersebut, *Directive 2011/7/EU* dilahirkan untuk mengatasi terjadinya keterlambatan pembayaran. Mayoritas negara anggota

Uni Eropa sudah meratifikasi *Directive* tersebut dan menerapkan kebijakan penyelesaian tagihan dalam jangka maksimal 30 hari. Penyelesaian tagihan melewati 30 hari hanya terjadi di negara-negara yang memiliki utang dalam jumlah besar.

Republik Dominika

Berdasarkan dokumen *Payment Policy for Debts and Commitments of the Central Government* yang disusun oleh *Law of Organization of the Ministry of Finance* Republik Dominika yang dirilis tanggal 22 Desember 2006, kebijakan pembayaran tagihan kepada negara didesain untuk mendukung pengelolaan likuiditas. Beberapa parameter dan kondisi sudah diatur dalam regulasi pembayaran tagihan kepada negara. Proses penyelesaian tagihan diatur sedemikian rupa sehingga unit pengelola kas memperoleh informasi

Grafik 1. Rata-Rata Penyelesaian dan Keterlambatan Waktu Pembayaran di Uni Eropa



Sumber: Shopovski (2016)

yang memadai untuk menjalankan tugas dan fungsinya dengan baik.

Regulasi terkait penyelesaian tagihan kepada negara memiliki beberapa prinsip. Pertama, jangka waktu pembayaran tagihan berada di antara 45 s.d. 60 hari kalender sejak timbulnya kewajiban. Kedua, tanggal jatuh tempo dari setiap tagihan harus diinput ke dalam sistem aplikasi. Termasuk pembayaran transfer ke instansi pemerintah yang lain. Berdasarkan input tersebut unit pengelola kas menyusun kalender jatuh tempo pembayaran. Ketiga, semua jenis komitmen/kontrak yang berada di luar jenis pembayaran yang dinyatakan dalam regulasi harus mencantumkan tanggal jatuh tempo tagihan tersebut.

Di Republik Dominika, beberapa jenis pembayaran sudah ditetapkan tanggal jatuh tempo. Untuk pembayaran pensiun ditetapkan setiap tanggal 18. Pembayaran gaji aparatur negara dilakukan setiap tanggal 21. Pembayaran cicilan dan pokok utang dilakukan sesuai dengan kalender pembayaran utang yang dimiliki unit pengelola utang (*Debt Management Office*). Sedangkan untuk pembayaran atas belanja barang dan jasa dilakukan dalam jangka waktu 45 s.d. 60 hari kalender sejak timbulnya hak tagih.

Indonesia

Mekanisme penyelesaian tagihan atas belanja pemerintah sudah dirancang sedemikian rupa supaya para pihak terkait tidak ada yang merasa dirugikan. Pengaturan norma waktu maupun persyaratan-persyaratan yang harus dipenuhi dalam rangka penyelesaian tagihan kepada negara telah diatur pada Peraturan Pemerintah

Nomor 45 tahun 2013 tentang Tata Cara Pelaksanaan APBN yang telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 50 Tahun 2018. Penyelesaian tagihan kepada negara maksimal adalah 30 hari kalender. Sedangkan rincian jadwal setiap tahapan penyelesaian tagihan diatur dalam PMK Nomor 190/PMK.05/2012 tentang Tata Cara Pembayaran dalam Rangka Pelaksanaan APBN. Periode penyelesaian tagihan mulai dari pekerjaan/pengadaan barang dan jasa yang telah selesai dan berlaku saat ini diilustrasikan dengan Gambar 1.

Dengan pengaturan yang berjalan pada saat ini, seyogyanya pengelola kas bisa mengumpulkan informasi rencana pengeluaran dana sejak timbulnya hak tagih karena tahapan selanjutnya sudah diatur sampai dengan tahapan saat pembayaran diterima. Perencanaan kas yang akurat bisa disusun jika unit pengelola kas memiliki akses atas jumlah tagihan yang akan dibayarkan sejak timbulnya hak tagih. Akan tetapi realita di lapangan masih belum sesuai harapan. Penyelesaian kontrak, pengajuan termin tagihan dan proses penyelesaian tagihan masih belum sepenuhnya tunduk pada pengaturan ini sehingga informasi rencana pengeluaran tidak bisa di peroleh oleh unit pengelola kas.

Kerugian lain dari lemahnya penegakan aturan terkait penyelesaian tagihan ini adalah adanya ketidakpastian bagi penyedia terkait waktu pembayaran yang akan diterima setelah tagihan diajukan secara lengkap. Implementasi penyusunan RPD selaku informasi proyeksi belanja Satker juga masih rentan dengan berbagai permasalahan, selain dari sisi akurasi yang masih rendah, daya ikat terhadap

eksekusi RPD yang telah disusun Satker juga tidak cukup kuat, mengingat adanya faktor dispensasi.

Dalam proses penyusunan RPD saat ini masih melibatkan beberapa aplikasi dan belum terintegrasi dalam satu aplikasi. Proses penyusunan RPD oleh Satker masih dilakukan dengan input manual melalui beberapa tahap, yaitu pengambilan data halaman 3 Daftar Isian Pelaksanaan Anggaran (DIPA), *update* RPD, RUH RPD, validasi RPD, *upload* data RPD ke Sistem Pengelolaan Rekening Terintegrasi (SPRINT) dan validasi RPD di KPPN pada saat pencairan SPM. Proses tersebut melibatkan 4 (empat) aplikasi yaitu *Custom Web*, SAS/SAKTI, SPRINT dan Konversi. Sebagai akibatnya, penyusunan proyeksi kas rentan dengan terjadinya kesalahan dan kurang efisien.

Berdasarkan hal tersebut, perlu dilakukan simplifikasi terkait tahapan penyusunan dan banyaknya jumlah aplikasi yang digunakan dalam melakukan penyusunan proyeksi kas. Lienert (2009), Sigit (2019), dan Widodo

(2019) menekankan pentingnya kualitas dan simplifikasi aplikasi untuk mendukung akurasi proyeksi kas secara *bottom up* seperti penyusunan mekanisme RPD Satker.

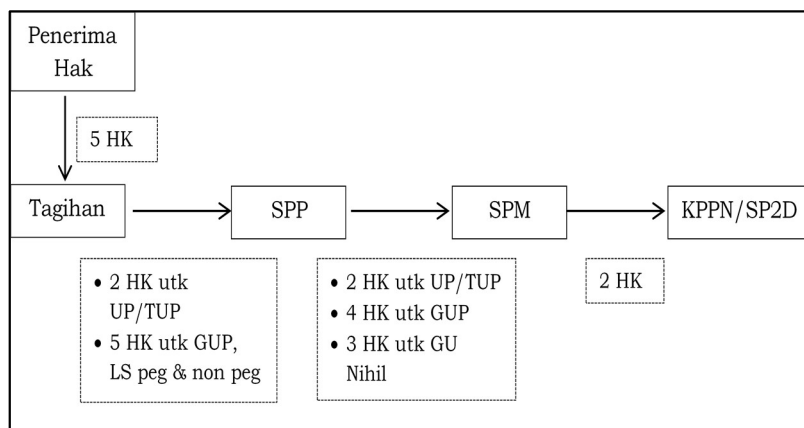
Komparasi Implementasi Sistem Pembayaran di Indonesia, United Kingdom, Uni Eropa dan Republik Dominika

Berdasarkan uraian di atas, dapat di buat komparasi terkait pelaksanaan sistem pembayaran yang diimplementasikan di United Kingdom (UK), Uni Eropa, Republik Dominika dan Indonesia, sebagai berikut:

a. Aspek Jangka Waktu (*time frame*)

United Kingdom (UK) menganggap bahwa kepastian dalam penyelesaian tagihan kepada negara merupakan sebuah keharusan. Adanya kepastian akan membantu pengembangan dunia usaha. Setiap tagihan kepada negara wajib diselesaikan maksimal dalam 30 hari. Dengan latar belakang yang serupa, Uni Eropa juga menetapkan batasan 30 hari sebagai tenggat

Gambar 1. Alur Penyelesaian Tagihan Eksisting di Indonesia



Sumber: PMK Nomor 190/PMK.05/2012

maksimal untuk menyelesaikan tagihan dalam kondisi normal. Dalam kondisi khusus yang sudah diatur, tenggat maksimal penyelesaian tagihan kepada negara bisa diselesaikan sampai dengan 60 hari. Pengaturan jangka waktu penyelesaian tagihan juga dimiliki oleh Republik Dominika, dimana secara umum penyelesaian tagihan diatur antara 45 s.d. 60 hari kalender. Sementara di Indonesia, penyelesaian tagihan kepada negara dilakukan antara 11 s.d. 17 hari kerja tergantung jenis pembayarannya.

Memperhatikan regulasi penyelesaian tagihan di beberapa negara tersebut, maka penyelesaian tagihan secara terjadwal sudah lazim di dunia internasional. Pengaturan jangka waktu penyelesaian tagihan sangat bervariasi dari 11 sampai dengan 60 hari kalender.

b. Aspek Ruang Lingkup (*coverage*)

Di Republik Dominika, semua jenis tagihan memiliki jatuh tempo sesuai dengan karakteristik masing-masing. Semangat dari pengaturan ini adalah untuk mendukung kualitas pengelolaan likuiditas. Hampir serupa dengan pengaturan di Indonesia, mayoritas transaksi antara pemerintah dengan swasta memiliki *timeline* pembayaran yang jelas. Untuk transaksi yang sifatnya berulang seperti pembayaran gaji, pensiun dan transfer kepada pemerintah daerah sudah ditetapkan tanggal jatuh temponya. Sedangkan di United Kingdom (UK), regulasi yang mengatur jadwal pembayaran tagihan kepada negara menitikberatkan pada transaksi antara pemerintah dan swasta. Untuk pembayaran tagihan yang berulang seperti gaji, memiliki

kalender pembayaran yang beragam, ada institusi yang membayar gajinya *fortnightly* dan ada yang membayarkan *monthly*.

Dari sudut pandang pengelolaan likuiditas, idealnya semua transaksi belanja pemerintah masuk dalam skema pembayaran secara terjadwal. Semua jenis pembayaran dapat ditetapkan parameter dan *timeline* pembayarannya. Selanjutnya unit pengelola kas membuat kalender pembayaran untuk setiap tagihan sehingga penyusunan perencanaan belanja pemerintah menjadi sangat akurat.

c. Aspek Klasifikasi (*classification*)

Transaksi pembayaran yang dimiliki oleh pemerintah sangat beragam. Keberagaman ini membuat beberapa negara melakukan pengaturan penyelesaian tagihan yang berbeda sesuai dengan jenis transaksi. Di Republik Dominika, pembayaran pensiun, gaji, dan utang mendapatkan prioritas tersendiri. Kelompok ini memiliki tanggal jatuh tempo pembayaran yang tetap setiap bulan. Sementara untuk pembayaran atas belanja barang dan jasa mengikuti ketentuan penyelesaian tagihan antara 45 s.d. 60 hari. Di Indonesia, jenis pembayaran yang sifatnya berulang seperti gaji dan pensiun juga memiliki tanggal jatuh tempo yang pasti. Sedangkan penyelesaian tagihan untuk pengadaan barang dan jasa mengikuti tahapan penyelesaian tagihan s.d. 17 hari kerja. United Kingdom juga memiliki regulasi yang serupa. Penyelesaian tagihan dari swasta dikategorikan sebagai tagihan yang wajib dibayarkan maksimal 30 hari,

sedangkan pembayaran gaji diatur sendiri dan dibayarkan pada hari kerja terakhir setiap bulan.

Sesuai dengan pembahasan kebijakan penjadwalan penyelesaian tagihan di atas, mayoritas negara menerapkan jadwal yang berbeda tergantung dari jenis/klasifikasi tagihan yang diajukan. Tagihan yang memiliki sifat berulang dan memiliki jadwal pasti, langsung di *set-up* pada sistem aplikasi (*by system*). Sedangkan jenis tagihan yang lain ditetapkan *time frame* pembayarannya, sehingga tanggal jatuh tempo sebuah tagihan diperoleh dari input data tagihan yang dilakukan oleh pejabat perbendaharaan di masing-masing unit/satuan kerja atau oleh unit pengelola kas (*by input*). Pengkategorian transaksi belanja dalam kriteria *by system* dan *by input* akan mempermudah implementasi kebijakan pembayaran secara terjadwal untuk diimplementasikan di Indonesia.

d. Aspek Teknologi Informasi (*information technology*)

Sistem teknologi informasi yang handal menjadi kunci bagaimana regulasi penyelesaian tagihan secara terjadwal bisa berjalan dengan baik. Semua parameter yang tercantum dalam regulasi harus bisa diolah oleh aplikasi menjadi informasi yang berguna, terkhusus bagi unit pengelola kas. Penggunaan sistem aplikasi juga membantu proses penyelesaian tagihan tidak terdeviasi dari regulasi yang sudah ditetapkan.

Di Republik Dominika, semua jatuh tempo tagihan/*invoices* harus diinput pada sistem aplikasi. Jatuh tempo suatu tagihan merujuk pada regulasi yang sudah ditetapkan. Berdasarkan data

jatuh tempo tersebut, unit pengelola kas membuat kalender pembayaran. Sementara untuk pembayaran yang sifatnya berulang seperti gaji dan pensiun, secara sistem sudah ditetapkan tanggal jatuh temponya. Di Indonesia, secara regulasi masing-masing jenis pembayaran sudah ditetapkan jadwal penyelesaiannya. Namun, jadwal penyelesaian tersebut belum dilakukan *set up* dalam sebuah sistem sehingga dalam pelaksanaannya masih terjadi deviasi yang cukup besar antara regulasi dan implementasinya. Sedangkan untuk United Kingdom dan Uni Eropa juga menggunakan sistem aplikasi yang digunakan dalam penyelesaian tagihan namun literatur yang membahasnya masih sangat terbatas. Untuk Uni Eropa, pengembangan sistem aplikasi diserahkan pada masing-masing negara sedangkan untuk United Kingdom belum ditemukan literatur resmi yang membahas hal tersebut. Empat klasifikasi yang mengomparasikan terkait aspek *time frame*, *coverage*, *classification* dan *information technology* tersebut dapat disajikan dalam Tabel 2.

REKOMENDASI

Usulan Implementasi Sistem Pembayaran Terjadwal di Indonesia

Pengembangan dari penyelesaian tagihan kepada negara hendaknya mampu memecahkan permasalahan dalam penyelesaian tagihan kepada negara yang selama ini masih dialami para *stakeholders*. Modernisasi penyelesaian tagihan kepada negara diarahkan melalui implementasi

penyelesaian tagihan secara terjadwal dimana penjadwalan dimulai sejak pertama timbulnya hak tagih.

Secara regulasi, penyelesaian tagihan di Indonesia sudah mengatur tahapan-tahapan pembayaran. Pengembangan sistem penyelesaian tagihan ini tidak merubah regulasi secara fundamental tetapi hanya berupa penguatan-penguatan pada beberapa aspek teknis yang diharapkan bisa meningkatkan kepatuhan para *stakeholders* pada tahapan-tahapan pembayaran yang sudah diatur. Secara garis besar pengembangan sistem dilakukan dalam tiga tahap. Tahap pertama, setiap tahapan dalam penyelesaian tagihan kepada negara melekat pada sistem. Upaya yang sering dilakukan untuk meningkatkan kepatuhan pada suatu peraturan biasanya melalui pemberian sanksi, akan tetapi untuk kasus penyelesaian tagihan ini banyak isu yang menyebabkan opsi pemberian sanksi dihindari. Untuk mengikat setiap *stakeholders* tetap pada koridor aturan yang telah diterapkan maka peraturan terkait penyelesaian

tagihan (mulai dari Berita Acara Serah Terima (BAST) sampai dengan pencairan dana) harus dilekatkan pada sebuah sistem terintegrasi yang bisa dikontrol/dimonitor oleh para pihak terkait sehingga setiap hambatan bisa dieskalasi dan dicari penyelesaiannya.

Tahap kedua, setiap tahapan penyelesaian tagihan bisa dimonitor perkembangannya. Ketidakjelasan akar masalah membuat upaya penyelesaian yang sulit untuk dikerjakan. Saat ini banyak keluhan dari *supplier* bahwa mereka tidak mendapatkan kepastian waktu dana yang diterima dan berasumsi bahwa terdapat hambatan penyelesaian di internal Satker/KPPN. Dari pihak Satker/KPPN beranggapan bahwa hambatan penyelesaian tagihan berada di pihak *supplier* karena mereka tidak bisa melengkapi dokumen tagihan sesuai yang dipersyaratkan. Tanpa ada alat yang bisa digunakan untuk melakukan justifikasi klaim dari masing-masing pihak, maka sulit memetakan masalah dan mencari solusinya.

Tahap ketiga, sistem memiliki fitur untuk menyediakan informasi rencana

Tabel 2. Komparasi antara United Kingdom, Uni Eropa, Republik Dominika dan Indonesia

No	Aspek	UK	Uni Eropa	Rep. Dominika	Indonesia
1	<i>Time Frame</i>	30 hari kalender	30-60 hari kalender	45-60 hari kalender	11-17 hari kerja
2	<i>Coverage</i>	Pengadaan barang dan jasa	Pengadaan barang dan jasa	Semua jenis transaksi	Semua jenis transaksi
3	<i>Classification</i>	Tidak ada	Tidak ada	Transaksi rutin (gaji, pensiun, dll), dan non rutin (barang dan jasa)	Tidak ada
4	<i>Information Technology</i>	Sistem aplikasi ada namun literatur resmi belum ditemukan	Desain aplikasi diserahkan pada masing-masing negara	Mengakomodasi parameter dalam <i>payment policy</i>	Belum mengakomodasi <i>payment policy</i>

Sumber: data diolah

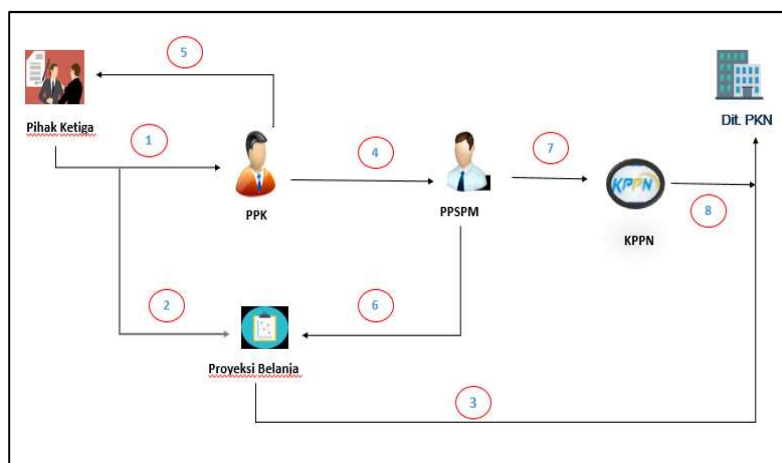
kas keluar. Tagihan yang diajukan pada KPPN sebagai institusi pembayar sebenarnya tidak datang secara tiba-tiba. Banyak proses yang mendahuluinya, mulai dari serah terima barang antara *user* dan *supplier* sampai dengan pengajuan pembayaran dari pejabat pembuat komitmen kepada pejabat penandatangan SPM. Jika didukung sistem informasi terkait penyelesaian tagihan yang terintegrasi, maka unit pengelola kas seyogyanya mampu mendapatkan informasi rencana kas keluar sejak saat timbulnya hak tagih. Informasi rencana kas keluar sejak dini dapat membuat perencanaan kas lebih akurat dan pada gilirannya akan membuat setiap *idle cash* mendapatkan imbal hasil maksimal sedangkan kekurangan kas bisa ditanggulangi dengan biaya seminimal mungkin.

Berdasarkan penjelasan tersebut di atas, simplifikasi penyusunan proyeksi kas dapat dimulai dengan *entry point* penerapan SAKTI dengan konsep implementasi Sistem Pembayaran Terjadwal di Indonesia yang dapat digambarkan pada Gambar 2.

Penjelasan alur pada Gambar 2 dapat dijelaskan sebagai berikut:

1. Setelah terdapat serah terima pekerjaan dari pihak ketiga, maka satker membuat BAST/dokumen yang dipersamakan melalui SAKTI.
2. SAKTI menerima tagihan yang masuk dan membuat tanggal jatuh tempo yang menjadi informasi awal proyeksi belanja (pengganti RPD). Jatuh tempo tersebut dapat diatur sesuai pengaturan *treasury (by input)* maupun sesuai dengan pengaturan regulasi (*by system*), misalnya untuk Gaji Induk yang diatur jatuh temponya setiap hari kerja pertama setiap awal bulan.
3. Informasi jatuh tempo yang terbentuk oleh SAKTI tersebut akan otomatis terkirim ke *user* SAKTI milik Direktorat PKN.
4. PPK melakukan pengecekan tagihan, memproses tagihan, dan mengajukan SPP kepada PPSPM dengan tanggal jatuh tempo yang sudah ditetapkan.

Gambar 2. Usulan Konsep Sistem Pembayaran Terjadwal



Sumber: data diolah

5. SAKTI mengirimkan nomor dan tanggal SPP serta jatuh tempo pembayaran melalui SMS *Gateway* atau ke sistem yang terhubung dengan *supplier*.
6. PPSPM menguji SPP berdasarkan dokumen pendukung seperti DIPA/Petunjuk Operasional Kegiatan (POK)/Rencana Kerja dan Anggaran (RKA), komitmen, dan tagihan. Jika pengujian sudah sesuai, *approval* SPM akan memperbarui informasi proyeksi belanja kepada *user* SAKTI milik Direktorat PKN.
7. SPM dikirim ke KPPN untuk proses pencairan.
8. Informasi pencairan di KPPN akan memperbarui informasi proyeksi belanja pada *user* SAKTI milik Direktorat PKN.

Manfaat Sistem Pembayaran secara Terjadwal

Pengembangan sistem pembayaran tagihan kepada negara melalui Sistem Pembayaran Terjadwal diharapkan mampu memberikan manfaat berupa: pertama, simplifikasi layanan yang berujung pada kemudahan Satker. Dengan pembayaran secara terjadwal yang dimulai sejak *supplier* mengajukan tagihan akan menghilangkan kewajiban Satker menyusun dokumen RPD secara terpisah. Dokumen tagihan yang diajukan oleh Satker secara otomatis akan diberikan tanggal jatuh tempo pencairan dana sesuai dengan regulasi yang ada. Informasi jatuh tempo tersebut akan dikompilasi oleh sistem dan menjadi informasi rencana penarikan dana yang dibutuhkan oleh DJPb dalam membuat perencanaan arus

kas sehingga dari kedua belah pihak akan mendapatkan benefit dari implementasi sistem yang baru, yaitu semakin sederhananya proses pencairan dana.

Penerapan Sistem Pembayaran Terjadwal dengan menggunakan SAKTI akan dapat menyederhanakan jumlah aplikasi yang semula terdiri dari *Custom Web*, SAS, SPRINT, dan Aplikasi Konversi menjadi satu. Satker juga tidak perlu menyusun RPD secara tersendiri karena informasi proyeksi belanja akan diterima Direktorat PKN sejak BAST/dokumen yang dipersamakan dibentuk melalui SAKTI.

Kedua, memberikan kepastian saat diterimanya pembayaran oleh *supplier*. Meskipun pemerintah terus berupaya untuk mengatur tahapan penyelesaian tagihan secara detail, keluhan adanya ketidakpastian pembayaran tagihan yang diajukan oleh Satker masih ada. Saat ini dibutuhkan usaha dalam mengidentifikasi hambatan dalam proses penyelesaian pembayaran.

Pengembangan sistem penyelesaian tagihan yang baru mengakomodasi konsep pembayaran secara terjadwal seperti pada Gambar 2, dengan menyediakan informasi akurat terkait waktu dana diterima dan mengidentifikasi pihak yang menghambat penyelesaian tagihan. Informasi atas tanggal dan nomor SPP serta tanggal jatuh tempo yang diterima oleh *supplier* akan memudahkan mereka melakukan pemantauan atas tagihan yang mereka ajukan.

Ketiga, meningkatkan akurasi proyeksi kas keluar. Apabila proses penyelesaian tagihan oleh *supplier* didokumentasikan dalam sistem secara

utuh, yaitu terintegrasi dari proses sejak timbulnya hak tagih sampai dengan pencairan yang mana *supplier* juga mendapat informasi posisi tagihannya, maka secara tidak langsung akan memaksa semua pihak terkait untuk bekerja lebih aktif dalam rangka penyelesaian tagihan oleh *supplier*. Misalnya, apabila terdapat permasalahan dalam tagihan maka Satker tidak boleh hanya menunggu tetapi harus proaktif untuk menemukan solusi atas kendala dalam penyelesaian tagihan, sedangkan dari sisi *supplier*, mereka juga akan terinformasi jika ada permasalahan terkait tagihan yang mereka ajukan. Dengan demikian akan terdapat komunikasi yang intensif antara kedua belah pihak.

Pengembangan proses penyelesaian tagihan dengan Sistem Pembayaran Terjadwal akan memberikan informasi jauh-jauh hari bagi Direktorat PKN untuk menyusun proyeksi. Dengan proses *update* informasi proyeksi belanja yang berjalan seiring dengan proses SPP, SPM sampai dengan SP2D yang akan diterima oleh Direktorat PKN, mekanisme ini akan menghasilkan data perencanaan kas yang akurat.

Tahapan Modernisasi Sistem Penyelesaian Tagihan kepada Negara

Bagian ini secara garis besar berisi tahapan yang harus dilakukan dalam rangka modernisasi sistem penyelesaian tagihan di Indonesia. Tahapan yang disusun dalam studi ini bertujuan memberikan gambaran bagi para pemangku kepentingan untuk menyusun sebuah rencana kerja yang lebih detail sebelum proses implementasinya. Tahapan modernisasi

sistem penyelesaian tagihan kepada negara melalui fase-fase sebagai berikut.

Fase pertama, melakukan kajian terhadap peraturan yang berlaku. Peraturan di Indonesia terkait penyelesaian tagihan kepada negara saat ini sudah secara detail mengatur tahap-tahap mulai dari saat timbulnya hak tagih sampai dengan saat pencairan dana, pembagian tanggung jawab para pihak terkait, dan norma waktu penyelesaian tagihan.

Modernisasi yang hendak dilakukan sesuai konsep pembayaran secara terjadwal diyakini tidak akan mengubah peraturan yang berlaku saat ini secara mendasar. Perubahan yang diperlukan lebih kepada penekanan kepada para pihak terkait untuk aktif menyelesaikan proses tagihan yang ada di ranah masing-masing.

Ketentuan lain yang perlu ditambahkan adalah dokumen yang akan digunakan sebagai titik awal dimulainya penjadwalan pembayaran. Saat ini, untuk belanja langsung kontraktual, dokumen BAST barang/jasa digunakan sebagai titik awal, sementara untuk tagihan yang tidak dipersyaratkan adanya BAST maka harus ditetapkan dokumen yang bisa dipersamakan dengan BAST. BAST atau dokumen yang dipersamakan harus bisa difasilitasi untuk dibentuk melalui SAKTI. Setelah berlakunya sistem penyelesaian tagihan yang baru, kewajiban penyampaian RPD tidak diperlukan. Dengan sistem yang baru, informasi jatuh tempo yang menjadi dasar penyusunan perencanaan kas pemerintah akan terbentuk secara otomatis. Para pihak yang terlibat, secara otomatis akan tunduk pada

jadwal yang dibentuk oleh sistem yang baru.

Fase kedua, menyesuaikan *Standard Operating Procedures* (SOP) dan Proses Bisnis. Secara umum tidak ada hal mendasar yang perlu diubah dalam rangka modernisasi penyelesaian tagihan ini, namun perlu memperhatikan beberapa aspek berikut. Pertama, proses bisnis penyelesaian tagihan kepada negara melibatkan para pihak mulai dari penyedia, Satker, dan DJPb dalam hal ini KPPN. Sebagai ilustrasi, pada saat timbul hak tagih (BAST) maka Satker harus bisa membuat BAST/dokumen yang dipersamakan melalui SAKTI sehingga bisa diproses menjadi tagihan yang diajukan ke KPPN. Dari sisi KPPN, SOP yang disusun harus mengakomodasi penggunaan informasi pengajuan tagihan dari penyedia sebagai informasi awal penyusunan perencanaan kas, sehingga tidak perlu lagi meminta Satker untuk mengajukan rencana penarikan dana secara terpisah.

Kedua, pengaturan pada PMK 190/PMK.05/2012 sudah mencakup jadwal penyelesaian tagihan dari semua jenis transaksi, sehingga semua jenis transaksi memungkinkan untuk dilakukan secara terjadwal. Setiawan & Muslim (2021) menyatakan bahwa sifat pencatatan sebagai utang dapat dilakukan pada saat tertentu setelah terdapat pemenuhan perikatan/komitmen, dan salah satu alternatif pengakuan utang yang dapat digunakan adalah BAST dan tagihan pihak ketiga yang benar (*semi-valid invoice*). Merujuk pada naskah akademis proses bisnis SAKTI, seluruh jadwal tersebut dapat diakomodasi dalam proses bisnis terkait manajemen komitmen di level Satker pada aplikasi SAKTI. Setelah

implementasi penyelesaian tagihan secara terjadwal maka mekanisme perencanaan kas yang ada saat ini sudah tidak berlaku, karena rencana kas keluar bisa dihasilkan secara otomatis saat BAST direkam. Penggunaan SAKTI dapat menjadi *entry point* bagi simplifikasi aplikasi. Pengembangan SAKTI sebaiknya dapat mengakomodasi perubahan yang diperlukan untuk implementasi sistem pembayaran terjadwal.

Ketiga, proses dimulainya pembayaran terjadwal bisa dilakukan sejak BAST atau dokumen yang dipersamakan direkam di sistem aplikasi sehingga unit pengelola kas di saat yang sama bisa mendapatkan informasi arus kas keluar pada saat tagihan tersebut jatuh tempo.

Fase ketiga, pengembangan aplikasi. Sistem aplikasi yang dikembangkan harus mengadopsi kebijakan baru terkait penyelesaian tagihan kepada negara. Beberapa poin penting terkait sistem aplikasi yang perlu menjadi catatan adalah: pertama sistem aplikasi terbagi atas segmen-segmen sesuai dengan kewenangan dari masing-masing pihak. Setiap tahapan pembayaran bisa diidentifikasi sehingga bisa digunakan sebagai alat monitoring proses penyelesaian tagihan. Kedua BAST/dokumen yang dipersamakan menjadi titik awal timbulnya hak tagih. Dokumen tersebut menjadi titik awal dimulainya penjadwalan pembayaran tagihan. Ketiga fitur monitoring proses penyelesaian tagihan harus ada dalam sistem yang dikembangkan. Fitur tersebut digunakan untuk memberikan kepastian saat pencairan dana serta mengumpulkan informasi tahapan apa yang kerap menimbulkan masalah.

Berdasarkan hal tersebut, bagian aplikasi SAKTI yang perlu dilakukan penyesuaian adalah Modul Komitmen. Modul Komitmen pada aplikasi SAKTI nantinya perlu mengakomodasi tiga aspek utama, yaitu: fasilitas pembentukan BAST/dokumen yang dipersamakan ketika timbul hak tagih, adanya pengaturan jatuh tempo pembayaran, dan monitoring penyelesaian tagihan.

Fase keempat, manajemen perubahan. Peran *stakeholders* dalam menentukan kesuksesan implementasi sistem baru mutlak diperlukan. Saat ini masing-masing *stakeholder* mempunyai kepentingan untuk memperbaiki sistem penyelesaian tagihan yang ada.

Manajemen perubahan menjadi hal yang mutlak dalam setiap implementasi sistem baru. Tanpa ada kesadaran untuk melakukan perubahan dari *stakeholders* bisa dipastikan implementasi sistem baru akan menemui banyak hambatan. Bennet & Soylu (2021) menyampaikan bahwa beberapa hal yang biasanya menjadi kendala dalam manajemen perubahan adalah sebagai berikut: pertama, lemahnya komitmen manajemen puncak terhadap implementasi sistem baru yang menyebabkan tahapan implementasi berjalan lambat bahkan gagal. Kedua, resistensi pegawai di level operasional terhadap penerapan dan implementasi sebuah sistem baru. Secara alami, manusia cenderung untuk menolak adanya perubahan. Ketiga, masalah prioritas. Tidak semua pemangku kepentingan memiliki pandangan yang sama terkait implementasi suatu program sehingga penerapan implementasi sistem baru tidak berjalan semestinya. Keempat, program kerja

yang kurang jelas sehingga implementasi setiap poin penerapan sistem baru menjadi tidak terarah dan cenderung berjalan seadanya atau yang penting ada.

KESIMPULAN DAN SARAN

Kesimpulan

Berdasarkan hasil analisis, dapat disampaikan kesimpulan sebagai berikut. Pertama, upaya untuk memberi kepastian waktu pembayaran yang diterima dapat dicapai dengan penyusunan kebijakan yang mengatur sistem pembayaran secara terjadwal. Semua negara yang menjadi objek komparasi dalam penelitian ini sudah memiliki *payment policy* yang mengakomodasi pembayaran tagihan kepada negara yang dilakukan secara terjadwal.

Kedua, dari segi *coverage*, idealnya semua transaksi belanja pemerintah masuk dalam skema sistem pembayaran terjadwal sehingga kebijakan tersebut akan membawa manfaat seperti simplifikasi layanan yang berujung pada kemudahan satker, memberikan kepastian saat diterimanya dana oleh pihak penyedia, dan meningkatkan akurasi proyeksi kas keluar.

Ketiga, dalam regulasi sistem pembayaran terjadwal, *treasury* melakukan penetapan tanggal jatuh tempo sesuai dengan regulasi dan kondisi kas. Penerima tunduk terhadap waktu jatuh tempo yang disusun oleh *treasury* tersebut.

Keempat, identifikasi atas permasalahan yang sering terjadi dalam penyelesaian tagihan harus didukung

dengan sistem yang handal. Sistem yang dikembangkan harus memiliki fitur untuk mengidentifikasi setiap tahapan proses penyelesaian tagihan kepada negara sehingga setiap hambatan yang ada dapat terpantau.

Saran

Berdasarkan kesimpulan di atas, dapat disampaikan saran sebagai berikut. Pertama, penerapan Sistem Pembayaran Terjadwal di Indonesia dapat dilakukan dengan melakukan pengaturan sejak adanya BAST/ dokumen yang dipersamakan yang menjadi dasar dimulainya penjadwalan pembayaran.

Kedua, penerapan aplikasi SAKTI dapat menjadi *entry point* dalam penerapan sistem pembayaran terjadwal di Indonesia. Dengan penerapan SAKTI juga akan dapat dilakukan simplifikasi aplikasi yang digunakan dalam penyusunan proyeksi pengeluaran oleh Satker.

Ketiga, dalam penerapan sistem pembayaran terjadwal, *supplier* harus mendapatkan informasi jatuh tempo tagihan yang dapat melalui *SMS Gateway* atau melalui sistem yang terhubung dengan *supplier*.

Keempat, penegakan regulasi penyelesaian tagihan secara terjadwal akan lebih mudah dilakukan ketika timbulnya hak tagih sudah dilakukan di SAKTI.

IMPLIKASI DAN KETERBATASAN

Implikasi Penelitian

Implikasi penelitian ini dari aspek praktis diharapkan dapat memberikan

manfaat bagi Kementerian Keuangan c.q. Direktorat Jenderal Perbendaharaan dalam ranah implementasi kebijakan sistem pembayaran di Indonesia.

Keterbatasan Penelitian

Studi komparasi dalam penelitian baru terbatas dilakukan pada empat negara saja dengan kondisi literatur yang dapat diperoleh masih sangat terbatas. Untuk penelitian berikutnya diharapkan dapat dipilih negara-negara lain dengan tipologi berbeda dengan literatur yang lebih lengkap sebagai bahan komparasi dengan sistem pembayaran di Indonesia.

PENGHARGAAN

Penelitian ini dapat diselesaikan berkat bantuan pihak-pihak pada Direktorat Pengelolaan Kas Negara Direktorat Jenderal Perbendaharaan khususnya Direktur Pengelolaan Kas Negara, Kasubdit Optimalisasi Kas dan Kepala Seksi Pengelolaan Valuta Asing Subdit Optimalisasi Kas serta pihak-pihak lain yang tidak dapat kami sebutkan satu per satu.

REFERENSI

- Bennet IV, R. E. & Soyly, A. (2021). Overcoming the obstacles in corporate change management. *Journal of Business and Social Science Review*, 2(2), 23–29.
- Late Payment of Commercial Debts (Interest) Act 1998 c.20. UK Public General Acts. Diakses pada tanggal 5 November 2020, dari <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1998/20/contents>

- Lienert, I. (2009). Modernizing cash management, IMF Technical Note and Manual, 2009(003) <https://doi.org/10.5089/9781462304127.005>
- Mu, Y. (2006). *Government Cash Management: Good Practice & Capacity-Building Framework, working paper*. World Bank: Financial Sector Discussion Series.
- Payment Policy for Debts and commitments of the Central Government*. Law of Organization of the Ministry of Finance Republik Dominika. Dominika.
- Peraturan Pemerintah Nomor 45 tahun 2013 tentang Tata Cara Pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara. Jakarta.
- Peraturan Pemerintah Nomor 50 Tahun 2018 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 2013 tentang Tata Cara Pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara. Jakarta.
- Peraturan Menteri Keuangan Nomor 192/PMK.05/2009 tentang Perencanaan Kas. Jakarta.
- Peraturan Menteri Keuangan Nomor 190/PMK.05/2012 tentang Tata Cara Pembayaran Dalam Rangka Pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara. Jakarta.
- Peraturan Menteri Keuangan Nomor 277/PMK.05/2014 tentang Rencana Penarikan Dana, Rencana Penerimaan Dana dan Perencanaan Kas. Jakarta.
- Peraturan Menteri Keuangan Nomor 197/PMK.05/2017 tentang Rencana Penarikan Dana, Rencana Penerimaan Dana, dan Perencanaan Kas. Jakarta.
- Setiawan, A. & Muslim, P. M. (2021). *Manajemen komitmen: integrasi dan interkoneksi proses bisnis dengan satker*. Jakarta: Direktorat Sistem Perbendaharaan.
- Shopovski, J. (2016). Late payments in commercial transactions in the european union: are we getting better? *SSRN Electronic Journal*. doi:10.2139/ssrn.2805736.
- Sigit. T. A. (2019). Faktor-faktor yang memengaruhi tingkat akurasi rencana penarikan dana (RPD) harian satuan kerja kementerian/lembaga. *Indonesian Treasury Review*, 4(2), 145-161.
- Storkey, I. (2003). *Government cash management and treasury management reform*. Asian Development Bank: Governance Brief.
- Tello, G. (2019). *Scheduled payment date a case study*. Bahan Tayang 2019 PEMNA Treasury CoP Meeting 6th – 7th March 2019. Seoul, Korea.
- Tennent, J. (2012). *Guide to cash management: how to avoid a business credit crunch*. New York: PublicAffairs.
- Tymowski, J. (2018). *Directive 2011/7/EU on late payments in commercial transactions*. Europe Union: European Parliamentary Research Service.
- Widodo, R. (2019). Faktor-faktor yang mempengaruhi akurasi perencanaan kas keluar (rencana penarikan dana harian) tingkat

satuan kerja. *Jurnal Sumber Daya Aparatur*, 1(1)

Williams, M. (2009). *Government cash management: international practice, working paper*. Oxford Policy Management.