



MOTIVASI DAN KENDALA PERCEPATAN PENYALURAN KAS DAERAH

Gigih Alfrian Pratama Putra*

Direktorat Jenderal Perbendaharaan, Kementerian Keuangan, Jakarta
gigihalfrian@kemenkeu.go.id

Elvia R. Shauki

Fakultas Ekonomi dan Bisnis Universitas Indonesia, Depok
Elvia.shauki@icloud.com

*Alamat Korespondensi: gigihalfrian@kemenkeu.go.id

ABSTRACT

The study aims to assess the phenomena of relatively considerable idle cash in regional accounts, as well as the underlying motive. This sum is derived, among other things, from transfers from the central government to fund regional spending. The case study is conducted in three local governments in Java Island as a multiple embedded unit analysis and employs collecting data through archiving, observation, and interviews. Pairing Institutional Logics with Expected Comparative Utility Theory to determine the logic that influences the idle cash policy as well as to investigate the implementation of risk aversion on the policy-making process. According to the findings, the existence of competing logics between regulations, Standard Operating Procedures, and routines cash management lead in a considerable excess cash position in the account. Routine cash management actions carried out by local governments with an emphasis on liquidity considerations are the overarching logics for this state. Excess cash is typically placed in time deposits due to a lack of understanding of regulations, improper cash planning, and the late submission of spending bills by working unit (SKPD) at the end of the period. Depositing excess cash at SOE/ROE Banks without penalty via the Automatic Roll Over system and not to invest in other short-term investment instruments are a prudent approach directed by regulations to reduce the danger of cash mismanagement. In order to improve the quality of cash management, local governments are expected to develop a system that increase cash planning accuracy, which in turn can modify SKPD behavior.

Keywords: Cash Management, Idle Cash, Local Government, Institutional Logics, Expected Comparative Utility Theory.

ABSTRAK

Penelitian ini bertujuan untuk mengevaluasi fenomena berupa *idle cash* yang relatif signifikan di rekening daerah dan motivasi yang mendasarinya. Jumlah tersebut antara lain berasal dari transfer dari pemerintah pusat untuk membiayai belanja daerah. Studi kasus ini dilakukan terhadap tiga pemerintah daerah di Pulau Jawa yang merupakan *multiple embedded unit analysis* dan menggunakan teknik pengumpulan data berupa pengarsipan, observasi, dan wawancara. Kombinasi *Institutional Logics* dan *Expected Comparative Utility Theory* dijadikan landasan untuk mengetahui logika yang memengaruhi kebijakan kepemilikan kas berlebih dan implementasi *risk aversion* dalam proses pengambilan kebijakan tersebut. Hasil penelitian menunjukkan bahwa adanya logika yang berkompetisi (*competing logics*) antara regulasi dengan *Standard Operating Procedures* dan rutinitas kegiatan dalam mengelola kas berakibat pada posisi kas berlebih yang signifikan dalam rekening. Logika dominan (*overarching logics*) atas kondisi tersebut adalah aktivitas rutin pengelolaan kas yang dilakukan pemerintah daerah dengan menitikberatkan pada aspek likuiditas. Pemahaman regulasi yang kurang komprehensif disertai perencanaan kas yang kurang akurat dan pengajuan tagihan belanja oleh SKPD yang cenderung dilakukan di akhir periode menjadi faktor utama terjadinya kelebihan kas yang kemudian ditempatkan dalam deposito. Kebijakan penempatan kas berlebih dalam deposito pada Bank BUMN/BPD dengan sistem tanpa penalti dan tidak menggunakan instrumen investasi jangka pendek lainnya merupakan kebijakan rasional yang diambil dan berpedoman kepada regulasi guna menghindari risiko kesalahan pengelolaan kas. Dalam rangka peningkatan kualitas pengelolaan kas, pemerintah daerah dapat mengimplementasikan suatu sistem yang dapat meningkatkan akurasi perencanaan kas yang pada akhirnya dapat mengubah perilaku SKPD.

Kata kunci: Manajemen Kas, Kas Berlebih, Pemerintah Daerah, Logika Institusional, *Expected Comparative Utility Theory*.

KLASIFIKASI JEL:
D020, G410, H720

CARA MENGUTIP:

Putra, G., A., P. & Shauki, E., R. (2022) Motivasi dan kendala percepatan penyaluran kas daerah. *Indonesian Treasury Review: Jurnal Perbendaharaan, Keuangan Negara dan Kebijakan Publik*, 7(2), 175-191.

PENDAHULUAN

Latar Belakang

Dalam beberapa kesempatan, Menteri Keuangan Sri Mulyani hingga Presiden Joko Widodo menaruh perhatian atas kondisi kas berlebih hingga ratusan triliun rupiah pada rekening daerah. Pemerintah daerah cenderung tidak segera menggunakan uang yang diterima di mana salah satunya bersumber dari transfer pemerintah pusat dalam APBN untuk membiayai belanja daerah.

Dari sisi kemampuan fiskal, sebagian besar pemerintah daerah masih bergantung dari pemerintah pusat di mana pendapatan transfer memiliki porsi sebesar 71,77 persen dari total pendapatan yang diterima daerah pada tahun 2019 (Ditjen Perbendaharaan, 2020). Namun demikian, kondisi tersebut belum sepenuhnya tercermin dari sisi pengelolaan kas dan cenderung bertolak belakang. Kas yang diterima pemerintah daerah dan bersumber dari transfer pemerintah pusat harapannya segera digunakan untuk mendanai belanja daerah. Akan tetapi, kas tersebut disinyalir tidak segera disalurkan dan berada dalam rekening guna memperoleh manfaat ekonomi berupa jasa giro dan bunga. Realisasi pendapatan bunga dan penerimaan jasa giro sebesar 0,7 persen dari total pendapatan pemerintah daerah konsolidasian tahun 2019 (Ditjen Perbendaharaan, 2020). Detail posisi kas dan realisasi pendapatan bunga dan jasa giro sebagaimana disajikan dalam Tabel 1.

Fenomena tersebut selaras dengan hasil penelitian Kumshe and Bukar (2013) yang membuktikan bahwa pemerintah daerah memperoleh manfaat dari penempatan kas pada rekening perbankan. Riset-riset tersebut melihat pada dampak pengelolaan kas berlebih di sektor publik, sementara studi ini ditujukan untuk mengetahui latar belakang yang memotivasi pemerintah daerah memiliki kas berlebih dan hanya menempatkan pada instrumen deposito di perbankan.

Beberapa penelitian untuk mengetahui faktor determinan motivasi pengelolaan kas telah dilakukan secara parsial, seperti adanya pengaruh pejabat pemerintah dalam utilisasi kas melalui investasi (Modlin & La Shonda, 2012), saldo awal kas tahun berjalan berpengaruh pada posisi kas

PENERAPAN DALAM PRAKTIK

- Perencanaan kas yang kurang akurat dan pengajuan tagihan belanja yang cenderung dilakukan di akhir tahun menjadi faktor utama terjadinya kelebihan kas daerah.
- Pemerintah daerah, dalam pengelolaan kas, masih berfokus pada aspek likuiditas dibandingkan peningkatan kualitas pelayanan publik.
- Perubahan pola tersebut dapat diinisiasi dengan menyusun suatu regulasi dan mengembangkan sistem perencanaan kas yang dapat mengubah perilaku satuan kerja disertai peningkatan kualitas SDM pengelola keuangan dan komitmen pimpinan puncak.

(Fahlevi, 2018), dan tingkat pertumbuhan pendapatan suatu daerah akan berdampak pada jumlah kepemilikan kas (Hoque et al., 2020). Berbeda dengan penelitian sebelumnya, penelitian ini menggunakan teori institusional, logika institusional, dan *expected comparative utility theory* guna memperoleh gambaran yang lebih komprehensif mengenai faktor-faktor yang menjadi *symbolic carrier* dan *material carrier* serta proses pengambilan keputusan terkait pengelolaan kas.

Penelitian lain terkait motivasi dilakukan pada pemerintah daerah di Mississippi oleh Nukpezah dan Abutabenjeh (2018) yang menggunakan *institutional isomorphism* sebagai bagian dari teori institusional. Penelitian tersebut menemukan adanya *isomorphism* dalam praktik pengelolaan kas daerah akibat adanya regulasi yang tersentralisasi. Dalam rangka mengisi kesenjangan penelitian, studi ini bukan saja dilakukan pada *emerging market*, melainkan juga mendiskusikan 2 (dua) konstruksi utama dari teori institusional, yaitu: logika kelembagaan (*institutional logics*), bidang organisasi (*institutional field*) dalam konteks ekonomi sirkular (*circular economy*) yang sering digunakan dalam penelitian, praktik manajemen, dan mengkombinasikannya dengan teori *Expected Comparative Utility*.

Berdasarkan identifikasi permasalahan pada uraian di atas, studi ini mengevaluasi motivasi pemerintah daerah terkait kepemilikan kas secara berlebih pada rekening daerah.

Tabel 1. Saldo Kas dan Bank serta Realisasi Pendapatan Bunga dan Jasa Giro Pemerintah Daerah Konsolidasian Tahun 2017 – 2019

Uraian	(Triliun Rupiah)		
	2017	2018	2019
Kas dan Bank per 31 Desember	86,55	98,77	100,43
Pendapatan Bunga	4,50	3,10	5,09
Penerimaan Jasa Giro	3,49	2,00	3,39

Sumber: Ditjen Perbendaharaan (2020)

Pertanyaan penelitian di dalam studi ini secara spesifik yaitu: (1) Mengapa pemerintah daerah mengambil kebijakan berupa kepemilikan kas berlebih yang signifikan? (a) Bagaimana logika yang saling bersaing dapat mempengaruhi suatu kebijakan terkait pengelolaan kas? (b) Mengapa logika yang saling bersaing dapat menjadi logika dominan untuk tidak segera menggunakan kas yang dimiliki? (2) Bagaimana implementasi *risk aversion* dalam proses pengambilan keputusan terkait pengelolaan kas berlebih?

Penelitian ini secara umum bertujuan untuk mengevaluasi kebijakan kepemilikan kas berlebih dan secara khusus memiliki tujuan yaitu: (1) Mengidentifikasi motivasi pemerintah daerah terkait kebijakan untuk tidak segera menggunakan kas yang dimiliki; (2) Mendapatkan gambaran komprehensif yang dapat dijadikan masukan bagi regulator terkait praktik pengelolaan kas daerah. Kontribusi dari penelitian ini berupa evaluasi atas praktik pengelolaan kas daerah sehingga dapat menjadi *problem solving* bagi objek studi kasus atas fenomena yang terjadi sekaligus mengatasi *research gap* dari penelitian terdahulu.

Penulis menggunakan studi kasus sebagai strategi penelitian dengan pendekatan kualitatif karena dinilai tepat untuk menjawab fenomena yang terjadi. Teknik pengumpulan data yang digunakan berupa pengarsipan, observasi, dan wawancara terhadap tiga pemerintah daerah di Pulau Jawa yang merupakan *multiple embedded unit analysis* berdasarkan posisi kas dan setara kas yang dimiliki dan besaran alokasi transfer dana perimbangan tahun 2018 – 2019. Dengan demikian, diharapkan dapat diketahui faktor institusional yang mempengaruhi pemerintah daerah untuk tidak segera menggunakan kas yang dimiliki (*decoupled activities*) dan logika dominan yang mendasarinya, serta proses pengambilan keputusan pengelolaan kas berlebih.

STUDI LITERATUR

Pengelolaan Kas

Pengelolaan kas merupakan bagian dari manajemen keuangan. Pengelolaan kas menekankan pada penyediaan kas yang tepat dari penerimaan pendapatan maupun penerimaan pembiayaan yang selanjutnya digunakan untuk membayar pengeluaran yang terjadi (Williams, 2004). Hal tersebut selaras dengan tujuan utama dari manajemen kas sehingga strategi pengelolaan kas yang tepat akan mendukung tercapainya tujuan dari manajemen keuangan yang telah ditetapkan.

Manajemen kas di atas dapat diklasifikasikan sebagai motif transaksi yang merupakan salah satu motif kepemilikan kas dalam teori permintaan uang di samping untuk berjaga-jaga dan spekulatif.

Penyediaan kas sebagai antisipasi terjadinya kondisi darurat dapat dikategorikan sebagai motif berjaga-jaga, sedangkan motif spekulatif cenderung diaplikasikan dalam bentuk investasi guna memperoleh tingkat pengembalian (Indra, 2017). Motif kepemilikan kas tersebut dapat diterapkan baik di sektor privat maupun sektor publik.

Dari sisi sektor publik, Mu (2006) menguraikan beberapa tujuan dari manajemen kas pemerintah yang efektif, antara lain adanya efisiensi biaya yang timbul dari kepemilikan kas untuk transaksi maupun motif berjaga-jaga serta memperoleh manfaat ekonomi dari investasi atas kas berlebih berdasarkan motif spekulatif. Namun demikian, organisasi sektor publik lebih menitikberatkan kepemilikan kas untuk layanan kepada masyarakat, meskipun fungsi investasi tetap diperkenankan.

Kas yang dimiliki pemerintah daerah dikategorikan sebagai kas dengan jumlah tidak wajar manakala posisi kas yang berada pada rekening perbankan melebihi proyeksi belanja operasi, belanja modal, transfer bagi hasil pendapatan dan bantuan keuangan tiga bulan berikutnya. Definisi tersebut berdasarkan Peraturan Menteri Keuangan (PMK) Nomor 18 Tahun 2017 tentang Konversi Penyaluran Dana Bagi Hasil (DBH) dan/atau Dana Alokasi Umum (DAU) dalam bentuk Nontunai.

Pemerintah daerah dengan kepemilikan kas berlebih mengalami tren peningkatan dalam beberapa periode terakhir (Fahlevi, 2018). Hoque et al. (2020) juga menyatakan bahwa organisasi sektor publik cenderung memiliki kas berlebih pada daerah yang memiliki pertumbuhan pendapatan tinggi. Kas daerah yang dimiliki tersebut berasal dari beberapa sumber antara lain pendapatan asli daerah, pendapatan transfer, pendapatan hibah, hingga penerimaan pembiayaan. Pendapatan transfer yang diterima pemerintah daerah salah satunya berupa dana perimbangan.

Dana Perimbangan

Dana perimbangan merupakan pemberian transfer oleh pemerintah pusat kepada pemerintah daerah yang terdiri dari Dana Alokasi Umum (DAU), Dana Alokasi Khusus (DAK) baik fisik maupun nonfisik, dan Dana Bagi Hasil (DBH). Alokasi Transfer ke Daerah dalam dana perimbangan memiliki latar belakang yang berbeda sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 33 tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah. DBH ditujukan sebagai upaya desentralisasi fiskal antara pemerintah pusat dengan daerah, sedangkan DAU bertujuan untuk pemerataan fiskal antar-daerah, serta DAK diberikan dalam rangka mendanai kegiatan khusus sesuai dengan prioritas nasional. Oleh karena itu, DAU dan DBH bersifat *block grant* sementara DAK bersifat *specific grant*.

Besaran alokasi dana perimbangan untuk masing-masing daerah berbeda sesuai hasil formulasi berdasarkan kriteria yang ditetapkan peraturan perundang-undangan. Sedangkan jika melihat jadwal dan besaran penyaluran dana perimbangan, maka DBH disalurkan secara triwulanan dengan besaran antara 15% - 30% sesuai dengan jenisnya. DAU yang bersifat final disalurkan secara bulanan yakni sebesar 1/12. Untuk komponen DAK fisik disalurkan dalam tiga tahap sebesar penyerapan dan pencapaian output. DAK nonfisik disalurkan dalam periode triwulanan, semesteran, dan tahunan. Dari ketiga jenis dana perimbangan tersebut, DAU memiliki porsi terbesar dalam alokasi Transfer Ke Daerah di APBN, diikuti DAK Non Fisik, DBH dan DAK Fisik.

Keseluruhan hal di atas yang berkaitan dengan penggunaan dana, jadwal, dan besaran alokasi dana perimbangan telah diatur dalam suatu peraturan sehingga dalam teori institusional termasuk ke dalam *regulatory logics*. Penelitian ini menggunakan logika institusional yang merupakan cabang dari teori institusional dalam rangka menjawab pertanyaan penelitian.

Teori Institusional

Teori institusional merupakan teori yang diajukan oleh Meyer and Rowan pada tahun 1977 dan digunakan untuk memahami terkait struktur dan proses organisasi (Najeeb, 2014; OnyemowoAgbo et al., 2019). Teori ini juga digunakan dalam penelitian di bidang manajemen keuangan pada sektor publik seperti Alsharari (2016) yang menilai implementasi sistem *Enterprise Resource Planning* (ERP) di Pemerintah Dubai di mana terdapat keselarasan antara *institutional logics* yang tercermin dalam *rules* dengan *institutional work* yang dibuktikan dari kinerja sistem. Gamkrelidze and Japaridze (2020) juga menyatakan bahwa terdapat hubungan antara struktur organisasi, peraturan, norma, hasil dan akuntabilitas dalam organisasi sektor publik.

Teori ini berkembang dan dibagi menjadi dua perspektif, yakni *old institutional theory* dan *neo-institutional theory* (Najeeb, 2014). *Neo-institutional theory* cenderung mempelajari dampak atau produk dari pengaruh institusional pada suatu organisasi. Cabang dari teori tersebut berupa *institutional logics* yang diperkenalkan oleh Alford dan Friedland sebagai suatu kondisi yang kontradiktif antara kepercayaan yang melekat dengan praktek yang terjadi dalam suatu institusi (Thornton & Ocasio, 2008). *Institutional logics* merupakan prinsip-prinsip yang terorganisir sehingga membentuk perilaku anggota dalam suatu *organizational field* (Garrow & Grusky, 2013). *Organizational field* dalam penelitian ini berupa pemerintah daerah yang terdiri dari pemerintah provinsi dan pemerintah kabupaten. Penggunaan *institutional*

logics dalam penelitian ini akan membantu menjawab fenomena bagaimana pemerintah daerah tidak segera menggunakan kas yang diterima dan cenderung menempatkannya di RKUD.

Teori ini melihat suatu organisasi dipengaruhi berdasarkan 2 (dua) jenis sumber daya, yakni *material* dan *symbolic* (Lok, 2019). *Material carriers* dalam penelitian ini berupa pimpinan dan staf yang dapat mempengaruhi pengambilan kebijakan, *Standard Operating Procedures* (SOP), dan rutinitas pelaksanaan tugas dan fungsi terkait pengelolaan kas, serta beberapa artefak organisasi seperti perjanjian kinerja yang telah ditetapkan sebelumnya. Pemimpin organisasi cenderung memiliki pengaruh dalam kebijakan terkait kepemilikan kas dalam jumlah besar (Modlin & La Shonda, 2012) dan kebijakan untuk membayar tagihan di akhir tahun (Indra, 2017).

Symbolic carriers dalam penelitian ini berupa beberapa regulasi pemerintah di level yang lebih tinggi yang mengatur bagaimana seharusnya pemerintah daerah mengelola kas yang dimiliki. Regulasi tersebut antara lain berupa Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 39 Tahun 2007, PP Nomor 12 Tahun 2019, dan PMK Nomor 18 Tahun 2017. Dengan adanya regulasi yang selaras, pemerintah daerah dapat mempedomani dan mengambil keputusan sesuai aturan yang berlaku.

PP Nomor 39 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Uang Negara/Daerah mensyaratkan pemerintah daerah untuk memiliki strategi manajemen kas dalam hal terjadi kelebihan atau kekurangan kas setelah ditetapkan saldo kas minimal. Atas kelebihan kas yang dimiliki, pemerintah daerah dapat menempatkan uang daerah pada rekening bank sentral atau bank umum untuk memperoleh bunga/jasa giro.

Kelebihan kas yang dimiliki pemerintah daerah dan disimpan dalam rekening hendaknya masih dalam tataran yang wajar. Dalam hal terdapat ketidakwajaran simpanan dana pemerintah daerah di perbankan, Menteri Keuangan selaku Bendahara Umum Negara (BUN) telah menetapkan PMK Nomor 18 Tahun 2017 terkait penyaluran DBH dan DAU dalam bentuk nontunai. Pemerintah daerah yang secara reguler menerima dana transfer secara tunai akan dikonversi dalam bentuk kepemilikan Surat Berharga Negara (SBN).

Hal tersebut sesuai dengan PP Nomor 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah yang secara spesifik mengatur antara lain manajemen kas pemerintah daerah di mana kas yang sementara belum digunakan dapat didepositokan atau diinvestasikan dalam jangka pendek sejauh tidak mengganggu likuiditas keuangan daerah, tugas daerah dan kualitas pelayanan publik. Dengan demikian, opsi kebijakan penempatan kas berlebih dalam bentuk deposito

dapat diterapkan selama mengikuti persyaratan dalam peraturan tersebut dan diharapkan pemerintah daerah mampu melakukan perencanaan kas secara akurat dan menyalurkan kas yang dimiliki dengan segera sehingga dapat memberikan manfaat yang lebih luas dan menimbulkan dampak berganda (*multiplier effect*) terhadap perekonomian di daerah.

Berkenaan dengan instrumen penempatan kas berlebih, terdapat mekanisme investasi berupa implementasi *Local Government Investment Pool* (LGIP) yang mengedepankan tingkat keamanan dengan tetap memberikan tingkat pengembalian (Bland et al., 2015). Risiko kerugian dalam mengelola kas berlebih pernah terjadi di Pemerintah Iowa saat melakukan investasi dari kas yang dimiliki (Lynch et al., 2002). Oleh karena itu, pengambilan keputusan atas pengelolaan kas berlebih harus dilakukan secara hati-hati sehingga kebijakan yang diambil tersebut perlu diteliti menggunakan *expected comparative utility theory*.

Expected Utility Theory

Salah satu teori yang berkaitan dengan pengambilan keputusan saat menghadapi risiko adalah menggunakan *expected utility theory* (EUT). Teori ini dihasilkan sebagai respon dari suatu teka-teki yang menyimpulkan bahwa individu akan menggunakan nilai subyektif untuk suatu dampak moneter (Kahneman & Tversky, 2013). Lewandowski (2017) menjelaskan tentang EUT sebagai pengambilan keputusan yang dihadapkan pada kondisi ketidakpastian dan risiko.

Ciri-ciri dari teori tersebut dapat berupa tindakan seseorang untuk cenderung mengutamakan pilihan untuk menolak suatu kerugian dibandingkan hal yang mendatangkan kesejahteraan (Rabin, 2013). Beberapa praktik yang menggunakan EUT antara lain transaksi *hedge* dan asuransi. EUT kemudian berkembang dan memiliki beberapa cabang teori hingga tahun 2018 David Robert mengemukakan teori baru, yakni *Expected Comparative Utility Theory*.

David Robert melakukan *restatement* atas teori ini pada tahun 2021. Dalam publikasi terbarunya, disebutkan bahwa suatu agen dalam mengambil keputusan yang mengandung risiko akan melakukan komparasi dari opsi yang ada dan pada akhirnya tindakan tersebut akan berbeda jika menggunakan teori keputusan standar (Robert, 2021). Beberapa hal yang menjadi komponen dalam teori ini antara lain berupa opsi yang dapat ditawarkan, kelaikan pilihan, dan keputusan yang bersifat rasional, serta adanya *risk aversion* dalam pengambilan suatu keputusan. Oleh karena itu, teori ini dinilai tepat untuk digunakan sebagai landasan untuk menggali keputusan pengelolaan kas daerah berlebih.

Pemerintah daerah dalam mengelola kas yang dimiliki harus berpedoman kepada regulasi di mana terdapat praktik yang memberikan ruang untuk memilih dari opsi yang diberikan namun tetap berada dalam koridor yang ditentukan. Kesalahan penggunaan kas yang tidak akuntabel dapat berimplikasi terjadinya tuntutan kerugian daerah. Oleh karena itu, para pengambil kebijakan harus mampu memilih opsi secara rasional dan sangat hati-hati guna menghindari risiko terkait pengelolaan kas dan kepemilikan kas berlebih di rekening.

Opsi yang dapat ditawarkan pada saat mengelola kas daerah adalah menyalurkan untuk membiayai belanja daerah atau menempatkan pada instrumen investasi jangka pendek apabila uang daerah tersebut sementara belum digunakan. PP Nomor 12 Tahun 2019 juga mengatur penempatan kas berlebih untuk investasi, yakni berupa deposito dan/atau investasi jangka pendek lainnya. Pilihan yang laik dapat diambil sejauh memenuhi syarat legal dan memberikan manfaat yang lebih baik dibandingkan pilihan lain. Pemilihan deposito hanya berlaku pada bank BUMN/BPD, meskipun pada saat yang sama terdapat tingkat pengembalian lebih baik yang ditawarkan oleh bank swasta. Dengan mempertimbangkan opsi yang ada dan kelaikan pilihan, maka BUD dapat mengambil suatu keputusan yang rasional dengan tetap mengimplementasikan *risk aversion* agar terhindar dari sanksi atau denda atas kesalahan pengelolaan kas daerah.

Beberapa studi yang telah dilakukan di mancanegara menunjukkan bahwa praktik pengelolaan kas oleh pemerintah daerah dilakukan secara mandiri sesuai regulasi, baik untuk menggunakan maupun menginvestasikan dana yang dimiliki, sedangkan di Indonesia dengan adanya otonomi daerah menunjukkan bahwa kas daerah cenderung berada pada rekening perbankan dalam jumlah besar yang salah satunya dikarenakan saldo akhir periode sebelumnya. Oleh karena itu studi ini ingin mengkonfirmasi perbedaan tersebut menggunakan teori yang ada.

Berdasarkan uraian di atas, maka dapat disusun suatu kerangka penelitian sebagaimana disajikan dalam Gambar 1. Kerangka teoritis dalam penelitian ini menjelaskan *institutional logics* yang mengintegrasikan *symbolic carriers* dan *material carriers* sebagai faktor yang mempengaruhi tindakan *coupling* atau *decoupling* terhadap suatu keputusan terkait penyaluran kas daerah yang dimiliki (Zilber, 2016). Keputusan tersebut juga dievaluasi dari sisi *expected comparative utility theory* berkenaan dengan pemilihan suatu opsi yang laik dan telah mempertimbangkan risiko yang ada.

Beberapa peraturan sebagai *symbolic carriers*, ditetapkan dalam rangka menjadi pedoman

pemerintah daerah untuk menggunakan dana transfer yang diterima secara efektif guna kepentingan masyarakat. PP Nomor 39 Tahun 2007 mengamankan pemerintah daerah untuk melakukan perencanaan kas sehingga tidak terdapat kas berlebih yang signifikan, sedangkan PP Nomor 12 Tahun 2019 memberikan panduan kepada daerah tentang pengelolaan keuangan daerah termasuk di dalamnya manajemen kas. Selain itu, Kementerian Keuangan yang menyalurkan dana perimbangan juga menyusun peraturan terkait konversi DAU dan DBH dalam bentuk nontunai dalam hal pemerintah daerah memiliki simpanan kas di perbankan dalam jumlah tidak wajar.

Jika melihat *symbolic carriers*, maka pemerintah daerah seyogyanya dapat segera menggunakan kas yang dimiliki guna menghindari penyaluran dana perimbangan secara non tunai atau dalam bentuk SBN. Namun, terdapat faktor lain berupa *material carriers* yang turut mempengaruhi keputusan pengelolaan kas di pemerintah daerah antara lain dari sisi aktor, rutinitas, SOP, dan artefak.

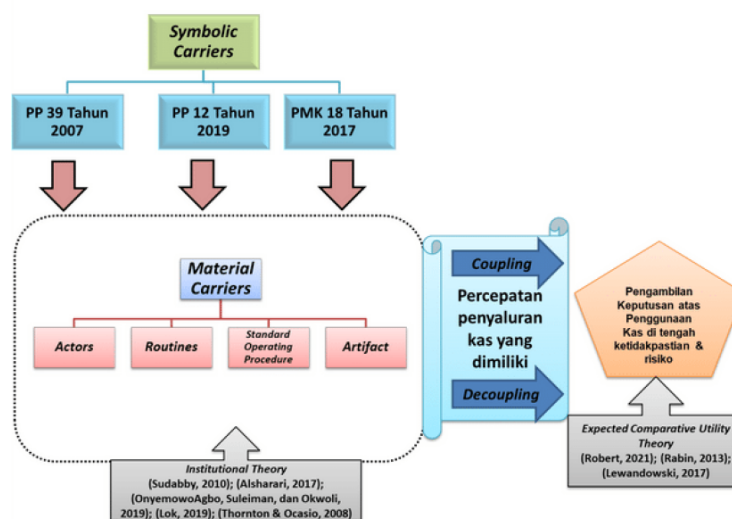
Pengelolaan kas untuk memperoleh manfaat ekonomik dapat dipengaruhi oleh faktor pejabat pemerintah yang bertindak sebagai aktor maupun faktor lain yang dapat menyebabkan pemerintah daerah untuk menggunakan atau tidak menggunakan kas yang diterima dengan segera. Faktor lain dapat berupa rutinitas pengelolaan kas, dan SOP, serta visi, misi dan perjanjian kinerja yang menjadi artefak dari *material carrier*.

Berdasarkan perbandingan antara *symbolic carriers* dengan *material carriers* tersebut, maka dapat diketahui faktor-faktor institusional yang saling berkompetisi (*competing logics*) hingga logika dominan (*overarching logics*) yang mempengaruhi suatu pemerintah daerah untuk segera atau tidak segera menggunakan kas yang dimiliki. Kebijakan penempatan kas berlebih di rekening perbankan yang telah dilakukan pemerintah daerah dalam beberapa periode terakhir diduga sebagai bentuk keputusan yang rasional dengan mengedepankan *risk aversion* atas kemungkinan adanya ketidakpastian dan risiko yang muncul saat mengelola kas. Berdasarkan hal tersebut, penelitian ini mengkombinasikan *institutional logics* dengan *expected comparative utility theory* untuk mengetahui keputusan tersebut ditempuh sekaligus dapat memberikan kontribusi atas *research gap* penelitian-penelitian sebelumnya.

METODOLOGI PENELITIAN

Metode deskriptif (*descriptive method*) sangat logis dilakukan di dalam penelitian ilmu sosial mengingat bahwa metode deskriptif bersifat analitis dan sintetik serta tidak terdiri dari skema interpretatif atau deduktif semata (Krishnarao, 1961). Lazimnya, deskripsi dalam penelitian sosial berkaitan dengan objek individu seperti orang atau manajer di dalam suatu entitas, atau peristiwa dengan sifat karakteristik mereka, atau perilaku dan sikap dengan kelompok, termasuk aspek dinamis atau perilaku normalnya.

Gambar 1. Kerangka Penelitian



Sumber: Zilber (2016) diolah kembali

Krishnarao (1961) juga menambahkan bahwa metode deskriptif dapat mengambil banyak bentuk seperti survei penelitian, studi kasus, hingga analisis informasi (*informational analysis*).

Atmowardoyo (2018) mendefinisikan penelitian deskriptif sebagai metode penelitian yang digunakan untuk menggambarkan fenomena yang ada seakurat mungkin. Konsep fenomena inilah yang mengkaitkan metode deskriptif dengan penelitian dengan menggunakan studi kasus. Fenomena dalam hal ini diamati secara deskriptif dan dilakukan oleh peneliti terhadap unit analisis dengan tujuan utama untuk menggambarkan secara sistematis fenomena yang ada dalam penelitian. Kebutuhan untuk menggunakan studi kasus muncul ketika penyelidikan empiris harus dilakukan dengan memeriksa fenomena kontemporer dalam konteks kehidupan nyata (penggalian fenomena), utamanya pada saat batas antara fenomena dan konteks penelitian tidak jelas terlihat. Kekuatan dari studi kasus terletak pada kemampuannya untuk menutupi fenomena kontemporer dan konteksnya.

Penelitian ini menggunakan studi kasus sebagai strategi penelitian karena dapat menguji secara holistik atas suatu fenomena dengan menggunakan sumber data yang diperoleh secara natural meskipun tidak dapat digeneralisasi pada suatu populasi. Pemilihan strategi kasus didasarkan pada jenis kondisi penelitian di mana dalam penelitian ini bertujuan untuk mengevaluasi kebijakan pemerintah daerah yang memiliki kas berlebih secara signifikan untuk kemudian dapat dijadikan problem solving bagi pemerintah pusat sebagai regulator.

Mackey and Gass (2015) menyatakan bahwa *single case study* merupakan salah satu karakter dari penelitian dengan metode kualitatif dan berfokus kepada fenomena kualitatif. Penggunaan pendekatan kualitatif dalam penelitian ini dalam rangka memperoleh gambaran komprehensif atas motivasi faktor-faktor institusional pada pengelola keuangan daerah untuk segera mencairkan atau tidak mencairkan kas yang telah diterima guna membiayai belanja daerah di samping logika dominan yang mempengaruhi kebijakan tersebut yang sekaligus menjawab pertanyaan penelitian ini.

Teknik pengumpulan data dalam penelitian ini terdiri dari: pengarsipan, observasi dan wawancara. Tiga teknik tersebut dinilai cukup untuk digunakan dalam menggali informasi sekaligus mengkonfirmasi atas informasi yang diperoleh berkaitan dengan keputusan kepemilikan kas berlebih yang salah satunya

berasal dari dana transfer pemerintah pusat. Penulis dan *co-author* juga senantiasa menjaga validitas dan reliabilitas data yang diperoleh.

Teknik pengumpulan data yang pertama dilakukan adalah dengan cara mempelajari dokumen masa lampau yang telah disimpan atau diarsipkan oleh pemerintah daerah yang menjadi unit analisis. Arsip dokumen antara lain berupa rincian alokasi dan realisasi dana transfer ke daerah tahun 2018 – 2020, Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD) *audited* yang antara lain terdiri dari Laporan Realisasi APBD, Laporan Arus Kas, dan Neraca yang berisi posisi kas berikut dengan Catatan atas Laporan Keuangan, serta dokumen-dokumen lain yang berisi informasi yang relevan terkait kondisi daerah seperti struktur organisasi, perjanjian kinerja, SOP, dan pembagian tugas dan fungsi. Detail hasil pengarsipan dijaga akurasi bersama dengan *co-author* studi ini dalam rangka meningkatkan validitas dan reliabilitas data. Data yang diperoleh saat *archiving* selanjutnya digunakan sebagai bahan wawancara yang pada akhirnya dapat bersifat sebagai triangulasi (*triangulation*) data.

Observasi juga dilakukan dalam penelitian ini sebagai teknik pengumpulan data yang bertujuan menghasilkan suatu informasi akurat untuk dilakukan analisis lebih lanjut. Salah satu jenis observasi adalah observasi partisipan di mana peneliti mengamati melalui narasumber untuk memperoleh gambaran dari objek yang diamati sehingga observasi yang digunakan dalam penelitian dilakukan pada saat proses wawancara narasumber dengan menggunakan expertise yang dimiliki. Yazan (2015) menilai bahwa informasi yang diperoleh dari observasi dan dilengkapi dengan teknik pengumpulan data lain menjadi penting sebagai bentuk triangulasi data sehingga temuan menjadi konvergen.

Wawancara (*interview*) merupakan teknik pengumpulan data primer yang dilakukan untuk menggali informasi dalam rangka menjawab pertanyaan penelitian dan menjadi sumber penting dalam penelitian dengan studi kasus. Instrumen penelitian yang digunakan dalam teknik ini berupa daftar pertanyaan yang dibangun berdasarkan teori, media penunjang kegiatan wawancara virtual seperti *zoom*, *gmeet* dan aplikasi *whatsapp* dalam rangka *physical distancing* karena pandemi covid-19, serta dokumentasi hasil wawancara yang terdiri dari rekaman audio dan/atau video pelaksanaan wawancara. Hasil wawancara tersebut kemudian diolah dengan cara ditranskrip dan dianalisis menggunakan bantuan aplikasi NVivo 12 Plus dalam rangka analisis data dan menghindari subjektivitas.

Teknik analisis data yang digunakan dalam penelitian ini terdiri dari analisis konten, analisis tematik, dan analisis konstan komparatif. Pieterse (2020) menilai analisis konten tepat untuk digunakan pada penelitian kualitatif berdasarkan dokumen yang berasal dari wawancara ataupun semacam ceramah di mana terdapat pengujian akan validitas dan reliabilitas data yang diperoleh dalam rangka menjawab pertanyaan penelitian (Dumay & Cai, 2015). Beberapa tahapan yang terdapat dalam analisis konten terdiri dari *unitizing*, *sampling*, *recording* dan *reducing* untuk kemudian dilanjutkan dengan *inferring* yang pada akhirnya bermuara pada *narrating* (Krippendorff, 2009). Penulis menggunakan aplikasi NVivo 12 Plus untuk analisis konten dalam rangka melihat *concern* dari seluruh narasumber berdasarkan konten atau kata yang paling sering muncul pada saat wawancara.

Thematic analysis merupakan strategi analisis data yang umum dilakukan dengan cara kesamaan dari data yang berbeda pada suatu studi kasus (Almutairi et al., 2014). Analisis tematik memiliki hasil akhir berupa penemuan sebuah pola atau tema berdasarkan data yang telah dikumpulkan sebelumnya. Kondisi tersebut serupa dengan yang didefinisikan oleh Clarke and Braun (2014) sebagai metode yang digunakan untuk mengidentifikasi, menganalisis, melaporkan pola atau tema pada suatu data. Proses analisis tematik berdasarkan data hasil wawancara dimulai dengan mendengarkan kembali transkrip wawancara guna mengidentifikasi kode-kode yang muncul. Selanjutnya kode-kode yang sejenis dikelompokkan dan dilakukan pengecekan apakah terdapat suatu pola atau tema yang timbul dengan bantuan aplikasi NVivo 12 Plus.

Teknik analisis data terakhir menggunakan metode analisis *constant comparative* yang dikembangkan oleh Glasser dan Strauss pada tahun 1967 sebagai bagian dari analisis kualitatif inti dalam pendekatan *Grounded Theory* (Fram, 2013). Teknik analisis *constant comparative* penting dilakukan dalam penelitian ini untuk mendapatkan kesetimbangan dari serpihan maupun hubungan informasi berdasarkan data yang diperoleh di mana terdapat kelompok dan pasangan *interviewee* sebagai unit analisis. Pasangan tersebut terdiri dari pejabat pada suatu pemerintah daerah yang bertindak sebagai pengambil kebijakan dan yang berfungsi sebagai operator.

Interview dengan pertanyaan *semi-structured* yang berbentuk *open-ended* dilakukan selama 60 – 90 menit dalam rentang awal September hingga medio Oktober 2021 terhadap tujuh orang

narasumber. Enam orang responden wawancara (RW) berasal dari Badan Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah (BPKAD) pada tiga pemerintah daerah yang menjadi objek penelitian dan seorang pejabat di lingkungan Kementerian Keuangan guna memperoleh gambaran dari sisi regulator sekaligus mengkonfirmasi temuan yang diperoleh dari unit analisis.

BPKAD dijadikan sebagai objek penelitian berkaitan dengan salah satu tugas pokok dan fungsi yang dimiliki sebagai Bendahara Umum Daerah (BUD) yakni mengelola kas daerah. Narasumber dalam penelitian ini meliputi Kepala Bidang Anggaran, Kepala Bidang Perbendaharaan dan Kepala Bidang Akuntansi dan Investasi sebagai pejabat setara eselon III, Kepala Subbidang hingga Staf Analisis lingkup BPKAD. Pemilihan narasumber dari level yang berbeda ditempuh dalam rangka menggali informasi dari sisi pengambil kebijakan sebagai *actor* pada *material carrier* dan rutinitas (*routines*) kinerja sehari-hari.

Peneliti menggunakan tiga pemerintah daerah sebagai sampel dalam studi ini dilatarbelakangi kondisi kas yang tercatat relatif signifikan dan besaran alokasi dana perimbangan yang diterima serta realisasi pendapatan bunga dan jasa giro. Sebagian besar informasi tersebut berasal dari LKPD *Audited* dengan opini Wajar Tanpa Pengecualian (WTP) dari Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) sehingga data menjadi andal dan dapat diperbandingkan.

Tabel 2. Karakteristik Responden Wawancara

Responden	Jenis Kelamin	Jabatan
RW#1	Perempuan	Kepala Bidang
RW#2	Perempuan	Kepala Subbidang
RW#3	Perempuan	Fungsional Analisis
RW#4	Laki-Laki	Kepala Bidang
RW#5	Perempuan	Kepala Subbidang
RW#6	Laki-Laki	Kepala Bidang
RW#7	Laki-Laki	Kepala Seksi

Sumber: Diolah Penulis

Beberapa hal telah dilakukan oleh penulis bersama dengan *co-author* studi ini berkaitan dengan validasi dan keandalan data sebagaimana anjuran Brink (1993) dan Noble and Smith (2015) antara lain dengan cara memastikan informan merupakan narasumber yang dapat diandalkan dan mengerti dengan baik topik yang dibahas, membangun hubungan dengan narasumber dalam rentang waktu yang ideal dan melakukan konfirmasi dan rekonfirmasi berulang, membandingkan hasil yang diperoleh antar responden maupun dengan hasil pengumpulan data lainnya, dan mengkonfirmasi temuan dan analisis dengan narasumber yang telah

diwawancarai sebelumnya tanpa mengurangi arti dan makna kesimpulan yang telah dibuat oleh penulis.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Berdasarkan pengumpulan data, diperoleh temuan penelitian yang sekaligus menjawab pertanyaan penelitian sebagai berikut.

Hasil

Logika yang Saling Bersaing

Pengelolaan kas daerah tidak dapat dipisahkan dari praktik pengelolaan keuangan pemerintah daerah tersebut. Tiga pemerintah daerah di Provinsi A memiliki tiga logika yang saling berkompetisi (*competing logics*) dan mendasari pengelolaan kas daerah hingga menyebabkan adanya kas berlebih yang ditempatkan di deposito. Sebagai *organizational field* yang berbeda, Pemprov A, Pemkab X dan Pemkab Y memiliki kesamaan dan cenderung terjadi homogenisasi pada praktik pengelolaan kas daerah.

Seluruh logika tersebut saling menguatkan satu sama lain. Logika pertama adalah peraturan (*regulatory logics*) terkait pengelolaan keuangan daerah yang secara spesifik diatur dalam PP Nomor 12 Tahun 2019. Kelima responden (RW#1, 2, 3, 5, dan 7) menyatakan bahwa kebijakan tentang pengelolaan keuangan daerah dan penempatan kas berlebih pada deposito telah sesuai dengan peraturan tersebut.

Kepatuhan terhadap peraturan sebagai *symbolic carriers* merupakan hal fundamental yang mendasari suatu kebijakan diambil oleh pimpinan maupun rutinitas kinerja sehari-hari bagi aparatur serta perjanjian kinerja yang disusun antara pimpinan dan bawahannya. Kepatuhan terhadap peraturan dimulai sejak proses penganggaran dan ditetapkannya APBD melalui suatu peraturan daerah. Atas amanat peraturan daerah tersebut, BUD menghimpun penerimaan kas dan menggunakannya sesuai alokasi yang telah dianggarkan, untuk selanjutnya dipertanggungjawabkan dalam suatu Laporan Keuangan Pemerintah Daerah. Peran pengelolaan kas berada selama siklus tersebut, baik saat diterima, disalurkan hingga dilaporkan. Hal tersebut sebagaimana dibuktikan dari pernyataan responden berikut. "Agar semua aman dan sesuai aturan, bila tidak ada payung hukum peraturannya bisa berdampak nanti saat pemeriksaan BPK." (RW#3)

Logika yang saling berkompetisi lainnya adalah aktivitas rutin (*routines*) dan SOP

pengelolaan keuangan daerah. Kegiatan rutinitas beserta SOP yang dimulai sejak proses penganggaran hingga pelaporan keuangan tersebut berpengaruh terhadap kondisi kas berlebih di pemerintah daerah. Penganggaran yang terlampaui melebihi harga realisasi pekerjaan di Pemkab Y berakibat terjadinya selisih lebih dan juga *idle cash* (RW#2). Pemkab Y kemudian melakukan penyesuaian Standar Satuan Harga (SSH) yang berlaku di daerah tersebut.

SOP yang dimiliki terkait perencanaan kas berupa penyusunan proyeksi dengan *range* yang luas yakni periode triwulan pada Pemprov A, semesteran pada Pemkab X, dan tahunan pada Pemprov Y. Prosedur tersebut dinilai tidak efektif karena tingkat akurasi yang relatif rendah akibat adanya *time lag*. Pemprov A dan Pemkab X juga belum menyusun saldo kas minimum menggunakan formulasi yang tepat sebagaimana diamanatkan dalam PP Nomor 39 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Uang Negara/Daerah.

Pembayaran tagihan belanja merupakan kegiatan rutinitas lain dalam pengelolaan kas dan berperan penting agar kas yang dimiliki dapat disalurkan sesuai dengan SOP. Pengeluaran kas oleh BPKAD selaku BUD dilakukan pada saat SKPD mengajukan tagihan pembayaran atas belanja daerah. Beberapa pernyataan responden terkait hal itu adalah sebagai berikut: "Belanja dibayar sesuai pengajuan dari SKPD." (RW#3) dan "Untuk percepatan penyerapan ada di SKPD, kita tidak bisa mengeluarkan uang tanpa permintaan dari SKPD." (RW#1). BPKAD juga menjamin pencairan dana dilakukan sesuai mekanisme yang telah diatur dalam SOP di mana Pemprov A, Pemkab X dan Y menyatakan bahwa belum terdapat tagihan belanja yang tidak terbayarkan (RW#1, 2, dan 3).

Dari sisi pelaporan pertanggungjawaban, diketahui bahwa tidak terdapat perhatian auditor baik atas ketidakpatuhan pengelolaan kas yang dilakukan maupun ketidakwajaran posisi kas yang dimiliki dikarenakan telah sesuai dengan regulasi yang berlaku. Hal tersebut dibuktikan dari pernyataan responden berikut: "Kita berusaha ungkapkan *full disclosure* di laporan keuangan kita." (RW#1).

Keseluruhan logika yang saling bersaing tersebut diperkuat dengan hasil analisis konten menggunakan aplikasi NVivo 12 Plus di mana diperoleh 25 kata yang paling sering diucapkan berkaitan dengan *symbolic carrier* dan *material carrier* sebagaimana disajikan dalam Gambar 2. Kata utama yang menjadi perhatian narasumber terkait pengelolaan kas adalah belanja. Belanja yang disampaikan oleh para responden wawancara dapat dilihat dari beberapa aspek,

utamanya terkait *material carrier* yakni *routines* dan SOP.

Gambar 2. Hasil Olah Data Semi instrumen struktur Interview menggunakan *Word Frequency*



Sumber: NVivo 12 Plus

Belanja dapat bermakna sebagai SOP pada saat terdapat tagihan belanja dan pemerintah daerah akan mengeluarkan kas yang dimiliki sehingga mengurangi simpanan pada RKUD maupun deposito. Hal tersebut sesuai dengan pernyataan responden berikut: "Kalau kami untuk beberapa tahun ini mengalami kelebihan kas, karena kas yang dimiliki cukup untuk membiayai kebutuhan belanja SKPD." (RW#1). Ketersediaan kas untuk membiayai belanja daerah selaras dengan teori kepemilikan kas Keynes yang salah satu dari tiga motif, yakni untuk transaksi.

Bentuk rutinitas pada kata belanja yang berasal dari narasumber lain merujuk pada belanja infrastruktur bernilai signifikan dan seringkali diajukan penagihan saat kontrak selesai sehingga menyebabkan adanya kas menganggur yang signifikan di rekening daerah. Kontrak proyek infrastruktur umumnya dijadwalkan pembayaran dalam beberapa termin, tetapi baik penyedia barang/jasa maupun SKPD tidak mengajukan permintaan pembayaran sesuai dengan termin dan cenderung dilakukan pada akhir tahun.

Material carrier lain dalam logika institusional adalah pimpinan (*actor*) yang mengambil kebijakan. Empat kata lain yang paling sering diucapkan terdiri dari pimpinan, kebijakan, rekening, dan deposito. Fakta yang terjadi dalam praktik pengelolaan kas adalah terdapat saldo kas yang berlebih di rekening akibat belum terserap dalam realisasi belanja untuk kemudian diambil kebijakan penempatan dalam deposito pada bank BUMN/BPD dengan persetujuan pimpinan, yaitu Kepala BPKAD pada Pemprov A dan Pemkab Y. Pada Pemkab X, informasi terkait kepemilikan kas berlebih dan penempatannya diketahui hingga tingkat kepala daerah.

Material carrier lain yang tidak saling berkompetisi adalah *artifact*. Hasil *archiving* atas *artifact* menunjukkan bahwa visi dan misi BPKAD

ditetapkan agar selaras dengan peraturan dan perjanjian kinerja pegawai pada unit analisis ditujukan untuk mematuhi regulasi yang berlaku. Pimpinan selaku *actor* dan visi, misi, dan perjanjian kinerja sebagai *artifact* dalam penelitian ini bukan merupakan logika yang saling bersaing terkait kepemilikan kas berlebih. Kedua logika tersebut sangat erat kaitannya dengan peraturan yakni PP Nomor 12 Tahun 2019 yang menjadi salah satu *symbolic carrier*.

Berdasarkan uraian di atas, idealnya, pemerintah daerah telah mengelola kas sebagaimana yang diharapkan dengan mengacu kepada peraturan. Akan tetapi, adanya kas menganggur yang signifikan di simpanan daerah menunjukkan terdapat suatu *decoupled activities*.

Logika Dominan (*Overarching Logics*)

Sebagai institusi di sektor publik, pemerintah daerah memiliki fokus utama pada pelayanan publik. Kepemilikan kas sebagai suatu sumber daya hendaknya juga ditujukan untuk peningkatan kualitas pelayanan publik. Hal tersebut telah menjadi perhatian pimpinan di Kementerian Keuangan. "Menteri Keuangan selalu berpesan begitu, kalau misalnya TKDD ini bisa menjadi sarana untuk mencapai tujuan kesejahteraan pembangunan daerah maupun pelayanan publik." (RW#7).

Pemerintah daerah seharusnya tidak hanya berfokus pada aspek likuiditas atas kas yang dimiliki, namun lebih kepada bagaimana kas tersebut dikelola secara optimal agar layanan publik kepada masyarakat menjadi lebih baik. Pernyataan responden berikut menunjukkan bahwa pemda masih berfokus sisi likuiditas dalam mengelola kas: "Ini hanya untuk menjaga tentang likuiditas saja" (RW#6).

Berdasarkan logika yang saling berkompetisi dalam uraian sebelumnya, diketahui bahwa *regulatory logics* dan *routines* memiliki pengaruh dominan atas kondisi kas berlebih. Dari sisi regulasi, beberapa pedoman telah ditetapkan pemerintah untuk mengelola kas secara efektif. Strategi perencanaan kas dalam PP Nomor 39 Tahun 2007 dan syarat terkait penempatan kas yang sementara berlebih diatur dalam PP Nomor 12 Tahun 2019.

Tiga pemerintah daerah sebagai *organizational field* dalam penelitian ini menjadikan PP Nomor 12 Tahun 2019 sebagai acuan dalam mengeluarkan kebijakan maupun pedoman menjalankan aktivitas rutin sehari-hari, namun belum memaknai secara komprehensif. Terdapat salah satu pasal dalam peraturan tersebut yang memperkenankan adanya kas

berlebih untuk ditempatkan pada deposito dan/atau investasi jangka pendek lainnya sejauh telah memenuhi ketiga syarat yang ditetapkan, yakni likuiditas, tugas daerah, dan kualitas pelayanan publik tidak terganggu. "Frase terakhir (pasal 131) ini, kualitas pelayanan publik (di mana) masih ada beberapa, misalnya kondisi-kondisi layanan publik yang di bawah standar layanan belum memuaskan di satu sisi terdapat dana yang mereka simpan yang sangat besar." (RW#7).

Dengan demikian, dalam hal tugas daerah dan kualitas pelayanan publik masih perlu ditingkatkan, maka kas sebagai sumber daya dapat dioptimalkan untuk mendanai hal tersebut.

Menteri Keuangan melalui PMK Nomor 18 Tahun 2017 mengatur bahwa bagi pemerintah daerah yang memiliki simpanan kas tidak wajar akan memperoleh sanksi berupa penyaluran DAU dan DBH tidak dalam bentuk kas, melainkan berupa SBN. Kebijakan pemerintah pusat tersebut dalam rangka meminimalisasi kas menganggur yang disimpan pada RKUD dan/atau deposito atas fenomena yang terjadi sehingga pemerintah daerah lebih optimal dalam mengelola kas.

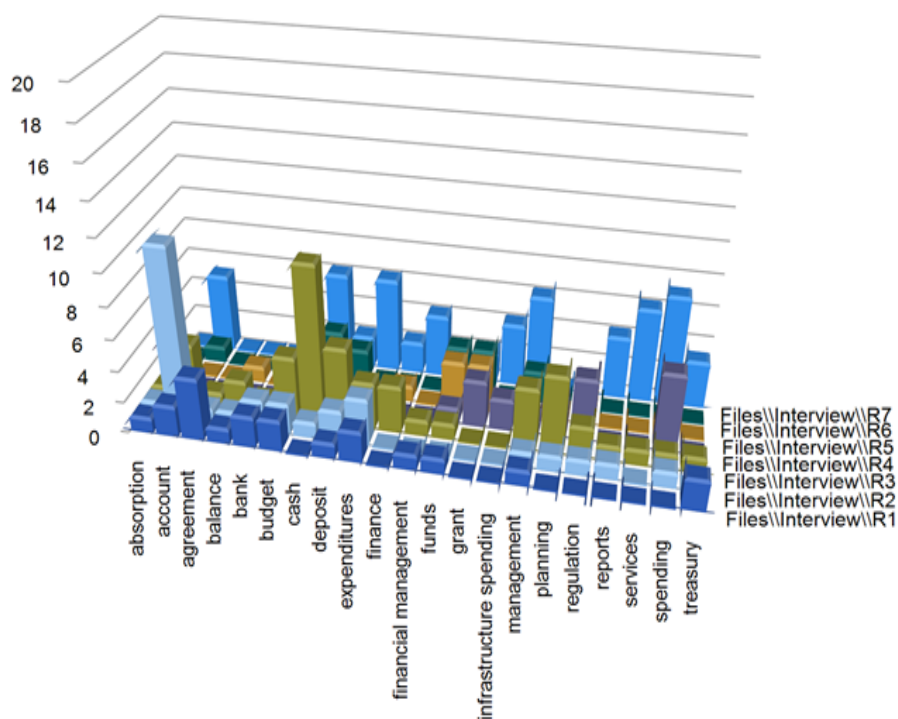
Dari sisi *routines*, diketahui bahwa perencanaan kas dan pencairan dana menjadi akar permasalahan saldo kas mengendap di rekening. Partisipasi aktif dari SKPD selaku penanggung

jawab kegiatan dan pihak ketiga sebagai penyedia barang/jasa berperan penting dalam kelancaran penyaluran kas daerah. Hasil temuan yang diperoleh adalah bahwa pihak ketiga melalui SKPD tidak mengajukan tagihan sesuai jadwal atau termin dan cenderung di akhir tahun sebagaimana pernyataan dua responden: "Orang itu kalau tidak mencairkan akhir tahun, tidak enak rasanya." (RW#6) dan "Biasanya demikian, senangnya penyerapan di bulan Oktober November Desember, di mana di awal-awal itu anggaran uang kita banyak tapi (sebaliknya) pada saat akhir tahun kerepotan menyelesaikan permintaan pembayaran." (RW#1). Dengan demikian, faktor pihak ketiga dan SKPD terkait pengajuan tagihan dalam aktivitas rutin menjadi penyebab utama inefektivitas penyaluran kas.

Hal tersebut mendapat tanggapan dari pihak Kementerian Keuangan selaku regulator dengan mengkonfirmasi: "Jawaban pemda tadi karena tidak ada tagihan atau *vendor* tidak menagih ini lebih kepada *behavior* ya" (RW#7). Temuan tersebut diperkuat dengan hasil analisis tematik menggunakan NVivo 12 Plus.

Berdasarkan Gambar 3, diketahui bahwa salah satu faktor yang mempengaruhi posisi kas adalah tingkat penyerapan (*absorption*) di samping proses perencanaan (*planning*) yang akurat. Tingkat penyerapan terjadi pada saat terdapat tagihan atas

Gambar 3. Hasil Analisis Tematik



Sumber: Nvivo12 plus (diolah Kembali)

belanja daerah untuk pelayanan publik (*services*), di mana belanja infrastruktur (*infrastructure spending*) memegang peranan penting terhadap posisi kas.

Hal tersebut disebabkan besaran nilai belanja infrastruktur dan jadwal penagihan yang disampaikan pihak ketiga melalui SKPD. Dalam hal belanja infrastruktur dilakukan penagihan secara reguler berdasarkan jadwal, dapat menyebabkan posisi kas tidak mengalami kelebihan yang signifikan, sebagaimana yang disampaikan narasumber sebagai berikut: "Yang mengulur (tagihan) itu pihak ketiga pak lewat SKPD. Ada yang memang kalau tidak diingatkan, tidak pernah mau membuat tagihan." (RW#6).

Berkenaan dengan kondisi tersebut menyebabkan penyaluran kas untuk penyerapan belanja menjadi tidak maksimal dan berakibat pada saldo kas (*balance*) berlebih yang signifikan di rekening (*account*). Salah satu bentuk pengelolaan (*management*) kas berlebih yang diatur dalam PP Nomor 12 Tahun 2019 adalah menempatkannya dalam deposito (*deposit*) dan/atau investasi jangka pendek. Keseluruhan deposito berada pada bank

Risk Aversion dalam Proses Pengambilan Kebijakan

Dalam menjalankan tugas sebagai bendahara, BPKAD dihadapkan pada keadaan yang mengandung ketidakpastian dan rawan risiko. Oleh karena itu, diperlukan suatu kebijakan rasional yang terbaik berdasarkan opsi yang ada dan memilih yang layak dengan memperhatikan aturan yang berlaku. Beberapa narasumber menyatakan bahwa pemerintah daerah tidak melakukan suatu terobosan dalam praktik pengelolaan kas meski diberikan otonomi dan cenderung mengikuti hal-hal yang digariskan dalam peraturan. Dua responden menyatakan hal berikut: "Kita menggunakan (aliran) konvensional, tidak berani untuk itu. Tidak terlalu kreatif takutnya jadi permasalahan." (RW#1) dan "Agar semua aman dan sesuai aturan [...] (takut) menjadi 'sasaran empuk' saat pemeriksaan BPK." (RW#3).

Terdapat beberapa kondisi ketidakpastian dalam pengelolaan kas yang dapat diidentifikasi antara lain berupa kas yang diterima dari realisasi anggaran pendapatan termasuk di dalamnya dana transfer pemerintah pusat dan penggunaan kas untuk pembayaran tagihan belanja yang kemudian bermuara pada posisi kas berlebih yang signifikan. Empat responden mengakui bahwa ketidakpastian tersebut mengandung risiko (RW#4, 5, 6, dan 7). Risiko yang mungkin dihadapi pemerintah daerah

BUMN/BPD, di mana pemerintah daerah memperoleh manfaat ekonomi atas penempatan kas berlebih tersebut.

Namun demikian, hal tersebut bukan merupakan tujuan utama dari pengelolaan kas, melainkan sebagai bentuk menjaga likuiditas yang dimiliki. "Bukan maksud kita ya membungakan uang atau apa, tapi memang kita kan kalau untuk membiayai belanja harus proyek selesai dulu." (RW#2).

Dengan demikian, *routines* sebagai bagian dalam *material carrier* menjadi logika dominan yang menyebabkan terjadinya *decoupled activities*, yaitu kas daerah yang dimiliki tidak disalurkan dengan segera. Pemerintah daerah juga telah melakukan beberapa langkah dalam rangka mempercepat penyerapan anggaran antara lain berupa himbauan, evaluasi dan koordinasi dengan SKPD hingga adanya sanksi pemotongan tunjangan bagi seluruh pegawai di unit dengan realisasi penyerapan yang rendah. Beberapa kebijakan yang diambil pemerintah daerah hendaknya mempertimbangkan potensi risiko yang muncul sehingga perlu kecermatan dan kehati-hatian.

dapat berupa risiko likuiditas yang berakibat gagal bayar, adanya sanksi administrasi dan temuan saat audit akibat kesalahan pengelolaan kas yang berdampak pada opini LKPD hingga sanksi pidana apabila terdapat kerugian dalam mengelola kas daerah.

Terhadap kas berlebih yang dimiliki pemerintah daerah, maka perlu diambil suatu keputusan untuk mengelolanya dengan mempertimbangkan opsi yang ada terlebih dahulu di mana risiko paling minim yang dipilih. Pengambilan kebijakan harus dilakukan secara rasional dengan memperhatikan peraturan yang ada sehingga tidak terjadi pelanggaran yang berakibat pada sanksi finansial maupun pidana. Pemerintah daerah tidak dapat menggunakan kas tanpa disertai dokumen yang dipersyaratkan dan telah dialokasikan dalam APBD tahun berjalan. Pengeluaran kas yang tidak sesuai anggaran belanja menyalahi regulasi.

Di sisi lain, kas yang telah dihimpun dari realisasi pendapatan APBD, meskipun jadwal penerimaannya berfluktuasi, akan tetap berada di rekening sampai dengan disalurkan saat diajukannya tagihan pembayaran. Oleh karena itu, pemerintah daerah mengambil kebijakan untuk ditempatkan di deposito sebagaimana mengacu kepada PP Nomor 12 Tahun 2019. Pemkab Y melakukan hal yang sama sesuai dengan advis dari auditor. "Jadi misalkan ada (kelebihan kas), daripada menganggur di giro kita depositokan.

Arahan dari BPK begitu, manfaatkan uang yang memang bisa untuk lebih menghasilkan daripada yang di giro, karena bunga deposito lebih tinggi." (RW#6).

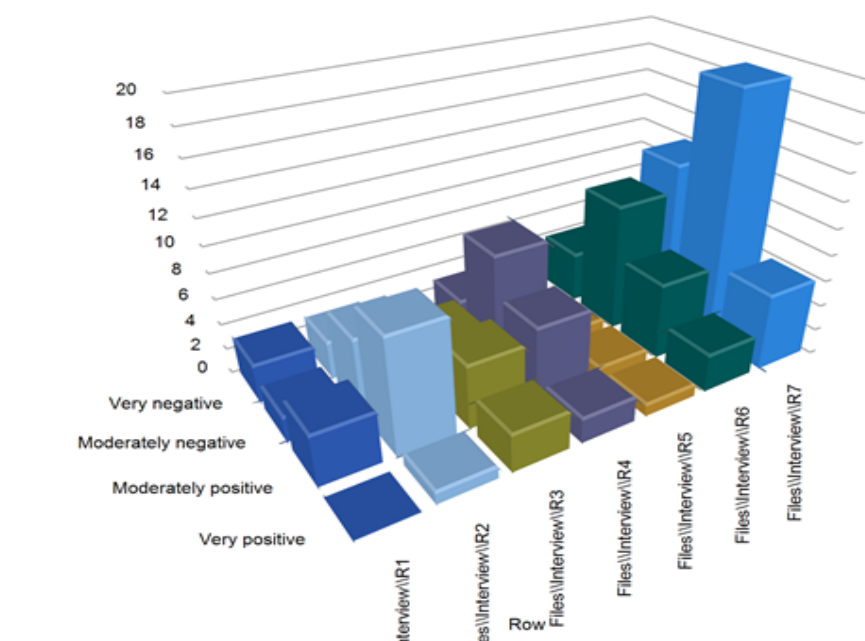
Risiko gagal bayar dapat terjadi apabila terdapat tagihan namun pemerintah daerah tidak memiliki kas untuk membiayai belanja tersebut sehingga perlu kecermatan dari pengelola kas agar terhindar dari kemungkinan tersebut yang salah satunya dengan menyimpan kas untuk motif berjaga-jaga. Pemkab X mengalami hal tersebut pada masa lampau. "Kita pernah punya utang kepada pihak ketiga. Jadi banyak proyek yang akhirnya tidak terbayar." (RW#4).

Atas kondisi tersebut, dengan melakukan analisis konstan komparatif, diketahui bahwa pemda telah mengambil opsi penggunaan kas untuk belanja pada saat terdapat tagihan dan atas kondisi kas berlebih ditempatkan dalam deposito pada Bank BUMN/BPD dengan mekanisme *Automatic Roll Over* (ARO) dan tanpa dikenakan penalti. Kebijakan tersebut merupakan kebijakan yang rasional dengan memilih opsi yang laik mengingat tidak terdapat peraturan yang dilanggar dan dapat dipastikan kas tersedia pada saat dibutuhkan serta memberikan manfaat ekonomik sehingga risiko likuiditas dan sanksi terkait pengelolaan kas dapat dihindari. Ketidakpatuhan akan peraturan yang berimplikasi terhadap pelanggaran menjadi hal yang dihindari oleh pemerintah daerah (RW#1 dan 3).

PP Nomor 12 Tahun 2019 juga mengatur penempatan kas berlebih sementara pada instrumen investasi jangka pendek lain selain deposito, namun opsi tersebut tidak diambil oleh Pemprov A. Hal tersebut dikhawatirkan akan menyusahakan dibandingkan dengan penempatan pada deposito yang telah dijalankan selama ini di mana hasil perhitungan tingkat pengembalian relatif sama sehingga lebih memilih aliran konvensional dan cenderung konservatif. "Istilahnya (penempatan di instrumen lain) justru membuat susah sendiri dengan hasil yang tidak jauh berbeda dengan deposito." (RW#3). Oleh karena itu, kebijakan tersebut telah memenuhi komponen dalam *expected comparative utility theory* berupa opsi yang ditawarkan, kelaikan pilihan, dan keputusan yang rasional, serta implementasi *risk aversion*.

Pemerintah daerah dengan praktik pengelolaan kas yang dilakukan selama ini merasa bahwa hal tersebut telah sesuai dengan regulasi dan tidak terdapat hal yang dilanggar di mana hanya berfokus pada sisi likuiditas dan kurang memperhatikan aspek peningkatan kualitas layanan publik. Hal tersebut tergambar dalam hasil analisis sentimen menggunakan NVivo, yakni responden yang berasal dari BPKAD menunjukkan hal yang netral atau *moderate* atas pertanyaan yang disampaikan sehingga dapat disimpulkan bahwa pemerintah daerah cenderung tidak memerlukan adanya proses *improvement*. Analisis sentimen disajikan dalam Gambar 4.

Gambar 4. Analisis Sentimen



Sumber: NVivo 12 Plus

Perhatian yang relatif berbeda terlihat dari hasil analisis sentimen untuk jawaban narasumber yang berasal dari Kementerian Keuangan. Pejabat tersebut menyatakan harapannya kepada pemerintah daerah agar kas sebagai sumber daya yang dimiliki dapat dioptimalkan dengan cara meningkatkan kualitas pelayanan publik dan tidak disimpan pada rekening perbankkan. Penelitian ini juga menemukan perbedaan sudut pandang dari definisi optimalisasi kas, di mana pemerintah daerah memandang bahwa kas daerah berlebih yang sementara belum digunakan maka ditempatkan pada deposito sebagai bentuk optimalisasi. Namun, pemerintah pusat berharap optimalisasi lebih kepada penggunaan secara maksimal sumber daya berupa kas yang dimiliki untuk membiayai belanja peningkatan kualitas layanan publik.

Harapan tersebut dapat diimplementasikan daerah dengan melakukan terobosan-terobosan terkait peningkatan pengelolaan kas berdasarkan otonomi daerah dan tidak sekadar menjalankan peraturan yang ada. "Tapi dengan adanya otonomi harusnya bisa jadi *opportunity* untuk dimanfaatkan agar pengelolaan kasnya bisa disesuaikan dengan kondisi yang merefleksikan kondisi mereka sendiri." (RW#7).

Pembahasan

Hasil analisis dalam penelitian ini menunjukkan bukti bahwa terdapat beberapa faktor yang dapat memotivasi pengelolaan kas daerah secara efektif, namun di sisi lain terdapat kondisi yang menjadi kendala. Salah satu faktor yang memotivasi adalah adanya regulasi yang secara spesifik mengatur praktik pengelolaan kas. PP Nomor 12 Tahun 2019 yang ditetapkan pemerintah pusat berlaku untuk seluruh pemerintah daerah. Temuan tersebut mengkonfirmasi penelitian Nukpezah and Abutabenjeh (2018) bahwa regulasi yang tersentralisasi akan mendorong praktik pengelolaan kas pada pemerintahan di level yang lebih rendah, baik pada negara maju maupun negara berkembang seperti Indonesia.

Aktivitas rutin yang merupakan *competing logics* dan logika dominan dalam penelitian ini menjadi faktor yang memotivasi lain. Adanya sistem dan SOP terkait pencairan dana dan jaminan bahwa tagihan dapat dibayarkan menggunakan kas yang tersedia menunjukkan *routines* memiliki pengaruh yang cukup signifikan dan selaras dengan motif kepemilikan kas untuk transaksi dalam teori yang dikemukakan Keynes.

Logika lain dalam *material carrier* yang berupa *actor* dan *artifact* tidak berpengaruh signifikan

sebagai faktor kepemilikan kas berlebih. Temuan ini relatif berbeda dengan hasil penelitian Modlin and La Shonda (2012) yang menyebutkan bahwa pimpinan selaku aktor berpengaruh signifikan dalam pengelolaan kas. Fakta yang diperoleh adalah kebijakan yang diambil pimpinan sebatas mengikuti pedoman yang telah diatur dalam regulasi. Sedangkan *artifact* berupa visi dan misi organisasi serta perjanjian kinerja antar pegawai di BPKAD juga ditetapkan dalam rangka mematuhi peraturan.

Karakter tiga unit analisis dengan saldo kas berlebih di rekening perbankkan memiliki tingkat pendapatan daerah yang tinggi. Temuan tersebut menguatkan penelitian Hoque et al. (2020) di Selandia Baru bahwa tingkat pendapatan daerah yang tinggi cenderung memiliki saldo kas yang besar. Oleh karena itu, praktik pengelolaan kas daerah dapat menyesuaikan dengan karakter masing-masing daerah, terlebih dengan adanya kewenangan otonomi.

Berdasarkan praktik dalam mengelola kas yang telah berpedoman kepada peraturan dan aktivitas rutin pembayaran tagihan belanja daerah sesuai mekanisme yang berlaku, maka menyebabkan pemerintah daerah beranggapan keseluruhan proses telah sesuai dan tidak perlu adanya peningkatan (*improvement*). Sementara masih terdapat beberapa faktor yang menjadi kendala agar kas daerah yang dimiliki dapat disalurkan dengan segera, yakni dari sisi akurasi perencanaan kas dan perilaku SKPD yang cenderung menunda pengajuan Surat Perintah Membayar (SPM) hingga akhir tahun anggaran. Perilaku tersebut juga terjadi pada Badan Layanan Umum yang menjadi unit analisis Indra (2017).

Pemahaman pemerintah daerah terhadap peraturan belum sepenuhnya komprehensif. Praktik pengelolaan kas daerah masih berfokus pada aspek likuiditas dan kurang memperhatikan sisi peningkatan kualitas pelayanan publik dengan kas berlebih yang dimiliki. Regulasi telah mengatur strategi perencanaan kas dan persyaratan agar kas berlebih dapat ditempatkan pada deposito serta sanksi bagi pemerintah daerah yang memiliki kas berlebih dalam jumlah yang tidak wajar.

Atas kas berlebih yang dimiliki, pemerintah daerah juga telah melakukan serangkaian upaya penyegeraan penyaluran kas dengan percepatan penyerapan anggaran dengan cara memberikan himbauan, evaluasi dan koordinasi dengan SKPD serta memberikan sanksi pemotongan tunjangan kinerja bagi SKPD dengan tingkat realisasi anggaran yang rendah. Langkah tersebut merupakan salah satu bentuk *risk aversion* atas pengelolaan kas berlebih, mengingat BUD tidak diperkenankan

menyalurkan kas tanpa adanya pengajuan penagihan dari SKPD.

Kebijakan penempatan kas berlebih di instrumen deposito pada bank BUMN/BPD dengan syarat dapat ditarik sewaktu-waktu dan tanpa dikenakan penalti juga implementasi *risk aversion* lain dari risiko terjadinya gagal bayar. BUD berkewajiban menyediakan kas pada saat dibutuhkan untuk membiayai belanja. Dengan ditetapkannya suatu kebijakan yang rasional setelah mempertimbangkan opsi yang memiliki risiko minimum, maka BUD terhindar dari risiko pengenaan sanksi baik administratif seperti temuan audit maupun sanksi pidana apabila terjadi kerugian dalam mengelola kas daerah. Hal tersebut telah sesuai dengan Robert (2021) dalam *Expected Comparative Utility Theory* sekaligus mengkonfirmasi hasil penelitian (Lynch et al., 2002) agar mencegah terjadinya risiko berupa kerugian saat berinvestasi.

KESIMPULAN

Hasil penelitian menunjukkan bahwa pemerintah daerah telah mengacu pada peraturan tentang pengelolaan keuangan yang termasuk di dalamnya manajemen kas dalam praktik pengelolaan kas daerah. Adanya regulasi telah memotivasi BUD untuk mengambil kebijakan, menjalankan aktivitas rutin dan SOP, dan menetapkan *artifact* sehingga merasa aman dan terhindar dari risiko.

Akar permasalahan dari fenomena ini berada pada aktivitas rutin terkait penggunaan kas untuk membiayai belanja daerah, di mana terdapat perilaku SKPD dan pihak ketiga yang enggan membuat tagihan sesuai jadwal atau termin dan cenderung mengajukan penagihan pada akhir periode tahun anggaran. Kondisi tersebut terjadi pada tiga pemerintah daerah yang menjadi unit analisis. Sebagai *organizational field* yang berbeda, ketiga pemerintah daerah tersebut memiliki beberapa kesamaan dalam praktik pengelolaan kas daerah sehingga mengarah kepada adanya homogenisasi.

Selain itu, perencanaan kas dengan tingkat akurasi yang rendah juga menjadi salah satu kendala efektivitas pengelolaan kas daerah. Pemerintah daerah dengan otonomi yang dimiliki dapat melakukan terobosan agar *bottleneck* tersebut dapat diatasi salah satunya dengan menginisiasi praktik rencana penarikan dan penerimaan dana serta perencanaan kas yang telah berjalan di pemerintah pusat. Dengan demikian dapat membentuk perilaku SKPD agar lebih disiplin yang pada akhirnya akurasi perencanaan kas meningkat dan dapat digunakan sebagai informasi

yang andal bagi pemerintah pusat terkait penyaluran dana transfer ke daerah.

Pemahaman akan regulasi yang kurang utuh di mana pemerintah daerah lebih berfokus pada aspek likuiditas dalam mengelola kas sehingga kurang memperhatikan aspek peningkatan pelayanan publik. Pemerintah pusat selaku BUN yang menyalurkan dana transfer kepada daerah menaruh harapan yang tinggi agar kas yang diterima dapat dioptimalkan semaksimal mungkin untuk pembangunan daerah dan peningkatan kualitas pelayanan publik dengan tidak menempatkan kas di rekening perbankan dalam jumlah yang tidak wajar.

Implikasi kebijakan berkaitan dengan studi ini adalah peran BUD untuk mendorong perilaku SKPD secara lebih intensif untuk disiplin dalam mengajukan tagihan dengan cara menyusun suatu regulasi dan mengembangkan sistem perencanaan kas untuk periode yang lebih singkat sehingga tidak terjadi penumpukan tagihan di akhir tahun anggaran. Perhatian dan komitmen kepala daerah juga dapat menjadi solusi atas fenomena yang terjadi yang disertai dengan peningkatan kualitas SDM pengelola keuangan.

Kementerian Keuangan juga diharapkan dapat melakukan diseminasi perihal optimalisasi kas yang diharapkan atas transfer dana perimbangan, mengingat adanya mispersepsi di mana pemerintah daerah masih berfokus pada sisi likuiditas dan belum menjadikan kas yang dimiliki sebagai sumber daya untuk meningkatkan kualitas pelayanan publik. Saran lain bagi BUN adalah akurasi formulasi alokasi transfer ke daerah dan realisasi sehingga tidak terdapat kas berlebih untuk tujuan berjaga-jaga akibat dana transfer yang diterima tidak maksimal.

Hasil temuan dalam studi ini sekaligus mengkonfirmasi penelitian di dalam negeri terkait praktik pengelolaan kas daerah di mana kas yang dimiliki cenderung berada pada rekening perbankan namun akar masalah dari fenomena tersebut berupa perilaku penyedia barang/jasa dan SKPD yang menunda pengajuan pembayaran dan semata-mata bukan ditujukan untuk motif investasi. Kondisi tersebut berbeda dengan praktik yang terjadi di luar negeri, di mana efektivitas pengelolaan kas relatif lebih baik dengan tidak adanya fenomena penumpukan kas di rekening namun tetap memiliki fungsi investasi atas kas yang dimiliki.

Penelitian dengan studi kasus dan dilaksanakan saat pandemi covid-19 ini memiliki beberapa keterbatasan. Pemilihan sampel yang menjadi objek analisis dimungkinkan terjadinya

bias pada data yang dihasilkan, sehingga penelitian berikutnya dapat menggabungkan penelitian kualitatif dan kuantitatif (*mixed method*). Penelitian ini juga belum menggali lebih mendalam sisi kualitas pelayanan publik di daerah yang bertujuan untuk memperoleh gambaran yang komprehensif dari kondisi pengelolaan kas dengan mengaitkan pada aspek kualitas pelayanan publik untuk dijadikan sampel penelitian. Kombinasi teori institusional dan *expected comparative utility theory* belum menjawab aspek perilaku SKPD yang menjadi akar permasalahan sehingga dapat digabung dengan teori lain yang relevan. Dengan berbagai keterbatasannya, penelitian ini dapat menghasilkan bukti baru terkait logika institusional yang menjadi kendala efektivitas pengelolaan kas daerah dan proses pengambilan keputusan terkait kelebihan kas.

PENGHARGAAN

Penghargaan dan ucapan terima kasih yang sebesar-besarnya penulis sampaikan kepada para pihak, utamanya mitra bestari atas saran konstruktif yang diberikan, para narasumber dan rekan-rekan di Ditjen Perbendaharaan yang membantu penulis menyelesaikan penelitian ini, serta Lembaga Pengelola Dana Pendidikan (LPDP) yang memberikan dukungan pendanaan pada penelitian ini.

Penelitian ini jauh dari kata sempurna yang memungkinkan terjadinya kesalahan baik di sisi landasan teori dan metodologi maupun analisis pembahasan dan rekomendasi sehingga hal tersebut menjadi tanggung jawab penulis.

REFERENSI

- Almutairi A.F., Gardner G.E., & McCarthy A. (2014). Practical guidance for the use of a pattern-matching technique in case-study research: A case presentation. *Nursing & health sciences*, 16(2), 239-244.
- Alsharari, N. M. (2016). Results based costing (RBC) system: questioning the unit of analysis in ABC. *Corporate Ownership and Control*, 13(2), 587-603.
- Atmowardoyo, H. (2018). Research Methods in TEFL Studies: Descriptive Research, Case Study, Error Analysis, and R & D. *Journal of Language Teaching and Research*, 9(1). doi:10.17507/jltr.0901.25
- Bland, R. L., Nukpezah, J. A., & Shinkle, P. (2015). Determinants of depositor demand for the Texas local government investment pool. *Public Budgeting & Finance*, 35(3), 95-115.
- Brink, H. I. (1993). Validity and reliability in qualitative research. *Curatiosis*, 16(2), 35-38.
- Clarke, V., & Braun, V. (2014). Thematic analysis. In *Encyclopedia of critical psychology* (pp. 1947-1952): Springer.
- Ditjen Perbendaharaan, (2020). *Laporan Keuangan Pemerintah Konsolidasian 2019*. Jakarta: DJPb Kemenkeu.
- Dumay, J., & Cai, L. (2015). Using content analysis as a research methodology for investigating intellectual capital disclosure: a critique. *Journal of Intellectual Capital*.
- Fahlevi, H. (2018). Cash Management in Indonesian Local Governments: A Study on the Relationship between Government Profile and Cash Holding. *Simposium Nasional Keuangan Negara*, 1(1), 1232-1246.
- Fram, S. M. (2013). The constant comparative analysis method outside of grounded theory. *Qualitative Report*, 18, 1.
- Gamkrelidze, D., & Japaridze, D. (2020). Cash Management-a Critical Part of Public Finance Management and its Implications in Light of Covid-19 Pandemic. *ECOFORUM*, 9(3 (23)).
- Garrow, E. E., & Grusky, O. (2013). Institutional logic and street-level discretion: The case of HIV test counseling. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 23(1), 103-131.
- Hoque et al. (2020). Determinants of cash holdings—evidence from New Zealand local councils. *Public Money & Management*, 1-11. doi:10.1080/09540962.2020.1836803
- Indra, R. (2017). Analisis saldo kas optimal badan layanan umum: Studi kasus pada rumah sakit umum Pusat dr. Kariadi. *Indonesian Treasury Review: Jurnal Perbendaharaan, Keuangan Negara dan Kebijakan Publik*, 2(4), 15-26.
- Kahneman, D., & Tversky, A. (2013). Prospect theory: An analysis of decision under risk. In *Handbook of the fundamentals of financial decision making: Part I* (pp. 99-127): World Scientific.
- Krippendorff, K. (2009). *The content analysis reader*. Sage.
- Krishnarao, B. (1961). The descriptive method in social research. *Sociological Bulletin*, 10(2), 46-52.
- Kumshe, M. G., & Bukar, K. (2013). Cash management, revenue sources and cost effective methods of revenue collection at local government level. *International journal of basic and applied science*, 1(4), 834-839.
- Lewandowski, M. (2017). Prospect theory versus expected utility theory: Assumptions, predictions, intuition and modelling of risk attitudes. *Central European Journal of Economic Modelling and Econometrics*, 275-321.
- Lok, J. (2019). Why (and how) institutional theory can be critical: Addressing the challenge to

- institutional theory's critical turn. *Journal of management inquiry*, 28(3), 335-349.
- Lynch, T. D., Shamsub, H., & Onwujuba, C. (2002). A strategy to prevent losses in local government investment pools. *Public Budgeting & Finance*, 22(1), 60-79.
- Mackey, A., & Gass, S. M. (2015). *Second language research: Methodology and design*. Routledge.
- Modlin, S., & La Shonda, M. S. (2012). Cash management practices among southeastern county governments: Proper utilization or excessive caution. *Public Finance and Management*, 12(2), 100.
- Mu, Y. (2006). Government cash management: good practice & capacity-building framework. Available at SSRN 918008.
- Najeeb, A. (2014). Institutional theory and human resource management.
- Noble, H., & Smith, J. (2015). Issues of validity and reliability in qualitative research. *Evidence-based nursing*, 18(2), 34-35.
- Nukpezah, J. A., & Abutabenjeh, S. (2018). Institutional isomorphism and cash management practices in Mississippi. *Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management*.
- OnyemowoAgbo et al. (2019). Effects of treasury single account on cost of revenue generation in Nigeria. *International Journal of Business Marketing and Management*, 4, 16 - 23.
- Pieterse, H. J. (2020). The Grounded Theory methodology to conduct content analysis of sermons and interviews: Critique and response. *HTS: Theological Studies*, 76(1), 1-5.
- Rabin, M. (2013). Risk aversion and expected-utility theory: A calibration theorem. In *Handbook of the fundamentals of financial decision making: Part I* (pp. 241-252): World Scientific.
- Robert, D. (2021). A restatement of expected comparative utility theory: A new theory of rational choice under risk. *The Philosophical Forum*, 52(3), 221-243. doi:10.1111/phil.12299
- Thornton, P. H., & Ocasio, W. (2008). Institutional logics. *The Sage handbook of organizational institutionalism*, 840(2008), 99-128.
- Williams, M. (2004). Government cash management: good and bad practice. *World Bank Technical Note*.
- Yazan, B. (2015). Three approaches to case study methods in education: Yin, Merriam, and Stake. *The qualitative report*, 20(2), 134-152.
- Zilber, T. B. (2016). How institutional logics matter: A bottom-up exploration. In *How institutions matter!*: Emerald Group Publishing Limited.