

# **ANALISIS PENGHITUNGAN PROYEKSI BELANJA OPERASIONAL KEMENTERIAN NEGARA DAN LEMBAGA UNTUK PENYUSUNAN PAGU INDIKATIF**

## *Analysis of Formulation of Operational Spending Budget Forecasting in Line Ministries Indicative Budget*

**Renosa Tosca Zamaro**

Direktorat Jenderal Anggaran, Jakarta, renosatosca@gmail.com

### **Abstract**

In Directorate General of Budget, two methods are used in formulating forecast of operational spending in Line Ministries to produce Indicative Budget. The first method uses the realization of line ministries operational spending two years prior to the planned fiscal year as the basis for the forecast. Whereas in the second method, the operational spending allocation is forecasted based on budget allocation in the APBN one year prior to the planned fiscal year. This study aims to find out a better calculation model in operational spending forecasting in line ministries. Two methods used in Directorate General of Budget in forecasting operational spending is analyzed using multiple linear regression using panel data. The analysis conducted on 71 Line Ministries during five years period, 2011 to 2015. The result of the study indicates that the method to forecast operational spending allocation using budget allocation in the APBN one year prior to the planned fiscal year is statistically better.

**Keywords** : Indicative budget, forecasting, operational spending.

**JEL Classification**: H50, H68

### **Abstrak**

Pada Direktorat Jenderal Anggaran, digunakan dua pendekatan dalam perhitungan proyeksi belanja operasional Kementerian Negara/Lembaga (K/L) untuk menyusun Pagu Indikatif. Pendekatan pertama menggunakan realisasi belanja K/L dua tahun sebelum tahun anggaran yang direncanakan sebagai dasar perhitungan proyeksi kebutuhan belanja operasional. Sedangkan pada pendekatan kedua, dasar proyeksi alokasi belanja operasional menggunakan angka alokasi anggaran pada APBN satu tahun sebelum tahun anggaran yang direncanakan. Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui model penghitungan yang lebih baik dalam melakukan proyeksi belanja operasional K/L. Pengujian terhadap kedua pendekatan proyeksi alokasi belanja operasional K/L dilakukan dengan metode analisis regresi linier berganda dengan menggunakan data panel. Pengujian dilakukan pada 71 kementerian negara dan lembaga dengan periode lima tahun, 2011 s.d 2015. Hasil penelitian menunjukkan bahwa pendekatan proyeksi alokasi belanja operasional menggunakan angka alokasi anggaran pada APBN satu tahun sebelum tahun anggaran yang direncanakan secara statistik lebih baik.

**Kata kunci**: Pagu Indikatif, proyeksi, belanja operasional.

## **1. PENDAHULUAN**

Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) merupakan instrumen bagi pemerintah untuk mengatur kebijakan fiskal dalam perekonomian negara. Kebijakan fiskal tersebut merupakan salah satu perangkat kebijakan ekonomi makro yang memiliki peran penting dan strategis dalam mempengaruhi perekonomian, terutama dalam mencapai target-target pembangunan nasional untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat. Dalam hal ini, APBN

juga berperan sebagai landasan arah pembangunan nasional. Arah kebijakan, tujuan, serta prioritas pembangunan yang akan dilaksanakan pemerintah selama satu tahun anggaran tercantum dalam Nota Keuangan dan APBN.

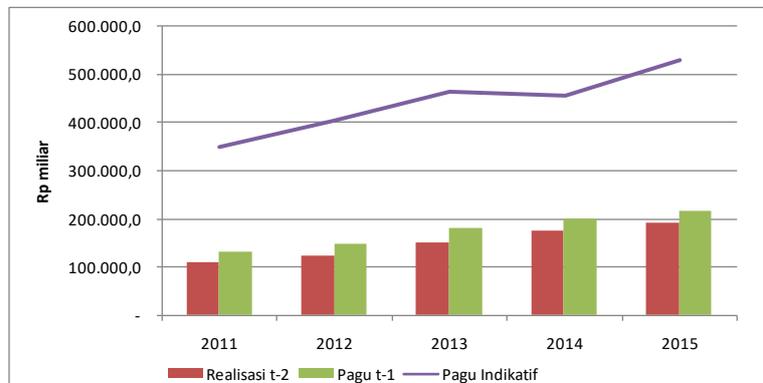
Proses perencanaan dan penganggaran APBN merupakan tahap pertama dalam rangkaian siklus APBN. Perencanaan dan penganggaran APBN dilakukan satu tahun sebelum tahun anggaran APBN dilaksanakan. Tahap perencanaan APBN merupakan fase awal sebelum proses penganggaran selanjutnya dilaksanakan. Dalam perencanaan APBN disusun arah kebijakan dan prioritas pembangunan nasional, hingga ditetapkan Rencana Kerja Pemerintah (RKP) dan Pagu Indikatif. Sedangkan proses penganggaran dimulai dari penyusunan kapasitas fiskal yang menjadi bahan penetapan Pagu Indikatif, hingga penyampaian Nota Keuangan, Rencana APBN, serta rancangan undang-undang APBN kepada DPR.

Awal dari proses pengalokasian sumber daya keuangan pemerintah dalam rangka melaksanakan arah kebijakan pembangunan dilakukan saat penyusunan Pagu Indikatif APBN. Pagu Indikatif tersebut salah satunya meliputi rancangan anggaran belanja Pemerintah Pusat yang dialokasikan pada seluruh Kementerian Negara dan Lembaga. Pagu anggaran belanja Kementerian Negara dan Lembaga tersebut meliputi anggaran angka dasar (*baseline*) dan inisiatif baru (*new inisiatif*). Penetapan Pagu Indikatif dilaksanakan melalui Surat Bersama Menteri Perencanaan Pembangunan Nasional/Kepala Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (Bappenas) dan Menteri Keuangan. Peran Kementerian Keuangan dalam hal tersebut meliputi (1) penilaian inisiatif baru bersama dengan Bappenas, (2) penyampaian kapasitas fiskal kepada Bappenas sebagai dasar penghitungan kebutuhan anggaran pembangunan yang menjadi bahan untuk penetapan Pagu Indikatif, dan (3) melaksanakan pertemuan tiga pihak bersama Bappenas dan seluruh Kementerian Negara dan Lembaga untuk menyepakati pendanaan program dan kegiatan yang akan dilaksanakan. Pada Kementerian Keuangan, proses penyusunan oleh Direktorat Jenderal Anggaran.

Mengingat Pagu Indikatif merupakan dasar alokasi awal dalam rangka penyusunan Rancangan APBN oleh Pemerintah Pusat, maka proses penghitungan kapasitas fiskal menjadi salah satu hal yang krusial. Pengalokasian sumber daya keuangan untuk membiayai program dan kegiatan Kementerian Negara dan Lembaga perlu diproyeksikan dengan tepat, untuk ditandingkan dengan rencana penerimaan negara sehingga potensi celah fiskal yang mungkin terjadi dapat ditutup melalui jumlah pembiayaan yang tepat. Salah satu hal yang penting dalam proyeksi belanja Kementerian Negara dan Lembaga adalah proyeksi untuk menentukan besaran anggaran yang diperlukan untuk keperluan belanja operasional. Hal tersebut karena belanja operasional merupakan pengeluaran yang bersifat wajib untuk menjamin keberlangsungan proses kinerja instansi. Belanja operasional antara lain meliputi belanja pegawai dan belanja barang yang bersifat operasional.

Pada Direktorat Jenderal Anggaran, metode yang digunakan dalam perhitungan proyeksi belanja operasional Kementerian Negara dan Lembaga menggunakan dua jenis pendekatan. Pendekatan pertama menggunakan realisasi belanja Kementerian Negara dan Lembaga dua tahun sebelum tahun anggaran yang direncanakan sebagai dasar perhitungan proyeksi kebutuhan belanja operasional. Sedangkan pada pendekatan kedua, dasar proyeksi alokasi belanja operasional menggunakan angka alokasi anggaran Kementerian Negara dan Lembaga pada APBN satu tahun sebelum tahun anggaran yang direncanakan. Perkembangan realisasi belanja Kementerian Negara dan Lembaga dua tahun sebelum tahun anggaran yang

direncanakan dan alokasi anggaran Kementerian Negara dan Lembaga pada APBN satu tahun sebelum tahun anggaran yang direncanakan untuk tahun anggaran 2011-2015 disajikan pada grafik berikut.



Sumber: Kementerian Keuangan

**Gambar 1.** Perkembangan realisasi belanja operasional KL t-2 dan alokasi anggaran belanja operasional K/L t-1 TA 2011 – 2015

Adanya dua jenis pendekatan yang digunakan dalam proyeksi belanja operasional Kementerian Negara dan Lembaga sebagaimana diuraikan sebelumnya menyebabkan dihasilkan dua versi proyeksi belanja operasional. Dua versi proyeksi belanja yang dihasilkan tersebut dapat menyebabkan adanya permasalahan dalam penentuan kebijakan nilai belanja operasional dalam Pagu Indikatif. Permasalahan tersebut terutama dalam menentukan hasil mana yang lebih akurat dalam mencerminkan kebutuhan belanja operasional untuk Pagu Indikatif tahun mendatang. Berdasarkan hal tersebut, kajian ini bertujuan untuk mengetahui variabel yang lebih berpengaruh signifikan terhadap alokasi Pagu Indikatif pada kedua pendekatan proyeksi alokasi belanja operasional Kementerian Negara dan Lembaga.

## 2. TINJAUAN PUSTAKA

### 2.1 Konsep Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara

Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) sebagaimana disebutkan dalam pasal 23 Undang-Undang Dasar 1945 merupakan wujud dari pengelolaan keuangan negara ditetapkan setiap tahun dengan undang-undang dan dilaksanakan secara terbuka dan bertanggung jawab untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Selanjutnya dalam pasal 1 Undang-Undang Nomor 17 tahun 2003 tentang Keuangan Negara disebutkan bahwa yang dimaksud dengan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara adalah rencana keuangan tahunan pemerintahan negara yang disetujui oleh Dewan Perwakilan Rakyat. Dari dua dasar hukum tersebut, disimpulkan bahwa APBN adalah suatu bentuk undang-undang, yang merupakan hasil kesepakatan antara pemerintah dan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR).

Secara garis besar, struktur dalam APBN terdiri dari pendapatan negara dan hibah, belanja negara, keseimbangan primer, keseimbangan umum (surplus/defisit anggaran), dan pembiayaan anggaran. Dalam APBN, pendapatan negara dan hibah disajikan pada urutan pertama, yang selanjutnya dikurangi dengan belanja negara sehingga dapat diketahui surplus atau defisit anggaran. Komponen utama dalam postur APBN diuraikan lebih lanjut sebagai berikut:

### 1. Pendapatan Negara

Pendapatan Negara dan Hibah merupakan semua penerimaan negara dalam satu tahun anggaran yang menambah ekuitas dana lancar dan tidak perlu dibayar kembali oleh negara. Besaran Pendapatan Negara dan Hibah terutama dipengaruhi oleh proyeksi perkembangan ekonomi nasional dan internasional yang tercermin pada asumsi dasar ekonomi, kebijakan pemerintah di bidang pendapatan negara dan hibah, kebijakan pembangunan ekonomi, perkembangan pemungutan pendapatan negara secara umum, dan kondisi serta kebijakan lainnya. Contohnya, target penerimaan negara dari sumber daya alam (SDA) migas turut dipengaruhi oleh besaran asumsi lifting minyak bumi, lifting gas, *Indonesian Crude Oil Price* (ICP), dan asumsi nilai tukar. Target penerimaan perpajakan ditentukan oleh target pertumbuhan inflasi serta kebijakan pemerintah terkait perpajakan seperti perubahan besaran penghasilan tidak kena pajak (PTKP), upaya ekstensifikasi peningkatan jumlah wajib pajak, kebijakan pemberian stimulus fiskal, dan lainnya.

### 2. Belanja Negara

Belanja Negara merupakan semua pengeluaran negara dalam satu tahun anggaran yang mengurangi ekuitas dana lancar dan merupakan kewajiban negara, dan tidak akan diperoleh pembayarannya kembali oleh negara. Secara prinsip besaran belanja yang tercantum dalam APBN merupakan batas tertinggi, sehingga tidak dapat dilampaui. Belanja Negara ini memiliki peran yang strategis untuk mendukung percepatan pembangunan yang inklusif dan berkelanjutan dalam mencapai dan meningkatkan kesejahteraan rakyat. Belanja Negara terdiri dari Belanja Pemerintah Pusat dan Transfer ke Daerah. Besaran belanja negara dipengaruhi oleh beberapa faktor, antara lain asumsi dasar makro ekonomi, kebutuhan penyelenggaraan negara, kebijakan pembangunan, risiko (bencana alam, dampak krisis global), gejala ekonomi makro, kebijakan stimulus fiskal, dan kondisi serta kebijakan lainnya. Contohnya, besaran belanja subsidi energi dipengaruhi oleh asumsi *Indonesian Crude Oil Price* (ICP), nilai tukar, serta perkiraan volume Bahan Bakar Minyak (BBM) bersubsidi, dan kebijakan harga Bahan Bakar Minyak (BBM) bersubsidi.

### 3. Pembiayaan

Pembiayaan merupakan semua penerimaan negara dalam tahun tertentu yang harus dibayar kembali atau pengeluaran negara dalam tahun tertentu yang akan diterima kembali. Besaran pembiayaan dipengaruhi oleh beberapa faktor, antara lain asumsi dasar makro ekonomi, sumber dan kebutuhan pembiayaan, dan kondisi serta kebijakan lainnya.

#### **2.2 Belanja Operasional Kementerian Negara dan Lembaga**

Dalam Nota Keuangan APBN Tahun Anggaran 2014, belanja operasional adalah belanja yang lebih bersifat penyelenggaraan operasional pemerintahan. Lebih jelas, dalam buku *Dasar-dasar Praktek Penyusunan APBN di Indonesia (2013, 200)* dijelaskan belanja operasional merupakan belanja yang mendukung pencapaian output layanan perkantoran yaitu terdiri dari keseluruhan belanja pegawai, sebagian belanja barang, dan sebagian kecil belanja modal. Dalam Nota Keuangan APBN, belanja pegawai dan belanja barang operasional tersebut termasuk pengeluaran yang bersifat wajib.

Belanja pegawai adalah belanja yang digunakan untuk membiayai kompensasi, dalam bentuk uang atau barang, yang diberikan kepada pegawai pemerintah pusat, pensiunan, anggota Tentara Nasional Indonesia/Kepolisian Negara Republik Indonesia, dan pejabat negara, baik yang bertugas di dalam negeri maupun di luar negeri, sebagai imbalan atas

pekerjaan yang telah dilaksanakan, kecuali pekerjaan yang berkaitan dengan pembentukan modal.

Secara garis besar belanja pegawai terbagi atas 3 (tiga) pos belanja, yaitu gaji dan tunjangan (kelompok akun 511), honorarium, vakasi, lembur, dll (kelompok akun 512), serta kontribusi sosial (kelompok 513). Gaji dan tunjangan adalah pengeluaran untuk kompensasi yang harus dibayarkan kepada pegawai pemerintah berupa gaji pokok dan berbagai tunjangan yang diterima berkaitan dengan jenis dan sifat pekerjaan yang dilakukan seperti tunjangan keluarga, tunjangan beras, tunjangan struktural dan fungsional, serta tunjangan lainnya bagi aparatur negara (baik di dalam maupun luar negeri). Faktor-faktor yang mempengaruhi perhitungan proyeksi alokasi gaji dan tunjangan antara lain kebijakan gaji dan tunjangan, tingkat inflasi, nilai tukar rupiah, indeks ke kontribusi sosial dialokasikan untuk pembayaran manfaat pensiun aparatur negara serta kontribusi pemerintah dalam rangka pelaksanaan jaminan sosial termasuk jaminan kesehatan bagi pegawai yang masih aktif maupun pensiunan. Faktor-faktor yang mempengaruhi dalam perhitungan proyeksi alokasi kontribusi sosial antara lain kebijakan terkait jaminan sosial aparatur negara, dan jumlah peserta jaminan sosial. Pangkatan (kenaikan pangkat golongan dan gaji berkala), dan proyeksi jumlah tambahan pegawai baru. Selanjutnya, pos honorarium, vakasi, lembur dan lain-lain merupakan untuk pembayaran kompensasi yang harus dibayarkan kepada pegawai honorer pemerintah lembur, vakasi, tunjangan khusus, dan berbagai pembiayaan kepegawaian lainnya sesuai dengan peraturan yang berlaku, termasuk pegawai di lingkungan kementerian negara/lembaga yang dialihkan ke daerah dan kantor-kantor di lingkungan kementerian negara/lembaga yang dilikuidasi.

Belanja barang adalah pengeluaran untuk pembelian barang dan/atau jasa yang habis pakai untuk memproduksi barang dan/atau jasa yang dipasarkan maupun yang tidak dipasarkan serta pengadaan barang yang dimaksudkan untuk diserahkan atau dijual kepada masyarakat di luar kriteria belanja bantuan sosial serta belanja perjalanan. Belanja Barang dapat dikelompokkan dalam 2 jenis, yaitu Belanja Barang Operasional dan Belanja Barang Nonoperasional. Masing-masing kelompok ini diuraikan sebagai berikut:

1. Belanja Barang Operasional merupakan pembelian barang dan/atau jasa yang habis pakai yang dipergunakan dalam rangka pemenuhan kebutuhan dasar suatu satuan kerja dan umumnya pelayanan yang bersifat internal. Jenis pengeluaran tersebut antara lain terdiri dari:
  - a. belanja keperluan perkantoran,
  - b. honor yang terkait dengan operasional Satker,
  - c. belanja langganan daya dan jasa, termasuk atas rumah dinas yang tidak berpenghuni,
  - d. belanja biaya pemeliharaan gedung dan bangunan (ditafsirkan sebagai gedung operasional sehari-hari berikut halaman gedung operasional),
  - e. belanja biaya pemeliharaan peralatan dan mesin, tidak termasuk biaya pemeliharaan yang dikapitalisasi,
  - f. belanja sewa gedung operasional sehari-hari satuan kerja.
2. Belanja Barang Nonoperasional merupakan pembelian barang dan/atau jasa yang habis pakai dikaitkan dengan strategi pencapaian target kinerja suatu satuan kerja dan umumnya pelayanan yang bersifat eksternal. Jenis pengeluaran Belanja Barang Nonoperasional tersebut terdiri:

- a. honor yang terkait dengan output kegiatan,
- b. belanja operasional terkait dengan penyelenggaraan administrasi kegiatan di luar kantor, antara lain biaya paket rapat/pertemuan, alat tulis kantor, uang saku, uang transportasi lokal, biaya sewa peralatan yang mendukung penyelenggaraan kegiatan berkenaan,
- c. belanja jasa profesi,
- d. belanja perjalanan.

### 2.3 Proyeksi Keuangan dan Penganggaran

Proyeksi keuangan menurut Hoshmand (2010, 3) merupakan bagian integral dalam sistem perencanaan dan pengendalian suatu organisasi. Organisasi membutuhkan proyeksi keuangan agar dapat memprediksi kondisi di masa depan secara efektif. Melalui prediksi tersebut, manajemen dapat mengambil keputusan yang tepat untuk perkembangan organisasi di masa mendatang. Dengan demikian, proyeksi keuangan berfungsi sebagai pemandu manajemen dalam menghadapi ketidakpastian di masa depan.

Hoshmand (2010, 2) menyebutkan bahwa proyeksi keuangan adalah kombinasi analisis statistik dan pengetahuan untuk membangun perkiraan yang dapat diterima organisasi dalam perencanaan bisnisnya. Proyeksi dilakukan berdasarkan pengetahuan, bukan pertimbangan, berarti bahwa proyeksi dilakukan secara ilmiah, yaitu harus berdasarkan metode yang jelas dan dapat diukur.

Dalam proyeksi penganggaran dalam sektor pemerintahan, Edwards (2010, 1) mengutip Auerbach, dkk menyatakan bahwa

*"Budget forecasts are a vital component of fiscal planning for governments, and they are informative of general macroeconomic health. Government agencies such as the Congressional Budget Office, the Office of Management and Budget, and the Social Security Administration all produce fiscal forecasts of various kinds in order to inform policy, and academic researchers have produced their own forecasts to assess the sustainability of fiscal policy"*

Selanjutnya Edwards (2010, 1) juga menyatakan fungsi lain dari proyeksi penganggaran dalam sektor pemerintahan sebagai berikut

*"...to inform microeconomic or individual well-being. Individuals within a political unit receive transfers and pay taxes differently depending on their circumstances, and we would like to know the incidence of spending and taxation. A key goal of fiscal policy is to provide social safety nets through the redistribution of resources from the well-off to the needy."*

*Government Finance Officer Association (GFOA) Best Practice (2014)* merekomendasikan untuk melakukan analisis awal dalam proses proyeksi penganggaran. Analisis tersebut mencakup pemeriksaan data historis dan kondisi ekonomi yang relevan. Hal tersebut akan meningkatkan kualitas proyeksi penganggaran dan memberikan wawasan mengenai teknik kuantitatif yang cocok dalam metode peramalan. Dalam proyeksi akan dicari pola atau tren yang bersifat konsisten. Data yang perlu diperoleh mencakup:

1. Siklus bisnis;
2. Tren demografi;
3. Anomali historis dan *outliers*;
4. Hubungan antarvariabel.

Tiga metode umum dalam proyeksi penganggaran menurut *GFOA* (2014), yaitu:

1. Ekstrapolasi, yaitu dengan menggunakan data historis untuk memprediksi masa depan dengan melihat tren.
2. Regresi/ekonometrika, yaitu analisis statistika berdasarkan hubungan antara variabel independen dan variabel dependen.
3. Proyeksi gabungan (*hybrid*), yaitu dengan menggabungkan antara proyeksi berdasar pengetahuan (lebih cenderung pada pengalaman dan perasaan terhadap situasi tertentu) dan metode kuantitatif.

### 3. METODE PENELITIAN

Data yang digunakan dalam penelitian ini seluruhnya merupakan data sekunder. Data mengacu pada informasi yang dikumpulkan dari sumber-sumber yang telah ada berupa catatan, publikasi, dan dokumentasi dari Direktorat Penyusunan APBN, Laporan Keuangan Pemerintah Pusat, serta Nota Keuangan dan APBN. Data yang digunakan adalah data panel untuk setiap variabel yang meliputi data untuk seluruh K/L dengan rentang waktu lima tahun. Data tersebut adalah sebagai berikut:

1. Pagu Indikatif K/L tahun anggaran 2011-2015;
2. Perhitungan proyeksi belanja pegawai untuk penyusunan kapasitas fiskal (*resource envelope*) APBN tahun 2011-2015;
3. Perhitungan proyeksi belanja barang operasional untuk penyusunan kapasitas fiskal (*resource envelope*) APBN tahun 2011-2015;
4. Realisasi belanja pegawai dan belanja barang operasional K/L untuk tahun anggaran 2009-2013;
5. Alokasi anggaran K/L pada APBN tahun anggaran 2010-2014; dan
6. Kenaikan gaji Pegawai Negeri Sipil, indeks *Accres*, dan inflasi tahun anggaran 2010-2015.

Variabel-variabel yang digunakan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Variabel dependen pagu indikatif K/L (PI)  
Pagu indikatif K/L merupakan nilai nominal dalam satuan miliar rupiah untuk setiap K/L sebagaimana tercantum dalam Surat Bersama Menteri Keuangan dan Menteri Perencanaan Pembangunan Nasional/Kepala Bappenas tentang Pagu Indikatif.
2. Variabel independen yang terdiri dari:
  - a. Realisasi Belanja Pegawai K/L t-2 (RBP)  
Realisasi Belanja Pegawai K/L t-2 adalah jumlah realisasi belanja pegawai setiap K/L dua tahun sebelum tahun anggaran APBN yang direncanakan dalam satuan miliar rupiah.
  - b. Realisasi Belanja Barang Operasional K/L t-2 (RBB)  
Realisasi Belanja Barang Operasional K/L t-2 adalah jumlah realisasi belanja barang operasional setiap K/L dua tahun sebelum tahun anggaran APBN yang direncanakan dalam satuan miliar rupiah.
  - c. Alokasi Belanja Pegawai K/L (BP)  
Alokasi Belanja Pegawai K/L adalah jumlah alokasi anggaran belanja pegawai dalam APBN satu tahun sebelum tahun anggaran APBN yang direncanakan untuk setiap K/L dalam satuan miliar rupiah.
  - d. Alokasi Belanja Barang Operasional (BB)

Alokasi Belanja Barang Operasional K/L adalah jumlah alokasi anggaran belanja barang operasional dalam APBN satu tahun sebelum tahun anggaran APBN yang direncanakan untuk setiap K/L dalam satuan miliar rupiah.

e. Kenaikan gaji pegawai (KG)

Kenaikan gaji pegawai adalah besarnya jumlah kenaikan gaji PNS sesuai kebijakan pemerintah dalam satuan persen.

f. Indeks *Accres* (A)

Indeks *Accres* adalah kebijakan yang digunakan dalam proyeksi perhitungan belanja pegawai untuk mengakomodasi perubahan terkait gaji pokok dan pensiun pokok di masa mendatang, seperti perubahan jumlah keluarga, perubahan golongan, dan perubahan jumlah penerima pensiun. Indeks *Accres* dinyatakan dalam satuan persen.

g. Inflasi (I)

Inflasi adalah besaran tingkat kenaikan harga yang digunakan dalam aumsi makro APBN dalam satuan persen.

Dalam penelitian ini, besarnya pengaruh dari variabel-variabel independen terhadap variabel dependen akan dianalisis secara kuantitatif menggunakan analisis regresi linier berganda dengan menggunakan data panel. Sarana pengujian untuk regresi persamaan linier berganda dengan menggunakan alat pengolahan perangkat lunak Eviews 8.1 untuk sistem operasi *Windows*. Data penelitian diinput dalam perangkat lunak *Microsoft Excel 2010* dalam format .xlsx untuk kemudian diekspor ke Eviews 8.1.

Selanjutnya akan dibandingkan antara hasil pengujian dari dua model yang diteliti untuk melihat variabel apakah yang lebih berpengaruh signifikan terhadap variabel dependen. Dua metode yang akan dibandingkan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Model proyeksi belanja operasional K/L dengan menggunakan variabel realisasi belanja pegawai dan belanja barang operasional K/L dua tahun sebelum tahun anggaran APBN yang direncanakan.

$$PI_{it} = \beta_0 + \beta_1 RBP_{i(t-2)} + \beta_2 RBB_{i(t-2)} + \beta_3 KG_{it} + \beta_4 A_{it} + \beta_5 I_{it} + \mu_{it}$$

Keterangan:

PI	= Pagu Indikatif K/L
RBP	= Realisasi Belanja Pegawai K/L
RBB	= Realisasi Belanja Barang Operasional K/L
KG	= Kenaikan gaji PNS
A	= Indeks <i>Accres</i>
I	= Inflasi
$\beta_0$	=intersep
$\beta_1, \beta_2, \beta_3, \beta_4, \beta_5$	=koefisien regresi variabel bebas
$\mu_{it}$	=komponen error di waktu t untuk unit cross section i
i	= 1, 2, 3, ..., 88 (data cross section K/L di Indonesia)
t	= 1,2,3, ...,9 (data time series tahun 2011-2015)

2. Model proyeksi belanja operasional K/L dengan menggunakan variabel alokasi anggaran belanja pegawai dan belanja barang operasional K/L satu tahun sebelum tahun anggaran APBN yang direncanakan.

$$PI_{it} = \beta_0 + \beta_1 BP_{i(t-1)} + \beta_2 BB_{i(t-1)} + \beta_3 A_{it} + \beta_4 I_{it} + \mu_{it}$$

Keterangan:

BP	= Alokasi Belanja Pegawai K/L
BB	= Alokasi Belanja Barang Operasional K/L
A	= Indeks <i>Accres</i>
I	= Inflasi
$\beta_0$	=intersep
$\beta_1, \beta_2, \beta_3, \beta_4$	=koefisien regresi variabel bebas
$\mu_{it}$	=komponen <i>error</i> di waktu t untuk unit <i>cross section</i> i
i	= 1, 2, 3, ..., 88 (data <i>cross section</i> K/L di Indonesia)
t	= 1,2,3, ...,9 (data <i>time series</i> tahun 2011-2015)

Pengujian statistik terhadap model untuk menilai dua model yang diuji dilakukan menggunakan faktor-faktor berikut:

1. Determinasi (uji  $R^2$ ), digunakan untuk mengukur kebaikan suatu model (*goodnes of fit*);
2. Signifikansi Simultan (Uji F), untuk mengetahui pengaruh semua variabel independen, yaitu Realisasi Belanja Pegawai K/L t-2, Realisasi Belanja Barang Operasional K/L t-2, Alokasi Belanja Pegawai K/L, Alokasi Belanja Barang Operasional Alokasi Belanja Barang Operasional, Kenaikan gaji pegawai, Indeks *Accres*, dan Inflasi secara bersama-sama terhadap variabel dependen pagu indikatif K/L;
3. Uji Signifikansi Parameter Individual (Uji Statistik t), digunakan untuk mengukur seberapa besar pengaruh satu variabel independen Realisasi Belanja Pegawai K/L t-2, Realisasi Belanja Barang Operasional K/L t-2, Alokasi Belanja Pegawai K/L, Alokasi Belanja Barang Operasional Alokasi Belanja Barang Operasional, Kenaikan gaji pegawai, Indeks *Accres*, dan Inflasi secara individual dalam menerangkan variasi variabel dependen pagu indikatif K/L.

Untuk pemilihan model regresi data panel yang tepat, dilakukan pengujian secara formal. Uji formal yang digunakan sebagai dasar pengambilan keputusan mengenai model yang terbaik untuk melakukan estimasi adalah Uji Chow (*likelihood ratio*), Uji Hausman, dan Uji Breusch and Pagan Langrangian Multiplier (LM). Berdasarkan hasil uji pemilihan model regresi linier berganda yang akan digunakan, maka disimpulkan bahwa model efek *random* (MER) digunakan dalam penelitian ini.

#### 4. PEMBAHASAN

Berdasarkan pengujian yang telah dilakukan terhadap kedua model proyeksi belanja operasional K/L, yaitu berdasarkan variabel angka realisasi dua tahun sebelum tahun anggaran yang direncanakan dan variabel angka alokasi anggaran dalam APBN satu tahun sebelum tahun anggaran yang direncanakan, perbandingan hasil pengujian atas masing-masing model dapat dilihat pada Tabel 1.

Hasil Uji Signifikansi secara keseluruhan dan Uji Signifikansi Parameter Individual pada kedua model menunjukkan hasil yang sama, yaitu variabel independen pada secara bersama-sama maupun secara individual berpengaruh secara signifikan terhadap variabel dependen. Berdasarkan hasil tersebut, dapat disimpulkan bahwa dalam melakukan proyeksi belanja operasional K/L untuk menghasilkan Pagu Indikatif, secara statistik variabel-variabel yang digunakan pada Direktorat Jenderal Anggaran sudah tepat. Adanya variasi dari variabel Realisasi Belanja Pegawai K/L dan Realisasi Belanja Barang Operasional K/L dua tahun sebelum tahun anggaran yang direncanakan, serta variabel Alokasi Belanja Pegawai K/L dan

Alokasi Belanja Barang Operasional K/L dalam APBN satu tahun sebelum tahun anggaran yang direncanakan secara statistik memiliki pengaruh yang signifikan terhadap perubahan angka Pagu Indikatif K/L. Pengaruh yang signifikan tersebut sesuai dengan teori bahwa bahan dalam penetapan Pagu Indikatif adalah pagu angka dasar (*baseline*) K/L dan inisiatif baru, dimana dalam komponen angka dasar K/L tersebut terdapat kebutuhan biaya operasional yang terdiri dari belanja pegawai dan belanja barang operasional.

**Tabel 1.** Perbandingan uji F, uji T, dan koefisien determinasi

Pengujian	Model Realisasi Anggaran	Model Alokasi Anggaran
Hasil Uji F	variabel-variabel independen, yaitu RBP dan RBB secara bersama-sama berpengaruh signifikan terhadap variabel dependen ( <i>Prob F-statistic = 0,00</i> )	variabel-variabel independen, yaitu BP dan BB, secara bersama-sama berpengaruh signifikan terhadap variabel dependen ( <i>Prob F-statistic = 0,00</i> )
Hasil Uji t	variabel-variabel angka realisasi dua tahun sebelum tahun anggaran yang direncanakan, yaitu RBP dan RBB, berpengaruh terhadap alokasi Pagu Indikatif ( <i>Prob T-statistic RBP = 0,00; RBB = 0,00</i> )	variabel-variabel belanja alokasi anggaran dalam APBN satu tahun sebelum tahun anggaran yang direncanakan, yaitu BP dan BB, berpengaruh terhadap alokasi Pagu Indikatif ( <i>Prob T-statistic RBP = 0,00; RBB = 0,00</i> )
Nilai Koefisien Determinasi	0.721065	0.73914

Selanjutnya, berdasarkan nilai koefisien determinasi antara model proyeksi belanja operasional dengan variabel realisasi belanja dua tahun sebelum tahun anggaran yang direncanakan dan variabel alokasi anggaran satu tahun sebelum tahun anggaran yang direncanakan diketahui adanya perbedaan sebesar 0,018075, dengan nilai koefisien determinasi model dengan variabel alokasi anggaran satu tahun sebelum tahun anggaran yang direncanakan lebih tinggi. Hal tersebut menunjukkan bahwa variabel-variabel dependen pada model alokasi anggaran satu tahun sebelum tahun anggaran yang direncanakan memiliki kemampuan lebih tinggi 1,8075 persen dalam menerangkan Pagu Indikatif K/L daripada variabel-variabel dependen pada model realisasi anggaran dua tahun sebelum tahun anggaran yang direncanakan. Berdasarkan perbedaan nilai koefisien determinasi tersebut, dapat disimpulkan bahwa model proyeksi belanja operasional dengan menggunakan variabel alokasi anggaran satu tahun sebelum tahun anggaran yang direncanakan lebih baik untuk digunakan dalam melakukan penghitungan Pagu Indikatif K/L.

Model proyeksi belanja operasional dengan menggunakan variabel alokasi anggaran lebih baik dalam menghitung Pagu Indikatif K/L dimungkinkan karena adanya faktor kestabilan nilai anggaran setiap K/L. Kestabilan tersebut dalam arti bahwa nilai alokasi anggaran dalam APBN yang ditetapkan setiap tahun tidak dipengaruhi oleh adanya revisi anggaran ataupun adanya perubahan anggaran dalam APBN Perubahan.

Hal tersebut berbeda dengan nilai realisasi anggaran K/L. Nilai realisasi anggaran K/L adalah nilai dari realisasi anggaran pada akhir tahun, yang dipengaruhi oleh adanya APBN

Perubahan maupun revisi anggaran pada pelaksanaan anggaran pada pertengahan tahun anggaran. Adanya revisi anggaran sebagaimana dijelaskan dalam PMK 257 tahun 2014 tentang Tata Cara Revisi Anggaran Tahun Anggaran 2015, contohnya perubahan rincian anggaran pada Kementerian atau Lembaga Negara tertentu, akan mengakibatkan anggaran awal yang ditetapkan dalam APBN menjadi bertambah atau berkurang.

Namun demikian, perbedaan nilai yang rendah sebesar 1,8 persen tersebut menunjukkan bahwa kedua model cukup baik untuk melakukan proyeksi belanja operasional K/L. Hal tersebut didukung dengan nilai koefisien determinasi kedua model yang lebih dari 0,70, yang berarti variabel-variabel independen pada kedua model dapat menjelaskan lebih dari 70 persen variabel dependen Pagu Indikatif K/L. Sekitar 30 persen variabel lain yang menjelaskan variabel dependen dimungkinkan merupakan pengaruh dari adanya inisiatif baru yang juga merupakan komponen dalam Pagu Indikatif.

Terkait dengan akurasi kedua model, dilakukan pengukuran menggunakan *Mean Absolute Percentage Error* (MAPE) untuk mengetahui besarnya rata-rata deviasi absolut dari hasil proyeksi masing-masing model terhadap Pagu Indikatif aktual. Hasil dari pengukuran akurasi kedua model disajikan pada tabel berikut.

**Tabel 2.** Perbandingan hasil pengukuran MAPE

Model	Nilai MAPE (%)
Model Realisasi Anggaran	52,73905
Model Alokasi Anggaran	35,53195

Nilai MAPE yang lebih kecil pada model proyeksi belanja operasional dengan menggunakan variabel alokasi anggaran menunjukkan bahwa secara rata-rata hasil proyeksi menggunakan variabel alokasi anggaran lebih mendekati nilai Pagu Indikatif aktual dibandingkan dengan hasil proyeksi menggunakan variabel realisasi anggaran.

Berdasarkan hasil tersebut, menurut pendapat penulis proyeksi belanja operasional untuk menghitung Pagu Indikatif K/L lebih baik menggunakan variabel alokasi anggaran K/L satu tahun sebelumnya. Kelebihan model alokasi anggaran K/L adalah variabel-variabel alokasi anggaran K/L yang sifatnya relatif stabil karena tidak dipengaruhi oleh perubahan dan revisi anggaran. Secara statistik, hal tersebut lebih baik digunakan untuk menjelaskan variabel Pagu Indikatif yang merupakan alokasi awal dalam proses penganggaran. Namun demikian, perhitungan dengan menggunakan model realisasi anggaran K/L yang secara statistik juga menghasilkan nilai baik juga dapat dipertimbangkan dalam perumusan anggaran K/L. Kelebihan model realisasi anggaran K/L adalah nilai realisasi anggaran yang memperhitungkan adanya faktor perubahan dan revisi anggaran selama tahun anggaran berlangsung. Akan tetapi, hal tersebut apabila dibandingkan dengan model alokasi anggaran K/L tidak lebih baik dalam menjelaskan Pagu Indikatif pada tahap awal penganggaran. Sehingga, model realisasi anggaran menurut penulis dapat dipertimbangkan dalam menentukan kebijakan-kebijakan penganggaran dalam menentukan alokasi anggaran K/L dalam RAPBN ataupun RAPBN Perubahan pada tahap penganggaran selanjutnya. Kebijakan-

kebijakan tersebut terutama yang berkaitan dengan adanya pengaruh perubahan APBN dan revisi anggaran, seperti perubahan rincian anggaran pada setiap K/L.

Selanjutnya, apabila dihubungkan dengan dasar penganggaran di Indonesia yang dilaksanakan dengan pendekatan penganggaran berbasis kinerja, dapat dilihat bahwa proses proyeksi anggaran masih belum sesuai sepenuhnya dengan teori penganggaran berbasis kinerja. Proses proyeksi awal penganggaran atau pada proses penganggaran *top-down*, khususnya pada belanja operasional K/L, yang berdasarkan pada angka alokasi anggaran ataupun realiasi anggaran pada periode anggaran sebelumnya cenderung bersifat pendekatan penganggaran *incremental*. Dalam penganggaran yang berbasis kinerja, seharusnya proses proyeksi penganggaran dapat didasarkan pada kebutuhan anggaran pada setiap program dan kegiatan K/L yang dicerminkan pada hasil keluaran (*output*) kegiatan dan program K/L. Hal tersebut karena ciri utama dalam penganggaran berbasis kinerja sesuai dengan Peraturan Pemerintah Nomor 90 tahun 2010 tentang Penyusunan Rencana Kerja dan Anggaran Kementerian Negara/Lembaga adalah alokasi anggaran yang disusun dengan memperhatikan keterkaitan antara pendanaan dengan keluaran atau hasil kegiatan dan program.

## **5. PENUTUP**

### **5.1 Kesimpulan**

Variabel-variabel angka realisasi dua tahun sebelum tahun anggaran yang direncanakan, yaitu realisasi belanja pegawai dan realisasi belanja barang operasional Kementerian Negara dan Lembaga, secara parsial maupun bersama-sama memiliki pengaruh yang signifikan dan positif terhadap Pagu Indikatif Kementerian Negara dan Lembaga. Hal ini berarti variabel realisasi belanja pegawai dan variabel realisasi belanja barang operasional Kementerian Negara dan Lembaga dua tahun sebelum tahun anggaran yang direncanakan secara statistik dapat digunakan dalam melakukan proyeksi belanja operasional Kementerian Negara dan Lembaga untuk menghitung Pagu Indikatif.

Variabel-variabel angka alokasi anggaran dalam APBN satu tahun sebelum tahun anggaran yang direncanakan, yaitu alokasi anggaran belanja pegawai dan alokasi anggaran belanja barang operasional Kementerian Negara dan Lembaga dalam APBN, secara parsial maupun bersama-sama memiliki pengaruh yang signifikan dan positif terhadap Pagu Indikatif Kementerian Negara dan Lembaga. Hal ini berarti variabel alokasi anggaran belanja pegawai dan variabel alokasi anggaran belanja barang operasional Kementerian Negara dan Lembaga satu tahun sebelum tahun anggaran yang direncanakan secara statistik dapat digunakan dalam melakukan proyeksi belanja operasional Kementerian Negara dan Lembaga untuk menghitung Pagu Indikatif.

Secara statistik variabel-variabel yang digunakan pada Direktorat Jenderal Anggaran dalam melakukan proyeksi belanja operasional K/L untuk menghasilkan Pagu Indikatif sudah tepat. Hal tersebut ditunjukkan dengan hasil Uji Signifikansi Simultan dan Uji Signifikansi Parameter Individual pada model proyeksi belanja operasional Kementerian Negara dan Lembaga dengan variabel alokasi anggaran dan variabel realisasi anggaran menunjukkan hasil yang sama, yaitu variabel independen pada secara bersama-sama maupun secara individual berpengaruh secara signifikan terhadap variabel dependen.

Model proyeksi belanja operasional Kementerian Negara dan Lembaga untuk menghitung Pagu Indikatif dengan menggunakan variabel-variabel angka alokasi anggaran dalam APBN

satu tahun sebelum tahun anggaran yang direncanakan, yaitu alokasi anggaran belanja pegawai dan alokasi anggaran belanja barang operasional Kementerian Negara dan Lembaga dalam APBN, secara statistik lebih baik daripada model proyeksi belanja operasional Kementerian Negara dan Lembaga dengan menggunakan variabel angka realisasi dua tahun sebelum tahun anggaran yang direncanakan. Hal tersebut dicerminkan dari nilai koefisien determinasi pada model proyeksi belanja operasional Kementerian Negara dan Lembaga menggunakan variabel-variabel angka alokasi anggaran dalam APBN satu tahun sebelum tahun anggaran yang direncanakan yang lebih tinggi sebesar 1,8075 persen. Hal tersebut berarti bahwa dalam melakukan proyeksi pagu belanja operasional Kementerian Negara dan Lembaga lebih baik menggunakan model angka alokasi anggaran.

## 5.2 Saran

Variabel-variabel alokasi anggaran dalam APBN satu tahun sebelum tahun anggaran yang direncanakan, yaitu alokasi anggaran belanja pegawai dan alokasi anggaran belanja barang operasional Kementerian Negara dan Lembaga dalam APBN dapat dipertimbangkan menjadi model utama dalam proyeksi belanja operasional Kementerian Negara untuk menghitung Pagu Indikatif Kementerian Negara dan Lembaga. Hal tersebut karena secara statistik variabel-variabel pada model alokasi anggaran lebih baik dalam menjelaskan Pagu Indikatif dibandingkan dengan model realisasi belanja.

Pemerintah, khususnya Kementerian Keuangan, di masa mendatang sebaiknya membuat sistem untuk memantau ketercapaian hasil keluaran (*output*) program dan kegiatan yang didanai melalui APBN pada setiap Kementerian Negara dan Lembaga untuk mendukung pelaksanaan penganggaran berbasis kinerja dengan lebih baik. Hal tersebut dimaksudkan untuk mengurangi kecenderungan proyeksi penganggaran yang bersifat penganggaran *incremental*, yaitu metode penganggaran yang berdasarkan atas penyesuaian alokasi anggaran periode-periode sebelumnya.

Untuk penelitian selanjutnya, dapat dikembangkan model proyeksi belanja operasional dalam menghitung Pagu Indikatif dengan menggunakan variabel lain, misalnya tingkat ketercapaian *output*. Dalam penelitian ini, data mengenai rincian *output* dari masing-masing program dan kegiatan Kementerian Negara dan Lembaga belum tersedia dalam *database* Direktorat Jenderal Anggaran karena keterbatasan sistem yang tersedia.

## DAFTAR PUSTAKA

- Edwards, R. 2010. Forecasting Government Revenue and Expenditure in the US Using Data on Age-specific Utilization. *Working Paper no. WP10-01, National Transfer Accounts Project*. <http://ntaccounts.org/doc/repository/E2010.pdf>.
- Government Financial Officer Association. Financial Forecasting in the Budget Preparation Process. <http://www.gfoa.org/financial-forecasting-budget-preparation-process>
- Hoshmand, A. Reza. 2010. *Business Forecasting a Practical Approach*. Edisi ke-2. New York: Routledge.
- Tim Penyusun. 2013. *Dasar-Dasar Praktek Penyusunan APBN di Indonesia*. Jakarta: Direktorat Penyusunan APBN, Direktorat Jenderal Keuangan, Kementerian Keuangan.
- Tim Penyusun. 2014. *Pokok-Pokok Siklus APBN di Indonesia Penyusunan Konsep Kebijakan dan Kapasitas Fiskal Sebagai Langkah Awal*. Jakarta: Direktorat Penyusunan APBN, Direktorat Jenderal Keuangan, Kementerian Keuangan.

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 Amandemen Keempat.

Undang-Undang Nomor 17 tahun 2003 tentang Keuangan Negara.

Peraturan Pemerintah Nomor 71 tahun 2010 tentang Standar Akuntansi Pemerintahan.

Peraturan Pemerintah Nomor 90 tahun 2010 tentang *Penyusunan Rencana Kerja dan Anggaran Kementerian/Lembaga*.