

# MENATA ANGGARAN MEMPERCEPAT SWASEMBADA PANGAN



KEMENTERIAN PERTANIAN RI

# MENATA ANGGARAN MEMPERCEPAT SWASEMBADA PANGAN

Diterbitkan oleh :



SEKRETARIAT JENDERAL  
KEMENTERIAN PERTANJAN RI

**Penulis :**

Dr.Ir. Andi Amran Sulaiman, MP  
Dr. Ir. Kasdi Subagyo, M.Sc  
Dr. Ir. I Ketut Kariyasa, M.Si  
Dr. Ir. Hermanto, MP  
Dr. Yudi Sastro

**Editor :**

Dr. Ir. Mat Syukur, MS  
Drs. Hermanto, M.Si

Cetakan Pertama :  
Oktober 2017

ISBN :  
978 602 5540 02 8

Buku ini dilindungi Undang-Undang Hak Cipta. Segala bentuk penggandaan, penerjemahan, atau reproduksi, baik melalui media cetak maupun elektronik harus seizin penerbit, kecuali untuk kutipan ilmiah.

# SAMBUTAN MENTERI PERTANIAN



Dalam kondisi anggaran yang terbatas, salah satu kebijakan yang harus diambil dalam mewujudkan kedaulatan pangan dan kesejahteraan petani adalah melakukan penataan kembali anggaran yang tersedia. Hal ini menjadi keniscayaan karena pada faktanya alokasi dan penggunaan anggaran belum efektif dan efisien sebagai dampak dari alokasi yang belum tepat dan penggunaan yang tidak fokus pada program dan kegiatan prioritas. Kondisi ini juga terjadi pada anggaran pembangunan pertanian. Jika ditelisik dari struktur alokasi anggaran, anggaran yang digunakan untuk kegiatan birokrasi dan administrasi umumnya masih sangat besar dibanding anggaran yang esensinya digunakan untuk membangun pertanian dan mensejahterakan petani. Sebagai ilustrasi, anggaran yang digunakan untuk bantuan sarana dan prasarana yang dibutuhkan petani pada tahun 2014 hanya 35% (persen). Penataan kembali anggaran pembangunan pertanian menjadi penting untuk meningkatkan efektivitas anggaran dalam mengungkit percepatan peningkatan produksi, swasembada, dan kesejahteraan petani.

Menindaklanjuti direktif Bapak Presiden yang menekankan kebijakan penganggaran pembangunan berbasis “*money follow program*”, maka Kementerian Pertanian telah melakukan perubahan mendasar struktur alokasi anggaran yang dimanfaatkan untuk meningkatkan belanja sarana dan prasarana yang dibutuhkan petani. Kebijakan terobosan yang kami lakukan adalah melakukan *refocusing* anggaran

yang didasarkan pada fokus komoditas prioritas yang didukung dengan fokus penggunaan anggaran untuk rehab jaringan irigasi 3,4 juta hektar (ha), pembangunan 2.278 unit embung/dam parit/*long storage*, alat dan mesin pertanian 284.436 unit, perluasan dan optimasi lahan sawah 1,08 juta ha, bantuan benih 12,1 juta ha, bantuan pupuk bersubsidi 27,64 juta ton, asuransi usahatani padi 1,2 juta ha dan sapi 120.000 ekor yang merupakan pertama dalam sejarah.

Melalui *refocusing* anggaran, perubahan struktur alokasi anggaran bantuan sarana kepada petani dari hanya 35% pada tahun 2014, menjadi 70% pada tahun 2017 bahkan untuk tahun 2018 dirancang menjadi 85%. Kebijakan *refocusing* anggaran tersebut dilakukan dengan “memangkas” anggaran perjalanan dinas, seminar, *workshop*, rapat, pertemuan-pertemuan, rehab dan pembangunan gedung dan anggaran pendukung lainnya. Selama tiga tahun (2015-2017), total anggaran yang dapat direalokasi untuk sarana dan prasarana petani Rp12,3 triliun dengan rincian tahun 2015 sebesar Rp4,1 triliun, tahun 2016 sebesar Rp4,3 triliun dan tahun 2017 sebesar Rp3,9 triliun.

Perubahan struktur anggaran dan komposisi belanja yang fokus pada alokasi untuk memfasilitasi petani dalam percepatan peningkatan produksi dan swasembada melalui penyediaan sarana dan prasarana yang dibutuhkan petani telah menunjukkan dampaknya. Produksi pangan strategis meningkat secara signifikan, pada tahun 2017 produksi padi sebesar 80,1 juta ton naik 15,1%, jagung 26,0 juta ton naik 36,9%, aneka cabai 1,9 juta ton naik 1,5%, dan bawang merah 1,42 juta ton naik 15,3% dibanding tahun 2014. Hasil evaluasi *Economist Intelligence Unit/EIU* pada *Global Food Security Index (GFSI)* 2017, Ketahanan Pangan Indonesia peringkat 69 dari 113 negara dan dari aspek Ketersediaan Pangan peringkat 64 dari peringkat 76 tahun 2014. Sementara itu, *Food Sustainability Index* Indonesia berada pada peringkat 21 dari 25 negara dan dari aspek keberlanjutan pertanian berada pada peringkat 16 di atas Amerika Serikat, China, dan India.

Selain peningkatan produksi dan swasembada pangan, sejak tahun 2016 Indonesia tidak lagi impor beras medium, pada tahun 2015 impor 1,5 juta ton sehingga menghemat devisa Rp8,1 triliun. Sejak 2016, tidak impor cabai segar, bawang merah padahal pada tahun 2014 impor

72.655 ton, sehingga mampu menghemat devisa Rp363 miliar. Pada tahun 2016 impor jagung sebesar 1,13 juta ton menurun 61% dibanding 2015 sebesar 3,26 juta ton dan pada tahun 2017 tidak impor jagung pakan ternak, sehingga menghemat devisa 10,6 triliun. Selain menurunkan impor bahkan tidak impor pangan, pada September 2017 Indonesia telah mengekspor bawang merah 2.516 ton ke Thailand, Malaysia, Timor Leste, dan negara lainnya. Pada tahun 2016, ekspor beras sebesar 2.538 ton naik 67% dibanding 2015 dan ekspor ubi kayu 47.876 ton naik 185% dibanding 2015. Pada 10 November 1984 Indonesia mendapatkan penghargaan dari *Food and Agriculture Organization* (FAO), di mana pada saat itu Indonesia masih mengimpor 414 ribu ton, sementara saat ini sudah tidak lagi mengimpor beras medium. Peningkatan produksi dan swasembada pangan serta penurunan impor dan peningkatan ekspor pangan tersebut diantaranya merupakan bukti faktual dari dampak alokasi anggaran yang tepat sasaran.

Saya mengapresiasi terbitnya buku “Menata Anggaran Mempercepat Swasembada Pangan”. Buku ini mengungkap strategi implementasi dan dampak kebijakan penataan anggaran berbasis *money follows program* terhadap efektivitas dan efisiensi anggaran serta percepatan peningkatan produksi, swasembada pangan, serta penurunan impor dan peningkatan ekspor pangan. Saya berharap buku ini menjadi acuan utama dalam perbaikan pengelolaan anggaran untuk mewujudkan Indonesia sebagai lumbung pangan dunia pada tahun 2045.

Jakarta, Oktober 2017

Menteri Pertanian



Andi Amran Sulaiman

# KATA PENGANTAR

---

Puji syukur ke hadirat Allah SWT, atas rahmat dan hidayah-Nya sehingga penyusunan buku “Menata Anggaran Mempercepat Swasembada Pangan” dapat diselesaikan tepat waktu. Buku ini mengungkap strategi implementasi dan dampak kebijakan penataan anggaran berbasis *money follows program* terhadap efektivitas dan efisiensi anggaran serta percepatan peningkatan produksi dan swasembada pangan.

Dalam perspektif anggaran berbasis kinerja (*performance based budgetting*), alokasi anggaran didasarkan pada kinerja program pada setiap unit Eselon I. Unit kerja yang berkinerja baik akan mendapatkan alokasi anggaran yang lebih dibanding yang tidak berkinerja baik. Namun demikian, alokasi anggaran yang didasarkan pada program di setiap Eselon I tersebut faktanya merupakan pendekatan yang kurang tepat karena alokasi anggaran pada program-program tersebut selalu dimaknai untuk menjalankan tugas dan fungsi organisasi. Ini awal dari ketidaktepatan dalam alokasi anggaran per program. Harusnya program yang dirancang adalah program yang cukup besar cakupan capaiannya, sehingga mampu mengungkit tujuan utama untuk mencapai swasembada pangan dan kesejahteraan petani. Maknanya, program seharusnya tidak dibagi di setiap Eselon I tetapi ada “program payung” yang mampu mencapai tujuan utama tersebut.

Perencanaan anggaran tidak didasarkan pada prinsip “*money follow program*” tetapi lebih banyak didasarkan pada prinsip “*money follow function*” yang lebih mengedepankan fungsi organisasi/lembaga bukan pada fungsi yang mengarah pada prinsip pembangunan untuk pemberdayaan masyarakat (*empowering community development*). Sebagai dampaknya adalah bahwa tidak terelakkan anggaran banyak digunakan untuk menggerakkan fungsi birokrasi dan administrasi dan jauh dari substansi untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat. Sebaliknya anggaran untuk investasi yang dikemas dalam belanja pembangunan dan anggaran-anggaran untuk pemberdayaan masyarakat dalam bentuk pembiayaan untuk usaha yang dilakukan masyarakat sangat terbatas.

Mencermati struktur penganggaran pembangunan pangan dan pertanian, sebagaimana halnya terjadi pada sektor-sektor pembangunan lainnya, sebagian kecil anggaran dialokasikan untuk investasi pembiayaan infrastruktur, sarana dan prasarana pertanian yang dibutuhkan masyarakat petani untuk menunjang usahataniannya. Mengambil contoh struktur alokasi anggaran pembangunan pangan dan pertanian tahun 2014, menunjukkan bahwa alokasi anggaran untuk pembiayaan sarana dan prasarana yang dibutuhkan petani hanya sebesar 35% dari total pagu anggaran Kementerian Pertanian. Sementara itu belanja operasional yang di antaranya meliputi belanja perjalanan dinas, belanja rehabilitasi/pembangunan gedung, seminar, *workshop*, rapat, dan berbagai pertemuan serta belanja operasional lainnya mencapai 48%.

Restrukturisasi alokasi anggaran pembangunan pangan dan pertanian harus dilakukan sebagai upaya untuk meningkatkan efektivitas dan efisiensi yang mampu mengungkit secara cepat peningkatan produksi dan swasembada pangan. Alokasi anggaran harus fokus pada komoditas prioritas dan prasarana dan sarana pendukung percepatan peningkatan produksi dan swasembada pangan tersebut. Alokasi anggaran tidak lagi berbasis Direktorat-Direktorat, tetapi harus berbasis pada komoditas prioritas. Dengan demikian diharapkan restrukturisasi anggaran akan mampu mempercepat pencapaian swasembada pangan.

Kepada semua pihak yang telah berkontribusi dalam penyusunan buku ini disampaikan terima kasih dan penghargaan yang setinggi-tingginya. Buku ini diharapkan memberikan pemahaman dan pandangan yang utuh dan komprehensif tentang strategi, implementasi, dan dampak kebijakan sistem penganggaran berbasis *money follows program* terhadap kinerja program dan kegiatan pencapaian peningkatan produksi dan swasembada pangan serta kesejahteraan petani.

Sekretaris Jenderal,  
Menteri Pertanian



Hari Priyono



# DAFTAR ISI

---

<b>SAMBUTAN MENTERI PERTANIAN</b> .....	<b>iii</b>
<b>KATA PENGANTAR</b> .....	<b>vi</b>
<b>DAFTAR GAMBAR</b> .....	<b>x</b>
<b>DAFTAR TABEL</b> .....	<b>xi</b>
<b>PROLOG</b> .....	<b>1</b>
Permasalahan Penganggaran.....	3
Reorientasi Kebijakan Penganggaran Sektor Pertanian .....	6
<b>BAB I</b> <b><i>MONEY FOLLOW PROGRAMS</i></b> .....	<b>9</b>
Pentingnya Kebijakan <i>Money Follows Program</i> .....	12
Fokus Program dan Strategi Penganggaran.....	17
<b>BAB II</b> <b><i>REFOCUSING DAN RESTRUKTURISASI ANGGARAN SWASEMBADA PANGAN</i></b> .....	<b>27</b>
Rasionalisasi Anggaran .....	28
<i>Refocusing</i> Anggaran Swasembada Pangan.....	30
Restrukturisasi Anggaran Swasembada Pangan.....	33
<b>BAB III</b> <b><i>DAMPAK PENATAAN ANGGARAN</i></b> .....	<b>37</b>
Pencapaian Program Pertanian .....	38
Swasembada dan Kesejahteraan Petani.....	39
<b>EPILOG</b> .....	<b>45</b>
<b>DAFTAR BACAAN</b> .....	<b>50</b>

# DAFTAR GAMBAR

Gambar 1.	Struktur anggaran pembangunan pangan dan pertanian pada tahun 2014.....	4
Gambar 2.	Presiden Jokowi dalam acara rapat kerja nasional pembangunan pertanian 2017 (4-5 Januari 2017).....	10
Gambar 3.	Perubahan arah dan kebijakan anggaran diperlukan secara efektif.....	14
Gambar 4.	Pembangunan kedaulatan pangan melalui perencanaan terintegrasi .....	15
Gambar 5.	Perencanaan terintegrasi dalam program peningkatan produksi padi .....	16
Gambar 6.	Proporsi anggaran APBN Kementerian Pertanian pada Eselon I akumulasi tahun 2012-2014 .....	22
Gambar 7.	Proporsi anggaran APBN Kementerian Pertanian pada Eselon I akumulasi tahun 2015-2016.....	23
Gambar 8.	Proporsi anggaran APBN Kementerian Pertanian pada Eselon I akumulasi tahun 2017-2018 .....	24
Gambar 9.	Perkembangan alokasi anggaran Kementerian Pertanian dalam periode 2011-2017.....	31
Gambar 10.	Menteri Pertanian RI dalam acara rapat kerja nasional pembangunan pertanian 2017 (4-5 Januari 2017).....	34
Gambar 11.	Struktur anggaran Kementerian Pertanian periode 2014-2018.....	35
Gambar 12.	Infrastruktur Pertanian 2010-2017 .....	38
Gambar 13.	Kinerja produksi padi nasional dalam periode 2011-2016 .....	40
Gambar 14.	Capaian kinerja produksi jagung tahun 2011-2016 .....	41
Gambar 15.	Dampak penataan anggaran terhadap kesejahteraan petani ...	42
Gambar 16.	Winanto Tahir, Ketua Umum Kontak Tani Nelayan.....	43

# DAFTAR TABEL

<i>Tabel 1.</i>	<i>Sasaran pembangunan pertanian 2015-2019 mendukung swasembada pangan.....</i>	<i>17</i>
<i>Tabel 2.</i>	<i>Program Kementan untuk mendukung terwujudnya kedaulatan pangan, 2015-2019.....</i>	<i>19</i>





# PROLOG



Tidak banyak dipahami anggaran negara yang diformulasikan ke dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) bersifat “stimulan” dan karena keterbatasan ketersediaannya tidak mampu membiayai seluruh program pembangunan dalam waktu bersamaan. Dalam penyusunan anggaran dibutuhkan pencermatan dan fokus pada program prioritas yang harus segera dilaksanakan. Keterbatasan APBN juga menuntut pentahapan implementasi program pembangunan yang sangat beragam antarsektor. Di sisi lain, APBN Perubahan memiliki karakter yang sangat spesifik ditinjau dari urgensi dan prioritas pembangunan yang “mendesak” dilaksanakan. Oleh karena itu, alokasi anggaran APBN Perubahan seharusnya tidak diperuntukkan bagi program pembangunan yang sudah dibiayai dari APBN reguler.

Pengalokasian anggaran untuk suatu program pembangunan tidak jarang “terintervensi” oleh kepentingan politik, baik perorangan maupun kelompok. Penganggaran untuk keperluan publik tidak hanya melibatkan proses teknik dan manajerial, tetapi juga politik. Proses pengalokasian anggaran yang didasarkan pada kemauan dan proses politik dikenal sebagai politik anggaran. Proses pembahasan penganggaran oleh DPR RI sebagai lembaga yang memiliki hak *budgetting* tidak bisa dipisahkan dari proses politik. Pembahasan anggaran pada Badan Anggaran dan Komisi DPR RI juga tidak bisa dielakkan dari proses persetujuan anggaran oleh DPR RI secara keseluruhan. Setelah mendapat persetujuan dari parlemen, anggaran tersebut diproses lebih lanjut melalui pembahasan dengan Direktorat Jenderal Anggaran Kementerian Keuangan dan Kementerian PPN/Bappenas.

Di Kementerian Pertanian, proses perencanaan anggaran yang telah disinergikan dengan perencanaan program pencapaian swasembada pangan juga mengalami proses yang sama sebagaimana diilustrasikan di atas. Sejak era kepemimpinan Presiden Soekarno hingga saat ini, pemerintah memprioritaskan kebijakan pangan pada sektor pertanian. Hal ini menunjukkan pembangunan pangan sangat strategis, baik dari perspektif ekonomi maupun sosial dan politik. Meskipun bukan satu-satunya faktor penentu keberhasilan pencapaian swasembada pangan, anggaran merupakan faktor penting yang tidak bisa diabaikan. Pertanyaannya, apakah struktur alokasi dan pemanfaatan anggaran

tersebut efektif, efisien, akuntabel, dan diimplementasikan berbasis program dan kegiatan strategis untuk pencapaian swasembada pangan?

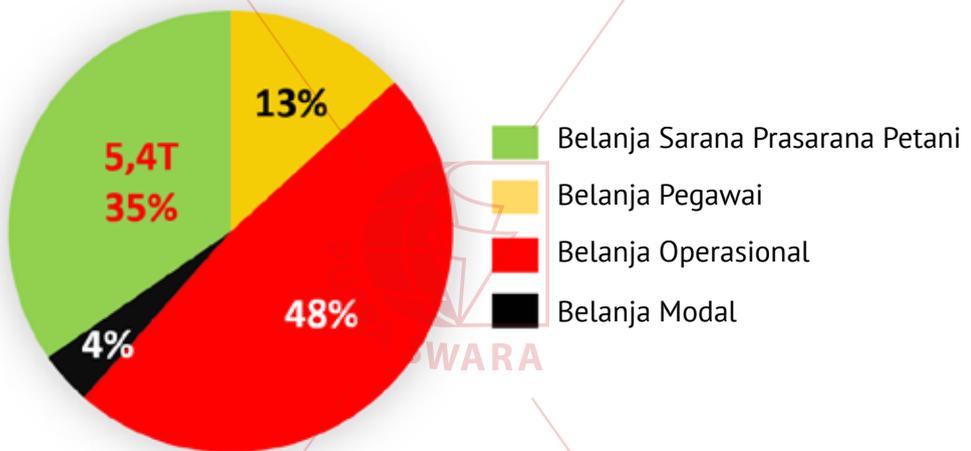
## Permasalahan Penganggaran

Implementasi “Anggaran Berbasis Kinerja (*Performance Based Budgeting*)” tidak cukup efektif mewujudkan hasil (*outcome*) dan dampak (*impact*), karena alokasi anggaran tidak berada pada “program payung” tetapi pada program yang melekat pada unit kerja setingkat Eselon I yang terfragmentasi antar program. Anggaran Berbasis Kinerja memiliki beberapa ciri, antara lain: (1) satu unit kerja setingkat Eselon I memiliki satu program, (2) kegiatan dari program tersebut dijalankan oleh unit kerja Eselon II, (3) koordinasi Satuan Kerja (Satker) berada pada setiap Eselon I, (4) membutuhkan Satker yang relatif banyak, dan (5) evaluasi kinerja pada setiap Eselon I.

Alokasi anggaran yang dirancang per program pada unit Eselon I terbukti tidak cukup mampu mengungkit pencapaian target prioritas program nasional swasembada pangan yang akan berdampak pada peningkatan kesejahteraan masyarakat. Hal ini disebabkan oleh fragmentasi program dan kegiatan subsektor. Sebagai contoh, anggaran yang dialokasikan untuk infrastruktur pada program peningkatan sarana dan prasarana pertanian pada Direktorat Jenderal Prasarana dan Sarana Pertanian (Ditjen PSP) tidak berdampak pada nyata jika tidak disinergikan dengan program dan kegiatan lain yang tersebar pada Direktorat Jenderal atau unit kerja setingkat lainnya.

Perencanaan anggaran saat ini juga tidak didasarkan pada prinsip “*money follow program*” tetapi lebih menganut prinsip “*money follow function*” yang lebih mengedepankan fungsi organisasi/lembaga, bukan pada fungsi yang mengarah pada prinsip pembangunan untuk pemberdayaan masyarakat (*empowering community development*). Dampaknya, banyak anggaran terpakai untuk menggerakkan fungsi

birokrasi dan administrasi sehingga tidak sepenuhnya digunakan sebagai pengungkit substansi program pembangunan guna mewujudkan kesejahteraan masyarakat. Sebaliknya, anggaran untuk investasi yang dikemas dalam belanja pembangunan (belanja modal) dan pemberdayaan usaha masyarakat sangat terbatas. Struktur anggaran pembangunan pangan dan pertanian pada tahun 2014, misalnya, hanya 35% dari total pagu anggaran Kementerian Pertanian (Kementan). Sementara itu belanja operasional yang meliputi belanja perjalanan dinas, belanja rehabilitasi/pembangunan gedung, seminar, *workshop*, rapat dan berbagai pertemuan, serta belanja operasional lainnya mencapai 48% (gambar 1).



Gambar 1. Struktur anggaran pembangunan pangan dan pertanian pada tahun 2014.

Dalam berbagai kasus banyak proses perencanaan penganggaran yang tidak konsisten dengan kebijakan makro dan mikro operasionalisasi pembangunan. Di satu sisi, program pembangunan disusun di unit kerja Eselon I. Di sisi lain, volume program lebih banyak di tingkat Kementerian/Lembaga. Penyusunan program di tingkat Eselon I tentu tidak terlepas dari tugas dan fungsi teknis unit kerja tersebut. Kondisi ini berdampak terhadap fragmentasi alokasi anggaran pada setiap subsektor sehingga sulit mewujudkan dampak penganggaran terhadap manfaat yang lebih besar bagi kesejahteraan masyarakat.

Unit kerja Eselon I (Direktorat Jenderal dan Badan) memiliki Satker di daerah. Perencanaan dan pelaksanaan anggaran sesuai dengan program yang telah ditetapkan langsung berhubungan dengan Satker. Hal ini menjadi contoh bahwa alokasi anggaran terfragmentasi pada kegiatan dengan capaian yang lebih sempit dan jauh dari sinergisitas dan keterpaduan lintas subsektor. Kondisi seperti ini tentu makin jauh dari upaya untuk mewujudkan hasil pembangunan yang berdampak nyata pada kesejahteraan masyarakat. Pada sisi lain, beberapa permasalahan alokasi dan pemanfaatan anggaran untuk pencapaian swasembada pangan yang masih dihadapi saat ini antara lain: (1) anggaran yang dialokasikan untuk pelaksanaan program dan kegiatan pencapaian swasembada pangan tidak berdampak pada kinerja tahun berjalan, (2) anggaran yang dirancang untuk keperluan jangka panjang (*multi years*) sangat terbatas, (3) anggaran yang dialokasikan per program dalam setiap unit Eselon I tidak efektif dan tidak efisien, dan (4) tanpa “program payung” sehingga alokasi anggaran tetap terfragmentasi pada setiap subsektor, sehingga integrasi dan sinergisitasnya sulit diwujudkan.

Dampak alokasi anggaran pada setiap program dan kegiatan membutuhkan waktu yang tidak singkat dan belum terlihat dampaknya pada tahun berjalan. Sebagai contoh, alokasi anggaran untuk pencetakan sawah baru yang dibangun pada tahun 2017 baru terlihat dampaknya terhadap upaya percepatan peningkatan produksi pangan paling cepat pada tahun 2018. Fakta ini perlu menjadi dasar justifikasi alokasi anggaran yang bersifat *multi years*. Alokasi anggaran untuk pelaksanaan program dan kegiatan yang dirancang di tingkat unit kerja Eselon I terbukti tidak efektif dan tidak efisien mewujudkan hasil (*outcome*) dan dampak (*impact*) terhadap kesejahteraan masyarakat luas.

Dari perspektif manajemen anggaran untuk pencapaian swasembada pangan, urusan administrasi, dan birokrasi masih dominan. Permasalahannya, aspek administrasi keuangan dalam banyak kasus tidak *comply* dengan kebijakan operasional pembangunan. Aturan-aturan yang diimplementasikan dan proses administrasi yang ada tidak sederhana dan bahkan menyulitkan dalam penyelesaiannya. Di sisi lain, sebagian besar Satker yang menangani anggaran membutuhkan tenaga administrasi dalam jumlah yang relatif banyak. Hal ini berdampak pada

kinerja pemberdayaan SDM yang seharusnya menangani aspek teknis tetapi ditugasi menangani administrasi. Hampir seluruh tingkat jabatan di birokrasi terbebani oleh tanggung jawab administrasi keuangan dengan aturan-aturan yang rinci dan rigid yang menyita waktu.

## Reorientasi Kebijakan Penganggaran Sektor Pertanian

Reorientasi kebijakan penganggaran menjadi suatu keniscayaan dalam upaya perbaikan penganggaran program dan kegiatan pencapaian swasembada pangan ke depan. Reorientasi kebijakan penganggaran difokuskan untuk meningkatkan efisiensi dan efektivitas alokasi anggaran dalam membiayai program yang telah ditetapkan untuk mencapai swasembada pangan. Beberapa hal penting dan prinsip dalam reorientasi kebijakan penganggaran antara lain adalah:

**Pertama,** *anggaran disusun berbasis sasaran prioritas pembangunan, bukan berbasis tugas dan fungsi organisasi pemerintah.* Anggaran disusun berdasarkan sasaran prioritas pencapaian swasembada pangan. Sasaran prioritas difokuskan pada pengembangan komoditas padi, jagung, kedelai, gula, bawang merah, cabai, daging sapi/kerbau, kopi, kakao, karet, dan kelapa. Oleh karena itu, anggaran yang sudah disetujui tidak bisa digunakan untuk membiayai pengembangan komoditas yang bukan prioritas, seperti tanaman hias. Bagi komoditas yang tidak prioritas, seyogianya tidak mendapat alokasi anggaran khusus, kecuali untuk kegiatan rutin dan penguatan kebijakan dan regulasi, memperbaiki atau menyusun pedoman teknis dan kegiatan penunjang lainnya.

**Kedua,** *anggaran tidak dialokasikan per program Eselon I.* Sekat-sekat subsektor yang melembaga di setiap unit Eselon I seyogianya tidak menjadi dasar pengalokasian anggaran, kecuali subsektor tersebut merupakan prioritas sasaran yang telah ditetapkan. Dengan demikian, unit kerja Eselon I yang tidak pada posisi melaksanakan sasaran prioritas maka anggarannya hanya dialokasikan untuk kegiatan rutin dan kegiatan

lain seperti perbaikan kebijakan, regulasi, penyusunan atau perbaikan pedoman umum dan kegiatan penunjang lainnya.

**Ketiga,** *pemisahan anggaran rutin dengan anggaran pembangunan.* Alokasi anggaran untuk pencapaian swasembada pangan relatif lebih banyak, bergantung pada ketersediaan anggaran. Namun alokasi anggaran untuk belanja mengikat yang meliputi gaji, belanja rutin atau belanja operasional perlu dipisahkan dari anggaran program dan kegiatan teknis dalam jumlah yang cukup dan terjamin. Prinsip pemisahan alokasi anggaran antara belanja mengikat dengan biaya program dan kegiatan diperlukan sebagai kontrol dan identifikasi proporsi alokasi belanja secara cepat.

**Keempat,** *akuntabilitas penganggaran bukan dari aspek organisasi dan administrasi tetapi juga efektivitasnya.* Jika akuntabilitas penganggaran lebih mengedepankan aspek organisasi dan administrasi, maka reorientasi penganggaran untuk peningkatan akuntabilitas diarahkan pada aspek efektivitas. Hal ini diharapkan mampu menyingkronisasikan antara alokasi anggaran dengan sasaran prioritas pencapaian swasembada pangan.

**Kelima,** *administrasi keuangan mengikuti kebijakan (policy) yang telah ditetapkan.* Sebagai pertanggungjawaban terhadap penggunaan anggaran dan pelaksanaan program pencapaian swasembada pangan, aspek administrasi menjadi penting dan harus dilaksanakan sesuai peraturan perundangan. Namun pelaksanaan administrasi harus mengikuti kebijakan yang telah ditetapkan dan bukan sebaliknya.

**Keenam,** pengalokasian anggaran harus memperhatikan azas manfaat. Oleh karena itu, alokasi anggaran harus bermanfaat untuk memberdayakan konstituen utama, yaitu petani agar dapat berusaha secara lebih efisien dan berdaya saing dan memperoleh nilai tambah yang lebih besar.

Dengan terobosan kebijakan penganggaran yang tepat, struktur alokasi anggaran pembangunan pangan dan pertanian diubah melalui *refocusing* anggaran yang memprioritaskan bantuan sarana dan prasarana pertanian bagi petani dan “memangkas” anggaran perjalanan dinas, seminar, *workshop*, pembangunan gedung dan belanja yang tidak prioritas

lainnya untuk direalokasikan pada belanja bantuan sarana dan prasarana. Perubahan struktur alokasi anggaran bantuan sarana kepada petani dari 35% pada tahun 2014 menjadi 70% pada tahun 2017. Pada tahun 2018, alokasi belanja bantuan sarana dan prasarana kepada petani ditingkatkan menjadi 85%.

Menteri Pertanian Dr. Ir. Andi Amran Sulaiman, MP membuat kebijakan *refocusing* anggaran untuk membiayai program terobosan Upaya Khusus (UPSUS) Padi, Jagung, dan Kedelai (Pajale), UPSUS Bawang Merah dan Cabai, UPSUS Sapi Indukan Wajib Bunting (SIWAB), dan UPSUS Pencapaian Swasembada Gula. Dalam tiga tahun terakhir (Oktober 2014-Oktober 2017), kebijakan *refocusing* anggaran berdampak terhadap peningkatan infrastruktur pertanian, di antaranya pembangunan dan rehabilitasi jaringan irigasi tersier seluas 3,4 juta ha, pencetakan dan optimalisasi pemanfaatan lahan sawah yang ditargetkan 1 juta ha, bantuan alat-mesin pertanian (alsintan) sebanyak 249.680 unit, bantuan benih untuk areal pertanaman 12,1 juta ha, dan pembangunan 2.278 unit embung, dam parit, dan *long storage* untuk pengairan pertanaman.

Dampak lebih lanjut dari kebijakan tersebut adalah produksi padi meningkat 15,3%, jagung 37%, aneka cabai 2,08%, dan bawang merah 20,83%. Sementara itu, pada tahun 2016 tidak ada impor beras medium, cabai, dan bawang merah karena produksi dalam negeri meningkat. Peningkatan produksi jagung menekan impor hingga 62% pada tahun 2016. Pada tahun 2017 tidak ada lagi impor jagung untuk pakan ternak. Bahkan pemerintah mengeksport bawang merah sebanyak 2.516 ton ke Thailand, Malaysia, Vietnam, Timor Leste, dan Taiwan.

# BAB I

## ***MONEY FOLLOWS PROGRAMS***

4 SWARA

Salah satu peran penting sektor pertanian dalam pembangunan nasional adalah menyediakan pangan yang cukup bagi segenap masyarakat. Penyediaan pangan dalam jumlah yang cukup dan beragam merupakan keniscayaan bagi pemerintah dalam upaya perbaikan kualitas hidup sumber daya manusia. Oleh karena itu, pemerintah Indonesia sejak merdeka sampai saat ini selalu memprioritaskan program penyediaan pangan yang cukup bagi seluruh rakyat. Bahkan pada pemerintahan Kabinet Kerja Joko Widodo-Jusuf Kalla, prioritas ini lebih digalakkan sebagaimana tercermin dari 9 Agenda Prioritas atau NAWACITA, yaitu mewujudkan kedaulatan pangan nasional.

Keberhasilan mewujudkan kedaulatan pangan tidak terlepas dari kebijakan tata kelola anggaran. Hal ini telah ditunjukkan oleh pemerintahan kabinet kerja di bawah komando Presiden Joko Widodo. Di tengah kondisi anggaran negara yang relatif terbatas, baru kali ini diterapkan struktur dan alokasi anggaran pembangunan berbasis kinerja dengan pendekatan yang baru.

*Presiden RI Joko Widodo (10 Februari 2016): "Tidak lagi money follows function, jadi yang betul mestinya money follows program, ya program kita apa, kita fokus ke situ".*



*Gambar 2. Presiden Jokowi dalam acara rapat kerja nasional pembangunan pertanian 2017 (4-5 Januari 2017).*

Ide dan pemikiran Presiden Jokowi tentang perubahan tata kelola anggaran tersebut disampaikan pada saat membuka pertemuan kabinet paripurna di Istana Negara, Jakarta, pada 10 Februari 2016. Menurut Presiden, agar pembangunan nasional bisa menghasilkan *output* yang telah ditetapkan maka “Tidak lagi *money follows function*, jadi yang betul mestinya *money follows program*, ya program kita apa, kita fokus ke situ”. Dengan perubahan pendekatan penganggaran maka “Anggaran ke depan tidak dibagi-bagi lagi mengikuti organisasi, karena selama ini cara tersebut membuat anggaran kita hilang tidak berbekas. Ke depan kita punya prioritas dan punya fokus, sehingga kalau ada kementerian atau lembaga tidak masuk program prioritas maka tidak perlu dianggarkan”. Hal ini merupakan gambaran yang akan dicapai dari penerapan *money follows program*.

Kebijakan sistem penganggaran berbasis *money follows program* dilandasi oleh pengamatan Presiden Joko Widodo terhadap program dan kegiatan kementerian dan lembaga yang selama ini tidak fokus pada hasil. Pada sistem panganggaran lama, hasil yang diharapkan dari program dan kegiatan kurang jelas keterkaitan dan pencapaiannya. Pemberlakuan perubahan paradigma anggaran pembangunan dari *money follows function* menjadi *money follows program* baru dimulai pada tahun 2017. Untuk memastikan dan meyakinkan kebijakan sistem penganggaran baru dapat berjalan, Presiden Joko Widodo pada 31 Januari 2017 kembali menggelar rapat terbatas (Ratas) dengan jajaran Kabinet Kerja membahas perencanaan dan penganggaran dalam upaya mengoptimalkan hasil pembangunan nasional tahun ini.

Pada Ratas tersebut Presiden Joko Widodo mengulangi kembali keinginannya bahwa “Kebijakan *money follows program* jangan cuma label”. Presiden pun meminta jajarannya untuk memastikan perencanaan dan penganggaran harus sinkron, “Jangan mengulang terus lagu lama, antara perencanaan dan penganggaran tidak sinkron, apa yang direncanakan dan dianggarkan berbeda, seolah-olah ini ada dua rezim, rezim perencanaan dan rezim penganggaran”. “Jangan hanya sebatas label, diberi label *money follows program* tapi dalam praktiknya tetap *money follows function*” tegas Presiden. Diingatkan juga agar masing-

masing kementerian dan lembaga mencermati dan mengecek anggaran secara detail, “Apa sudah sesuai dengan pencapaian sasaran prioritas.” “Bongkar penyakit ego sektoral, cara berpikir terkotak-kotak yang akan memperlambat proses dan sebaliknya”, ujar Presiden menegaskan. Selain itu, Presiden juga minta administrasi yang rumit dibuat sederhana dan bangun komunikasi antarlintas kementerian dan lembaga.

Bagi Kementerian Pertanian yang kini dinahkodai oleh Dr. Ir, Andi Amran Sulaiman, MP, instruksi Presiden tentang penerapan kebijakan anggaran pembangunan berbasis *money follows program* sebagai pengganti *money follows function* sudah dijalankan lebih awal, sejak 2015. Hal ini tercermin dari anggaran Kementerian Pertanian yang dialokasikan ke masing-masing Eselon I tidak lagi merata seperti tahun-tahun sebelumnya, tetapi sudah berbasis program prioritas yang sedang dijalankan dalam upaya mewujudkan kedaulatan pangan nasional. Perubahan paradigma manajemen tata kelola anggaran pembangunan menarik untuk ditelusuri lebih jauh tentang pentingnya kebijakan anggaran *money follows program* pengganti *money follows function*, sebagaimana diinstruksikan oleh Presiden.

## **Pentingnya Kebijakan Money Follows Program**

Keberhasilan suatu program ditentukan oleh ketepatan menetapkan kebijakan pengelolaan sumber daya anggaran yang tersedia agar mampu menggerakkan sumber daya lainnya secara optimal dalam upaya mewujudkan tujuan yang telah ditetapkan. Hal ini sejalan dengan amanat konstitusi yang menegaskan bahwa anggaran negara dan daerah adalah instrumen untuk mencapai tujuan nasional dan daerah. Politik perencanaan dan anggaran negara harus dikendalikan oleh tujuan atau manfaat yang ingin dicapai (*policy driven*), dan tidak dikendalikan oleh ketersediaan anggaran (*budget driven*). Oleh karena itu, kebijakan penganggaran yang dituangkan dalam bentuk teknis perencanaan dan anggaran harus dapat memastikan tujuan pembangunan yang dapat dicapai dengan mengoptimalkan seluruh sumber daya yang ada. Hal ini diperlukan dalam rangka meningkatkan efektivitas dan efisiensi penggunaan anggaran agar mampu memberikan manfaat sebesar-besarnya bagi kesejahteraan masyarakat luas.

Sampai tahun 2016, kebijakan penganggaran yang diterapkan Pemerintah telah berbasis kinerja tetapi masih melalui pendekatan *money follows function*. Melalui pendekatan ini, fungsi setiap unit kerja dalam organisasi pemerintah yang menjadi poros utama pengalokasian anggaran menciptakan pemborosan, karena terdapat beberapa fungsi yang tidak prioritas namun tetap mendapat alokasi anggaran. Oleh karena itu, kinerja organisasi tersebut tidak optimal mendukung pencapaian tujuan program prioritas. Prinsip skala prioritas menjadi kabur, dimana setiap organisasi pemerintahan mengajukan permintaan anggaran dan tidak mudah melakukan penyaringan karena argumen dasar alokasi anggaran adalah fungsi dari organisasi tersebut.

Belajar dari pengalaman tersebut, pemerintah Kabinet Kerja cepat dan tepat mengambil langkah perubahan arah dan kebijakan penganggaran, dari *money follows function* menjadi *money follows program* yang efektif diimplementasikan pada tahun 2017. Dalam beberapa kesempatan Menteri Perencanaan Pembangunan Nasional/ Kepala Bappenas dan Menteri Koordinator Perekonomian menegaskan pula pentingnya pendekatan penganggaran berdasarkan bobot program dan kegiatan sesuai dengan tujuan yang telah ditetapkan pemerintah. Program dan kegiatan memiliki bobot tinggi jika mampu memberi manfaat yang besar kepada rakyat. Konsep *money follows program* juga menegaskan adanya fase penilaian atas program dan kegiatan yang akan diajukan. Program dan kegiatan yang memberi manfaat yang besar bagi rakyat akan mendapat prioritas utama dalam pengalokasian anggaran. Setelah itu baru diikuti oleh program dan kegiatan dengan bobot yang lebih rendah. Sebaliknya, jika terjadi penghematan anggaran maka program dan kegiatan dengan bobot yang memberikan manfaat lebih rendah kepada rakyat yang harus dihemat terlebih dahulu.

Perubahan sistem penganggaran dari *money follows function* menjadi *money follows program* diharapkan akan terjadi perubahan yang mendasar terhadap tiga aspek, yaitu: (i) adanya skala prioritas alokasi yang tinggi pada program-program yang memberikan manfaat besar kepada masyarakat, (ii) program dan kegiatan yang akan didanai lebih tegas dan jelas, sehingga sasaran yang akan dicapai menjadi lebih jelas, optimal dan teratur, dan (iii) mendorong terciptanya efisiensi melalui



Gambar 3. Perubahan arah dan kebijakan anggaran diperlukan secara efektif.

koordinasi yang jelas antarprogram dan kegiatan. Pendekatan ini tidak menutup kemungkinan bagi unit organisasi tertentu untuk tidak mendapatkan alokasi anggaran program dan kegiatan (kecuali untuk gaji dan operasional perkantoran) jika program dan kegiatan yang diusulkan tidak menjadi prioritas (tidak memberi manfaat yang besar untuk rakyat).

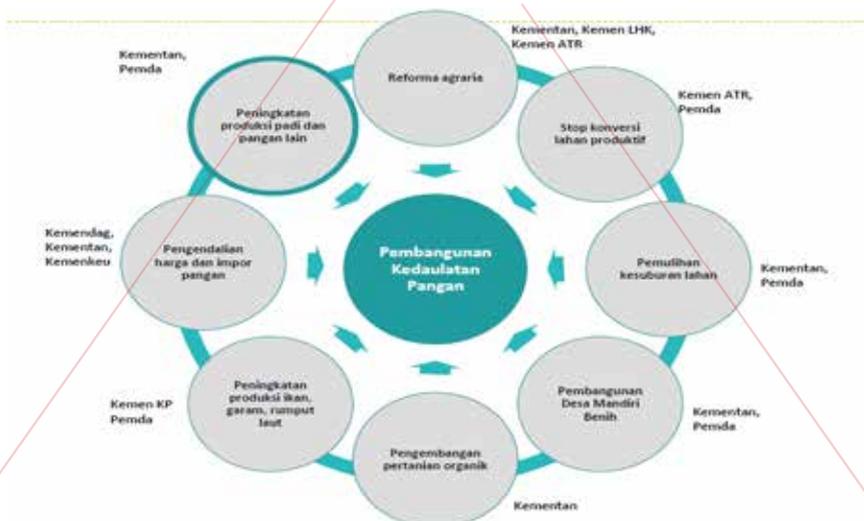
Ada dua hal yang menyebabkan *money follows function* tidak tepat lagi diimplementasikan dalam sistem penganggaran: (i) penyebab inefisiensi karena semua lembaga pemerintahan harus didanai meningkat setiap tahun walaupun tidak memiliki program prioritas, dan (ii) melemahkan koordinasi pembangunan antarsektor karena banyaknya program dan kegiatan yang jalan sendiri-sendiri (tidak terkoordinasi satu sama lainnya).

Perubahan paradigma sistem penganggaran bertujuan agar anggaran yang dialokasikan dapat berjalan efektif dalam mewujudkan tujuan yang ditargetkan. Oleh karena itu, implementasi program yang sudah mendapat alokasi anggaran dengan tepat harus melalui pendekatan Holistik, Integrasi, Tematik, dan Spasial (HITS). Tanpa pendekatan tersebut maka perubahan dalam sistem penganggaran tidak akan mampu memberikan manfaat yang optimal karena implementasi program masih dilakukan secara parsial yang diwarnai oleh ego sektoral.

Sebagai contoh, dalam pencapaian sasaran prioritas nasional mewujudkan kedaulatan pangan, penerapan pendekatan holistik-tematik

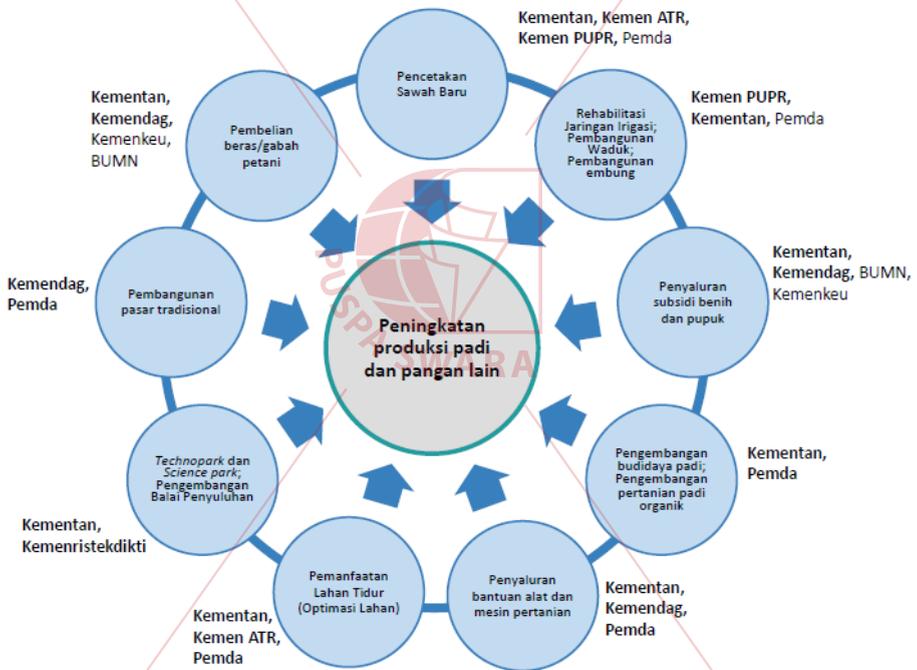
menjadi penting karena perlunya koordinasi multikelembagaan dan lembaga, antara lain Kementerian Pertanian (Kementan), Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat (Kemen-PUPR), Kementerian Agraria dan Tata Ruang (Kemen-ATR), dan Kementerian Kehutanan dan Lingkungan Hidup (Kemen-KHL), Kementerian Perdagangan (Kemerindag), Meneg BUMN, dan Pemerintah Daerah. Untuk mewujudkan sasaran pembangunan tentu tidak mungkin hanya dikerjakan oleh satu kementerian, tetapi dikerjakan secara bersama-sama dan mendapat dukungan penuh dari semua pihak yang terlibat dan *stakeholder* lainnya.

Melalui pendekatan integratif, pencapaian kedaulatan pangan tidak akan terwujud jika hanya melalui upaya peningkatan produktivitas lahan eksisting. Pada saat yang sama juga harus diintegrasikan dengan kegiatan dan kebijakan lainnya, seperti menyetop konversi lahan produktif, reforma agraria, pencetakan sawah baru, pengembangan pertanian organik, pengendalian harga dan impor pangan, dan lain sebagainya. Jika upaya mewujudkan kedaulatan pangan dilakukan dengan pendekatan spasial, maka pendekatannya adalah pencetakan sawah baru. Dalam hal ini perlu mempertimbangkan lokasi yang akan dijadikan sawah, berdekatan dengan sumber pengairan, terintegrasi dengan infrastruktur jalan, gudang, pasar, dan tersedia sumber daya petani yang akan memanfaatkan lahan sawah bukaan baru tersebut (gambar 4).



Gambar 4 . Pembangunan kedaulatan pangan melalui perencanaan terintegrasi.  
 Sumber: Bappenas, 2017

Pada tingkat yang lebih rendah, seperti pada saat Kementerian Pertanian ditugaskan meningkatkan produksi padi dan pangan lainnya, maka perencanaan dan pelaksanaan program juga harus melalui pendekatan HITS (gambar 5). Hal ini diperlukan mengingat hampir 60% kewenangan pembangunan yang terkait dengan sektor pertanian berada di luar Kementerian Pertanian. Selain itu, anggaran yang terkait dengan pembangunan pertanian yang berada di luar Kementerian Pertanian juga besar, sehingga perlu disinergikan dan diintegrasikan dengan program-program serupa dan sejalan dengan kementerian dan lembaga lainnya agar pencapaian target bisa diakselerasi dengan manfaat yg lebih besar bagi masyarakat luas.



Gambar 5. Perencanaan terintegrasi dalam program peningkatan produksi padi.

Sumber: Bappenas, 2017

## Fokus Program dan Strategi Penganggaran

### Fokus Program

Pencapaian tujuan program ditentukan oleh kecermatan, ketepatan, dan keandalan dalam penyusunan program dan pengalokasian anggaran ke masing-masing program yang disusun untuk mencapai tujuan yang sudah ditetapkan. Mengingat anggaran yang tersedia di Kementerian Pertanian relatif tidak besar, Menteri Pertanian Dr. Ir. Andi Amran Sulaiman, MP menetapkan sasaran peningkatan produksi pertanian dalam periode 2015-2019 hanya untuk beberapa komoditas strategis (tabel 1). Pemilihan dan penetapan komoditas strategis tersebut sudah melalui perhitungan dan analisis karena mempunyai dampak besar terhadap kehidupan masyarakat luas.

*Tabel 1. Sasaran pembangunan pertanian 2015-2019 mendukung swasembada pangan.*

Sasaran	2014 (baseline)	2015	2016	2017	2018	2019
1. Padi (Juta Ton)	70,8	75,36	76,2	78,10	80,08	82,07
2. Jagung (Juta Ton)	19,00	19,61	21,35	22,40	23,48	24,70
3. Kedelai (Juta Ton)	0,95	0,96	1,50	1,88	2,34	2,76
4. Gula (Juta Ton)	2,58	2,62	2,80	2,95	3,30	3,80
5. Cabai (Juta ton)	1,78	1,83	2,09	2,16	2,23	2,29
6. Bawang Merah (Juta ton)	1,06	1,12	1,29	1,33	1,37	1,41
7. Daging Sapi (Juta Ton)	0,53	0,56	0,64	0,64	0,69	0,76
8. Kelapa sawit (Ribun ton)	29.513	31.676	34.004	36.510	39.209	42.117
9. Karet (Ribun ton)	3.153	3.320	3.438	3.559	3.683	3.810
10. Kopi (Ribun ton)	685	725	738	751	765	778
11. Kakao (Ribun ton)	709	773	831	872	916	961

*Sumber: Rencana Strategis Kementerian Pertanian 2015-2019 (Edisi Revisi).*

Target produksi padi, jagung, dan kedelai masing-masing 82,07 juta ton; 24,70 juta ton; dan 2,76 juta ton pada tahun 2019 melalui Program Upaya Khusus (Upsus) Pajale. Program ini sudah diimplementasikan sejak tahun 2015 dan telah membuahkan hasil yang menggembirakan. Target produksi gula 3,80 juta ton pada tahun 2019 diwujudkan melalui program pembangunan dan revitalisasi pabrik gula serta meningkatkan produktivitas dan rendemen tebu. Target produksi cabai dan bawang merah pada tahun 2018 masing-masing 2,29 juta ton dan 1,41 juta ton yang direalisasikan melalui Program Gerakan Tanam Cabai (Gertam Cabai), Benih TSS, dan budi daya luar musim (*off season*). Dampak program ini sudah terasa sebagaimana tercermin dari stabilitas ketersediaan dan harga cabai dan bawang merah di pasaran. Implementasi program SIWAB diharapkan mampu meningkatkan produksi daging sapi sesuai target 0,76 juta ton pada tahun 2019. Demikian juga program peningkatan produksi kelapa sawit, karet, kopi, dan kakao yang diharapkan terealisasi sesuai target tahun 2019.

Agar sasaran produksi masing-masing komoditas tersebut dapat dicapai dan bahkan lebih tinggi dari yang ditargetkan maka perlu diusahakan secara terintegrasi dan ditunjang oleh program prioritas lainnya. Kementerian Pertanian telah menetapkan berbagai program prioritas untuk periode 2015-2019. Semua program tersebut dijalankan dengan pendekatan HITS. Di antara program-program prioritas Kementerian Pertanian, seperti perluasan lahan sawah melalui pencetakan sawah baru dengan target seluas 1 juta ha dalam periode 2015-2019 tersebar di berbagai provinsi di Indonesia (tabel 2). Melalui program pencetakan sawah baru, produksi optimistis meningkat guna mendukung upaya percepatan terwujudnya swasembada berkelanjutan dan kedaulatan pangan. Upaya peningkatan produksi pangan pada lahan sawah tidak hanya melalui ekstensifikasi (cetak sawah baru), tetapi juga memanfaatkan lahan yang sudah ada melalui program perbaikan irigasi tersier seluas 3 juta ha untuk mendorong peningkatan Indeks Pertanaman (IP). Perbaikan irigasi juga berperan penting dalam meningkatkan produktivitas lahan karena ketersediaan air bagi pertanaman menjadi lebih baik.

Perluasan lahan pertanian tidak hanya difokuskan pada lahan sawah. Pada periode yang sama Kementerian Pertanian juga mengimplementasikan program perluasan lahan kering seluas 1 juta ha. Melalui sentuhan teknologi yang tepat, pengusaha lahan kering untuk usahatani diyakini mampu berkontribusi terhadap pencapaian kedaulatan pangan dan peningkatan kesejahteraan petani.

Target pencetakan sawah baru seluas 1 juta ha selama periode 2015-2019 belum mempunyai dampak yang berarti jika konversi lahan pertanian dibiarkan terus berlangsung. Menyadari hal itu, Kementerian Pertanian telah menyusun program pengendalian konversi lahan yang disinergikan dengan program kementerian dan lembaga terkait lainnya. Dalam periode 2015-2019 Kementerian Pertanian juga telah menyusun program optimalisasi pemanfaatan lahan melalui pemulihan kesuburan lahan tercemar dalam upaya peningkatan produktivitas.

*Tabel 2. Program Kementan untuk mendukung terwujudnya kedaulatan pangan, 2015-2019.*

Program Prioritas Kementan 2015-2019	
✓ Perluasan sawah 1 juta ha	✓ Bank Pertanian dan UMKM
✓ Perluasan lahan kering 1 juta ha	✓ Peningkatan kemampuan petani
✓ Perbaikan irigasi untuk 3 juta ha	✓ Pengendalian impor pangan
✓ Pengendalian konversi lahan	✓ Reforma agraria 9 juta ha
✓ Pemulihan kesuburan lahan tercemar (optimasi lahan)	✓ 1.000 desa pertanian organik
✓ 1.000 desa mandiri benih	✓ 100 <i>techno park</i> dan 34 <i>science park</i>
✓ Bangsa pascapanen hortikultura	✓ Pemanfaatan lahan bekas pertambangan

Menteri Pertanian menyadari bahwa benih yang berkualitas perlu tersedia dalam jumlah yang cukup di tingkat petani karena berperan penting meningkatkan produktivitas dan produksi pertanian. Hingga saat ini masih banyak petani yang belum menggunakan benih bermutu dalam budi daya pertanian sehingga produktivitas tanaman yang diusahakan

belum berhasil ditingkatkan secara optimal. Oleh karena itu, Kementerian Pertanian mengimplementasikan program pembangunan 1.000 desa mandiri benih yang dimulai pada tahun 2018. Melalui program ini diharapkan masalah kekurangan benih di tingkat petani dapat teratasi. Petani juga perlu terus didorong menggunakan benih berkualitas agar diperoleh produktivitas yang tinggi. Peningkatan dan perbaikan kualitas produksi komoditas hortikultura diharapkan terealisasi melalui implementasi program yang mendukung, salah satunya bangsal pascapanen.

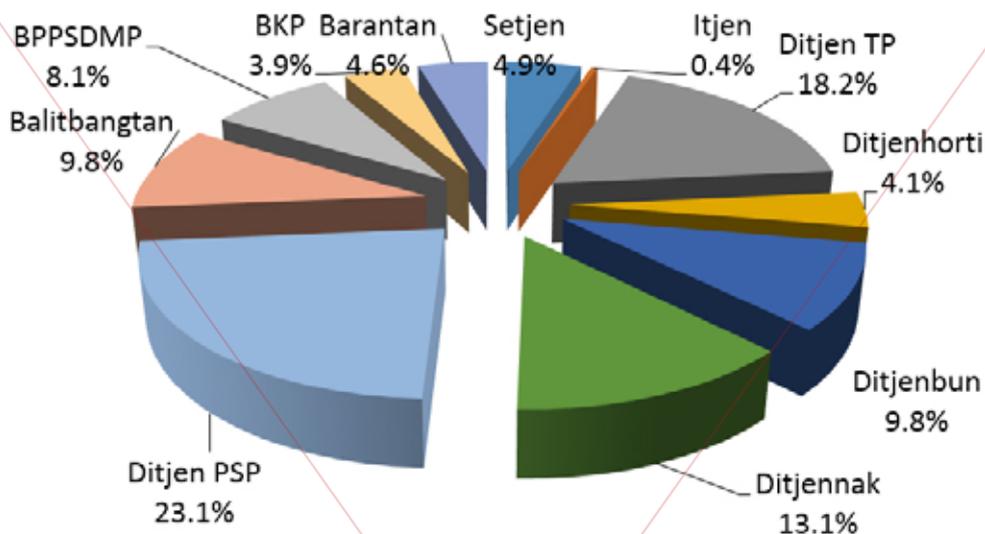
Kementerian Pertanian dalam periode 2015-2019 juga memiliki program pembangunan Bank Pertanian dan UMKM, peningkatan kemampuan petani, berkerja sama dengan Kemen-ATR mendorong reforma agraria seluas 9 juta ha lahan, bekerja sama dengan Kemendes-DT membangun 1.000 desa pertanian organik, bekerja sama dengan Kemenristek-Dikti dan Bappenas membangun 100 *Techno Park* dan 24 *Science Park*, dan program pemanfaatan lahan bekas pertambangan.

## ■ Strategi Penganggaran

Jumlah anggaran yang dialokasikan untuk pembangunan pertanian melalui Kementerian Pertanian bervariasi setiap tahun, bergantung pada kondisi keuangan negara dan prioritas pembangunan nasional. Pada tahun 2012-2014, jumlah anggaran untuk Kementerian Pertanian berkisar antara Rp15,5-17,8 triliun. Namun, sejak tahun 2015 anggaran yang dialokasikan untuk Kementerian Pertanian meningkat tajam hingga mencapai Rp32,8 triliun, paling besar dalam sejarah anggaran Kementerian Pertanian. Pada tahun 2016 dan 2017, Kementerian Pertanian masih mendapat alokasikan anggaran yang cukup besar, masing-masing Rp27,6 triliun dan Rp24,1 triliun. Pada tahun 2018, anggaran untuk Kementerian Pertanian sebesar Rp23,8 triliun yang akan difokuskan untuk penyediaan dan pengembangan benih/bibit komoditas hortikultura, perkebunan, dan peternakan.

Dalam hal penggunaan anggaran, Menteri Pertanian mengingatkan pentingnya integritas dan senantiasa memegang teguh kepercayaan yang telah diberikan rakyat dalam pembangunan pertanian. Kementerian Pertanian harus mengedepankan kebijakan penganggaran berbasis *money follows program* sesuai dengan keinginan Presiden. Di lingkup Kementerian Pertanian, komitmen penggunaan anggaran berbasis program sudah diterapkan, antara lain memangkas biaya perjalanan dinas dan pertemuan atau rapat dan sebaliknya memperbesar porsi anggaran sarana dan prasarana pertanian agar dirasakan manfaatnya oleh petani. Sejak 2015, pengalokasian anggaran tidak lagi merata pada masing-masing unit kerja Eselon I, bergantung pada program prioritas yang diimplementasikan. Unit kerja Eselon I yang menangani pengembangan komoditas strategis, khususnya padi, jagung, dan kedelai, mendapat alokasi anggaran yang jauh lebih besar. Sebaliknya unit kerja Eselon I yang tidak terkait langsung dengan pengembangan komoditas strategis tersebut mendapat alokasi anggaran yang relatif kecil. Pada berbagai kesempatan, Menteri Pertanian menegaskan bahwa program unit kerja Eselon I yang tidak langsung mendukung program prioritas tidak mendapat alokasi anggaran yang besar.

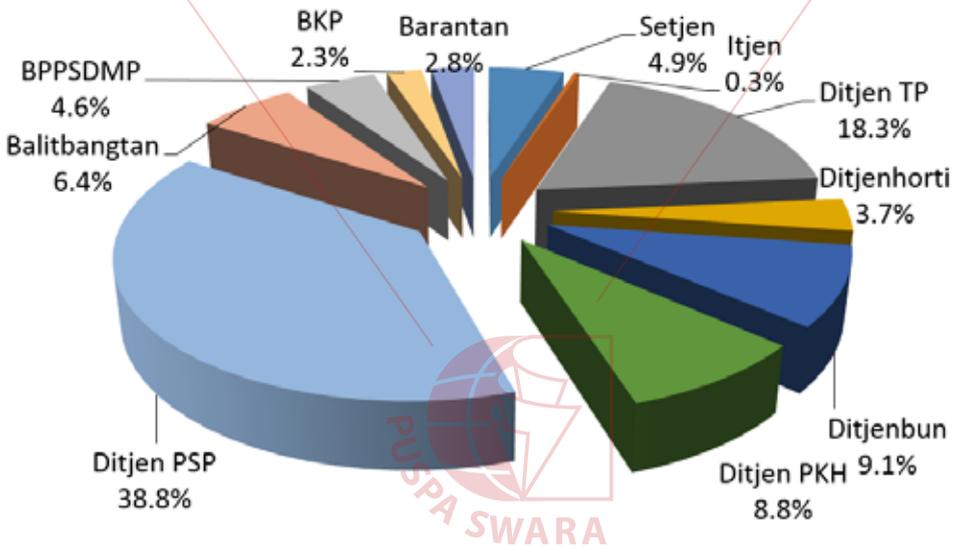
Proporsi anggaran yang dialokasikan pada masing-masing unit kerja Eselon I di lingkup Kementerian Pertanian sebelum dan sesudah pemberlakuan kebijakan *money follows program* dapat dilihat pada gambar 6. Dalam periode 2012-2014, dimana sistem penganggaran masih menerapkan *money follows function*, jumlah anggaran yang dialokasikan ke masing-masing unit kerja Eselon I hampir merata, kecuali pada Ditjen PSP, Ditjen Tanaman Pangan (Ditjen TP), dan Ditjen Peternakan dan Kesehatan Hewan (Ditjen PKH) yang mendapatkan alokasi anggaran relatif besar, masing-masing 23,1%, 18,2%, dan 13,1%. Alokasi anggaran untuk Badan Litbang Pertanian dan Ditjen Perkebunan (Ditjen Bun) hampir sama, masing-masing 9,8%, dan untuk BPPSDMP 8,1%, sementara untuk unit kerja Eselon I lainnya berkisar antara 0,4- 4,9%..



Gambar 6. Proporsi anggaran APBN Kementerian Pertanian pada Eselon I akumulasi tahun 2012-2014.

Pada periode 2015-2016, Kementerian Pertanian sudah menerapkan sistem penganggaran *money follows program* walaupun secara nasional baru diterapkan pada tahun 2017. Hal ini dapat dilihat dari pengalokasian anggaran yang jauh lebih besar pada unit kerja Eselon I yang memiliki program prioritas pada tahun sebelumnya. Salah satu program terobosan Kementerian Pertanian dalam upaya peningkatan produksi padi, jagung, dan kedelai sejak tahun 2015 dikenal dengan Upsus Pajale. Program ini didukung oleh perbaikan dan pembangunan infrastruktur irigasi untuk meningkatkan indeks pertanaman, pencetakan sawah baru, dan introduksi alsintan yang berperan penting mengatasi kehilangan hasil dan kelangkaan tenaga kerja pertanian. Introduksi alsintan diyakini akan mendorong generasi muda terjun untuk berkiprah di sektor pertanian menuju modernisasi pertanian. Oleh karena itu, Kementerian Pertanian pada tahun 2015-2016 memberikan porsi anggaran yang jauh besar dibandingkan dengan tahun sebelumnya kepada Ditjen PSP untuk menangani perbaikan irigasi, pencetakan sawah baru, dan pengadaan bantuan alsinta bagi kelompok tani. Pada tahun

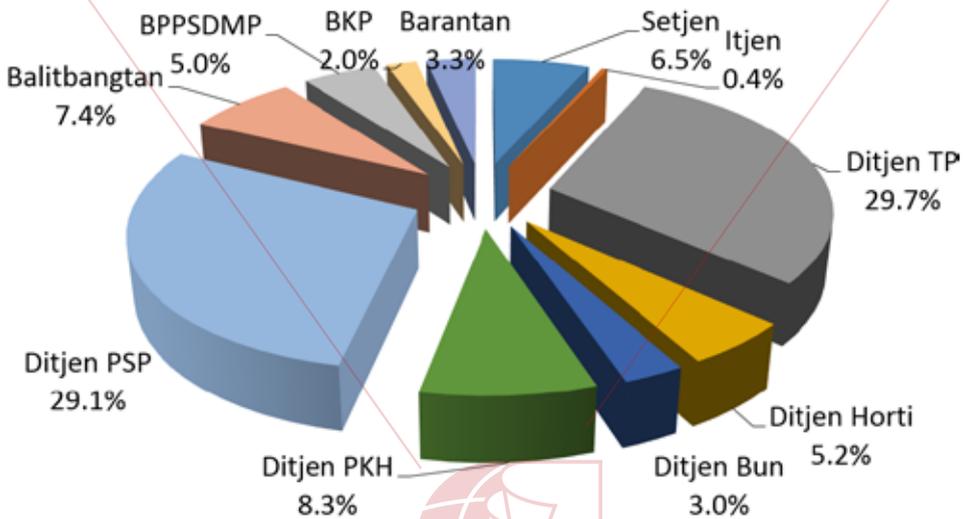
2015-2016, anggaran yang dialokasikan untuk Ditjen PSP mencapai 38,8% dari total anggaran Kementerian Pertanian (gambar 7). Ditjen TP pada tahun 2015-2016 mendapatkan alokasi anggaran yang hampir sama dengan tahun 2012-2014 dengan proporsi 18,3% per tahun yang digunakan untuk implementasi program peningkatan produksi pangan, khususnya padi, jagung, dan kedelai. Sementara alokasi porsi anggaran untuk Eselon I lainnya cenderung menurun.



Gambar 7. Proporsi anggaran APBN Kementerian Pertanian pada Eselon I akumulasi tahun 2015-2016.

Pada tahun 2017-2018, porsi anggaran yang dialokasikan ke masing-masing Eselon I lingkup Kementerian Pertanian juga mengalami perubahan dibandingkan dengan tahun 2015-2016. Hal ini mengingat pada tahun 2015-2016 sudah diimplementasikan program perbaikan saluran irigasi serta pengadaan dan distribusi alsintan. Oleh karena itu, alokasi anggaran Ditjen PSP pada tahun 2017-2018 menurun (gambar 8). Penambahan alokasi anggaran untuk Ditjen TP meningkat cukup tajam menjadi 29,7% karena pada tahun 2017-2018 pemerintah sedang dan akan memberikan bantuan benih kepada petani untuk mempercepat

pencapaian swasembada pangan berkelanjutan. Ditjen Hortikultura juga mendapatkan alokasi anggaran yang lebih besar pada tahun 2017-2018, yaitu 5,2% untuk mendukung upaya peningkatan produksi, khususnya bawang merah dan cabai.



Gambar 8. Proporsi anggaran APBN Kementerian Pertanian pada Eselon I akumulasi tahun 2017-2018.

Strategi penganggaran dengan mengedepankan prinsip *money follows program* pada lingkup Kementerian Pertanian tetap konsisten diterapkan pada tahun-tahun berikutnya. Tidak menutup kemungkinan Ditjen Bun akan mendapatkan porsi anggaran yang lebih besar pada tahun-tahun berikutnya karena program prioritas Kementerian Pertanian setelah pengembangan tanaman pangan, hortikultura, dan peternakan adalah meningkatkan produksi komoditas perkebunan sebagai penghasil terbesar devisa di sektor pertanian.

Di Kementerian Pertanian, praktek *money follows program* pada dasarnya sudah dilakukan sejak tahun 2015 atas arahan Menteri Pertanian Dr. Ir. Andi Amran Sulaiman, MP. Dalam hal ini, anggaran yang dialokasikan kepada masing-masing Eselon I lingkup Kementerian Pertanian tidak lagi “merata” seperti tahun-tahun sebelumnya, tetapi sudah lebih berbasis

pada program utama yang sedang dijalankan Kementerian Pertanian untuk mendukung program utama kedaulatan pangan. Sebagai contoh, untuk meningkatkan produksi pangan strategis (padi, jagung, dan kedelai) secara signifikan maka Ditjen PSP dan Ditjen TP mendapatkan porsi alokasi anggaran yang lebih besar dibandingkan dengan unit Eselon I lainnya. Reformasi sistem penganggaran di Kementerian Pertanian yang merupakan wujud nyata dari implementasi *money follows program* antara lain terbukti dengan pemangkasan biaya perjalanan dinas dan rapat (belanja operasional) untuk dialihkan ke biaya pengadaan sarana dan prasarana pertanian yang langsung bersentuhan dengan kebutuhan petani.





## BAB II



# ***REFOCUSING* DAN RESTRUKTURISASI ANGGARAN SWASEMBADA PANGAN**

Masalah dan tantangan yang akan dihadapi dalam meningkatkan produksi pangan ke depan semakin berat, terutama dalam kondisi sumber pembiayaan dan sumber daya lainnya yang terbatas. Oleh karena itu, diperlukan upaya peningkatan efektivitas kebijakan dan program pembangunan pertanian. Upaya yang telah dilakukan Kementerian Pertanian dalam mengoptimalkan pemanfaatan sumber daya yang tersedia antara lain melalui *refocusing* anggaran pembangunan pertanian, khususnya untuk mempercepat pencapaian swasembada pangan.

Terbatasnya sumberdaya anggaran pemerintah dan memperhatikan keseimbangan pembangunan antarsektor yang mengutamakan skala prioritas, maka *refocusing* anggaran di Kementerian Pertanian di era pemerintahan Kabinet Kerja diarahkan untuk meningkatkan efektivitas dan efisiensi penggunaan anggaran dalam pencapaian swasembada pangan berkelanjutan.

## Rasionalisasi Anggaran

Rasionalisasi anggaran pada dasarnya adalah untuk mendorong pencapaian target program strategis sesuai dengan tujuan yang telah ditargetkan. Rasionalisasi anggaran di Kementerian Pertanian sudah dimulai sejak tahun 2015. Hal ini merupakan tindak lanjut dari UU APBN-P 2015 dan Instruksi Presiden RI Nomor 2 tahun 2015 tentang Langkah-Langkah Penghematan dan Pemanfaatan Anggaran Belanja Perjalanan Dinas. Dalam Inpres tersebut dinyatakan penghematan perjalanan dinas tidak mengurangi *outcome* dan *output* program dan kegiatan prioritas. Hasil penghematan anggaran digunakan untuk penajaman program dan kegiatan prioritas (*refocusing*).

*Refocusing* anggaran merupakan momentum penting dalam melakukan langkah-langkah terobosan kebijakan fiskal bagi terwujudnya APBN yang lebih sehat. Dalam upaya peningkatan efisiensi belanja negara, pemerintah melakukan penghematan belanja perjalanan dinas, rapat, dan pertemuan untuk kemudian dialihkan pada kegiatan produktif di masing-masing kementerian dan lembaga.

Pembangunan pertanian yang menjadi salah satu program strategis pemerintahan Kabinet Kerja yang merupakan bagian sentral dari agenda Nawacita bertujuan untuk mewujudkan kedaulatan pangan dalam lima tahun pemerintahan Presiden Joko Widodo. Kedaulatan pangan dimaknai sebagai pemenuhan kebutuhan pangan melalui produksi lokal, di dalamnya menyangkut pemenuhan hak masyarakat atas pangan berkualitas, bergizi, dan sesuai budaya, yang diproduksi dengan secara berkelanjutan dengan sistem pertanian ramah lingkungan. Sebagaimana tertuang dalam UU No. 18 tahun 2012 tentang Pangan, pemerintah memiliki komitmen yang tinggi dalam mewujudkan swasembada pangan, di antaranya beras, jagung, gula, kedelai, dan daging. Dari kelima komoditas pangan strategis ini, tiga di antaranya ditargetkan sudah berswasembada dalam waktu singkat, yaitu beras, jagung, dan gula.

Swasembada pangan, terutama beras, sudah pernah diraih pada tahun 1984, namun tidak berkelanjutan. Oleh karena itu, di era pemerintahan Kabinet Kerja, swasembada pangan berkelanjutan menuju kedaulatan pangan menjadi isu sentral yang perlu diwujudkan. Hal ini relevan dikaitkan dengan kebutuhan pangan nasional yang terus meningkat dari tahun ke tahun dalam jumlah yang besar. Pada tahun 2017, jumlah penduduk diperkirakan lebih dari 257,9 juta jiwa.

Pencapaian kedaulatan pangan melalui program swasembada pangan tidak mudah mengingat tantangan yang dihadapi semakin kompleks dan beragam. Kedaulatan pangan tidak dapat diraih melalui program parsial di kementerian tertentu, tetapi diperlukan kerja sama dan sinergisitas program lintas sektor secara terpadu dan terintegrasi antar kementerian. Selain itu, upaya peningkatan produksi pangan juga menghadapi tantangan dari sisi sistem produksi, seperti belum memadainya sarana irigasi serta penyediaan benih unggul dan pupuk bersubsidi bagi petani.

Konversi lahan pertanian terus berlangsung yang dalam lima tahun terakhir menyentuh angka sekitar 100 ribu ha per tahun juga menjadi kendala dalam peningkatan produksi pangan. Di sisi lain, konversi lahan pertanian yang diperuntukkan bagi keperluan nonpertanian seperti pembangunan perumahan, jalan raya, dan pusat perekonomian tidak

mendapat penggantian yang cepat dan memadai. Pencetakan sawah baru, misalnya, berjalan cukup lama karena memerlukan biaya yang besar. Sawah yang baru dibuka memerlukan waktu dan perlakuan tertentu untuk dapat produktif dan memberikan hasil tinggi sebagaimana lahan sawah yang telah dikonversi.

Semakin kompleksnya permasalahan dan tantangan dalam pembangunan pertanian diperlukan sistem penganggaran yang efektif dan efisien, baik dalam jangka pendek dan jangka menengah maupun jangka panjang. *Refocusing* anggaran pembangunan pertanian sebagaimana diinstruksikan oleh presiden diharapkan dan diyakini dapat mengakomodasi dan menjawab permasalahan pembangunan pertanian dalam mewujudkan swasembada pangan berkelanjutan dan kedaulatan pangan ke depan.

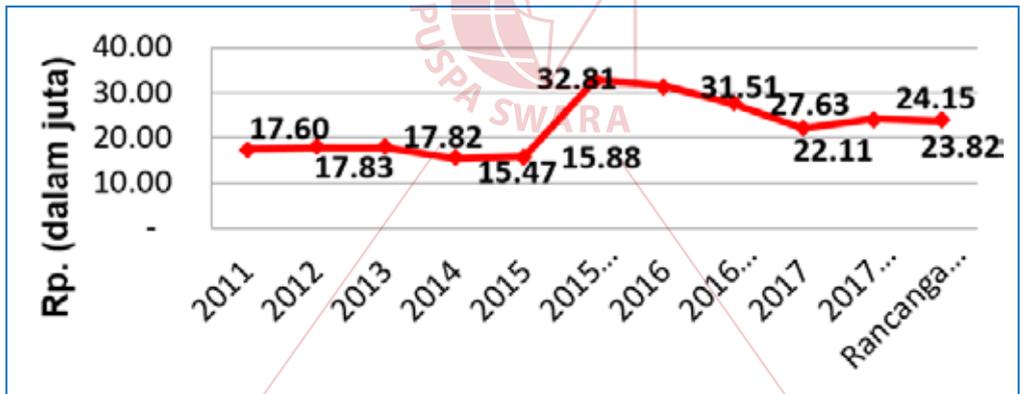
## Refocusing Anggaran Swasembada Pangan

Persoalan mendasar dalam perencanaan anggaran adalah bagaimana memaksimalkan manfaat anggaran yang terbatas (*budget constraint*) untuk membiayai program prioritas yang berkaitan langsung dengan kebutuhan masyarakat (*budget spending*). Pemerintah harus mampu menentukan atau menetapkan prioritas anggaran agar dalam kondisi sumber daya yang terbatas dapat memenuhi kebutuhan atau kewajiban pemerintah menangani berbagai isu strategis seperti kemiskinan (*poverty*), kesempatan kerja (*job opportunities*), kesenjangan (*inequality*), dan pertumbuhan ekonomi (*economic growth*).

Sektor pertanian merupakan salah satu sektor prioritas pembangunan Kabinet Kerja dalam mendukung program pemerintah guna meningkatkan pertumbuhan ekonomi, penyerapan tenaga kerja, dan devisa negara. Dalam pencapaian target pembangunan, Kementerian telah merestrukturisasi program yang difokuskan kepada pencapaian swasembada pangan berkelanjutan. Restrukturisasi program berdampak terhadap perkembangan alokasi anggaran Kementerian Pertanian pada APBN-P 2015.

Dibandingkan dengan anggaran tahun 2015, alokasi anggaran Kementerian Pertanian pada APBN-P 2015 meningkat sebesar 106,64% (gambar 9). Pertumbuhan alokasi anggaran yang signifikan pada APBN-P 2015 seiring dengan pengembangan strategi pembangunan pertanian dalam upaya pencapaian kedaulatan pangan. Alokasi anggaran melalui APBN-P 2015 meningkat 112,1% dibanding APBN Kementerian Pertanian pada tahun 2014. Lonjakan anggaran disebabkan oleh peningkatan alokasi anggaran untuk mendanai implementasi program prioritas pembangunan pertanian, terutama untuk memacu produksi komoditas pangan strategis secara signifikan dalam mempercepat pencapaian target swasembada pangan.

Pada tahun 2016, anggaran Kementerian Pertanian dalam APBN-P turun 15,77% atau menjadi Rp27,6 triliun, relatif lebih kecil dibandingkan dengan APBN-P tahun 2015. Demikian juga pada tahun 2017, alokasi anggaran Kementerian Pertanian turun 12,6% atau menjadi Rp24,1 triliun dibandingkan alokasi anggaran tahun 2016. Pada tahun 2018, anggaran Kementerian Pertanian dirancang Rp23,8 triliun.



Gambar 9. Perkembangan alokasi anggaran Kementerian Pertanian dalam periode 2011-2017.

Alokasi anggaran yang cukup besar pada APBN-P 2015 terkait dengan *refocusing* program Kementerian Pertanian pada pencapaian swasembada pangan dengan anggaran mencapai Rp16,9 triliun, ditambah dengan DAK pertanian Rp4,0 triliun, sehingga total anggaran mencapai

Rp20,9 triliun. Dari *refocusing* program dan kegiatan, Kementerian Pertanian menghemat anggaran sekitar Rp4,1 triliun, dengan menghilangkan mata anggaran yang memiliki penafsiran ganda dan tidak sesuai dengan fokus Kementerian Pertanian serta memangkas beberapa program yang dinilai kurang mendukung pencapaian swasembada pangan.

Pada dasarnya *refocusing* anggaran untuk swasembada pada APBN-P 2015 ditujukan untuk mendukung program peningkatan produksi pangan nasional. Anggaran antara lain digunakan untuk bantuan pengadaan alsintan sebanyak 60.000 unit yang terdiri atas *hand tractor*, pompa air, mesin pemanen padi, dan pengadaan benih unggul. Selain itu, *refocusing* anggaran juga digunakan untuk pengadaan obat-obatan pertanian dan pupuk serta pembangunan sarana pendukung pertanian seperti Jalan Usaha Tani (JUT), pembangunan dan perbaikan sarana irigasi, operasional penyuluhan, serta pembuatan Inseminasi Buatan (IB) pada ternak sapi.

Pada tahun 2016 Kementerian Pertanian kembali melakukan *refocusing* anggaran sebesar Rp4,3 triliun dari pagu total sebanyak Rp31,5 triliun guna meningkatkan efektivitas dan efisiensi program. Dana sejumlah Rp4,3 triliun kemudian dialokasikan untuk berbagai kegiatan yang memiliki daya ungkit yang lebih besar terhadap upaya peningkatan produksi pangan. Secara khusus, *refocusing* anggaran pada tahun 2016 antara lain digunakan: (1) penyediaan benih dan alat tanam untuk perluasan dan percepatan tanam pada areal yang semula 855 ribu ha menjadi 4,5 juta ha; (2) penambahan alsintan sebanyak 100 ribu unit; (3) peningkatan jumlah indukan sapi dari semula 5 ribu ekor menjadi 50 ribu ekor; (4) pengembangan sarana penampung air irigasi berupa embung, dam, parit, *long storage* sebanyak 2.500 unit; dan (5) kegiatan strategis lainnya.

Dalam pengalokasian anggaran di sektor pertanian, pemerintah kembali menegaskan komitmennya untuk menjalankan kebijakan yang pro petani. Keberpihakan ini direfleksikan dalam pagu anggaran Kementerian Pertanian pada tahun 2017. Dalam hal ini, alokasi anggaran untuk sarana dan prasarana petani mencapai Rp16,6 triliun, jauh lebih

tinggi dibandingkan dengan tahun 2014 yang hanya Rp5,4 triliun atau 35% dari total anggaran Kementerian Pertanian saat itu. Peningkatan alokasi belanja sarana dan prasarana petani adalah sebagai wujud komitmen pemerintah dalam meningkatkan kesejahteraan petani.

Pada rancangan anggaran tahun 2018, total alokasi anggaran Kementerian Pertanian adalah sebesar Rp23,8 triliun, 85% di antaranya atau senilai Rp20,2 triliun akan digunakan untuk belanja sarana dan prasarana petani. Alokasi anggaran untuk belanja sarana dan prasarana petani terus meningkat sejak tahun 2015. Alokasi anggaran juga lebih difokuskan pada pembangunan infrastruktur pertanian dan pemberian bantuan kepada petani berupa alsintan, benih, pupuk, dan asuransi pertanian. Kondisi seperti ini berbanding terbalik dengan alokasi anggaran untuk belanja operasional Kementerian Pertanian yang terus turun. Jika pada tahun 2014 belanja operasional mencapai 48%, pada 2018 turun menjadi hanya 2,8% dari total anggaran atau senilai Rp665 miliar.



## Restrukturisasi Anggaran Swasembada Pangan

Guna mendukung kebijakan *refocusing* program Kementerian telah dilakukan restrukturisasi terhadap komponen jenis anggaran. Restrukturisasi anggaran merupakan salah satu strategi untuk mengatasi terbatasnya anggaran yang tersedia. Secara umum terdapat empat komponen utama jenis belanja Kementerian Pertanian, meliputi belanja pegawai atau gaji, belanja modal, belanja operasional, dan belanja bantuan sarana prasarana petani. Belanja pegawai, belanja modal, dan belanja operasional merupakan kebutuhan internal Kementerian Pertanian untuk operasionalisasi institusi mendukung pelaksanaan program. Sementara itu, belanja sarana prasarana petani digunakan untuk mendukung kegiatan petani berupa pupuk, benih, alsintan dan komponen usahatani lainnya.



**“Bukan anggaran yang menentukan produksi,  
tetapi bagaimana me-*manage* anggaran terbatas”  
(Menteri Pertanian RI)**

*Gambar 10. Menteri Pertanian RI dalam acara rapat kerja nasional pembangunan pertanian 2017 (4-5 Januari 2017).*

Sebelumnya, anggaran lebih banyak dialokasikan untuk belanja operasional berupa perjalanan dinas, rapat, rehabilitasi gedung, dan sarana prasarana perkantoran. Sementara anggaran yang dialokasikan untuk pembangunan infrastruktur irigasi dan sarana prasarana yang langsung menyentuh kebutuhan petani relatif kecil. Pada era Kabinet Kerja, pemerintah melakukan restrukturisasi anggaran yang lebih berpihak kepada kebutuhan petani seperti alsintan, benih, pupuk, dan asuransi pertanian (gambar 11).

**Pagu Kementan  
TA. 2018:  
Rp 23,82 Trilyun**



Gambar 11. Struktur anggaran Kementerian Pertanian periode 2014-2018.

Pada tahun 2014, dari total anggaran Rp15,5 triliun, 48% di antaranya digunakan untuk belanja operasional berupa perjalanan dinas dan pertemuan (gambar 11). Sementara anggaran yang dialokasikan untuk belanja yang bersentuhan langsung dengan kebutuhan petani dalam bentuk sarana dan prasarana produksi hanya 35%. Komposisi anggaran yang masih bias ke belanja operasional dibanding belanja sarana prasarana produksi untuk petani diduga menjadi penyebab lambannya peningkatan produksi dari tahun ke tahun, bahkan cenderung stagnan. Dalam kondisi ini, Kementerian Pertanian di bawah kepemimpinan Menteri Pertanian Dr. Ir. Amran Sulaiman, MP mulai tahun 2015 merestrukturisasi anggaran sebagai implementasi *money follows program*.

Selama tahun 2015-2016, dengan adanya restrukturisasi penganggaran, komposisi anggaran untuk belanja sarana prasarana petani meningkat tajam menjadi 62%, sementara untuk belanja operasional hanya 27%, dan sisanya untuk belanja pegawai/gaji dan belanja modal masing-masing 7% dan 4%.

Pada tahun 2017 restrukturisasi anggaran berimpilasi pemangkasan anggaran untuk belanja operasional sehingga turun menjadi 18%, dan belanja sarana prasarana petani meningkat menjadi 70%. Pada tahun 2018 Kementerian Pertanian terus memperbaiki restrukturisasi anggaran. Dari total anggaran sebesar Rp23,8 triliun, 85% di antaranya akan digunakan untuk sarana prasarana petani.



# BAB III

## DAMPAK PENATAAN ANGGARAN

SWARA

Dengan adanya kebijakan terobosan dari Menteri Pertanian dalam penataan anggaran pembangunan pertanian, pemanfaatan anggaran menjadi lebih fokus dan berdampak terhadap produktivitas, efektivitas, dan efisiensi anggaran. Dalam kurun waktu tiga tahun (2015-2017), implementasi dari terobosan tersebut berdampak nyata terhadap peningkatan kinerja, baik jumlah maupun kualitas program dan kegiatan untuk kepentingan masyarakat petani dalam upaya meningkatkan kesejahteraan.

## Pencapaian Program Pertanian

Potensi dampak dalam penataan anggaran dapat dilihat dari realisasi target-target dari program yang sedang dilakukan. Pada tahun 2015, rehabilitasi irigasi tersier mencapai 2,5 juta ha dan sampai tahun 2016 mencapai 3,4 juta ha dan sudah melebihi dari target 3,0 juta ha. Sementara pada tahun-tahun sebelumnya, seperti tahun 2013 dan 2014 rehabilitasi irigasi tersier masing-masing hanya 489,9 ribu ha dan 443,8 ribu ha. Realisasi program optimasi lahan pada tahun 2015 mencapai 945 ribu ha atau naik lebih dari 500% dibanding tahun 2014 (gambar 12). Selama tahun 2015-2016 total optimasi lahan telah mencapai 1,04 juta ha.



Gambar 12. Infrastruktur Pertanian 2010 - 2017.

Guna merealisasikan kedaulatan pangan, Kementerian Pertanian sejak tahun 2015 telah memberikan bantuan alsintan dalam jumlah yang cukup besar dibandingkan dengan tahun-tahun sebelumnya. Sebagai contoh, pada tahun 2014 pemerintah hanya mampu menyediakan alsintan 12.086 unit. Sejak tahun 2015, Kementerian Pertanian memberikan dan mendistribusikan bantuan alsintan kepada petani dalam jumlah yang lebih banyak, berupa *Transplanter, Combined Harvester, Dryer, Power Thresher, Corn Sheller* dan *Rice Milling Unit (RMU)*, traktor pengolah tanah, dan pompa air dengan jumlah 65.431 unit. Pada tahun 2016, angka tersebut meningkat menjadi sekitar 80.000 unit, dan pada tahun 2017 didistribusikan sekitar 80.000 unit lagi ke petani dan atau kelompok tani.

Walaupun masih di bawah target, program cetak sawah sampai tahun 2016 sudah terealisasi 142.394 ha dan tahun 2017 akan dicetak lagi 125.000 ha. Sisanya dari target 1 juta ha akan direalisasikan pada tahun 2018 dan 2019. Penataan anggaran juga berdampak positif diimplementasikan pada program desa mandiri benih. Sampai tahun 2016 sudah terbentuk 1.116 desa mandiri benih, lebih besar dari yang ditargetkan 1.000 desa. Pada tahun 2017 akan dibangun lagi 1.330 desa mandiri benih.

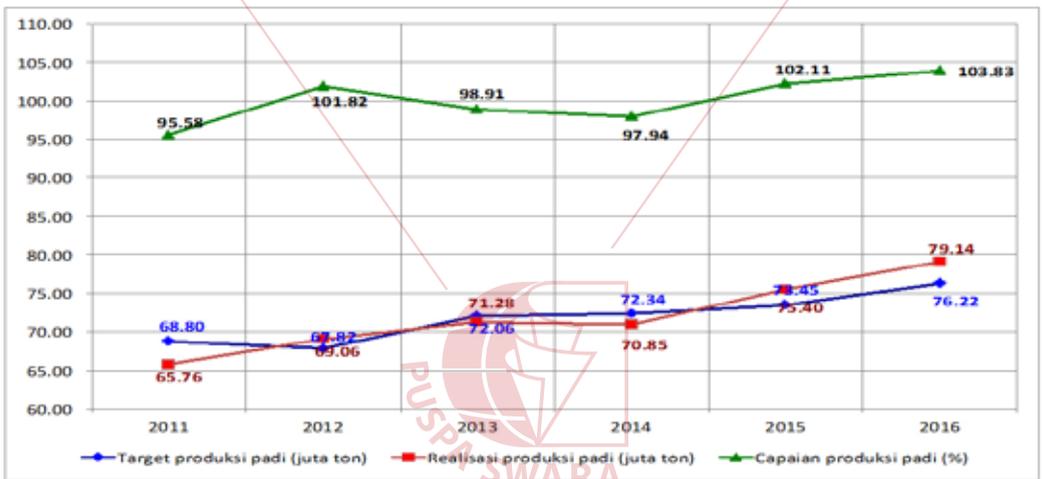
## Swasembada dan Kesejahteraan Petani

Pemerintah telah menjadikan kedaulatan pangan sebagai program prioritas pembangunan nasional. Berbagai upaya telah dilakukan untuk merealisasikan program prioritas tersebut, di antaranya melalui *refocusing* anggaran bagi penyediaan benih dan alat tanam untuk perluasan dan percepatan tanam, penambahan alsintan, jumlah sapi indukan, peningkatan kualitas SDM petani, pengembangan sarana penampung sumber daya air berupa embung, dam, parit, *long storage*, dan kegiatan strategis lainnya.

Efektivitas program dan kegiatan tersebut dapat diketahui *output* yang dihasilkan sesuai dengan target yang direncanakan. Semakin besar kontribusi *output* dari pencapaian tujuan semakin efektif program dan kegiatan yang diimplementasikan. Salah satu tolok ukur efektivitas alokasi

anggaran terhadap kinerja sektor pertanian dapat dilihat dari pencapaian target yang telah ditetapkan oleh Kementerian Pertanian dalam Rencana Strategis yang telah dibuat.

Dalam masa periode 2015-2019 telah ditetapkan pembangunan pertanian merupakan prioritas pembangunan nasional. Sejalan dengan itu, Rencana Strategis Kementerian Pertanian telah menetapkan lima komoditas utama pangan yang mendapat prioritas tinggi untuk ditingkatkan, yaitu padi, jagung, kedelai, gula, dan daging.

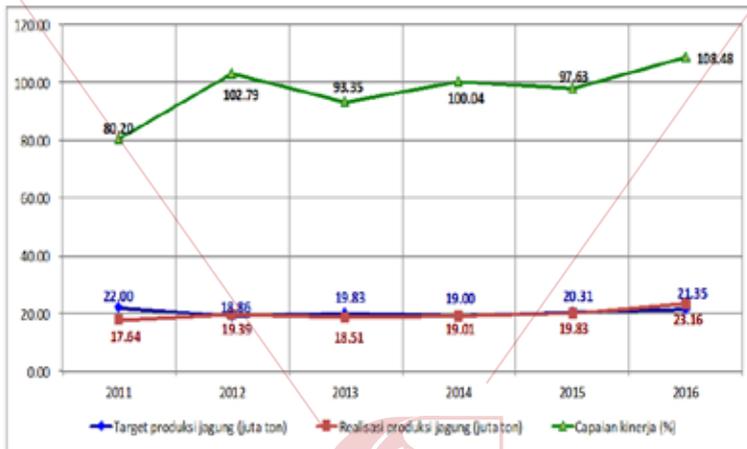


Gambar 13. Kinerja produksi padi nasional dalam periode 2011-2016.

**Padi.** Data BPS tahun 2010–2015 membuktikan produksi padi meningkat rata-rata 2,60% per tahun, peningkatan tertinggi terjadi pada tahun 2015 yang mencapai 6,42% atau 75,40 juta ton GKG atau 43,85 juta ton setara beras. Pada tahun 2016, produksi padi meningkat menjadi 79,1 juta ton GKG atau 45,9 juta ton setara beras. Dengan jumlah konsumsi 33,3 juta ton pada tahun 2015 dan 37,7 juta ton pada tahun 2016, maka target swasembada beras telah tercapai pada tahun 2015 dengan surplus produksi pada tahun 2015 dan 2016 masing-masing 10,5 juta ton dan 8,3 juta ton (gambar 13).

**Jagung.** Diperkirakan lebih dari 60% kebutuhan jagung dalam negeri digunakan untuk pakan, sedangkan untuk konsumsi pangan hanya sekitar 24%, dan selebihnya untuk kebutuhan industri dan bibit (14%). Pada tahun 2016 produksi jagung mencapai 23,2 juta ton (gambar 14),

sementara kebutuhan domestik 23,4 juta ton. Tingginya peningkatan produksi jagung pada 2016 berdampak terhadap penurunan impor secara signifikan. Sebelumnya Impor jagung di atas 3 juta ton per tahun, kemudian pada tahun 2016 turun 884 ribu ton (61%) dan pada tahun 2017 tidak ada lagi impor jagung untuk pakan ternak.



Gambar 14. Capaian kinerja produksi jagung tahun 2011 - 2016.

**Bawang merah.** Produksi bawang merah cenderung terus meningkat. Pada tahun 2015 produksi bawang merah 1,23 juta ton dengan laju peningkatan 3%. Konsumsi bawang merah untuk rumah tangga juga menunjukkan tren positif dari 2,49 kg/kap/tahun pada tahun 2014 menjadi 2,71 kg/kap/tahun pada tahun 2015. Peningkatan produksi pada tahun 2015 berujung pada surplus bawang merah sebesar 59,6 ribu ton. Pada tahun 2017 Indonesia mengekspor bawang merah 2.500 ton dari target 5.600 ton sampai akhir tahun 2017. Negara tujuan ekspor adalah Thailand, Malaysia, Timur Leste, Vietnam, dan Taiwan.

**Cabai.** Berdasarkan data Survey Sosial Ekonomi Nasional (SUSENAS), konsumsi cabai total rumah tangga dalam periode 2006–2015 meningkat dengan laju 4,79% per tahun dengan rincian cabai merah meningkat 2,26% per tahun, cabai rawit meningkat 2,89% per tahun. Sementara itu, konsumsi cabai hijau turun 0,35% per tahun. Pada tahun 2014, produksi cabai 1,875 juta ton yang terdiri atas cabai besar 1,075 juta ton dan cabai rawit 800 ribu ton. Hingga tahun 2017 produksi cabai terus meningkat sehingga Indonesia tidak lagi mengimpor komoditas ini.

Peningkatan produksi komoditas pangan strategis tersebut menyebabkan tren swasembada dan ketahanan pangan semakin membaik. Hal ini terbukti dari data *Global Food Security Index (GFSI)* yang dirilis *The Economist Intelligence Unit (EIU)* pada tahun 2017 yang menunjukkan peringkat ketahanan pangan Indonesia meningkat menjadi peringkat 59 dari peringkat 71 pada tahun 2016 dari 113 negara yang dianalisis. Peningkatan ketahanan pangan tersebut dilihat dari tiga aspek, yakni keterjangkauan (*affordability*), ketersediaan (*availability*), serta kualitas dan keamanan (*quality and safety*) pangan. Pada aspek keterjangkauan pangan, peringkat Indonesia meningkat dari 50,3 menjadi 50,8. Dari segi ketersediaan pangan juga relatif meningkat dari 54,1 menjadi 54,4. Sementara kualitas dan keamanan pangan nasional meningkat dari 42 menjadi 44. Hasil penelitian EIU pada tahun 2017 menunjukkan sistem keberlanjutan pangan (*food system sustainability*) Indonesia saat ini meningkat dari peringkat 24 pada tahun 2016 menjadi peringkat 21 dari 133 negara di dunia. Keperingkatan tersebut dilihat dari tiga indikator: (1) *food loose and waste*; (2) *sustainable agriculture*; dan (3) *nutritional challenge*. Kenaikan peringkat ketahanan pangan Indonesia tidak terlepas dari terobosan Kementerian Pertanian di bawah komando Dr. Ir. Andi Amran Sulaiman, MP dalam upaya mempercepat realisasi swasembada pangan berkelanjutan.



Gambar 15. Dampak penataan anggaran terhadap kesejahteraan petani.

Di satu sisi, penataan anggaran berdampak positif terhadap peningkatan produksi pertanian nasional. Di sisi lain, kebijakan pengendalian impor menurunkan volume impor jagung sampai 61% pada tahun 2016 (gambar 15). Pada tahun yang sama juga terjadi penurunan impor benih bawang merah sebesar 93% dan tidak ada lagi impor beras medium, dan bahkan ekspor beras meningkat 43,7%. Kesejahteraan petani juga meningkat yang tercermin dari membaiknya Nilai Tukar Petani (NTP) dan Nilai Tukar Usaha Pertanian (NTUP), masing-masing sebesar 0,18% dan 2,47%. Jumlah petani miskin dan ketimpangan pendapatan di perdesaan juga menurun masing-masing 1,0% dan 0,007 poin.



*Gambar 16. Winanto Tahir, Ketua Umum Kontak Tani Nelayan.*

**Winarno Tohir, Ketua Umum Kontak Tani Nelayan Andalan**  
(4/7/2017):

“Bagi saya semuanya sudah sangat transparan sekali, pertanian kita mengalami kemajuan signifikan dibanding tahun sebelumnya”



# EPILOG



Pembangunan pertanian tidak cukup hanya bermodal semangat, tetapi harus ditunjang oleh kemauan politik yang kuat dan dukungan politik anggaran. Pada tahun 2014, Kementerian Pertanian hanya mendapat alokasi anggaran Rp15,0 triliun atau turun dibanding tahun sebelumnya. Dilihat dari besaran alokasi, Kementerian Pertanian termasuk salah satu kementerian yang memperoleh alokasi anggaran di atas Rp10,0 triliun, namun jauh dari anggaran beberapa kementerian yang berkisar antara Rp47,4-95,0 triliun.

Dengan alokasi anggaran sebesar Rp15,0 triliun tentu belum memadai untuk menggerakkan potensi yang ada merealisasikan ketahanan pangan nasional mengingat wilayah yang luas, kompleksitas masalah yang dihadapi, dan jumlah penduduk yang banyak. Oleh karena itu, pemerintahan Joko Widodo telah melakukan perubahan secara fundamental politik anggaran pertanian, di antaranya meningkatkan alokasi anggaran untuk pembangunan pertanian.

Dalam mewujudkan swasemada pangan, Kementerian Pertanian mendapat tambahan alokasi anggaran sebesar Rp10,0 triliun yang digunakan untuk pembangunan infrastruktur irigasi serta bantuan pupuk dan benih. Selain itu Kementerian Pertanian juga mendapat tambahan anggaran Rp5,0 triliun melalui Kementerian PU untuk membangun waduk.

Dalam konteks perubahan politik anggaran pertanian, Kementerian Pertanian selain mendapat anggaran rutin juga mendapat tambahan anggaran Rp16 triliun untuk peningkatan produksi padi, jagung, dan kedelai. Tambahan anggaran juga diperoleh dari *refocusing* anggaran dari kegiatan nonproduktif ke kegiatan yang lebih produktif sebesar Rp4,1 triliun. *Refocusing* anggaran Kementerian Pertanian pada tahun 2015 digunakan untuk membiayai perbaikan jaringan irigasi, penyediaan benih dan pupuk dalam jumlah yang memadai, penyediaan bantuan alsintan, dan menggerakkan kegiatan penyuluhan.

Pertumbuhan alokasi anggaran yang signifikan pada APBN-P 2015 seiring dengan implementasi program strategis dalam upaya mewujudkan kedaulatan pangan. Dibandingkan dengan tahun 2014,

kenaikan alokasi anggaran APBN-P tahun 2015 mencapai 112,1%. Kenaikan jumlah anggaran ini sesuai dengan keinginan pemerintah untuk meningkatkan produksi pangan secara cepat dalam upaya mempercepat pencapaian target swasembada pangan. Pada tahun 2016, anggaran pertanian dalam APBN-P turun menjadi Rp27,6 triliun atau turun 15,7% dibandingkan dengan APBN-P tahun 2015. Demikian juga pada tahun 2017, alokasi anggaran turun menjadi Rp24,1 triliun atau 12,6% di bawah alokasi anggaran tahun 2016. Pada tahun 2018, anggaran pertanian yang dirancang Rp23,8 triliun.

Meskipun sejak 2016 alokasi anggaran Kementerian Pertanian mengalami penurunan dibandingkan dengan anggaran pada APBN-P 2015, namun masih lebih tinggi dibandingkan dengan alokasi anggaran pada era pemerintahan sebelumnya. Selain itu, anggaran untuk mendukung pencapaian swasembada pangan tidak hanya berada di Kementerian Pertanian, tetapi juga dialokasikan di Kementerian PU, Kementerian Desa, dan kementerian terkait lainnya.

Peningkatan jumlah anggaran menuntut perlunya manajemen pengelolaan yang baik sehingga diharapkan memberikan dampak positif bagi pembangunan pertanian nasional. Salah satu cara untuk meningkatkan kualitas pengelolaan APBN adalah meningkatkan kinerja pelaksanaan anggaran dengan prinsip efisiensi dan efektivitas.

Empat bab di depan memaparkan terobosan Menteri Pertanian dalam penataan anggaran. Dalam tempo dua setengah tahun telah dilakukan perubahan yang mendasar penataan anggaran di Kementerian Pertanian, melalui kebijakan *Money Follow Program, refocusing* anggaran, dan restrukturisasi alokasi anggaran.

***Money Follow Program.*** Selama puluhan tahun, perencanaan pembangunan dilakukan dengan pendekatan *money follows function* yang ternyata tidak efektif. Pendekatan ini memiliki risiko yang rawan penyalahgunaan anggaran karena tidak adanya prioritas program pembangunan pertanian yang relevan dengan masalah nyata yang dihadapi. Dengan pendekatan sistem *money follows program*, jumlah anggaran yang dialokasikan mengacu pada program prioritas nasional.

Sistem penganggaran mulai diberlakukan secara nasional mulai tahun 2017. Sesuai dengan arahan Menteri Pertanian, penerapan pendekatan pengelolaan anggaran berbasis *money follows program* di Kementerian Pertanian telah dilaksanakan pada tahun 2015.

Anggaran yang dialokasikan kepada masing-masing Eselon I di lingkungan Kementerian Pertanian sejak tahun 2015 tidak lagi “merata” seperti tahun-tahun sebelumnya, tapi sudah lebih berbasis pada program utama yang sedang dijalankan untuk mendukung program utama nasional, mewujudkan kedaulatan pangan.

**Refocusing dan Restrukturisasi Anggaran** merupakan momentum yang sangat penting bagi Kementerian Pertanian dalam melakukan langkah terobosan untuk mempercepat pencapaian swasembada pangan. Dari *refocusing* anggaran APBN-P tahun 2015, Kementerian Pertanian berhasil menghemat anggaran negara sekitar Rp4,1 triliun, dengan meniadakan mata anggaran yang memiliki penafsiran ganda dan tidak sesuai dengan program prioritas serta memangkas sejumlah program yang dinilai kurang produktif mendukung program swasembada pangan. Pada tahun 2016 Kementerian Pertanian kembali melakukan *refocusing* anggaran sebesar Rp4,3 triliun dari pagu total sebanyak Rp31,5 triliun untuk meningkatkan efektivitas dan efisiensi program. Anggaran tersebut kemudian dialokasikan untuk berbagai kegiatan yang memiliki daya ungkit lebih besar terhadap peningkatan produksi pangan.

Keberpihakan pemerintah terhadap petani juga terefleksikan dalam *refocusing* anggaran pada tahun 2017, seperti alokasi anggaran untuk sarana dan prasarana petani yang mencapai Rp16,6 triliun, lebih tinggi dibandingkan dengan tahun 2014 yang hanya Rp5,4 triliun atau 35% dari total anggaran Kementerian Pertanian pada saat itu. *Refocusing* anggaran sejak tahun 2015 hingga 2017 menghemat keuangan negara sebesar Rp12,2 triliun.

Guna mendukung kebijakan *refocusing* program, Kementerian Pertanian telah merestrukturisasi komponen jenis anggaran. Hal ini merupakan salah satu strategi dalam menyiasati keterbatasan anggaran. Efektivitas *refocusing* anggaran tercermin dari capaian target yang telah ditetapkan. Kenaikan produksi padi selama dua tahun (2015-

2016), misalnya, mencapai 11%, jagung 21,8%, dan daging sapi 5,31%. Kondisi ini telah mengantarkan Indonesia kembali meraih swasembada beras setelah tahun 1984.

Pembelajaran yang dapat dipetik dari penataan anggaran sejak tahun 2015 adalah efektivitas dan efisiensi yang menjadi sebuah keharusan dalam mempercepat pencapaian swasembada pangan. Sebelumnya, perencanaan pembangunan pertanian dilakukan berbasis *money follows function* yang ternyata tidak efektif dan tidak efisien.

Untuk menjaga agar penataan anggaran tetap sesuai dengan peruntukannya, maka *review* rencana anggaran sebelum dilaksanakan tetap diperlukan agar *spending review* bisa lebih akurat. Fokus utama *spending review* adalah untuk efisiensi anggaran. *Spending review* secara lugas menyebut angka yang harus dihemat karena terdapat inefisiensi anggaran. Oleh karena itu, angka inefisiensi yang dihasilkan *spending review* dapat digunakan sebagai acuan dalam penyusunan anggaran. Ke depan, penataan anggaran yang sudah semakin baik ini perlu diikuti oleh implementasi yang efektif. Dalam hal ini tentu diperlukan koordinasi dan sinergi yang konkrit antarpihak terkait, terutama antara pemerintah di tingkat pusat dan kabupaten/kota. Sinergitas ini perlu terus dibangun dan dimantapkan dalam pembangunan nasional secara berkelanjutan.

## DAFTAR BACAAN

- Arnaboldi, Michela dan Giovanni Azzone. 2010. Constructing Performance Measurement in The Public Sector. *Critical Perspectives on Accounting* 21, pp. 266-282.
- Atang Trisnanto, Arief Daryanto, dan Agung Hendriadi. 2015. Pengaruh Belanja Pemerintah Pusat Terhadap Peningkatan Produksi Padi di Provinsi Jawa Barat. *Jurnal Agro Ekonomi*. Volume 33 Nomor 1, Mei 2015 : 1-15.
- Direktorat Jenderal Anggaran, Reformasi Sistem Penganggaran: Konsep dan Implementasi 2005- 2007. Jakarta: Direktorat Jenderal Anggaran, 2006
- Direktorat Penyusunan APBN, Dasar-Dasar Praktek Penyusunan APBN Edisi II. Jakarta: Direktorat Jenderal Anggaran, 2014
- Fahmi, Irfan. 2010. Manajemen Kinerja Teori dan Aplikasi. Bandung (ID): Alfabeta.
- Hendra Kurniawan K.H. 2016. Money Follow Function dan Money Follow Program. Laporan Utama Warta Anggaran Edisi 30 Tahun 2016. Kementerian Keuangan. Jakarta.
- <http://Ekbis.Rmol.Co/Read/2017/02/01/278958/Jokowi:-Kebijakan-Money-Follow-Program-Jangan-Cuma-Label>.
- Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional/Bappenas. 2013. Memantapkan Perekonomian Nasional Bagi Peningkatan kesejahteraan Rakyat Yang Berkeadilan. Buku Pegangan Perencanaan Pembangunan Daerah 2014. 199 halaman. Kementerian PPN/Bappenas. Jakarta.

- Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional/Bappenas. 2014. Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) 2015-2019. Bappenas. Jakarta.
- Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional/Bappenas. 2016. Rencana Kerja Pemerintah (RKP) 2017. Bappenas. Jakarta.
- Kusnadi. 2017. Perubahan Sistem Penyusunan Rencana Kerja Dan Anggaran Pemerintah “Money Follow Function” Menjadi “Money Follow Program”. Kementerian Keuangan. Jakarta.
- Matthews, Joseph R. 2011. Assessing Organizational Effectiveness: The Role of Performance Measures. *Library Quarterly* Vol. 81 No. 1, The University of Chicago.
- Menteri Perencanaan Pembangunan Nasional/Kepala Bappenas. 2017. Kebijakan Penyusunan Anggaran untuk Mendukung Pencapaian Prioritas Pembangunan Nasional Dalam RKP 2017. Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional/Bappenas. Jakarta.
- Peter S. Heller. 2005. *Understanding Fiscal Space*, New York: IMF, 2005
- Poister, Theodore H. 2003. *Measuring Performance in Public and Nonprofit Organizations*. Jossey-Bass A Wiley Imprint, San Francisco, CA.
- Powers, Lori Criss. 2009. *A Framework for Evaluating the Effectiveness of Performance Measurement System*. Real World Systems Research Series.
- Republik Indonesia. 2014. Instruksi Presiden nomor 4 tahun 2014 tentang Langkah-langkah Penghematan dan Pemotongan Belanja K/L dalam Rangka Pelaksanaan APBN Tahun Anggaran 2014.

