

# MENATA ANGGARAN MEMPERCEPAT SWASEMBADA PANGAN

# MENATA ANGGARAN MEMPERCEPAT SWASEMBADA PANGAN

Andi Amran Sulaiman  
Kasdi Subagyo  
I Ketut Kariyasa  
Hermanto  
Yudi Sastro

IAARD PRESS

# Menata Anggaran Mempercepat Swasembada Pangan

Edisi I : 2017  
Edisi II : 2018

Hak cipta dilindungi Undang-undang  
@IAARD Press

---

## Katalog dalam terbitan (KDT)

---

MENATA anggaran mempercepat swasembada pangan / Andi Amran  
Sulaiman ... [dkk.]. -- Ed. Ke 2. -- Jakarta : IAARD Press, 2018  
xiv, 56 hlm.; 21 cm.  
ISBN: 978-602-344-190-7 631.16

1. Anggaran
  2. Swasembada pangan
- I. Sulaiman, Andi Amran
- 

### Penulis:

H. Andi Amran Sulaiman  
Kasdi Subagyo  
I Ketut Kariyasa  
Hermanto  
Yudi Sastro

### Editor :

Achmad Suryana  
Hermanto  
Syahyuti

Perancang cover dan Tata letak  
Tim Kreatif IAARD PRESS

### Penerbit

IAARD PRESS  
Badan Penelitian dan Pengembangan Pertanian  
Jl, Ragunan No 29, Pasar Minggu, Jakarta 12540  
Email: iaardpress@litbang.pertanian.go.id  
Anggota IKAPI No: 445/DKI/2012

## 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 budgeting*), 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 diran-cang 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 persen dari total pagu anggaran Kementerian Pertanian. Sementara itu belanja operasional yang diantaranya meliputi belanja perjalanan dinas, belanja rehabilitasi/pembangunan gedung, seminar, workshop, rapat dan berbagai pertemuan serta belanja operasional lainnya mencapai 48 persen.

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.

Kementerian Pertanian

Hari Priyono

## PRAKATA

Dalam kondisi anggaran yang terbatas, salah satu kebijakan yang harus diambil dalam mewujudkan kedaulatan pangan dan kesejahteraan masyarakat, terutama petani, adalah melakukan perubahan penataan anggaran yang tersedia. Jika hal ini tidak dilakukan, berapa pun besar anggaran yang dialokasikan tidak mudah merealisasikan kedaulatan pangan dan kesejahteraan petani yang menjadi tujuan utama pembangunan pertanian Kabinet Kerja. Oleh karena itu, Kementerian Pertanian melakukan perubahan mendasar pengelolaan anggaran pembangunan pertanian. Hal ini sejalan dengan instruksi Presiden RI, Joko Widodo, yang menetapkan kebijakan penganggaran pembangunan berbasis *money follows program* sebagai pengganti *money follows function*.

Di lingkungan Kementerian Pertanian sendiri, kebijakan *money follows program* sudah dimulai sejak tahun 2015. Disadari keberhasilan pembangunan pertanian tidak hanya ditentukan oleh jumlah anggaran yang diperoleh, tetapi yang lebih penting adalah kemampuan mengelola dan menata anggaran dalam merealisasikan target yang ingin dicapai.

Sejak tahun 2015, alokasi anggaran di lingkungan Kementerian Pertanian tidak lagi merata di semua Eselon I seperti pada tahun-tahun sebelumnya, tetapi lebih berbasis program yang sedang dijalankan untuk mendukung program utama pembangunan pertanian nasional. Langkah awal yang diambil

Kementerian Pertanian dalam mewujudkan kedaulatan pangan nasional adalah menyelesaikan masalah peningkatan produksi beras sejak tahun 2015. Langkah berikutnya menangani masalah peningkatan produksi jagung pada tahun 2016/2017 dan kedelai tahun 2018 melalui upaya khusus (UPSUS) padi, jagung, dan kedelai (Pajale).

Implementasi program nasional tersebut akan berhasil jika didukung oleh infrastruktur irigasi untuk meningkatkan Indeks Pertanaman (IP), pencetakan sawah baru, penyediaan alat-mesin pertanian dalam jumlah yang memadai untuk mempercepat proses produksi, menekan tingkat kehilangan hasil, dan mengantisipasi kelangkaan tenaga kerja di perdesaan. Pada tahun 2015-2016, Kementerian Pertanian mendapatkan alokasi anggaran yang lebih besar untuk pembangunan infrastruktur, mencapai 38,8% dari total anggaran Kementerian Pertanian. Angka ini jauh lebih besar dibanding tahun-tahun sebelumnya. Sementara itu, porsi alokasi anggaran untuk kegiatan lainnya menurun.

Pada tahun 2017-2018, anggaran yang dialokasikan ke masing-masing Eselon I di lingkungan Kementerian Pertanian juga mengalami perubahan dibandingkan dengan tahun 2015-2016. Alokasi anggaran untuk Direktorat Jenderal Prasarana dan Sarana Pertanian, misalnya, turun menjadi 29,1% pada tahun 2017-2018 karena program pembangunan infrastruktur telah mendapat prioritas yang tinggi pada tahun 2015-2016. Sementara alokasi anggaran untuk Direktorat Jenderal Tanaman Pangan ditingkatkan menjadi 29,7% pada tahun 2017-2018 karena diperlukan untuk mendukung implementasi program swasembada beras berkelanjutan dan mewujudkan swasembada jagung dan kedelai. Dalam kaitan ini, Kementerian Pertanian pada tahun 2018 dituntut menyediakan benih berkualitas bagi petani untuk meningkatkan produktivitas, sejalan dengan tahun perbenihan nasional.

Reformasi sistem penganggaran yang merupakan wujud nyata implementasi *money follows program* tidak berhenti pada perubahan penataan sistem penganggaran pada Eselon I lingkup Kementerian Pertanian, tetapi juga melakukan pemangkasan

biaya perjalanan dinas dan rapat yang kemudian dialihkan untuk membiayai pembangunan infrastruktur dan pengadaan sarana prasarana pertanian yang langsung bersentuhan dengan kebutuhan petani. Sebelum tahun 2015, anggaran operasional di Kementerian Pertanian mencapai 48% dan anggaran sarana dan prasarana produksi hanya 35%. Sejak tahun 2015 porsi anggaran ini dibalik, bahkan pada tahun 2018 biaya operasional pegawai di Kementerian pertanian hanya 3%, sementara anggaran berbasis kepentingan petani hampir mencapai 85%. Dampak nyata dari perubahan sistem penganggaran yang telah dan sedang berjalan di Kementerian Pertanian adalah meningkatnya realisasi program rehabilitasi jaringan irigasi, pencetakan sawah baru, bantuan alat-mesin pertanian lebih dari 500%. Hal ini juga berdampak terhadap peningkatan produksi komoditas pangan strategis seperti padi dan jagung serta membaiknya kesejahteraan petani. Pada tahun 2016 tidak ada lagi impor beras dan impor jagung turun menjadi 62% dibanding tahun sebelumnya, terutama untuk pakan ternak.

Buku ini mengungkap strategi implementasi dan dampak kebijakan penataan anggaran berbasis *money follows program* terhadap efisiensi dan pencapaian target yang telah ditetapkan di lingkungan Kementerian Pertanian. Kebijakan tersebut diharapkan menjadi acuan utama pengelolaan anggaran berbasis *money follows program* dalam mewujudkan Indonesia sebagai lumbung pangan dunia pada tahun 2045.

Penulis

Andi Amran Sulaiman

## DAFTAR ISI

PENGANTAR.....	v
PRAKATA.....	ix
DAFTAR ISI .....	xiii
DAFTAR TABEL.....	xv
DAFTAR GAMBAR.....	xvii
Bab 1. PENDAHULUAN .....	1
Permasalahan Penganggaran .....	2
Reorientasi Kebijakan Penganggaran Sektor Pertanian ...	6
Bab 2. Money follows program.....	9
Pentingnya Kebijakan <i>Money follows program</i> .....	12
Fokus Program dan Strategi Penganggaran .....	17
Strategi Penganggaran.....	21
Bab 3. <i>REFOCUSING</i> DAN RESTRUKTURISASI	
ANGGARAN.....	27
SWASEMBADA PANGAN.....	27
Rasionalisasi Anggaran .....	27
<i>Refocusing</i> Anggaran Swasembada Pangan.....	30
Restrukturisasi Anggaran Swasembada Pangan.....	33
Bab 4. DAMPAK PENATAAN ANGGARAN .....	37
Pencapaian Program Pertanian.....	37
Swasembada dan Kesejahteraan Petani.....	38

PENUTUP .....	45
DAFTAR BACAAN .....	51
GLOSARIUM.....	55
INDEKS .....	57
TENTANG PENULIS .....	59

## DAFTAR TABEL

Tabel 1. Sasaran Pembangunan Pertanian 2015-2019 mendukung Swasembada Pangan.....	18
Tabel 2. Program Kementerian Pertanian untuk Mendukung Terwujudnya Kedaulatan Pangan, 2015-2019 .....	20



## DAFTAR GAMBAR

- Gambar 1. Struktur anggaran pembangunan pangan dan pertanian pada tahun 2014..... 4
- Gambar 2. Jokowi (10 Pebruari 2016) : “Tidak lagi *money follows function*, jadi yang betul mestinya *money follows program*,ya program kita apa, kita fokus ke situ.. 10
- Gambar 3. Penganggaran..... 13
- Gambar 4. Pembangunan kedaulatan pangan melalui perencanaan ter- integrasi ..... 16
- Gambar 5. Perencanaan terintegrasi dalam program peningkatan produksi padi..... 17
- Gambar 6. Proporsi Anggaran APBN Kementerian Pertanian pada Eselon I Akumulasi Tahun 2012-2014 ..... 23
- Gambar 7. Proporsi anggaran APBN Kementerian Pertanian pada Eselon I Akumulasi Tahun 2015-2016 ..... 24
- Gambar 8. Proporsi Anggaran APBN Kementerian Pertanian pada Eselon I Akumulasi Tahun 2017-2018 ..... 25
- Gambar 9. Perkembangan Alokasi Anggaran Kementerian Pertanian dalam Periode 2011-2017 ..... 31

Gambar 10. Menteri Pertanian, Dr. Ir. Andi Amran Sulaiman, MP “Bukan anggaran yang menentukan produksi tapi bagaimana memmanage anggaran terbatas” .....	33
Gambar 11. Struktur Anggaran Kementerian Pertanian periode 2014-2018. ....	34
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.....	40
Gambar 15. Dampak Penataan Anggaran Terhadap Kesejahteraan Petani .....	42
Gambar 16. Winarno Tohir, Ketua Umum Kontak Tani Nelayan Andalan (4/7/2017):.....	43

## Bab 1. PENDAHULUAN

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 antar sektor. 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 untuk 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 dilelakkan 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 disinerjikan 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?.

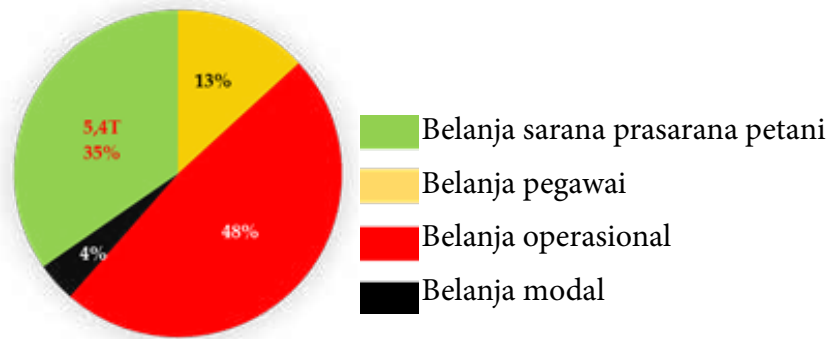
## Permasalahan Penganggaran

Implementasi “Anggaran Berbasis Kinerja (*Performance Based Budgetting*)” 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 ber-dampak 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 pen-

capaian 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 sinerjisitasnya 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 *multiyears*. 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 2. Money follows program

Salah satu peran penting dan strategis sektor pertanian adalah menyediakan pangan yang cukup bagi masyarakatnya, mengingat pangan merupakan kebutuhan dasar yang paling esensial bagi manusia untuk mempertahankan hidup dan kehidupannya. Ketersediaan pangan yang mencukupi dan beragam melalui pencapaian swasembada pangan berkelanjutan merupakan kondisi pembangunan yang sangat fundamental bagi kemajuan pembangunan dan perbaikan kualitas hidup bangsa. Dengan demikian, ketersediaan pangan yang mencukupi menempati posisi sentral dalam peningkatan produktivitas nasional dan perbaikan kualitas hidup warga negara, karena itu pula, setiap pemerintahan sejak Indonesia merdeka sampai saat ini, walaupun memiliki perbedaan visi politik namun selalu meletakkan upaya pemenuhan pangan yang cukup bagi masyarakatnya dari produksi sendiri selalu menjadi salah satu tujuan prioritas dari program-program yang dijalankan. Demikian juga salah satu butir dari 9 Agenda Prioritas atau Nawacita dalam kabinet kerja Joko Widodo-Jusuf Kalla (Jokowi-JK) bahkan tidak lagi hanya sebatas memenuhi pangan yang mencukupi, tapi target tersebut ditingkatkan dan diperluas dalam kerangka terwujudnya kedaulatan pangan.

Keberhasilan dalam upaya mewujudkan ketersediaan pangan yang berlanjut dari produksi dalam negeri dalam upaya mewujudkan kedaulatan pangan tersebut sangat ditentukan oleh ketepatan dalam menerapkan kebijakan dalam tata kelola anggaran yang sedang dijalankan. Dengan menyadari akan pentingnya dalam manajemen tata kelola penganggaran tersebut di tengah-

tengah kondisi jumlah anggaran negara yang relatif terbatas, baru kali ini pucuk pimpinan pemerintahan Indonesia secara serius dan tegas membahas dan ingin menerapkan anggaran berbasis kinerja dengan pendekatan yang baru.



Gambar 2. Jokowi (10 Februari 2016) : “Tidak lagi *money follows function*, jadi yang betul mestinya *money follows program*, ya program kita apa, kita fokus ke situ

Ide atau pemikiran yang luar biasa dari Presiden Jokowi tentang terobosan perubahan dalam menata kelola anggaran tersebut disampaikan pada saat membuka pertemuan kabinet paripurna di Istana Negara, Jakarta, pada 10 Februari 2016. Jokowi mengatakan 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”. Lebih lanjut disampaikan dengan perubahan pendekatan ini “anggaran kedepan 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 direktur di satu K/L tidak masuk program prioritas maka tidak perlu dianggarkan”. Inilah gambaran akhir yang akan dicapai dari penerapan *money follows program*.

Ada alasan kuat bagi Jokowi untuk melakukan terobosan baru dalam kebijakan sistem penganggaran, karena Jokowi telah memperhatikan bahwa selama ini program-program dan kegiatan yang dilakukan oleh K/L tidak fokus pada hasil. Hal ini ditandai dengan nama program dan kegiatan serta hasil yang diharapkan menjadi kurang jelas keterkaitannya, dan juga kurang jelas dari sisi hasil yang akan dicapai. Ide perubahan paradigma dari *money follows function* menjadi *money follows program* secara efektif dijalankan mulai tahun 2017. Untuk memastikan dan meyakinkan perubahan dalam kebijakan sistem penganggaran ini jalan, Presiden Jokowi pada tanggal 31 Januari 2017 kembali menggelar rapat terbatas (ratas) dengan jajaran Kabinet Kerja untuk membahas perencanaan dan penganggaran dalam upaya mengoptimalkan hasil pembangunan nasional tahun ini.

Jokowi (31 Januari 2017): “Kebijakan *Money follows program* Jangan Cuma Label”

Pada pertemuan ratas tersebut, Jokowi meminta jajarannya untuk memastikan perencanaan dan penganggaran harus sinkron, dan jangan mengulang terus lagu lama, antara perencanaan dan penganggaran tidak sinkron, di mana apa yang direncanakan dengan yang 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*. Diingatkan juga agar masing-masing K/L mencermati anggaran secara detail dan mengeceknya, apa sudah sesuai dengan pencapaian sasaran prioritas. “Bongkar penyakit ego sektoral, cara berpikir yang terkotak-kotak yang akan memperlambat proses dan sebaliknya. Selain itu, presiden juga meminta administrasi yang rumit dibikin sederhana dan bangun komunikasi antar lintas K/L.

Bagi Kementan sendiri yang dinahkodai oleh Menteri Pertanian Dr. Ir Andi Amran Sulaiman, MP, apa yang menjadi direktif Presiden Jokowi di atas untuk menerapkan *money follows program* sebagai pengganti *money follows function* pada dasarnya sudah dijalankan lebih awal yaitu sejak tahun 2015 di Kementan. Hal



ini terlihat dari besarnya jumlah anggaran Kementan yang dialokasikan pada masing-masing Eselon I, tidak merata lagi seperti tahun-tahun sebelumnya, akan tetapi pengalokasiannya secara kuat sudah berbasis pada program prioritas yang sedang dijalankan Kementan dalam mendukung terwujudnya kedaulatan pangan.

Terkait dengan isu perubahan paradigma dalam manajemen tata kelola anggaran, maka menjadi menarik untuk mengetahui lebih jauh tentang pentingnya perubahan arah dan kebijakan ke *money follows program* sebagai pengganti *money follows function* dan fokus program dan strategi penganggaran yang sudah dilakukan Kementan dalam mengimplementasikan direktif presiden *money follows program* untuk mendukung program nasional tercapainya kedaulatan pangan, berturut-turut akan dijelaskan sebagai berikut.

### **Pentingnya Kebijakan *Money follows program***

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

Sampai tahun 2016, kebijakan penganggaran yang diterapkan Pemerintah Indonesia adalah penganggaran berbasis kinerja melalui pendekatan *money follows function*. Melalui

pendekatan ini, fungsi tiap-tiap unit dalam organisasi pemerintah menjadi poros utama dalam pengalokasian jumlah anggaran. Dengan pendekatan ini dinilai menciptakan beberapa pemborosan karena terdapat beberapa fungsi dalam pemerintahan yang tidak prioritas namun tetap mendapat alokasi anggaran sehingga tidak mampu secara optimal mendukung pencapaian tujuan program prioritas. Prinsip skala prioritas menjadi kabur di mana setiap lembaga pemerintahan mengajukan anggaran dan sulit untuk dilakukan filter karena argumen dasarnya dalam alokasi anggaran adalah fungsi.



Gambar 3. Penganggaran

Dengan memperhatikan dan belajar dari pengalaman tersebut di mana begitu banyaknya anggaran yang sudah digunakan untuk membiayai program dan proyek-proyek pembangunan di masing-masing K/L namun hasilnya belum optimal untuk memberikan manfaat yang banyak bagi masyarakat luas, maka pemerintah kabinet kerja yang dipimpin Jokowi-JK dengan cepat dan tepat dalam mengambil langkah untuk melakukan perubahan arah dan kebijakan penganggaran dari *money follows function* menjadi *money follows program* yang secara efektif diimplementasikan pada tahun 2017. Pada konsep *money follows program* sebagaimana disampaikan oleh Presiden Joko Widodo, dan juga Menteri Perencanaan Pembangunan Nasional/Kepala Bappenas Sofyan Djalil maupun Menteri Koordinator Perekonomian Darmin Nasution dalam beberapa



kesempatan menegaskan perlunya pendekatan penganggaran yang berdasarkan pada bobot program/kegiatan sesuai dengan tujuan yang ditetapkan oleh pemerintah, di mana program/kegiatan dikatakan memiliki bobot yang tinggi jika mampu memberi manfaat yang besar kepada rakyatnya. Pada konsep *money follows program* juga menegaskan adanya fase penilaian atas program-program yang akan diajukan. Program-program yang memberi manfaat yang besar pada rakyat akan mendapatkan prioritas utama dalam pengalokasian anggaran, baru berikutnya diikuti pengalokasian anggaran pada program-program dengan bobot dibawahnya (lebih rendah). Sebaliknya jika terjadi efisiensi (penghematan) anggaran maka program-program yang memiliki bobot yang memberikan manfaat lebih rendah kepada rakyat yang harus dihemat (dipotong) terlebih dahulu.

Dengan perubahan dalam sistem penganggaran menjadi *money follows program* ini diharapkan akan terjadi perubahan yang mendasar pada tiga aspek, yaitu: (i) adanya skala prioritas alokasi yang tinggi pada program-program yang memberikan manfaat yang besar kepada masyarakat, (ii) program dan kegiatan yang akan didanai lebih tegas dan jelas, sehingga jelas sasaran yang akan dicapai menjadi lebih optimal dan teratur, dan (iii) mendorong terciptanya efisiensi melalui koordinasi yang jelas antar program dan kegiatan. Dengan pendekatan ini tidak menutup kemungkinan bahwa sebuah unit organisasi tidak mendapatkan alokasi anggaran program/kegiatan (kecuali untuk gaji dan operasional perkantoran) jika memang program/kegiatan yang diusulkan oleh sebuah unit tersebut tidak menjadi prioritas (tidak memberi manfaat yang besar untuk rakyat).

Di sisi lain, ada dua hal yang menyebabkan mengapa *money follows function* dianggap tidak tepat lagi, karena: (i) menjadi penyebab terjadinya inefisiensi dalam penganggaran, karena melalui pendekatan ini maka semua fungsi-fungsi pemerintahan harus didanai walaupun tidak semuanya termasuk dalam program-program prioritas, metode yang digunakan adalah tambah/kurang sebesar persentase perubahan pagu berdasarkan data tahun sebelumnya; dan (ii) melemahkan koordinasi antar sektor-

sektor pembangunan, karena banyaknya program/kegiatan yang jalan sendiri-sendiri (tidak terkoordinasi satu sama lainnya).

Paradigma perubahan dalam sistem penganggaran ini agar dapat berjalan secara efektif untuk mewujudkan tujuan yang ditargetkan maka dalam implementasi dari program-program yang sudah dialokasikan anggaran dengan tepat tersebut harus dilakukan melalui pendekatan Holistik, Integrasi, Tematik, dan Spasial (HITS).

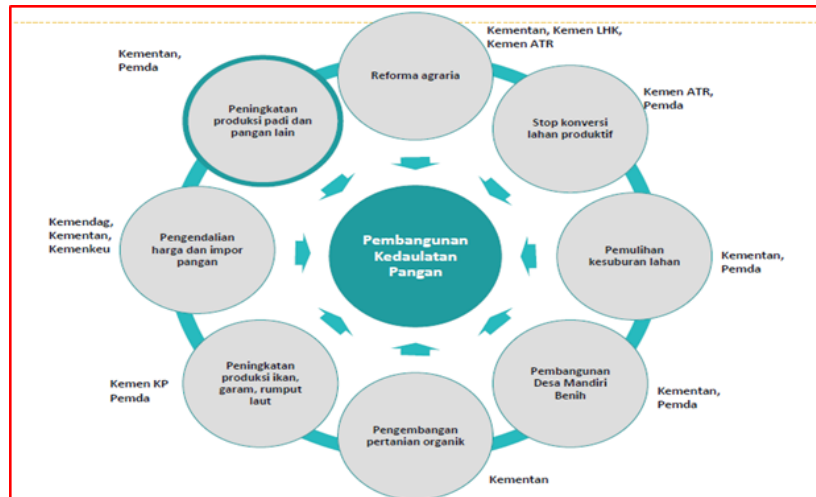
Kalau tidak dilakukan dengan pendekatan tersebut maka paradigma perubahan dalam sistem penganggaran ini tidak akan mampu memberikan manfaat yang optimal karena dalam implementasinya akan masih tetap dilakukan oleh masing-masing secara parsial dan apalagi diwarnai ego sektoral

Sebagai contoh untuk mencapai sasaran prioritas nasional mewujudkan kedaulatan pangan, maka penerapan pendekatan holistik-tematik menjadi penting untuk diperhatikan karena perlu adanya koordinasi multi K/L, antara lain Kementan, Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat (KemenPUPR), Kementerian Agraria dan Tata Ruang (KemenATR), dan Kementerian Kehutanan dan Lingkungan Hidup (KemenKHL), Kementerian Perdagangan (Kemerindag) serta Pemerintah Daerah, mengingat untuk mewujudkan sasaran tersebut tidak mungkin hanya dikerjakan oleh satu kementerian saja, dan harus dikerjakan secara bersama-sama dan mendapat dukungan secara penuh dari K/L/Pemda dan stakeholder lainnya.

Melalui pendekatan integratif di mana pencapaian kedaulatan pangan tidak bisa hanya bisa dilakukan melalui peningkatan produktivitas lahan *existing*, tapi pada saat yang sama juga harus diintegrasikan atau dikombinasikan dengan kegiatan dan kebijak-an lainnya, seperti menyetop konversi lahan produktif, reforma agraria, pencetakan sawah baru, pengembangan pertanian organik, pengendalian harga dan impor pangan, dan lain sebagainya, yang semuanya bermuara pada pencapaian target besar yaitu mewujudkan kedaulatan pangan.

Sementara pendekatan spasial dalam mewujudkan kedaulatan pangan, misalnya harus dilakukan melalui pencetakan sawah untuk meningkatkan produksi pangan secara signifikan. Dalam konteks pendekatan spasial ini maka kegiatan mencetak sawah baru harus mempertimbangkan lokasi yang akan dijadikan sawah harus berdekatan dengan irigasi atau mempunyai sumber peng-airan, terintegrasi dengan infrastruktur jalan, gudang, pasar, serta juga tersedianya sumberdaya petani yang akan memanfaatkan lahan sawah bukaan baru tersebut (Gambar 4).

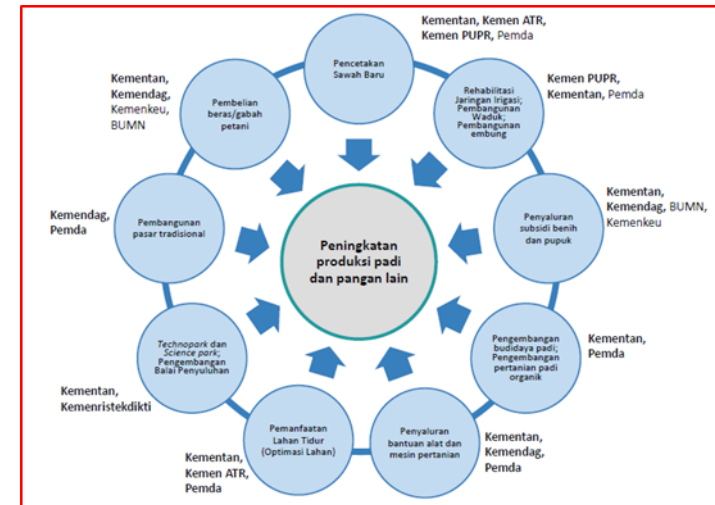
Pada tingkat yang lebih bawah lagi, seperti ketika Kementan ditugaskan untuk meningkatkan produksi padi dan pangan lainnya, maka perencanaan dan pelaksanaan programnya juga harus implementasikan melalui pendekatan HITS (Gambar 5.) Hal ini perlu dilakukan mengingat hampir sekitar 60% kewenangan pembangunan yang terkait dengan sektor pertanian berada di luar kewenangan Kementan.



Sumber : Bappenas, 2017

Gambar 4. Pembangunan Kedaulatan Pangan Melalui Perencanaan Terintegrasi

Selain itu, anggaran yg terkait dengan pembangunan pertanian yang berada di luar Kementan juga sangat besar, sehingga perlu disinergikan dan diintegrasikan dengan program-program serupa dan sejalan dengan K/L lainnya agar pencapaian target bisa diakselerasi serta memberikan manfaat yang lebih besar masyarakat luas.



Sumber : Bappenas, 2017

Gambar 5. Perencanaan Terintegrasi dalam Program Peningkatan Produksi Padi

## Fokus Program dan Strategi Penganggaran

### Fokus Program

Tercapainya tujuan suatu program sangat 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 Kementan tidak banyak, dalam mendukung terwujudnya sasaran utama pembangunan nasional dalam mewujudkan kedaulatan pangan yang ke-sejahteraan petani, Menteri Pertanian Dr. Ir. Andi Amran Sulaiman, MP menetapkan sasaran produksi pertanian selama tahun 2015-2019 hanya difokuskan pada beberapa komoditas strategis saja (Tabel 1). Pemilihan dan penetapan komoditas tersebut tidak sembarangan, akan tetapi sudah dipikirkan secara matang karena pengembangan komoditas-komoditas tersebut mempunyai dampak yang sangat besar terhadap 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	22,40	24,70
3. Kedelai (Juta Ton)	0,95	0,96	21,35	22,40	23,48	24,70
4. Gula (Juta Ton)	2,58	2,62	1,50	1,88	2,34	2,76
5. Cabai (Juta ton)	1,78	1,83	2,80	2,95	3,30	3,80
6. Bawang Merah (Juta ton)	1,06	1,12	2,09	2,16	2,23	2,29
7. Daging Sapi (Juta Ton)	0,53	0,56	1,29	133	1,37	1,41
8. Kelapa sawit (Ribu ton)	29.513	31.676	34.004	36.510	39.209	42.117
9. Karet (Ribu ton)	3.153	3.320				
10. Kopi (Ribu ton)	685	725	738	751	765	
11. Kakao (Ribu ton)	709	733	831	872	916	961

Peningkatkan produksi padi, jagung dan kedelai yang ditarget masing-masing sebesar 82,07 juta ton; 24,70 juta ton; dan 2,76 juta ton pada tahun 2019 dicapai melalui program Upsus Pajale yang sudah dieksekusi sejak tahun 2015, dan hasilnya sudah nyata sangat kelihatan dalam meningkatkan produksi, utamanya padi dan jagung. Peningkatan produksi gula menjadi sebesar 3,80 juta ton pada tahun 2019 dilakukan melalui program pembangunan dan revitalisasi pabrik gula, serta peningkatkan produktivitas tebu dan rendemen tebu menjadi gula. Target pencapaian produksi cabai dan bawang merah masing-masing sebesar 2,29 juta ton

dan 1,41 juta ton pada tahun 2019 dilakukan melalui Program Gerakan Tanam Cabai (Gertam Cabai) dan Program Benih TSS serta budidaya produksi *off season*. Dampak dari program ini sudah sangat terasa dalam stabilisasi ketersediaan dan harga cabai dan bawang merah di masyarakat. Dengan Program SIWAB diharapkan target produksi daging sapi pada sebesar 0,76 juta ton pada tahun 2019 dengan mudah akan bisa tercapai. Demikian juga, dengan program yang tepat diharapkan juga produksi kelapa sawit, karet, kopi, dan kakao sebesar yang ditarget pada tahun 2019 bisa tercapai.

Agar sasaran produksi dari masing-masing komoditas yang telah ditetapkan tersebut bisa dicapai dan bahkan kalau bisa lebih tinggi dari yang ditargetkan maka juga ditunjang oleh program-program prioritas lainnya. Untuk itu Kementan telah menetapkan program-program prioritasnya selama periode 2015-2019. Semua program tersebut dijalankan dengan pendekatan HITS. Di antara program-program prioritas Kementan, seperti perluasan lahan sawah melalui cetak sawah baru yang ditarget selama tahun 2015-2019 seluas 1 juta di mana lokasinya tersebar di berbagai provinsi di Indonesia (Tabel 2). Melalui program cetak sawah baru ini akan tersedia lahan yang lebih luas untuk meningkatkan produksi pertanian secara signifikan sehingga mempercepat terwujudnya swasembada dan kedaulatan pangan. Peningkatan produksi pertanian khususnya pangan pada lahan sawah yang dilakukan Kementan tidak hanya sebatas ekstensifikasi (cetak sawah baru), tapi juga melalui pemanfaatan lahan yang sudah ada, yaitu melalui program perbaikan irigasi tersier seluas 3 juta ha untuk mendorong peningkatan Indeks Pertanaman (IP). Perbaikan irigasi tidak saja meningkatkan IP, tapi pada saat yang sama juga mampu meningkatkan produktivitas lahan karena ketersediaan air menjadi lebih baik.

Perluasan lahan pertanian tidak hanya difokuskan pada lahan sawah, pada periode yang sama Kementan juga mempunyai program perluasan lahan kering 1 juta ha, mengingat masih banyak lahan kering yang belum dimanfaatkan secara optimal. Dengan sentuhan teknologi yang tepat, diyakini sumbangan lahan

kering terhadap terwujudkannya kedaulatan pangan dan peningkatan kesejahteraan petani tidak kalah pentingnya dengan lahan sawah.

Tabel 2. Program Kementerian Pertanian untuk Mendukung Terwujudnya Ke-aulatan 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)	✓ 1000 Desa pertanian organik
✓ 1000 Desa mandiri benih	✓ 100 <i>Techno Park</i> dan 34 <i>Science Park</i>
✓ Bangsal Pasca panen hortikultura	✓ Pemanfaatan lahan bekas pertambangan

Target cetak sawah baru seluas 1 juta ha selama periode 2015-2019 tidak akan mempunyai dampak yang berarti terhadap masyarakat luas, jika konversi lahan pertanian yang terjadi secara massive selama ini dibiarkan terus berlangsung. Menyadari akan hal ini, maka Kementan mempunyai program pengendalian konversi lahan yang disinergikan dengan program-program dari K/L lainnya. Selama periode 2015-2019 Kementan juga mempunyai program optimasi lahan melalui pemulihan kesuburan lahan tercemar untuk meningkatkan produktivitas lahan pertanian. Kementan di bawah Menteri Dr. Ir. Andi Amran Sulaiman, MP melihat bahwa ketersediaan benih yang berkualitas sangat menentukan tingkat produktivitas pertanian, dan sampai saat ini banyak petani yang belum akses terhadap benih tersebut. Dengan pemikiran ini maka Kementan menetapkan program membangun 1000 desa mandiri benih. Melalui program ini diharapkan masalah benih akan teratasi dan petani juga terdorong untuk menggunakan benih berkualitas sehingga peningkatan yang sangat tinggi terhadap produksi akan terjadi. Perbaikan terhadap jumlah dan kualitas produksi pada komoditas hortikultura juga diharapkan terjadi melalui program membangun bangsal pasca panen hortikultura.

Program lainnya yang dilakukan Kementan dalam periode 2015-2019 adalah mendorong berdirinya Bank Pertanian dan UMKM, peningkatan kemampuan petani, berkerjasama dengan KemenATR mendorong terjadinya reforma agraria 9 juta ha, bekerjasama dengan Kementerian Desa, Transmigrasi dan Daerah Tertinggal (KemendesDT) membangun 1000 desa pertanian organik, bekerjasama dengan Kementerian Riset, Teknologi, dan Pendidikan Tinggi (KemenRistekDikti) dan Bappenas membangun 100 *Techno Park* dan 24 *Science Park*, dan program pemanfaatan lahan bekas pertambangan.

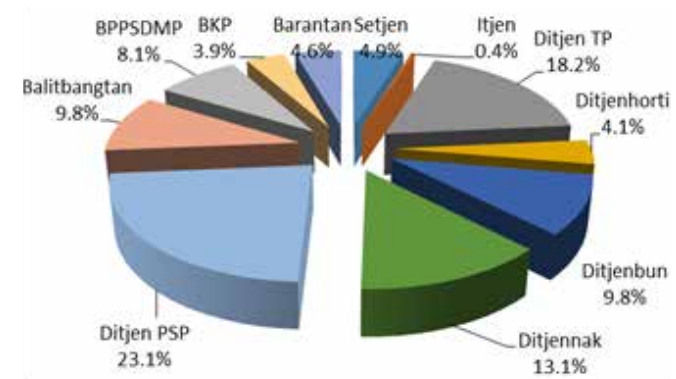
## Strategi Penganggaran

Jumlah anggaran yang dialokasikan untuk pembangunan pertanian melalui Kementan bervariasi setiap tahun, dan itu sangat ditentukan oleh kondisi keuangan negara dan prioritas pembangunan ekonomi nasional. Pada tahun 2012-2014, jumlah anggaran untuk Kementan hanya berkisar Rp 15,5 - Rp 17,8 triliun. Namun demikian, sejak tahun 2015 jumlah anggaran yang dialokasikan untuk Kementan meningkat sangat tajam dan mencapai Rp 32,8 triliun, sehingga merupakan yang paling besar dalam sejarah di Kementan. Pada tahun 2016 dan 2017, Kementan masih dialokasikan jumlah anggaran yang cukup besar, yaitu masing-masing Rp 27,6 triliun dan Rp 24,1 triliun. Pada tahun 2018, jumlah anggaran untuk Kementan sebesar Rp 23,8 triliun yang akan difokuskan untuk penyediaan dan pengembangan benih/bibit hortikultura, perkebunan dan peternakan. Walaupun Kementan mendapatkan jumlah anggaran yang cukup besar, bukan berarti penggunaannya boleh seenak saja. Menurut Menteri Pertanian justru kepercayaan yang semakin meningkat kepada Kementan yang dicirikan oleh alokasi anggaran yang jauh lebih besar ini harus mampu kita jaga dan pelihara secara baik dengan mengedepankan penerapan kebijakan penganggaran berbasis *money follows program* sebagai wujud nyata dari direktif presiden.

Komitmen Menteri Pertanian Dr. Ir. Andi Amran Sulaiman, MP dalam menerapkan direktif presiden tersebut di lingkup Kementan terlihat dengan nyata, selain memangkas biaya

perjalanan dinas dan pertemuan atau rapat-rapat bagi pegawai Kementan dan sebaliknya memperbesar biaya belanja sarana dan prasarana pertanian agar lebih banyak bersentuhan untuk kepentingan petani (dijelaskan pada bagian lain dari buku ini), implementasi *money follows program* sebagai pengganti *money follows function* secara kuat dan konsisten diterapkan pada strategi alokasi penganggaran yang berbeda untuk masing-masing Eselon I lingkup Kementan. Sejak tahun 2015, pengalokasian anggaran tidak lagi merata pada masing-masing Eselon I seperti yang dilakukan pada prinsip *money follows function*, tapi lebih didasarkan pada program prioritas. Sehingga sejak tahun 2015 bagi Eselon I yang langsung terkait dengan pengembangan komoditas strategis, khususnya padi, jagung, dan kedelai mendapat alokasi anggaran yang jauh lebih besar, sebaliknya bagi Eselon I yang tidak terkait langsung mendukung pengembangan komoditas strategis tersebut mendapatkan alokasi anggaran yang relatif kecil. Bahkan pada berbagai kesempatan Menteri Pertanian Dr. Ir. Andi Amran Sulaiman, MP menyatakan bahwa bagi Eselon I yang tidak langsung mendukung program prioritas yang sedang dijalankan tidak perlu dialokasikan anggaran besar dan bila perlu cukup dialokasikan anggaran untuk belanja gaji pegawai saja.

Berikut dapat dilihat porsi anggaran yang dialokasikan pada masing-masing Eselon I di lingkup Kementan sebelum dan sesudah kebijakan *money follows program*. Selama periode 2012-2014, di mana sistem penganggaran masih menerapkan *money follows function*, jumlah anggaran yang dialokasikan ke masing-masing Eselon I hampir merata, kecuali pada Ditjen PSP, Ditjen TP, dan Ditjen Peternakan dan Kesehatan Hewan (Ditjen PKH) mendapatkan alokasi anggaran relatif paling besar, yaitu masing-masing 23,1%; 18,2%; dan 13,1% (Gambar 6). Alokasi anggaran untuk Balitbangtan dan Ditjenbun hampir sama yaitu 9,8%; dan untuk BPPSDMP sebesar 8,1%; sementara untuk eselon lainnya berkisar 0,4% - 4,9%.

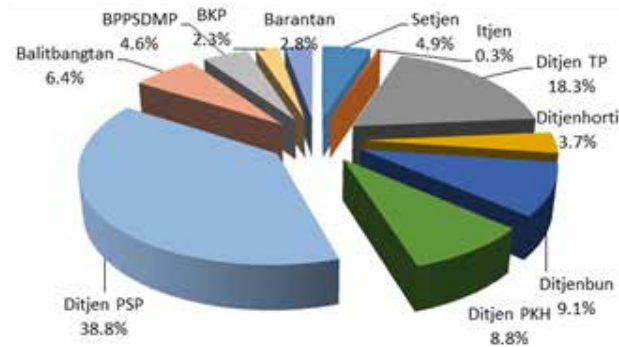


Gambar 6. Proporsi Anggaran APBN Kementerian Pertanian pada Eselon I Akumulasi Tahun 2012-2014

Pada periode 2015-2016, Kementan di bawah Menteri Pertanian Dr. Ir. Andi Amran Sulaiman, MP pada dasarnya sudah menerapkan sistem penganggaran *money follows program* walaupun secara nasional baru diterapkan pada tahun 2017. Hal ini dicirikan oleh adanya alokasi anggaran yang jauh lebih besar pada Eselon I yang terkait dengan program prioritas yang sedang dilakukan sejak tahun 2015. Salah satu program terobosan yang dilakukan Kementan dalam upaya meningkatkan produksi padi, jagung, dan kedelai secara signifikan sejak tahun 2015 dikenal dengan Program Upsus Pajale. Sadar akan bahwa program ini akan berhasil dengan baik jika didukung oleh infrastruktur irigasi yang baik untuk meningkatkan IP, tersedianya lahan irigasi yang lebih banyak melalui cetak sawah, tersedianya alsintan yang memadai untuk mengatasi kehilangan hasil dan mahal biaya tenaga kerja serta mendorong generasi muda tertarik untuk terjun pada sektor pertanian dalam pengembangan pertanian modern, maka pada tahun 2015-2016 Kementan memberikan porsi anggaran yang jauh besar dibandingkan pada tahun-tahun sebelumnya kepada Ditjen PSP untuk menangani perbaikan irigasi, cetak sawah, dan pengadaan bantuan alsintan. Hal ini tampak bahwa pada tahun 2015-2016, jumlah anggaran yang dialokasikan untuk Ditjen PSP mencapai 38,8% dari total anggaran yang ada di Kementan (Gambar 7). Ditjen TP tetap mendapatkan alokasi anggaran yang hampir sama seperti pada tahun 2012-2014, yaitu sebesar 18,3%

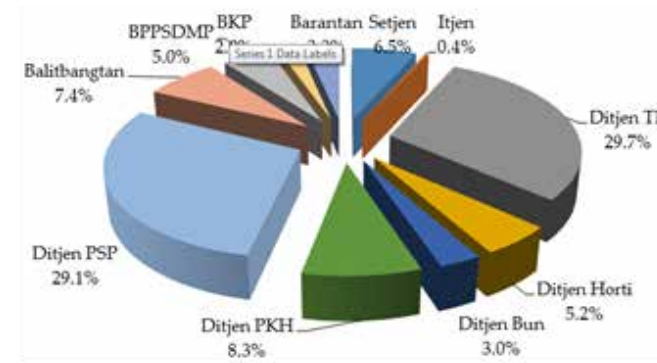


agar mampu secara maksimal mendukung peningkatan produksi pangan, khususnya pajale. Sementara alokasi porsi anggaran untuk Eselon I lainnya hampir semuanya menurun.



Gambar 7. Proporsi anggaran APBN Kementerian Pertanian pada Eselon I Akumulasi Tahun 2015-2016

Pada tahun 2017-2018, jumlah porsi anggaran yang dialokasikan ke masing-masing Eselon I lingkup Kementan juga mengalami perubahan dibandingkan tahun 2015-2016. Hal ini dilakukan mengingat pada tahun 2015-2016 program perbaikan saluran irigasi dan pengadaan dan distribusi alsintan sudah banyak dilakukan dan tinggal diteruskan sisanya, maka alokasi anggaran Ditjen PSP menurun tinggal 29,1% (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 gratis kepada petani untuk mempertahankan dan mempercepat tercapainya swasembada pangan. Ditjen Hortikultura juga mendapatkan alokasi anggaran yang lebih besar, yaitu 5,2% untuk mendukung 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 Kementan di bawah Menteri Dr. Ir. Andi Amran Sulaiman, MP akan tetap secara konsisten diterapkan pada tahun-tahun berikutnya. Tidak menutupkan kemungkinan Direktorat Jenderal Perkebunan (Ditjen Bun) akan mendapatkan porsi anggaran yang lebih besar pada tahun-tahun berikutnya karena program prioritas Kementan setelah tanaman pangan, hortikultura dan peternakan adalah untuk menyelesaikan permasalahan komoditas perkebunan dalam upaya memperkuat komoditi perkebunan sebagai penghasil devisa terbesar dari sektor pertanian ke depan.

Keberhasilan suatu program dalam mewujudkan tujuan pembangunan nasional sangat ditentukan oleh ketepatan dalam memilih kebijakan pengelolaan sumberdaya yang ada untuk menggerakkan sumberdaya lainnya secara optimal. Menyadari bahwa dalam jumlah anggaran yang terbatas, maka Pemerintah Indonesia di bawah Presiden Jokowi melakukan terobosan untuk merubah dalam kebijakan sistem penganggaran dari *money follows function* di mana jumlah anggaran yang dialokasikan berbasis pada fungsi organisasi sehingga ada kesan “bagi-bagi anggaran secara merata” menjadi *money follows program* di mana alokasi anggaran kepada masing-masing Kementerian didasarkan pada program prioritas nasional yang sedang dijalankan dalam rangka meningkatkan efektivitas dan efisiensi dari penggunaan anggaran

sehingga mampu memberikan manfaat sebesar-besarnya bagi kesejahteraan masyarakat luas. Sistem penganggaran ini secara nasional efektif dilakukan mulai tahun 2017.

Di Kementan pada praktek-praktek *money follows function* pada dasarnya sudah dilakukan sejak tahun 2015 di bawah Menteri Pertanian Dr. Ir. Andi Amran Sulaiman, MP. Sejak tahun 2015, anggaran yang dialokasikan kepada masing-masing Eselon I lingkup Kementan tidak lagi “merata” seperti tahun-tahun sebelumnya, tapi sudah lebih berbasis pada program utama yang sedang dijalankan oleh Kementan untuk mendukung program utama nasional dalam mewujudkan 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 jauh lebih besar dibandingkan dengan unit Eselon I lainnya. Reformasi dalam sistem penganggaran yang dilakukan Kementan sebagai wujud nyata dari implementasi *money follows program* terlihat juga adanya pemangkasan secara besar-besaan pada biaya perjalanan dinas dan rapat-rapat (belanja operasional) dan dialihkan kepada belanja sarana dan prasarana pertanian yang langsung bersentuhan dengan kepentingan petani.

## Bab 3. *REFOCUSING* DAN RESTRUKTURISASI ANGGARAN

### **SWASEMBADA PANGAN**

**M**asalah 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 sumberdaya yang tersedia antara lain melalui *refocusing* anggaran pembangunan pertanian, khususnya untuk mempercepat pencapaian swasembada pangan.

Terbatasnya sumber daya anggaran pemerintah dan memperhatikan keseimbangan pembangunan antar sektor 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 proram 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 ter-tuang 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 pe-nyediaan 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

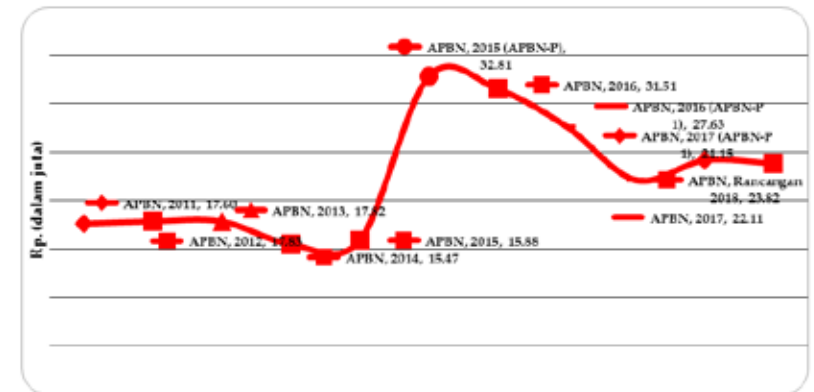
Persoalan mendasar dalam perencanaan anggaran adalah bagaimana memaksimalkan manfaat anggaran yang terbatas (*budget constraint*) untuk membiayai program prioritas yang berkaitan langsung dengan kebutuhan masyarakat (*budget spending*). Pemerintah harus mampu menentukan atau menetapkan prioritas anggaran 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 Rp 27,6 triliun, relatif lebih kecil dibandingkan dengan APBN-P tahun 2015. Demikian juga

pada tahun 2017, alokasi anggaran Kementerian Pertanian turun 12,6% atau menjadi Rp 24,1 triliun dibandingkan alokasi anggaran tahun 2016. Pada tahun 2018, anggaran Kementerian Pertanian dirancang Rp 23,8 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 Rp 16,9 triliun, ditambah dengan DAK pertanian Rp 4,0 triliun, sehingga total anggaran mencapai Rp 20,9 triliun. Dari *refocusing* program dan kegiatan, Kementerian Pertanian menghemat anggaran sekitar Rp 4,1 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 pem-bangunan 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 kembali melakukan *refocusing* anggaran sebesar Rp 4,3 triliun dari pagu total sebanyak Rp 31,5 triliun guna meningkatkan efektivitas dan efisiensi program. Dana sejumlah Rp 4,3 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 Rp 16,6 triliun, jauh lebih tinggi dibandingkan dengan tahun 2014 yang hanya Rp 5,4 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 Rp 23,8 triliun, 85% di antaranya atau senilai Rp 20,2 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 Rp 665 miliar.

## Restrukturisasi Anggaran Swasembada Pangan

Guna mendukung kebijakan *refocusing* program Kementerian telah dilakukan restrukturisasi terhadap komponen jenis anggar-an. 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.



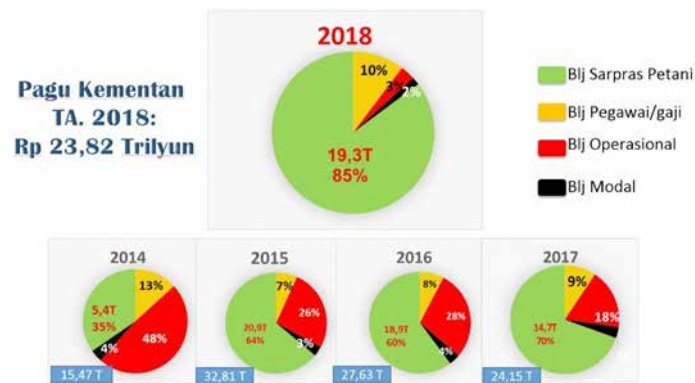
Gambar 10. Menteri Pertanian, Dr. Ir. Andi Amran Sulaiman, MP, “Bukan anggaran yang menentukan produksi tapi bagaimana manage anggaran terbatas.”

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 se-perti alsintan, benih, pupuk, dan asuransi pertanian (Gambar 10).

Pada tahun 2014, dari total anggaran Rp 15,5 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 berimpiliasi 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 Rp 23,8 triliun, 85% di antaranya akan digunakan untuk sarana prasarana petani.



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

## Bab 4.

# DAMPAK PENATAAN ANGGARAN

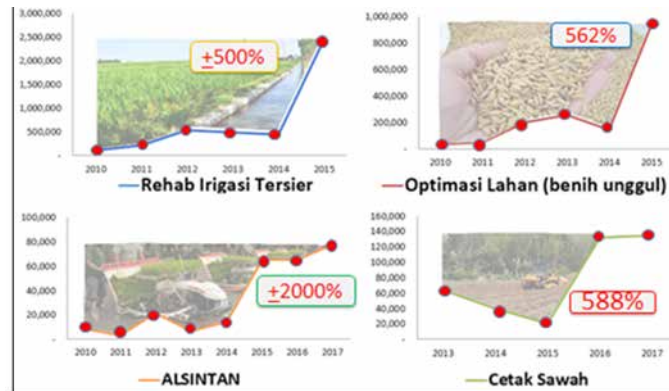
Dengan adanya kebijakan terobosan dari Menteri Pertanian dalam penataan anggaran pembangunan pertanian, pemanfaatan anggaran menjadi lebih fokus dan berdampak terhadap produktivitas, efektivitas, dan efisiensi anggaran. Dalam kurun waktu tiga tahun (2015-2017), implementasi dari terobosan tersebut berdampak 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.

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.



Gambar 12. Infrastruktur Pertanian 2010 - 2017

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 di-realisasikan 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

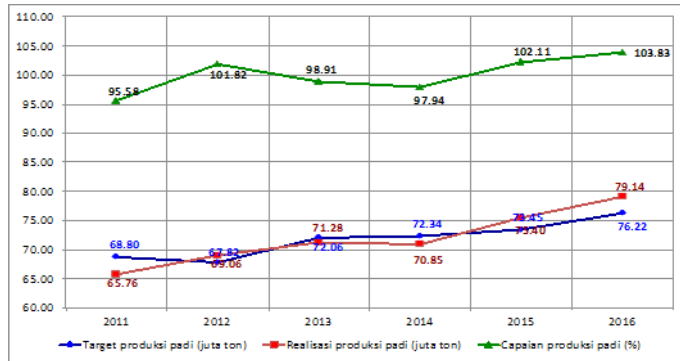
alat tanam untuk perluasan dan percepatan tanam, penambahan alsintan, jumlah sapi indukan, peningkatan kualitas SDM petani, pengembangan sarana penampung sumber daya air berupa embung, dam, parit, long storage, dan kegiatan strategis lainnya.

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.

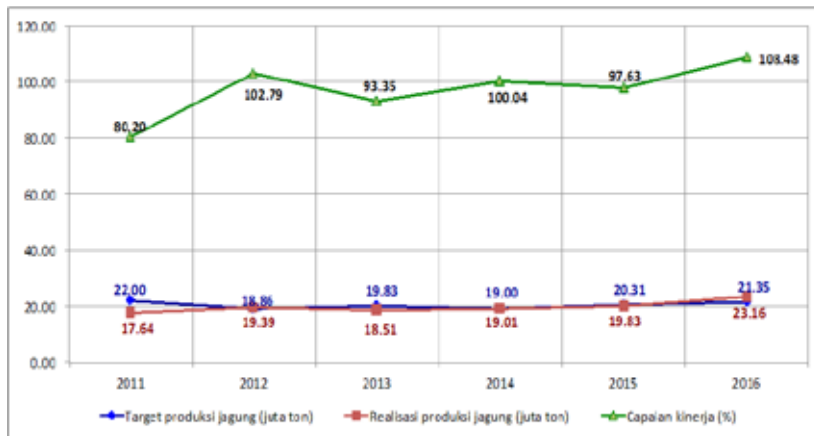
**Padi.** Data BPS tahun 2010-2015 membuktikan produksi padi meningkat rata-rata 2,60% per tahun, peningkatan tertinggi terjadi pada tahun 2015 yang mencapai 6,42% atau 75,40 juta ton GKG atau 43,85 juta ton setara beras. Pada tahun 2016, produksi padi meningkat menjadi 79,1 juta ton GKG atau 45,9 juta 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).





Gambar 13. Kinerja Produksi Padi Nasional dalam Periode 2011-2016

**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 mengeksport 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 Survei 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 14). 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.  
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”

## PENUTUP

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 Rp 15,0 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 Rp 47,4-95,0 triliun.

Dengan alokasi anggaran sebesar Rp 15,0 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 Per-tanian mendapat tambahan alokasi anggaran sebesar Rp 10,0 triliun yang digunakan untuk pembangunan infrastruktur irigasi serta bantuan pupuk dan benih. Selain itu Kementerian Pertanian juga mendapat tambahan anggaran Rp 5,0 triliun melalui Kementerian PU untuk membangun waduk.

Dalam konteks perubahan politik anggaran pertanian, Kementerian Pertanian selain mendapat anggaran rutin juga



mendapat tambahan anggaran Rp 16 triliun untuk peningkatan produksi padi, jagung, dan kedelai. Tambahan anggaran juga diperoleh dari *refocusing* anggaran dari kegiatan nonproduktif ke kegiatan yang lebih produktif sebesar Rp 4,1 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 Rp 27,6 triliun atau turun 15,77% dibandingkan dengan APBN-P tahun 2015. Demikian juga pada tahun 2017, alokasi anggaran turun menjadi Rp 24,1 triliun atau 12,6% di bawah alokasi anggaran tahun 2016. Pada tahun 2018, anggaran pertanian yang dirancang Rp 23,8 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 di-berlakukan 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 Rp 4,1 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 Rp 4,3 triliun dari pagu total sebanyak Rp 31,5

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 Rp 16,6 triliun, lebih tinggi dibandingkan dengan tahun 2014 yang hanya Rp 5,4 triliun atau 35% dari total anggaran Kementerian Pertanian pada saat itu. *Refocusing* anggaran sejak tahun 2015 hingga 2017 menghemat keuangan negara sebesar Rp 12,2 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 Accotakaunting* 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*. Penerbit Alfabeta, Bandung.
- 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. *Assesing 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 2009.
- 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."

## GLOSARIUM

**Administrasi** adalah usaha dan kegiatan yang berkenaan dengan penyelenggaraan kebijaksanaan untuk mencapai tujuan

**Alsintan** adalah berbagai alat dan mesin yang digunakan dalam usaha pertanian

**Anggaran** merupakan sejumlah uang yang dihabiskan dalam periode tertentu untuk melaksanakan suatu program

**Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN)** adalah rencana keuangan tahunan pemerintahan negara yang disetujui oleh Dewan Perwakilan Rakyat.

**Birokrasi** adalah suatu organisasi yang memiliki rantai komando dengan bentuk piramida, di mana lebih banyak orang berada di tingkat bawah daripada tingkat atas, biasanya ditemui pada instansi yang sifatnya administratif

**Inseminasi** adalah sebuah teknik medis dalam membantu proses reproduksi dengan memasukkan sperma ke dalam rahim dengan alat yang disebut dengan kateter

Irigasi adalah usaha penyediaan dan pengaturan air untuk menunjang pertanian.

*Money follow program* adalah perencanaan anggaran yang lebih mengedepankan fungsi yang mengarah pada prinsip pembangunan untuk pemberdayaan masyarakat (*empowering community development*).

*Money follow function* adalah perencanaan anggaran yang lebih mengedepankan fungsi organisasi /lembaga,

*Refocusing* anggaran pembangunan pertanian adalah restrukturisasi terhadap komponen jenis anggaran guna mengatasi terbatasnya anggaran yang tersedia untuk mempercepat pencapaian swasembada pangan

**Rasionalisasi** anggaran adalah upaya untuk mengubah anggaran untuk mendorong pencapaian target program strategis sesuai dengan tujuan yang telah ditargetkan.

**Upaya Khusus Sapi Indukan Wajib Bunting (UPSUS SIWAB)** adalah kegiatan yang mengeksplorasi semua potensi dalam negeri untuk kemandirian produksi pangan menjadi kegiatan yang strategis hingga memberikan *multiplier effect* yang mendorong kehadiran layanan pemerintah di tengah peternak di seluruh Indonesia sehingga menjadi berswasembada daging sapi.

## INDEKS

<b>A</b>	birokrasi v, 3, 5
Administrasi v, 3, 5, 6, 7, 11	<b>C</b>
Akuntabilitas 6	Cita 9
Alokasi iv, v, vii, viii, 1, 2, 4, 5, 6, 7, 13, 14, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 30, 32, 38, 43, 44, 45, 46	Combined 37
Alsintan 8, 23, 24, 31, 32, 33, 34, 36, 37, 38, 44	<b>D</b>
Anggaran 8, 23, 24, 31, 32, 33, 34, 36, 37, 38, 44	Domestik 39
Anggaran iv, v, vi, vii, viii, ix, xiii, 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 17, 18, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 34, 35, 36, 37, 38, 41, 43, 44, 45, 46	Dryer 37
APBN xiii, 1, 23, 24, 25, 28, 30, 31, 44, 45, 48, 50	<b>E</b>
Aspek 5, 6, 7, 14, 40	Efektivitas 38, 46
<b>B</b>	Efisien 2, 4, 5, 7, 29, 46
Bantuan ix, 7, 8, 23, 24, 31, 32, 33, 36, 37, 43, 44	<b>F</b>
Belanja 1, 3, 28, 33, 48, 50	Fokus v, xiii, 1, 10, 11, 12, 31, 36
benih viii, 8, 20, 21, 24, 29, 31, 32, 33, 34, 37, 41, 43, 44	Fragmentasi 3, 4
	<b>G</b>
	gaji 6, 14, 22, 33, 35
	<b>H</b>
	Harvester 37
	<b>I</b>
	Implementasi iv, vi, viii, ix, 1, 15, 26, 30, 34, 36, 44, 47
	Inseminasi 32

Internal	33	<b>R</b>	
Irigasi	viii, 7, 16, 19, 20, 23, 24, 29, 31, 32, 34, 36, 43, 44	Relevan	28, 45
<b>J</b>		Rencana	46
Jangka	4, 29	Reorientasi	x, 5
<b>K</b>		Restrukturisasi	v, 33, 35, 45
Kesempatan	14, 22, 30	Rutin	6, 43
Kinerja	iv, vi, xiv, 2, 4, 5, 10, 12, 36, 38, 39, 44	<b>S</b>	
Konstituen	7	Sarana	v, ix, 3, 7, 22, 26, 29, 31, 32, 33, 34, 35, 38, 46
Kualitas	9, 20, 36, 38, 40, 44	Sawah	viii, ix, 4, 7, 15, 16, 19, 20, 23, 29, 37
<b>M</b>		Sektor	v, 1, 2, 9, 14, 15, 16, 23, 25, 27, 29, 30, 32, 38
Membiayai	ix, 1, 5, 6, 7, 13, 30, 44	Sektoral	15
Mendasar	vii, 14, 29, 45	Sinkron	11
Merestrukturisasi	30, 34, 46	Swasem-bada	27
<b>N</b>		Swasembada	iv, v, vi, viii, 2, 4, 5, 6, 7, 9, 19, 24, 27, 28, 29, 30, 31, 38, 40, 41, 44, 45, 46
Nawa	28	<b>T</b>	
<b>P</b>		Terintegrasi	xiii, 17, 29
Pangan	iv, v, vi, vii, viii, ix, xiii, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 9, 12, 15, 16, 18, 19, 20, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 36, 37, 38, 39, 40, 41, 43, 44, 45, 46	Terobosan	7, 10, 11, 23, 25, 28, 36, 41, 45
Panjang	4, 29	tersier	7, 19, 36
Pedoman	6	<b>U</b>	
Pembangunan	v, vii, viii, ix, xiii, 1, 2, 3, 4, 6, 7, 9, 10, 12, 13, 15, 16, 17, 18, 21, 27, 29, 30, 31, 32, 34, 36, 37, 38, 43, 44, 45, 46, 47, 54	Upaya	v, viii, 4, 5, 9, 11, 23, 25, 27, 28, 29, 30, 32, 36, 37, 41, 44
Pemisahan	6	UPSUS	viii, 7
Pendek	29	Usahatani	33

## TENTANG PENULIS

**Andi Amran Sulaiman, Dr. Ir. MP**, adalah Menteri Pertanian pada Kabinet Kerja Jokowi-JK sejak 2014. Doktor lulusan UNHAS dengan predikat Cumlaude (2002) ini memiliki pengalaman kerja di PG Bone serta PTPN XIV, pernah mendapat Tanda Kehormatan Satyalancana Pembangunan di Bidang Wirausaha Pertanian dari Presiden RI (2007) dan Penghargaan FKPTPI Award (2011). Beliau anak ketiga dari 12 bersaudara, pasangan ayahanda A. B. Sulaiman Dahlan Petta Linta dan ibunda Hj. Andi Nurhadi Petta Bau. Memiliki seorang istri Ir. Hj. Martati, dikaruniai empat orang anak: A. Amar Ma'ruf Sulaiman, A. Athirah Sulaiman, A. Muhammad Anugrah Sulaiman dan A. Humairah Sulaiman. Pria kelahiran Bone (1968) yang memiliki keahlian di bidang pertanian dan hobi membaca ini, dalam kiprahnya sebagai Menteri Pertanian telah berhasil membawa Kementerian Pertanian sebagai institusi yang prestise.

**Kasdi Subagyo, Dr. Ir, MSc**, adalah alumni S1 Universitas Brawijaya, Malang (1988), S2 di Gent Universiteit, Belgia (1996), dan Gelar Doktor diperolehnya pada tahun 2003 dari Tsukuba University, Jepang. Semenjak Januari 2014, menjabat Kepala Biro Perencanaan Sekretariat Jenderal Kementerian Pertanian. Sebelumnya, tahun 2013 beliau menjabat Sekretaris Badan Litbang Pertanian, dan pernah menjabat Kepala Balai Besar Pengkajian dan Pengembangan Teknologi Pertanian. Karir sebagai birokrat diawali dari Kepala Balitklimat (2005-2007), kemudian Kepala BPTP Jawa Barat (2007-2009) dan Kepala BPTP Jawa Tengah. Pada jabatan fungsional menduduki posisi Peneliti Ahli Utama dengan kepakaran bidang Hidrologi dan Konservasi Tanah.

**I Ketut Kariyasa, Dr. M.Si., Ir.,** lahir di Kuwum, Marga, Tabanan-Bali tahun 1969 dan memperoleh gelar S3 dalam bidang Agricultural Economics dari University of the Philippines Los Banos (UPLB) dengan predikat *Summa Cum Laude* di tahun 2011. Prestasinya selama di UPLB pernah menjadi mahasiswa terbaik untuk Summer Program in Economics (SPE). Selain aktif sebagai peneliti, terakhir pernah menjabat sebagai Kepala Bidang Kerja Sama dan Pendayagunaan Hasil Penelitian di Pusat Sosial Ekonomi dan Kebijakan Pertanian di tahun 2013-2016.

**Hermanto, Dr. Ir. MP,** ialah peneliti di Pusat Sosial Ekonomi dan Kebijakan Pertanian Kementerian Pertanian. Meraih gelar Sarjana Pertanian (Ir) jurusan Studi Sosial Ekonomi Pertanian pada tahun 1994 dari Universitas Jambi dengan predikat Lulusan Terbaik. Gelar Master Pertanian (MP) di bidang Ekonomi Pertanian diperolehnya dari UNPAD (1997), dan gelar Doctor (Dr) dari University of Phillipines Los Banos (UPLB). Selain sebagai peneliti, Ia aktif sebagai konsultan pembangunan pertanian dan menulis di berbagai media khususnya bidang ekonomi dan kebijakan pertanian baik regional, nasional maupun internasional.

**Yudi Sastro, Dr., MP, SP.,** meraih gelar Doktor bidang Ilmu Tanah dari Universitas Gajah Mada. Karirnya diawali sebagai pegawai Balai Pengkajian Teknologi Pertanian (BPTP) DKI pada tahun 1998 dan suami dari Sri Yuniarti, SP dan berputra 2 laki-laki dan 1 perempuan ini melanjutkan karir struktural sebagai Kepala Bidang Program dan Evaluasi Pusat Penelitian dan Pengembangan Hortikultura (Puslitbang Hortikultura) di Bogor selain juga sebelumnya telah menduduki fungsional Peneliti Madya.