

IMPLEMENTASI PENYUSUNAN RENCANA KERJA DAN ANGGARAN BELANJA KEMENTERIAN PERTANIAN SEKTOR PERTANIAN TAHUN 2005-2012

Aprilia Sukmawati^{*)1}, Hermanto Siregar^{**)1} dan Nunung Nuryartono^{***)}

^{*)} Direktorat Jenderal Anggaran Kementerian Keuangan
Jl. Dr Wahidin No. 1 Jakarta Pusat 10710 Kotak Pos 2435

^{**)1} Departemen Ilmu Ekonomi, Fakultas Ekonomi dan Manajemen, Institut Pertanian Bogor
Gedung Fakultas Pertanian, Wing 2 Level 5, Kampus Darmaga, Bogor 16680

^{***)} Departemen Agribisnis, Fakultas Ekonomi dan Manajemen, Institut Pertanian Bogor
Gedung Fakultas Pertanian, Wing 2 Level 5, Kampus Darmaga, Bogor 16680

ABSTRACT

The research objectives were to 1) analyze the implementation suitability of RKA-K/L document preparation which is implemented by Ministry of Agriculture with the concept of unified budget, Performance Base Budgeting (PBB) and Medium Term Expenditure Framework (MTEF) by using gap analysis method and 2) analyze the influence of expenditure in research, development and agriculture extension program; agriculture infrastructure; and increasing of production and agricultural productivity program, as well as agricultural subsidies to Gross Domestic Product (GDP) growth through multiple regression analysis. The methods used were gap analysis and multiple regression analysis. Gap analysis shows that there are still some obstacles in the application of unified budget concept, PBK and KPJM which resulted partial gap with applicable regulations. Multiple regression analysis shows that the Ministry of Agriculture budget expenditure both agriculture research, development and extension programs also agricultural production and productivity program had significant negative effect on the growth of GDP in agriculture sector. Therefore the government needs to pay attention to the government budget allocation which is closely related to the implementation of the existing programs in the Ministry of Agriculture.

Keywords: government expenditure, sector of agriculture, ministry of agriculture, gap analysis, multiple regression analysis

ABSTRAK

Penelitian ini bertujuan 1) menganalisis kesesuaian dokumen Rencana Kerja dan Anggaran Kementerian Negara/Lembaga (RKAK/L) yang disusun oleh Kementerian Pertanian dengan konsep penganggaran terpadu, Penganggaran Berbasis Kinerja (PBK) dan Kerangka Pengeluaran Jangka Menengah (KPJM) serta 2) menganalisis pengaruh alokasi anggaran untuk program penelitian dan penyuluhan pertanian; program infrastruktur pertanian; program peningkatan produksi dan produktivitas pertanian; serta subsidi benih dan pupuk terhadap pertumbuhan PDB. Metode analisis yang digunakan adalah analisis gap dan analisis regresi berganda. Hasil analisis gap menunjukkan bahwa masih ada beberapa kendala dalam penerapan konsep penganggaran terpadu, PBK dan KPJM yang mengakibatkan kesenjangan parsial dengan ketentuan yang berlaku, sedangkan hasil analisis regresi berganda menunjukkan bahwa alokasi anggaran Kementerian Pertanian untuk program penelitian pertanian, pengembangan dan penyuluhan serta program peningkatan produksi dan produktivitas pertanian berpengaruh negatif secara signifikan terhadap pertumbuhan PDB di sektor pertanian. Jadi pemerintah perlu memperhatikan alokasi anggaran pemerintah yang terkait erat dengan pelaksanaan program yang ada di Kementerian Pertanian.

Kata kunci: anggaran belanja, sektor pertanian, kementerian pertanian, analisis gap, regresi berganda

¹ Alamat Korespondensi:
Email: sandiaprill007@gmail.com

PENDAHULUAN

Belanja pemerintah pusat dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) memiliki peranan yang sangat penting untuk mencapai tujuan nasional, terutama meningkatkan pertumbuhan ekonomi dan kesejahteraan rakyat. Salah satu Kementerian Negara yang memiliki peran strategis dalam mewujudkan pertumbuhan ekonomi dan menciptakan kesejahteraan masyarakat di Indonesia adalah Kementerian Pertanian (Solahuddin, 2009).

Kontribusi sektor pertanian terhadap Produk Domestik Bruto (PDB) Indonesia jika dibandingkan dengan sektor lainnya relatif tinggi. PDB sektor pertanian selama tahun 2004–2012 menempati urutan ketiga setelah sektor industri pengolahan, sektor perdagangan, hotel dan restoran. Peran sektor pertanian dalam menyediakan lapangan kerja juga sangat strategis, mengingat hampir setengah dari jumlah tenaga kerja di Indonesia menumpukan kehidupannya dari sektor ini. Tahun 2012, dari total 110.808.154 tenaga kerja di Indonesia, sebanyak 38.882.134 atau sebesar 35,09% diantaranya bekerja pada sektor pertanian (BPS, 2013). Data tersebut menggambarkan bahwa upaya pemerintah untuk menghapus kemiskinan dan meningkatkan kesejahteraan rakyat akan efektif jika dilakukan melalui pembangunan di sektor pertanian.

Berbagai penelitian terkait dengan dampak pengeluaran pemerintah di sektor pertanian terhadap kinerja sektor pertanian telah dilakukan di berbagai negara. Oyinbo, Zakari, dan Rekwot (2013) meneliti tentang dampak pengeluaran pemerintah terhadap pertumbuhan ekonomi di Nigeria menggunakan metode *Vector Error Correction Model* (VECM). Hasil penelitian menunjukkan bahwa pengeluaran pemerintah pada sektor pertanian berpengaruh positif terhadap tingkat pertumbuhan PDB di Nigeria dalam jangka panjang. Peran strategis belanja pemerintah pusat untuk memacu pertumbuhan nasional menjadikan perencanaan anggaran sebagai salah satu proses yang sangat krusial dalam penyusunan APBN. Hal ini mendorong pemerintah untuk melaksanakan reformasi pada bidang perencanaan dan penganggaran melalui implementasi konsep penganggaran terpadu, PBK dan KPJM melalui penerbitan Undang-undang Nomor 17 tahun 2003 tentang Keuangan Negara, Undang-undang Nomor 25 tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional, serta Peraturan Pemerintah Nomor 90 Tahun 2010 tentang Penyusunan Rencana Kerja dan Anggaran Kementerian Negara/Lembaga.

Dukungan pemerintah terhadap peningkatan kinerja sektor pertanian juga diwujudkan melalui peningkatan alokasi anggaran belanja Kementerian Pertanian secara signifikan yang disertai dengan tingginya tingkat realisasi belanja.

Peningkatan alokasi belanja dan realisasi penggunaan anggaran Kementerian Pertanian cukup signifikan dengan dukungan penerapan penganggaran terpadu. Penganggaran Berbasis Kinerja (PBK) dan Kerangka Pengeluaran Jangka Menengah (KPJM) dalam penyusunan anggaran di Kementerian Pertanian, ternyata tidak mampu meningkatkan kinerja sektor pertanian secara signifikan. Kontribusi sektor pertanian dalam pembangunan di Indonesia, perlu mendapatkan perhatian khusus dari pemerintah. Tidak hanya terkait dengan besarnya anggaran belanja untuk sektor pertanian, tetapi juga pengalokasiannya ke dalam program dan kegiatan yang efektif untuk meningkatkan kinerja sektor pertanian, dan pada akhirnya dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakat.

Sektor pertanian masih memiliki peran penting dalam mendorong pertumbuhan ekonomi nasional. Sektor pertanian memiliki peran strategis dalam peningkatan PDB nasional dan menyediakan kesempatan kerja sebagian besar penduduk Indonesia, khususnya di pedesaan. Beberapa penelitian tentang pengaruh anggaran pemerintah untuk sektor pertanian terhadap pertumbuhan ekonomi telah banyak dilakukan. Mapfumo, Mushunje, dan Chidoko (2012) melakukan penelitian tentang pengaruh anggaran belanja pemerintah untuk sektor pertanian terhadap pertumbuhan ekonomi di Zimbabwe dari tahun 1980–2009. Hasil analisis dengan model *long linear growth* menunjukkan bahwa pengeluaran pemerintah pada sektor pertanian memberikan pengaruh positif terhadap peningkatan PDB sektor pertanian. Hasil analisis juga menunjukkan bahwa pengeluaran pemerintah untuk fungsi penelitian dan pengembangan di sektor pertanian memiliki pengaruh positif terhadap PDB, sedangkan pengeluaran pemerintah untuk bantuan kredit dan penyuluhan memiliki pengaruh negatif terhadap PDB rill Zimbabwe. Salunkhe dan Deshmush (2012) dalam penelitiannya tentang peran subsidi pertanian terhadap kinerja sektor pertanian di India melalui pendekatan analisis deskriptif menunjukkan bahwa besarnya subsidi pupuk, listrik, dan irigasi yang diberikan untuk sektor pertanian berpengaruh positif terhadap peningkatan luas lahan pertanian produktif dan investasi.

Tujuan dari penelitian ini adalah menganalisis kesesuaian implementasi penyusunan dokumen RKA-K/L yang dilaksanakan oleh Kementerian Pertanian dengan konsep penganggaran terpadu, PBK dan KPJM. Hal tersebut, sebagaimana diamanatkan dalam paket peraturan perundangan mengenai pengelolaan keuangan negara, sejak dimulainya reformasi sistem perencanaan dan penganggaran, serta menganalisis pengaruh belanja Kementerian Pertanian untuk program penelitian, pengembangan dan penyuluhan pertanian, pengadaan prasarana dan sarana pertanian, program peningkatan produksi, produktivitas dan mutu komoditas pertanian, serta subsidi pupuk dan benih terhadap kinerja sektor pertanian.

Penelitian ini dilaksanakan dalam ruang lingkup proses penganggaran di Kementerian Pertanian dan kesesuaiannya dengan prinsip penganggaran terpadu, PBK, dan KPJM sebagaimana diamanatkan dalam paket kebijakan pengelolaan keuangan negara. Hal ini dilaksanakannya sejak reformasi bidang perencanaan dan penganggaran, yaitu sejak tahun 2005. Sektor pertanian yang dianalisis hanya mencakup subsektor tanaman pangan, subsektor perkebunan dan subsektor peternakan, tanpa menganalisis subsektor kehutanan dan subsektor perikanan. Dukungan pemerintah dalam meningkatkan kinerja sektor pertanian diwujudkan melalui kebijakan fiskal ekspansif. Selama periode tahun 2005–2013, alokasi anggaran belanja Kementerian Pertanian mengalami kenaikan yang signifikan. Dukungan pemerintah dalam memacu kinerja pembangunan ekonomi nasional juga diwujudkan melalui implementasi penganggaran terpadu, PBK dan KPJM sebagai kerangka konseptual dalam reformasi perencanaan penganggaran yang dilaksanakan pada tahun 2005. Kenaikan alokasi anggaran belanja di Kementerian Pertanian dengan dukungan implementasi reformasi perencanaan dan penganggaran ternyata belum mampu meningkatkan kinerja sektor pertanian secara optimal. Kondisi ini diindikasikan karena permasalahan dalam

implementasi penyusunan rencana kerja dan anggaran yang belum sepenuhnya sesuai dengan paket kebijakan pengelolaan keuangan negara yang menjunjung konsep penganggaran terpadu, PBK dan KPJM. Di samping itu, pengalokasian belanja Kementerian Pertanian ke dalam masing-masing program kerja dan kegiatan yang masih belum tepat.

METODE PENELITIAN

Jenis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah data primer dan sekunder. Data primer ini diperoleh dari wawancara langsung secara terstruktur dan mendalam (*indepth interview*), observasi terhadap proses perencanaan penganggaran yang tengah dilaksanakan oleh Kementerian Pertanian, serta melakukan *Focus Group Discussion* (FGD) yang melibatkan perwakilan dari Kementerian Pertanian, Kementerian Keuangan, dan Perencanaan Pembangunan Nasional (Bappenas). Data sekunder yang digunakan dalam penelitian ini diperoleh melalui studi literatur, penelusuran dokumen, dan kebijakan terkait dengan pengelolaan keuangan negara. Data *time series* yang dibutuhkan pada penelitian ini dijelaskan pada Tabel 1.

Analisis data menggunakan analisis kualitatif, regresi berganda, dan metode estimasi. Analisis kualitatif digunakan pada metode *gap analysis*. Metode *gap analysis* digunakan untuk mengidentifikasi kesesuaian pelaksanaan konsep penganggaran terpadu, PBK, dan KPJM dalam proses penyusunan RKA-KL oleh Kementerian Pertanian dengan peraturan dan pedoman yang telah ditetapkan. Metode *gap analysis* yang dikembangkan dari Osimo *et al.* (2007) dan pedoman evaluasi kinerja pembangunan sektoral yang disusun oleh Bappenas (2009), melalui tahapan-tahapan sebagai berikut. **Pertama**, identifikasi prinsip dan komponen yang harus dipenuhi (kondisi yang diharapkan). **Kedua**, analisis kondisi saat ini. **Ketiga**, analisis kesesuaian antara kondisi saat ini dengan kondisi yang diharapkan.

Tabel 1. Variabel-variabel yang digunakan dalam penelitian

Variabel	Sumber
Pertumbuhan PDB sektor pertanian (PDBA) (Rasio)	BPS
Persentase realisasi belanja program penelitian, pengembangan dan penyuluhan pertanian terhadap PDB sektor pertanian (RDE) (%)	Kementerian Keuangan
Persentase realisasi belanja program pengadaan sarana dan prasarana pertanian terhadap PDB sektor pertanian (IA) (%)	Kementerian Keuangan
Persentase realisasi belanja program peningkatan produksi dan produktivitas komoditas pertanian terhadap PDB sektor pertanian (KA) (%)	Kementerian Keuangan
Persentase realisasi belanja program subsidi pupuk dan benih terhadap PDB sektor pertanian (%)	Kementerian Keuangan

Keempat, analisis kesenjangan antara kondisi saat ini dengan kondisi yang diharapkan. **Kelima**, penetapan derajat kesesuaian (*fit, partial, gap*) untuk mengukur kesesuaian kondisi saat ini dengan kondisi yang diharapkan. **Keenam**, pemberian rekomendasi tindak lanjut atas adanya kesenjangan antara kondisi saat ini dengan kondisi yang diharapkan.

Metode analisis regresi berganda digunakan untuk menganalisis pengaruh realisasi belanja pada program kerja di Kementerian Pertanian terhadap pertumbuhan PDB sektor pertanian dengan mengacu pada penelitian Armas *et al.* (2012) tentang pengaruh anggaran belanja pemerintah untuk sektor pertanian terhadap kinerja sektor pertanian di Indonesia. Armas *et al.* (2012) menggunakan metode *Ordinary Least Square* (OLS) dan *General Method of Moments* (GMM) dengan variabel dependen berupa pertumbuhan PDB sektor pertanian per kapita, sedangkan variabel independen yang dianalisis berupa rasio anggaran belanja pemerintah untuk irigasi dan sektor pertanian terhadap PDB sektor pertanian, rasio anggaran belanja pemerintah untuk subsidi pupuk terhadap PDB sektor pertanian, rasio dari 3% pajak penghasilan terhadap PDB sektor pertanian, logaritma natural jumlah tenaga kerja di sektor pertanian, logaritma natural luas lahan pertanian, logaritma natural indeks permintaan global ekspor produk pertanian, serta variabel dummy berupa krisis ekonomi tahun 1998. Metode regresi linier berganda digunakan dalam penelitian ini dengan model dan variabel sebagai berikut.

$$PBDA_t = \beta_0 + \beta_1 RDE_t + \beta_2 IA_t + \beta_3 KA_t + \beta_4 SA_t + \epsilon_t$$

Keterangan:

- β_0 : Intersep regresi
- β_i : Konstanta regresi, dimana *i* adalah banyaknya variabel bebas yang digunakan dalam persamaan (*i* = 1, 2, 3, 4)
- T : Triwulan ke-*t*
- $PBDA_t$: Tingkat pertumbuhan PDB Sektor Pertanian (rasio)
- RDE_t : Persentase realisasi belanja Kementerian Pertanian untuk program peningkatan penelitian, pengembangan dan penyuluhan pertanian terhadap PDB sektor pertanian

- IA_t : Persentase realisasi belanja Kementerian Pertanian untuk program pengadaan dan pengembangan sarana dan prasarana terhadap PDB sektor pertanian
- KA_t : Persentase realisasi belanja Kementerian Pertanian untuk program peningkatan produksi dan produktivitas komoditas pertanian terhadap PDB sektor pertanian
- SA_t : Persentase realisasi subsidi pupuk dan benih terhadap PDB sektor pertanian
- ϵ_t : *Error term* atau derajat kesalahan triwulan ke-*t*

Setelah koefisien masing-masing variabel dihasilkan, dilakukan uji estimasi model dengan uji kriteria statistik dan uji kriteria ekonometrika (Gujarati, 1993). Uji kriteria statistik terdiri atas uji *t*, uji *F*, dan uji koefisien determinasi (R^2). Uji *t* digunakan untuk melihat pengaruh masing-masing variabel bebas secara parsial terhadap variabel tak bebasnya serta melihat keabsahan dari hipotesis dan membuktikan bahwa koefisien regresi dalam model secara statistik signifikan atau tidak. Uji *F* digunakan untuk melihat pengaruh variabel-variabel bebas secara bersamaan terhadap variabel terikatnya. Apabila uji *F* lebih kecil dari taraf nyata α maka H_0 diterima. Hal ini menunjukkan bahwa ada minimal satu variabel yang berpengaruh secara signifikan atau berpengaruh nyata pada keragaman variabel terikatnya. Uji koefisien determinasi (R^2) digunakan untuk melihat variabel bebas mampu menerangkan keragaman variabel terikatnya. Nilai R^2 mengukur tingkat keberhasilan model regresi yang digunakan dalam memprediksi nilai variabel terikatnya.

Terdapat empat uji kriteria ekonometrika yang dilakukan pada penelitian ini, yaitu uji normalitas, autokorelasi, heteroskedastisitas, dan uji multikolinearitas. Uji normalitas dilakukan dengan uji Kolmogorov-Smirnov yang merupakan suatu uji mengenai tingkat kesesuaian antara distribusi serangkaian nilai sisa dengan distribusi normal. Dalam mendeteksi autokorelasi *first degree* digunakan nilai Durbin-Watson (DW). Apabila nilai statistik DW berada pada kisaran dua maka menunjukkan tidak terdapat autokorelasi. Namun, apabila nilai DW semakin jauh dari angka dua maka peluang terjadinya autokorelasi semakin besar. Heteroskedastisitas dilakukan dengan uji *Park*. Hal ini bertujuan mengetahui ketidaksamaan varians residual dari setiap pengamatan ke pengamatan lainnya yang terjadi dalam suatu regresi. Pendeteksian

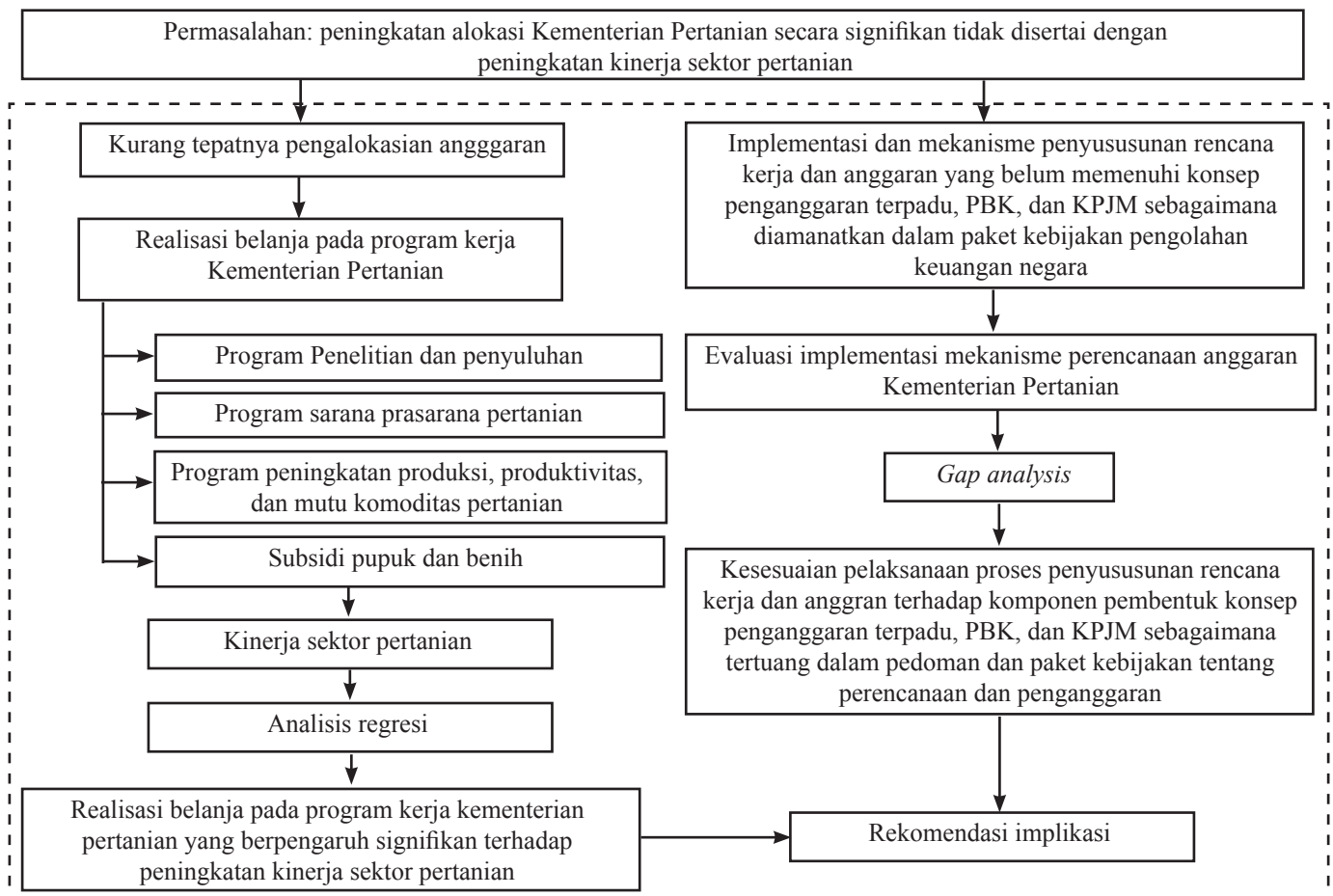
multikolinearitas dilihat dari nilai *Variance Inflation Factor* (VIF) dan *tolerance*. Apabila nilai VIF kurang dari 5 dan *tolerance* lebih dari 0,1 maka dinyatakan tidak terjadi multikolinearitas. Kerangka pemikiran dari penelitian ini dapat dilihat pada Gambar 1.

HASIL

Analisis Gap Terhadap Pelaksanaan Penganggaran Terpadu

Prinsip dan tujuan yang diharapkan dalam pelaksanaan penganggaran terpadu, adalah sebagai berikut: a) satuan kerja sebagai satu-satunya entitas akuntansi yang bertanggung jawab terhadap aset dan kewajiban yang dimilikinya; b) alokasi dana untuk kegiatan dasar/operasional organisasi mendukung kegiatan penunjang dan prioritas dalam rangka pelaksanaan fungsi, program, dan kegiatan satuan kerja yang bersangkutan; dan c) adanya akun yang standar untuk satu jenis belanja sehingga dipastikan tidak terjadi duplikasi penggunaannya.

Hasil wawancara dan pengamatan dokumen, dapat diketahui bahwa prinsip satuan kerja sebagai satu-satunya entitas akuntansi yang bertanggung jawab terhadap aset serta kewajiban mengikat pada satuan kerja dan prinsip alokasi dana untuk kegiatan operasional organisasi yang mendukung kegiatan penunjang dan prioritas dalam rangka pelaksanaan fungsi, program, dan kegiatan, sepenuhnya telah dilaksanakan oleh Kementerian Pertanian (*fit*). Prinsip tersedianya akun standar untuk satu jenis belanja dalam rangka menghilangkan duplikasi, pada pelaksanaannya masih terdapat kesenjangan parsial (dalam beberapa kasus masih terdapat kesalahan dalam memasukkan kategori BAS). Kesalahan dalam pengategorisasian jenis belanja ke dalam akun standar mengharuskan proses revisi dokumen RKA-K/L dan DIPA sehingga menghambat proses pelaksanaan anggaran. Hasil FGD, kesenjangan parsial dapat diatasi melalui pelatihan dan sosialisasi, pelaksanaan *review* dokumen RKA-K/L oleh internal Kementerian Pertanian sebelum ditelaah oleh DJA, dan optimalisasi mekanisme pendampingan, mulai dari penyusunan pagu anggaran sampai dengan pagu definitif. Jumlah pegawai yang bertugas dalam



Keterangan:

----- : ruang lingkup penelitian

—————> : alur pemikiran

Gambar 1. Kerangka pemikiran penelitian

penelaahan anggaran dinilai masih kurang sesuai dengan beban kerja yang ada. Hal ini dapat diatasi melalui pengajuan penambahan pegawai.

Analisis Gap Terhadap Pelaksanaan Penganggaran Berbasis Kinerja

PBK merupakan fokus utama dalam pencapaian tujuan reformasi penganggaran. Penyusunan anggaran berbasis kinerja mengacu pada pelaksanaan tiga pilar penyusunan PBK, meliputi penerapan indikator kinerja, standar biaya, dan evaluasi kinerja. Hasil wawancara dan pengamatan dokumen, diketahui bahwa pelaksanaan penganggaran berbasis kinerja di Kementerian Pertanian masih terdapat beberapa prinsip yang pelaksanaannya belum sesuai dengan pedoman yang telah ditetapkan. Selain itu, dalam prinsip penerapan indikator kinerja masih terdapat kesenjangan parsial, yaitu terdapat beberapa rumusan IKK dan target pencapaian kinerja IKK yang belum memenuhi prinsip *measurable* karena menggunakan skala penilaian yang bersifat tidak terukur dan memberikan makna ganda. Hasil penyusunan dokumen RKA-K/L, masih ditemukan rumusan *output* yang tidak mencerminkan kegiatan yang memayungi. Selain itu, komponen *input* masih tidak sesuai dengan *output* yang dihasilkan. Sinkronisasi antara dokumen perencanaan dengan dokumen penganggaran masih terkendala dengan belum terintegrasinya aplikasi Renja-K/L yang dikelola oleh Bappenas dengan aplikasi RKA-K/L yang dikelola oleh Kementerian Keuangan. Oleh karena itu, revisi terhadap rumusan indikator dan target kinerja pada dokumen perencanaan tidak secara langsung merubah rumusan indikator dan target kinerja pada dokumen penganggaran.

Penerapan prinsip standar biaya di Kementerian Pertanian masih terdapat kesenjangan parsial. Sampai tahun anggaran 2013, hanya unit kerja lingkup Inspektorat Jenderal Kementerian Pertanian yang menerapkan Standar Biaya Keluaran (SBK). SBK merupakan besaran biaya yang ditetapkan untuk menghasilkan keluaran (*output*). Hal ini dikarenakan sebagian besar *output* yang dihasilkan Kementerian Pertanian bersifat teknis dan dipengaruhi oleh faktor eksternal, seperti iklim, cuaca, lokasi, dan sumber daya manusia sehingga sulit untuk melakukan standarisasi.

Masih terdapat kesenjangan parsial dalam pelaksanaan prinsip evaluasi kinerja. Hasil evaluasi kinerja belum digunakan secara optimal sebagai dasar dalam menentukan kebijakan penyusunan anggaran pada

tahun berikutnya. Banyaknya peraturan terkait dengan kewajiban untuk melaporkan evaluasi kinerja justru dinilai sebagai beban oleh pihak Kementerian Pertanian. Pada dasarnya, laporan evaluasi kinerja yang disusun secara substansial sama, namun berbeda dari sisi format penyusunan. Penerapan mekanisme *reward and punishment* juga belum optimal. Hal ini dikarenakan belum semua satuan kerja di lingkup Kementerian Pertanian berkomitmen untuk melaksanakan efisiensi penggunaan sumber daya anggaran dalam mencapai target kerjanya.

Hasil FGD, kesenjangan parsial terhadap pelaksanaan penganggaran berbasis kinerja dapat diatasi melalui 1) pelaksanaan *review* serta revisi terhadap rumusan indikator dan target kinerja yang belum memenuhi prinsip SMART-V secara simultan; 2) koordinasi dengan instansi terkait, seperti Kementerian Pertanian, Kementerian Keuangan, dan Perencanaan Pembangunan Nasional (Bappenas) terkait dengan penyusunan rumusan indikator dan target kinerja; 3) pelaksanaan *review* internal terhadap kesesuaian rumusan dokumen RKA-K/L oleh Kementerian Pertanian dengan melibatkan aparat pengawas intern (API); 4) revisi terhadap rumusan *output* yang belum sesuai dengan kegiatan dan program yang memayungi; 5) penerapan LOGIC Model dalam penyusunan rencana kerja; 6) pengintegrasian aplikasi Renja-K/L dengan aplikasi RKA-K/L melalui penerapan Sistem Perbendaharaan dan Anggaran Negara (SPAN); 7) pelaksanaan sosialisasi dan bimbingan teknis; 8) optimalisasi fungsi laporan keuangan dan evaluasi kinerja sebagai dasar dalam menentukan kebijakan terkait dengan penganggaran pada tahun berikutnya; 9) penyederhanaan berbagai peraturan tentang kewajiban laporan hasil evaluasi kinerja sehingga satu laporan evaluasi dapat digunakan oleh seluruh instansi yang berkepentingan; serta 10) pengkajian mekanisme pemberian *reward and punishment* dalam mendorong kinerja K/L hingga tingkat satuan kerja di bawahnya untuk meningkatkan efisiensi dalam mencapai target kerjanya.

Analisis Gap Terhadap Pelaksanaan Kerangka Penganggaran Jangka Menengah

Terdapat lima prinsip yang harus dipenuhi dalam penerapan KPJM, yakni penerapan sistem anggaran bergulir, angka dasar, penetapan parameter, mekanisme penyesuaian angka dasar, dan mekanisme pengajuan usulan dalam rangka tambahan anggaran bagi kebijakan baru. Curristine dan Bas (2007) mengemukakan bahwa

KPJM merupakan sarana penting untuk mengurangi ketidakpastian tentang pendanaan masa depan dan menjaga alokasi anggaran agar berorientasi pada kebijakan jangka menengah yang telah direncanakan.

Penerapan sistem anggaran bergulir dan prinsip mekanisme pengajuan usulan dalam rangka tambahan anggaran bagi kebijakan baru, sepenuhnya telah dilaksanakan oleh Kementerian Pertanian (*fit*). Kesenjangan parsial masih ditemukan dalam penerapan prinsip angka dasar. Selain itu, dalam pengisian angka dasar pada aplikasi RKA-K/L, Kementerian Pertanian kurang memerhatikan ketentuan program yang dilaksanakan, komponen yang digunakan, dan masih terdapat kesalahan indeksasi dalam penyusunan *baseline* sehingga rumusan yang dihasilkan tidak akurat.

Kesenjangan parsial juga ditemukan dalam prinsip penetapan parameter. Parameter nonekonomi, seperti penyesuaian perhitungan belanja pegawai, penambahan atau pengurangan volume *output*, dan pengurangan anggaran selama ini belum diperhatikan oleh aparatur perencana di Kementerian Pertanian dalam penyusunan prakiraan maju kebutuhan anggaran. Di samping itu, kesenjangan parsial juga ditemukan pada prinsip penyesuaian angka dasar. Kementerian Pertanian hanya mempertimbangkan parameter ekonomi yang disediakan dalam menu aplikasi RKA-K/L, tetapi belum melakukan penyesuaian angka dasar terkait dengan parameter nonekonomi yang pengisiannya dilakukan secara manual.

Hasil FGD, kesenjangan parsial terhadap pelaksanaan KPJM dapat diatasi melalui 1) pelatihan dan sosialisasi untuk meningkatkan kapasitas aparatur dalam menyusun prakiraan maju anggaran, termasuk tata cara pengisian dalam aplikasi RKA-K/L; 2) penelaahan hasil penyusunan prakiraan maju secara lebih mendalam oleh aparatur di Ditjen Anggaran; 3) penambahan menu pengisian parameter nonekonomi secara otomatis pada aplikasi RKA-K/L untuk memudahkan pengguna dalam mengisi parameter nonekonomi; dan 4) pemberian *punishment* kepada K/L yang tidak menyusun prakiraan maju sesuai dengan ketentuan yang berlaku.

Analisis Pengaruh Belanja Kementerian Pertanian

Hasil analisis regresi, diketahui bahwa model yang digunakan menghasilkan nilai R^2 sebesar 88,9%. Hal ini berarti, model yang digunakan dapat menjelaskan

keragaman dengan variabel-variabel yang ada sebesar 88,9% dan sisanya sebesar 11,1% dijelaskan oleh variabel lain di luar model. Hasil uji F menunjukkan nilai 53,85 lebih besar dibandingkan dengan F tabel ($df = (4; 27)$ dengan nilai sebesar 2,73)) serta nilai probabilitas sebesar 0,000 lebih kecil dari alpha 5% maka dapat diartikan bahwa secara bersama-sama, variabel independen berpengaruh nyata terhadap variabel dependen (Tabel 2).

Hasil regresi linier berganda dan hasil uji-t menunjukkan bahwa variabel RDE secara signifikan berpengaruh negatif terhadap variabel PDBA pada taraf nyata 5%. Setiap kenaikan 1% dari realisasi anggaran program penelitian maka pengembangan dan penyuluhan pertanian terhadap PDB sektor pertanian akan menurunkan tingkat pertumbuhan PDB sektor pertanian sebesar 74,75 satuan. Variabel KA (peningkatan produksi, produktivitas dan mutu komoditas pertanian) menunjukkan pengaruh negatif secara signifikan terhadap variabel PDBA pada taraf nyata 10%. Hal ini berarti, setiap kenaikan 1% realisasi anggaran program peningkatan produksi maka produktivitas dan mutu komoditas pertanian terhadap PDB sektor pertanian akan menurunkan tingkat pertumbuhan PDB sektor pertanian sebesar 6,679 satuan. Variabel SA (subsidi pupuk dan benih) menghasilkan pengaruh negatif terhadap variabel PDBA, tetapi tidak signifikan. Variabel IA (program pengadaan prasarana dan sarana pertanian) berpengaruh positif terhadap variabel PDBA, tetapi tidak signifikan.

Tabel 2. Penduga parameter model pengaruh realisasi belanja pada program kerja Kementerian Pertanian terhadap pertumbuhan PDB sektor pertanian

Variabel	Koefisien	T	Probabilitas
Konstanta (C)	0,33527	9,47	0,000
RDE	-74,75	-6,84	0,000**
IA	1,583	0,24	0,812
SA	-1,639	-1,10	0,279
KA	-6,679	-1,82	0,080*
<i>R-squared</i>	88,9%	F-statistik	53,85
<i>Adjusted R-squared</i>	87,2%	Prob	0,000
		(F-statistik)	

Keterangan:

*signifikan pada taraf nyata $\alpha = 0,1$;

**signifikan pada taraf nyata $\alpha = 0,05$

Variabel persentase realisasi anggaran Kementerian Pertanian untuk program penelitian dan penyuluhan pertanian terhadap PDB riil sektor pertanian (RDE) berpengaruh negatif secara signifikan terhadap pertumbuhan PDB sektor pertanian. Hal ini disebabkan oleh kurang tepatnya pengalokasian anggaran ke dalam jenis belanja dan kegiatan yang secara efektif mendorong terciptanya peningkatan produktivitas pertanian. Selama periode 2005–2012, realisasi alokasi belanja di Badan Penelitian dan pengembangan Pertanian sebagian besar ditujukan untuk jenis belanja pegawai, yaitu mencapai 35–50% dari total realisasi belanja di unit Badan Penelitian dan pengembangan Pertanian. Penyebaran varietas hasil pertanian dan teknologi yang dihasilkan relatif sedikit pada tingkat usaha tani. Kurangnya koordinasi dan penyebaran informasi hasil penelitian dari Badan Penelitian dan pengembangan Pertanian kepada penyuluh pertanian di lapangan, mengakibatkan *output* yang dihasilkan belum mampu mendorong peningkatan produktivitas hasil pertanian maupun mengatasi permasalahan yang terjadi pada tingkat usaha tani. Pelimpahan wewenang bidang penyuluhan pertanian kepada pemerintah daerah diindikasikan menjadi penyebab turunnya kinerja penyuluhan pertanian. Hal ini dikarenakan kebijakan pemerintah daerah kurang memperhatikan kegiatan penyuluhan pertanian.

Variabel persentase realisasi anggaran Kementerian Pertanian untuk program pengadaan prasarana dan sarana pertanian terhadap PDB riil sektor pertanian (IA) berpengaruh positif, tetapi tidak signifikan terhadap pertumbuhan PDB sektor pertanian. Kondisi ini disebabkan realisasi belanja Ditjen PSP pada tahun anggaran 2008 didominasi oleh jenis belanja bantuan sosial. Hasil data yang diperoleh dari Direktorat Jenderal Anggaran, sejak tahun 2008 sebesar 77,37–91,73% dari total anggaran belanja Ditjen PSP dialokasikan untuk jenis belanja bantuan sosial. Belanja bantuan sosial memiliki pengaruh positif dalam mendorong partisipasi langsung secara aktif dari petani, tetapi sering terjadi penyelewengan dan sarat akan kepentingan politik sehingga dampak dari realisasi belanja bantuan sosial yang dialokasikan oleh Ditjen PSP terhadap peningkatan kinerja sektor pertanian menjadi tidak optimal.

Variabel persentase realisasi anggaran subsidi pupuk dan benih terhadap PDB riil sektor pertanian (SA) memberikan pengaruh negatif, tetapi tidak signifikan terhadap pertumbuhan PDB sektor pertanian. Hal ini disebabkan oleh permasalahan yang terkait dengan pendistribusian pupuk dan benih bersubsidi. Jumlah

pupuk bersubsidi belum mampu mencukupi kebutuhan kelompok petani sasaran serta keterlambatan dalam pendistribusian pupuk dan benih bersubsidi. Pupuk dan benih bersubsidi baru tersedia setelah musim tanam merupakan permasalahan utama pada kegiatan subsidi pupuk dan benih. Perkiraan kebutuhan jumlah dan jenis pupuk serta benih yang disusun pemerintah daerah belum akurat sehingga proyeksi kebutuhan jumlah dan jenis pupuk serta benih untuk masing-masing daerah belum mampu menggambarkan tingkat kebutuhan pupuk dan benih bersubsidi yang sebenarnya. Perbedaan harga antara pupuk dan benih bersubsidi serta pupuk dan benih non subsidi seringkali mengakibatkan penyalahgunaan dalam pendistribusian pupuk dan benih.

Variabel persentase realisasi anggaran Kementerian Pertanian untuk peningkatan produksi, produktivitas dan mutu komoditas pertanian terhadap PPDB riil sektor pertanian (KA) berpengaruh negatif secara signifikan terhadap pertumbuhan PDB sektor pertanian. Kondisi ini diindikasikan karena ketidaktepatan pengalokasian anggaran ke dalam *output* dan kegiatan yang mendorong terciptanya peningkatan produktivitas pertanian, serta kendala dalam pelaksanaan kegiatan di lapangan. Sejak tahun anggaran 2007, porsi belanja bantuan sosial pada program peningkatan produksi, produktivitas, dan mutu komoditas pertanian lebih dari 50% total realisasi anggaran untuk program peningkatan produksi, produktivitas, dan mutu komoditas pertanian. Pemberian belanja bantuan sosial di sektor pertanian merupakan salah satu cara untuk memfasilitasi kelompok-kelompok masyarakat pertanian agar mandiri dalam melaksanakan usaha tani dan diharapkan mampu berkembang menjadi salah satu kekuatan ekonomi.

Implikasi Manajerial

Implikasi manajerial yang dirumuskan berdasarkan penelitian ini ditujukan untuk Kementerian Pertanian, Kementerian Keuangan, dan Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (Bappenas).

1. Pihak Kementerian Pertanian

- a. Perlunya peningkatan kesadaran dan komitmen yang tinggi dari seluruh jajaran di Kementerian Pertanian dalam penerapan sistem PBK melalui pemberian *reward and punishment* di tingkat internal Kementerian Pertanian. Selain itu, peran satuan pengendali intern pemerintah di Kementerian

- Pertanian perlu dioptimalkan untuk mengurangi penyimpangan teknis, administrasi, korupsi, dan umpan balik pelaksanaan kegiatan yang sedang berjalan dalam bentuk tindakan korektif.
- b. Perlunya peningkatan kapasitas aparatur perencana melalui pendidikan, pelatihan, maupun sosialisasi secara intensif terkait dengan penyusunan rencana kerja dan anggaran yang sesuai dengan konsep penganggaran terpadu, PBK, dan KPJM.
 - c. Perlunya keterlibatan aparat pengawas internal dalam pelaksanaan *review* terhadap dokumen RKA-K/L yang telah disusun oleh masing-masing satuan kerja di lingkup Kementerian Pertanian sebelum pelaksanaan penelaahan dokumen RKA-K/L oleh aparatur penelaah di DJA untuk meminimalkan terjadinya ketidaksesuaian atas isi dokumen RKA-K/L dan memastikan kelengkapan dokumen pendukung guna meminimalkan adanya tanda bintang/blokir.
 - d. Perlunya evaluasi mekanisme pengalokasian anggaran ke dalam jenis belanja yang mampu mendorong peningkatan kinerja sektor pertanian.
 - e. Anggaran pada badan penelitian dan pengembangan pertanian yang sebagian besar dialokasikan untuk jenis belanja pegawai perlu dikaji ulang, agar anggaran yang dialokasikan benar-benar digunakan untuk kegiatan penelitian. Koordinasi yang baik dengan unit eselon satu maupun satuan kerja perangkat daerah terkait dengan penyebaran hasil pertanian juga diperlukan guna mengefektifkan implementasi hasil-hasil pertanian hingga tingkat usaha tani.
 - f. Jenis belanja bantuan sosial yang mendominasi alokasi anggaran pada program peningkatan produksi, produktivitas dan mutu komoditas pertanian serta program peningkatan prasarana dan sarana pertanian perlu dikaji efektifitas pelaksanaannya di lapangan. Penetapan petani atau kelompok tani sasaran perlu dilakukan secara selektif dan transparan, tanpa intervensi dari pihak legislatif.
 - g. Perlunya perbaikan manajemen distribusi dan sistem kelembagaan dalam subsidi pupuk dan benih unggul.
2. Pihak Kementerian Keuangan
- a. Perlunya perubahan paradigma pada aparatur penelaah di Direktorat Jenderal Anggaran (DJA). Untuk mencapai perubahan tersebut, perlu dilakukan perbaikan sistem maupun prosedur penelaahan di DJA untuk meningkatkan fungsinya sebagai *budget analys*.
 - b. Peningkatan jumlah dan kapasitas aparatur penelaah melalui *recruitment*, pendidikan, pelatihan, dan sosialisasi perlu dilakukan secara intensif agar dokumen penganggaran yang dihasilkan sesuai dengan konsep penganggaran terpadu, PBK, dan KPJM.
 - c. Pembangunan suatu sistem aplikasi perencanaan dan penganggaran yang terintegrasi mulai dari perencanaan hingga pelaksanaan dan pelaporan, diperlukan untuk meminimalisir ketidaksesuaian dan tindakan penyimpangan terhadap pengelolaan keuangan negara. Saat ini, Kementerian Keuangan mulai membangun aplikasi SPAN dan SAKTI yang mengintegrasikan berbagai proses bisnis perencanaan dan penganggaran pada instansi pemerintah. Akan tetapi, sampai saat ini belum dapat digunakan oleh instansi pemerintah.
 - d. Pengkajian ulang terhadap peraturan tentang pemberian *reward and punishment* bersama Bappenas diperlukan oleh Kementerian Negara/Lembaga hingga satuan kerja di bawahnya untuk meningkatkan efektifitas dan efisiensi dalam mencapai target kinerjanya.
3. Bagi pihak Badan Perencanaan Pembangunan Nasional
- a. Dalam mewujudkan perencanaan dan penganggaran berbasis kinerja yang baik, Bappenas perlu mengkaji penetapan peraturan, serta pedoman arsitektur dan informasi kinerja dalam kemudahan proses perencanaan, penganggaran, serta evaluasi dan pengukuran kinerja, baik secara kualitatif maupun kuantitatif.
 - b. Pengkajian untuk menyederhanakan peraturan yang terkait dengan kewajiban pelaporan hasil evaluasi kinerja K/L perlu dilakukan sehingga dapat digunakan oleh seluruh instansi pemerintah yang berkepentingan.
 - c. Pengkajian secara mendalam terkait dengan pembagian alokasi anggaran Kementerian Pertanian ke dalam masing-masing program kerja oleh Deputi Pendanaan dan Pembangunan juga perlu dilakukan. Hal ini dilakukan untuk memastikan bahwa besarnya alokasi anggaran pada masing-masing program kerja telah sesuai dengan tingkat kebutuhan sehingga meminimalisir terjadinya *overbudget* maupun *underbudget* yang dapat mengakibatkan inefisiensi maupun inefektivitas dalam penggunaan anggaran.

KESIMPULAN DAN SARAN

Kesimpulan

Seluruh prinsip dan komponen yang menyusun konsep penganggaran terpadu, penganggaran berbasis kinerja dan kerangka pengeluaran jangka menengah telah dilaksanakan oleh Kementerian Pertanian dalam penyusunan rencana kerja dan anggaran. Akan tetapi, terdapat kesenjangan parsial dalam setiap komponen pembentuknya yang menyebabkan tujuan dari pelaksanaan konsep penganggaran terpadu, penganggaran berbasis kinerja, dan kerangka pengeluaran jangka menengah belum tercapai.

Hasil analisis regresi linier berganda menunjukkan bahwa realisasi belanja Kementerian Pertanian untuk program penelitian dan penyuluhan pertanian serta program peningkatan produksi dan produktivitas komoditas pertanian, secara signifikan berpengaruh negatif terhadap pertumbuhan PDB sektor pertanian. Realisasi belanja Kementerian Pertanian untuk program pengadaan prasarana dan sarana pertanian serta program subsidi pupuk dan benih tidak berpengaruh signifikan terhadap pertumbuhan PDB sektor pertanian. Hal ini disebabkan oleh penggunaan anggaran ke dalam jenis belanja maupun kegiatan yang kurang tepat dalam mendukung peningkatan kinerja yang diukur dengan pertumbuhan ekonomi sektoral serta pelaksanaan kegiatan yang tidak efektif di lapangan.

Saran

Dalam melengkapi dan memperbaiki hasil penelitian ini, sebaiknya pada penelitian selanjutnya memperhatikan alokasi anggaran pemerintah dalam bentuk Dana Alokasi Khusus (DAK), Dana Alokasi Umum (DAU), dan alokasi anggaran pada Kementerian Negara/Lembaga lain yang terkait dengan pelaksanaan program yang ada di Kementerian Pertanian. Penelitian selanjutnya dapat dikembangkan untuk mendalami pengaruh kebijakan fiskal pada kinerja masing-masing subsektor pertanian. Penelitian mengenai analisis implementasi penganggaran terpadu, penganggaran berbasis kinerja dan kerangka pengeluaran jangka menengah dapat disempurnakan dengan mengaitkan hasil implementasi konsep reformasi perencanaan dan penganggaran dengan penerapan tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*) di Kementerian Pertanian.

DAFTAR PUSTAKA

- Armas EB, Osario CG, Dodson BM, Abriningrum DE. 2012. Agriculture Public Spending and Growth in Indonesia [Policy Research Working Paper]. The World Bank East Asia Region, Poverty Reduction and Economic Management Unit.
- [Bappenas] Badan Perencanaan Pembangunan Nasional. 2009. *Pedoman Evaluasi Kinerja Pembangunan Sektoral*. Jakarta: Kedeputian Evaluasi Kinerja Pembangunan Badan Perencanaan Pembangunan Nasional.
- Bappenas, Kemenkeu. 2009. *Pedoman Reformasi Perencanaan dan Penganggaran*. Jakarta: Badan Perencanaan dan Pembangunan Nasional dan Kementerian Keuangan.
- [BPS] Badan Pusat Statistik. 2013. *Data Strategis BPS*. Jakarta: Badan Pusat Statistik.
- Curristine T, Bas M. 2007. Budgeting in Latin America: result of the 2006 OECD survey. *OECD Journal on Budgeting* 7(1):1–37.
- Gujarati D. 1993. *Ekonometrika Dasar*. Alih Bahasa S. Zain. Jakarta: Erlangga.
- Mapfumo A, Mushunje A, dan Chidoko C. 2012. The impact of government agricultural expenditure on economic growth in Zimbabwe. *Journal of Economic and Sustainable Development* 3(10):19–28.
- Osimo D, Kluzer S, Turk M, Nilsson A. 2007. eGovernment research in the EU: Overview Report. <http://www.vinnova.se/upload/epistorepdf/egovernmentresearchintheeu.pdf> [23 Juli 2013]
- Oyinbo O, Zakari A, Rekwot GZ. 2013. Agricultural budgetary allocation and economic growth in Nigeria: implications for agricultural transformation in Nigeria. *The Journal of Sustainable Development* 10(1):16–27.
- Salunkhe HA, Deshmush BB. 2012. The overview of government subsidies to agriculture sector in India. *IOSR Journal of Agriculture and Veterinary Science* 1(5):43–47.
- Solahuddin S. 2009. *Pertanian: Harapan Masa Depan Bangsa*. Bogor: IPB Press.