

ANALISIS DAMPAK PEMOTONGAN ANGGARAN BELANJA PADA KINERJA KEMENTERIAN PERTANIAN

Siti Habibah
Prof. Dr. Abdul Halim, M.B.A., Ak., C.A

Magister Akuntansi, Fakultas Ekonomika dan Bisnis, Universitas Gadjah Mada,
Yogyakarta 55281, Indonesia
E-mail: siti.habibah@mail.ugm.ac.id

INTISARI

Kebijakan pemotongan anggaran belanja kementerian/lembaga yang diterapkan pada tahun anggaran (TA) 2016 membuat pagu Kementerian Pertanian berkurang Rp9.861.649.264.600,00. Hal itu berpotensi mengganggu pelaksanaan anggaran sesuai dengan rencana yang telah ditetapkan. Untuk itu, penelitian ini bertujuan mengeksplorasi pelaksanaan kebijakan pemotongan anggaran pada Kementerian Pertanian TA 2016 dan menganalisis dampak penerapan pemotongan anggaran tersebut.

Penelitian ini dilaksanakan di Ditjen Tanaman Pangan dan Badan Ketahanan Pangan karena merupakan unit eselon I yang paling mewakili urusan utama Kementerian Pertanian, yaitu mewujudkan ketersediaan pangan yang cukup dan berkelanjutan. Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif dengan desain studi kasus. Pengumpulan data dilakukan melalui wawancara mendalam dengan partisipan yang dipilih secara *purposive sampling* dan telaah dokumen.

Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa baik pada Ditjen Tanaman Pangan maupun Badan Ketahanan Pangan proses penentuan besaran pengurangan anggaran dilakukan secara campuran antara *top down* dan *bottom up*. Skala prioritas menjadi pertimbangan utama pada saat menentukan kegiatan yang akan dikurangi anggarannya dan belanja barang menjadi jenis belanja yang paling terpengaruh dengan kebijakan pemotongan. Kendala yang dihadapi oleh Ditjen Tanaman Pangan dalam implementasi kebijakan pemotongan ialah adanya keterlambatan revisi anggaran dan pembayaran kontrak pekerjaan yang harus ditunda pada TA 2017. Adapun pada Badan Ketahanan Pangan, kegiatan menjadi tidak optimal karena berkurangnya frekuensi pemantauan dan pengawasan. Terkait dengan kinerja, baik pada Ditjen Tanaman Pangan maupun Badan Ketahanan Pangan, apabila memperhitungkan *self blocking*, justru membuat penyerapan anggaran menjadi lebih bagus. Pencapaian *output* sebagian besar tetap berhasil karena diperbolehkan melakukan revisi target dan tunda bayar. Untuk pencapaian indikator kinerja utama pada dokumen perjanjian kinerja, sebagian besar juga tetap masuk kategori berhasil karena formula penghitungannya tidak sepenuhnya tergantung pada besarnya anggaran.

Kata kunci: anggaran, pemotongan anggaran, belanja, kinerja

PENDAHULUAN

Latar Belakang

Pemotongan anggaran belanja pada organisasi publik biasanya terjadi saat pemerintah menghadapi tekanan fiskal, pengeluaran meningkat tetapi pada saat yang sama penerimaan negara dari pajak sulit tercapai. Di Indonesia, pemotongan anggaran belanja K/L pada tahun 2016 merupakan satu diantara langkah yang ditempuh oleh pemerintah dalam merespons perkembangan ekonomi dan fiskal terkini, yakni terjadinya perlambatan perekonomian yang menyebabkan realisasi penerimaan jauh di bawah target yang ditetapkan. Padahal di sisi lain Pemerintah mempunyai komitmen atas pembangunan, *mandatory spending*, dan harus mempertahankan defisit anggaran sesuai batas yang ditentukan undang-undang.

Awalnya kebijakan pemotongan itu dituangkan dalam Inpres Nomor 4 Tahun 2016. Pemotongan yang dilaksanakan berdasarkan Inpres Nomor 4 Tahun 2016, yang menyebabkan anggaran belanja seluruh K/L berkurang Rp50 triliun rupiah lebih ternyata masih belum mampu mengamankan pelaksanaan APBN 2016 secara optimal. Oleh karena itu, dalam rangka melanjutkan pengendalian dan pengamanan anggaran dalam APBNP 2016, pemerintah kembali menerapkan kebijakan pengurangan anggaran dengan mengeluarkan

Inpres Nomor 8 Tahun 2016. Sesuai dengan inpres itu, belanja K/L kembali dihemat sekitar Rp65 triliun.

Satu diantara kementerian yang terkena pemotongan anggaran cukup besar yaitu Kementerian Pertanian. Pagu Kementerian Pertanian dalam APBN TA 2016 yang semula Rp31.507.186.127.000,00 dipotong sebesar Rp3.923.003.805.600,00 berdasarkan Inpres Nomor 4 Tahun 2016), lalu berkurang kembali Rp5.938.645.459.000,00 berdasarkan Inpres Nomor 8 Tahun 2016. Dengan demikian, total pagu belanja Kementerian Pertanian TA 2016 berkurang sebesar Rp9.861.649.264.600,00 atau terbesar keempat dari 87 K/L yang terkena pemotongan anggaran belanja.

Direktorat Jenderal Tanaman Pangan dan Badan Ketahanan Pangan akan menjadi unit eselon I pada Kementerian Pertanian yang dijadikan obyek penelitian dengan pertimbangan kedua unit itu mempunyai tugas dan fungsi yang paling mencerminkan urusan utama dari Kementerian Pertanian, yakni mewujudkan ketersediaan pangan yang cukup dan berkelanjutan. Di samping itu, setengah indikator kinerja utama Kementerian Pertanian diwakili oleh indikator kinerja kedua unit tersebut. Oleh karena itu, hasil penelitian diharapkan sudah dapat

mewakili analisis atas pemotongan anggaran pada Kementerian Pertanian.

Berdasarkan Keputusan Menteri Pertanian, anggaran belanja Ditjen Tanaman Pangan mendapatkan pemotongan sebesar Rp3.171.856.598.596,00 sedangkan Badan Ketahanan Pangan dipotong sebesar Rp59.000.000.000,00. Dengan kondisi tersebut, perlu digali lebih dalam mengenai konsekuensi dari pemotongan tersebut terhadap capaian kinerja yang menjadi urusan utama Kementerian Pertanian.

Tujuan Penelitian

Penelitian ini bertujuan mengeksplorasi pelaksanaan kebijakan pemotongan anggaran pada Ditjen Tanaman Pangan dan Badan Ketahanan TA 2016 dan menganalisis dampak penerapan pemotongan anggaran tersebut.

TINJAUAN PUSTAKA

Anggaran

Menurut Hansen dan Mowen (2007, 316) yang dimaksud dengan anggaran adalah rencana keuangan yang disusun untuk masa depan, yang sesuai dengan tujuan dan meliputi tindakan-tindakan yang dibutuhkan untuk mencapainya. Adapun definisi anggaran menurut National Committee on Governmental Accounting (NCGA) atau sekarang menjadi Governmental Accounting Standards Board (GASB) sebagaimana dikutip oleh Bastian

(2006, 164) adalah rencana operasi keuangan yang mencakup estimasi pengeluaran yang diusulkan, dan sumber pendapatan yang diharapkan untuk membiayainya dalam periode waktu tertentu. Menurut Mardiasmo (2009, 61), anggaran merupakan pernyataan mengenai estimasi kinerja yang hendak dicapai selama periode waktu tertentu yang dinyatakan dalam ukuran finansial. Sejalan dengan pernyataan NCGA, Sugijanto dkk. (1995, 22) dalam Halim dan Kusufi (2014) menyatakan bahwa anggaran adalah rencana kegiatan yang diwujudkan dalam bentuk finansial, meliputi usulan pengeluaran yang diperkirakan untuk suatu periode waktu, serta usulan cara-cara untuk memenuhi pengeluaran tersebut

Anggaran pada sektor publik merupakan alat untuk mencapai tujuan dalam rangka memberikan pelayanan kepada masyarakat yang tujuannya yaitu untuk meningkatkan pelayanan publik dan kesejahteraan masyarakat. Proses atau metode untuk mempersiapkan anggaran disebut dengan penganggaran. Penganggaran pada organisasi publik melibatkan tahapan yang cukup rumit serta mengandung nuansa politik karena berhubungan erat dengan proses penentuan jumlah alokasi dana untuk tiap-tiap program dan kegiatan

dalam satuan moneter (Mardiasmo 2009, 61).

Pemotongan Anggaran

Pemotongan anggaran merupakan satu diantara langkah yang biasa diambil oleh pemerintah di beberapa negara dalam menghadapi tekanan fiskal. Dana untuk membiayai belanja negara semakin meningkat tetapi pendapatan negara sulit mencapai target. Karena opsi untuk menaikkan pendapatan sulit dilakukan, pemerintah pun memilih untuk melakukan pemotongan anggaran belanja.

Saat menilai penerapan pemotongan anggaran, para peneliti menggunakan lima kriteria sebagaimana dikemukakan oleh Raudla dkk. (2013) dalam Levasseur dan Raunce (2015, 3-4). Kelima kriteria tersebut ialah:

1. besaran pemotongan ditentukan secara sama (*equal*) atau berbeda (*unequal*) untuk setiap unit organisasi;
2. jenis belanja yang dipotong (operasional, program, atau belanja modal);
3. faktor yang memengaruhi penerapan pemotongan anggaran (eksternal atau internal);
4. pengambilan keputusan tentang hal-hal dan cara pemotongan ditentukan secara sentral atau diserahkan ke masing-

masing *agency* (sentralisasi atau desentralisasi); dan

5. langkah atau tindakan yang diambil oleh suatu organisasi publik saat menghadapi pemotongan.

Adapun respons pengambil keputusan dalam pemotongan anggaran pada organisasi publik dapat diklasifikasi menjadi dua, yaitu strategi respons internal (*internal response strategies*) dan strategi respons eksternal (*external response strategies*) (Jick dan Murray 1982, 144-145). Strategi respons internal merupakan strategi untuk memutuskan jenis anggaran yang dikurangi. Adapun strategi respons eksternal merupakan pilihan strategi dengan cara mencari sumber dana baru maupun menghentikan pemotongan anggaran.

Jenis keputusan respons internal terdiri atas tujuh strategi sebagai berikut: perencanaan prioritas secara rasional (*rational priority planning*), pemotongan politis berorientasi eksternal (*externally oriented political cuts*), pemotongan politis berorientasi internal (*internally oriented political cuts*), pemotongan secara seragam (*across-the-board cuts*), penundaan (*delay*), melepaskan kewenangan (*abdication*), dan kepasifan (*passivity*).

Jenis keputusan respons eksternal juga terdiri atas tujuh strategi sebagai berikut:

argumentasi rasional (*rational argumentation*), sumber dana alternatif (*alternatives sources of funds*), ancaman politis pada eksternal (*external political threats*), janji politik pada eksternal (*external political promises*), membentuk koalisi (*coalition forming*), bergabung pada koalisi (*coalition joining*), dan pasivitas (*passivity*)

Belanja Negara

Di dalam undang-undang mengenai Keuangan Negara, disebutkan bahwa belanja negara adalah kewajiban pemerintah pusat yang diakui sebagai pengurang nilai kekayaan bersih. Belanja negara merupakan satu diantara komponen dalam postur APBN. Belanja negara dipergunakan untuk keperluan penyelenggaraan tugas pemerintahan pusat dan pelaksanaan perimbangan antara pemerintah pusat dan daerah.

Dalam rangka penyusunan APBN, belanja negara diklasifikasikan menurut organisasi, fungsi, dan jenis belanja. Klasifikasi organisasi merupakan pengelompokan anggaran belanja negara berdasarkan struktur organisasi K/L dan bendahara umum negara. Klasifikasi fungsi merupakan pengelompokan anggaran belanja negara berdasarkan fungsi-fungsi pemerintahan yang dilaksanakan oleh K/L dan bendahara umum negara. Fungsi merupakan perwujudan tugas pemerintahan di bidang

tertentu yang dilaksanakan dalam rangka mencapai tujuan pembangunan nasional. Klasifikasi jenis belanja merupakan pengelompokan anggaran belanja negara berdasarkan jenis belanja pada kementerian/ lembaga dan bendahara umum negara. Jenis belanja atau klasifikasi menurut ekonomi digunakan dalam dokumen anggaran baik dalam proses penyusunan, pelaksanaan dan pertanggungjawaban atau pelaporan anggaran (Lampiran I PMK Nomor 163/PMK.02/2016 Tahun 2016).

Kinerja

Kinerja dapat diartikan sebagai hasil dari serangkaian aktivitas yang dilakukan dalam kaitannya dengan tujuan yang ingin dicapai (Curristine 2005, 105). Adapun definisi standar dari kinerja pemerintah adalah kapasitas dari instansi pemerintah yang berwenang untuk menyediakan barang dan jasa publik (Bratton 2013). Contoh barang dan jasa publik di sini antara lain hukum dan peraturan-peraturan, ketertiban, keamanan nasional, hak-hak sipil, transportasi, infrastruktur, layanan kesehatan, dan layanan pendidikan. Barang dan jasa tersebut manfaatnya dikonsumsi bersama oleh setiap warga negara. Bratton menambahkan bahwa dengan demikian, kinerja pemerintah menyangkut rekam jejak lembaga pemerintah untuk memenuhi

kebutuhan sosial kolektif.

Di Indonesia istilah kinerja pada organisasi publik mulai menjadi perhatian sejak diterbitkannya Inpres Nomor 7 Tahun 1999 tentang Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah. Sesuai dengan Inpres tersebut, setiap K/L dan pemerintah daerah, baik provinsi maupun kabupaten/kota diwajibkan untuk melaksanakan akuntabilitas kinerja instansi pemerintah sebagai wujud pertanggungjawaban instansi pemerintah dalam mencapai misi dan tujuan organisasi.

PP Nomor 8 Tahun 2006 dan Perpres Nomor 29 Tahun 2014 mendefinisikan kinerja sebagai keluaran/hasil dari kegiatan/program yang telah atau hendak dicapai sehubungan dengan penggunaan anggaran dengan kuantitas dan kualitas terukur. Adapun PP Nomor 90 Tahun 2010 menyatakan bahwa kinerja adalah prestasi kerja berupa keluaran dari suatu kegiatan atau hasil dari suatu program dengan kuantitas dan kualitas terukur. Dengan demikian, dapat disimpulkan bahwa kinerja dicapai dari adanya kegiatan atau program yang dilaksanakan oleh instansi pemerintah dan semestinya kuantitas dan kualitasnya bisa diukur.

Output

Output dan *outcome* merupakan informasi kinerja yang umum dicantumkan

dalam dokumen anggaran (Curristine 2005). *Output* dan *outcome* sama-sama memberikan definisi yang bermanfaat dan penting atas nilai publik (*public value*) (Norman 2007). Perbedaan keduanya ialah: *output* lebih sempit, jelas dan terukur, serta mempunyai batas waktu yang pendek apabila dibandingkan dengan *outcome* yang merupakan pernyataan yang sangat luas dengan perspektif jangka panjang, relatif sulit dicapai, dan sulit diukur.

Menurut Knowlton dan Philips (2013, 36), *output* adalah sesuatu yang akan dihasilkan atau dibuat oleh aktivitas tertentu. Pendanaan untuk *output* telah terbukti merupakan metode yang kuat terhadap kontrol fiskal dan akuntabilitas manajerial (Norman 2007). *Output* dapat mempersempit definisi kinerja sehingga bisa memberikan hasil yang bisa diukur dan diaudit.

Penelitian Terdahulu

Penelitian dengan tema pemotongan anggaran pada organisasi publik telah dilakukan oleh para peneliti. Penelitian mengenai pemotongan anggaran bahkan bisa dibagi menjadi beberapa subtema yang lebih spesifik seperti strategi yang diterapkan dalam pemotongan, respons organisasi dalam menghadapi pemotongan atau dampak yang dirasakan atas pemotongan.

Lokasi penelitian pun bermacam-macam, bisa pada pemerintah pusat, pemerintah daerah, atau hanya setingkat sebuah kantor pelayanan (*agency*).

Terkait dengan strategi atau teknik-teknik dalam menghadapi *budget cut*, Miller (1983) mereviu berbagai teknik yang biasa diadopsi oleh negara bagian di Amerika saat menghadapi resesi pada awal tahun 1980-an. Teknik tersebut sampai saat ini masih sering diterapkan, seperti: pembatasan perjalanan dinas dan moratorium pengangkatan pegawai. Penelitian lainnya dilakukan oleh Levasseur dan Rounce (2015) yang mempelajari cara instansi pemerintah di Canada menghadapi pemotongan anggaran pada masa pemerintahan Perdana Menteri Harper.

Terkait dengan respons dan dampak atas pemotongan anggaran, Itzgerald dan Lupton (2015) meneliti dampak pemotongan anggaran pada tiga distrik di London. Hasil penelitian itu menunjukkan bahwa belanja pemerintah daerah sangat tertekan karena langkah penghematan dari pemerintah Inggris sejak tahun 2010. Faktor politis, historis, geografis, dan kondisi finansial terbukti memengaruhi respons dalam menghadapi pemotongan. Pemerintah daerah merespons dengan cara, reinvestasi, efisiensi, dan penghematan. Ketiga langkah

tersebut mampu membangkitkan pemerintah daerah dari tekanan eksternal. Hasil studi lainnya yang dilaporkan oleh Hastings dkk. (2015) menyebutkan bahwa pemotongan terhadap anggaran dewan kota di Inggris dan Skotlandia berdampak pada turunnya kualitas pelayanan publik bagi warga, misalnya jam buka perpustakaan yang berkurang, waktu tunggu pelayanan yang lebih lama, dan lingkungan yang memburuk akibat pengurangan anggaran pembersihan dan pemeliharaan lingkungan.

Penelitian terkait dengan dampak pengurangan anggaran terhadap kondisi ekonomi makro dengan konteks Indonesia pernah dilakukan oleh Kuncoro dan Pambudi (2014). Mereka menganalisis dampak pengurangan anggaran terhadap kinerja makro ekonomi dengan menggunakan CGE EMERALD (*Computable General Equilibrium Model with Economic Regional Analysis Dimensions*). Hasil simulasi itu menunjukkan bahwa penurunan belanja pemerintah memiliki dampak positif pada pengeluaran investasi swasta, volume ekspor, dan modal agregat. Penurunan pengeluaran pemerintah juga mengurangi volume impor lebih tinggi dari ekspor.

METODE

Kualitatif dengan desain studi kasus

menjadi metode yang dipilih dalam melakukan penelitian ini. Data yang dikumpulkan terdiri atas data primer dan sekunder. Data primer merupakan hasil wawancara semi terstruktur yang diperoleh langsung dari sumber yang dipilih dengan metode *purposive sampling*. Partisipan yang diwawancarai berjumlah enam orang dan merupakan pejabat atau pegawai yang terkait dengan proses penganggaran dan evaluasi kinerja. Adapun data sekunder berupa peraturan perundang-undangan yang terkait dengan kebijakan pemotongan anggaran, laporan keuangan dan laporan kinerja dari Ditjen Tanaman Pangan dan Badan Ketahanan Pangan, buku-buku publikasi, hasil penelitian, dan literatur yang berhubungan dengan pemotongan anggaran dan kinerja pada sektor publik.

Dalam penelitian kualitatif analisis data dimaksudkan untuk memaknai data yang berupa teks atau gambar. Analisis data meliputi proses untuk melakukan segmentasi dan memilah-milah data serta menyusunnya kembali. Analisis data dalam penelitian ini terdiri atas enam langkah aktivitas sebagaimana dikemukakan oleh Creswell (2014, 197-200), terdiri atas: mengolah dan mempersiapkan data untuk dianalisis, membaca kese-luruhan data, memulai *coding* semua data, menerapkan proses

coding untuk mendeskripsikan *setting* (ranah), orang (partisipan), kategori, dan tema yang akan dianalisis, menyajikan deskripsi dan tema-tema dalam narasi/laporan kualitatif, dan terakhir membuat interpretasi atau memaknai data.

Untuk memastikan keabsahan hasil penelitian, transkripsi wawancara dan hasil *coding* divalidasi dengan *member checking*, dan masing-masing temuan penelitian divalidasi dengan triangulasi Hasil penelitian lalu disajikan untuk menjawab pertanyaan penelitian.

PEMAPARAN TEMUAN DAN PEMBAHASAN

Pelaksanaan Kebijakan Pemotongan Anggaran

Hasil penelitian menunjukkan dalam rangka implementasi kebijakan pemotongan anggaran, Ditjen Tanaman Pangan dan Badan Ketahanan Pangan segera menindaklanjutinya dengan melaksanakan pengu-rangan pagu belanja melalui revisi pada dokumen anggarannya. Untuk menentukan besaran pengurangan anggaran tersebut, ada mekanisme pembahasan antara Biro Perencanaan Setjen Kementerian Pertanian sebagai otoritas yang lebih tinggi dan Ditjen Tanaman Pangan dan Badan Ketahanan Pangan sebagai unit eselon I di bawahnya. Tahap awal dan keputusan akhir tetap berada

pada Setjen Kementerian Pertanian, namun setelah memperhatikan usulan dan pendapat dari unit eselon I. Pendapat dari unit eselon I teknis diperlukan karena unit tersebut lebih memahami tentang kegiatan dan jenis belanjanya. Dengan demikian, dalam mekanisme penentuan besaran pemotongan anggaran menggunakan pendekatan *top down* dan *bottom up* sekaligus.

Berdasarkan Inpres Nomor 4 Tahun 2016, besaran pemotongan anggaran belanja mengurangi pagu unit organisasi pada dokumen anggarannya atau DIPA dan diperhitungkan dalam APBN Perubahan TA 2016 dan Laporan Realisasi Anggaran. Namun demikian, pengurangan anggaran tahap kedua atau berdasarkan Inpres No. 8 Tahun 2016 tidak mengurangi pagu secara *on top*, namun bersifat blokir mandiri (*self blocking*). Dengan *self blocking* ini pagu dalam dokumen anggaran tidak dipotong tetapi dana sejumlah tertentu tidak boleh dicairkan sampai dengan akhir tahun anggaran.

Baik pada Ditjen Tanaman Pangan maupun Badan Ketahanan Pangan skala prioritas menjadi pertimbangan utama pada saat menentukan kegiatan dan jenis belanja yang akan dikurangi. Kegiatan-kegiatan yang menjadi prioritas Presiden dan Menteri akan diamankan terlebih dahulu. Pada TA

2016, prioritas dari Ditjen Tanaman Pangan yaitu produktivitas padi, jagung, dan kedelai atau masuk dalam kegiatan pengelolaan produksi tanaman serealialia untuk padi dan jagung dan kegiatan pengelolaan produksi tanaman aneka kacang dan umbi untuk kedelai. Adapun prioritas dari Badan Ketahanan Pangan yakni pengembangan usaha pangan masyarakat. Belanja untuk kegiatan prioritas pengurangannya lebih sedikit dibanding kegiatan yang lain. Tabel 1 dan Tabel 2 menunjukkan perubahan anggaran per kegiatan pada Ditjen Tanaman Pangan dan Badan Ketahanan Pangan akibat kebijakan pemotongan.

Tabel 1 Rincian Perubahan Pagu Ditjen TP Per Kegiatan

KEGIATAN	PAGU		
	SEMULA (ribuan rupiah)	MENJADI (ribuan rupiah)	BER- TAMBAH/ (BERKU- RANG) (ribuan rupiah))
Pengelolaan Produksi Tanaman Aneka Kacang & Umbi	1.269.857.084	979.052.078	(290.805.006)
Pengelolaan Produksi Tanaman Serealialia	3.580.763.509	3.832.338.621	251.575.112
Pengelolaan Sistem Penyediaan Benih	554.274.701	455.389.501	(98.885.200)
Penguatan Perlindungan Tanaman dari OPT dan DPI	208.370.201	166.924.744	(41.445.457)
Dukungan Manajemen dan Teknis Lainnya	244.071.810	209.071.809	(35.000.001)
Pengembangan Metode Pengujian Mutu Benih dan Pe-nerapan Sistem Mutu Laboratorium Benih	10.650.000	10.000.000	(650.000)
Pengembangan Peramalan Serangan OPT	20.362.343	18.362.343	(2.000.000)
Pengolahan dan Pemasaran Hasil Tanaman Pangan	2.126.517.259	1.936.017.259	(190.500.000)
JUMLAH	8.014.896.407	7.607.185.855	(407.710.552)

Sumber: Data yang diolah dari Laporan Movev Pelaksanaan Anggaran TA 2016

Tabel 2. Rincian Perubahan Pagu Ditjen TP Per Kegiatan

KEGIATAN	PAGU		
	SEMULA (ribuan rupiah)	MENJADI (ribuan rupiah)	BERTAMBAH/ (BERKURANG) (ribuan rupiah)
Pengembangan Sistem Distribusi dan Stabilisasi Harga Pangan	206.958.000	201.550.444	(5.407.556)
Pengembangan Ketersediaan dan Penanganan Rawan Pangan	253.034.600	250.064.227	(2.970.373)
Pengembangan Pengendalian Konsumsi dan Peningkatan Keamanan Pangan	164.862.388	155.002.828	(9.560.000)
Dukungan Manajemen dan Teknis Lainnya Badan Ketahanan Pangan	104.075.691	97.313.180	(6.762.511)
JUMLAH	728.930.679	703.930.679	(25.000.000)

Sumber: Data yang diolah dari Laporan Monev Pelaksanaan Anggaran TA 2016

Kebijakan pemotongan anggaran TA 2016 menjadi salah satu penyebab terjadinya perubahan anggaran per jenis belanja setiap bulannya. Jika dirinci per jenis belanja, baik pada Ditjen Tanaman Pangan maupun Badan Ketahanan Pangan terlihat bahwa jenis belanja yang paling terpengaruh dengan kebijakan pemotongan ialah belanja barang. Hal itu sejalan dengan inpres bahwa pemotongan dan penghematan utamanya dilakukan terhadap belanja perjalanan dinas dan paket *meeting*, layanan daya dan jasa, biaya rapat, iklan, dan operasional perkantoran lainnya, yang kesemuanya itu masuk dalam kategori belanja barang. Adapun belanja pegawai dan belanja modal tidak terlampau terpengaruh.

Kendala yang dihadapi oleh Ditjen Tanaman Pangan pada saat pelaksanaan

kebijakan pemotongan anggaran TA 2016 ialah terlambatnya proses revisi anggaran karena terdapat kesulitan dalam menentukan kegiatan pada unit mana yang akan dikurangi anggarannya. Kendala lainnya ialah adanya beberapa pekerjaan tidak bisa dilakukan pembayarannya akibat pagu dikurangi. Kondisi itu menyebabkan adanya pagu minus. Adapun kendala yang dirasakan oleh Badan Ketahanan Pangan ialah pelaksanaan kegiatan yang tidak optimal.

Dampak Pemotongan Anggaran Belanja Terhadap Capaian Kinerja

Berdasarkan hasil analisis data yang telah dilakukan, diperoleh tiga isu atas tema dampak pemotongan terhadap kinerja pada Ditjen Tanaman Pangan dan Badan Ketahanan Pangan. Ketiga isu itu meliputi realisasi penyerapan anggaran, pencapaian *output* kegiatan dan pencapaian target pada perjanjian kinerja

Realisasi Penyerapan Anggaran

Persentase penyerapan anggaran dengan pemotongan dan memperhitungkan *self blocking* mengakibatkan kinerja penyerapan anggaran pada Ditjen Tanaman Pangan dan Badan Ketahanan Pangan menjadi lebih bagus. Realisasi anggaran Ditjen Tanaman Pangan TA 2016 tanpa memperhitungkan *self blocking* mencapai 62,18% dan bila memperhitungkan *self*

blocking menjadi 97,67%. Adapun untuk Badan Ketahanan Pangan, penyerapan anggaran tanpa *self blocking* sebesar 90,47% dan bila memperhitungkan *self blocking* menjadi 95,05%. Kedua unit mampu melaksanakan kegiatan dengan lebih efisien. Dengan dana yang lebih sedikit ternyata organisasi bisa menyelesaikan kegiatannya.

Pencapaian Output Kegiatan

Dengan adanya kebijakan pemotongan, ada tiga kondisi yang terjadi berkaitan dengan pencapaian *output* pada Ditjen Tanaman Pangan. Kondisi pertama ialah pencapaian *output* tetap berhasil karena telah dilakukan revisi target. Kondisi kedua ialah target tetap dan capaian *output* juga tetap berhasil karena diberlakukan tunda bayar atau luncuran di tahun 2017. Hal itu berlaku untuk kegiatan-kegiatan yang sudah dikontrakkan sebelum kebijakan pemotongan dan *self blocking* diterapkan karena kontrak tidak bisa dibatalkan. Kondisi ketiga yakni pencapaian *output* termasuk kategori kurang berhasil atau cukup berhasil. *Output* yang masuk kategori kurang berhasil tidak hanya disebabkan oleh kebijakan pemotongan anggaran. Beberapa penyebab lain juga ikut berperan, misalnya kesulitan lahan untuk perluasan areal tanam, belum optimalnya penerapan teknologi budi-daya, belum optimalnya sistem perbenihan,

belum adanya penetapan HPP, dan jaminan pemasaran serta harga.

Pencapaian *output* selengkapnya seperti ditunjukkan oleh Tabel 3. Tiga *output* termasuk kategori sangat berhasil, sejumlah 23 tergolong berhasil, dua *output* termasuk dalam kriteria cukup berhasil, dan ada dua yang masuk kategori kurang berhasil.

Tabel 3. Matrik Capaian *Output* Ditjen TP

<i>OUTPUT</i>	CAPAIAN	KETERANGAN
Produksi padi	103,82 %	Sangat Berhasil
Luas panen padi	103,26 %	Sangat Berhasil
Produksi jagung	96,52 %	Berhasil
Luas panen jagung	96,16 %	Berhasil
Produksi kedelai	80,51 %	Berhasil
Luas panen kedelai	84,24 %	Berhasil
Produksi kacang tanah	83,10 %	Berhasil
Luas panen kacang tanah	87,42 %	Berhasil
Produksi kacang hijau	95,74 %	Berhasil
Luas panen kacang hijau	91,66 %	Berhasil
Produksi ubi kayu	85,10 %	Berhasil
Luas panen ubi kayu	85,80 %	Berhasil
Produksi ubi jalar	85,26 %	Berhasil
Luas panen ubi jalar	87,48 %	Berhasil
Perbanyakan benih sumber	70,32 %	Cukup berhasil
Penguatan desa mandiri benih	85,9 2%	Berhasil
Pemantapan Penerapan PHT padi	96,94 %	Berhasil
Pemantapan Penanganan DPI padi	90,62 %	Berhasil
Gerakan Pengendalian OPT padi (Reguler+TNI)	74,53 %	Cukup Berhasil
Pemantapan Penerapan PHT jagung	90,32 %	Berhasil
Gerakan Pengendalian OPT jagung (Reguler)	59,61 %	Kurang Berhasil
Pemantapan Penerapan PHT kedelai	90,48 %	Berhasil
Gerakan Pengendalian OPT kedelai (Reguler)	58 %	Kurang Berhasil
Pengembangan metode dan validasi metode	100 %	Berhasil
Model peramalan OPT	100 %	Berhasil
Sarana pasca panen	98,17 %	Berhasil
Unit pengolahan hasil	100 %	Berhasil
Sarana angkut	102,50 %	Sangat Berhasil
Dokumen Manajemen	100 %	Berhasil
Layanan Perkantoran	100 %	Berhasil

Sumber: Data yang diolah dari Laporan Kinerja DJTP TA 2016

Untuk Badan Ketahanan Pangan,

hanya ada dua kondisi. Kondisi pertama ialah pencapaian *output* tetap berhasil karena telah dilakukan revisi target. Kondisi kedua ialah *output* tidak berhasil tercapai sesuai dengan yang ditetapkan. Dari 22 *output*, dua puluh *output* termasuk dalam kategori berhasil dan dua *output* masuk ke dalam kriteria cukup berhasil

Tabel 4. Matrik Capaian *Output* BKP

<i>OUTPUT</i>	CAPAIAN	KETERANGAN
Lembaga distribusi pangan masyarakat	95,00 %	Berhasil
Lumbung pangan masyarakat	90,00 %	Berhasil
Panel harga pangan nasional dan pemantauan harga dan pasokan pangan HBKN	100 %	Berhasil
Pemantauan pasokan, harga, distribusi dan cadangan pangan	100 %	Berhasil
Toko Tani Indonesia	98,99 %	Berhasil
Kajian Responsif dan Antisipatif Distribusi Pangan	100 %	Berhasil
Kajian Distribusi Pangan	100 %	Berhasil
Penguatan sistem kewaspadaan pangan dan gizi	94,00 %	Berhasil
Kajian Responsif dan Antisipatif Ketersediaan dan Kerawanan Pangan	100 %	Berhasil
Peta ketahanan dan kerentanan pangan	100 %	Berhasil
Kawasan Mandiri Pangan	96,79 %	Berhasil
Pemberdayaan petani kecil dan gender	82,59 %	Berhasil
Dukungan produksi pertanian dan pemasaran	75,82 %	Cukup berhasil
Pengembangan rantai nilai tanaman perkebunan	76,76 %	Cukup berhasil
Pemberdayaan Pekarangan Pangan	99,07 %	Berhasil
Pemantauan pengankaragaman konsumsi pangan	100 %	Berhasil
Gerakan Diversifikasi Pangan	100 %	Berhasil
Hasil analisis pola dan kebutuhan konsumsi pangan	94,28%	Berhasil
Model Pengembangan Pangan Pokok Lokal (MP3L)	100 %	Berhasil
Pengawasan keamanan dan mutu pangan	100 %	Berhasil
Manajemen dan administrasi kelembagaan BKP	100 %	Berhasil
Layanan perkantoran	100 %	Berhasil

Sumber: Data yang diolah dari Laporan Kinerja BKP TA 2016

Pencapaian Target pada Perjanjian Kinerja

Ditjen Tanaman Pangan memiliki sepuluh indikator kinerja utama pada dokumen perjanjian kinerja TA 2016. Dari sepuluh indikator tersebut, tujuh indikator mencapai kategori sangat berhasil dan tiga indikator mencapai kriteria berhasil. Capaian masing-masing indikator tersaji pada Tabel 5.

Melihat pencapaian itu maka kebijakan pemotongan dan anggaran tidak berpengaruh secara signifikan. Diantara penyebabnya ialah upaya-upaya khusus (upsus) yang diterapkan oleh Ditjen Tanaman Pangan dalam rangka pencapaian sasaran-sasaran. Penyebab lain yaitu pencapaian sasaran kegiatan yang tidak sepenuhnya tergantung pada besar kecilnya penyediaan anggaran.

Badan Ketahanan Pangan juga mempunyai sepuluh indikator kinerja utama pada dokumen perjanjian kinerja TA 2016. Sebanyak enam indikator yang mencapai nilai diatas 100% atau kategori sangat berhasil, tiga indikator termasuk kategori berhasil, dan satu indikator masuk dalam kriteria kurang berhasil. Capaian masing-masing indikator tersaji pada Tabel 6.

Kebijakan pemotongan anggaran ternyata tidak banyak berpengaruh terhadap pencapaian target perjanjian kinerja. Pada

Badan Ketahanan Pangan, realisasi pencapaian indikator kinerja tidak sepenuhnya tergantung pada penyediaan anggaran dan kegiatan yang dilaksanakan. Selain itu, realisasi indikator banyak yang menggunakan data sekunder.

Tabel 5. Capaian Indikator Kinerja dalam Perjanjian Kinerja Ditjen TP

INDIKATOR KINERJA UTAMA	CAPAIAN	KATEGORI
Tercapainya Produktivitas Padi	100,55 %	Sangat Berhasil
Tercapainya Produktivitas Jagung	100,38 %	Sangat Berhasil
Tercapainya Produktivitas Kedelai	95,56 %	Berhasil
Tercapainya Produktivitas Ubi Kayu	100,83 %	Sangat Berhasil
Terlaksananya Penggunaan Benih Unggul Bersertifikat untuk Padi	88,78 %	Berhasil
Terlaksananya Penggunaan Benih Unggul Bersertifikat untuk Jagung	103,40 %	Sangat Berhasil
Terlaksananya Penggunaan Benih Unggul Bersertifikat untuk Kedelai	159,26 %	Sangat Berhasil
Terlaksananya Luas Areal Tanaman Pangan Aman dari Gangguan OPT dan DPI Padi	105,59 %	Sangat Berhasil
Terlaksananya Luas Areal Tanaman Pangan Aman dari Gangguan OPT dan DPI Jagung	100,63 %	Sangat Berhasil
Terlaksananya Luas Areal Tanaman Pangan Aman dari Gangguan OPT dan DPI Kedelai	99,78 %	Berhasil

Sumber: Laporan Kinerja DJTP TA 2016

Tabel 6. Capaian Indikator Kinerja dalam Perjanjian Kinerja BKP

INDIKATOR KINERJA UTAMA	CAPAIAN	KATEGORI
1. Skor PPH Ketersediaan	95 %	Berhasil
2. Penurunan jumlah penduduk rawan pangan	27 %	Kurang Berhasil
3. Harga gabah ke-ring panen (GKP) di tingkat produsen (Rp/Kg)	115,35 %	Sangat Berhasil
4. Koefisien variasi pangan di tingkat konsumen (Cv):		
Beras	574 %	Sangat Berhasil
Cabe Merah	118 %	Sangat Berhasil
Bawang Merah	75 %	Cukup Berhasil
5. Konsumsi Energi	105,2 %	Sangat Berhasil
6. Konsumsi Pangan Hewani	105,5 %	Sangat Berhasil
7. Skor PPH Konsumsi Berhasil	99 %	Berhasil
8. Rasio konsumsi pangan lokal non beras terhadap beras	110 %	Sangat Berhasil
9. Peningkatan produk pangan segar yang tersertifikasi	260 %	Sangat Berhasil
10. Tingkat keamanan pangan segar yang diuji	124%	Sangat berhasil

Sumber: Laporan Kinerja BKP TA 2016

SIMPULAN, IMPLIKASI, DAN KETERBATASAN

Simpulan

Hasil penelitian menunjukkan bahwa implementasi kebijakan pemotongan anggaran TA 2016 pada Ditjen Tanaman Pangan dan Badan Ketahanan Pangan mengikuti Inpres Nomor 4 Tahun 2016 dan Inpres Nomor 8 Tahun 2016. Terkait dengan

pencapaian kinerja yang digambarkan dari *output* kegiatan dan indikator kinerja utama pada dokumen perjanjian kinerja TA 2016 pada Ditjen Tanaman Pangan dan Badan Ketahanan Pangan, sebagian besar termasuk kategori berhasil. Hal ini menjadi indikasi bahwa terdapat kelebihan anggaran di awal. Kebijakan pemotongan anggaran belanja tidak serta merta memengaruhi pencapaian kinerja Ditjen Tanaman Pangan dan Badan Ketahanan Pangan karena target *output* boleh direvisi, pekerjaan yang sudah dikontrakkan, kontraknya dapat diadendum dan dibayar pada TA 2017, formula penghitungan capaian IKU tidak terkait langsung dengan besarnya anggaran, dan pencapaian IKU ada yang dinilai berdasarkan data sekunder.

Implikasi

Kinerja dari Ditjen Tanaman Pangan dan Badan Ketahanan Pangan pada TA 2016 yang digambarkan dengan capaian *output* dan capaian indikator kinerja utama menunjukkan bahwa sebagian besar tetap termasuk dalam kategori berhasil, bahkan ada yang mencapai kriteria sangat berhasil. Hal ini menandakan bahwa pemotongan anggaran belanja kementerian/lembaga tidak berpengaruh secara signifikan terhadap pencapaian kinerja. Temuan ini mengindikasikan adanya kelebihan anggaran di awal, atau ada

yang kurang pas saat perencanaan, baik pada anggarannya maupun pada indikator kerjanya. Hasil penelitian ini dapat digunakan untuk mempelajari kemungkinan masalah-masalah yang terjadi pada tataran perencanaan tersebut, seperti tidak berjalannya konsep partisipasi anggaran. Hasil dari penelitian ini diharapkan akan memberikan kontribusi dalam memperbaiki sistem perencanaan dan penganggaran kementerian/ lembaga ke depan.

Keterbatasan Penelitian

Penelitian ini memiliki keterbatasan-keterbatasan yang dapat memengaruhi hasilnya. Pertama penelitian mengeksplorasi dampak kebijakan pemotongan anggaran belanja kementerian/lembaga terhadap kinerja yang masuk dalam ranah pelaksanaan anggaran namun tidak menilai kewajaran perencanaan anggarannya. Anggaran sebagai *input* untuk menghasilkan kinerja diasumsikan sudah menunjukkan besaran yang wajar karena telah melalui tahap-tahap yang cukup ketat. Penelitian berikutnya diharapkan dapat melakukan analisis mulai dari perencanaan, pelaksanaan anggaran, sampai dengan kinerja yang dihasilkan. Kedua, teknik pengumpulan data yang digunakan berupa wawancara dan data dokumen. Untuk penelitian selanjutnya kiranya dapat menggunakan data dari hasil

Focus Group Discussions (FGD) mengingat penelitian dengan topik pemotongan anggaran belanja kementerian/lembaga di Indonesia masih jarang dilakukan. Ketiga, penelitian ini membahas mengenai implementasi dan dampak pemotongan anggaran Kementerian Pertanian dengan hanya melibatkan dua unit eselon I. Penelitian berikutnya dapat mengikutsertakan unit eselon I lain sehingga dapat diperoleh pandangan yang lebih baik. Keempat, Penelitian hanya mengkaji kinerja dengan rentang waktu satu tahun sehingga hanya membahas mengenai kinerja *output* dan tidak sampai menilai *outcome*.

DAFTAR PUSTAKA

- Balogun, Ibrahim Ola. 2013. "Theories of Public Expenditures". *The Strategist Blog*, 23 Februari. Diakses pada 28 Februari 2017, <http://strategistng.blogspot.co.id/2013/02/theories-of-public-expenditures.html>.
- Bastian, Indra, (2006). *Akuntansi Sektor Publik*, Jakarta: Erlangga
- Bratton, Michael. 2013. "Measuring Government Performance in Public Opinion Surveys in Africa: Towards Experiments?". *WIDER Working Paper* No. 2013/023 1-23.
- Creswell, John W. 2014. *Research Design: Qualitative, Quantitative, and Mixed Approaches*. SAGE Publications, Thousand Oaks, California.
- Curristine, Teresa. 2005. "Government Performance: Lessons and Challenges". *OECD Journal on Budgeting* Vol. 5, No.1 127-151.
- Direktorat Jenderal Anggaran Kementerian Keuangan. 2016. "Penelaahan RKA-K/L APBN Perubahan Tahun 2016". Diakses pada 9 Februari 2016. <http://www.anggaran.depkeu.go.id/dja/edef-konten-view.asp?id=1197>.
- Fitzgerald, Amanda dan Ruth Lupton. 2015. "The Limits to Resilience? The Impact of Local Government Spending Cuts in London". *Local Government Studies* Vol. 41, No. 4 : 582-600.
- Gisselquist, Rachel M. dan Miguel Nino-Zarazua. 2014. "What Can Experiments Tell Us About How to Improve Government Performance?". *JGD* 2015; 6(1): 1-45.
- Halim, Abdul dan Muhammad Syam Kusufi. 2014. *Teori, Konsep, dan Aplikasi Akuntansi Sektor Publik: dari Anggaran Hingga Laporan Keuangan, dari Pemerintah Hingga Tempat Ibadah. Edisi ke-2*. Jakarta: Salemba Empat.
- Hansen, Don R. dan Maryanne M. Mowen. 2007. *Managerial Accounting 8th Edition*. Thomson Higher Education.
- Hastink, Annete, Nick Bailey, Glen Bramley, Maria Gannon, dan David Watkins. 2015. *The Cost of The Cuts: The Impact on Local Government And Poorer Communities*. Universities of Glasgow and Heriot-Watt.
- Hennink, M., Inge Hutter, dan Ajay Bailey. 2011. *Qualitative Research Methods*. Sage Publications Ltd, London.
- Ibrahim. 2015. *Metodologi Penelitian Kualitatif*. Bandung: Penerbit Alfabeta.
- Impres Nomor 4 Tahun 2016 tentang "Langkah-Langkah Penghematan dan Pemotongan Belanja Kementerian/Lembaga Dalam Rangka Pelaksanaan Anggaran Pendapatan Dan Belanja Negara Tahun Anggaran 2016".
- Impres Nomor 8 Tahun 2016 tentang Lang-

- kah-Langkah Penghematan Belanja Kementerian/Lembaga dalam Rangka Pelaksanaan Anggaran Pendapatan Dan Belanja Negara Perubahan Tahun Anggaran 2016”.
- Jick, Todd D. dan Victor V. Murray. 1982. “The Management of Hard Times: Budget Cutbacks in Public Sector Organizations”. *Organization Studies* 1982, 3/2: 141-169.
- Kuncoro, Haryo dan Daniel Pambudi. 2014. “The Economic Impacts of Government Spending Cut: The Case of Indonesia”. *Journal of Advanced Research in Law and Economics*, (Vol. V, Winter), 2 (10): 120-135.
- Levasseur, Karine dan Andrea Rounce. 2015. “Public Policy and Operational Alignment in Light on Public Service Retrenchment-Lesson Learned from Canada”. *International Review of Administrative Sciences* 0 (0) 1-20.
- Mardiasmo. 2009. *Akuntansi Sektor Publik*. Yogyakarta: Penerbit Andi.
- Michel, Gregory R. 2004. *Cost Analysis and Activity-Based Costing for Government*. Government Finance Officers Association.
- Miller, Gerald R. 1983. “Taking Stock of a Discipline”. *Journal of Communication* 33 (3).
- Menteri Keuangan Republik Indonesia. 2015. “Peraturan Menteri Keuangan Nomor 127/PMK.02/2015 tentang Klasifikasi Anggaran”.
- Menteri Keuangan Republik Indonesia. 2016. “Peraturan Menteri Keuangan Nomor 163/PMK.02/2016 tentang Petunjuk Penyusunan dan Penelaahan Rencana Kerja dan Anggaran Kementerian Negara/Lembaga dan Pengesahan Daftar Isian Pelaksanaan Anggaran”.
- Norman, Richard. 2007. “Managing Outcomes While Accounting for Outputs: Redefining ‘Public Value’ in New Zealand’s Performance Management System”. *Public Performance & Management Review*, Vol. 30, No. 4, June 2007, pp. 536-549.
- PP Nomor 29 Tahun 2014 tentang “Sistem Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah”.
- PP Nomor 90 Tahun 2010 tentang “Penyusunan Rencana Kerja dan Anggaran Kementerian/Lembaga”.
- PP Nomor 8 Tahun 2006 tentang “Pelaporan Keuangan dan Kinerja Instansi Pemerintah”.
- Ristanto, Anang. 2011. “Analisis Implementasi Penyusunan Anggaran Berbasis Kinerja di Lingkungan Sekretariat Jenderal Kemdiknas”. Tesis Gelar Master. Universitas Indonesia.
- Scorsone, Eric A. dan Christina Plerhoples. 2010. “Fiscal Stress and Cutback Management Amongst State and Local Governments: What Have We Learned and What Remains to Be Learned?”. *State and Local Government Review* 42 (2) 176-187.
- UU Nomor 17 Tahun 2003 tentang “Keuangan Negara”.
- UU Nomor 12 Tahun 2016 tentang “Perubahan Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2015 tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun Anggaran 2016”.