

# EVALUASI SINKRONISASI PERENCANAAN DAN PENGANGGARAN BIDANG PERUMAHAN DAN PERMUKIMAN PADA PEMERINTAH PUSAT

## *Evaluation of National Planning and Budgeting Alignment on Housing and Settlement Program*

Dwi Resti Pratiwi

Pusat Kajian Anggaran, Badan Keahlian Dewan Perwakilan Rakyat RI

email: dwi.pratiwi@dpr.go.id

---

### **Abstract**

*Aligning national planning and budgeting are crucial to achieving national development's goals. One of Indonesia development goals as stated on Mid-Term National Development Planning (RPJMN) 2015-2019 was to reduce poverty at 7-8 percent by the end of 2019. This target however is hard to be reached. It is indicated that there was a problem on planning and budgeting system at program priority and activity level. One of program priority that was mandated to achieve poverty target is housing and settlement. The outcome of the program unfortunately were unreachable. They were to reduce the housing backlog by 5 million unit and universal access to water supply and sanitation by 2019. This paper aims to evaluate the national planning budgeting alignment on Housing and Settlement Program. It used descriptive analysis methode by comparing between planning document such as RPJMN, Government Strategic Plan (Renstra), Government Work Plan (RKP) and Budget States (APBN). This analysis resulted that there is inconsistency outcome indicators across planning document (i.e RPJMN and RKP). Beside that, the mismatch between planning and budget document is found in this housing and settlement program which cause many activities were not funded in APBN. So that, the next government should evaluate the implementation of planning and budgeting during 2015-2019 and improve the alignment between them to achieve naional development goals as stated in RPJMN 2020-2024.*

**Keywords:** *Planning, budgeting, housing backlog, settlement*

---

### **1. Pendahuluan**

Sebagai amanat dari Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945), Pemerintah harus mampu mencapai tujuan berbangsa dan bernegara melalui kegiatan pembangunan. Kegiatan pembangunan dilakukan dalam proses manajemen pemerintah yang efektif dan

efisien. Tahapan dalam proses pemerintah antara lain adalah perencanaan dan penganggaran. Tahapan tersebut diatur terpisah dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara serta Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional. Pengaturan yang terpisah ini memunculkan masalah keterlempaskaitan antara perencanaan dan penganggaran. Hasil telaah kelembagaan pentingnya sinergisme perencanaan dan penganggaran mendapatkan bahwa secara kelembagaan institusi perencanaan dan penganggaran terpisah dan saling mengisolasi. Bila dibandingkan dengan kelembagaan yang menangani perencanaan dan penganggaran di banyak negara di dunia, kelembagaan perencanaan dan penganggaran menjadi satu kesatuan terintegrasi. Kelembagaan tersebut merupakan kepanjangan tangan dari Presiden untuk melakukan kegiatan alokasi anggaran pemerintah ke prioritas yang disusun oleh Presiden.

Untuk pengalaman Indonesia, terlihat sekali bahwa perlu adanya integrasi dan sinergi perencanaan dan penganggaran. Ketidaksinkronan bukan hanya terjadi antara perencanaan dan penganggaran, namun dalam dokumen perencanaan itu sendiri juga ditemukan ketidaksinkronan capaian pembangunan untuk beberapa program prioritas nasional yang termuat dalam dokumen Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJMN), Rencana Strategis (Renstra), dan Rencana Kerja Pemertintah (RKP). Hal inilah yang perlu menjadi perhatian khusus bagi pemerintah mengingat saat ini telah memasuki masa pemerintahan yang baru. Namun, diujung pelaksanaan RPJMN 2015-2019 kurang menunjukkan hasil yang memuaskan. Terlihat dari salah satu sasaran utama (*impact*) yang hendak dicapai ialah tingkat kemiskinan diangka 7-8 persen pada tahun 2019. Namun kenyataannya hingga semester I tahun 2019 masih berada di angka 9,4 persen. Salah satu cara mencapai sasaran utama tersebut diturunkan ke dalam beberapa kebijakan strategis diantaranya, perluasan dan peningkatan pelayanan dasar berupa perumahan yang layak, akses terhadap air minum dan sanitasi.

Perluasan pemenuhan hak dan kebutuhan dasar sangat penting untuk diperhatikan oleh suatu negara karena berkaitan dengan kualitas hidup dan pembangunan manusia terutama bagi masyarakat kurang mampu. Diantara pemenuhan hak dasar tersebut adalah akses terhadap rumah tinggal yang layak dan infrastruktur dasar permukiman seperti akses air minum dan sanitasi. Dalam RPJMN 2015-2019 ditargetkan kekurangan *backlog* berdasarkan perspektif

menghuni dari 7,6 juta (2014) menjadi 5 juta (2019), kawasan permukiman kumuh perkotaan dari 38.431 Ha tahun 2014 menjadi 0 Ha tahun 2019, akses air minum dan sanitasi layak sebesar 100 persen ke seluruh masyarakat Indonesia. Di tengah gencarnya pembangunan infrastruktur konektivitas, pemenuhan hak dasar rakyat tersebut kenyataannya pada saat ini masih belum sepenuhnya terpenuhi. Di Pemerintah Pusat sendiri, kewenangan terhadap pelaksanaan pemenuhan akses rumah tinggal dan infrastruktur permukiman berada di Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat (PUPR). Adapun program prioritas dalam mencapai *outcome* tersebut dilaksanakan melalui (1) Program Pembinaan dan Pengembangan Infrastruktur Pemukiman, ditangani oleh Direktorat Jenderal Cipta Karya; (2) Program Pengembangan Perumahan yang ditangani oleh Direktorat Jenderal Penyediaan Perumahan. Pada tulisan ini akan mengevaluasi sinkronisasi perencanaan dan penganggaran untuk kebijakan perumahan dan permukiman layak. Adapun batasan evaluasi dalam tulisan ini yaitu menilai konsistensi perencanaan dalam RKP yang merupakan penjabaran RPJMN serta menilai gap antara perencanaan dan penganggaran baik itu perencanaan yang tercantum dalam rencana strategis Kementerian PUPR maupun dalam RKP.

## 2. Tinjauan Pustaka

### 2.1. Perencanaan dan Politik Penganggaran

Perencanaan adalah upaya untuk menentukan konsekuensi dari suatu tindakan, semakin banyak konsekuensi yang ditentukan maka semakin berhasil perencanaan tersebut. Dengan kata lain, perencanaan adalah kemampuan mengendalikan masa depan dengan tindakan saat ini. Perencanaan itu sendiri membutuhkan dua hal yaitu spesifikasi dari tujuan masa depan dan rangkaian aksi yang didesain pada kurun waktu tertentu untuk mencapai suatu tujuan (Widavsky, 1975). Lebih lanjut, Wildavsky (1975) menyebutkan bahwa perencanaan memiliki dua prinsip utama yaitu, perencanaan mengandung pengetahuan kasualitas (*causal knowledge*) dan perencanaan merupakan kekuatan (*planning as power*). Pertama, perencanaan mengandung hubungan kausalitas, dimana perencanaan perlu diawali dengan keberadaan suatu teori dan setidaknya beberapa bukti untuk menentukan hubungan sebab akibatnya. Kedua, perencanaan membutuhkan kekuatan (dukungan anggaran) untuk mempertahankan keunggulan masa depan di masa sekarang.

Para perencana terdiri dari institusi/kementerian/lembaga yang membutuhkan pendanaan yang besar untuk berbagai proyek yang dipercaya dapat mengamankan pertumbuhan ekonomi. Namun di lain pihak, perencana adalah musuh para pengendali anggaran atau dalam hal ini Kementerian Keuangan yang membatasi pengeluaran. Kondisi ini banyak terjadi baik di negara maju maupun di negara berkembang. Widavsky (1975) menggambarkan kondisi yang terjadi di Inggris ketika Departemen Urusan Ekonomi dan Dewan Pembangunan Ekonomi Nasional mengumumkan akan mencapai pertumbuhan ekonomi yang tinggi dengan beberapa program pemerintah yang sudah direncanakan walaupun kurang didukung dengan landasan teori yang memadai. Kenyataan yang terjadi ialah pertumbuhan ekonomi jatuh dibawah angka yang telah ditetapkan. Atas kondisi tersebut, Departemen Anggaran menemukan belanja negara yang tumbuh lebih cepat dibandingkan penerimaannya sehingga berdampak pada keseimbangan primer dan inflasi yang memburuk. Pada akhirnya, baik departemen keuangan maupun dewan tidak mempublikasikan angka pertumbuhan ekonomi tersebut. Kondisi ini menunjukkan adanya kelemahan dari sisi perencana yaitu tidak berdaya (*powerless*) dalam hal anggaran tetapi memiliki pengetahuan yang baik (*knowledgeable*) sementara institusi anggaran memiliki kewenangan (*powerful*) tetapi tidak peka (*ignorant*).

Konsistensi penyusunan perencanaan merupakan hal yang penting dalam meningkatkan kredibilitas anggaran publik. Menurut Schick (1998) konsistensi dari suatu tujuan kebijakan (*objective policy*) merupakan kriteria penilaian utama dari keberhasilan suatu proyek dan program. Lebih lanjut, Rubin (1990) menyampaikan bahwa, kredibilitas suatu anggaran dapat dilihat dari konsistensi antara target dan realisasi dari suatu perencanaan anggaran serta kemampuan suatu sistem dalam menyampaikan barang dan jasa yang tergambar dalam suatu anggaran indikatif. Kredibilitas anggaran dapat ditingkatkan dengan cara pendetailan keselarasan *input* dan *output* serta mekanisme penguatan anggaran melalui perbaikan administrasi maupun pemantauan kinerja keuangan yang dapat dilakukan oleh lembaga independen keuangan. Namun, terdapat kelemahan dalam mewujudkannya kredibilitas anggaran melalui kedua hal tersebut. William (1998) menyampaikan bahwa, semakin detail spesifikasi suatu anggaran dan semakin mendalam pemantauan pelaksanaannya maka semakin besar biaya administrasi yang ditimbulkan dengan begitu pemilik anggaran atau

dalam hal ini Kementerian Keuangan menghadapi *trade off* antara kredibilitas dan efisiensi.

## 2.2. Perencanaan dan Penganggaran di Indonesia

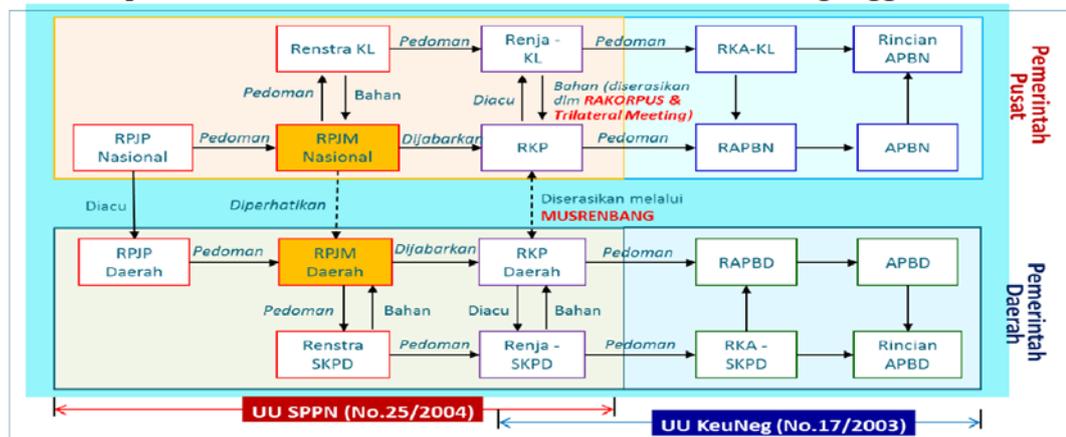
Di Indonesia sendiri sudah terdapat instrumen legislasi yang mengatur perencanaan dan penganggaran yaitu UU Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (SPPN), dan UU Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara (UU Keuangan Negara). Namun, kedua undang-undang tersebut belum mencerminkan pandangan komprehensif tentang hubungan Perencanaan dan Penganggaran (PGSP, 2013). Salah satunya dilihat dari lahirnya UU Keuangan Negara setahun sebelum ditetapkannya UU SPPN, sehingga banyak ditemukan ketidakharmonisan mekanisme penganggaran dalam UU Keuangan Negara yang seharusnya berpedoman pada mekanisme perencanaan pembangunan nasional.

Kurang tegasnya peran dokumen perencanaan dalam UU Keuangan Negara turut mencerminkan lemahnya kewenangan institusi perencanaan. Abimanyu (2011) mengatakan bahwa di tingkat pusat, fungsi koordinasi penyusunan perencanaan pembangunan nasional ada di Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (Bappenas), sedangkan fungsi anggaran ada di Kementerian Keuangan. Apapun yang direncanakan, keputusan akhir ada di anggaran. Lebih lanjut, gambaran ketidaksinkronan perencanaan penganggaran juga kerap terjadi di tingkat daerah. Octaviani (2008) dalam penelitiannya memetakan konsistensi perencanaan dan penganggaran bidang Pendidikan dasar dan menengah di Kabupaten Solok menyimpulkan bahwa: (1) hanya 60 persen APBN sinkron dengan rencana kerja (renja) dinas Pendidikan bidang Pendidikan dasar dan (2) hanya 25 persen APBD sinkron dengan renja dinas Pendidikan bidang Pendidikan menengah.

UU 25/2004 mengatur proses perencanaan pembangunan dari kewajiban membuat Rencana Pembangunan Nasional Jangka Panjang (RPJPN) yang akan memandu Perencanaan Pembangunan Nasional Jangka Menengah (RPJMN) dan RPJMN selanjutnya akan dijabarkan dalam Rencana Kerja Pemerintah (RKP) tahunan (gambar 1). Peraturan turunan dari UU tersebut yaitu Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 40 Tahun 2006 tentang Tata Cara Penyusunan Rencana Pembangunan Nasional dan PP Nomor 90 Tahun 2010 tentang Penyusunan Rencana Kerja dan Anggaran Kementerian/Lembaga. Meskipun demikian, pada akhirnya pemerintah menyadari kurangnya keharmonisan kedua

aturan tersebut yaitu dengan menggabungkan dua Peraturan Pemerintah (PP) yang sebelumnya menjadi acuan dalam pembentukan anggaran. Peraturan tersebut ialah PP Nomor 17 Tahun 2017 tentang Sinkronisasi Proses Perencanaan dan Penganggaran.

**Gambar 1.** Implementasi Sistem Perencanaan dalam Sistem Penganggaran



Sumber: UU No.25/2004 dan UU No. 17/2003

PP 17 Tahun 2017 tersebut akan memberikan wewenang kepada Badan Perencanaan Pembangunan Nasional dalam mengalokasikan anggaran untuk program pemerintah yang memiliki prioritas pembangunan ekonomi. Alokasi anggaran selanjutnya akan lebih diutamakan untuk program pembangunan nasional, bukan menurut fungsi dan kementeriannya. Artinya, kementerian yang memiliki program prioritas pembangunan akan mendapatkan alokasi anggaran yang diutamakan dibandingkan dengan kementerian lain, meskipun fungsinya lebih penting. Pada Pasal 33 PP 17/2017 ini disebutkan bahwa kaidah perencanaan pembangunan nasional yaitu dilakukan dengan pendekatan penganggaran berbasis program melalui penganggaran berbasis kinerja dan keterpaduan perencanaan dan penganggaran yang lebih berkualitas dan efektif. Selanjutnya pada gambar 2 menunjukkan bagaimana persetujuan antara RKP dan APBN melalui berbagai proses pembahasan untuk mensinkronkan keduanya.



9 persen. Dimana dalam mencapai kondisi tersebut diturunkan dalam beberapa program prioritas diantaranya terkait penyediaan perumahan dan permukiman. Upaya pemerintah untuk mewujudkan percepatan penyediaan hunian layak bagi masyarakat dilakukan melalui program induk yaitu Program Satu Juta Rumah (PSR). Untuk mencapai target tersebut, pemerintah melalui Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat (PUPR) menjalankan fungsi, baik sebagai regulator, maupun sebagai penyedia rumah/hunian, MBR dan sebagai pendorong bagi para pengembang perumahan melalui pemberian kemudahan perizinan dan skema pembiayaan. Mengingat tahun ini adalah tahun terakhir dari RPJM 2019, hasil yang dicapai sejauh ini masih jauh dari harapan. Dapat dikatakan Kementerian PUPR belum berhasil dalam memenuhi tanggung jawab dalam menyediakan hunian layak bagi masyarakat dan mengurangi *backlog* perumahan.

### 3. Metodologi Penelitian

#### 3.1. Evaluasi Keterkaitan Program/Kegiatan antar Dokumen Perencanaan

Dengan berakhirnya pelaksanaan RPJMN 2015-2019 maka sudah seharusnya dilaksanakan evaluasi terhadap keberhasilan pelaksanaannya, untuk perbaikan dalam proses perencanaan dan penganggaran kedepannya, baik itu untuk program perumahan permukiman maupun program lainnya. Mekanisme evaluasi yang disebutkan dalam RPJMN 2015-2019 salah satunya dengan memetakan keterkaitan antara program/kegiatan dalam dokumen perencanaan tahunan dengan perencanaan lima tahunan, untuk melihat sejauh mana pelaksanaan program/kegiatan dalam dokumen tahunan sejalan dengan dokumen lima tahunan. Adapun keterkaitan antar dokumen tersebut dapat dilihat pada gambar 3.

**Gambar 3.** Contoh Pemetaan Keterkaitan Program/Kegiatan Antar Dokumen Perencanaan

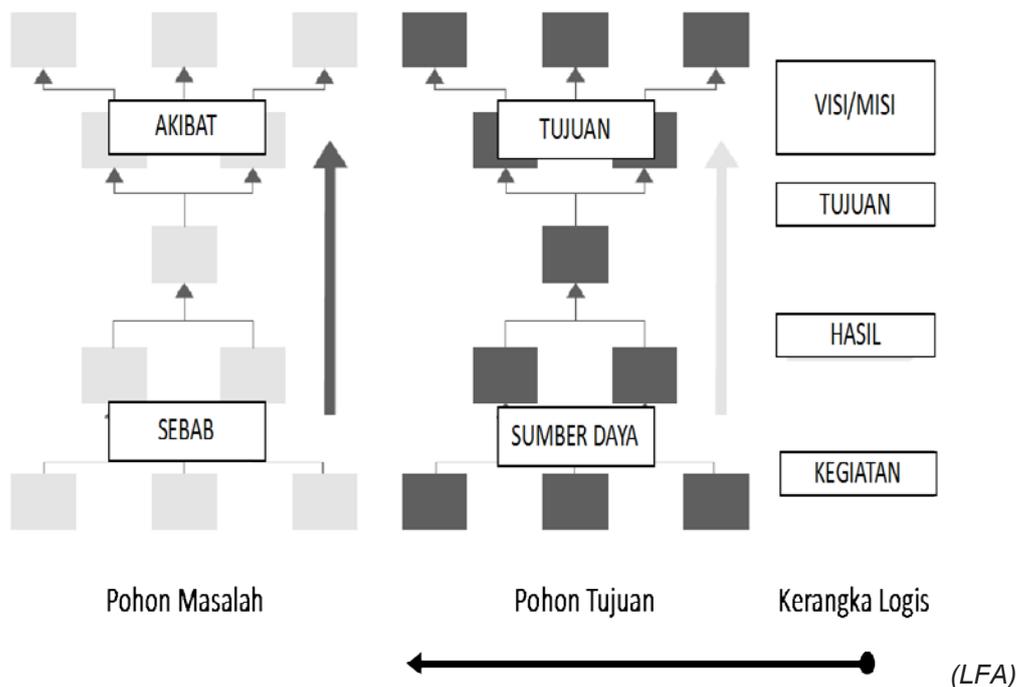


Sumber: RPJMN 2015-2019

### 3.2. Analisis Sinkronisasi Dokumen Perencanaan dan Penganggaran

Dalam analisis sinkronisasi perencanaan dan penganggaran program perumahan dan permukiman ini menggunakan pendekatan *Logical Framework Analysis* (LFA). LFA merupakan alat analisis dalam manajemen berorientasi hasil atau *Results based Management*. LFA membantu perencana untuk menganalisis situasi eksisting, membangun hirarki logika dari tujuan yang akan dicapai, mengidentifikasi risiko potensial yang dihadapi dalam pencapaian tujuan dan hasil, membangun cara untuk melakukan monitoring dan evaluasi terhadap tujuan (*output*) dan hasil (*outcomes*), menyajikan ringkasan aktivitas suatu kegiatan, serta membantu upaya monitoring selama pelaksanaan implementasi proyek (Ausguidline, 2005). Pendekatan LFA sudah diaplikasikan dalam proses perencanaan proyek di lembaga-lembaga internasional dan juga pada proses perencanaan pembangunan di Indonesia sebagaimana diatur dalam UU SPPN.

**Gambar 4.** Konsep Analisis Kerangka Logis



Sumber: Dirgahayani; Wold Bank (2019)

### 4. Hasil dan Pembahasan

Sebagaimana diamanatkan dalam UU Sistem Perencanaan dan Pembangunan Nasional, maka sasaran kebijakan RPJMN dijabarkan kedalam RKP. Analisis ini mengadopsi pendekatan “penganggaran berorientasi hasil” sesuai mandat Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2017 tentang

Sinkronisasi Perencanaan dan Penganggaran atau yang dikenal dengan *money follow program*. Sasaran pembangunan atau dampak pembangunan yang dimaksud oleh PP ini adalah RPJMN dan RKP. Untuk informasi lebih rinci tentang target dan lokasi, Renstra K/L juga digunakan sebagai turunan operasional dari RPJMN. Pada bagian pembahasan ini akan dibatasi pada perencanaan penganggaran di pemerintah pusat yang dilihat dari:

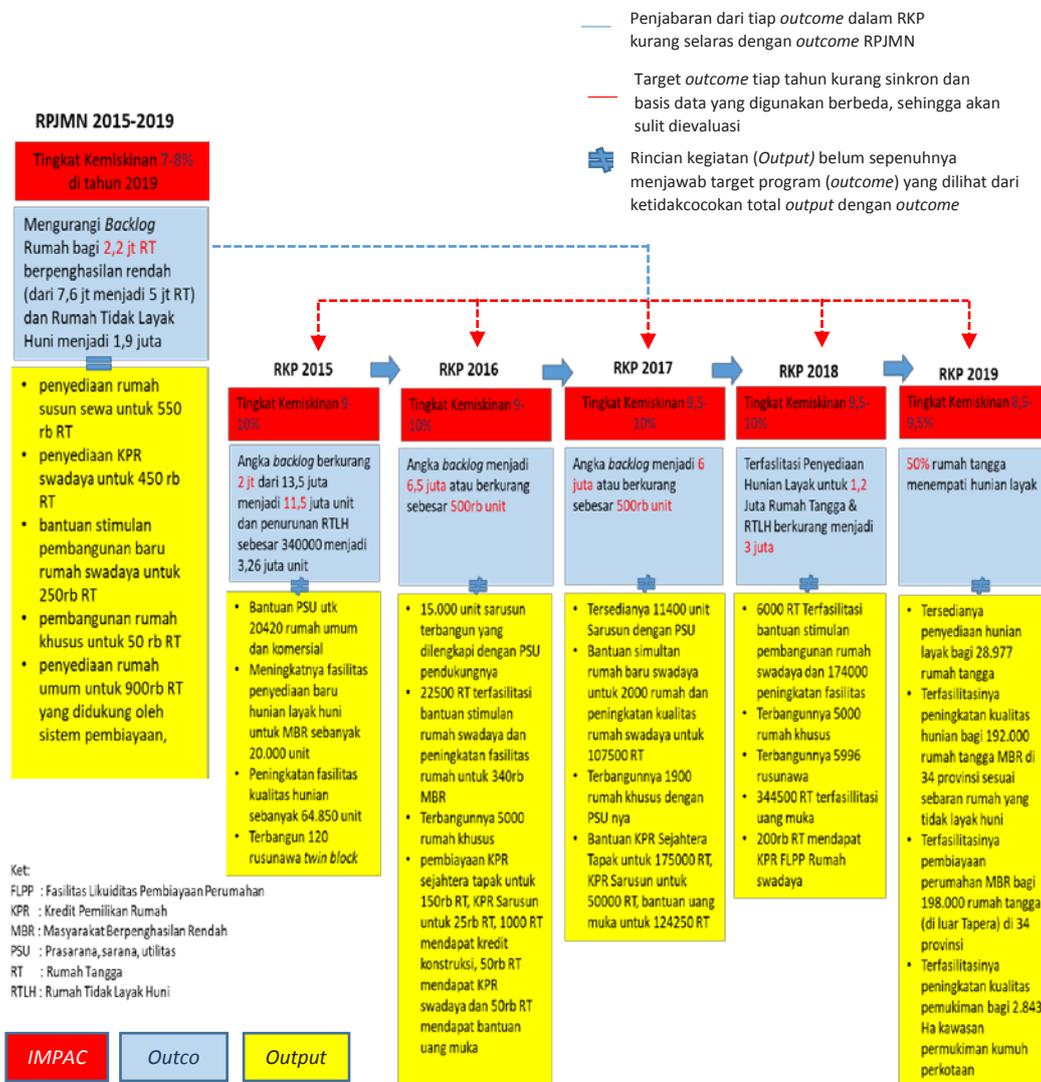
1. Konsistensi perencanaan antar dokumen RPJMN 2015-2019 dan RKP 2015-2019 untuk kebijakan pemenuhan infrastruktur dasar perumahan dan permukiman layak yang terdiri dari 2 (dua) program prioritas yaitu penyediaan perumahan serta pembinaan dan pengembangan infrastruktur permukiman
2. Sinkronisasi perencanaan dan penganggaran antara dokumen Rencana Strategis (Renstra) Kementerian PUPR dan APBN 2015-2019 serta RKP dan APBN 2019 untuk kebijakan pemenuhan infrastruktur dasar perumahan dan permukiman layak

#### **4.1. Konsistensi perencanaan antar dokumen RPJMN dan RKP**

Menurut Schick (1998) konsistensi dari suatu tujuan kebijakan (*objective policy*) merupakan kriteria penilaian utama dari keberhasilan suatu proyek dan program yang diturunkan kedalam capaian *outcome* maupun output. Sehingga konsistensi penyusunan perencanaan merupakan hal yang penting dalam meningkatkan kredibilitas anggaran publik. Namun, konsistensi tersebut belum dapat diwujudkan untuk program penyediaan perumahan layak. Dari sisi indikator keberhasilan *outcome* yang dijabarkan dalam RKP 2015 hingga 2019 terlihat tidak konsisten. Dapat dilihat dari basis data yang digunakan antara RPJMN dan RKP memiliki perbedaan. Pada gambar 5 menunjukkan bahwa target capaian penyediaan perumahan layak dalam RPJMN menggunakan konsep penghunian dengan basis data backlog berada diangka 7,6 juta. Namun, pada RKP 2015 terlihat basis data yang digunakan berbeda dengan RPJMN yaitu menggunakan konsep kepemilikan dengan basis data backlog 13,5 juta unit. Hal ini tentu mempengaruhi target dan tujuan yang hendak dicapai, dimana pada tahun 2015 ditarget pengurangan backlog diangka 2 juta sementara capaian RPJMN hingga 2019 sebesar 2,2 juta unit. Ketidaksinkronan *outcome* pada RKP berlanjut hingga tahun 2019. Indikator *outcome* yang ditargetkan yaitu 50 persen rumah tangga (RT) menempati hunian layak. Dalam RKP tidak dijelaskan berapa total angka absolutnya hunian layak.

Ketidakkonsistenan perencanaan juga terlihat pada kegiatan prioritas (*output*) yang mendukung capaian program. Dalam RPJMN terlihat jelas kegiatan pembangunan unit rumah yang terdiri dari rumah susun, swadaya, khusus dan lain sebagainya, jumlahnya sama dengan target program (*outcome*) yaitu 2,2 juta unit. Namun, konsep serupa tidak diturunkan ke dalam RKP dimana total *output* tidak sama dengan *outcome* yang dihasilkan sehingga akan menyulitkan menilai keberhasilan program ini. Pada program “Pembinaan dan Pengembangan Infrastruktur Permukiman” dapat dikatakan lebih konsisten dalam menjabarkan target *outcome* RPJMN ke dalam target tahunan yang tertuang dalam RKP. Namun, yang menjadi persoalan ialah indikator *output* pada suatu kegiatan yang sama memiliki unit analisis yang berbeda-beda tiap tahunnya (lihat Gambar 6).

Gambar 5. Sinkronisasi RPJMN dan RKP untuk Program Penyediaan Perumahan



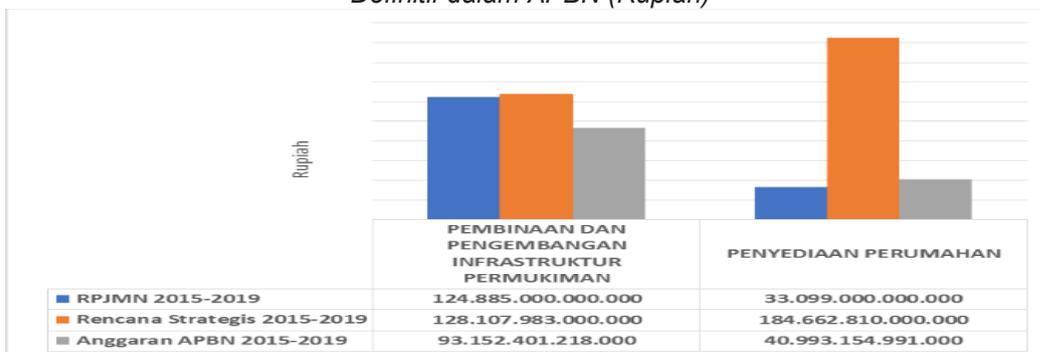
Sumber : RPJMN 2015-2019,



#### 4.2. Evaluasi Sinkronisasi Perencanaan dan Penganggaran untuk Program Perumahan dan Permukiman Layak

Pendekatan perencanaan penganggaran berbasis program (*money follows program*) cukup nyaring digaungkan sejak Pemerintahan Joko Widodo dalam melakukan sinkronisasi perencanaan dan penganggarnya. Sinkronisasi ini dilakukan untuk meningkatkan keterpaduan perencanaan dan penganggaran. Namun, pada kenyataannya pelaksanaan *money follow program* ini masih belum terealisasi sepenuhnya terlihat cukup tingginya *gap* antara perencanaan dan penganggaran. Terlihat dari gambar 7, ketidakjelian pemerintah dalam menyusun rencana dan mengalokasikan anggaran. Dalam renstra Kementerian PUPR tercantum bahwa anggaran indikatif yang dialokasikan untuk Program Pengembangan Rumah sebesar Rp184 triliun namun yang benar-benar dialokasikan dalam APBN hanya sebesar Rp40 triliun. *Gap* yang sangat tinggi tersebut menjadi indikasi bahwa kurang harmonisnya koordinasi kementerian teknis dan Bappenas selaku koordinator perencanaannya dengan Kementerian Keuangan yang memiliki anggaran. Bagaimanapun juga perencanaan tanpa anggaran yang mendukung akan sia-sia. Hal ini sesuai dengan yang diungkapkan Widavsky (1975) bahwa perencana cenderung *powerless* dibandingkan institusi keuangan negara.

**Gambar 7.** Gap Alokasi Anggaran Indikatif dalam RPJMN dan Renstra dengan Anggaran Definitif dalam APBN (Rupiah)



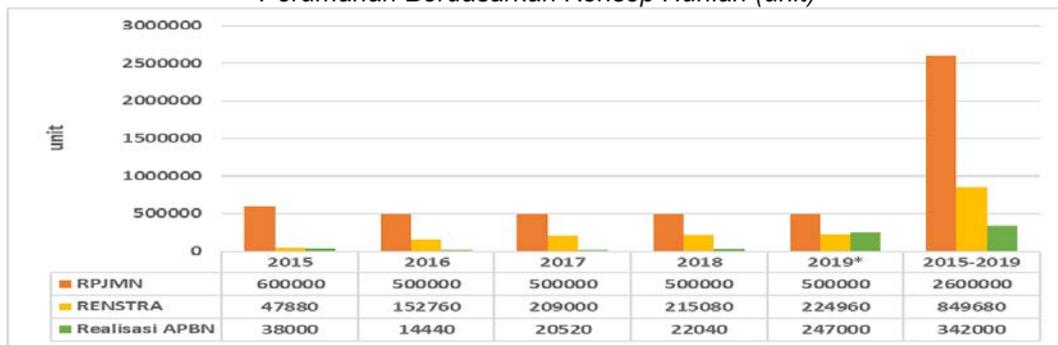
Sumber: RPJMN 2015-2019, Renstra 2015-2019, LAKIP Kemen PUPR 2015-2018 dan Nota Keuangan 2015-2019

##### 4.2.1 Gap Perencanaan dalam Renstra Kementerian PUPR dan Penganggaran dalam APBN untuk Program Penyediaan Perumahan

Program Penyediaan Perumahan merupakan salah satu program prioritas yang diamanatkan dalam RPJMN untuk mengurangi *backlog* perumahan melalui alokasi belanja K/L. Di Pemerintah Pusat, program penyediaan perumahan ini dilaksanakan oleh Kementerian PUPR dengan indikator *outcome* yaitu

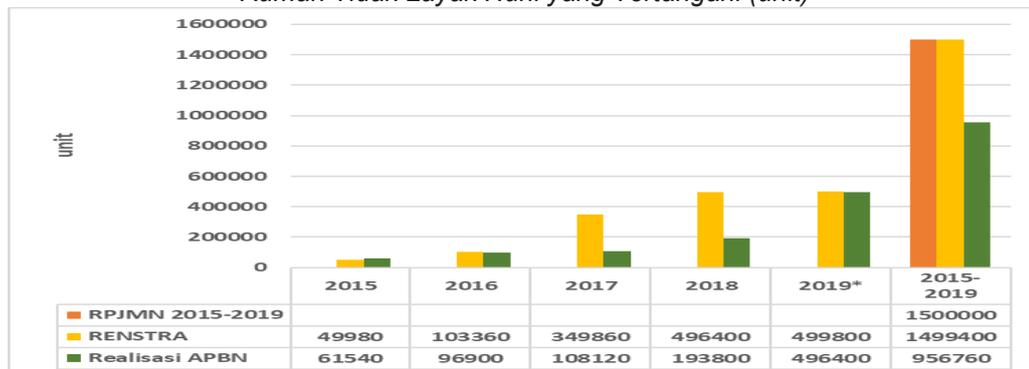
pengurangan *backlog* bagi MBR sebesar 2,2 juta unit dan pengurangan rumah tidak layak huni (RTLH) sebesar 1,5 juta unit hingga tahun 2019. Dari 2,2 juta target pengurangan *backlog* perumahan yang tertera dalam RPJMN, sebanyak 850 ribu unit rumah yang menjadi tanggung jawab Pemerintah Pusat dalam hal ini Kementerian PUPR dalam periode 2015-2019 (Renstra Kementerian PUPR 2015-2019). Namun, dalam gambar 8 menunjukkan hanya 340 ribu unit rumah yang mampu dianggarkan dalam APBN. Selanjutnya untuk *outcome* pengurangan rumah tidak layak huni (RTLH) yang ditargetkan dalam renstra sebesar 1,5 juta unit rumah hanya 940 ribu unit yang dianggarkan APBN dalam kurun waktu 2015-2019 (gambar 9). Kurangnya dukungan anggaran ini tentunya sangat memengaruhi keberhasilan target pembangunan pemerintah, namun *gap* yang tinggi ini juga menunjukkan lemahnya koordinasi antara perencana dan pengelola anggaran.

**Gambar 8.** Gap Perencanaan dan Penganggaran untuk Indikator Outcome Backlog Perumahan Berdasarkan Konsep Hunian (unit)



Sumber: RPJMN 2015-2019, Renstra Kementerian PUPR 2015-2019, Lakip Kementerian PUPR, APBN 2019

**Gambar 9.** Gap Perencanaan dan Penganggaran untuk Indikator Outcome Pengurangan Rumah Tidak Layak Huni yang Tertangani (unit)



Sumber: RPJMN 2015-2019, Renstra Kementerian PUPR 2015-2019, Lakip Kementerian PUPR, APBN 2019

Adapun *pendetailan* dari program tersebut yang diturunkan ke dalam kegiatan prioritas (*output*) dapat terlihat pada tabel 1 berikut. Pada tabel tersebut

menunjukkan besarnya *gap* perencanaan pembangunan unit rumah susun, khusus dan swadaya dengan yang teranggarkan oleh APBN. Dari target Renstra sebesar 850.000 rumah yang dibangun hanya 12 persen yang dianggarkan oleh APBN. Kegiatan yang memiliki kinerja terburuk yaitu terjadi pada pembangunan rumah susun, dimana dari perencanaan pembangunan unit rumah susun sebanyak 550.000 unit hanya 8,7 persen yang dianggarkan untuk dibangun. Hal ini tentu menjadi catatan pemerintah dalam melakukan perencanaan kedepannya.

**Tabel 1.** Gap Perencanaan dan Penganggaran Kegiatan Prioritas (Output) untuk Program Penyediaan Perumahan

Jenis Rumah	2015			2016			2017			2018			2019		
	RPJMN*	Renstra	Realisasi APBN	RPJMN*	Renstra	Realisasi APBN	RPJMN*	Renstra	Realisasi APBN	RPJMN*	Renstra	Realisasi APBN	RPJMN*	Renstra	APBN
<b>I. Pemenuhan Backlog</b>															
1. Rumah Susun	13.360	20.500	10.497	134.160	15.000	7.740	134.160	160.000	13.251	134.160	165.000	11.670	134.160	189.500	4.798
2. Rumah Khusus	4.500	7.320	6.713	10.000	5.000	6.048	15.000	10.000	5.047	15.000	12.680	4.525	5.500	15.000	2.130
3. Rumah Swadaya	20.000	20.000	20.756	45.000	22.500	1.007	50.000	60.000	2.000	60.000	69.500	5.999	75.000	78.000	8.000
Total	<b>37.860</b>	<b>47.820</b>	<b>37.966</b>	<b>189.160</b>	<b>42.500</b>	<b>14.795</b>	<b>199.160</b>	<b>230.000</b>	<b>20.298</b>	<b>209.160</b>	<b>247.180</b>	<b>22.194</b>	<b>214.660</b>	<b>282.500</b>	<b>14.928</b>
<b>II. Peningkatan Kualitas Rumah Tidak Layak Huni</b>															
Rumah Swadaya (Peningkatan kualitas)	-	50.000	61.489	-	103.500	96.881	-	350.000	110.732	-	496.500	195.305	-	500.000	198.500
<b>III Bantuan PSU</b>															
Fasilitas Bantuan PSU	-	40.700	29.956	-	42.000	26.884	-	180.000	17.266	-	190.000	30.406	-	224.250	13.000

Sumber: RPJMN 2015-2019, Renstra Kemen PUPR 2015-2019, Lakip DJCK 2015, 2016, 2017 2018, DIPA DJCK 2019, Lakip Ditjen Penyediaan Perumahan 2015,2016,2017, 2018 dan DIPA Ditjen Penyediaan Perumahan 2019

#### 4.2.2 Gap Perencanaan dalam Renstra Kementerian PUPR dan Penganggaran dalam APBN untuk Program Pembinaan dan Pengembangan Infrastruktur Permukiman

Pada program prioritas pembinaan dan pengembangan infrastruktur permukiman, terdapat tiga indikator dalam menilai keberhasilan program tersebut yaitu tertanganinya pemukiman kumuh seluas 38412 Ha, akses air minum layak 100 persen dan akses sanitasi layak sebesar 100 persen di tahun 2019. Direktorat Jenderal Cipta Karya merupakan unit dalam Kementerian PUPR yang bertanggung jawab dalam melaksanakan program tersebut. Namun, pada gambar 10 terlihat bahwa pelaksanaan peningkatan kualitas permukiman kumuh yang dapat dianggarkan oleh APBN hanya 63 persen. Sementara itu, komitmen pemenuhan air minum dan sanitasi layak yang dianggarkan APBN hingga 2019 hanya 92 persen dari target 100 persen (gambar 11 dan 12). Hal ini

menunjukkan ketidaksinkronan antara perencanaan dan penganggaran mengakibatkan target pembangunan tidak tercapai.

**Gambar 10.** Gap Perencanaan dan Penganggaran untuk Indikator Outcome Permukiman Kumuh Tertangani (Ha)



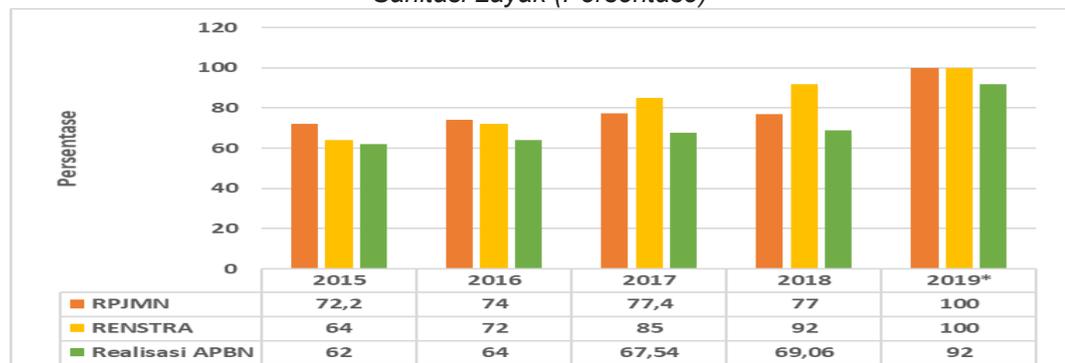
Sumber: RPJMN 2015-2019, Renstra Kementerian PUPR 2015-2019, Lakip Kementerian PUPR, APBN 2019

**Gambar 11.** Gap Perencanaan dan Penganggaran untuk Indikator Outcome Akses Air Minum Layak (Persentase)



Sumber: RPJMN 2015-2019, Renstra Kementerian PUPR 2015-2019, Lakip Kementerian PUPR, APBN 2019

**Gambar 12.** Gap Perencanaan dan Penganggaran untuk Indikator Outcome Akses Sanitasi Layak (Persentase)



Sumber: RPJMN 2015-2019, Renstra Kementerian PUPR 2015-2019, Lakip Kementerian PUPR, APBN 2019

Tabel 2 menunjukkan beberapa kegiatan prioritas yang mendukung tercapainya program prioritas peningkatan kualitas permukiman yang dilihat dari berkurangnya permukiman kumuh, meningkatnya sanitasi dan air minum layak. Perbedaan unit analisis di dokumen RPJMN, Renstra dan APBN menjadi tantangan dalam menilai kegiatan yang dianggap berkontribusi besar dalam mencapai tujuan program prioritas dan yang berkinerja kurang akibat rendahnya anggaran yang dialokasikan. Meskipun demikian, beberapa kegiatan yang ditampilkan pada tabel 2 telah memperoleh dukungan anggaran sesuai dengan target yang dicapai. Diantaranya dalam memenuhi air minum layak dilaksanakan kegiatan pembangunan infrastruktur SPAM untuk 3,6 juta sambungan rumah (SR) berdasarkan renstra 2015-2019. Dari target tersebut, lebih dari 100 persen telah dianggarkan dalam APBN yaitu 4 juta rumah telah tersambung infrastruktur SPAM baik di tingkat regional, perkotaan, perdesaan maupun kawasan khusus. Namun, yang perlu menjadi catatan ialah dalam peningkatan kawasan permukiman kumuh belum tertangani secara optimal. Dari target 38.300 Ha kawasan perkotaan yang ditingkatkan kualitas permukimannya, hanya 23.900 Ha yang dianggarkan dalam APBN. Tentunya dalam merancang perencanaan selanjutnya hal ini dapat menjadi perhatian pemerintah, agar alokasi dalam program prioritas dapat diutamakan.

**Tabel 2. Gap Perencanaan dan Penganggaran Kegiatan Prioritas (Output) untuk Program Pembinaan dan Pengembangan Infrastruktur Permukiman**

Output/Indikator	2015			2016			2017			2018			2019		
	RPJMN	Renstra	Realisasi APBN	RPJMN	Renstra	Realisasi APBN	RPJMN	Renstra	Realisasi APBN	RPJMN	Renstra	Realisasi APBN	RPJMN	Renstra	Realisasi APBN
Pembangunan dan pengembangan kawasan permukiman perkotaan (Ha)	1.610	2.679	2.762	8.975	9.300	2.463	9.956	9.500	5.961	9.500	8.900	11.842	8.390	8.051	888
Pembangunan dan pengembangan kawasan permukiman perdesaan (Ha)	47.530	47.530	47.530	7.683	7.683	28.135	7.501	7.501	15.644	7.835	7.835	10.225	7.835	7.835	2.235
Pembangunan dan pengembangan kawasan permukiman di kawasan khusus (Ha)	266	266	266	500	500	438	667	667	1.351	833	833	2.555	8.390	8.051	738
Pembangunan infrastruktur SPAM regional (sambungan rumah/SR)	240.000	70.000	64.000	280.000	70.000	96.000	280.000	35.000	75.000	280.000	70.000	59.200	240.000	105.000	62.400
Pembangunan infrastruktur SPAM Perkotaan (sambungan rumah/SR)	463.200	210.000	462.600	1.200.000	210.000	318.400	2.400.000	216.000	326.250	3.200.000	98.000	139.500	2.728.000	186.000	80.250
Pembangunan infrastruktur SPAM Perdesaan (sambungan rumah/SR)	927.360	407.680	463.680	1.280.000	407.680	70.720	1.920.000	491.520	246.400	2.560.000	508.160	790.080	2.978.560	511.360	617.600
Pembangunan infrastruktur SPAM Kawasan Khusus (sambungan rumah/SR)	32.000	18.000	87.400	120.000	18.000	7.500	136.000	16.000	40.320	152.000	14.000	34.800	1.221.600	11.000	24.450
Pembangunan infrastruktur Sistem Pengelolaan Drainase (Luas Tertangani dim Ha)	4.500	600	2.650	4.500	600	850	4.500	1.000	533	4.500	1.000	608	4.500	1.300	25

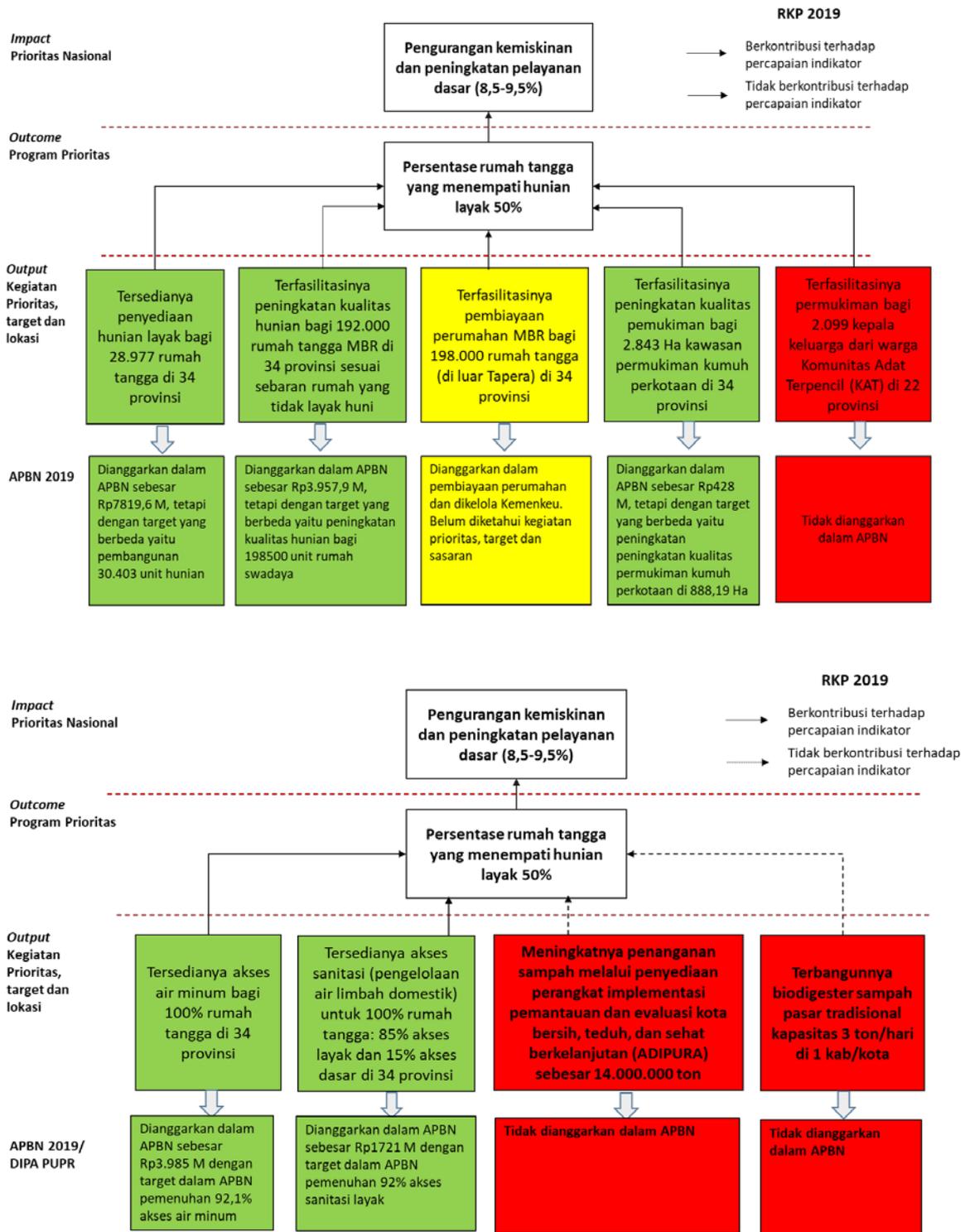
Sumber: RPJMN 2015-2019, Renstra Kemen PUPR 2015-2019, Lakip DJCK 2015, 2016, 2017 2018, DIPA DJCK 2019, Lakip Dijen Penyediaan Perumahan 2015, 2016, 2017, 2018 dan DIPA Dijen Penyediaan Perumahan 2019

#### 4.2.3 Sinkronisasi Perencanaan dan Penganggaran Kebijakan Perumahan dan Permukiman dalam Dokumen RKP dan APBN untuk Tahun 2019

Analisis ini bertujuan untuk melihat kesesuaian program prioritas dalam dokumen RKP yang dianggarkan dalam APBN. Dengan diterbitkannya PP Nomor 17 Tahun 2017 tentang sinkronisasi perencanaan dan penganggaran pembangunan nasional, maka sudah seharusnya pendekatan *money follow program* dijalankan lebih baik dari tahun sebelumnya. Pemerintah mengklaim bahwa politik perencanaan dan penganggaran dalam RKP 2019 dikendalikan sesuai dengan tujuan dan manfaat yang dicapai (*policy-driven*), dan bukan oleh ketersediaan anggaran (*budget-driven*) atau tugas dan fungsi organisasi. Oleh karena itu, dalam analisis ini menggunakan perencanaan dan penganggaran 2019 dengan menyusun pohon tujuan untuk menunjukkan hubungan sebab-akibat antara indikator kegiatan prioritas, dengan indikator program prioritas, dan indikator prioritas nasional terkait.

Pada gambar 13 menunjukkan bahwa program prioritas akses masyarakat terhadap perumahan dan permukiman layak yang tercantum dalam RKP diturunkan ke dalam 2 program dalam APBN dengan nama program yang berbeda yaitu: (i) program pembinaan dan pengembangan infrastruktur permukiman senilai Rp20.245,20 miliar; dan (ii) program pengembangan perumahan Rp7.819,70 miliar. Kedua program tersebut dinilai selaras dengan program prioritas RKP karena kegiatan prioritasnya terkait, walaupun indikatornya tidak persis sama. Adapun program lain dalam APBN yang menjadi turunan dalam program hunian layak dalam RKP yaitu pembiayaan perumahan. Namun, dalam APBN tidak diketahui kegiatan prioritas, target, dan sasaran. Selain itu, masih terdapat beberapa kegiatan dalam program hunian layak yang tidak dialokasikan dalam APBN yaitu kegiatan permukiman bagi 2099 kepala keluarga dari komunitas adat terpencil di 22 provinsi, meningkatnya penanganan sampah melalui penyediaan perangkat implementasi pemantauan dan evaluasi kota bersih, teduh dan sehat berkelanjutan, serta terbangunnya biodigester sampah pasar tradisional. Perbedaan penamaan program antar nama program yang tercantum dalam APBN dan RKP serta terdapat beberapa kegiatan program dalam RKP yang tidak teranggarkan menunjukkan bahwa masih kurangnya sinkronisasi antar perencanaan dan penganggaran.

Gambar 13. Pohon Tujuan Prioritas Nasional 1 Sektor Infrastruktur: Hunian Layak



Sumber: RKP dan APBN 2019

## 5. Penutup

Pendekatan *money follow program* yang digaungkan pemerintah periode 2015-2019 dalam penyusunan perencanaan dan penganggaran kurang menunjukkan hasil yang sesuai. Sebagaimana disampaikan oleh Wildavsky (1975), bahwa jika indikator dalam suatu *output* tidak dapat dinilai secara akurat maka tujuan akan sulit tercapai. Pada kebijakan Pemenuhan Permukiman dan Perumahan Layak yang dilaksanakan untuk mengurangi tingkat kemiskinan, nyatanya belum dapat dilaksanakan secara optimal dikarenakan kurang sinkronnya hubungan sebab akibat antara kegiatan dan program pemerintah serta dengan anggaran yang dibutuhkan untuk mencapai tujuan program tersebut. Salah satu faktor yang menyebabkan ketidaktercapaian target tersebut disebabkan oleh kelemahan pada penyusunan perencanaan dan penganggaran serta koordinasi antara kementerian/lembaga yang membidangi perencanaan dan penganggaran. Adapun penjelasannya sebagai berikut:

1. Dengan membandingkan perencanaan dalam dokumen RPJMN dan RKP terlihat terdapat ketidaksinkronan indikator program (*outcome*) diantara dua dokumen tersebut dalam menjalankan Kebijakan Pemenuhan Perumahan dan Permukiman Layak. Ketidaksinkronan ini menunjukkan bahwa perencanaan yang dibuat tidak berorientasi pada capaian yang hendak dicapai dalam jangka waktu lima tahun tersebut dikarenakan perencanaan tahunannya tidak menjawab target perencanaan jangka menengah tersebut. Diantaranya, terdapat perbedaan basis data yang digunakan antara RPJMN dan RKP dimana dalam RPJMN dalam indikator penyediaan rumah layak, basis data *backlog* yang digunakan dengan konsep penghunian yaitu berada diangka 7,6 juta unit. Sementara itu, pada RKP 2015 menggunakan konsep kepemilikan dengan basis data *backlog* 13,5 juta unit. Tentunya dengan basis data yang berbeda antara dokumen RKP dan RPJMN maka target yang hendak dicapai pun tidak akan tercapai.
2. Perencanaan yang baik merupakan inti dari pengelolaan keuangan yang efektif. Pemerintah tidak akan dapat mengelola keuangannya secara efektif apabila sistem perencanaan dan penganggaran yang dimiliki tidak baik (Yuwono, 2008). Dari hasil evaluasi penganggarnya saja ditemukan *gap* yang besar antara pagu indikatif di renstra dengan besaran alokasi yang dianggarkan dalam APBN. Anggaran indikatif yang tercantum dalam program pengembangan perumahan pada renstra Kementerian PUPR

hanya 22 persen yang teranggarkan dalam APBN. Hal itu terlihat dari banyaknya kegiatan yang akhirnya dipangkas, dimana hanya 12 persen unit rumah yang dapat terbangun dari total yang direncanakan sebesar 850.000 unit (target pembangunan rumah dengan APBN).

3. Dalam memperkuat sinkronisasi perencanaan dan penganggaran, pemerintah menerbitkan PP Nomor 17 Tahun 2017 yang mengatur mekanisme sinkronisasi perencanaan dan penganggaran. Namun, dengan membandingkan *input*, *output* hingga *outcome* antara RKP dan APBN 2019 masih ditemukan ketidaksinkronan perencanaan dan penganggarnya. Berdasarkan hasil analisis, terdapat ketidakcocokan antara program yang tercantum dalam RKP dengan yang tercantum dalam RAPBN, khususnya perbedaan nama. Pada *level* program, penamaan program pada RAPBN bersifat umum, cenderung mengacu pada fungsi kementerian terkait. Sementara RKP menggunakan nama program yang tematik dan spesifik, diturunkan dari prioritas nasional. Selain itu, masih terdapat beberapa kegiatan dalam program prioritas dalam RKP yang tidak dianggarkan dalam APBN 2019.

Dari hasil evaluasi perencanaan dan penganggaran kebijakan pemenuhan perumahan dan permukiman layak maka terdapat beberapa rekomendasi yang dapat diperhatikan oleh pemerintah:

1. Perencanaan sebaiknya disusun berdasarkan kebutuhan dan kemampuan sumber daya yang ada. Selain itu, indikator-indikator yang disusun dalam menilai keberhasilan capaian suatu program perlu dibuat lebih terukur dan konsisten di tiap dokumen perencanaan dan pada lintas tahun yang berbeda. Perencanaan yang terlalu ambisius hanya akan berdampak pada penilaian kinerja pemerintah yang kurang optimal yang pada akhirnya tujuan akhir dari sebuah perencanaan tidak akan tercapai.
2. Dalam melaksanakan sinkronisasi perencanaan dan penganggaran, pemerintah telah mengaturnya dalam PP nomor 17 Tahun 2017 tentang Proses Sinkronisasi Perencanaan dan Penganggaran Pembangunan Nasional. Tahapan perencanaan dan penganggaran dilaksanakan harus sesuai dengan aturannya. Salah satu kunci dari terlaksananya sinkronisasi perencanaan dan penganggaran ini ialah pada tahap tinjauan ulang antara Menteri Keuangan dan Kepala Bappenas terhadap penyusunan pagu indikatif Kementerian/Lembaga. Pada tahap ini seharusnya jangan hanya

sebagai seremonial dalam penyusunan sinkronisasi, tetapi benar-benar dimanfaatkan dengan meninjau sedetail mungkin baik itu rencana dan ketersediaan anggarannya agar berada pada satu tujuan yang sama. Walaupun setelah penyusunan pagu indikatif ini akan ada perubahan setelah dilakukan pembahasan di DPR RI tetapi setidaknya perencanaan dan target yang disusun benar-benar sesuai dengan ketersediaan sumber daya yang ada. Sehingga koordinasi antara Kementerian Keuangan, Bappenas dan Kementerian/Lembaga menjadi penentu dari sinkronnya perencanaan dan penganggaran.

3. Fungsi pengawasan DPR terhadap pelaksanaan anggaran pemerintah perlu diperkuat sebagai bahan evaluasi dalam menyusun perencanaan dan penganggaran pada tahun berikutnya.
4. Permukiman dan perumahan layak yang dilengkapi dengan infrastruktur air minum dan sanitasi layak merupakan kebutuhan dasar yang harus dimiliki oleh setiap warga negara, dan negara wajib dalam mengusahakannya. Namun, masifnya pembangunan infrastruktur konektivitas pada periode 2015-2019 dapat menjadi salah satu penyebab terbengkalainya pencapaian pembangunan infrastruktur dasar permukiman. Dengan demikian, sebaiknya pemerintahan periode 2019-2024 dapat lebih memperhatikan pelaksanaan program prioritas ini dengan dukungan anggaran yang lebih baik lagi.

#### Daftar Pustaka

- Abimanyu, Anggito (2012). *Kajian Hukum Sinergitan Perencanaan Pembangunan dan Penganggaran*. Bappenas. Jakarta.
- Crisp, R., Gore, T., Pearson, S. and Tyler, P. with Clapham, D., Muir, J. and Robertson, D. (2014). *Regeneration and poverty: evidence and policy review*. Sheffield: CRESR, Sheffield Hallam University.
- Dirgahayani, Puspita (2019). *Analisis RAPBN untuk Sektor Infrastruktur*. Jakarta World Bank dan Pusat Kajian Anggaran..
- Direktorat Jenderal Cipta Karya. *Laporan Kinerja Pemerintah 2015-2018*.
- Fozzard, Adrian. (2001). *The Basic Budget Problem: Approaches to Resource Allocation in the Public Sector and their Implications for Poor Budgeting*. London. Overseas Development Institute.
- Joseph rowntree foundation (2016). *Housing and Poverty*. Diakses melalui [www.jrf.org.uk](http://www.jrf.org.uk) Tanggal akses 2 Oktober 2019.
- Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional. (2014). *RPJMN 2015-2019*.
- Kementerian Keuangan. *APBN dan Nota Keuangan 2015-2019*.

- Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat. *Rencana Strategis 2015-2019*.
- Octaviani, Rini. (2008). *Analisa Konsistensi Perencanaan dan Penganggaran Bidang Pendidikan Dasar dan Menengah di Kabupaten Solok Selatan*. Universitas Andalas.
- PGSP Project. (2013). *Aligning National-Regional Planning and Budgeting System*. Jakarta. PPGSP Paper Series No.9.
- Rubin, Irene. (1990). *The Politics of Public Budgeting*. Northern Illinois University. New Jersey. Catham Publisher.
- Schick, Alan. (1998). *A Contemporary Approach to Public Expenditure Management*. World Bank Institute.
- Wildavsky, Aaron. (1975). *Budgeting A comparative Theory of Budgetary*. Boston. Little and Brow.
- Williamson, Oliver. (1998). *Transaction Cost Economics: How it works, where it is headed*. De Economist, 146 (1) 23-58.
- Yuwono, Sony, Tengku Agus Indrajaya, dan Hariyandi. (2005). *Penganggaran Sektor Publik: Pedoman Praktis Penyusunan, Pelaksanaan, Pertanggungjawaban APBD (Berdasarkan kinerja)*. Malang. Bayumedia.