

JURNAL

PERENCANAAN PEMBANGUNAN PERTANIAN
Journal of Agricultural Development Planning



KEMENTERIAN PERTANIAN
REPUBLIK INDONESIA

ANALISIS KUALITATIF DAMPAK KEBIJAKAN UNIFIED BUDGET TERHADAP PHLN DARI TINJAUAN GOOD GOVERNANCE: STUDI KASUS DI KEMENTERIAN PERTANIAN

*Kiki Pranowo*¹

¹Kementerian Pertanian – Jakarta.
Email kikipranowo@yahoo.com

ABSTRAK

OPEN ACCESS Implementasi kebijakan *Unified Budget* memberikan dampak signifikan terhadap mekanisme pengelolaan PHLN yang diterima oleh pemerintah. Penelitian ini bertujuan untuk mengevaluasi bagaimana kebijakan ini memengaruhi transparansi, efektivitas alokasi, serta kepatuhan terhadap prioritas pembangunan. Dengan menggunakan metode kualitatif deskriptif yang mencakup analisis data sekunder dari laporan kementerian dan lembaga terkait serta studi pustaka, penelitian ini menemukan bahwa kebijakan *Unified Budget* mendorong penguatan koordinasi antara lender/donor dan pemerintah. Kesimpulan penelitian ini menunjukkan bahwa implementasi kebijakan *Unified Budget* meningkatkan transparansi, efektivitas alokasi, serta kesesuaian dengan prinsip *Good Governance*, meskipun tantangan seperti fleksibilitas pengalokasian dana, resistensi organisasi, dan kompleksitas administrasi masih ada. Oleh karena itu, lender/donor perlu menyesuaikan program bantuan dengan prioritas pembangunan nasional, khususnya di sektor pertanian, agar program yang diberikan selaras dengan kebijakan pemerintah dalam mencapai ketahanan pangan dan keberlanjutan pertanian. Selain itu, pemerintah perlu menyederhanakan mekanisme administrasi, meningkatkan fleksibilitas pengalokasian dana, dan membangun kapasitas organisasi untuk mengurangi resistensi serta mendorong koordinasi yang lebih efektif antara kementerian/lembaga terkait dan lender/donor. Dengan upaya ini, implementasi kebijakan *Unified Budget* diharapkan dapat mendukung pencapaian tujuan pembangunan secara lebih optimal.

Kata kunci: *unified budget, pinjaman, hibah, luar negeri, good governance*

Correspondence:
kikipranowo@yahoo.com
Received: 15 November 2024
Accepted: 18 Desember 2024
Publish: 31 Desember 2024

Citation:
Pranowo, Kiki. (2024). Analisis Kualitatif Dampak Kebijakan Unified Budget Terhadap PHLN Dari Tinjauan Good Governance: Studi Kasus Di Kementerian Pertanian. *Journal Perencanaan Pembangunan Pertanian*, 1 (1) 64-74
<https://epublikasi.pertanian.go.id/berkala/JP3/article/view/3902>

PENDAHULUAN

Sumber pendanaan untuk pembangunan di Indonesia secara umum dibagi menjadi empat kategori utama, yaitu Swasta, Kerjasama Pemerintah dan Badan Usaha (KPBU), Badan Usaha Milik Negara/Daerah (BUMN/D), dan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara/Daerah (APBN/D). Khusus untuk APBN, pendanaannya mencakup empat komponen, yakni Rupiah Murni/Rupiah Murni Pendamping (RM/RMP), Pinjaman dan Hibah Luar Negeri (PHLN), Pinjaman Dalam Negeri, serta Surat Berharga Syariah Negara (SBSN-PBS). Dalam konteks *Unified Budget*, peningkatan salah satu sumber anggaran, seperti PHLN, akan berdampak pada pengelolaan sumber anggaran lainnya seperti RM/RMP, Pinjaman Dalam Negeri, dan SBSN-PBS, karena penganggaran dilakukan secara terpadu.

Unified Budget didefinisikan sebagai pendekatan terpadu dalam penyusunan anggaran yang mengintegrasikan semua sumber pendapatan dan pengeluaran pemerintah ke dalam satu dokumen anggaran. Menurut Richard A. Musgrave dalam *"The Theory of Public Finance"*, *Unified Budget* dirancang untuk memberikan transparansi penuh terhadap operasi fiskal pemerintah, sehingga membantu pengelolaan sumber daya publik secara efektif. Paul A. Samuelson, seorang ahli ekonomi publik, menambahkan bahwa *Unified Budget* penting untuk mengukur dampak keseluruhan kebijakan fiskal terhadap ekonomi, khususnya dalam merumuskan kebijakan yang memengaruhi pengeluaran dan pendapatan. Allen Schick dalam bukunya *"The Federal Budget: Politics, Policy, Process"* menyatakan bahwa *Unified Budget* memberikan pandangan holistik tentang pendapatan dan pengeluaran pemerintah, yang berguna untuk memproyeksikan keseimbangan fiskal jangka panjang. (Musgrave & Musgrave, 1959; Samuelson, 1948; Schick, 2007)

Kebijakan *Unified Budget* pertama kali diterapkan di Indonesia sebagai respons terhadap kebutuhan untuk meningkatkan efektivitas, efisiensi, dan transparansi dalam pengelolaan anggaran yang bersumber dari berbagai pihak, termasuk Pinjaman Luar Negeri dan Hibah (PHLN). Latar belakang penerapan kebijakan ini erat kaitannya dengan reformasi keuangan negara pada awal 2000-an, yang ditandai dengan pengesahan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara (Pemerintah RI, 2003) dan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara (Pemerintah RI, 2004). Reformasi ini bertujuan untuk memperkuat manajemen fiskal dan memastikan pengelolaan dana publik yang lebih akuntabel.

Perubahan kebijakan ini menjadi semakin relevan setelah diterapkannya Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 2011 tentang Tata Cara Pengadaan Pinjaman Luar Negeri dan Penerimaan Hibah (Pemerintah RI, 2011), yang mengatur pengelolaan PHLN agar lebih terkoordinasi dengan rencana pembangunan nasional. Selain itu, Peraturan Presiden Nomor 82 Tahun 2020 tentang Komite Penanganan Covid-19 dan Pemulihan Ekonomi Nasional (Presiden RI, 2020) menekankan pentingnya efisiensi anggaran, yang turut memperkuat alasan diterapkannya kebijakan *Unified Budget*.

Menurut (Duarmas et al., 2016; Nurhidayat, 2023; Sedarmayanti, 2004) *Good Governance* didefinisikan sebagai proses pengelolaan sumber daya publik yang efektif, efisien, transparan, partisipatif, dan berlandaskan aturan hukum. Prinsip-prinsipnya meliputi: 1) akuntabilitas, di mana pejabat publik bertanggung jawab atas kebijakan dan tindakannya; 2) transparansi, yang menjamin akses terhadap informasi yang jelas dan dapat dipahami oleh publik; 3) partisipasi, melibatkan masyarakat dalam proses pengambilan keputusan; 4) efektivitas dan efisiensi, memastikan hasil yang optimal dengan pemanfaatan sumber daya yang minimal; serta 5) kepastian hukum, yang mengharuskan semua tindakan berada dalam kerangka hukum yang adil. Prinsip ini mencakup akuntabilitas, transparansi, partisipasi, efektivitas, dan kepastian hukum. *Good governance* diperlukan saat ini untuk menjawab tantangan kompleks dalam pengelolaan anggaran publik, terutama dalam konteks globalisasi dan keterbatasan sumber daya. Implementasi prinsip-prinsip ini memastikan bahwa pengelolaan dana publik dapat dilakukan secara efisien, meminimalkan korupsi, dan mendorong kepercayaan publik serta donor internasional.

Penerapan *Unified Budget* dilakukan untuk menyatukan sumber pendanaan dari berbagai program dan proyek agar sejalan dengan prioritas pembangunan. Kebijakan ini didorong oleh prinsip-prinsip *Good Governance*, seperti transparansi, akuntabilitas, partisipasi, dan efektivitas. Dengan penerapan prinsip-prinsip tersebut, diharapkan proses perencanaan, penganggaran, dan pelaksanaan proyek yang didanai oleh lender/donor dapat lebih terbuka dan dapat dipertanggungjawabkan. Penting untuk dicatat bahwa penerapan format anggaran terpadu juga berperan dalam menghilangkan tumpang tindih anggaran. Menurut (Abimanyu, 2024), format anggaran terpadu memudahkan proses

penyelarasan antara proyek-proyek pemerintah, mencegah alokasi ganda, dan memastikan alokasi anggaran yang lebih efisien dan efektif dalam mendukung prioritas nasional.

Oleh karena itu, penelitian ini merumuskan pertanyaan utama: Bagaimana dampak kebijakan *Unified Budget* terhadap pengelolaan Pinjaman dan Hibah Luar Negeri (PHLN) di Kementerian Pertanian dari sudut pandang prinsip *Good Governance*? Pertanyaan ini mencakup analisis terhadap aspek transparansi, efektivitas alokasi, dan kepatuhan terhadap prioritas pembangunan nasional sebagai bagian dari penerapan prinsip *Good Governance*. Penelitian ini bertujuan untuk mengeksplorasi sejauh mana kebijakan *Unified Budget* mampu meningkatkan kualitas pengelolaan PHLN dengan menekankan pada akuntabilitas, partisipasi, dan efektivitas di Kementerian Pertanian.

METODOLOGI

Penelitian ini menggunakan metode kualitatif deskriptif dengan pendekatan studi kasus untuk menganalisis implementasi kebijakan *Unified Budget* dalam pengelolaan Pinjaman dan Hibah Luar Negeri (PHLN). Data yang digunakan dalam penelitian ini merupakan data sekunder yang diperoleh dari laporan kementerian, lembaga terkait, serta dokumen kebijakan yang relevan (Creswell & Poth, 2017; Gibbs, 2007; Saldana, 2011; Trainor & Graue, 2013; Yin, 2018). Studi kasus, sebagai bagian dari pendekatan ini, memungkinkan peneliti mengeksplorasi secara mendalam kejadian spesifik dengan mempertimbangkan berbagai sumber informasi untuk membangun pemahaman yang komprehensif (Brown, 2008). Data diperoleh dari sumber sekunder, termasuk laporan tahunan kementerian/lembaga, data dari Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (Bappenas).

Ruang lingkup penelitian ini mencakup evaluasi terhadap dampak kebijakan *Unified Budget* dalam pengelolaan Pinjaman dan Hibah Luar Negeri (PHLN), dengan fokus pada tiga aspek utama: transparansi, efektivitas alokasi, dan kepatuhan terhadap prioritas pembangunan nasional. Penelitian ini bertujuan untuk mengkaji sejauh mana kebijakan *Unified Budget* dapat meningkatkan keterbukaan alokasi dana PHLN, serta bagaimana pengelolaannya dapat lebih efisien dan sesuai dengan prioritas pembangunan. Dalam hal ini, kebijakan *Unified Budget* diharapkan dapat memperkuat koordinasi antara pemerintah dan lender/donor, serta memastikan penggunaan dana yang diterima sesuai dengan tujuan pembangunan yang telah ditetapkan. Adapun *framework* penelitian ini menggambarkan keterkaitan antara *Unified Budget*, PHLN, dan prinsip *Good Governance*. *Unified Budget*, sebagai kebijakan yang menyatukan seluruh anggaran pendapatan dan belanja pemerintah, berfungsi untuk mengintegrasikan seluruh dana yang diterima, termasuk PHLN, dalam satu sistem anggaran yang lebih terkoordinasi dan transparan. Hal ini meningkatkan transparansi dan akuntabilitas pengelolaan PHLN, yang merupakan elemen penting dalam *Good Governance*. Selain itu, kebijakan ini juga meningkatkan efektivitas alokasi dana PHLN karena memungkinkan pemerintah untuk lebih mudah mengarahkan penggunaan dana sesuai dengan prioritas pembangunan nasional. Dengan demikian, *Unified Budget* mendukung prinsip *Good Governance* melalui pengelolaan yang lebih terintegrasi, transparan, dan akuntabel, meskipun tetap menghadapi tantangan terkait fleksibilitas dan kompleksitas administrasi.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Sejarah penerapan *Unified Budget* di Indonesia dimulai pada masa awal reformasi pengelolaan keuangan negara, yang dilatarbelakangi oleh kebutuhan untuk meningkatkan transparansi, efisiensi, dan akuntabilitas dalam pengelolaan anggaran negara. Sebelum penerapan sistem ini, anggaran Indonesia terbagi menjadi dua kategori utama, yaitu anggaran rutin dan anggaran pembangunan, yang dipisahkan dalam proses penganggaran dan pelaksanaan. Pemisahan tersebut menyebabkan ketidakjelasan dalam pengelolaan anggaran serta membatasi kemampuan pemerintah untuk mengalokasikan dana secara efektif.

Kemudian, sesuai dengan amanat UU No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, Indonesia mulai mengadopsi sistem penganggaran yang lebih sesuai dengan praktik internasional. Dalam hal ini, Indonesia beralih menuju sistem yang lebih terintegrasi dan komprehensif. Berdasarkan *GFS (Government Financial Statistics) Manual 2001*, sistem penganggaran belanja negara secara implisit menggunakan sistem *unified budget*, di mana tidak ada pemisahan antara pengeluaran rutin dan pengeluaran untuk pembangunan. Pendekatan ini memungkinkan pengelolaan anggaran negara yang lebih transparan, efisien, dan responsif terhadap kebutuhan pembangunan serta operasional negara.

Semua pengeluaran negara tercatat dalam satu anggaran yang terintegrasi, memudahkan perencanaan, pengalokasian dana, serta pengawasan penggunaan anggaran (Jaelani, 2015).

Penerapan *Unified Budget* di Indonesia dimulai pada tahun 2005 telah bertujuan untuk menciptakan integrasi yang lebih baik antara kebijakan fiskal dan anggaran negara, serta memperkuat koordinasi antara sektor-sektor pemerintah dalam perencanaan dan pelaksanaan program pembangunan (Detikfinance, 2004). Sistem ini juga memberikan fleksibilitas dalam pengalokasian sumber daya untuk memenuhi kebutuhan yang lebih mendesak, tanpa terbatas pada pembagian antara anggaran rutin dan pembangunan yang terpisah. Dengan demikian, *Unified Budget* memainkan peran penting dalam meningkatkan pengelolaan keuangan negara dan mendukung reformasi birokrasi dalam pengelolaan anggaran publik di Indonesia. Dalam tahap pengusulan dan pelaksanaan Pinjaman dan Hibah Luar Negeri (PHLN) merupakan bagian penting dalam upaya mendukung pembangunan nasional di Indonesia. Sebelum penerapan kebijakan *Unified Budget*, pengusulan PHLN dilakukan secara terpisah oleh masing-masing lembaga atau kementerian yang mengajukan permohonan kepada lender atau donor sesuai dengan program mereka. Proses ini sering kali berjalan tanpa koordinasi yang memadai antar lembaga, yang menyebabkan ketidaksesuaian antara program yang didanai dengan prioritas pembangunan nasional. Selain itu, pengawasan yang dilakukan sejak 2005 oleh Direktorat Jenderal Pengelolaan Pembiayaan dan Risiko (DJPPR) – Kementerian Keuangan dan Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) terhadap penggunaan dana PHLN juga terbatas, karena informasi mengenai penggunaan dana hanya diketahui oleh lembaga yang mengelola dana tersebut.

Namun, dengan diterapkannya kebijakan *Unified Budget*, pengusulan PHLN kini dilakukan melalui sistem yang terintegrasi, yang memungkinkan koordinasi yang lebih baik antar lembaga terkait. Setiap kementerian atau lembaga yang membutuhkan dana dari PHLN mengajukan permohonan melalui satu sistem yang terkoordinasi, memastikan bahwa dana yang diajukan selaras dengan prioritas pembangunan nasional. Dalam sistem ini, Kementerian Keuangan (Kemenkeu) bersama dengan Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (Bappenas) memainkan peran penting dalam memastikan bahwa setiap pengajuan dana PHLN terkait langsung dengan rencana pembangunan jangka panjang negara. *Unified Budget* yang baru dibentuk menjadi dasar bagi peningkatan interaksi antara fungsi perencanaan dan penganggaran. Hal ini bertujuan untuk menghindari duplikasi dan membuat penilaian terhadap berbagai opsi kebijakan menjadi lebih efisien, seperti yang dibahas dalam bagian ini (Blöndal et al., 2009).

Untuk mengukur transparansi, efektivitas, dan kepatuhan dalam suatu kebijakan atau program, diperlukan alat ukur yang sesuai dengan karakteristik setiap variabel. Transparansi dapat diukur melalui indikator seperti ketersediaan informasi publik, kualitas informasi yang mencakup akurasi, relevansi, dan ketepatan waktu, serta keberadaan mekanisme pelaporan yang memadai. Pengukuran dapat dilakukan menggunakan analisis dokumen untuk mengevaluasi kualitas informasi yang dipublikasikan (Bovens et al., 2014; Hood & Heald, 2006).

Efektivitas mengacu pada sejauh mana tujuan yang telah ditetapkan dapat dicapai. Indikator yang digunakan meliputi pencapaian target kebijakan, kesesuaian hasil dengan harapan pemangku kepentingan, dan efisiensi penggunaan sumber daya. Pengukuran efektivitas dapat dilakukan dengan menggunakan analisis data kinerja yang membandingkan hasil aktual dengan target yang telah ditetapkan (Hatry, 2016; Kaplan & Norton, 1996).

Sementara itu, kepatuhan mencerminkan sejauh mana aturan, kebijakan, atau prosedur diikuti oleh pihak yang terlibat. Indikator kepatuhan meliputi tingkat pemenuhan terhadap regulasi, frekuensi pelanggaran yang terjadi, serta konsistensi dalam penerapan aturan. Pengukuran dapat dilakukan melalui audit kepatuhan untuk menilai kesesuaian implementasi terhadap standar regulasi, observasi langsung di lapangan untuk memantau pelaksanaan prosedur, serta analisis data administrasi yang mencatat pelanggaran atau ketidakpatuhan (Eisenhardt, 1989; Parker & Nielsen, 2011).

Pelaksanaan PHLN setelah *Unified Budget* lebih terstruktur dan efisien. Penggunaan dana dapat dipantau dengan lebih transparan karena seluruh alokasi dan penggunaan dana dicatat dalam satu sistem yang terintegrasi, yang dapat diakses oleh publik. Ini meningkatkan akuntabilitas dan mempermudah pengawasan. Dana yang diterima melalui PHLN dialokasikan secara lebih tepat, memastikan bahwa proyek-proyek yang didanai memberikan dampak yang maksimal terhadap pembangunan nasional. Selain itu, fleksibilitas pengelolaan dana berkurang karena adanya prosedur yang lebih ketat dan terstandarisasi dalam pengelolaan dana, yang membantu menghindari potensi

penyalahgunaan atau pemborosan. *Unified budget* dibentuk untuk meningkatkan fungsi perencanaan dan anggaran. Hal ini dilakukan untuk menghilangkan duplikasi dan efisiensi (Indrawati, 2013).

Sebagai gambaran yang lebih jelas tentang perbedaan pengelolaan PHLN sebelum dan sesudah penerapan kebijakan *Unified Budget*, Tabel 1 di bawah ini merangkum perubahan utama yang terjadi dalam berbagai aspek. Tabel ini menunjukkan perbandingan dalam hal proses pengajuan dan persetujuan, koordinasi antar lembaga, transparansi dan pengawasan, efisiensi pengalokasian dana, serta fleksibilitas pengelolaan dana. Setiap perubahan ini berdampak pada cara pengelolaan dan pelaksanaan PHLN di Indonesia, yang kini lebih terstruktur, terkoordinasi, dan efisien, seperti yang dijelaskan dalam contoh kegiatan di kolom terakhir tabel.

Tabel 1. Perbedaan Sebelum dan Sesudah *Unified Budget*

Aspek	Sebelum <i>Unified Budget</i> (sebelum 2005)	Sesudah <i>Unified Budget</i> (sesudah 2005)	Contoh Kegiatan
Proses Pengajuan dan Persetujuan	Pengajuan dilakukan secara terpisah oleh masing-masing lembaga tanpa integrasi sistem.	Pengajuan dilakukan melalui sistem terintegrasi yang melibatkan koordinasi antar lembaga.	Sebelumnya, pengajuan PHLN oleh lembaga lain di luar tujuan organisasi pelaksana. Sekarang, pengajuan PHLN dilakukan sesuai dengan tujuan organisasi pelaksana yang telah ditetapkan.
Koordinasi Antar Lembaga	Koordinasi antar lembaga tidak selalu efektif, sering kali tanpa pengawasan yang jelas.	Koordinasi antar lembaga lebih terstruktur, memastikan keselarasan dengan prioritas nasional.	Rapat koordinasi untuk menyelaraskan proyek yang dibiayai PHLN antara Kemenkeu, Bappenas, dan kementerian terkait.
Transparansi dan Pengawasan	Transparansi rendah, informasi terbatas pada lembaga yang mengelola dana.	Transparansi meningkat, seluruh proses dapat dipantau secara terbuka oleh publik.	Laporan penggunaan dana PHLN dan status proyek dipublikasikan melalui platform digital pemerintah, salah satunya adalah website Kementerian Pertanian (www.siporphln.pertanian.go.id).
Efisiensi Pengalokasian Dana	Dana kurang efisien, alokasi tidak selalu optimal, dan cenderung ada pemborosan.	Dana dialokasikan dengan lebih tepat, memastikan penggunaan dana yang efisien.	Pemantauan penggunaan dana PHLN untuk proyek infrastruktur menggunakan sistem manajemen anggaran terintegrasi.
Fleksibilitas Pengelolaan Dana	Fleksibilitas lebih besar, tetapi kurang konsisten dalam pengelolaan dana.	Fleksibilitas berkurang karena pengelolaan dana lebih terstruktur dan terkontrol.	Penyusunan anggaran proyek dengan prosedur yang lebih ketat dan terstandarisasi.

Sumber : (Abimanyu, 2024; Ditjen Perbendaharaan Negara, 2014; Kementerian Keuangan Republik Indonesia, 2016; Prabandani, 2019; Sukmawati et al., 2014)

Kebijakan *Unified Budget* memiliki dampak positif yang signifikan dalam meningkatkan koordinasi lintas sektor antara pemerintah dan lender/donor. Salah satu kontribusi utamanya adalah memperkuat proses transparansi dan akuntabilitas dalam pengelolaan PHLN. Dengan kebijakan ini, mekanisme pengawasan menjadi lebih terstruktur, memungkinkan alokasi anggaran untuk dipantau dan dievaluasi secara lebih komprehensif. Prinsip-prinsip *Good Governance*, seperti transparansi dan akuntabilitas, berperan penting dalam memastikan bahwa penggunaan dana publik dapat dipertanggungjawabkan dan hasilnya dapat diukur secara objektif (Mukhlisa, 2017).

Transparansi dapat diwujudkan melalui akses yang mudah dan jelas terhadap informasi anggaran dan pelaksanaan proyek yang dipublikasikan secara berkala di platform resmi pemerintah. Hal ini memungkinkan publik dan pemangku kepentingan untuk memahami bagaimana dana PHLN digunakan dan sejauh mana proyek-proyek tersebut mencapai tujuan yang telah ditetapkan. Keterbukaan informasi ini menciptakan lingkungan yang mendukung pengawasan independen dan partisipasi masyarakat, yang pada akhirnya meningkatkan kepercayaan publik terhadap pemerintah.

Akuntabilitas juga menjadi aspek penting dalam penerapan kebijakan *Unified Budget*. Pemantauan dan audit berkala oleh lembaga independen memastikan bahwa dana yang diterima melalui PHLN digunakan sesuai dengan perencanaan yang telah disepakati. Pejabat publik memiliki kewajiban untuk memberikan laporan pertanggungjawaban yang jelas dan transparan terkait penggunaan dana tersebut. Dengan adanya audit eksternal, setiap pelanggaran atau ketidaksesuaian dalam pengelolaan dana dapat terdeteksi lebih awal, mencegah potensi penyalahgunaan.

Partisipasi dari pemangku kepentingan lokal dan masyarakat menjadi elemen kunci lainnya dalam penerapan prinsip *Good Governance*. Dalam konteks proyek PHLN, melibatkan komunitas lokal dan pihak terkait pada tahap perencanaan dan evaluasi proyek memberikan dampak positif terhadap penerimaan dan keberhasilan implementasi proyek. Proses partisipatif ini meningkatkan legitimasi proyek, karena masyarakat merasa dilibatkan dalam keputusan yang memengaruhi mereka langsung. Dukungan publik yang kuat juga membantu mengurangi hambatan sosial yang mungkin muncul selama pelaksanaan proyek.

Efektivitas dan efisiensi merupakan tujuan yang selalu diupayakan dalam pengelolaan dana PHLN. Optimalisasi pemanfaatan sumber daya menjamin bahwa proyek dapat diselesaikan tepat waktu dan memberikan hasil yang nyata. Penggunaan dana secara efisien berarti bahwa setiap pengeluaran memiliki dampak maksimal terhadap pembangunan dan pertumbuhan ekonomi. Sebagai contoh, proyek infrastruktur yang didanai PHLN dapat mendorong peningkatan aksesibilitas dan mendorong aktivitas ekonomi lokal, yang pada gilirannya berkontribusi pada pertumbuhan ekonomi regional.

Kepastian hukum adalah fondasi yang memastikan semua tindakan dalam proyek PHLN sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Kepatuhan terhadap kerangka hukum ini melindungi proyek dari potensi sengketa hukum dan menjamin bahwa seluruh proses berjalan sesuai dengan standar yang telah ditetapkan. Hal ini penting untuk menjaga kepercayaan lender/donor serta memastikan bahwa proyek-proyek yang didanai dapat dilanjutkan tanpa hambatan hukum yang signifikan.

Sebelum diterapkannya kebijakan *Unified Budget*, pengelolaan PHLN seringkali mengalami fragmentasi yang mengakibatkan kesulitan dalam koordinasi dan pemantauan. Dampaknya, beberapa proyek berjalan tanpa sinergi dengan prioritas nasional, dan potensi duplikasi pendanaan pun meningkat. Setelah diterapkannya kebijakan *unified budget*, pemerintah dapat menyelaraskan sumber pendanaan dengan lebih baik, yang mendukung integrasi dan sinkronisasi rencana pembangunan. Namun, penerapan kebijakan ini tidak terlepas dari tantangan, termasuk resistensi internal dari direktorat teknis yang cenderung mempertahankan fleksibilitas dalam pengelolaan anggaran. Aspek administratif yang lebih kompleks juga menjadi tantangan yang memengaruhi implementasi proyek di lapangan. Dampak positif dari kebijakan ini mencakup peningkatan transparansi dan akuntabilitas, koordinasi yang lebih baik antar-lembaga, serta efisiensi dalam penggunaan dana. Namun, sisi negatifnya meliputi keterbatasan fleksibilitas, potensi resistensi internal, dan konflik kepentingan antar-lembaga yang berpotensi menunda pelaksanaan proyek. Kompleksitas administrasi juga bisa menghambat kelancaran implementasi.

Pinjaman dan Hibah Luar Negeri (PHLN) memainkan peran yang sangat penting dalam pembangunan nasional. Sumber pendanaan ini mampu mengisi celah pembiayaan yang tidak dapat diatasi sepenuhnya oleh anggaran domestik, sehingga memungkinkan realisasi proyek-proyek besar yang berdampak signifikan, seperti infrastruktur, program sosial, dan pengembangan sumber daya manusia. Menurut (Atmadja, 2004; Hamid, 2016; Hasan, 2019; Rusdi, 2021) kontribusi PHLN menjadi pendorong pertumbuhan ekonomi yang vital dan membantu meningkatkan kapasitas institusional di berbagai sektor).

Namun, di balik manfaat yang ditawarkan, terdapat tantangan yang perlu diperhatikan. Salah satunya adalah keterbatasan fleksibilitas dalam penggunaan dana PHLN, yang dapat memengaruhi kemampuan proyek untuk beradaptasi dengan perubahan kondisi lapangan. Beberapa direktorat teknis menunjukkan keengganan untuk memanfaatkan PHLN, mengingat kekhawatiran bahwa penggunaan dana tersebut akan mengurangi alokasi RM mereka. Hal ini berdampak pada penurunan tingkat penggunaan PHLN di sektor-sektor tertentu, meskipun potensi pendanaannya cukup besar.

Tabel 2. Dampak Positif Dan Negatif Kebijakan *Unified Budget*

Dampak Positif	Dampak Negatif
<p>Peningkatan Transparansi dan Akuntabilitas: Keterbatasan Fleksibilitas Penggunaan Dana: Sifat Kebijakan unified budget memungkinkan pelaporan terstruktur dari unified budget dapat mengurangi fleksibilitas yang lebih baik dan pengawasan yang lebih ketat direktorat teknis dalam menyesuaikan alokasi dana dengan terhadap penggunaan dana PHLN. Hal ini kebutuhan lapangan yang dinamis.</p> <p>meningkatkan kepercayaan antara pemerintah, lender/donor, dan masyarakat.</p>	<p>Koordinasi yang Lebih Baik: Dengan adanya Resistensi Internal: Beberapa direktorat enggan kebijakan ini, alokasi anggaran dari berbagai sumber memanfaatkan PHLN karena kekhawatiran akan dapat dikoordinasikan secara lebih efisien, pengurangan alokasi Rupiah Murni, yang dianggap lebih mengurangi risiko duplikasi pendanaan dan mudah dikelola tanpa persyaratan lender / donor serta akan memaksimalkan dampak proyek.</p> <p>mengurangi anggaran kegiatan reguler.</p>
<p>Mendukung Prinsip <i>Good Governance</i>: Implementasi kebijakan ini membantu menegakkan prinsip-prinsip good governance, seperti partisipasi, efektivitas, dan kepastian hukum.</p>	<p>Efisiensi Penggunaan Dana: Optimalisasi sumber Kompleksitas Administrasi: Pengelolaan yang lebih terpusat daya yang ada membuat proyek dapat diselesaikan seringkali memerlukan koordinasi antar-lembaga yang tepat waktu dan memberikan hasil yang signifikan. kompleks, yang dapat menyebabkan keterlambatan dalam implementasi proyek.</p>

Sumber : Peneliti (2024)

Selama periode 2020-2023, data menunjukkan penurunan penggunaan PHLN sebesar 15%, yang disebabkan oleh preferensi terhadap penggunaan APBN murni yang dianggap lebih fleksibel dan bebas dari persyaratan donor (Deputi Bidang Pendanaan Pembangunan - Bappenas, 2023). Selain itu, berdasarkan data Laporan Kinerja Pelaksanaan Pinjaman dan/atau Hibah Luar Negeri Triwulan IV Tahun 2020 – 2021 terdapat Penurunan penyerapan PHLN terkait penerapan kebijakan *Unified Budget* terlihat dari data dalam laporan Triwulan IV 2020 dan 2021 (Bappenas, 2020, 2021). Pada Triwulan IV 2020, realisasi penyerapan PHLN mencapai 97,0% dari target tahunan, yang mencerminkan kinerja penyerapan yang relatif tinggi. Namun, pada Triwulan IV 2021, realisasi tersebut mengalami penurunan signifikan menjadi hanya 66,4% dari target. Penurunan ini menunjukkan tantangan dalam mengoptimalkan penggunaan dana PHLN meskipun kebijakan *Unified Budget* telah diterapkan untuk meningkatkan efisiensi dan transparansi pengelolaan anggaran.

Lebih lanjut, pengusulan PHLN turut dipengaruhi oleh keterlibatan K/L lain yang harus mempertimbangkan batas defisit anggaran sebesar 3% sesuai dengan ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara. Mengatur batas defisit anggaran sebesar 3% dari PDB sebagai langkah pengendalian fiskal untuk menjaga stabilitas ekonomi nasional. Hal ini mengakibatkan pengalokasian PHLN lebih selektif dan memprioritaskan kebutuhan yang sejalan dengan target pembangunan nasional. Salah satu faktor yang memengaruhi penurunan ini adalah dampak dari proyek-proyek yang selesai dan proyek-proyek baru yang mulai efektif pada periode tersebut. Selain itu, penerapan *Unified Budget* juga menuntut adaptasi dan penyesuaian dari berbagai instansi pemerintah, yang terkadang menghadapi tantangan dalam hal koordinasi dan pemenuhan persyaratan administratif yang kompleks. Meskipun kebijakan ini dirancang untuk menyatukan pengelolaan anggaran guna mengurangi fragmentasi, tantangan dalam implementasi seperti resistensi internal dan proses administrasi yang lebih terpusat dapat memengaruhi efektivitas penyerapan dana PHLN.

Meskipun demikian, tantangan tetap ada dalam hal penyesuaian alokasi dan fleksibilitas penggunaan dana. Hambatan ini bisa mengurangi efektivitas pendanaan pembangunan, terutama di sektor-sektor yang membutuhkan sumber daya tambahan. Hal ini menghambat diversifikasi sumber pendanaan dan membuat pemerintah kesulitan mengoptimalkan bantuan luar negeri. Oleh karena itu, upaya berkelanjutan diperlukan untuk menyeimbangkan fleksibilitas dengan transparansi dan akuntabilitas guna mencapai tujuan pembangunan yang lebih baik.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa implementasi kebijakan *Unified Budget* memberikan dampak positif terhadap pengelolaan Pinjaman dan Hibah Luar Negeri (PHLN). Transparansi dalam pengelolaan anggaran meningkat melalui integrasi sistem yang memungkinkan pengawasan lebih komprehensif dan akses publik yang lebih baik. Efektivitas alokasi dana juga lebih optimal, dengan proyek-proyek PHLN yang lebih selaras dengan prioritas pembangunan nasional. Selain itu, kepatuhan terhadap prinsip-prinsip *Good Governance* semakin terjamin melalui koordinasi yang lebih baik antara pemerintah dan lender/donor, memastikan penggunaan dana sesuai dengan rencana pembangunan.

Namun, kebijakan ini juga menghadapi beberapa tantangan. Fleksibilitas dalam penggunaan dana berkurang karena prosedur yang lebih ketat, sehingga mengurangi kemampuan adaptasi terhadap perubahan situasi. Resistensi internal dari beberapa direktorat teknis muncul karena kekhawatiran bahwa kebijakan ini mengurangi kendali mereka atas anggaran. Selain itu, kompleksitas administrasi meningkat, terutama karena kebutuhan koordinasi lintas sektor yang semakin intensif.

Dalam kaitannya dengan prinsip *Good Governance*, kebijakan *Unified Budget* mendukung transparansi, akuntabilitas, dan efektivitas dalam pengelolaan anggaran. Namun, implementasinya masih menghadapi hambatan administratif dan resistensi organisasi yang memerlukan perhatian untuk memastikan keberhasilan pelaksanaannya secara menyeluruh.

KESIMPULAN DAN IMPLIKASI KEBIJAKAN

Kesimpulan

Implementasi kebijakan *Unified Budget* memberikan dampak signifikan terhadap pengelolaan PHLN dengan memperkuat transparansi, efektivitas alokasi, dan kepatuhan terhadap prioritas pembangunan nasional. Namun, tantangan administratif dan resistensi internal memerlukan perhatian untuk memastikan kebijakan ini berjalan optimal. Penelitian ini menyarankan perlunya harmonisasi lebih lanjut antara prioritas lender/donor dan kebutuhan pembangunan nasional untuk meningkatkan fleksibilitas serta menyederhanakan proses administrasi.

Implikasi Kebijakan

Untuk meningkatkan efektivitas implementasi kebijakan *Unified Budget* dan memaksimalkan penggunaan dana PHLN, terdapat beberapa implikasi kebijakan yang perlu dipertimbangkan:

1. **Penguatan Kerangka Koordinasi**
Pemerintah perlu memperkuat mekanisme koordinasi antar lembaga, seperti Kementerian Keuangan (Kemenkeu), Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional (Bappenas), dan kementerian atau lembaga yang menerima dana PHLN. Koordinasi yang kuat antara pihak-pihak ini akan memastikan penggunaan dana PHLN sejalan dengan kebutuhan pembangunan nasional dan persyaratan lender/donor, sekaligus mengurangi potensi duplikasi dan meningkatkan efisiensi dalam pelaksanaan proyek.
2. **Peningkatan Fleksibilitas**
Revisi kebijakan perlu mempertimbangkan fleksibilitas yang lebih besar dalam penggunaan dana PHLN. Kemenkeu bersama dengan Kementerian Dalam Negeri (Kemendagri) dan kementerian teknis terkait dapat merumuskan mekanisme yang memungkinkan adaptasi cepat terhadap perubahan kebutuhan di lapangan. Fleksibilitas ini penting untuk memastikan bahwa proyek dapat disesuaikan dengan perubahan situasi dan tantangan yang tidak terduga, seperti krisis atau perubahan prioritas pembangunan.
3. **Penerapan *Good Governance* yang Lebih Mendalam**
Pemerintah harus terus menerapkan dan memantau prinsip-prinsip *Good Governance*, dengan peran penting dari Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK), Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP), serta Kementerian Keuangan. Penerapan prinsip transparansi, akuntabilitas, dan integritas dalam pengelolaan PHLN akan menjaga kepercayaan lender/donor dan masyarakat. Penerapan ini juga meningkatkan akuntabilitas pejabat publik dalam penggunaan dana, memastikan bahwa dana digunakan sesuai dengan tujuan yang telah ditetapkan.

4. Pendekatan Partisipatif
Memperkuat partisipasi masyarakat dan pemangku kepentingan dalam perencanaan dan evaluasi proyek, dengan peran Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak (KPPPA), Kementerian Desa, dan lembaga sosial masyarakat, akan meningkatkan legitimasi proyek dan dukungan publik. Pendekatan ini memastikan bahwa proyek yang didanai oleh PHLN selaras dengan kebutuhan dan aspirasi masyarakat, meningkatkan partisipasi publik dalam pengawasan pelaksanaan proyek.
5. Pengembangan Kapasitas Teknis
Kementerian Keuangan (Kemenkeu), bersama dengan Lembaga Administrasi Negara (LAN) dan kementerian teknis terkait, perlu mengembangkan kapasitas teknis untuk direktorat teknis dalam mengelola dana PHLN. Pelatihan ini akan mengurangi keengganan untuk memanfaatkan dana dan meningkatkan pemahaman tentang manfaat yang dapat diperoleh. Program pelatihan ini juga dapat mencakup pengelolaan dana, kepatuhan terhadap persyaratan lender, serta pemanfaatan teknologi untuk mendukung pengawasan proyek.

Dengan langkah-langkah ini, diharapkan pengelolaan PHLN dapat lebih optimal, mendukung pencapaian pembangunan yang berkelanjutan, dan meningkatkan kepercayaan donor serta efektivitas kebijakan publik secara keseluruhan.

DAFTAR PUSTAKA

- Abimanyu, A. (2024). Format Anggaran Terpadu, Menghilangkan Tumpang Tindih. Anggito Abimanyu. <https://www.minerba.esdm.go.id/berita/minerba/detil/20121013-format-anggaran-terpadu-menghilangkan-tumpang-tindih>
- Atmadja, A. S. (2004). Utang Luar Negeri Pemerintah Indonesia : Perkembangan Dan Dampaknya. *Jurnal Akuntansi Dan Keuangan*, 2(1), 83–94. <http://jurnalakuntansi.petra.ac.id/index.php/aku/article/view/15669>. DOI: <https://doi.org/10.9744/jak.2.1.pp.%2083-94>
- Bappenas. (2020). Laporan Kinerja Pelaksanaan Pinjaman dan/atau Hibah Luar Negeri Triwulan IV Tahun 2020.
- Bappenas. (2021). Laporan Kinerja Pelaksanaan Pinjaman dan/atau Hibah Luar Negeri Triwulan IV Tahun 2021. In Bappenas.
- Blöndal, J. R., Hawkesworth, I., & Choi, H. D. (2009). Budgeting in Indonesia. *OECD Journal on Budgeting*, 9(2), 1–31. <https://doi.org/10.1787/budget-9-5ks72wv89p48>
- Bovens, M., Goodin, R. E., & Schillemans, T. (2014). *The Oxford Handbook of Public Accountability*. Oxford University Press.
- Brown, P. A. (2008). A Review of the Literature on Case Study Research. *Canadian Journal for New Scholars in Education*, 1(1), 1–18.
- Creswell, J. W., & Poth, C. N. (2017). *Qualitative Inquiry & Research Design: Choosing Among Five Approaches* (4th ed., Vol. 3, Issue 1). SAGE Publications Inc. <https://doi.org/10.13187/rjs.2017.1.30>
- Deputi Bidang Pendanaan Pembangunan - Bappenas. (2023). Arah Pendanaan yang Dibiayai Dengan Pinjaman dan Hibah TA 2024 .
- Detikfinance. (2004). Penerapan Anggaran Terpadu Bisa Hilangkan Praktik Penyimpangan. *Www.Finance.Detik.Com*. https://finance.detik.com/moneter/d-155694/penerapan-anggaran-terpadu-bisa-hilangkan-praktik-penyimpangan?utm_source=chatgpt.com
- Ditjen Perbendaharaan Negara. (2014). Bagaimana Pendekatan Penganggaran Berbasis Kinerja (PBK) Diimplementasikan Agar Meningkatkan Kualitas Anggaran Publik. *Djpb.Kemenkeu*. https://djpb.kemenkeu.go.id/direktorat/ppkblu/id/data-publikasi/artikel/57-bagaimana-pendekatan-penganggaran-berbasis-kinerja-pbk-diimplementasikan-agar-meningkatkan-kualitas-anggaran-publik.html?utm_source=chatgpt.com

- Duarmas, D., Rumapea, P., & Rompas, W. Y. (2016). Prinsip-Prinsip Good Governance Dalam Pelayanan Publik Di Kantor Camat Kormomolin Kabupaten Maluku Tenggara Barat. *Jurnal Administrasi Publik*, 1(37), 1–9.
- Eisenhardt, K. M. (1989). Agency Theory : An Assessment and Review. *The Academy of Management Review*, 14(1), 57–74. <https://www.jstor.org/stable/258191>. <https://doi.org/10.5465/amr.1989.4279003>
- Gibbs, G. (2007). *Analyzing Qualitative Data*. SAGE Publications.
- Hamid, E. S. (2016). Utang Luar Negeri dan Pendanaan Pembangunan Nasional. *Economic Journal of Emerging Markets*, 3–13. <https://doi.org/10.20885/ejem.v6i1.6638>
- Hasan, M. (2019). *Kajian Tata Kelola Utang Negara Untuk Pembangunan Nasional*.
- Hatry, H. P. (2016). *Performance Measurement : Getting Results (Issue February)*.
- Hood, C., & Heald, D. (2006). *Transparency: The Key to Better Governance?* British Academy. <https://doi.org/10.5871/bacad/9780197263839.001.0001>
- Indrawati, N. (2013). Penyusunan Anggaran Dalam Era New Public Manajement Implementasinya di Indonesia. *Jurnal Riset Akuntansi Dan Bisnis*, 10(2), 176–193. DOI: <https://doi.org/10.30596/jrab.v10i2.474>
- Jaelani, A. (2015). *Pengelolaan Keuangan Publik Di Indonesia: Tinjauan Keuangan Publik Islam*. Munich Personal RePEc Archive, 1(1), 1–28. https://mpra.ub.uni-muenchen.de/69525/1/MPRA_paper_69525.pdf
- Kaplan, R. S., & Norton, D. P. (1996). *The Balanced Scorecard: Translating Strategy into Action*. Harvard Business Review Press.
- Kementerian Keuangan Republik Indonesia. (2016). *Pedoman Proses Perencanaan, Penganggaran Dan Pelaksanaan Anggaran*. 44.
- Mukhlisa, F. (2017). *Pengaruh Good Governance, Pengendalian Internal, dan Kompetensi Terhadap Kinerja Pemerintah Daerah (Studi Empiris pada Pemerintah Daerah Kabupaten Kuantan Singingi)*. Universitas Islam Riau.
- Musgrave, R. A., & Musgrave, P. B. (1959). *Public Finance in Theory and Practice*. McGraw-Hill Book Company.
- Nurhidayat, I. (2023). Prinsip-Prinsip Good Governance Di Indonesia. *Journal E-Gov Wiyata : Education and Government*, 1(1), 40–52.
- Parker, C., & Nielsen, V. L. (2011). *Explaining Compliance Business Responses to Regulation*. Edward Elgar Publishing.
- Pemerintah RI. (2003). *Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara*.
- Pemerintah RI. (2004). *Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 Tentang Perbendaharaan Negara*.
- Pemerintah RI. (2011). *Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 2011 Tentang Tata Cara Pengadaan Pinjaman Luar Negeri dan Penerimaan Hibah*.
- Prabandani, H. W. (2019). *Presentasi Regulasi Perencanaan dan Penganggaran disampaikan pada Diklat Project Appraisal Valuation (PAV) 2 FOKUS PAV-2 - Bappenas*.
- Presiden RI. (2020). *Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 82 tahun 2020 tentang Komite Penanganan Corona Virus Disease 2019 (COVID-19) dan Pemulihan Ekonomi Nasional*.
- Rusdi, D. R. (2021). Peranan Penerimaan Negara Bukan Pajak Dalam Pendapatan dan Belanja Negara. *Jurnal Ilmu Sosial Dan Pendidikan*, 5(1), 77–85. <https://doi.org/10.57235/mantap.v2i1.1599>
- Saldana, J. (2011). *Fundamentals of Qualitative Research*. Oxford University Press.
- Samuelson, P. A. (1948). *Economics: An Introductory Analysis (Vol. 30, Issue 4)*. McGraw-Hill. <https://doi.org/10.2307/1232801>
- Schick, A. (2007). *The Federal Budget: Politics, Policy, Process (3rd ed.)*. Brookings Institution Press. <https://doi.org/10.1086/ahr/65.1.135>

- Sedarmayanti. (2004). *Good Governance (Kepemerintahan yang Baik)*. CV. Mandar Maju.
- Sukmawati, A., Siregar, H., & Nuryartono, N. (2014). Implementasi Penyusunan Rencana Kerja dan Anggaran Belanja Kementerian Pertanian Sektor Pertanian Tahun 2005-2012. *Jurnal Manajemen & Agribisnis*, 10(3), 182–191. <https://doi.org/10.17358/JMA.10.3.182-191>
- Trainor, A. A., & Graue, E. (2013). *Reviewing Qualitative Research in the Social Sciences*. Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781315211442-7>
- Yin, R. K. (2018). *Case Study Research and Applications: Design and Methods*. SAGE Publications Inc. <https://doi.org/10.1177/109634809702100108>