

## **Evaluasi Kebijakan Perbandingan Pengadaan Pegawai Non Aparatur Sipil Negara antara Mekanisme Swakelola dan Mekanisme Outsourcing di Puslatbang PKASN Lembaga Administrasi Negara**

### ***Evaluation of Comparative Policies for Procurement of Non-State Civil Servants between the Self-Management Mechanism and Outsourcing Mechanism at the The Center of Training and Development and Competency Mapping for Government Apparatus , National Institute of Public Administration***

Muhammad Afif Muttaqin<sup>1</sup>

Puslatbang PKASN LAN  
Jalan Kiara Payung KM 4.7, Kec. Sukasari, Kabupaten Sumedang, Jawa Barat, Indonesia  
Telp. dan Fax.022-7790048

(Diterima 9/7/24; Direvisi 6/11/24; Disetujui 27/11/24)

#### **Abstract**

*This research is motivated by issues encountered in the implementation of non-civil servant recruitment policies at the Puslatbang PKASN of the National Institute of Public Administration. These issues include the salaries of non-civil servant staff not meeting the regency or municipality minimum wages (UMK) and disciplinary violations due to inadequate work supervision. There are two policy options for recruiting non-civil servants: self-management and outsourcing. Puslatbang PKASN has implemented both mechanisms; however, the benefits of these mechanisms have not yet been analyzed. Therefore, this study aims to evaluate the non-civil servant staff recruitment policy at the PKASN Training Center from an economic perspective by comparing these two recruitment mechanisms. This aligns with one of the objectives of procurement, which is to achieve the best value for money. In this research, the author employs a comparative study using a quantitative method through cost-benefit analysis (CBA). The cost element is assessed based on expenses incurred at each stage of the recruitment process, while the benefit element is evaluated based on the value of the services provided by non-civil servant staff in supporting Non-Tax State Revenue (PNBP) activities at the Puslatbang PKASN. The Net Present Value (NPV) and Internal Rate of Return (IRR) are used as investment appraisal methods to assess the costs and benefits of the recruitment. The conclusion drawn from the study indicates that both self-management and outsourcing mechanisms are viable for continuing the recruitment of non-civil servants. However, when comparing the two, the self-management mechanism is more beneficial and efficient than the outsourcing mechanism.*

**Keywords:** non-civil servant recruitment, self-management, outsourcing, cost-benefit analysis.

---

<sup>1</sup> Email: mafifm.lanri@gmail.com

## Abstrak

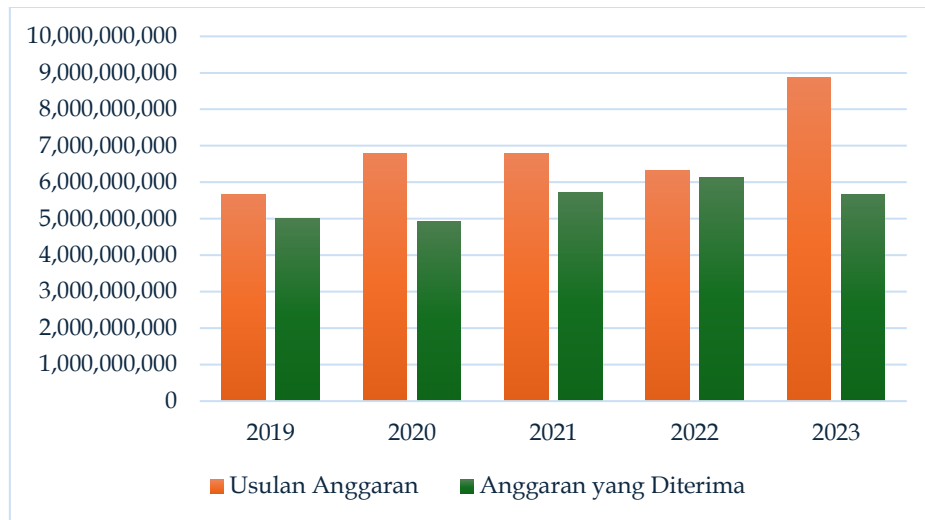
Penelitian ini dilatarbelakangi oleh permasalahan pada penerapan kebijakan pengadaan pegawai non ASN di Puslatbang PKASN Lembaga Administrasi Negara. Permasalahan tersebut yaitu nilai gaji pegawai non ASN belum sesuai dengan Upah Minimum Kab/Kota (UMK) serta masih ditemukannya pelanggaran kedisiplinan kerja. Puslatbang PKASN telah menerapkan kedua mekanisme pengadaan namun belum pernah dilakukan analisis kemanfaatannya. Oleh karena itu penelitian ini ingin mengevaluasi kebijakan pengadaan pegawai non ASN di Puslatbang PKASN melalui pendekatan ekonomi dengan membandingkan kedua mekanisme pengadaan tersebut. Pada penelitian ini, penulis menggunakan jenis penelitian komparatif dengan metode kuantitatif melalui *cost benefit analysis* (CBA). Unsur biaya dilihat dari biaya yang dikeluarkan pada setiap tahapan kegiatan pengadaan, sedangkan nilai manfaat dilihat dari nilai jasa pegawai non ASN dalam mendukung kegiatan Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP) di Puslatbang PKASN. Adapun untuk menilai biaya dan manfaat pengadaan menggunakan *Net Present Value* (NPV) dan *Internal Rate of Return* (IRR) sebagai metode penilaian investasi. Simpulan yang diperoleh dari penelitian yang dilakukan bahwa baik pengadaan pegawai non ASN melalui mekanisme swakelola atau *outsourcing* keduanya layak untuk dilanjutkan, namun jika dilihat dari perbandingan keduanya, maka pengadaan melalui mekanisme swakelola lebih bermanfaat dan lebih efisien dibandingkan melalui mekanisme *outsourcing*.

**Kata Kunci:** pengadaan pegawai non ASN, swakelola, *outsourcing*, *cost benefit analysis*.

## 1. PENDAHULUAN

Salah satu upaya Pemerintah dalam memberikan layanannya kepada publik adalah dengan mempekerjakan pegawai non Aparatur Sipil Negara (ASN). Pegawai non ASN merupakan pegawai yang dipekerjakan oleh Pemerintah di luar mekanisme seleksi ASN karena berdasar pada Undang-Undang Ketenagakerjaan yang sekarang menjadi Undang-Undang Cipta Kerja. Keberadaan pegawai non ASN diperlukan untuk menjalankan beberapa tugas-tugas teknis yang saat ini tidak dilakukan lagi oleh para ASN. Dalam hal ini, pengadaan pegawai non ASN termasuk pada pengadaan jasa lainnya mengacu pada Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2018 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah. Secara operasional, pengadaan jasa lainnya ini dapat dilakukan melalui 2 (dua) mekanisme yaitu swakelola dan penyedia (*outsourcing*). Pengadaan secara swakelola artinya jasa tersebut diperoleh melalui pengelolaan instansinya masing-masing. Sementara pada mekanisme *outsourcing*, perolehan jasa disediakan oleh pelaku usaha. Masing-masing mekanisme pengadaan tersebut diatur lebih teknis melalui Peraturan LKPP Nomor 3 Tahun 2021 untuk swakelola dan Peraturan LKPP Nomor 12 Tahun 2021 untuk *outsourcing*.

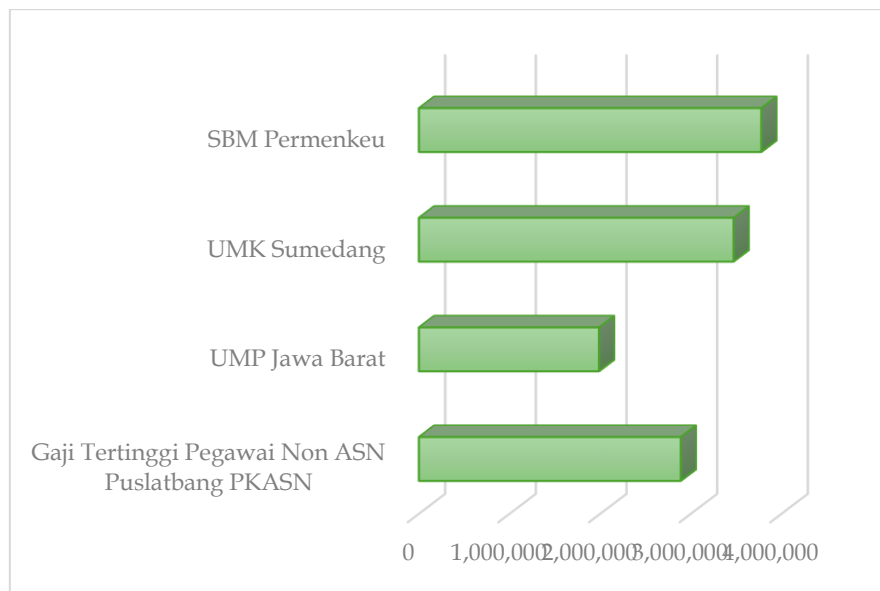
Puslatbang PKASN sebagai salah satu satuan kerja di Lembaga Administrasi Negara telah melaksanakan pengadaan pegawai non ASN sejak tahun 2006. Mekanisme pengadaan yang pertama kali digunakan adalah *outsourcing*. Hal ini berlangsung dari tahun 2006 hingga tahun 2019 dan mulai tahun 2020 menggunakan mekanisme swakelola. Namun demikian dalam pelaksanaannya, pengadaan pegawai non ASN di Puslatbang PKASN tidak luput dari adanya kendala yaitu keterbatasan anggaran. Kendala keterbatasan anggaran ini muncul karena anggaran pengadaan yang diterima oleh Puslatbang PKASN selalu lebih rendah dari usulan anggarannya, sebagaimana dapat dilihat pada Gambar 1:



Gambar 1. Perbandingan Usulan dan Penerimaan Anggaran Pengadaan Pegawai Non ASN di Puslatbang PKASN Tahun 2019 – 2023.

Sumber: Bagian Umum Puslatbang PKASN, 2023 (diolah).

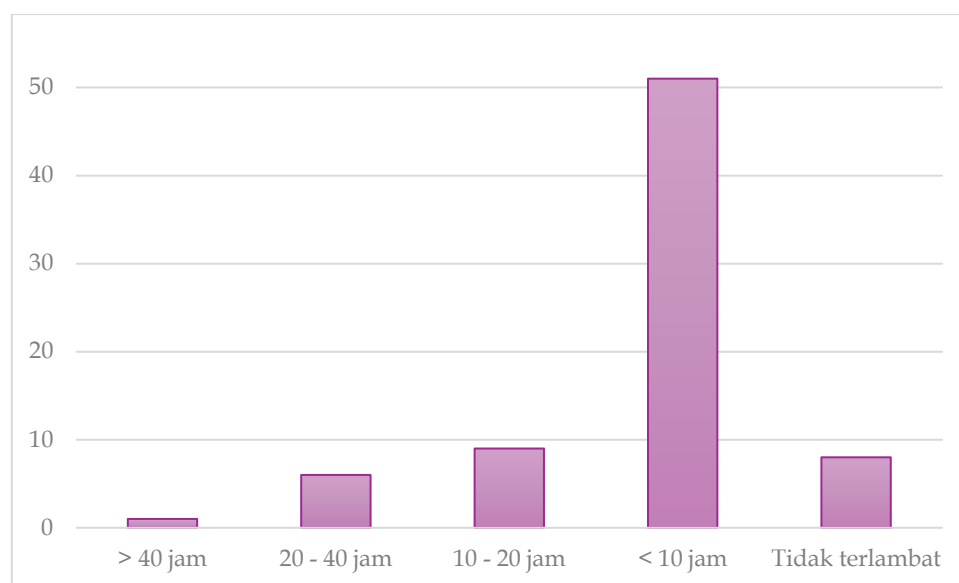
Gambar 1 merupakan perbandingan usulan dan penerimaan anggaran pegawai non ASN di Puslatbang PKASN. Anggaran yang diusulkan belum dapat dipenuhi secara keseluruhan. Hal ini disebabkan oleh keterbatasan anggaran. Dampak dari keterbatasan anggaran ini memengaruhi operasionalisasi pelaksanaan pengadaan pegawai non ASN di Puslatbang PKASN, salah satunya terkait dengan anggaran gaji. Gaji yang diterima pegawai non ASN di Puslatbang PKASN bervariasi sesuai dengan nama jabatannya, pada tahun 2023 yang paling tinggi sebesar Rp. 2.888.298 dan yang paling rendah sebesar Rp. 2.520.767. Nominal gaji tersebut belum sesuai dengan ketentuan yang berlaku, sebagaimana dapat dilihat pada Gambar 2:



Gambar 2. Perbandingan Gaji Pegawai Non ASN di Puslatbang PKASN dengan Standar yang Ditetapkan.

Sumber: Bagian Umum Puslatbang PKASN, 2023 (diolah).

Berdasarkan Gambar 2, dapat terlihat bahwa gaji tertinggi pegawai non ASN di Puslatbang PKASN belum memenuhi standar Upah Minimum Kabupaten (UMK) Sumedang dan Standar Biaya Masukan (SBM) Peraturan Menteri Keuangan, walaupun di atas Upah Minimum Provinsi Jawa Barat. Ketidaksesuaian nilai gaji ini pada akhirnya berimplikasi pada motivasi kerja pegawai non ASN yang tidak maksimal. Hal ini dapat terlihat dari rendahnya tingkat kedisiplinan kerja pegawai non ASN melalui Gambar 3. Terdapat 51 orang pegawai non ASN di Puslatbang PKASN yang melanggar kedisiplinan waktu kurang dari 10 jam pada tahun 2023.



Gambar 3. Jumlah Pegawai Non ASN yang Melanggar Kedisiplinan Waktu Kerja di Puslatbang PKASN Tahun 2023.

Sumber: Bagian Umum Puslatbang PKASN, 2023 (diolah).

Mengacu kembali pada penjelasan awal bahwa pengadaan pegawai non ASN dilakukan melalui pengadaan barang/jasa pemerintah. Di dalam pasal 4 Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2018 disebutkan bahwa salah satu tujuan pengadaan barang/jasa untuk menghasilkan barang/jasa yang tepat dari setiap uang yang dibelanjakan. Lembaga Kebijakan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah (2020) menekankan bahwa pengadaan barang/jasa pemerintah harus memberikan manfaat yang maksimal (*value for money*) sesuai dengan peraturan yang berlaku. Pendekatan *value for money* menurut Purnomo dan Putri (2018) menekankan pada aspek ekonomis, efisiensi, dan efektivitas. Dalam menerapkan pendekatan tersebut, setiap instansi pemerintah harus menggunakan biaya *input* terendah untuk mendapatkan *output* yang maksimal dalam mencapai tujuannya. Scholz (2020) menambahkan prinsip *value for money* ini mengatur pada aspek perencanaan, pengadaan, dan pengelolaan dengan menggunakan metode analisis ekonomi. Berdasarkan penjelasan tersebut dan permasalahan yang telah dikemukakan sebelumnya bahwa belum ada evaluasi terhadap nilai kemanfaatan dari kedua mekanisme pengadaan tersebut. Oleh karena itu, penelitian ini akan melihat evaluasi kebijakan pengadaan pegawai non ASN melalui pendekatan ekonomi. Adapun evaluasi dilakukan dengan melakukan perbandingan antara pengadaan secara swakelola dengan pengadaan secara *outsourcing* menggunakan *cost benefit analysis*.

## 2. TINJAUAN TEORETIS DAN PENELITIAN SEBELUMNYA

### 2.1 Evaluasi Kebijakan Berdasarkan *Cost Benefit Analysis*

Menurut Pramono, (2020), evaluasi kebijakan publik merupakan fase terakhir di dalam siklus kebijakan publik. Akbar & Mohi (2018) menambahkan bahwa salah satu tujuan dari evaluasi kebijakan adalah mengukur efektivitas dan efisiensi penggunaan anggaran dari suatu program. Lebih lanjut Levine & Fisher (1984) menyatakan bahwa efisiensi ekonomi dapat dilihat ketika manfaat program lebih tinggi dibandingkan biaya program. Lebih lanjut Boadway (2020) menambahkan bahwa evaluasi ekonomi suatu kebijakan menyiratkan ukuran manfaat bersihnya dalam bentuk moneter.

Terkait dengan *outsourcing* atau pengalihdayaan, menurut Schniederjans et al (2015), merupakan pemindahan aktivitas bisnis baik produk atau jasa dari internal perusahaan ke penyedia luar. Sedangkan swakelola atau secara konseptual dikenal dengan istilah *insourcing* merupakan kebalikan dari *outsourcing*, yakni alokasi atau realokasi sumber daya secara internal di dalam organisasi. Beberapa keuntungan dapat diperoleh organisasi ketika menggunakan mekanisme *outsourcing*. Perlu digarisbawahi bahwa dalam hal ini keuntungan menggunakan *outsourcing* berarti menjadi kerugian dalam menggunakan swakelola. begitu pula sebaliknya. Adapun keuntungan dan kerugian dalam menggunakan mekanisme *outsourcing* antara lain yaitu penghematan biaya aktivitas berkaitan dengan aset yang perlu disediakan oleh pihak penyedia, organisasi mendapat akses untuk memanfaatkan keahlian yang tidak tersedia di internal, dan adanya peningkatan kinerja karena pegawai *outsourcing* akan bekerja lebih keras untuk mempertahankan pekerjaannya.

Menurut Deb & Shah (2020) *cost-benefit analysis* (CBA) merupakan metode evaluasi yang menilai kelayakan ekonomi suatu program dengan cara membandingkan total manfaat dengan total biaya yang dikeluarkan. Metode ini dapat digunakan untuk membandingkan beberapa program sehingga dapat dipilih yang menjadi prioritas berdasarkan kekayaan bersihnya. Selain itu Frank Fischer et al., (2014) menambahkan bahwa CBA dapat merekomendasikan kelanjutan dan pemberhentian suatu program atau pendistribusian sumber daya di antara program-program bersaing. Dalam melakukan CBA perlu memprediksi nilai bersih sekarang dari suatu program. Nilai tersebut diperoleh melalui pengetahuan nilai diskonto dan dampak inflasi.

Untuk melakukan CBA, tahapan yang perlu dilalui sebagaimana diuraikan oleh Schniederjans et al (2004) antara lain sebagai berikut:

#### 1. Mendefinisikan masalah

Proses mendefinisikan masalah membutuhkan analisis yang komprehensif terhadap situasi yang ada dan mempelajari persyaratan dan kebutuhan yang harus dimunculkan dalam program tersebut. Masalah yang telah terdefinisi dengan baik akan mencakup tujuan yang spesifik untuk investasi program dan rencana untuk mencapai tujuan tersebut. Tujuan yang mungkin dalam investasi program meliputi peningkatan layanan pelanggan, pengendalian inventaris yang lebih baik, atau perbaikan informasi yang tersedia.

#### 2. Mengidentifikasi biaya dan manfaat

Dewi & Dermawan (2015) mengklasifikasi biaya menjadi 3 (tiga) antara lain yaitu biaya tetap, biaya variabel, dan biaya semivariabel. Pertama yaitu biaya tetap merupakan biaya yang tidak mengalami perubahan pada kondisi kegiatan bisnis mengalami peningkatan ataupun penurunan. Contohnya seperti biaya promosi dan dana aktivitas sosial yang penentuan nilainya dilakukan pihak manajemen dan tidak terkait langsung dengan kegiatan

bisnis utama. Kedua yaitu biaya variabel merupakan biaya yang mengalami peningkatan atau penurunan secara seimbang dengan keseluruhan tingkat aktivitas usaha. Misalnya biaya tenaga kerja langsung maupun tidak langsung, biaya bahan baku, biaya perbaikan, biaya perlengkapan dan peralatan, serta biaya terkait unit yang mengalami kerusakan. Ketiga yaitu biaya semivariabel merujuk pada biaya yang mengalami kenaikan atau penurunan seiring dengan meningkat atau menurunnya aktivitas usaha, akan tetapi tidak secara seimbang. Biaya yang masuk dalam kategori ini termasuk biaya air, listrik, bensin, gas, pemeliharaan, perlengkapan, dan beberapa jenis tenaga kerja yang tidak langsung.

Sementara untuk definisi manfaat dapat dilihat menurut pendapat Mangkoesoebroto (2001) bahwa manfaat merupakan hasil positif dari suatu kegiatan. Manfaat juga dibedakan menjadi 3 (tiga) antara lain yaitu manfaat langsung, manfaat tidak langsung, dan manfaat tidak kentara. Manfaat langsung merujuk pada manfaat yang terjadi secara langsung akibat adanya suatu program, seperti peningkatan nilai hasil produksi barang/jasa, perubahan dalam bentuk, pengurangan biaya, dan lain sebagainya. Kemudian manfaat tidak langsung terjadi sebagai akibat dari dampak sampingan yang dihasilkan oleh program yang sedang dilaksanakan. Sebagai contoh, perbaikan jalan dapat menyebabkan timbulnya berbagai kegiatan ekonomi di masyarakat yang berada di sepanjang jalan yang telah dibangun. Terakhir yaitu manfaat tidak kentara merupakan manfaat dari program yang dilaksanakan tetapi sukar diukur dalam bentuk uang, seperti perbaikan lingkungan, pola pikir masyarakat, berkurangnya pengangguran, dan lain sebagainya.

### **3. Menilai biaya dan manfaat**

Ada beberapa cara untuk mengelola biaya dan manfaat yang tidak berwujud antara lain yang pertama yaitu melakukan analisis tanpa memasukan biaya dan manfaat tidak berwujud. Hal ini dapat dilakukan dengan membuat daftar dan mendeskripsikan efek potensialnya sebagai tambahan. Di sini, sesuatu yang tidak berwujud tidak secara langsung dimasukkan dalam analisis tetapi disajikan sebagai informasi tambahan untuk dipertimbangkan saat memilih alternatif terbaik. Yang kedua memanfaatkan ukuran pengganti untuk biaya dan manfaat tidak berwujud dan memasukkan pengaruhnya secara langsung ke dalam analisis. Ukuran pengganti merupakan nilai manfaat atau biaya serupa yang lebih mudah diberikan nilai. Kehati-hatian harus diambil dalam memilih tindakan pengganti yang tepat untuk memastikan bahwa itu memberikan perkiraan yang baik dari nilai manfaat atau biaya aktual. Contohnya biaya kualitas di perusahaan secara tradisional sebesar sepersepuluh dari biaya peralatan. Menggunakan biaya peralatan menjadi ukuran pengganti memberikan perkiraan kasar yaitu proporsi yang sama digunakan dalam semua alternatif yang sedang dieksplorasi. Yang ketiga, melakukan survei untuk menentukan nilainya. Metode survei dapat dirancang untuk mengukur seberapa berharganya informasi yang lebih tepat waktu dari investasi program bagi pengguna. Pengguna akan diminta untuk menetapkan nilai uang untuk keuntungan dan nilai tersebut akan digunakan dalam analisis biaya keuntungan. Terakhir dengan menggunakan harga bayangan. Harga bayangan adalah nilai yang tidak berwujud, yang menunjukkan berapa banyak indeks kinerja tertentu yang dapat ditingkatkan/diturunkan dengan penggunaan/kerugian unit marjinal dari yang tidak berwujud tersebut. Penggunaan harga bayangan pada situasi tertentu dapat memberikan nilai untuk biaya dan manfaat tidak berwujud. Ada beberapa pendekatan untuk menghasilkan harga bayangan. Salah satunya adalah dengan menggunakan teori ekonomi untuk menentukan harga bayangan. Sebuah model dibangun berdasarkan asumsi umum teori ekonomi dan penyesuaian dilakukan ketika ada pelanggaran terhadap asumsi ini untuk menentukan nilai yang tidak berwujud. Cara lainnya adalah membuat model dan menggunakan pemrograman matematis untuk menghasilkan harga bayangan. Dengan

menggunakan metode ini, harga bayangan sebenarnya adalah nilai ganda yang dihasilkan oleh algoritma dalam pemrograman linier.

#### 4. Membandingkan alternatif

Setelah mengidentifikasi dan mengukur semua biaya dan manfaat menggunakan unit pengukuran umum, alternatif-alternatif tersebut kemudian dibandingkan berdasarkan kriteria yang sama. Namun sebelum dilakukan perbandingan, perlu dilakukan pengukuran biaya dan manfaat menggunakan nilai mata uang saat ini. Dalam beberapa kasus, biaya dan manfaat secara keseluruhan dibandingkan tanpa mempertimbangkan nilai waktu dari uang. Oleh karena itu, disarankan agar arus kas dinilai kembali dengan memperhitungkan faktor ini. Misalkan suatu organisasi harus memilih satu sistem komputer dari satu set dua sistem alternatif. *Cost benefit analysis* digunakan dan pembuat keputusan telah menganalisis masalah, memilih alternatif, dan mengidentifikasi biaya dan manfaat untuk setiap alternatif program. Hal ini agar investasi terhadap program tersebut mencapai efektif dan efisiensi. Oleh karena itu, metode yang digunakan di dalam *cost benefit analysis* menggunakan metode penilaian investasi.

Menurut Ruddin (2020), suatu investasi dapat dikategorikan layak apabila mampu memberikan keuntungan kepada pihak investor. Oleh karena itu untuk mengetahui kelayakan dari investasi tersebut dapat dilakukan penilaian menggunakan beberapa metode di antaranya yaitu *Net Present Value* (NPV) dan *Internal Rate of Return* (IRR). *Net Present Value* (NPV) merupakan alat analisis untuk menilai kelayakan investasi dengan melihat perbandingan nilai sekarang dari jumlah investasi yang dikeluarkan dengan nilai sekarang arus kas bersih yang akan diterima. Sementara *Internal Rate of Return* (IRR) merupakan alat analisis untuk menentukan tingkat pengembalian investasi dengan melihat kelebihan dan kekurangannya. Investasi yang dinilai menggunakan metode IRR dinyatakan layak apabila IRR investasi tersebut lebih besar dari tingkat keuntungan yang diinginkan, begitu juga sebaliknya.

## 2.2 Penelitian Terdahulu

Penelitian mengenai evaluasi kebijakan pengadaan pegawai non ASN di Indonesia masih jarang ditemui. Namun demikian, terdapat penelitian terdahulu di luar negeri yang membahas topik serupa mengenai perbandingan pengadaan pekerja. Penelitian tersebut berjudul *Cost-benefit analysis of outsourcing cleaning services at Mahalapye hospital*, Botswana yang dilakukan oleh Cali et al (2015). Penelitian ini berfokus pada perbandingan analisis biaya dan manfaat layanan kebersihan di rumah sakit dengan analisis datanya menggunakan perspektif manajer rumah sakit. Perbedaan dengan penelitian yang penulis lakukan adalah analisis biaya dan manfaat mencakup beberapa layanan yang dilakukan oleh pegawai non ASN yang meliputi layanan kebersihan, layanan transportasi, layanan pengamanan, dan layanan administratif. Selanjutnya jasa layanan pegawai non ASN akan disandingkan dengan layanan PNBPN yang dilaksanakan secara klasikal di lingkungan kantor Puslatbang PKASN

## 3. METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan jenis penelitian komparatif dengan metode kuantitatif. Menurut Kurniawan (2016), penelitian komparatif digunakan untuk mengetahui perbandingan antar variabel menggunakan sampel lebih dari satu atau dalam kurun waktu yang berbeda. Sedangkan penelitian kuantitatif, menurut Sugiyono (2013), metode penelitian

kuantitatif untuk meneliti pada populasi atau sampel tertentu, pengumpulan data menggunakan instrumen penelitian dan analisis data bersifat kuantitatif. Penelitian komparatif ini menggunakan *cost benefit analysis* yang membandingkan antara pengadaan pegawai non ASN secara swakelola dengan *outsourcing*. Unsur biaya dilihat berdasarkan biaya yang dikeluarkan pada setiap tahapan kegiatan pengadaan, sementara nilai manfaat dilihat dari nilai jasa pegawai non ASN dalam mendukung kegiatan Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP) di Puslatbang PKASN LAN. Untuk analisis data menggunakan metode penilaian investasi yaitu *Net Present Value* (NPV) dan *Internal Rate of Return* (IRR). NPV untuk mengukur nilai sekarang dari arus kas bersih yang dihasilkan dari pengadaan pegawai non ASN, sedangkan IRR untuk menghitung tingkat pengembalian internal yang dihasilkan oleh pengadaan pegawai non ASN.

Menurut pendapat Yo'eli (2022) NPV digunakan untuk mengukur nilai sekarang dari kas bersih yang dihasilkan. Pada konteks penelitian ini maka NPV digunakan untuk mengukur nilai investasi pengadaan pegawai non ASN dalam jangka waktu 1 (satu) tahun anggaran. Untuk menilai NPV digunakan rumus sebagai berikut:

$$NPV = -A_0 + \sum_{t=1}^n \frac{A_t}{(1+r)^t}$$

- $A_0$  = Nilai investasi (outlays)  
 $A_t$  = *Cashflow (proceed)* pada periode  $t$   
 $r$  = *Rate of return (discount rate)*  
 $t$  = periode (umur) investasi

Jika  $NPV > 0$ , maka investasi tersebut diterima dan layak dilanjutkan namun jika  $NPV < 0$  maka investasi tersebut ditolak dan tidak layak untuk dilanjutkan. Namun apabila  $NPV = 0$ , menurut Asakdiyah (2015),  $NPV = 0$  itu menunjukkan bahwa investasi tersebut tidak menguntungkan bagi instansi di atas anggaran yang diberikan. Pada titik  $NPV = 0$  instansi hanya memperoleh keuntungan yang cukup untuk menutupi biaya modal yang telah dikeluarkan. Namun instansi tidak mengalami pertumbuhan atau keuntungan lebih lanjut dari investasi tersebut. Dalam situasi ini jika tidak ada alternatif investasi yang lebih menguntungkan, keputusan untuk melanjutkan investasi tersebut dapat dibenarkan.

Kemudian untuk penghitungan Internal rate of return (IRR) dilakukan dengan menggunakan rumus yaitu sebagai berikut:

$$r = P_1 - C_1 \frac{P_2 - P_1}{C_2 - C_1}$$

$r$  = Internal rate of return  
 $P_1$  = Tingkat bunga ke 1  
 $P_2$  = Tingkat bunga ke 2  
 $C_1$  = NPV ke 1  
 $C_2$  = NPV ke 2

Dalam mempertimbangkan apakah menerima atau menolak usulan investasi perlu membandingkan IRR dengan tingkat pengembalian yang diharapkan atau biaya modal. Jika IRR melebihi tingkat pengembalian atau biaya modal disarankan untuk menerima usulan investasi. Namun, jika IRR lebih rendah daripada tingkat pengembalian atau biaya modal lebih baik menolak usulan investasi.

## 4. HASIL DAN PEMBAHASAN

Mengacu pada pendapat Schniederjans et al (2004) bahwa untuk melakukan *Cost Benefit Analysis* (CBA) terdiri dari 4 (empat) tahap yaitu mendefinisikan masalah, mengidentifikasi biaya dan manfaat, menilai biaya dan manfaat, serta membandingkan alternatif. Namun di dalam pembahasan hasil ini tahap kedua dan ketiga akan digabungkan untuk memudahkan pada penjelasannya.

### 4.1 Mendefinisikan masalah

Sebagaimana dijelaskan pada bagian pendahuluan, Puslatbang PKASN telah berpengalaman menggunakan kedua mekanisme pengadaan pegawai non ASN di lingkungannya. Pengadaan pegawai non ASN di lingkungan Lembaga Administrasi Negara muncul karena dampak dari kebijakan pengangkatan tenaga honorer secara besar-besaran menjadi PNS di tahun 2006. Adapun penggunaan mekanisme pengadaan yaitu *outsourcing* didasari ketentuan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan yang cenderung mengarahkan penyerahan sebagian pelaksanaan pekerjaan pada perusahaan penyedia jasa. Namun demikian di dalam perjalanannya, penggunaan mekanisme ini dirasakan banyak permasalahannya. Adapun masalah yang dirasakan oleh Puslatbang PKASN saat menggunakan mekanisme *outsourcing* adalah kurang transparannya pengelolaan administrasi keuangan yang dikelola oleh pihak penyedia.

Dalam prakteknya pihak penyedia membayarkan gaji bagi pegawai non ASN jauh di bawah standar UMK Kab. Sumedang. Selain itu juga kerap kali terjadi keterlambatan dalam pembayaran gaji bahkan tidak dibayarkannya iuran BPJS pegawai sehingga menjadi temuan Badan Pemeriksa Keuangan (BPK). Hal ini tentu saja merugikan pihak pegawai non ASN sehingga memengaruhi motivasi kerjanya. Oleh karena itu Puslatbang PKASN memutuskan untuk beralih menggunakan mekanisme swakelola. Mekanisme swakelola telah dilaksanakan dari tahun 2019 sampai dengan sekarang. Dengan menggunakan mekanisme swakelola, Puslatbang PKASN berharap dapat lebih maksimal di dalam mengelola pegawai non ASN karena dikelola secara mandiri. Walaupun demikian implementasi penggunaan mekanisme swakelola di Puslatbang PKASN nyatanya masih menyisakan permasalahan. Permasalahan tersebut yaitu nilai gaji pegawai non ASN belum dapat mencapai UMK Kab. Sumedang serta Puslatbang PKASN keteteran di dalam pengawasan kerja pegawai karena jumlahnya cukup banyak. Berdasarkan penjelasan tersebut, akar masalah dari pengadaan pegawai non ASN di Puslatbang PKASN adalah keterbatasan anggaran pengadaan sehingga berdampak pada belum optimalnya pengawasan.

Minimnya anggaran pengadaan pegawai non ASN disebabkan diterapkannya aturan *baseline* anggaran. *Baseline* anggaran merupakan kebijakan penetapan anggaran tahun berikutnya berdasarkan alokasi anggaran di tahun-tahun sebelumnya. Untuk saat ini anggaran untuk Puslatbang PKASN ditetapkan sekitar 5 milyar untuk anggaran operasional kantornya. Dengan kondisi tersebut anggaran pengadaan pegawai non ASN tidak akan meningkat signifikan walaupun sudah dihitung usulannya sesuai kebutuhan di lapangan.

Pada dasarnya pengadaan pegawai non ASN merupakan suatu bentuk investasi instansi untuk mendapatkan layanan jasa yang terbaik dalam mendukung operasional tugas dan fungsinya. Penggunaan mekanisme pengadaan baik secara *outsourcing* maupun swakelola memiliki kelebihan dan kekurangan masing-masing. Namun demikian selama ini Puslatbang PKASN dalam menentukan pemilihan mekanisme tersebut belum dilakukan berdasarkan metode ilmiah tertentu. Hal ini membuat di dalam pemilihan antara kedua mekanisme tersebut belum diketahui tingkat efisiensi dan kemanfaatannya. Oleh karena itu

maka perlu dilakukan penilaian terhadap perbandingan kedua mekanisme pengadaan tersebut sehingga investasi yang dilakukan oleh Puslatbang PKASN menjadi lebih optimal.

#### **4.2 Mengidentifikasi dan menilai biaya dan manfaat pengadaan pegawai non ASN di Puslatbang PKASN**

Pada tahap ini merupakan tahapan kedua dan ketiga di dalam melakukan CBA pengadaan pegawai non ASN. Tahap kedua merupakan identifikasi biaya dan manfaat sedangkan pada tahap ketiga dilakukan penilaian terhadap biaya dan manfaat tersebut. Adapun pada penjelasan selanjutnya akan dibedakan menjadi 2 (dua) bagian yaitu (1) identifikasi dan penilaian biaya dan manfaat pada mekanisme pengadaan swakelola, dan (2) identifikasi dan penilaian biaya dan manfaat pada mekanisme pengadaan *outsourcing*.

Untuk mengidentifikasi biaya pengadaan pegawai non ASN dilihat berdasarkan analisis penggunaan anggaran pada setiap tahapan kegiatan kedua mekanisme pengadaan tersebut. Tahapan kegiatan pengadaan dikategorikan menjadi tahap perencanaan, tahap persiapan, tahap pelaksanaan, dan tahap pengawasan.

Kemudian untuk mengidentifikasi manfaat pengadaan dilihat berdasarkan jasa yang diberikan oleh pegawai non ASN dalam mendukung layanan di Puslatbang PKASN. Jasa tersebut berupa pelaksanaan uraian tugas pada setiap jabatan pegawai non ASN sesuai kontrak yang telah disepakati bersama. Adapun untuk layanan Puslatbang PKASN yang masuk ke dalam fokus penelitian ini adalah layanan PNPB.

Layanan PNPB Puslatbang PKASN terdiri dari 3 (tiga) yaitu jasa penyelenggaraan pelatihan, jasa penilaian kompetensi dan potensi, dan jasa penggunaan sarana dan prasarana. Asumsi yang dibangun di dalam penelitian ini adalah jasa yang diberikan oleh pegawai non ASN untuk mendukung operasional teknis pelayanan ketiga jenis PNPB tersebut yang dilaksanakan di lingkungan kantor Puslatbang PKASN atau diselenggarakan secara klasikal. Dengan demikian untuk kegiatan penyelenggaraan pelatihan serta penilaian kompetensi dan potensi yang dilaksanakan secara *daring* diabaikan.

Setelah dilakukan identifikasi biaya dan manfaat di dalam proses pengadaan pegawai non ASN, maka selanjutnya adalah dilakukan penilaian terhadap biaya dan manfaat tersebut. Di dalam melakukan penilaian biaya dan manfaat pengadaan dilihat berdasarkan jumlah hari klasikal setiap kegiatan PNPB dan standar nilai jasa pegawai non ASN. Penilaian biaya dan manfaat pengadaan pada mekanisme swakelola mengacu pada data tahun 2023 sedangkan pada mekanisme *outsourcing* mengacu pada data tahun 2019.

Adapun yang menjadi standar nilai jasa yang diberikan oleh pegawai non ASN dilihat berdasarkan acuan honorarium yang ada di Peraturan Menteri Keuangan tentang standar biaya masukan (SBM). Penggunaan standar SBM didasari karena sudah menetapkan standar honorarium untuk setiap jabatan pegawai non ASN. Di dalam peraturan tersebut terdapat informasi mengenai besaran honorarium untuk setiap jabatan yang terkait fokus penelitian ini yaitu satpam, pengemudi, pramubakti, dan petugas kebersihan setiap bulannya. Adapun SBM tahun 2023 menjadi acuan nilai jasa pegawai non ASN pada mekanisme swakelola sedangkan untuk *outsourcing* mengacu pada SBM tahun 2019.

Setelah dilakukan proses identifikasi dan penilaian biaya dan manfaat, langkah selanjutnya adalah penilaian investasi pengadaan pegawai non ASN di Puslatbang PKASN. Hal ini didasari bahwa pengadaan pegawai non ASN merupakan salah satu bentuk investasi setiap tahun yang dilakukan oleh Puslatbang PKASN untuk menguatkan pelayanannya kepada *stakeholder*. Dalam melakukan penilaian investasi ini metode yang digunakan oleh Peneliti yaitu *Net Present Value* (NPV) dan *Internal rate of return* (IRR).

Berikut ini dijelaskan mengenai hasil identifikasi dan penilaian biaya dan manfaat terhadap masing-masing mekanisme pengadaan.

### **1. Identifikasi dan menilai biaya dan manfaat pada mekanisme pengadaan swakelola**

Di dalam proses identifikasi biaya pengadaan pegawai non ASN secara swakelola maka dilihat berdasarkan biaya yang muncul dari setiap tahapan pengadaan yang dilakukan. Pada tahap perencanaan dimulai dengan rapat awal yang membahas arah kebijakan Puslatbang PKASN di dalam pengadaan pegawai non ASN. Rapat ini dilaksanakan di bulan Desember tahun sebelumnya dan dihadiri oleh internal Puslatbang PKASN yang terdiri dari Kepala Puslatbang PKASN, Kepala Bagian Umum, *Squad Team* Perencanaan dan Keuangan serta *Squad Team* Barjas dan BMN. Adapun yang menjadi pembahasan rapat adalah arah kebijakan terkait kebutuhan formasi pegawai non ASN yang akan direkrut dengan mempertimbangkan kebutuhan operasional di lapangan serta ketersediaan anggarannya. Pada tahun 2023, arah kebijakan Puslatbang PKASN adalah mempertahankan formasi pegawai yang ada. Selanjutnya *Squad Team* Barjas dan BMN akan menghitung kebutuhan alokasi gaji, tunjangan, iuran BPJS, dan jumlah seragam untuk setiap pegawai, serta kebutuhan persediaan untuk operasional kerja pegawai non ASN selama satu tahun. Kegiatan selanjutnya yang dilakukan pada tahapan ini adalah koordinasi dengan Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi Kabupaten Sumedang. Koordinasi dilakukan untuk membahas tarif UMK yang berlaku dan melaporkan penggunaan tenaga kerja di wilayah Kabupaten Sumedang. Pada kegiatan ini dikeluarkan anggaran untuk perjalanan dinas pegawai dengan tarif transportasi lokal.

Selanjutnya untuk tahap persiapan dilakukan proses pengumuman penerimaan, pendaftaran oleh pelamar, seleksi administrasi, pengumuman hasil seleksi administrasi, wawancara dan psikotes, pengumuman hasil seleksi dan tanda tangan perjanjian kerja. Pada tahap persiapan ini dikoordinasikan oleh pengelola SDM yang dibantu oleh psikolog yang ada di Puslatbang PKASN untuk kegiatan psikotesnya dan *Squad Team* Hukum dan Kerjasama untuk penyusunan kontrak kerja perorangannya. Pada tahap ini juga tidak ada biaya yang dikeluarkan oleh Puslatbang PKASN.

Kemudian pada tahap pelaksanaan dilakukan kegiatan pengadaan persediaan, pengadaan perlengkapan, pembayaran gaji dan iuran BPJS, dan penugasan lembur. Kegiatan pengadaan persediaan dan pengadaan perlengkapan dilakukan oleh pengelola barang jasa. Pengelola barang jasa melakukan pengadaan persediaan berdasarkan usulan kebutuhan persediaan yang dari pengelola BMN. Kebutuhan persediaan akan dibeli di awal tahun dan disimpan pada gudang untuk didistribusikan secara berkala setiap bulan atau sesuai permintaan. Kegiatan pengadaan perlengkapan dilakukan berdasarkan arahan dari pimpinan dan juga mempertimbangkan jika terdapat aturan baru terkait seragam, seperti yang terjadi pada satpam yang harus menggunakan warna seragam seperti yang digunakan oleh polisi. Kemudian untuk pembayaran gaji dan iuran BPJS dilakukan setiap bulan melalui aplikasi DIGIT. Pada tahap ini juga dilakukan pembayaran honorarium bagi panitia pengadaan pegawai non ASN. Oleh karena itu pada tahap ini terdapat biaya yang dikeluarkan oleh Puslatbang PKASN pada awal tahun maupun secara rutin setiap bulannya.

Tahap terakhir di dalam mekanisme pengadaan secara swakelola adalah tahap pengawasan. Terdapat 3 (tiga) jenis pengawasan yang dilakukan oleh Puslatbang PKASN yaitu pengawasan administrasi keuangan, pengawasan kedisiplinan, dan pengawasan kerja pegawai non ASN. Pengawasan administrasi keuangan dilakukan untuk proses pembayaran gaji, iuran BPJS, dan lembur pegawai non ASN. Pengawasan ini dilakukan secara berjenjang oleh Petugas Pengelola Administrasi Belanja Pegawai, Pejabat Pembuat Komitmen, dan terakhir divalidasi oleh Pejabat Penandatanganan Surat Perintah Membayar. Aktivitas

pengawasan administrasi keuangan dilakukan melalui 2 (dua) aplikasi dari Kementerian Keuangan yaitu aplikasi DIGIT dan aplikasi SAKTI. Pada kegiatan pengawasan ini tidak ada pengeluaran biaya yang dilakukan oleh Puslatbang PKASN. Selanjutnya untuk pengawasan kedisiplinan dilakukan berdasarkan kehadiran pegawai non ASN pada saat jam kerja masuk dan jam kerja pulang. Ketentuan jam kerja pegawai termuat di dalam dokumen kontrak pegawai. Secara teknis, pegawai non ASN diwajibkan untuk merekam kehadirannya pada mesin presensi yang telah disediakan. Kemudian data kehadiran tersebut akan ditarik oleh pengelola SDM dan direkap setiap bulannya untuk melihat tingkat kedisiplinannya. Jika ditemukan adanya keterlambatan yang melebihi batas yang telah ditentukan maka pegawai non ASN yang bersangkutan akan menerima sanksi sesuai dengan tingkat pelanggaran. Pada tahap ini Puslatbang PKASN juga tidak mengeluarkan biaya karena mesin presensi diperoleh dari bekas pemakaian sebelumnya untuk presensi pegawai ASN yang kini telah diganti dengan mesin presensi *face recognition*. Kegiatan pengawasan terakhir yang dilakukan oleh Puslatbang PKASN adalah pengawasan kerja. Pengawasan kerja yang pertama dilakukan melalui pemantauan secara langsung hasil pekerjaan pegawai atau menindaklanjuti pengaduan dari pegawai. Pemantauan ini dilaksanakan oleh 2 (dua) pihak yaitu oleh koordinator pegawai non ASN yang disupervisi oleh pegawai yang telah ditunjuk. Pengawasan kerja yang kedua dilakukan melalui pemantauan laporan kerja setiap pegawai non ASN yang diinput pada aplikasi presensi setiap harinya. Aplikasi presensi dikembangkan sendiri oleh pegawai non ASN sehingga tidak ada biaya yang dikeluarkan oleh Puslatbang PKASN.

Langkah selanjutnya di dalam CBA ini yakni mengidentifikasi manfaat pengadaan pegawai non ASN secara swakelola. Manfaat dari pengadaan pegawai non ASN adalah meningkatnya jumlah kegiatan PNBPN pada tahun 2023 yang secara tidak langsung berkat andil dari kinerja pegawai non ASN dalam memberikan pelayanan operasionalnya. Hal ini diperkuat dengan data target PNBPN tahun 2023 yang awalnya sebesar Rp. 4.927.520.000 menjadi Rp. 11.409.336.000 dengan realisasi sebesar Rp. 11.409.336.000. Peningkatan nilai target PNBPN menunjukkan adanya kepuasan pengguna jasa terhadap layanan yang diberikan oleh Puslatbang PKASN.

Berdasarkan hasil analisis pada tahap identifikasi maka biaya yang muncul pada saat pengadaan melalui mekanisme swakelola antara lain yaitu biaya perjalanan dinas, biaya pengadaan persediaan, biaya pengadaan perlengkapan, biaya pembayaran gaji dan iuran BPJS, dan biaya pembayaran honoraria panitia pengadaan. Adapun jumlah biaya yang dikeluarkan oleh Puslatbang PKASN pada tahun 2023 dapat dilihat pada Tabel 1 berikut:

Tabel 1. Biaya Pengadaan Pegawai Non ASN Puslatbang PKASN dengan Mekanisme Swakelola Tahun 2023

| No          | Nama Kegiatan                                                   | Biaya             |
|-------------|-----------------------------------------------------------------|-------------------|
| 1           | Koordinasi ke Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi Kab. Sumedang | Rp. 450.000       |
| 2           | Pengadaan persediaan                                            | Rp. 189.900.000   |
| 3           | Pengadaan perlengkapan                                          | Rp. 42.500.000    |
| 4           | Pembayaran gaji dan iuran BPJS                                  | Rp. 2.791.135.000 |
| 5           | Pembayaran honorarium panitia pengadaan pegawai non ASN         | Rp. 1.216.500     |
| Total Biaya |                                                                 | Rp. 3.025.201.500 |

Sumber: RAB Operasional Kantor Puslatbang PKASN Tahun 2023 dan wawancara dengan Pejabat Pengadaan (diolah).

Kemudian untuk menilai manfaat pengadaan secara swakelola dilakukan dengan menghitung jasa pegawai non ASN pada layanan PNBPN yang dilaksanakan secara klasikal di lingkungan kantor Puslatbang PKASN pada tahun 2023. Dalam menghitung jasa pegawai non ASN tersebut digunakan SBM tahun 2023 yang mengacu pada Peraturan Menteri Keuangan Nomor 83/PMK.02/2022. Berdasarkan aturan tersebut, honorarium jasa pegawai non ASN di lingkungan Provinsi Jawa Barat yaitu untuk satpam dan pengemudi ditetapkan sebesar Rp. 3.777.000 / bulan / orang serta petugas kebersihan dan pramubakti sebesar Rp. 3.433.000 / bulan / orang. Selanjutnya standar jasa ini disesuaikan ke dalam nilai per hari untuk dapat disandingkan dengan data jumlah hari klasikal dari layanan PNBPN yang diberikan. Berdasarkan data yang diperoleh, kegiatan PNBPN tahun 2023 terdiri dari 13 kegiatan pelatihan, 35 kegiatan penilaian kompetensi, dan 47 kegiatan penyewaan sarana dan prasarana. Daftar kegiatan pelatihan terdiri dari 2 (dua) angkatan PKN Tingkat II, 2 (dua) angkatan PKA, 6 (enam) angkatan PKP, dan 2 (dua) angkatan pelatihan manajemen talenta. Pada kegiatan pelatihan di tahun 2023 ini menggunakan diklat pola baru sehingga jumlah hari klasikalnya lebih sedikit dibandingkan dengan pola sebelumnya. Pada PKN Tingkat II dan PKA jumlah pembelajaran secara klasikalnya sebanyak 11 hari, PKP sebanyak 15 hari, dan manajemen talenta sebanyak 4 hari. Kemudian pada kegiatan penilaian kompetensi dan potensi jumlah hari klasikalnya antara 1 sampai 3 hari. Sementara pada kegiatan penyewaan sarana dan prasarana jumlah harinya lebih variatif sesuai dengan permintaan dari pengguna jasanya. Berdasarkan hasil pengolahan data dari 3 (tiga) kegiatan tersebut maka diperoleh nilai manfaat untuk pengadaan pegawai non ASN secara swakelola pada Tabel 2:

Tabel 2. Nilai Manfaat Pengadaan Pegawai Non ASN Puslatbang PKASN dengan Mekanisme Swakelola Tahun 2023

| No                  | Layanan                          | Nilai Manfaat     |
|---------------------|----------------------------------|-------------------|
| 1                   | Penyelenggaraan pelatihan        | Rp. 1.150.285.200 |
| 2                   | Penilaian kompetensi dan potensi | Rp. 870.495.800   |
| 3                   | Penggunaan sarana dan prasarana  | Rp. 1.417.605.000 |
| Total Nilai Manfaat |                                  | Rp. 3.438.386.000 |

Sumber: data kegiatan PNBPN Puslatbang PKASN Tahun 2023 (diolah).

Setelah melalui tahap proses identifikasi dan penilaian biaya dan manfaat, maka langkah selanjutnya dilakukan penilaian investasi terhadap pengadaan jasa pegawai non ASN melalui mekanisme swakelola. Penilaian investasi dilakukan menggunakan metode NPV dan IRR dengan hasil sebagai berikut:

Pada pengadaan melalui mekanisme swakelola ini menggunakan data tahun 2023. Total biaya pengadaan pegawai non ASN pada tahun 2023 yaitu sebesar Rp. 3.025.201.500, sedangkan total nilai manfaat yang dihasilkan yaitu sebesar Rp. 3.438.386.000. Adapun tingkat diskonto yang dilihat berdasarkan data dari Bank Indonesia per Desember 2023 yaitu sebesar 6%. Berdasarkan data-data tersebut maka NPV pengadaan pegawai non ASN melalui mekanisme swakelola pada Tabel 3:

Tabel 3. Analisis NPV Pengadaan Pegawai Non ASN Puslatbang PKASN dengan Mekanisme Swakelola Tahun 2023

| Tahun | Arus Kas           | Faktor Diskonto | Nilai Sekarang     |
|-------|--------------------|-----------------|--------------------|
| 0     | Rp. -3.025.201.500 | 1               | Rp. -3.025.201.500 |
| 1     | Rp. 3.438.386.000  | 0.9434          | Rp. 3.243.773.352  |
| NPV   |                    |                 | Rp. 218.571.852    |

Sumber: Hasil olahan data penulis, 2024.

Berdasarkan hasil perhitungan NPV di Tabel 3, dapat dilihat bahwa pada saat Puslatbang PKASN melakukan investasi pengadaan pegawai non ASN dengan nilai biaya sebesar Rp. 3.025.201.500 pada tahun 2023 dengan nilai manfaat sebesar Rp. 3.438.386.000 dan suku bunga 6%, maka investasi tersebut bernilai Rp. 218.571.852. Oleh karena itu investasi pengadaan pegawai non ASN dengan mekanisme swakelola pada tahun 2023 bernilai positif dan layak dilanjutkan karena hasil NPV lebih dari 0. Kemudian untuk nilai IRR pengadaan melalui mekanisme ini yaitu sebagai berikut:

Tabel 4. Analisis IRR Pengadaan Pegawai Non ASN Puslatbang PKASN dengan Mekanisme Swakelola Tahun 2023

| No. | Uraian    | Jumlah            |
|-----|-----------|-------------------|
| 1   | Investasi | Rp. 3.025.201.500 |
| 2   | Arus Kas  | Rp. 3.438.386.000 |
|     | IRR       | 13,66%            |

Sumber: Hasil olahan data penulis, 2024.

Berdasarkan Tabel 4, maka dapat diketahui nilai IRR Pengadaan Pegawai Non ASN Puslatbang PKASN dengan mekanisme swakelola Tahun 2023 sebesar 13,66%. Hal ini menunjukkan bahwa investasi melalui pengadaan ini layak untuk dijalankan karena nilainya lebih besar dari suku bunga.

## 2. Identifikasi dan menilai biaya dan manfaat pada mekanisme pengadaan outsourcing

Sama dengan pada mekanisme pengadaan secara swakelola, mekanisme pengadaan secara *outsourcing* juga dilakukan melalui 4 (empat) tahapan yaitu tahap perencanaan, tahap persiapan, tahap pelaksanaan, dan tahap pengawasan.

Pada tahap perencanaan dimulai dengan rapat awal yang membahas persiapan pelaksanaan outsourcing yang dilihat berdasarkan ketersediaan anggaran dan strategi untuk mempertahankan formasi dan nama-nama pegawai non ASN yang eksisting. Kemudian pada tahap ini dilakukan koordinasi dengan LAN Pusat terkait perencanaan pengadaan dengan Tim Unit Kerja Pengadaan Barang/Jasa (UKPBJ). Selain itu juga dilakukan koordinasi dengan Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi Kabupaten Sumedang mengenai aturan pengadaan outsourcing dan tarif UMK yang berlaku. Dengan demikian maka pada tahap ini Puslatbang PKASN mengeluarkan biaya untuk perjalanan dinas pegawainya ke Jakarta dan ke Sumedang.

Selanjutnya untuk tahap persiapan dilakukan penyusunan dokumen administratif seperti kerangka acuan kerja, dokumen HPS, dan rancangan kontrak. Setelah itu kemudian dilaksanakan persiapan pemilihan penyedia dan pelaksanaan pemilihan penyedia. Kemudian dilakukan proses pembuktian kualifikasi yaitu survey terhadap kelayakan calon pemenang penyedia jasa pengadaan pegawai non ASN. Adapun alamat calon pemenang pada tahun 2019 yaitu di Jakarta sehingga pada tahap ini Puslatbang PKASN mengeluarkan biaya untuk perjalanan tugas panitia pengadaan sebanyak 3 (tiga) orang ke Jakarta.

Tahap ketiga yaitu tahap pelaksanaan kontrak. Pada tahap ini dilaksanakan penggunaan jasa pegawai non ASN oleh pihak penyedia yang telah dinyatakan menang pada proses tender. Penggunaan jasa dilakukan berdasarkan nilai kontrak yang telah disepakati bersama. Pada tahap ini juga dilakukan belanja persediaan untuk kebersihan dan pemeliharaan. Selain itu dilakukan juga pembayaran honorarium bagi panitia pengadaan jasa pegawai non ASN. Dengan demikian maka pada tahap ini terdapat biaya yang dikeluarkan

oleh Puslatbang PKASN yaitu biaya untuk tender, biaya belanja persediaan, dan juga biaya pembayaran honor panitia pengadaan.

Tahap terakhir di dalam mekanisme pengadaan secara *outsourcing* adalah tahap pengawasan. Pengawasan kerja pegawai non ASN di dalam mekanisme ini dilakukan oleh perusahaan penyedia jasa. Oleh karena itu tidak ada biaya yang dikeluarkan pada tahapan ini.

Berikutnya langkah di dalam mengidentifikasi manfaat pengadaan *outsourcing* sama dengan yang dilakukan pada identifikasi manfaat pada mekanisme swakelola. Manfaatnya adalah meningkatnya jumlah kegiatan PNBPN pada tahun 2019 yang secara tidak langsung hasil kinerja yang dilakukan oleh pegawai non ASN. Pada tahun 2019, target awal PNBPN ditetapkan sebesar Rp. 10.118.100.000 kemudian meningkat menjadi Rp. 17.591.283.000 karena adanya permintaan tambahan dari *stakeholder*.

Berdasarkan hasil analisis pada tahap identifikasi maka biaya operasional di dalam pengadaan secara *outsourcing* antara lain yaitu (1) tender jasa *front office*, teknisi gedung, pengaman kantor, (2) tender jasa kebersihan gedung dan pemeliharaan taman, serta (3) belanja persediaan untuk kebersihan dan pemeliharaan. Adapun jumlah biaya yang dikeluarkan oleh Puslatbang PKASN pada tahun 2019 dapat dilihat pada Tabel 5:

Tabel 5. Biaya Pengadaan Pegawai Non ASN Puslatbang PKASN dengan Mekanisme *Outsourcing* Tahun 2019

| No          | Nama Kegiatan                                                   | Biaya             |
|-------------|-----------------------------------------------------------------|-------------------|
| 1           | Koordinasi perencanaan pengadaan dengan Tim UKBPJ LAN Pusat     | Rp. 2.228.000     |
| 2           | Koordinasi ke Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi Kab. Sumedang | Rp. 450.000       |
| 3           | Pembuktian kualifikasi calon pemenang                           | Rp. 2.758.000     |
| 4           | Tender Jasa FO, Teknisi Gedung, Pengaman Kantor                 | Rp. 1.375.290.000 |
| 5           | Tender Jasa Kebersihan Gedung dan Pemeliharaan Taman            | Rp. 1.228.854.000 |
| 6           | Belanja persediaan untuk kebersihan dan pemeliharaan            | Rp. 133.190.000   |
| 7           | Pembayaran honor panitia pengadaan                              | Rp. 8.329.000     |
| Total Biaya |                                                                 | Rp. 2.737.334.000 |

Sumber: Dokumen Rincian Kertas Kerja Puslatbang PKASN Tahun 2019 wawancara dengan Pejabat Pengadaan (diolah).

Selanjutnya di dalam menilai manfaat pengadaan secara *outsourcing* dilakukan dengan menghitung jasa pegawai non ASN pada layanan PNBPN yang dilaksanakan secara klasikal di lingkungan kantor Puslatbang PKASN pada tahun 2019. Dalam menghitung jasa pegawai non ASN tersebut digunakan SBM tahun 2019 yang mengacu pada Peraturan Menteri Keuangan Nomor 32/PMK.02/2018. Berdasarkan aturan tersebut, honorarium jasa pegawai non ASN di lingkungan Provinsi Jawa Barat yaitu untuk satpam dan pengemudi ditetapkan sebesar Rp. 3.777.000 / bulan / orang serta petugas kebersihan dan pramubakti sebesar Rp. 3.433.000 / bulan / orang. Selanjutnya standar jasa ini disesuaikan ke dalam nilai per hari untuk dapat disandingkan dengan data jumlah hari klasikal dari layanan PNBPN yang diberikan. Berdasarkan data yang diperoleh, kegiatan PNBPN tahun 2019 terdiri dari 24 kegiatan pelatihan, 48 kegiatan penilaian kompetensi, dan 53 kegiatan penyewaan sarana dan prasarana. Pada kegiatan pelatihan di tahun 2023 menggunakan diklat pola lama sehingga keseluruhannya dilakukan secara klasikal. Pada tahun 2019 kegiatan pelatihan yang

selenggarakan oleh Puslatbang PKASN antara lain Diklatpim Tingkat III sebanyak 2 (dua) angkatan masing-masing selama 28 hari klasikal, Diklatpim Tingkat IV sebanyak 2 (dua) angkatan masing-masing selama 31 hari klasikal, Pelatihan Dasar CPNS sebanyak 16 angkatan masing-masing selama 21 hari klasikal, *Management of Training* (MoT) sebanyak 2 (dua) angkatan masing-masing selama 4 (empat) hari klasikal, *Training Officer Course* (TOC) sebanyak 2 (dua) angkatan masing-masing selama 4 (empat) hari klasikal, dan Pelatihan Revolusi Mental sebanyak 4 (empat) angkatan masing-masing selama 3 (tiga) hari klasikal. Kemudian pada kegiatan penilaian kompetensi dan potensi terdiri dari 42 kegiatan penilaian kompetensi dengan masa klasikal sebanyak 2 sampai 3 hari dan 6 (enam) kegiatan penilaian potensi dengan masa klasikal sebanyak 1 hari. Sementara untuk sewa gedung terdiri dari 53 pihak penyewa gedung dengan waktu peminjaman yang beragam.

Berdasarkan hasil pengolahan data dari 3 (tiga) kegiatan PNBPN pada tahun 2019 maka diperoleh nilai manfaat untuk pengadaan pegawai non ASN secara *outsourcing* pada Tabel 6:

Tabel 6. Nilai Manfaat Pengadaan Pegawai Non ASN Puslatbang PKASN dengan Mekanisme *Outsourcing* Tahun 2019

| No                  | Layanan                              | Nilai Manfaat     |
|---------------------|--------------------------------------|-------------------|
| 1                   | Penyelenggaraan pelatihan            | Rp. 1.847.680.700 |
| 2                   | Penilaian kompetensi dan potensi     | Rp. 749.646.000   |
| 3                   | PNBP Penggunaan sarana dan prasarana | Rp. 741.316.600   |
| Total Nilai Manfaat |                                      | Rp. 3.338.643.300 |

Sumber: Data kegiatan PNBPN Puslatbang PKASN Tahun 2019 (diolah).

Setelah dilakukan proses identifikasi dan penilaian biaya dan manfaat, maka langkah selanjutnya dilakukan penilaian investasi terhadap pengadaan jasa pegawai non ASN melalui mekanisme *outsourcing*. Penilaian investasi juga dilakukan menggunakan metode NPV dan IRR dengan hasil sebagai berikut:

Data yang digunakan untuk menganalisis pengadaan pegawai non ASN melalui mekanisme *outsourcing* yaitu data tahun 2019. Berdasarkan hasil identifikasi, total biaya pengadaan pegawai non ASN pada tahun 2019 sebesar Rp. 2.751.099.000, sedangkan total nilai manfaat yang dihasilkan yaitu sebesar Rp. 3.338.643.300. Adapun tingkat diskonto yang dilihat berdasarkan data dari Bank Indonesia per Desember 2019 yaitu sebesar 5%. Berdasarkan data-data tersebut maka NPV pengadaan pegawai non ASN melalui mekanisme *outsourcing* yaitu:

Tabel 7. Analisis NPV Pengadaan Pegawai Non ASN Puslatbang PKASN dengan Mekanisme *Outsourcing* Tahun 2019

| Tahun | Arus Kas           | Faktor Diskonto | Nilai Sekarang     |
|-------|--------------------|-----------------|--------------------|
| 0     | Rp. -2.751.099.000 | 1               | Rp. -2.751.099.000 |
| 1     | Rp. 3.338.643.300  | 0,9524          | Rp. 3.179.723.879  |
| NPV   |                    |                 | Rp. 428.624.879    |

Sumber: Hasil olahan data penulis, 2024.

Berdasarkan hasil perhitungan NPV pada Tabel 7, dapat dilihat bahwa pada saat Puslatbang PKASN melakukan investasi pengadaan pegawai non ASN dengan nilai biaya sebesar Rp. 2.751.099.000 pada tahun 2019 dengan nilai manfaat sebesar Rp. 3.338.643.300 dan suku bunga 5%, maka investasi tersebut bernilai Rp. 428.624.879. Oleh karena itu investasi pengadaan pegawai non ASN dengan mekanisme *outsourcing* pada tahun 2019 bernilai positif

dan layak dilanjutkan karena hasil NPV lebih dari 0. Kemudian untuk nilai IRR pengadaan melalui mekanisme *outsourcing* sebagaimana dapat dilihat pada Tabel 8:

Tabel 8. Analisis IRR Pengadaan Pegawai Non ASN Puslatbang PKASN dengan Mekanisme *Outsourcing* Tahun 2019

| No. | Uraian    | Jumlah            |
|-----|-----------|-------------------|
| 1   | Investasi | Rp. 2.751.099.000 |
| 2   | Arus Kas  | Rp. 3.338.643.300 |
|     | IRR       | 21,36%            |

Sumber: Hasil olahan data penulis, 2024.

Berdasarkan Tabel 8, maka dapat diketahui nilai IRR Pengadaan Pegawai Non ASN Puslatbang PKASN dengan mekanisme *outsourcing* Tahun 2019 sebesar 21,36%. Hal ini menunjukkan bahwa investasi melalui pengadaan ini layak untuk dijalankan karena nilai IRR lebih besar dari pada suku bunga.

#### 4.3 Membandingkan alternatif

Tahap terakhir untuk melakukan *Cost Benefit Analysis* (CBA) adalah membandingkan alternatif. Dalam hal ini alternatif yang akan dibandingkan antara mekanisme pengadaan secara swakelola dengan mekanisme pengadaan secara *outsourcing*. Agar kedua perbandingan kedua mekanisme pengadaan ini dalam kondisi setara atau seimbang, maka perlu dilakukan beberapa ketetapan. Yang pertama, waktu yang ditetapkan sebagai fokus perbandingan adalah tahun 2023. Hal ini dilandasi argumentasi bahwa tahun 2023 merupakan tahun terakhir selesainya rangkaian penyelenggaraan pengadaan pegawai non ASN, sementara kondisi di tahun 2024 hal itu masih berlangsung sehingga belum dapat dilaksanakan. Oleh karena itu mekanisme pengadaan secara swakelola yang telah diulas pada bagian sebelumnya dapat ditetapkan sebagai salah satu alternatif yang akan dibandingkan dan tidak perlu diolah datanya kembali. Adapun untuk pengadaan pegawai non ASN dengan mekanisme *outsourcing* perlu dilakukan penyesuaian datanya karena terakhir kali dilaksanakan pada tahun 2019. Penyesuaian tersebut meliputi penyesuaian nilai biaya atau nilai anggaran yang dikeluarkan agar mengikuti nilai mata uang di tahun 2023. Hal ini dilakukan dengan cara menghitung kembali dari anggaran yang ada mengikuti tingkat inflasi dari tahun 2019 sampai dengan tahun 2023. Secara berurutan tingkat inflasi tahun 2019 yaitu sebesar 2.72%, tahun 2020 sebesar 1.68%, tahun 2021 sebesar 1.87%, tahun 2022 sebesar 5.51%, dan tahun 2023 sebesar 4.33%. Adapun rumus yang digunakan untuk menghitung nilai biaya pada tahun 2019 agar sesuai dengan nilai biaya pada tahun 2023 yaitu:

$$\text{Nilai biaya tahun 2023} = \text{Nilai 2019} \times (1 + \text{Inflasi 2019}) \times (1 + \text{Inflasi 2020}) \times (1 + \text{Inflasi 2021}) \times (1 + \text{Inflasi 2022}) \times (1 + \text{Inflasi 2023})$$

Dengan mengacu pada nilai biaya pengadaan secara *outsourcing* pada tahun 2019 sebesar Rp. 2.751.099.000 maka nilai tersebut setara dengan nilai biaya sebesar Rp. 3.223.155.735. Kemudian untuk menentukan nilai manfaat pengadaannya mengacu pada hasil pengolahan data kegiatan PNPB tahun 2023 yaitu sebesar Rp. 3.438.386.000.

Setelah diperoleh kondisi yang setara di antara kedua mekanisme pengadaan tersebut maka langkah selanjutnya adalah masing-masing dilakukan penilaian investasi menggunakan metode NPV dan IRR serta dihitung *efficiency rate* dari keduanya. Berdasarkan

metode CBA tersebut, maka dapat dilihat perbandingan kedua mekanisme pengadaan pegawai non ASN di Puslatbang PKASN dengan hasil sesuai pada Tabel 9:

Tabel 9. Simulasi Perbandingan CBA Antara Mekanisme Swakelola dengan *Outsourcing* pada Pengadaan Pegawai Non ASN di Puslatbang PKASN

| No | Komponen               | Mekanisme <i>swakelola</i> | Mekanisme <i>outsourcing</i> |
|----|------------------------|----------------------------|------------------------------|
| 1  | Biaya                  | Rp. 3.025.201.500          | Rp. 3.223.155.735            |
| 2  | Manfaat                | Rp. 3.438.386.000          | Rp. 3.438.386.000            |
| 3  | <i>Discount Rate</i>   | 6%                         | 6%                           |
| 4  | NPV                    | Rp. 218.571.852            | Rp. 20.617.617               |
| 5  | IRR                    | 13,66%                     | 6,68%                        |
| 6  | <i>Efficiency Rate</i> | 7,23%                      | 0,64%                        |

Sumber: Hasil olahan data penulis, 2024.

Berdasarkan tabel 9, diperoleh informasi bahwa NPV pada pengadaan dengan mekanisme swakelola sebesar Rp. 218.571.852 dan NPV pada mekanisme *outsourcing* sebesar Rp. 20.617.617. Hal ini menunjukkan bahwa penggunaan kedua mekanisme pengadaan tersebut bernilai positif dan layak untuk dilanjutkan. Kemudian hasil berikutnya terkait IRR pada pengadaan dengan mekanisme swakelola diperoleh nilai sebesar 13,66% dan nilai IRR pada mekanisme *outsourcing* sebesar 6,68%. Hasil ini menunjukkan nilai IRR keduanya lebih tinggi dari *discount rate* yang ditetapkan sebesar 6% sehingga kedua mekanisme pengadaan tersebut layak untuk dilanjutkan. Adapun *efficiency rate* pada pengadaan dengan mekanisme swakelola diperoleh hasil sebesar 7,23% lebih tinggi dari nilai *efficiency rate* pada mekanisme *outsourcing* sebesar 0,64%.

## 5. PENUTUP

Berdasarkan hasil simulasi pengadaan pegawai non ASN menggunakan *cost benefit analysis* (CBA) yang dimulai dengan tahap mengidentifikasi dan menilai biaya dan manfaat untuk setiap mekanisme pengadaan dan dilanjutkan dengan tahap membandingkan setiap alternatif pengadaan tersebut, dapat disimpulkan bahwa baik pengadaan melalui mekanisme swakelola atau *outsourcing* keduanya layak untuk dapat dilanjutkan karena memiliki nilai NPV lebih dari 0 dan nilai IRR lebih dari tingkat diskonto yang ditetapkan. Namun demikian jika dilihat dari perbandingan keduanya, maka pengadaan melalui mekanisme swakelola memiliki tingkat efisiensi lebih tinggi dibandingkan dengan pengadaan melalui mekanisme *outsourcing*. Hal ini disebabkan karena pada pengadaan melalui swakelola terdiri dari tahapan kegiatan yang lebih sedikit dibandingkan pada *outsourcing* dan memengaruhi terhadap biaya yang harus dikeluarkan dari setiap tahapan kegiatan tersebut.

Lebih lanjut melalui perhitungan CBA ini diperoleh informasi bahwa nilai manfaat jasa yang diberikan kepada pegawai non ASN dalam mendukung layanan PNBPN di Puslatbang PKASN masih perlu ditingkatkan. Adapun rekomendasi yang dapat ditawarkan kepada Puslatbang PKASN yaitu dengan meningkatkan nilai manfaat jasa pegawai non ASN ini yaitu dengan menambah target dan realisasi kegiatan PNBPN terutama untuk layanan PNBPN penggunaan sarana dan prasarana.

## DAFTAR PUSTAKA

- Akbar, M. F., & Mohi, W. K. (2018). Studi Evaluasi Kebijakan (Evaluasi Beberapa Kebijakan di Indonesia). In *Journal of Chemical Information and Modeling* (Vol. 53, Issue 9).
- Boadway, R. (2020). Economic Evaluation of Projects. In *Policy, Program and Project Evaluation*. [https://doi.org/10.1007/978-3-030-48567-2\\_3](https://doi.org/10.1007/978-3-030-48567-2_3)
- Cali, J., Cogswell, H., Buzwani, M., Ohadi, E., & Avila, C. (2015). Cost-benefit analysis of outsourcing cleaning services at Mahalapye hospital, Botswana. *Journal of Hospital Administration*, 5(1). <https://doi.org/10.5430/jha.v5n1p114>
- Deb, S., & Shah, A. (2020). A Primer on Public Sector Evaluations. In *Policy, Program and Project Evaluation*. [https://doi.org/10.1007/978-3-030-48567-2\\_2](https://doi.org/10.1007/978-3-030-48567-2_2)
- Dewi, S. P., & Dermawan, S. B. K. E. S. (2015). Akuntansi Biaya. *Akuntansi Biaya*.
- Frank Fischer, Gerald J Miller, & Mara S Sidney. (2014). *Handbook Analisis Kebijakan Publik Teori, Politik dan Metoda* (Vol. 904).
- Kurniawan, A. W. (2016). Metode Penelitian Kuantitatif. In *Perpustakaan Nasional RI: Katalog Dalam Terbitan (KDT)* (Vol. 44, Issue 8).
- Levine, C. H., & Fisher, G. (1984). Citizenship and Service Delivery: The Promise of Coproduction. *Public Administration Review*, 44. <https://doi.org/10.2307/975559>
- Mangkoesebroto, G. (2001). *Ekonomi Publik* (3rd ed.). BPFE Yogyakarta.
- Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2018 tentang tentang Pengadaan Barang/ Jasa Pemerintah.
- Peraturan Lembaga Kebijakan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah Nomor 3 Tahun 2021 tentang Pedoman Swakelola.
- Peraturan Lembaga Kebijakan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah Nomor 12 Tahun 2021 tentang Pedoman Pelaksanaan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah Melalui Penyedia.
- Pramono, J. (2020). Implementasi dan Evaluasi Kebijakan Publik. In *Kebijakan Publik*.
- Prof. Dr. Sugiyono. (2013). Metode Penelitian Kuantitatif Dan Kualitatif Serta R&D. In *Alfabeta*, CV (Issue April).
- Ruddin, S. (2020). Kelayakan Bisnis Café “Kopdar” di Tangerang Selatan Dari Aspek Kriteria Penilaian Investasi. *Jurnal Mandiri: Ilmu Pengetahuan, Seni, Dan Teknologi*, 4(1). <https://doi.org/10.33753/mandiri.v4i1.110>
- Schniederjans, M. J., Hamaker, J. L., & Schniederjans, A. M. (2004). Information technology investment: Decision-making methodology. In *Information Technology Investment: Decision-Making Methodology*. <https://doi.org/10.1142/5424>
- Schniederjans, M. J., Schniederjans, A. M., & Schniederjans, D. G. (2015). OUTSOURCING AND INSOURCING IN AN INTERNATIONAL CONTEXT. In *Outsourcing and Insourcing in an International Context*. <https://doi.org/10.4324/9781315701936>
- Yo'eli, Y. W. (2022). *Cost Benefit Analysis (CBA) dalam Pengadaan Aset pada CV. Siantar Pratama Trans*. Universitas Dinamika.

