PENGGUNAAN METODE ANALISA BIAYA DAN MANFAAT UNTUK PELAKSANAAN EVALUASI KINERJA ANGGARAN NON-REGULER

Pedoman Teknis

PENGGUNAAN METODE ANALISA BIAYA DAN MANFAAT UNTUK PELAKSANAAN EVALUASI KINERJA ANGGARAN NON-REGULER

Pedoman Teknis

April 2021

Produk informasi ini dibuat atas dukungan rakyat Amerika Serikat melalui United States Agency for International Development (USAID). Isi dari produk informasi ini sepenuhnya menjadi tanggung jawab DevTech Systems, Inc. dan tidak selalu mencerminkan pandangan USAID atau Pemerintah Amerika Serikat.

DAFTAR ISI

DAFTAR TABEL III

DAFTAR GAMBAR III

DAFTAR SINGKATAN IV

KATA PENGANTAR V

1. PENDAHULUAN 1

1.1 LATAR BELAKANG 1

1.2 TUJUAN 2

1.3 RUANG LINGKUP 2

1.4 MANFAAT 3

1.5 SISTEMATIKA 3

2. EVALUASI KINERJA ANGGARAN NON-REGULER 5

2.1 NILAI UNTUK UANG DAN EVALUASI KINERJA ANGGARAN NON-REGULER 5

2.2 KONSEP KERANGKA KERJA LOGIS (*LOGICAL FRAMEWORK ANALYSIS*) 6

2.3 KERANGKA KERJA EVALUASI KINERJA ANGGARAN NON-REGULER 10

2.4 LANGKAH EVALUASI KINERJA ANGGARAN NON-REGULER 14

2.4.1 PENYUSUNAN RENCANA KERJA EVALUASI KINERJA ANGGARAN NON-REGULER 14

2.4.2 PENYUSUNAN DESAIN EVALUASI KINERJA ANGGARAN NON-REGULER 18

2.4.3 PELAKSANAAN EVALUASI 21

3. METODE ANALISA BIAYA MANFAAT 26

3.1 PENGERTIAN METODE ANALISA BIAYA DAN MANFAAT (ABM) 26

3.2 KELEBIHAN DAN KELEMAHAN METODE ANALISA BIAYA DAN MANFAAT 28

3.3 PERBANDINGAN METODE ANALISA BIAYA DAN MANFAAT DENGAN METODE LAINNYA 30

3.4 PENGGUNAAN METODE ANALISA BIAYA DAN MANFAAT 33

3.5 LANGKAH METODE ANALISA BIAYA DAN MANFAAT 35

3.6 IDENTIFIKASI DAMPAK DALAM ANALISA BIAYA DAN MANFAAT 37

3.6.1 IDENTIFIKASI BERBAGAI JENIS MANFAAT DAN BIAYA 37

3.6.2 IDENTIFIKASI BERBAGAI PIHAK PENERIMA MANFAAT DAN PENANGGUNG BIAYA 39

3.7 MENGKUANTIFIKASI DAN MEMONETISASI DAMPAK DALAM ANALISA BIAYA DAN MANFAAT 40

3.7.1 KUANTIFIKASI/PENGUKURAN DAMPAK DALAM ANALISA BIAYA DAN MANFAAT 40

3.7.2 MEMONETISASI/ PENILAIAN DAMPAK DALAM ANALISA BIAYA DAN MANFAAT 41

3.8 MENGHITUNG *PRESENT VALUE* DAN INDIKATOR KELAYAKAN EKONOMI DALAM ANALISA BIAYA DAN MANFAAT 43

3.8.1 MENGHITUNG *PRESENT VALUE* (NILAI SAAT INI) 43

3.8.2 MENGHITUNG INDIKATOR KELAYAKAN EKONOMI DALAM ANALISA BIAYA DAN MANFAAT 44

3.9 ANALISA SENSITIVITAS DALAM ANALISA BIAYA DAN MANFAAT 46

4. EVALUASI KINERJA ANGGARAN NON-REGULER MENGGUNAKAN METODE ANALISA BIAYA DAN MANFAAT 49
4.1 KERANGKA KERJA EVALUASI KINERJA ANGGARAN NON-REGULER MENGGUNAKAN METODE ANALISA BIAYA DAN MANFAAT 49
4.2 PENYUSUNAN RENCANA KERJA EVALUASI KINERJA ANGGARAN NON-REGULER MENGGUNAKAN ANALISA BIAYA DAN MANFAAT 50
4.3 PENYUSUNAN DESAIN EVALUASI KINERJA ANGGARAN NON-REGULER MENGGUNAKAN METODE ANALISA BIAYA DAN MANFAAT 53
4.3.1 METODE EVALUASI KINERJA ANGGARAN NON-REGULER MENGGUNAKAN ANALISA BIAYA DAN MANFAAT 54
4.3.2 LANGKAH METODE ANALISA BIAYA DAN MANFAAT UNTUK EVALUASI KINERJA ANGGARAN NON- REGULER 55
4.3.3 JENIS DAN SUMBER DATA YANG DIBUTUHKAN UNTUK EVALUASI KINERJA ANGGARAN NON-REGULER MENGGUNAKAN ANALISA BIAYA DAN MANFAAT 56
4.4 PELAKSANAAN EVALUASI KINERJA ANGGARAN NON-REGULER MENGGUNAKAN ANALISA BIAYA DAN MANFAAT 57
4.4.1 PENGUMPULAN DATA 58
4.4.2 ANALISA BIAYA DAN MANFAAT 59
4.4.3 KESIMPULAN 60
4.4.4 REKOMENDASI 60
4.4.5 PELAPORAN 61
4.4.6 PENGGUNAAN HASIL EVALUASI 61
4.5 PERMASALAHAN DALAM PENGGUNAAN METODE ANALISA BIAYA DAN MANFAAT UNTUK EVALUASI KINERJA ANGGARAN NON-REGULER 62
5. PENYUSUNAN LAPORAN HASIL EVALUASI KINERJA ANGGARAN NON-REGULER DENGAN MENGGUNAKAN METODE ANALISA BIAYA DAN MANFAAT 65
5.1 SISTEMATIKA PENYUSUNAN LAPORAN HASIL EVALUASI KINERJA ANGGARAN NON-REGULER MENGGUNAKAN METODE ANALISA BIAYA DAN MANFAAT 65
5.2 TEKNIS PENULISAN BAB I TENTANG PENDAHULUAN 66
5.3 TEKNIS PENULISAN BAB II TENTANG METODOLOGI DAN SUMBER DATA 70
5.4 TEKNIS PENULISAN BAB III TENTANG HASIL DAN PEMBAHASAN 72
5.5 TEKNIS PENULISAN BAB IV TENTANG KESIMPULAN DAN REKOMENDASI 74
6. CONTOH PENERAPAN PENGGUNAAN METODE ANALISA BIAYA DAN MANFAAT UNTUK EVALUASI KINERJA ANGGARAN NON-REGULER 75
6.1 EVALUASI KINERJA ANGGARAN NON-REGULER PEMBANGUNAN FASILITAS *WASTE TO ENERGY* DI KOTA BATAM OLEH KEMENTERIAN LINGKUNGAN HIDUP DAN KEHUTANAN (KLHK) 75
6.2 EVALUASI KINERJA ANGGARAN NON-REGULER PEMBANGUNAN LEMBAGA PEMASYARAKATAN KELAS I GORONTALO OLEH KEMENTERIAN HUKUM DAN HAM 91
7 PENUTUP 100
DAFTAR PUSTAKA 101

DAFTAR TABEL

Tabel 3-1. Perbandingan Metode Analisa Biaya dan Manfaat dengan Metode Analisis Lainnya.....32
Tabel 4-1. Perbandingan Karakteristik KRO dan RO 52
Tabel 4-2. Contoh Penghitungan Tingkat Diskonto Sosial 64
Tabel 6-1. Komposisi Sampah di Indonesia 76
Tabel 6-2. *Net Social Costs* dan *Private Cost*.....82
Tabel 6-3. Sensitifitas dari *Tipping Fee*.....86
Tabel 6-4. Sensitifitas dari *Tipping Fee: Low Scenario*.....86
Tabel 6-5. Sensitifitas dari *Net Social Cost: Low Scenario*.....87
Tabel 6-6. Sensitifitas *Feed in Tariff: Low Scenario*.....88
Tabel 6-7. Sensitifitas Kenaikan *Tipping Fee: Low Scenario*.....88
Tabel 6-8. Sensitifitas *Tipping Fee: High Scenario*.....89
Tabel 6-9. Sensitifitas *Feed in Tariff: High Scenario*.....89
Tabel 6-10. Sensitifitas Kenaikan *Tipping Fee: High Scenario*.....89
Tabel 6-11. Sensitivitas Kenaikan Biaya Operasional 98

DAFTAR GAMBAR

Gambar 2-1. Kerangka Redesain Sistem Perencanaan dan Penganggaran (RSPP).....5
Gambar 2-2. Tahapan Menyusun Kerangka Kerja Logis (KKL) 7
Gambar 2-3. Ilustrasi Kerangka Kerja Logis.....8
Gambar 2-4. Ilustrasi Rinci Kerangka Kerja Logis.....8
Gambar 2-5. Tahapan Indikator Kinerja.....9
Gambar 2-6. Kerangka Kerja Logis dan Indikator Kinerja 10
Gambar 2-7. Peran dan Fungsi Monitoring dan Evaluasi Kinerja Anggaran 11
Gambar 2-8. Proses Evaluasi Kinerja Anggaran Non-Reguler.....13
Gambar 3-1. Berbagai Penggunaan Metode Analisis Biaya dan Manfaat 33
Gambar 3-2. Penggunaan Metode Analisis Biaya dan Manfaat untuk Ex-Ante dan Ex-Post.....34
Gambar 3-3. Tahapan dalam Analisa Biaya dan Manfaat.....35
Gambar 4-1. Proses Evaluasi Kinerja Anggaran Non-Reguler Menggunakan Analisa Biaya dan Manfaat....50
Gambar 4-2. Kerangka Pikir Analisa Biaya dan Manfaat untuk Evaluasi Kinerja Anggaran Non-Reguler ...55
Gambar 6-1. Kerangka Pikir Analisa Biaya dan Manfaat untuk Evaluasi Kinerja Anggaran Non-Reguler terkait Anggaran Pembangunan WTE di Kota Batam oleh KLHK 80
Gambar 6-2. Jumlah Penghuni dan Kapasitas Lapas Gorontalo 91
Gambar 6-3. Kerangka Pikir Analisa Biaya dan Manfaat untuk Evaluasi Kinerja Anggaran Non-Reguler terkait Anggaran Pembangunan Lapas Kelas I Gorontalo oleh Kemenkumham.....94

DAFTAR SINGKATAN

ABM : Analisis Biaya Manfaat

AHP : *Analytical Hierarchy Process*

ANP : *Analytic Network Process*

APBN : Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara

BCR : *Benefit-cost Ratio*

BPS : Badan Pusat Statistik

ABM : *Cost and Benefit Analysis*

CEA : *Cost Effectiveness Analysis*

CER : *Cost Effectiveness Ratio*

CVM : *Contingent Valuation Method*

DJA : Direktorat Jendral Anggaran

EGSA : Economic Growth Support Activity

EKA : Evaluasi Kinerja Anggaran

ENPV : *Economic Net Present Value*

ERR : *Economic Rate of Return*

FA : *Financial Analysis*

FGD : *Focus Group Discussion*

FV : *Future Value*

ICER : *Internal Cost Effectiveness Ratio*

IRR : *Internal Rate of Return*

KKL : Kerangka Kerja Logis

KRO : Kelompok Rincian *Output*

LFA : *Logical Framework Analysis*

LV : *Land Valuation*

OC : *Opportunity Cost*

OPD : Organisasi Perangkat Daerah

PMK : Peraturan Menteri Keuangan

PP : *Payback period*

PV : *Present Value*

RKA-K/L: Rencana Kerja Anggaran Kementerian/Lembaga

RSPP : Redesain Sistem Perencanaan dan Penganggaran

SAKTI : Sistem Aplikasi Keuangan Tingkat Instansi

SDR : *Social Discount Rate*

SMART: Sistem Monitoring dan Evaluasi Kinerja Terpadu

TC : *Travel cost*

UKE : Unit Kerja Eselon

UUD : Undang-undang Dasar

VFM : *Value for Money*

WTA : *Willingness to Accept*

WTP : *Willingness to Pay*

KATA PENGANTAR

Puji syukur kehadirat Tuhan Yang Maha Esa atas segala karunia yang telah diberikan sehingga **Pedoman Teknis Penggunaan Metode Analisa Biaya dan Manfaat untuk Pelaksanaan Evaluasi Kinerja Anggaran Non-Reguler** dapat diselesaikan dengan baik. Pedoman Teknis ini disusun sebagai dukungan dari US Agency for International Development (USAID) kepada Kementerian Keuangan RI, khususnya Direktorat Sistem Penganggaran, Direktorat Jenderal Anggaran, melalui program Economic Growth Support Activity (EGSA).

Pengukuran dan evaluasi kinerja anggaran, baik reguler maupun non-reguler, yang dilakukan selama ini didasarkan atas Peraturan Pemerintah Nomor 90 Tahun 2010 tentang Penyusunan Rencana Kerja dan Anggaran KementerianNegara/Lembaga dan Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2017 tentang Sinkronisasi Proses Perencanaan dan Penganggaran Pembangunan. Evaluasi kinerja paling sedikit terdiri atas keluaran (*output*), capaian hasil (*outcome*), tingkat efisiensi, konsistensi perencanaan dan implementasi, dan realisasi penyerapan anggaran. Selanjutnya, Peraturan Menteri Keuangan Nomor 22/PMK.02/2021 tentang Pengukuran dan Evaluasi Kinerja Anggaran atas Pelaksanaan Rencana Kerja dan Anggaran Kementerian Negara/ Lembaga menyatakan bahwa Evaluasi Kinerja Anggaran Non-Reguler adalah Evaluasi Kinerja Anggaran yang dilakukan oleh Menteri Keuangan sesuai kebutuhan dan kebijakan untuk tujuan tertentu.

Evaluasi Kinerja Anggaran atas Aspek Manfaat merupakan Evaluasi Kinerja Anggaran yang dilakukan untuk menghasilkan informasi kinerja mengenai perubahan yang terjadi dalam pemangku kepentingan sebagai penerima manfaat atas penggunaan anggaran pada program Kementerian/ Lembaga. Namun saat ini, Evaluasi Kinerja Anggaranatas Aspek Manfaat tersebut baru sebatas pada capaian hasil (*outcome*) dari Sasaran Strategis Kementerian/ Lembaga dan Sasaran Program, dan belum banyak menyentuh sampai dengan capaian dampak yang nyata bagi masyarakat (*value for money*).

Pedoman Teknis Penggunaan Metode Analisa Biaya dan Manfaat untuk Pelaksanaan Evaluasi Kinerja Anggaran Non-Reguler ini merupakan pedoman untuk mengevaluasi kinerja anggaran sampai pada dampak alokasi anggaran bagi kesejahteraan masyarakat, dan dapat menjadi pelengkap bagi Pedoman Teknis Pelaksanaan Evaluasi Kinerja Anggaran yang ada khususnya untuk Evaluasi Kinerja Anggaran Non-Reguler. Metode ini dapat digunakan untuk mengevaluasi penggunaan anggaran agar anggaran negara yang jumlahnya terbatas dapat digunakan secara lebih ekonomis, efisien, efektif dan bermanfaat bagi masyarakat.

Kami menghaturkan terima kasih kepada semua pihak yang telah membantu penyusunan Pedoman Teknis Penggunaan Metode Analisa Biaya dan Manfaat untuk Pelaksanaan Evaluasi Kinerja Anggaran Non-Reguler. Kami juga selalu membuka diri terhadap berbagai masukan dan saran dari berbagai pihak untuk penyempurnaan PedomanTeknis Penggunaan Metode Analisa Biaya dan Manfaat untuk Pelaksanaan Evaluasi Kinerja Anggaran Non-Reguler kedepan. Semoga Pedoman Teknis ini dapat bermanfaat dalam upaya perbaikan dan peningkatan kualitas perencanaan dan penganggaran untuk menjaga efisiensi dan efektivitas belanja negara sehingga memberikan manfaat yang sebesar-besarnya bagi kesejahteraan masyarakat.

Jakarta, April 2021.

Tim Penyusun

1. PENDAHULUAN

1.1 LATAR BELAKANG

Penyusunan Pedoman Teknis Penggunaan Metode Analisa Biaya dan Manfaat untuk Pelaksanaan Evaluasi Kinerja Anggaran Non-Reguler ini merupakan bagian dari inisiatif Direktorat Sistem Penganggaran Direktorat Jenderal Anggaran, Kementerian Keuangan Republik Indonesia. Panduan ini dibuat dalam rangka untuk memastikan dan meningkatkan capaian kinerja atas penggunaan anggaran kementerian/ lembaga yang tertuang dalam dokumen anggaran. Hal ini sejalan dengan tujuan dari Redesain Sistem Perencanaan dan Penganggaran (RSPP) yang dimulai sejak tahun 2020 berdasarkan Surat Bersama Kementerian Keuangan – Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional/ Badan Perencanaan Pembangunan Nasional Nomor S-122/MK.2/2020 dan B.517/M.PPN/D.8/PP.04.03/ 05/2020 tanggal 24 Juni 2020 tentang Pedoman Redesain Perencanaan dan Penganggaran Kementerian/Lembaga.

Analisis kelayakan ekonomi atau Analisa Biaya dan Manfaat (ABM) merupakan salah satu cara untuk mengukur kinerja anggaran pemerintah sebagaimana tujuan RSPP, terutama untuk memperkuat implementasi kebijakan *money follow program* dan memperkuat penerapan anggaran berbasis kinerja. Dengan ABM tersebut diharapkan bukti keterhubungan yang jelas antara program, kegiatan, keluaran (*output*), dan hasil (*outcome*) dapat diperoleh sehingga kinerja program dapat diukur dengan lebih baik.

Peraturan Menteri Keuangan Nomor 22/PMK.02/2021 tentang Pengukuran dan Evaluasi Kinerja Anggaran atas Pelaksanaan Rencana Kerja dan Anggaran Kementerian Negara/ Lembaga telah mengamanatkan bahwa untuk menghasilkan rekomendasi dalam rangka peningkatan capaian kinerja atas penggunaan anggaran Kementerian/ Lembaga (K/L) yang tertuang dalam dokumen anggaran, pengukuran, penilaian, dan analisis atas Kinerja Anggaran tahun anggaran berjalan harus dilakukan.

Berdasarkan hal tersebut, maka setiap proses perencanaan anggaran oleh setiap Kementerian/ Lembaga, harus menggunakan kerangka *Logic Program* (yaitu masukan – proses – keluaran – hasil – manfaat - dampak) yang jelas dan indikator yang terukur untuk setiap kegiatan/ program, baik yang fisik maupun non fisik, sejak dari pengusulan program. Direktorat Jenderal Anggaran Kementerian Keuangan Republik Indonesia telah memelopori hal tersebut dengan meminta kepada seluruh Kementerian/ Lembaga untuk menyusun kerangka *Logic Program* yang tepat dan benar. Hal ini akan memudahkan pelaksanaan monitoring dan evaluasi kinerja anggaran masing-masing K/L.

Untuk mengevaluasi kinerja anggaran, Metode Analisa Biaya dan Manfaat (*Cost and Benefit Analysis* - ABM) dapat digunakan sebagai salah satu metode untuk mengukur kinerja dari anggaran yang telah dialokasikan. Dalam praktiknya, ABM ini memang sebaiknya diterapkan untuk melihat kelayakan setiap usulan program/ kegiatan dari setiap Kementerian/ Lembaga yang akan didanai oleh Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN). Metode ini sebaiknya sudah dilakukan sejak awal perencanaan dan penganggaran program/ kegiatan. Walaupun demikian, ABM juga tetap dapat digunakan untuk pelaksanaan Evaluasi Kinerja Anggaran, baik yang reguler maupun non-reguler di akhir periode kegiatan.

Metode Analisis Biaya dan Manfaat dalam hal ini adalah metode untuk melakukan analisis kelayakan ekonomi. Kelayakan ekonomi adalah terwujudnya manfaat ekonomi bagi masyarakat – sebagai hasil dari suatu pelaksanaan program/ kegiatan publik tertentu – yang lebih besar dibandingkan dengan biaya ekonominya bagi masyarakat.

Manfaat Ekonomi Bersih (*net benefit*) merupakan salah satu indikator yang digunakan untuk menilai apakah suatu alokasi anggaran pemerintah/ publik telah bermanfaat bagi peningkatan kesejahteraan masyarakat atau belum. Kesejahteraan masyarakat tidak hanya dilihat dari aspek ekonomi, tetapi juga mencakup sosial dan bahkan aspek lingkungan. Hal yang terkait dengan aspek sosial dan lingkungan juga perlu dikuantifikasi dalam nilai moneter sehingga juga dapat dinilai secara ekonomi.

Oleh karena itu, untuk memastikan dan meningkatkan kelayakan ekonomi dari setiap pengalokasian anggaran APBN, diperlukan Metode Analisa Biaya dan Manfaat sebagai alat analisis untuk pelaksanaan Evaluasi Kinerja Anggaran. Oleh karenanya, Evaluasi Kinerja Anggaran Non-Reguler yang dilaksanakan oleh Menteri Keuangan melalui Direktorat Jenderal Anggaran, dalam pelaksanaannya dapat melibatkan unit eselon I terkait pada Kementerian Keuangan, kementerian/ lembaga dan pemerintah daerah, badan usaha milik negara/ badan hukum/ lembaga lainnya, pakar, praktisi, akademisi dan/ atau institusi profesional lainnya. Dalam pelaksanaan Evaluasi Kinerja Anggaran Non-Reguler oleh Direktorat Jenderal Anggaran, Direktorat Sistem Penganggaran ditugasi selaku koordinator dalam setiap tahapan pelaksanaan Evaluasi Kinerja Anggaran Non-Reguler. Agar terdapat standar yang jelas terkait penggunaan Metode Analisa Biaya dan Manfaat untuk Evaluasi Kinerja Anggaran Non-Reguler oleh berbagai pihak, maka diperlukan sebuah Pedoman Teknis tentang Penggunaan Metode Analisa Biaya dan Manfaat untuk Pelaksanaan Evaluasi Kinerja Anggaran Non-Reguler.

1.2 TUJUAN

Pedoman Teknis Penggunaan Metode Analisa Biaya dan Manfaat untuk Pelaksanaan Evaluasi Kinerja Anggaran Non-Reguler ini disusun dengan tujuan sebagai:

a. Standar prosedur dan kualitas hasil pelaksanaan Evaluasi Kinerja Anggaran Non-Reguler dengan menggunakan Metode Analisa Biaya dan Manfaat; dan

b. Panduan Pelaksanaan Evaluasi Kinerja Anggaran Non-Reguler dengan menggunakan Metode Analisa Biaya dan Manfaat yang dilaksanakan pada Kementerian Keuangan c.q. Direktorat Jenderal Anggaran.

1.3 RUANG LINGKUP

Ruang lingkup dari Pedoman Teknis Penggunaan Metode Analisa Biaya dan Manfaat untuk Pelaksanaan Evaluasi Kinerja Anggaran Non-Reguler ini adalah:

a. Evaluasi Kinerja Anggaran Non-Reguler;
b. Metode Analisa Biaya dan Manfaat;
c. Penggunaan Metode Analisa Biaya dan Manfaat untuk Evaluasi Kinerja Anggaran Non-Reguler;
d. Penyusunan Laporan Evaluasi Kinerja Anggaran Non-Reguler dengan Menggunakan Metode Analisis Biaya dan Manfaat

Evaluasi Kinerja Anggaran Reguler Non-Reguler dengan menggunakan Metode Analisa Biaya dan Manfaat dilakukan untuk satu atau beberapa fungsi (lintas fungsi), satu atau beberapa kementerian/ lembaga (lintas kementerian/ lembaga dalam satu/ beberapa sektor), dan satu atau beberapa program dalam satu atau beberapa kementerian/ lembaga (lintas program). Evaluasi Kinerja Anggaran ini dilakukan sesuai dengan struktur informasi dalam RSPP, yaitu Evaluasi Kinerja Anggaran atas Rincian *Output* (RO), Klasifikasi Rincian *Output* (KRO) dan *Output Program* sesuai fokus Evaluasi Kinerja Anggaran Reguler Non-Reguler.

1.4 MANFAAT

Manfaat yang diharapkan dari adanya Pedoman Teknis Penggunaan Metode Analisa Biaya dan Manfaat untuk Pelaksanaan Evaluasi Kinerja Anggaran Non-Reguler ini adalah untuk:

a. Memberikan penjelasan pentingnya konsep nilai untuk uang (*value for money* - VfM) yang didasarkan atas tiga komponen utama, yaitu ekonomis, efisiensi, dan efektivitas dalam setiap pengalokasian anggaran;

b. Memberikan penjelasan terkait penggunaan Metode Analisa Biaya dan Manfaat sebagai salah satu metodologi evaluasi dalam pelaksanaan Evaluasi Kinerja Anggaran Non-Reguler yang dilaksanakan oleh Menteri Keuangan melalui Direktorat Jenderal Anggaran, yang dalam pelaksanaannya dapat melibatkan unit eselon I terkait pada Kementerian Keuangan, kementerian/ lembaga dan pemerintah daerah, badan usaha milik negara/ badan hukum/ lembaga lainnya, pakar, praktisi, akademisi dan/ atau institusi profesional lainnya;

c. Memberikan penjelasan penggunaan Metode Analisa Biaya dan Manfaat untuk Evaluasi Kinerja Anggaran Non-Reguler yang dapat dilaksanakan untuk evaluasi dengan obyek/ tema evaluasi berupa satu atau beberapa fungsi (lintas fungsi), satu atau beberapa kementerian/ lembaga (lintas kementerian/ lembaga dalam satu/ beberapa sektor, dan satu atau beberapa program dalam satu atau beberapa kementerian/ lembaga (lintas program); dan

d. Memberikan penjelasan tentang teknis penyusunan laporan Evaluasi Kinerja Anggaran Non-Reguler dengan Menggunakan Metode Analisa Biaya dan Manfaat.

1.5 SISTEMATIKA

Pedoman Teknis Penggunaan Metode Analisa Biaya dan Manfaat untuk Pelaksanaan Evaluasi Kinerja Anggaran Non-Reguler disusun dengan sistematika sebagai berikut:

Bab I. PENDAHULUAN, menguraikan tentang Latar Belakang, Tujuan, Ruang Lingkup, Manfaat dan Sistematika Pedoman Teknis Penggunaan Metode Analisa Biaya dan Manfaat untuk Pelaksanaan Evaluasi Kinerja Anggaran Non-Reguler.

Bab II. EVALUASI KINERJA ANGGARAN NON-REGULER, menguraikan tentang Konsep Nilai untuk Uang dan Evaluasi Kinerja Anggaran, Kerangka Kerja Logis, Kerangka Kerja Evaluasi Kinerja Anggaran Non-Reguler, dan Langkah Evaluasi Kinerja Anggaran Non-Reguler.

Bab III. METODE ANALISA BIAYA DAN MANFAAT, menjelaskan tentang Pengertian Metode Analisa Biaya dan Manfaat, Perbandingan Metode Analisa Biaya dan Manfaat dengan Metode Lainnya, Jenis Metode Analisa Biaya dan Manfaat, Langkah Metode Analisa Biaya dan Manfaat, dan Penggunaan Metode Analisa Biaya dan Manfaat.

Bab IV. PENGGUNAAN METODE ANALISA BIAYA DAN MANFAAT UNTUK PELAKSANAAN EVALUASI KINERJA ANGGARAN NON-REGULER, menguraikan tentang Kerangka Kerja, Langkah Penggunaan, dan Permasalahan dalam Penggunaan Metode Analisa Biaya dan Manfaat untuk Pelaksanaan Evaluasi Kinerja Anggaran Non-Reguler dan Penyelesaiannya.

Bab V. PENYUSUNAN LAPORAN HASIL EVALUASI KINERJA ANGGARAN NON-REGULER DENGAN MENGGUNAKAN METODE ANALISA BIAYA DAN MANFAAT, menguraikan tentang Sistematika Penyusunan Laporan, Teknis Penyusunan Bab I tentang Pendahuluan, Teknis Penyusunan Bab II tentang Metodologi dan Sumber Data, Teknis Penyusunan BAB III tentang Hasil dan Pembahasan, dan Teknis Penyusunan Bab IV tentang Kesimpulan dan Rekomendasi.

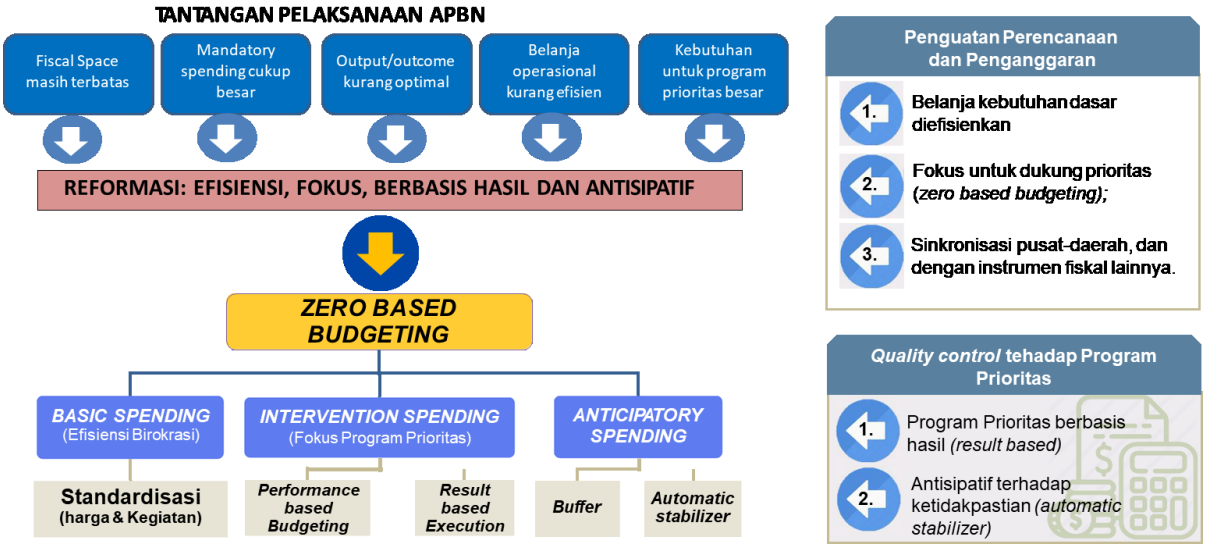
Bab VI. PENUTUP, yang menjelaskan tentang Kaidah-kaidah Pelaksanaan Penggunaan Metode Analisa Biaya dan Manfaat untuk Pelaksanaan Evaluasi Kinerja Anggaran Non-Reguler.

2. EVALUASI KINERJA ANGGARAN NON-REGULER

2.1 NILAI UNTUK UANG DAN EVALUASI KINERJA ANGGARAN NON-REGULER

Redesain Sistem Perencanaan dan Penganggaran (RSPP) bertujuan untuk menjawab tentangan perencanaan dan penganggaran, terutama terkait dengan bagaimana melakukan optimalisasi belanja dalam mendukung pemulihan ekonomi nasional (*Spending Better*), penganggaran yang berbasis sasaran kinerja program secara nasional (*Money Follow Program*), memperhatikan manfaat setiap rupiah yang dianggarkan (*Value For Money*), serta fokus pada program prioritas, berorientasi pada hasil dan bersifat antisipatif (*Zero Base Budgeting*) sebagaimana ditunjukkan dalam kerangka RSPP di Gambar 2-1.

Gambar 2-1. Kerangka Redesain Sistem Perencanaan dan Penganggaran (RSPP)



Sumber: Ditjen Anggaran, Kementerian Keuangan (2020)

Sebagaimana salah satu tantangan yang ingin dijawab oleh RSPP, maka organisasi sektor publik tentu dituntut untuk memperhatikan nilai untuk uang (*value for money* - VfM) dalam menjalankan aktivitasnya. Dalam menggunakan anggaran publik, maka tujuan yang dikehendaki masyarakat mencakup pertanggungjawaban mengenai pelaksanaan *value for money*, yaitu: (1) ekonomis dalam pengadaan dan alokasi sumber daya (harga minimal); (2) efisien dalam penggunaan sumber daya masukan (*input*) minimal dan keluaran (*output*) maksimal); dan (3) efektif dalam mencapai tujuan dan sasaran (realisasi hasil minimal sama dengan yang ditargetkan).

Selama ini, konsep *Value for Money* (VFM) adalah istilah digunakan untuk menilai apakah sebuah suatu organisasi termasuk lembaga sektor publik telah memperoleh manfaat yang maksimum (*the maximum benefit*) atau belum dari barang-barang dan jasa yang tersedia atau dimiliki. Namun demikian, *Value for Money* (VFM) tidak hanya mengukur biaya-biaya yang berkaitan dengan barang-barang dan jasa tersebut tetapi juga memperhatikan kombinasi mutu, biaya, penggunaan sumber daya, kesesuaian dengan tujuan organisasi, ketepatan waktu dan kenyamanan untuk menilainya.

Adapun elemen *Value for Money* yang harus diperhatikan adalah:

- Ekonomis, merupakan perbandingan antara masukan (*input*) dengan nilai masukan (*input value*), sehingga pemerolehan *input* dengan kualitas dan kuantitas tertentu pada harga terendah.
- Efisiensi, merupakan perbandingan keluaran (*output*) terhadap masukan (*input*) yang dikaitkan dengan standar kinerja/ target tertentu.
- Efektivitas, merupakan perbandingan antara hasil (*outcome*) terhadap masukan (*input*) yang dikaitkan dengan tingkat pencapaian hasil program dengan target yang ditetapkan.

Dengan demikian, *Value for Money* (VfM) merupakan inti pengukuran kinerja pada organisasi pemerintah baik dilihat dari sisi masukan (*input*), keluaran (*output*), dan keluaran (*outcome*). Dalam beberapa hal aspek pengukuran kinerja juga dilihat dari sisi keadilan dan cakupan layanan publik. Oleh karena itu, untuk mengukur kinerja pemerintah, perlu diketahui indikator-indikator kinerja sebagai dasar penilaian.

Mekanisme untuk menentukan indikator kinerja tersebut memerlukan hal-hal sebagai berikut:

- Sistem perencanaan dan pengendalian;
- Spesifikasi teknis dan standarisasi;
- Kompetensi teknis dan profesionalisme;
- Mekanisme ekonomi dan mekanisme pasar; dan
- Mekanisme sumber daya.

Adapun manfaat melakukan evaluasi kinerja anggaran dengan mengimplementasikan VfM adalah:

- Meningkatkan efektivitas pelayanan publik dalam arti pelayanan yang diberikan tepat sasaran;
- Meningkatkan mutu pelayanan publik;
- Menurunkan biaya pelayanan publik karena hilangnya inefisiensi dan terjadinya penghematan dalam penggunaan *input*;
- Alokasi belanja yang lebih berorientasi pada kepentingan publik; dan
- Meningkatkan kesadaran akan uang publik sebagai akar pelaksanaan akuntabilitas publik.

2.2 KONSEP KERANGKA KERJA LOGIS (*LOGICAL FRAMEWORK ANALYSIS*)

Logic model adalah instrumen perencanaan kebijakan/program/kegiatan yang menggambarkan hubungan antara aktivitas dan hasil. Model ini sering juga disebut sebagai *program theory* (Weiss, 1998), *program's theory of action* (Patton, 1997), atau model yang masuk akal tentang bagaimana seharusnya suatu program bekerja (Bickman, 1987, p.5). Selain itu, ada pula yang mengartikan sebagai refleksi *underlying rationale* dari suatu program atau inisiatif (Chen, Cato & Rainford, 1998-9; Renger & Titcomb, 2002).

Secara singkat dan sederhana, model logika merupakan suatu peta cara berpikir, atau *road map* cara pikir dalam menyusun atau memformulasikan kebijakan/program/kegiatan (Taylor-Powell & Henert, 2008). *Logical Framework Analysis* (LFA) adalah alat untuk perencanaan, monitoring dan evaluasi dari proyek/ program. LFA membutuhkan pengetahuan dan informasi yang cukup untuk mampu digunakan sebagai alat perencanaan program/kegiatan.

Logical Framework Analysis (LFA) mengharuskan pelaksana program berpikir terorganisir, dapat menghubungkan kegiatan-investasi-hasil dan menetapkan indikator kinerja dan pengalokasian dengan tanggung jawab. LFA dapat digunakan juga sebagai sarana untuk berkomunikasi dengan tepat dan jelas, dan bahkan untuk menyesuaikan dengan keadaan yang tiba-tiba berubah serta dapat memperhitungkan resiko.

Logical Framework Analysis (LFA) merupakan suatu alat bantu (*tool*) yang bersifat analitis bagi para perencana atau manajer sebagaimana Gambar 2-2, dalam:

a. Melakukan analisis situasional pada tahap penyiapan program dan menetapkan suatu hierarki logis dari tujuan yang ingin dicapai;

b. Mengidentifikasi potensi resiko sebagai upaya untuk menyusun strategi pencapaian tujuan dan meraih hasil yang berkelanjutan;

c. Menetapkan suatu cara agar keluaran dan hasil proyek dapat dimonitor dan dievaluasi dengan baik dalam sebuah matriks dengan format yang standar;

d. Menyajikan rangkuman pelaksanaan proyek dalam sebuah rencana kerja, penganggaran, serta perencanaan SDM termasuk dalam kegiatan memonitor dan evaluasi pelaksanaan proyek.

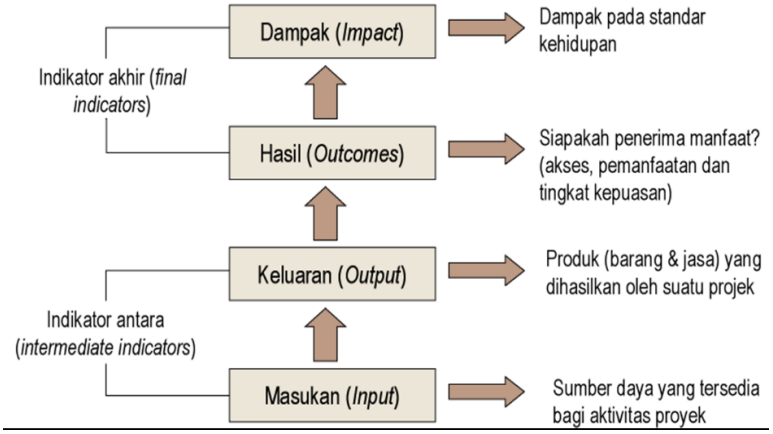
Gambar 2-2. Tahapan Menyusun Kerangka Kerja Logis (KKL)

Pengertian lain LFA/ KKL adalah ringkasan kegiatan yang dibuat oleh perencana proyek/ kegiatan sebelum proyek dilakukan dan merupakan ringkasan proyek secara keseluruhan (*Executive Summary*) yang menunjukkan tingkatan tujuan-tujuan kegiatan serta hubungan sebab akibat (mikro-makro) pada setiap tingkatan indikator dan sasaran (target) kinerja, dan disusun dalam bentuk matriks (Gambar 2-3 dan 2-4).

Tahapan desain kerangka logis ini sangat penting dan memegang peran kunci sebelum melakukan analisis lebih lanjut lainnya. Oleh karenanya, jika suatu program yang akan dievaluasi, hubungan elemen dan indikator yang dimasukkan dalam kerangka logisnya belum tepat dan jelas, maka

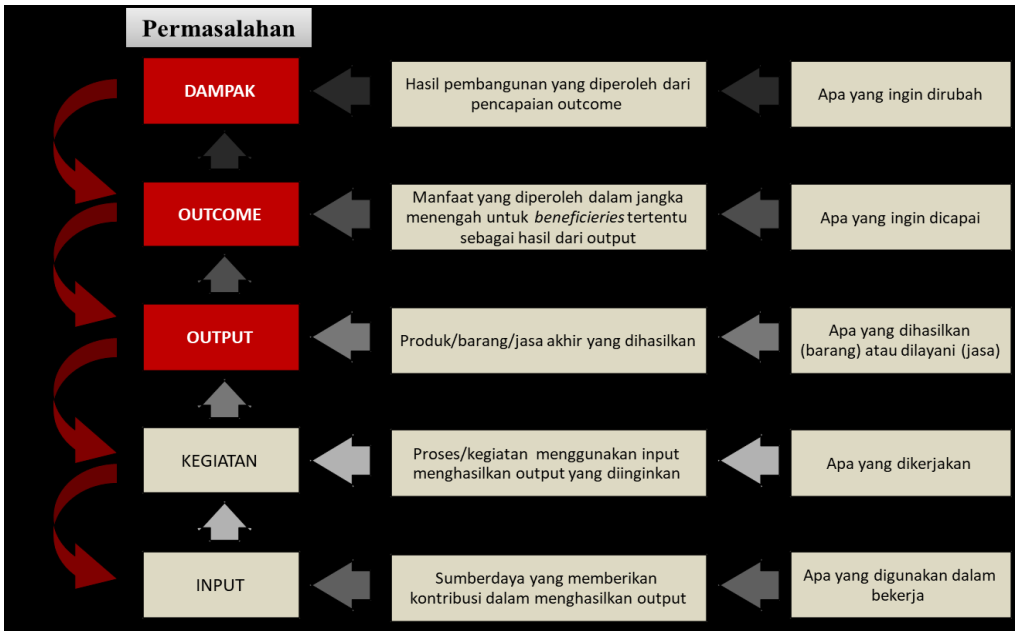
disarankan untuk kerangka logis tersebut disusun ulang atau diperbaiki lagi, terutama oleh yang mengusulkan program tersebut. Hal ini untuk menghindari terjadinya analisis yang tidak tepat karena lemahnya bangunan kerangka evaluasi kinerjanya yang tidak tepat.

Gambar 2-3. Ilustrasi Kerangka Kerja Logis



Sumber: *World Bank (2003)*

Gambar 2-4. Ilustrasi Rinci Kerangka Kerja Logis



Sumber: *Framework for Managing Programme Performance Information National Treasury, Republic of South Africa, May 2007*

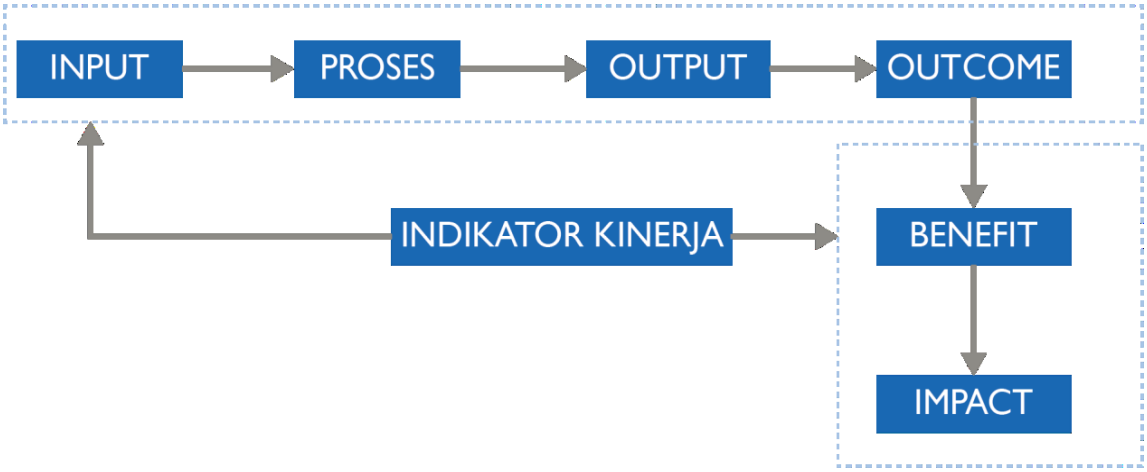
Adapun manfaat Kerangka Kerja Logis (KKL) antara lain:

- Menyusun secara sistematis seluruh Keterangan/ Informasi yang tersedia;

- Memungkinkan kesepakatan atau pemaduan pendapat dari berbagai pihak;
- Membuat suatu ringkasan mengenai semua bagian penting rencana kegiatan;
- Mengelola proses perencanaan dan pelaksanaan program/ kegiatan; dan
- Menjelaskan konsepsi program/ kegiatan kepada pihak terkait.

Indikator kinerja adalah ukuran kuantitatif dan atau kualitatif yang menggambarkan tingkat pencapaian suatu sasaran atau tujuan yang telah ditetapkan. Indikator kinerja harus merupakan sesuatu yang akan dihitung dan diukur serta digunakan sebagai dasar untuk menilai atau melihat tingkat kinerja baik dalam tahap perencanaan (*ex-ante*), tahap pelaksanaan (*on going*), maupun tahap setelah kegiatan selesai dan berfungsi (*ex-post*).

Gambar 2-5. Tahapan Indikator Kinerja



Jenis informasi atau indikator kinerja yang sering digunakan dalam pelaksanaan pengukuran kinerja organisasi meliputi:

- Indikator *input*; adalah segala sesuatu yang dibutuhkan untuk terlaksananya kegiatan- kegiatan dalam bidang ekonomi, sosial, dan lingkungan untuk mencapai keluaran.

- Indikator proses (*process*); merupakan ukuran tingkat efisiensi program dalam proses pencapaian keluaran. Indikator ini berkaitan dengan ketepatan atau akurasi dari teori ekonomi, sosial, dan lingkungan serta prosedur dan prinsip-prinsip didalamnya.

- Indikator keluaran (*output*); adalah sesuatu yang menunjukkan bentuk dan besaran produk secara langsung dari kegiatan-kegiatan yang dilaksanakan; dapat berupa fisik dan atau non fisik dari aktivitas ekonomi, sosial dan lingkungan.

- Indikator hasil (*outcome*); adalah sesuatu yang menunjukkan berfungsinya keluaran kegiatan pada jangka menengah (efek langsung). Indikator ini menggambarkan hasil nyata dari keluaran program.

- Indikator manfaat (*benefits*); adalah sesuatu yang terkait dengan perbaikan keadaan sumber daya manusia dan lingkungan sebagai hasil tercapainya *outcome* pelaksanaan program; dan

- Indikator dampak (*impact*); adalah sesuatu yang memberikan gambaran pencapaian tujuan strategis program.

Berdasarkan uraian sebelumnya, beberapa hal yang perlu dijelaskan terlebih dahulu dalam Evaluasi Kinerja Anggaran adalah sebagai berikut:

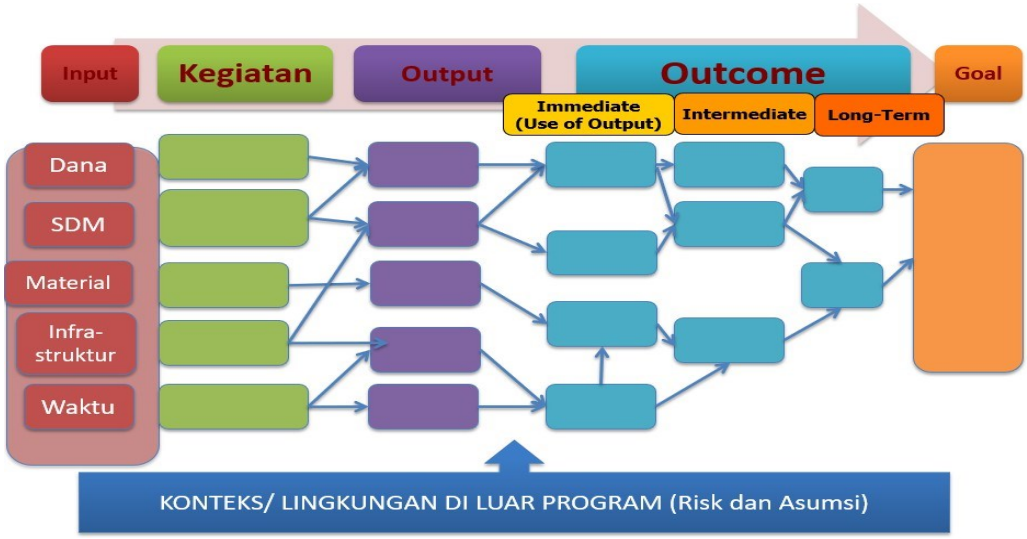
- Jelaskan latar belakang dan tujuan dari analisis kinerja anggaran yang akan dilakukan;

- Uraikan secara jelas mengenai jenis program dan anggaran yang akan dianalisis kinerjanya, misalnya: latar belakang program, tujuan program, sasaran program, anggaran yang dialokasikan, dan indikator kinerja program (*program logic*);

- Sebutkan secara rinci ruang lingkup program dan anggaran yang dianalisis kinerjanya, misalnya: waktu analisis (dari tahun berapa sampai tahun berapa), cakupan atau lokasi program, komponen program dan anggaran, dan para pemangku kepentingan yang terkait;

- Sebutkan jenis data-data yang dibutuhkan untuk menganalisis kinerja anggaran program yang bersangkutan dan melakukan penilaian terhadap jenis data apa saja yang sudah terkumpul dan yang belum.

Gambar 2-6. Kerangka Kerja Logis dan Indikator Kinerja



2.3 KERANGKA KERJA EVALUASI KINERJA ANGGARAN NON-REGULER

Evaluasi Kinerja Anggaran adalah proses untuk melakukan pengukuran, penilaian, dan analisis atas Kinerja Anggaran tahun anggaran berjalan dan tahun anggaran sebelumnya untuk menyusun rekomendasi dalam rangka peningkatan Kinerja Anggaran. Secara definisi, Kinerja Anggaran adalah capaian Kinerja atas penggunaan anggaran Kementerian/ lembaga yang tertuang dalam dokumen anggaran. Sedangkan, secara khusus Kinerja itu sendiri adalah prestasi kerja berupa keluaran dari kegiatan atau program, dan hasil dari program dengan kuantitas dan kualitas yang terukur.

Pengukuran dan evaluasi kinerja anggaran yang dilakukan selama ini didasarkan atas Peraturan Pemerintah Nomor 90 Tahun 2010 tentang Penyusunan Rencana Kerja dan Anggaran Kementerian Negara/ Lembaga dan Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2017 tentang Sinkronisasi Proses Perencanaan dan Penganggaran Pembangunan, menyatakan evaluasi kinerja paling sedikit terdiri atas keluaran (*output)*, capaian hasil (*outcome*), tingkat efisiensi, konsistensi perencanaan dan implementasi, dan realisasi penyerapan anggaran. Pengukuran dan evaluasi kinerja anggaran saat ini diatur melalui Peraturan Menteri Keuangan Nomor 22/PMK.02/2021 tentang Pengukuran dan Evaluasi Kinerja Anggaran atas Pelaksanaan Rencana Kerja dan Anggaran Kementerian Negara/Lembaga.

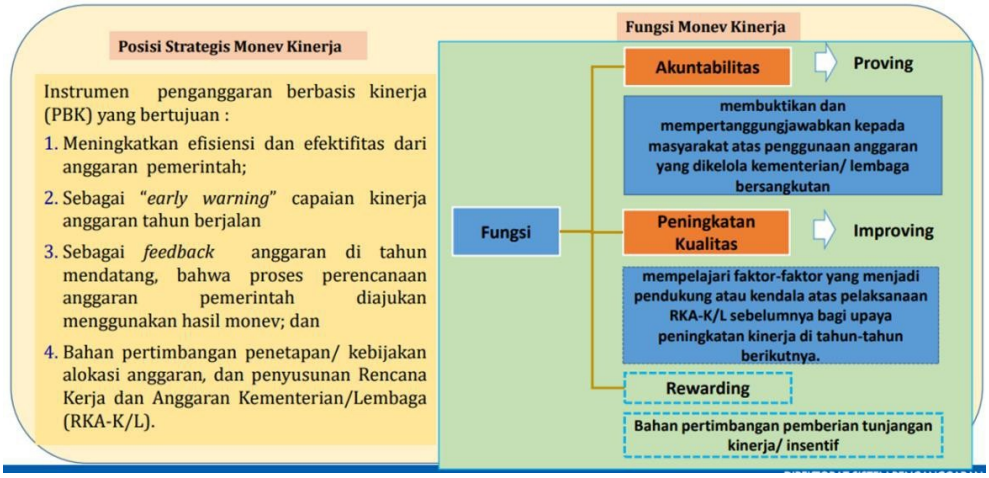
Menteri Keuangan selaku Bendahara Negara perlu melaksanakan Evaluasi Kinerja Anggaran sebagai instrumen penganggaran berbasis kinerja dalam rangka pelaksanaan: fungsi akuntabilitas dan fungsi peningkatan kualitas, sebagaimana dituangkan dalam Peraturan Menteri Keuangan Nomor 22/PMK.02/2021 dan ditunjukkan di Gambar 2-7.

Evaluasi Kinerja Anggaran memiliki 2 (dua) fungsi, yaitu:

1. Fungsi Akuntabilitas.
   Fungsi akuntabilitas mengandung arti bahwa Evaluasi Kinerja Anggaran dilaksanakan untuk membuktikan dan mempertanggungjawabkan secara profesional kepada pemangku kepentingan atas penggunaan anggaran yang dikelola oleh kementerian/ lembaga, unit eselon I/ program, dan/ atau satuan kerja/ kegiatan bersangkutan sesuai batas kewenangannya.

2. Fungsi Peningkatan Kualitas.
   Fungsi peningkatan kualitas mengandung arti bahwa Evaluasi Kinerja Anggaran dilaksanakan untuk mengukur efektivitas dan efisiensi, serta mengidentifikasi faktor-faktor pendukung dan kendala atas pelaksanaan Rencana Kerja dan Anggaran Kementerian/ lembaga dalam rangka peningkatan Kinerja Anggaran dan bahan masukan penyusunan kebijakan, khususnya kebijakan alokasi anggaran.

Gambar 2-7. Peran dan Fungsi Monitoring dan Evaluasi Kinerja Anggaran



Sumber: Ditjen Anggaran, Kementerian Keuangan (2020)

Berdasarkan gambar di atas, maka hasil evaluasi digunakan untuk: penyusunan tema, sasaran, arah kebijakan, dan prioritas pembangunan tahunan yang direncanakan terutama untuk hasil Evaluasi Kinerja Anggaran atas Rincian *Output* (RO), Klasifikasi Rincian *Output* (KRO), dan *Output* Program yang bersifat strategis dan prioritas. Hasil Evaluasi Kinerja Anggaran akan dibahas bersama dengan Kementerian Perencanaan dan Pembangunan Nasional. Selain itu, hasil evaluasi akan digunakan untuk penyusunan reviu angka dasar terutama hasil Evaluasi Kinerja Anggaran atas RO dan *Output Program* yang sifatnya berulang, penyusunan alokasi anggaran tahun berikutnya dan/ atau penyesuaian anggaran tahun berkenaan terutama untuk menentukan kelayakan anggaran atas RO dan *Output Program*; dan pemberian penghargaan dan/ atau pengenaan sanksi terutama untuk menentukan pemberian apresiasi dan/ atau pengenaan hukuman dalam bentuk finansial dan/ atau non-finansial atas pencapaian Kinerja Anggaran.

Cakupan pelaksanaan Evaluasi Kinerja Anggaran dalam Peraturan Menteri Keuangan Menteri Keuangan Nomor 22/PMK.02/2021 tentang Pengukuran dan Evaluasi Kinerja Anggaran atas Pelaksanaan Rencana Kerja dan Anggaran Kementerian Negara/Lembaga meliputi Evaluasi Kinerja Anggaran Reguler dan Evaluasi Kinerja Anggaran Non-Reguler. Evaluasi Kinerja Anggaran Reguler meliputi Evaluasi Kinerja Anggaran pada tingkat satuan kerja/ kegiatan, unit eselon I/ program, kementerian/ lembaga dan Menteri Keuangan c.q Direktur Jenderal Anggaran. Sedangkan Evaluasi Kinerja Anggaran Non-Regulerdilaksanakan oleh Menteri Keuangan c.q Direktur Jenderal Anggaran.

Dalam melaksanakan Evaluasi Kinerja Anggaran, Menteri Keuangan dapat melibatkan:

- Kementerian/ lembaga; dan/ atau
- pihak-pihak lain, yang antara lain meliputi akademisi, pakar, dan praktisi.

Berdasarkan Peraturan Menteri Keuangan Menteri Keuangan Nomor 22/PMK.02/2021, Evaluasi Kinerja Anggaran Non-Reguler dilaksanakan sesuai dengan kebutuhan. Menteri Keuangan melaksanakan Evaluasi Kinerja Anggaran Non-Reguler untuk tahun anggaran berjalan dan/ atau tahun anggaran sebelumnya, Evaluasi Kinerja Anggaran Non-Reguler dilaksanakan untuk menghasilkan informasi sebagai bahan pertimbangan penyusunan kebijakan, terutama kebijakan di bidang penganggaran. Menteri Keuangan menetapkan ruang lingkup Evaluasi Kinerja Anggaran Non-Reguler, yang meliputi:

- objek evaluasi;
- waktu pelaksanaan evaluasi; dan/ atau
- tujuan pelaksanaan evaluasi.

Sedangkan, data dan hasil Evaluasi Kinerja Anggaran Reguler dapat digunakan untuk mendukung pelaksanaan Evaluasi Kinerja Anggaran Non-Reguler.

Evaluasi Kinerja Anggaran Non-Reguler dilakukan dengan tahapan sebagai berikut:

1. persiapan;
2. pengumpulan data;
3. analisis;
4. penyusunan rekomendasi; dan
5. pelaporan.

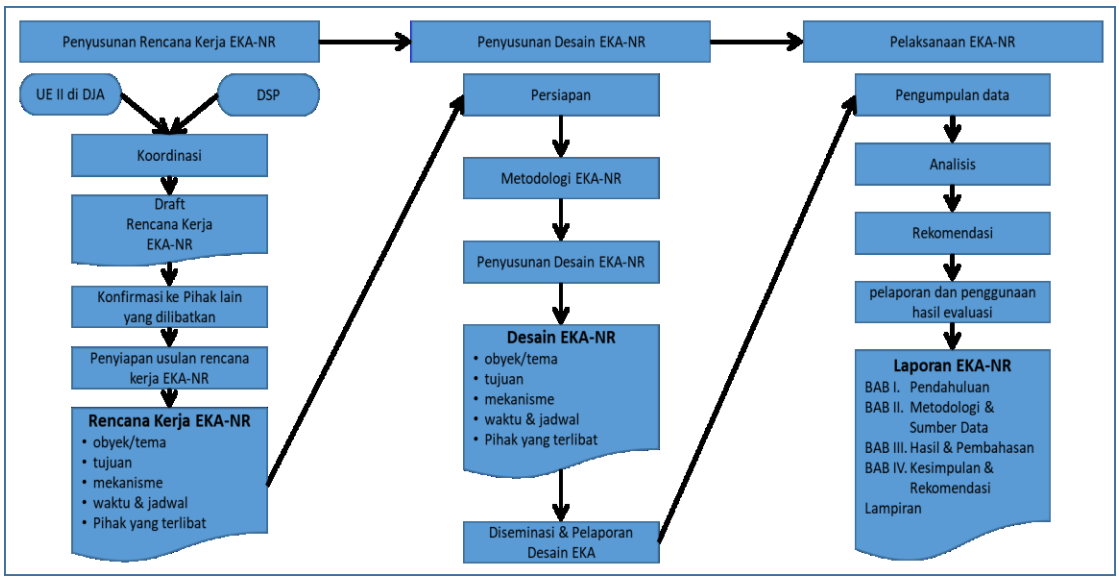
Tahap persiapan paling sedikit meliputi:

a. mengidentifikasi data yang akan digunakan;
b. mengidentifikasi pihak-pihak yang akan dilibatkan dalam proses evaluasi, meliputi akademisi, pakar, praktisi, dan/ atau pihak lain yang dibutuhkan; dan
c. menentukan pembagian tugas antara berbagai pihak yang terlibat dalam proses evaluasi.

Tahap pengumpulan data dilakukan sesuai dengan ruang lingkup Evaluasi Kinerja Anggaran Non-Reguler yang ditetapkan oleh Menteri Keuangan. Tahap analisis dilakukan sesuai dengan data yang dihasilkan dalam tahap pengumpulan data. Selanjutnya, tahap penyusunan rekomendasi dilakukan berdasarkan hasil analisis. Pada akhirnya, tahap pelaporan adalah membuat ringkasan dokumentasi atas keseluruhan tahapan Evaluasi Kinerja Anggaran Non-Reguler.

Evaluasi Kinerja Anggaran Non-Reguler yang menjadi fokus dalam panduan ini merupakan Evaluasi Kinerja Anggaran yang dilaksanakan untuk menghasilkan rekomendasi dalam rangka peningkatan capaian kinerja atas penggunaan anggaran Kementerian/ lembaga yang tertuang dalam dokumen anggaran dengan melakukan pengukuran, penilaian, dan analisis atas Kinerja Anggaran tahun anggaran berjalan dan tahun anggaran sebelumnya. Evaluasi Kinerja Anggaran Non-Reguler dilaksanakan dengan tujuan untuk memenuhi kebutuhan informasi dalam rangka pengambilan keputusan dan/ atau kebijakan di bidang penganggaran, khususnya terkait efektivitas dan efisiensi alokasi anggaran. Evaluasi Kinerja Anggaran Non- Reguler dilakukan secara mendalam untuk obyek/tema kinerja anggaran yang bersifat spesifik, yang menjadi fokus pada tahun berkenaan. Proses Evaluasi Kinerja Anggaran Non-Reguler tercantum pada Gambar 2-8.

Gambar 2-8. Proses Evaluasi Kinerja Anggaran Non-Reguler



Sumber: Ditjen Anggaran, Kementerian Keuangan (2020)

Evaluasi Kinerja Anggaran Non-Reguler dilaksanakan oleh Menteri Keuangan melalui Direktorat Jenderal Anggaran, yang dalam pelaksanaannya dapat melibatkan unit eselon I terkait pada Kementerian Keuangan, kementerian/ lembaga, badan usaha milik negara/ badan hukum/ lembaga lainnya, pakar, praktisi, dan/ atau akademisi. Sedangkan, dalam Pelaksanaan Evaluasi Kinerja Anggaran

Non-Reguler oleh Direktorat Jenderal Anggaran, Direktorat Sistem Penganggaran ditunjuk selaku koordinator dalam setiap tahapan pelaksanaan Evaluasi Kinerja Anggaran Non-Reguler.

2.4 LANGKAH EVALUASI KINERJA ANGGARAN NON-REGULER

Berdasarkan Peraturan Direktorat Jenderal Anggaran Nomor PER-1/AG/2018 tentang Pedoman Teknis Pelaksanaan Evaluasi Kinerja Anggaran, tahapan pelaksanaan Evaluasi Kinerja Anggaran Non-Reguler meliputi:

1. Penyusunan rencana kerja Evaluasi Kinerja Anggaran Non-Reguler
    a. Substansi rencana kerja evaluasi; dan
    b. Tahapan penyusunan rencana kerja evaluasi.

2. Penyusunan desain Evaluasi Kinerja Anggaran Non-Reguler
    a. Persiapan penyusunan desain;
    b. Pedoman metodologi evaluasi;
    c. Pelaksanaan penyusunan desain evaluasi; dan
    d. Diseminasi dan pelaporan desain evaluasi.

3. Pelaksanaan Evaluasi Kinerja Anggaran Non-Reguler
    a. Pengumpulan data;
    b. Analisis;
    c. Rekomendasi;
    d. Pelaporan; dan
    e. Penggunaan hasil evaluasi.

2.4.1 PENYUSUNAN RENCANA KERJA EVALUASI KINERJA ANGGARAN NON-REGULER

Berdasarkan Peraturan Direktorat Jenderal Anggaran Nomor: PER-1/AG/2018 tentang Pedoman Teknis Pelaksanaan Evaluasi Kinerja Anggaran, rencana kerja Evaluasi Kinerja Anggaran Non-Reguler dituangkan dalam bentuk nota yang disiapkan oleh Direktorat Sistem Penganggaran selaku koordinator untuk mendapatkan persetujuan dari Menteri Keuangan atau Direktur Jenderal Anggaran. Nota persetujuan Rencana Kerja Evaluasi Kinerja Anggaran Non-Reguler memuat antara lain:

1. Persetujuan mengenai obyek/tema Evaluasi Kinerja Anggaran Non-Reguler pada tahun anggaran berkenaan.
2. Penugasan untuk mengatur lebih lanjut atas teknis pelaksanaan rencana kerja Evaluasi Kinerja Anggaran Non-Reguler yang sekurang- kurangnya terdiri atas:
    a. tujuan;
    b. mekanisme pelaksanaan;
    c. waktu dan jadwal pelaksanaan; dan
    d. pihak-pihak yang dilibatkan.

Dalam rangka penyiapan nota persetujuan mengenai obyek/ tema Evaluasi Kinerja Anggaran Non-Reguler pada tahun anggaran berkenaan beserta tindak lanjut penugasan untuk pelaksanaan rencana kerja Evaluasi Kinerja Anggaran Non-Reguler tersebut, Direktur Sistem Penganggaran selaku koordinator pelaksanaan Evaluasi Kinerja Anggaran Non-Reguler pada Direktorat Jenderal Anggaran

berkoordinasi dengan unit eselon II terkait di lingkup Direktorat Jenderal Anggaran. Dalam hal diperlukan, Direktorat Sistem Penganggaran dapat berkoordinasi dengan unit eselon I terkait lainnya pada Kementerian Keuangan, kementerian/ lembaga, Pemerintah Daerah, badan usaha milik negara/ lembaga lainnya, pakar, praktisi, akademisi dan/ atau institusi profesional lainnya.

Hasil koordinasi tersebut dituangkan dalam bentuk usulan rencana kerja Evaluasi Kinerja Anggaran Non- Reguler dengan substansi dan tahapan penyusunan sebagai berikut:

2.4.1.1. SUBSTANSI RENCANA KERJA EVALUASI

A. Obyek/ Tema Evaluasi

Obyek/tema Evaluasi Kinerja Anggaran Non-Reguler dengan Menggunakan Analisa Biaya dan Manfaat diutamakan untuk isu-isu yang sifatnya strategis, mandatory, berulang, dan/ atau prioritas lainnya. Penentuan obyek/ tema evaluasi Kinerja Anggaran Non-Reguler antara lain mempertimbangkan hasil Evaluasi Kinerja Anggaran Reguler, dan hasil kajian lain yang relevan.

Obyek/ tema Evaluasi Kinerja Anggaran Non-Reguler berupa obyek/ tema tertentu yang akan dievaluasi dalam jumlah yang terbatas untuk mendapat kedalaman evaluasi yang memadai sesuai prioritas pada tahun berkenaan. Adapun cakupan obyek/ tema Evaluasi Kinerja Anggaran Non-Reguler dapat berupa, namun tidak terbatas pada:

1. Satu atau beberapa fungsi (lintas fungsi);
2. Satu atau beberapa kementerian/ lembaga (lintas kementerian/ lembaga) dalam satu / beberapa sektor;
3. Satu atau beberapa program dalam satu atau beberapa kementerian/ lembaga (lintas program).

Pemilihan obyek/ tema Evaluasi Kinerja Anggaran Non-Reguler untuk program-program tertentu diupayakan dilaksanakan secara bergilir dan dipilih sesuai dengan prioritas pada tahun berkenaan. Hal itu dilakukan dengan mempertimbangkan kemampuan untuk melaksanakan evaluasi secara mendalam pada tahun berkenaan yang jumlah obyeknya ditetapkan dalam nota persetujuan pelaksanaan Evaluasi Kinerja Anggaran Non-Reguler, termasuk untuk obyek/ tema yang ditugaskan secara khusus oleh Menteri Keuangan atau Direktur Jenderal Anggaran.

Pemilihan obyek/ tema Evaluasi Kinerja Anggaran Non-Reguler harus jelas dalam hal latar belakang evaluasi, rumusan masalah evaluasi, dan ruang lingkup evaluasi. Obyek/ tema evaluasi juga harus memiliki kerangka kerja logis (*logic model*) yang jelas dan benar, baik dari masukan (*input*), proses, keluaran (*output*), hasil (*outcome*), manfaat (*benefit*), maupun dampaknya (*impact*). Apabila obyek/ tema evaluasi belum memiliki kerangka kerja logis yang jelas dan benar, perlu dilakukan penyusunan dan perbaikan terhadap kerangka kerja logis dari obyek/ tema evaluasi terlebih dahulu.

B. Tujuan Evaluasi

Tujuan pelaksanaan evaluasi berupa tujuan strategis atas perlunya dilaksanakan evaluasi terhadap obyek/ tema Evaluasi Kinerja Anggaran Non-Reguler pada tahun berkenaan. Tujuan tersebut terutama diarahkan untuk meningkatkan kualitas, efektivitas, dan efisiensi anggaran pada obyek yang

dievaluasi dan sebagai salah satu referensi untuk peningkatan kualitas kebijakan anggaran pada tahun anggaran yang selanjutnya. Penentuan tujuan evaluasi dalam nota persetujuan rencana kerja Evaluasi Kinerja Anggaran Non-Reguler ini masih bersifat umum dan strategis, sedangkan untuk tujuan secara khusus untuk masing-masing obyek/ tema Evaluasi Kinerja Anggaran Non-Reguler akan dituangkan dalam desain Evaluasi Kinerja Anggaran Non-Reguler untuk masing-masing obyek/ tema.

C. Mekanisme Pelaksanaan Evaluasi

Evaluasi Kinerja Anggaran Non-Reguler dapat dilaksanakan dengan mekanisme:

1. Mandiri
   Evaluasi Kinerja Anggaran Non-Reguler secara mandiri merupakan Evaluasi Kinerja Anggaran Non-Reguler yang dilaksanakan secara mandiri oleh Direktorat Jenderal Anggaran.

2. Penugasan pada pihak lain
   Evaluasi Kinerja Anggaran Non-Reguler melalui penugasan kepada pihak lain merupakan Evaluasi Kinerja Anggaran Non-Reguler yang dilaksanakan oleh pihak lain (baik oleh lembaga, praktisi, dan/ atau institusi profesional lainnya) di bawah koordinasi Direktorat Jenderal Anggaran.

3. Kerja sama dengan pihak lain
   Evaluasi Kinerja Anggaran Non-Reguler melalui kerja sama dengan pihak lain merupakan Evaluasi Kinerja Anggaran Non-Reguler yang dilaksanakan oleh Direktorat Jenderal Anggaran secara bersama-sama dengan pihak lain dengan pembagian tugas dan peran sesuai kesepakatan kedua belah pihak.

Pendanaan dalam pelaksanaan atas Evaluasi Kinerja Anggaran Non-Reguler bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara dan/ atau sumber-sumber pendanaan lainnya yang sah.

D. Waktu dan Jadwal Pelaksanaan Evaluasi

Lama waktu pelaksanaan Evaluasi Kinerja Anggaran Non-Reguler ditentukan berdasarkan kompleksitas obyek/ tema evaluasi dan tujuan evaluasi. Adapun jangka waktu pelaksanaan Evaluasi Kinerja Anggaran Non-Reguler diatur sebagai berikut:

1. Umumnya setiap Evaluasi Kinerja Anggaran Non-Reguler dilaksanakan dalam kurun waktu 1 (satu) tahun anggaran sebagaimana diatur dalam teknis pelaksanaan Evaluasi Kinerja Anggaran Non-Reguler tahun berkenaan.

2. Dalam hal pelaksanaan Evaluasi Kinerja Anggaran Non-Reguler melebihi periode waktu yang telah ditetapkan, periode waktu pelaksanaan dapat diperpanjang sesuai kebutuhan dan dengan mempertimbangkan karakteristik obyek/ tema yang dievaluasi setelah mendapatkan persetujuan dari Direktur Jenderal Anggaran.

E. Pihak-pihak yang Terlibat dalam Evaluasi

Direktorat Jenderal Anggaran memberikan arahan mengenai menentukan pihak-pihak yang perlu dilibatkan dalam melaksanakan Evaluasi Kinerja Anggaran Non-Reguler dengan mempertimbangkan obyek/ tema evaluasi, tujuan evaluasi, dan mekanisme evaluasi. Pihak-pihak tersebut antara lain:

1. Unit eselon I terkait pada Kementerian Keuangan;
2. Kementerian/ lembaga dan pemerintah daerah;
3. Badan usaha milik negara dan lembaga lainnya;
4. Pakar;
5. Praktisi;
6. Akademisi; dan/ atau
7. Institusi profesional lainnya.

2.4.1.2. TAHAPAN PENYUSUNAN RENCANA KERJA EVALUASI

Penyusunan rencana kerja Evaluasi Kinerja Anggaran Non-Reguler dilakukan dengan langkah sebagai berikut:

1. **Persiapan**

    - Direktorat Sistem Penganggaran menyiapkan data awal untuk pelaksanaan Evaluasi Kinerja Anggaran Non-Reguler yang antara lain berdasarkan data pada Aplikasi SMART, Sistem Aplikasi Keuangan Tingkat Instansi (SAKTI), dan hasil Evaluasi Kinerja Anggaran Reguler.

    - Dari hasil pada poin 1) dilakukan koordinasi dengan unit eselon II terkait di lingkup Direktorat Jenderal Anggaran untuk membahas usulan draf rencana kerja Evaluasi Kinerja Anggaran Non- Reguler pada tahun berkenaan.

    - Hasil koordinasi tersebut dituangkan dalam bentuk notulensi atau bentuk lainnya sesuai kebutuhan dan disampaikan oleh Direktur Sistem Penganggaran kepada unit eselon II terkait di lingkup Direktorat Jenderal Anggaran.

2. **Konfirmasi atau Konsultasi *Stakeholders***

    - Apabila diperlukan, hasil draf rencana kerja Evaluasi Kinerja Anggaran Non-Reguler pada butir a dapat dilakukan konfirmasi atau konsultasi terlebih dahulu kepada pihak-pihak terkait (*stakeholders*) dengan pelaksanaan Evaluasi Kinerja Anggaran Non-Reguler di luar Direktorat Jenderal Anggaran, yaitu eselon I pada Kementerian Keuangan, kementerian/ lembaga, pemerintah daerah, badan usaha milik negara/ badan hukum/ lembaga lainnya, pakar, praktisi, akademisi, dan/ atau institusi profesional lainnya.

    - Konfirmasi tersebut dapat dilakukan melalui rapat, *focus group discussion* (FGD), uji petik dan bentuk-bentuk lainnya sesuai peruntukkannya.

3. **Penyiapan usulan rencana kerja Evaluasi Kinerja Anggaran Non-Reguler**

    - Berdasarkan hasil rapat koordinasi dan/ atau konfirmasi, Direktorat Sistem Penganggaran menyiapkan nota dinas untuk disampaikan kepada Direktur Jenderal Anggaran atau kepada Menteri Keuangan dengan nota dinas Direktur Jenderal Anggaran untuk mendapatkan persetujuan atas rencana kerja Evaluasi Kinerja Anggaran Non-Reguler.

- Adapun substansi usulan rencana kerja Evaluasi Kinerja Anggaran Non-Reguler tersebut memuat hal-hal sebagai berikut:

    a. Cakupan obyek/ tema Evaluasi Kinerja Anggaran Non-Reguler dengan Menggunakan Metode Analisa Biaya dan Manfaat yang diusulkan untuk dilakukan pada tahun berkenaan.

    b. Dasar-dasar pertimbangan mengenai usulan obyek/ tema Evaluasi Kinerja Anggaran Non- Reguler pada huruf a) dan penjelasan-penjelasan lain (jika diperlukan) dapat berupa penjelasan umum mengenai:

        i. Latar belakang evaluasi;
        Latar belakang menjelaskan mengenai isu atau permasalahan yang mendasaridilaksanakannya Evaluasi Kinerja Anggaran Non-Reguler.

        ii. Tujuan evaluasi;
        Dalam tujuan evaluasi dijelaskan secara spesifik mengenai apa yang ingin dicapai dari dilaksanakannya evaluasi atas obyek /tema evaluasi.

        iii. Waktu dan jadwal pelaksanaan evaluasi;
        Dalam waktu dan jadwal pelaksanaan evaluasi, dijelaskan rencana kegiatan dalampelaksanaan evaluasi beserta target waktunya.

        iv. Pihak yang terlibat dalam evaluasi.
        Dalam pihak yang terlibat dalam evaluasi, dijelaskan mengenai pihak-pihak yang akan dilibatkan dalam pelaksanaan evaluasi beserta kepentingan, tugas, dan tanggung jawabpihak-pihak tersebut

- Dalam hal diperlukan, berdasarkan rencana kerja Evaluasi Kinerja Anggaran Non-Reguler, selanjutnya dapat dibentuk tim yang melibatkan pihak-pihak terkait disesuaikan dengan mekanisme pelaksanaan Evaluasi Kinerja Anggaran Non-Reguler, yaitu secara mandiri, penugasan kepada pihak lain, atau kerja sama dengan pihak lain.

2.4.2 PENYUSUNAN DESAIN EVALUASI KINERJA ANGGARAN NON-REGULER

Berdasarkan Peraturan Direktorat Jenderal Anggaran Nomor: PER-1/AG/2018 tentang Pedoman Teknis Pelaksanaan Evaluasi Kinerja Anggaran, tahapan penyusunan desain Evaluasi Kinerja Anggaran Non- Reguler menghasilkan proposal Evaluasi Kinerja Anggaran Non-Reguler yang merupakan rencana kerja Evaluasi Kinerja Anggaran Non-Reguler untuk masing-masing obyek/ tema yang akan digunakan.

Tahapan-tahapan dalam penyusunan desain Evaluasi Kinerja Anggaran Non-Reguler meliputi:

1. persiapan penyusunan desain evaluasi;
2. pedoman metodologi evaluasi;
3. pelaksanaan penyusunan desain evaluasi; dan
4. diseminasi dan pelaporan desain evaluasi.

1. **Persiapan Penyusunan Desain Evaluasi**

Tahapan persiapan dalam penyusunan desain Kinerja Anggaran Non-Reguler meliputi:

a. Tim Evaluasi Kinerja Anggaran Non-Reguler
   Direktorat Sistem Penganggaran menyiapkan pembentukan Tim Evaluasi Kinerja Anggaran Non- Reguler (jika diperlukan) dengan mempertimbangkan bentuk mekanisme pelaksanaan Evaluasi Kinerja Anggaran Non-Reguler yaitu apakah dilaksanakan secara mandiri, penugasan kepada pihak lain, atau kerja sama dengan pihak lain.

b. Koordinasi
   Melaksanakan koordinasi dengan pihak-pihak terkait dalam rangka penyusunan desain Evaluasi Kinerja Anggaran Non-Reguler. Koordinasi tersebut dilaksanakan baik dalam rangka pelaksanaan kerja tim maupun dalam rangka pelaksanaan tugas dan fungsi Direktorat Sistem Penganggaran dalam pelaksanaan Evaluasi Kinerja Anggaran.

2. **Pedoman Metodologi Evaluasi**

Untuk menjamin tersusunnya desain Evaluasi Kinerja Anggaran Non-Reguler yang mampu mewujudkan tujuan rencana kerja Evaluasi Kinerja Anggaran Non-Reguler, diperlukan pedoman metodologi evaluasi yang tepat dan sesuai karakteristik dan cakupan obyek/ tema yang dievaluasi. Metodologi Evaluasi Kinerja Anggaran Non-Reguler merupakan pendekatan yang digunakan dalam kerangka perumusan permasalahan yang terjadi terkait suatu isu pada tema/ obyek evaluasi, penentuan data apa yang dibutuhkan dalam menganalisis permasalahan tersebut, metode analisis biaya dan manfaat yang digunakan, serta dalam penyusunan kesimpulan dan rekomendasi evaluasi.

Dalam panduan ini, Metodologi Evaluasi yang digunakan adalah Metode Analisa Biaya dan Manfaat, yang nantinya dapat berupa pendekatan kuantitatif dan/ atau kualitatif.

Jenis data berdasarkan sumber perolehannya yang dapat digunakan dalam Evaluasi Kinerja Anggaran Non-Reguler dibagi menjadi 2 (dua), yaitu:

a. Data primer, merupakan data yang diperoleh sendiri melalui antara lain:
   i. Wawancara;
   ii. Observasi;
   iii. Tes;
   iv. Kuesioner;
   v. Pengukuran fisik; dan/ atau
   vi. Bentuk lainnya.

b. Data sekunder, merupakan data yang diperoleh dari sumber kedua, dokumentasi lembaga, antara lain:
   i. Kementerian/ lembaga;
   ii. Data dan hasil Evaluasi Kinerja Anggaran Reguler;
   iii. Badan Pusat Statistik (BPS);
   iv. Lembaga atau institusi lainnya; dan/ atau
   v. Literatur.

Setelah dilakukan persiapan, tim/pejabat/penanggung jawab menentukan metodologi evaluasi yang akan digunakan serta penugasan dalam evaluasi, antara lain:

1. Data, sumber data, dan metode pengumpulan data yang akan digunakan dalam evaluasi
2. Analisis yang akan dilakukan terkait data dimaksud serta metode analisis yang akan digunakan

Pendekatan yang akan digunakan dalam pengambilan kesimpulan, penyusunan rekomendasi, termasuk pendekatan yang membantu untuk proses analisis Aspek Konteks, Aspek Manfaat, Aspek Implementasi, dan/ atau pendekatan lainnya, antara lain berupa pendekatan program, pendekatan proses, dan pendekatan organisasi / instansi.

3. **Pelaksanaan Penyusunan Desain Evaluasi**

Penyusunan desain Evaluasi Kinerja Anggaran Non-Reguler dilaksanakan oleh Tim atau Direktorat Sistem Penganggaran, yang dalam pelaksanaannya berkoordinasi dengan pihak-pihak yang terlibat dalam evaluasi atau oleh pihak-pihak di luar Direktorat Sistem Penganggaran. Implementasinya disesuaikan dengan bentuk mekanisme pelaksanaan Evaluasi Kinerja Anggaran Non-Reguler, yaitu apakah dilaksanakan secara mandiri, penugasan kepada pihak lain, atau kerja sama dengan pihak lain.

Desain evaluasi paling sedikit memuat, uraian rinci mengenai:

a. Latar belakang evaluasi
   Dalam latar belakang dijelaskan mengenai isu atau permasalahan yang mendasari dilaksanakannya Evaluasi Kinerja Anggaran Non-Reguler. Isu tersebut dapat diperkuat dengan penyajian data dan hasil analisis sesuai hasil kajian awal.

b. Obyek/ tema evaluasi
   Dalam obyek/ tema evaluasi dijelaskan mengenai obyek/ tema yang akan dievaluasi dan rumusan masalah yang dievaluasi serta dasar pengambilan obyek/ tema tersebut menjadi obyek/ tema evaluasi.

c. Tujuan evaluasi
   Dalam tujuan evaluasi dijelaskan secara spesifik mengenai apa yang ingin dicapai dari dilaksanakannya evaluasi atas obyek evaluasi, terutama dikaitkan dengan peningkatan kinerja anggaran, efisiensi dan efektivitas penganggaran dari hasil obyek/ tema yang dievaluasi.

d. Waktu dan jadwal pelaksanaan evaluasi
   Dalam waktu dan jadwal pelaksanaan evaluasi, dijelaskan rencana kegiatan dalam pelaksanaan evaluasi beserta target waktu sebagai alat ukur progres pelaksanaan evaluasi.

e. Pihak yang terlibat dalam evaluasi
   Dalam pihak yang terlibat dalam evaluasi, dijelaskan mengenai pihak-pihak yang akan dilibatkan dalam pelaksanaan evaluasi beserta kepentingan, tugas, dan tanggung jawab pihak-pihak tersebut

f. Metodologi evaluasi
   Dalam metodologi evaluasi, dijelaskan mengenai pendekatan yang digunakan dalam perumusan permasalahan yang terjadi terkait suatu isu pada obyek evaluasi, data apa yang

dibutuhkan dalam menganalisis permasalahan tersebut, metode pengumpulan data dan pihak yang berperan dalam proses pengumpulan data, metode yang digunakan dalam melakukan analisis, serta dalam penyusunan kesimpulan dan penyusunan rekomendasi evaluasi.

4. **Diseminasi dan Pelaporan Desain Evaluasi**

a. Desain evaluasi yang telah dihasilkan, dapat dilakukan diseminasi dengan mengundang pihak-pihak terkait yang dapat mendukung ketercapaian pelaksanaan Evaluasi Kinerja Anggaran Non-Reguler. Diseminasi dapat dilakukan baik dalam bentuk forum rapat, *focus group discussion* (FGD), atau bentuk-bentuk lain yang relevan sesuai sifat dan karakteristik Evaluasi Kinerja Anggaran Non- Reguler dengan Menggunakan Analisa Biaya dan Manfaat tersebut.

b. Pelaporan desain evaluasi, dilakukan atas dasar hasil dari diseminasi ke dalam rumusan desain evaluasi yang sudah final. Hasil diseminasi yang telah disusun dilaporkan kepada pejabat struktural yang bertanggungjawab sesuai kewenangannya pada Direktorat Jenderal Anggaran.

2.4.3 PELAKSANAAN EVALUASI

Berdasarkan Peraturan Direktorat Jenderal Anggaran Nomor: PER-1/AG/2018 tentang Pedoman Teknis Pelaksanaan Evaluasi Kinerja Anggaran, pelaksanaan Evaluasi Kinerja Anggaran Non-Reguler tersebut didasarkan pada desain evaluasi yang telah disusun pada Sub Bab 2.4.2 di atas. Adapun teknis pelaksanaan Evaluasi Kinerja Anggaran Non-Reguler tersebut meliputi:

1. Pengumpulan data;
2. Analisis;
3. Rekomendasi;
4. Pelaporan;
5. Penggunaan hasil evaluasi.

1. **Pengumpulan Data**

Proses pengumpulan data merupakan tahapan yang krusial dalam evaluasi, mengingat akurasi data akan menentukan kualitas hasil analisis maupun rekomendasi yang dihasilkan. Hal-hal yang perlu dipedomani dalam pelaksanaan pengumpulan data meliputi:

a. pengumpulan data dilakukan sesuai metodologi evaluasi yang tertuang dalam desain evaluasi;

b. dalam hal data yang diperlukan mencakup data hasil dari Evaluasi Kinerja Anggaran Reguler, maka pengumpulan data dapat difasilitasi melalui sistem informasi pada Kementerian Keuangan, terutama Aplikasi SMART dan/ atau data lain yang telah tersedia pada Kementerian Keuangan, khususnya pada Direktorat Jenderal Anggaran.

c. dalam hal data yang diperlukan terdapat/ dimiliki oleh pihak di luar Kementerian Keuangan dan/ atau data yang terdapat pada Kementerian Keuangan memerlukan konfirmasi lebih lanjut kepada pihak-pihak terkait obyek/ tema evaluasi, maka pengumpulan data dapat dilaksanakan dengan mengacu pada pedoman pelaksanaan survei ke lapangan (*on-site*).

Adapun pedoman pelaksanaan survei ke lapangan (*on-site*) sebagaimana dimaksud pada huruf c di atas, diatur sebagai berikut:

a. Pelaksanaan survei ke lapangan (*on-site*) disesuaikan dengan mekanisme Evaluasi Kinerja Anggaran Non-Reguler yang dapat dilakukan secara mandiri oleh Direktorat Jenderal Anggaran, melalui penugasan kepada pihak lain, atau kerja sama dengan pihak lain.

b. Pelaksana survei ke lapangan (*on-site*) bertugas untuk memastikan perolehan data di lapangan yang akan digunakan untuk tahap analisis pada proses Evaluasi Kinerja Anggaran Non-Reguler.

   Tahapan pelaksanaan survei ke lapangan (*on-site*) antara lain:

   i. Identifikasi dan inventarisasi rincian data yang diperlukan untuk Evaluasi Kinerja Anggaran Non-Reguler yang memerlukan survei ke lapangan (*on-site*);

   ii. Sebelum dilaksanakan survei ke lapangan (*on-site*), Direktorat Jenderal Anggaran dapat melakukan langkah-langkah persiapan pengumpulan data bersama pihak-pihak terkait obyek/ tema evaluasi melalui surat menyurat, rapat, *focus group discussion* (FGD), dan/ atau media lainnya;

   iii. Direktorat Jenderal Anggaran melalui tim Evaluasi Kinerja Anggaran Non-Reguler atau pejabat yang berwenang dapat menyampaikan pemberitahuan kepada pihak-pihak yang terkait dengan obyek/ tema Evaluasi Kinerja Anggaran Non-Reguler untuk dilaksanakan survei ke lapangan (*on-site*);

   iv. Metode pengumpulan melalui survei di lapangan (*on-site*) dapat berupa:
      - Wawancara;
      - Kuisioner;
      - Observasi ke lokasi obyek/ tema evaluasi;
      - *Focus group discussion* (FGD); atau
      - media pengumpulan data lainnya yang sesuai dengan kompleksitas obyek/ tema evaluasi.

   v. Pembiayaan untuk pelaksanaan survei di lapangan (*on-site*) dibebankan pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara dan/ atau sumber-sumber lain yang sah; dan

   vi. Hasil pelaksanaan survei di lapangan (*on-site*) menjadi dasar untuk pelaksanaan analisis

2. Analisis

Atas data yang telah diperoleh, dilakukan analisis untuk dapat memberikan rekomendasi dalam peningkatan kualitas, efektivitas dan efisiensi anggaran pada obyek/ tema yang dievaluasi serta peningkatan kualitas kebijakan pada tahun selanjutnya.

Aspek yang dianalisis dalam pelaksanaan Evaluasi Kinerja Anggaran Non-Reguler tersebut antara lain:

a. Analisis atas Aspek Konteks
   Analisis atas aspek konteks dilaksanakan dengan menggunakan pendekatan *logic model*, yaitu pendekatan yang melihat hubungan logis antara *input*, proses, *output*, dan *outcome*. Analisis

ini digunakan untuk menghasilkan informasi mengenai relevansi antara kondisi yang ada pada masyarakat/ *stakeholder* dengan intervensi yang dilakukan pemerintah. Intervensi pemerintah dapat berupa program, kegiatan, proyek, kebijakan, atau intervensi lainnya yang dilaksanakan untuk mengubah kondisi masyarakat/ *stakeholder*.

Tujuan dilaksanakannya analisis ini adalah untuk memastikan bahwa intervensi yang dilakukan pemerintah relevan dan tepat dengan akar permasalahan yang menyebabkan timbulnya suatu kondisi yang terjadi pada masyarakat/ *stakeholder* sehingga intervensi yang dilakukan pemerintah menjadi lebih efektif dan efisien. Pelaksanaan analisis atas aspek konteks dapat menggunakan tata cara Evaluasi Kinerja Anggaran Reguler atas Aspek Konteks sebagai dasar pelaksanaan, dengan melakukan penyesuaian jika diperlukan.

b. Analisis atas Aspek Manfaat
Analisis ini digunakan untuk mengetahui manfaat/hasil/*outcome* atas dilaksanakannya intervensi pemerintah yang antara lain dapat berupa program, kegiatan, *output*, proyek, kebijakan, atau intervensi lainnya. Pengukuran manfaat dapat dilakukan berdasarkan indikator yang telah tertuang dalam dokumen Rencana Kerja dan Anggaran Kementerian/ lembaga atau dapat pula dengan menggunakan indikator-indikator lain jika indikator-indikator tersebut tidak dapat digunakan atau kurang relevan dengan obyek/ tema yang dievaluasi. Pengukuran manfaat yang diterima masyarakat/ *stakeholder* selain menggunakan indikator yang telah tersedia juga dapat menggunakan survei/ wawancara/ *focus group discussion* (FGD).

c. Analisis atas Aspek Implementasi
Analisis ini digunakan untuk mengetahui efektivitas dan efisiensi penggunaan anggaran dari sisi pelaksanaannya. Variabel dalam analisis ini dapat menggunakan variabel pada Evaluasi Kinerja Anggaran Reguler atas Aspek Implementasi yaitu: capaian keluaran, efisiensi, konsistensi antara penyerapan anggaran dan perencanaan, serta penyerapan anggaran. Jumlah variabel yang digunakan serta metode pengukuran variabel dapat disesuaikan dengan kebutuhan.

Evaluasi Kinerja Anggaran Non-Reguler dapat menggunakan pendekatan analisis selain dari pendekatan sebagaimana dimaksud pada huruf a, b dan c sesuai dengan obyek/ tema evaluasi. Adapun contoh pendekatan analisis dengan dimensi yang berbeda untuk masing-masing program, sebagai berikut:

a. Pendekatan Program
Memeriksa suatu program secara spesifik (misalnya kategori layanan spesifik dan/ atau pembayaran transfer), dan dapat menghasilkan penghematan baik melalui pengurangan tingkat layanan pendanaan yang diberikan kepada satu program atau lebih dan/ atau melalui peningkatan efisiensi dengan penurunan biaya pemberian layanan pada suatu program tertentu atau melalui pengalokasian kembali sumber daya dari program yang kurang hemat biaya menjadi program yang lebih hemat biaya.

b. Pendekatan Proses
Meneliti secara spesifik proses bisnis yang digunakan dalam penyediaan layanan pemerintah, misalnya proses pengadaan, sistem dan layanan teknologi informasi, atau pengelolaan sumber daya manusia. Kajian proses tersebut bertujuan untuk mencapai efisiensi yang diukur dengan

biaya *output* per unit untuk suatu unit kerja tertentu atau serangkaian unit yang bekerja secara bersama-sama.

c. Pendekatan Organisasi/Instansi
Mencakup satu organisasi pemerintah atau lebih, dan termasuk tanggung jawab dari unit tertentu untuk beberapa atau semua program dan proses yang memberikan kontribusi terhadap tujuan kebijakan pada suatu sektor tertentu. Rincian pertanyaan yang menjadi cakupan untuk di analisis dari tiga pendekatan di atas, dijabarkan lebih lanjut dalam desain Evaluasi Kinerja Anggaran Non-Reguler dengan Menggunakan Analisis Biaya dan Manfaat.

Salah satu metode analisis yang digunakan dalam panduan ini untuk Evaluasi Kinerja Anggaran Non-Reguler adalah dengan menggunakan Metode Analisa Biaya dan Manfaat.

3. Rekomendasi

Berdasarkan hasil identifikasi dan analisis, Direktorat Jenderal Anggaran Kementerian Keuangan memberikan rekomendasi untuk masing-masing aspek, sebagai berikut:

a. Aspek Konteks
Rekomendasi yang diberikan berdasarkan hasil analisis aspek konteks bertujuan untuk meningkatkan efektivitas dan efisiensi penganggaran berdasarkan relevansi antara intervensi yang dilakukan pemerintah dengan kebutuhan/ permasalahan/ kondisi yang ada pada masyarakat/ *stakeholder.*

b. Aspek Manfaat
Rekomendasi yang diberikan berdasarkan hasil analisis aspek manfaat bertujuan untuk meningkatkan efektivitas dan efisiensi penganggaran berdasarkan manfaat yang diterima masyarakat*/ stakeholder* dari intervensi yang dilakukan pemerintah dibandingkan dibandingkan dengan target/harapan.

c. Aspek Implementasi
Rekomendasi yang diberikan berdasarkan hasil analisis aspek implementasi bertujuan untuk meningkatkan efektivitas dan efisiensi penganggaran berdasarkan hasil pelaksanaan anggaran yang antara lain pencapaian keluaran, efisiensi, konsistensi, serta penyerapan anggaran.

4. Pelaporan

Laporan Evaluasi Kinerja Anggaran Non-Reguler merupakan ringkasan dokumentasi secara keseluruhan yang dilakukan pada proses evaluasi dari awal tahap persiapan sampai dengan rekomendasi yang dihasilkan. Laporan Evaluasi Kinerja Anggaran Non-Reguler disusun dengan proses berikut:

a. Setelah dilakukan analisis dan disusun rekomendasi atas data yang telah dikumpulkan, tim evaluasi menyusun laporan hasil pelaksanaan Evaluasi Kinerja Anggaran Non-Reguler;

b. Laporan tersebut kemudian disampaikan kepada pimpinan di lingkup Kementerian Keuangan dan bila diperlukan dapat disampaikan kepada pihak-pihak yang dirasa perlu.

Laporan Evaluasi Kinerja Anggaran Non-Reguler disusun sekurang-kurangnya dengan menggunakan format sebagai berikut:

- Bab I Pendahuluan, berisi latar belakang dan tujuan fokus Evaluasi Kinerja Anggaran Non-Reguler.
- Bab II Metodologi dan Sumber Data, berisi penjelasan metode yang digunakan, berisi data-data apa yang digunakan, cara pengumpulannya.
- Bab III Hasil dan Pembahasan, berisi terkait sekilas perkembangan fokus evaluasi, hasil dan pembahasan.
- Bab IV Kesimpulan dan Rekomendasi, berisi kesimpulan dan rekomendasi hasil evaluasi.
- Lampiran.

5. Penggunaan Hasil Evaluasi

Hasil Evaluasi Kinerja Anggaran Non-Reguler dapat digunakan oleh Direktorat Jenderal Anggaran sebagai salah satu bahan dalam penyusunan kebijakan, khususnya kebijakan terkait penganggaran. Dari hasil Evaluasi Kinerja Anggaran Non-Reguler diharapkan diperoleh rekomendasi yang akan digunakan, antara lain untuk:

a. Memperbaiki program atau kegiatan di masa yang mendatang, terutama dalam membuat dasar justifikasi dan mempertimbangkan apa yang telah dicapai, apa yang belum dicapai, dan apa yang perlu mendapat perhatian khusus;

b. Meninjau kembali dan memperbaiki program atau kegiatan dengan memilih dan menggunakan metode serta pengembangannya, agar diperoleh cara kerja yang lebih efektif dan efisien;

c. Agar diperoleh diagnosis faktor-faktor yang menjadi kendala yang antara lain berisi fakta tentang kesulitan, hambatan serta penyimpangan yang terjadi dari tujuan program atau kegiatan;

d. Sebagai dasar pengambilan keputusan dan kebijakan lebih lanjut dari program atau kegiatan yang dilaksanakan;

e. Sebagai dasar untuk menghentikan program atau kegiatan apabila tidak bermanfaat atau tidak dapat terlaksana sebagaimana yang diharapkan;

f. Sebagai dasar untuk merevisi program atau kegiatan, karena ada bagian-bagian yang kurang sesuai dengan tujuan dari program atau kegiatan; dan

g. Sebagai dasar untuk melanjutkan program atau kegiatan, karena program atau kegiatan apabila tidak berjalan sesuai dengan harapan dan memberikan hasil yang bermanfaat.

3. METODE ANALISA BIAYA MANFAAT

3.1 PENGERTIAN METODE ANALISA BIAYA DAN MANFAAT (ABM)

Kebijakan pelaksanaan publik merupakan implementasi dari amanat UUD 1945 mengenai kewajiban negara untuk memberikan pelayanan umum yang layak dalam rangka memajukan kesejahteraan umum dan mencerdaskan kehidupan bangsa. Pelayanan umum yang dihasilkan dari pelaksanaan program anggaran publik ditujukan untuk meningkatkan kehidupan ekonomi dan sosial masyarakat. Analisis dampak kinerja anggaran bertujuan untuk memastikan bahwa pelaksanaan program sejalan dengan prinsip-prinsip *value for money*, dimana program akan memiliki nilai yang lebih tinggi dalam bentuk manfaat ekonomi (termasuk manfaat sosial dan lingkungan) dibandingkan biaya yang dikeluarkan.

Dalam konteks ini, Analisa Biaya dan Manfaat (ABM) dilakukan dalam rangka untuk mengevaluasi pelaksanaan sebuah program dan kegiatan berdasarkan manfaat peningkatan kinerja ekonomi dan sosial yang bisa dihasilkan dibandingkan jika tidak ada program yang dimaksud. ABM adalah pendekatan untuk rekomendasi kebijakan atau program yang memungkinkan analisis membandingkan dan menganjurkan implementasi suatu kebijakan atau program atau memperkirakan dampak kebijakan atau program dengan cara menghitung total biaya dalam bentuk uang dan total keuntungan dalam bentuk uang/ moneter (Dunn, 2015).

Analisis dampak ekonomi melalui ABM akan digunakan untuk memastikan apakah manfaat ekonomi yang dihasilkan dari suatu program non reguler telah memiliki nilai yang lebih tinggi dibandingkan dengan biaya ekonominya. Tantangan dari analisis ini adalah, pertama, tidak semua manfaat dan biaya tersebut terefleksi dalam arus kas yang terjadi dalam rangka pelaksanaan program non reguler.

Sebagai contoh, kebanggaan atas nilai budaya dari tempat wisata Candi Borobudur yang diberikan oleh program promosi pariwisata – saat ini tidak selalu muncul dalam arus kas pendapatan negara. Sama halnya dengan biaya yang ditanggung oleh masyarakat yang terdampak – seperti kemacetan lalu lintas akibat padatnya pengunjung di lokasi wisata karena adanya tempat wisata tersebut – tidak masuk dalam arus kas biaya proyek. Selain itu, harga layanan yang diberikan seperti karcis tanda masuk tempat pariwisata sering kali tidak mencerminkan nilai manfaat bagi pengguna. Dapat pula, biaya yang dikeluarkan untuk *input* program non reguler tersebut tidak mencerminkan nilai ekonomi. Pasar *output* dan *input* yang tidak kompetitif dan terdistorsi, seperti subsidi, pengenaan pajak dan pungutan lainnya, menjadi tantangan yang kedua akibat harga finansial yang terjadi di pasar tidak sama dengan harga ekonominya.

Tujuan ABM ekonomi, sosial, dan lingkungan (juga disebut analisis biaya dan manfaat) adalah untuk membandingkan biaya dan manfaat dari tindakan tertentu dinilai dari sudut pandang masyarakat secara keseluruhan termasuk Pemerintah, Rumah Tangga, Perusahaan, dan Komunitas. Analisis biaya dan manfaat meliputi semua biaya dan manfaat yang memiliki nilai pasar ataupun tidak, di mana manfaat dan biaya adalah apa pun yang muncul atau mempengaruhi aktor ekonomi, baik individu atau masyarakat secara keseluruhan. Namun demikian, pertanyaan penting terkait lingkup analisis adalah biaya dan manfaat milik siapa saja yang dihitung? Apakah semua orang di sekitar program tersebut? Seluruh warga negara? Generasi selanjutnya? Oleh karena itu, perlu adanya penetapan batasan dari segi waktu dan wilayah cakupan biaya dan manfaat yang sesuai.

Analisis biaya-manfaat (ABM) adalah metode untuk memberikan informasi dalam pengambilan keputusan tentang pengalokasian sumber daya. Dengan kata lain, ABM adalah metode untuk menentukan nilai dari kebijakan, program atau kegiatan. Metode ABM digunakan untuk membantu dalam membuat penilaian dan menilai pilihan atau alternatif yang tersedia. Kekuatannya sebagai alat analisis terletak pada dua fitur utama, yaitu:

- Setiap jenis biaya dan manfaat dinyatakan sejauh mungkin dalam bentuk uang, sehingga nantinya dapat diperbandingkan antara suatu alternatif dengan alternatif lainnya; dan

- Setiap jenis biaya dan manfaat yang dinilai adalah biaya dan manfaat yang ditimbulkan dari adanya program terhadap masyarakat secara keseluruhan, sehingga perspektifnya adalah yang global, tidak hanya untuk individu atau kelompok kepentingan tertentu.

Analisis biaya dan manfaat (ABM) dapat memberikan informasi tentang alokasi sumber daya yang ekonomis, efisien dan efektif dari suatu program pembangunan yang terkait dengan sektor publik. Beberapa jenis manfaat dari penggunaan ABM dalam membantu Pemerintah antara lain untuk:

- Memutuskan apakah program atau kegiatan yang diusulkan harus dilaksanakan;
- Memutuskan apakah program atau kegiatan yang ada harus dilanjutkan;
- Memilih antara berbagai program atau kegiatan alternatif;
- Memilih skala dan waktu yang tepat untuk sebuah program atau kegiatan; dan
- Menentukan regulasi atau peraturan yang mempengaruhi masyarakat.

Penggunaan ABM tersebut umumnya adalah penggunaan metode *ex-ante* (atau 'sebelum'). Selain itu, ABM juga dapat digunakan ketika program atau kegiatan telah berjalan (*ex-post*) sebagai bagian dari evaluasi dampak atau hasil program atau kegiatan. Dalam konteks ini, metode ABM tersebut dapat:

- Memberikan informasi tentang apakah hasil yang dicapai sesuai dengan sumber daya yang digunakan, relatif terhadap penggunaan alternatif; atau

- Memperjelas fokus pada berbagai komponen program atau kegiatan, untuk melihat bagaimana program atau kegiatan dapat diperbaiki, atau bagian apa yang harus diperkecil atau diperbesar.

Penggunaan ABM saat ini tidak terbatas hanya pada kegiatan/proyek dan program saja, tetapi dapat juga yang lebih luas (lintas program). Konsep dasar dalam Metode ABM yang harus dipahami adalah:

a. Biaya Peluang (*Opportunity Cost*), yaitu bahwa sumber daya seharusnya dihargai sesuai nilainya dengan penggunaan alternatif terbaiknya;

b. Kesediaan untuk Membayar (*Willingness to Pay*), yaitu bahwa keluaran dinilai berdasarkan kesediaan konsumen untuk membayar; dan

c. Aturan Biaya dan Manfaat (*Cost and Benefit Rule*), yaitu bahwa program atau kegiatan dapat diterima atau dinilai layak ketika manfaat sosial bersih (total manfaat dikurangi total biaya), yang dinilai sesuai dengan prinsip Biaya Peluang dan Kesediaan Membayar, adalah positif.

Perhitungan Analisa Biaya dan Manfaat akan menghasilkan indikator berikut ini:

a. *Economic Net Present Value* (ENPV):
Metode ini menghitung selisih antara nilai sekarang investasi dengan nilai sekarang penerimaan-penerimaan kas bersih di massa yang akan datang. Untuk menghitung nilai sekarang tersebut perlu ditentukan terlebih dahulu tingkat bunga yang dianggap relevan. Program yang efisien adalah program yang manfaatnya lebih besar dari pada biaya yang diperlukan. Nilai bersih suatu program merupakan seluruh nilai dari manfaat proyek dikurangkan dengan biaya program pada tahun yang bersangkutan. ENPV adalah nilai peningkatan ekonomi dan sosial yang dapat dihasilkan dari suatu program. Jika positif maka program meningkatkan kesejahteraan sosial. Untuk itu perlu membandingkan ENPV program dengan kontra-faktual dan/ atau alternatif lain dengan pengalokasian sumber daya yang sama.

b. *Benefit Cost Ratio* (BCR)
Dengan kriteria ini maka proyek yang dilaksanakan adalah program yang mempunyai angka perbandingan lebih besar dari satu karena berarti program tersebut meningkatkan kesejahteraan sosial. Berdasarkan metode ini, suatu program akan dilaksanakan apabila BCR > 1. Metode BCR akan memberikan hasil yang konsisten dengan metode ENPV, apabila BCR > 1 berarti pula ENPV > 0.

c. *Economic Internal Rate of Return* (EIRR)
Dengan metode ini tingkat diskonto dicari sehingga menghasilkan nilai sekarang suatu program sama dengan nol. EIRR bisa dianggap sebagai imbal hasil bagi masyarakat atas biaya ekonomi yang telah diinvestasikan selama pelaksanaan program. Program yang memiliki nilai EIRR yang tinggi akan mendapat prioritas. Suatu program akan dilaksanakan dengan mempertimbangkan tingkat pengembalian ekonomi (EIRR) dan tingkat diskonto atau *social discount rate* (i). Tingkat diskonto merupakan biaya pinjaman modal atau anggaran yang harus diperhitungkan dengan tingkat pengembalian investasi. Pemerintah sebaiknya melaksanakan program yang mempunyai EIRR > i dan tidak melaksanakan investasi pada program dengan EIRR < i.

3.2 KELEBIHAN DAN KELEMAHAN METODE ANALISA BIAYA DAN MANFAAT

Berdasarkan definisi dan tingkat penggunaan Metode Analisis Biaya dan Manfaat, maka beberapa kelebihan dari analisis tersebut dapat dilihat dalam uraian berikut ini:

- Dalam penentuan program atau kegiatan pemerintah yang akan dijalankan, ABM akan menjamin penggunaan sumber-sumber ekonomi secara efisien, sebab program-program pemerintah dievaluasi dengan memperhitungkan keadaan perekonomian sehingga dapat meningkatkan penggunaan faktor- faktor produksi. Efisiensi juga terjamin karena sumber-sumber ekonomi yang digunakan dalam proyek-proyek pemerintah paling tidak memiliki tingkat efisiensi yang sama dengan penggunaan sumber-sumber tersebut oleh sektor swasta

- Tujuan penggunaan analisis ABM adalah untuk meningkatkan efisiensi penggunaan sumber-sumber ekonomi sehingga tercapai kesejahteraan masyarakat yang maksimum, dan analisis ini secara tidak langsung juga mempunyai segi distribusi pendapatan. Dengan demikian, Analisis manfaat biaya sosial ini adalah alat yang sangat berguna untuk pengambilan keputusan dan untuk memastikan bahwa program dan proyek yang berpihak pada kaum miskin mendapatkan prioritas.

- Metode ABM menyediakan metode evaluasi yang sistematis dan konsisten, dan memberikan hasil yang jelas dan mampu mempertimbangkan *trade-off* dan *opportunity cost*. Namun demikian, untuk hasil terbaik maka ABM membutuhkan informasi yang terpercaya dan menjadi tantangan tersendiri dalam banyak situasi.

Beberapa keterbatasan Analisa Biaya dan Manfaat yang dihadapi, antara lain:

- Metode ABM adalah metode parsial-ekuilibrium karena biasanya mengukur efek langsung atau 'putaran pertama' sehingga sering kali dampak yang dihitung kurang memadai.

- Semua perkiraan biaya dan manfaat didasarkan pada perkiraan yang tidak pasti, dan beberapa biaya dan manfaat mungkin sangat sulit untuk diperkirakan atau bahkan mungkin tidak diketahui.

- Karena analisis ini membutuhkan perhitungan manfaat secara kuantitatif, sedangkan banyak proyek pemerintah yang tidak dapat diukur manfaatnya secara kuantitatif, maka sering kali menyebabkan suatu proyek yang sangat menguntungkan bagi masyarakat mungkin saja tidak terpilih oleh karena tidak semua manfaatnya dapat diukur secara kuantitatif. Sedangkan proyek lain yang kurang menguntungkan bagi masyarakat akan dipilih karena manfaatnya yang dapat diukur secara kuantitatif dan memberikan angka yang lebih besar dari pada proyek yang pertama.

- Karena semua perhitungan manfaat dan biaya dilakukan secara kuantitatif, maka analisis ini tidak mempunyai fleksibilitas sehingga manfaat yang diterima oleh masyarakat terkesan masih jauh untuk meningkatkan kesejahteraan dan produktivitas yang ukurannya bersifat non moneter.

- Terdapat ukuran-ukuran yang secara moral tidak diterima oleh publik misalnya menilai alam (nyawa, makhluk hidup, dan lain-lain) dan juga tidak praktis ketika dihadapi pada ukuran yang bersifat perseptif dan *intangible.*

- Berdasarkan distribusi pendapatan, ABM tidak terlalu memperhatikan aspek pemerataan sehingga cenderung bias, apalagi setiap individu memiliki preferensi yang berbeda.

Solusi yang dapat dilakukan untuk menghadapi kendala-kendala di atas termasuk penggunaan metode alternatif dengan menggunakan pengukuran manfaat secara kuantitatif namun tidak dalam bentuk moneter, atau bahkan hanya dengan ukuran kualitatif.

Dalam praktiknya terdapat tiga kemungkinan cara pengukuran manfaat dan biaya.

- Pengukuran secara kuantitatif dengan satuan mata uang (rupiah). Cara ini adalah pilihan terbaik jika semua variabel manfaat dan biaya dapat diukur secara kuantitas dan selanjutnya bisa dikonversi dalam ukuran nilai satuan uang. Misalnya program pembangunan jalan tol, ukuran manfaat dan biayanya relatif dapat dihitung baik dengan data sekunder, metode *benefit* transfer, dan metode valuasi.

- Pengukuran secara kuantitatif tanpa menggunakan satuan mata uang (non rupiah) tidak dapat dilakukan jika halnya salah satu atau keduanya, baik manfaat dan biaya tidak bisa dinyatakan dalam satuan uang. Misalnya program-program yang berhubungan dengan program

kesehatan, pendidikan, keamanan, dan lainnya.

- Pengukuran secara kualitatif sebagai pilihan terakhir dapat dilakukan jika hampir semua indikator sulit untuk dikuantifikasi apalagi dikonversi dalam satuan nilai uang. Misalnya adalah program kebijakan yang bersifat non fisik seperti kebijakan perjanjian perdamaian, program penanggulangan teroris, dan lainnya.

Selain dengan menggunakan berbagai modifikasi implementasi dari ABM sebagaimana dijelaskan sebelumnya, maka evaluator dapat mempertimbangkan untuk menggunakan pilihan-pilihan metode alternatif sebagaimana pembahasan berikut ini.

3.3 PERBANDINGAN METODE ANALISA BIAYA DAN MANFAAT DENGAN METODE LAINNYA

Metode Analisa Biaya dan Manfaat (ABM) diperbandingkan dengan beberapa metode pengambilan keputusan yang lain (Josselin dan Le Maux, 2017) seperti:

- **Analisa Kelayakan Keuangan (*Financial Analysis* - FA).**
  Penilaian keuangan melalui pemeriksaan pendapatan yang diproyeksikan dengan tujuan menilai apakah proyek tersebut cukup untuk menutupi pengeluaran dan untuk membuat investasi cukup menguntungkan. Sedangkan, ABM melangkah lebih jauh dengan mempertimbangkan juga kepuasan yang diperoleh dari konsumsi layanan publik. Semua efek proyek diperhitungkan, termasuk sosial, konsekuensi ekonomi dan lingkungan. Dengan demikian, pendekatannya berbeda, tetapi juga saling melengkapi, karena proyek yang layak secara finansial belum tentu relevan secara ekonomi dan sebaliknya. Dalam kedua pendekatan tersebut, tingkat diskon dapat digunakan untuk membandingkan arus yang terjadi pada periode waktu yang berbeda. Idenya didasarkan pada prinsip manfaat saat ini, dalam banyak kasus, masyarakat akan lebih memilih untuk menerima barang dan jasa sekarang daripada nanti.

- **Analisa Dampak Anggaran (*Budget Impact Analysis* - BIA).**
  Tujuan analisis dampak anggaran adalah mengevaluasi anggaran dan perubahan hasil sebuah program jika dilakukan pengenalan strategi baru. Langkah-langkah analisis dampak anggaran dengan melakukan perubahan jumlah pengguna atau pasien dari waktu ke waktu dan melipatgandakan jumlah dengan biaya satuan intervensi. Analisis ini menyediakan informasi bagi pembuat keputusan agar memiliki pemahaman yang lebih baik tentang total anggaran yang dibutuhkan untuk mendanai intervensi. Ini biasanya dilakukan secara paralel dengan analisis efektivitas biaya. Dengan demikian, kedua pendekatan tersebut saling melengkapi.

- **Analisa Efektivitas Biaya (*Cost Efectiveness Analysis* – CEA)**
  adalah membandingkan program atau kebijakan yang menghasilkan hasil atau *output* sejenis dengan menunjukkan program yang menghasilkan *outcome* terbesar untuk setiap rupiah yang dibelanjakan, namun tidak mengindikasikan kebijakan mana yang memberi manfaat positif. Analisis manfaat biaya membandingkan strategi berdasarkan kesejahteraan bersih yang dibawa oleh setiap strategi ke masyarakat. Pendekatan bertumpu pada langkah-langkah moneter untuk menilai dampak tersebut.

  Analisis efektivitas biaya pada sisi lain adalah alat yang dapat diterapkan pada strategi di mana manfaat dapat diidentifikasi tetapi tidak mungkin atau tidak relevan untuk menilainya dalam istilah nilai moneter (misalnya, menilai kelangsungan hidup). Pendekatan ini tidak

menjumlahkan biaya dengan manfaat tetapi, sebaliknya, bergantung pada perbandingan berpasangan dengan menilai perbedaan biaya dan efektivitas. Fitur utama salah satu pendekatannya adalah bahwa hanya satu manfaat yang dapat digunakan sebagai ukuran efektivitas.

CEA pada prinsipnya membandingkan biaya yang diperlukan untuk mencapai tujuan dari program non reguler yang dilakukan. Opsi program yang paling memberikan biaya minimum adalah yang dipilih. Misalnya adalah total biaya suatu opsi proyek penyediaan infrastruktur dibagi dengan jumlah pelanggan/ pengguna layanan, seperti biaya proyek penyediaan infrastruktur SPAM per pelanggan atau penyediaan sarana pendidikan per satuan anak didik.

- **Analisis Keputusan Multi-Kriteria (AHP dan ANP).**
  Analisis ini digunakan setiap kali beberapa hasil harus diperhitungkan tetapi belum tentu dapat dengan mudah diungkapkan dalam istilah moneter. Misalnya, proyek mungkin memiliki dampak lingkungan yang besar tetapi sulit untuk memperkirakan kesediaan melakukannya dan membayar agen ekonomi untuk menghindari resiko ekologi dan kesehatan. Dalam konteks itu, maka tidak mungkin untuk memasukkan elemen-elemen ini ke dalam analisis manfaat biaya konvensional.

  Analisis keputusan Multi-kriteria mengatasi masalah ini dengan mengukurnya pada skala numerik atau dengan memasukkan deskripsi kualitatif dari dampak. Dalam bentuknya yang paling sederhana, pendekatan tersebut bertujuan untuk membangun indikator komposit yang mencakup semua pengukuran yang berbeda dan memungkinkan para pemangku kepentingan memilih. Bobot diberikan pada dimensi yang berbeda oleh pembuat keputusan berdasarkan pengalaman atau interes. Analisis manfaat biaya di sisi lain tidak membutuhkan bobot dan menggunakan ukuran moneter secara umum dimana semua dampak dijumlahkan menjadi satu nilai dan melihat keuntungan bersih dari setiap strategi.

  Metode *Multi-Criteria Analysis* (MCA) dilakukan dengan menggunakan beberapa alternatif metodologi pengambilan keputusan multi-kriteria seperti pembobotan kriteria maupun *Analytical Hierarchy Process/Analytical Network Process* (AHP/ANP). Pada metodologi ini, opsi program-program non reguler dibandingkan berdasarkan kriteria-kriteria yang mencerminkan pencapaian kelayakan ekonomi.

Perbandingan keempat metode di atas dengan ABM dapat dilihat pada Tabel 3-1.

Tabel 3-1. Perbandingan Metode Analisa Biaya dan Manfaat dengan Metode Analisis Lainnya

Aspek	ABM/CBA	FA	BIA	CEA	AHP &ANP
Tujuan Analisis	Membandingkan pilihan kebijakan berdasarkan dampak keseluruhan baik ekonomi, sosial dan lingkungan	Memberikan informasi tentang biaya dan pendapatan dari sebuah proyek	Memeriksa mengenai dampak sebuah kebijakan baru bagi anggaran negara/lembaga	Membandingkan perbedaan biaya dengan hasil dari berbagai strategi kebijakan atau program	Menganalisis keputusan dengan beberapa kriteria dari sebuah keputusan yang kompleks dan tidak dapat dipecahkan dengan hanya satu indikator keputusan
Metode Evaluasi	Berdasarkan konsep *pareto optimal* dengan membandingkan manfaat dan biaya dari seluruh aspek yang dipengaruhi faktor konversi *(shadow prices)*	Menekankan pada nilai waktu dari uang ketika uang dipinjam atau diinvestasikan dan memberikan pengembalian	Melihat dampak yang ditimbulkan oleh intervensi baru terhadap anggaran dan melihat dampaknya bagi alokasi sumber daya secara keseluruhan	Melihat rasio efektivitas biaya tambahan untuk setiap pilihan *output* kebijakan yang tidak bisa dimonetisasi terutama di ekonomi kesehatan dan lingkungan	Membangun indikator kualitatif berupa nilai dan kriteria yang relevan serta menilainya dalam skala ordinal dan numerik. Masing-masing kriteria diberi bobot yang mencerminkan tingkat kepentingan relatifnya. Hasil evaluasi akan disajikan dalam nilai komposit
Perhitungan Biaya	Biaya ekonomi, sosial, dan lingkungan dalam nilai moneter	Biaya proyek (investasi dan pinjaman)	Biaya pelayanan, biaya persediaan	Biaya intervensi kebijakan yang diproyeksi	Nilai komposit dari indikator biaya
Perhitungan Manfaat	Manfaat ekonomi, sosial, dan lingkungan dalam nilai moneter	Pendapatan proyek (pendapatan)	Lingkup pelayanan yang diberikan, distribusi barang dan jasa	*Output* atau dampak hasil intervensi kebijakan yang tidak bisa dimonetisasi	Manfaat komposit dari indikator biaya
Kriteria Penilaian	Rasio Manfaat dan biaya, *Net Present Value* (NPV), dan *Internal Rate of Return* (IRR)	Provitabilitas, *Break Even Point*, dan IRR	Dampak anggaran terhadap perubahan asumsi prakiraan	Rasio efisiensi dan efektivitas dari *output* atau dampak yang membutuhkan biaya terkecil	Rasio indikator komposit manfaat terhadap komposit biaya. Rasio setiap elemen manfaat terhadap biayanya yang relevan.

Sumber: diadaptasi dari Josselin, J. M., & Le Maux, B. (2017). Statistical tools for program evaluation: Methods and applications to economicpolicy, public health, and education. Springer

3.4 PENGGUNAAN METODE ANALISA BIAYA DAN MANFAAT

Analisis Biaya dan Manfaat adalah suatu analisis sistematis yang digunakan untuk menghitung serta membandingkan biaya dan manfaat yang dituangkan dalam bentuk uang terhadap suatu program non-reguler. Metode ini dapat menjadi dasar alternatif pengambilan keputusan maupun perumusan kebijakan pemerintah untuk melihat pencapaian kinerja dari suatu program. Dengan kondisi masyarakat semakin kritis, maka tuntutan terhadap "rasionalitas" sebuah kebijakan semakin tinggi, sehingga pemerintah perlu meningkatkan kapasitasnya untuk memperbaiki kualitas kebijakan yang dibuatnya, terutama yang menunjukkan kinerja terbaik.

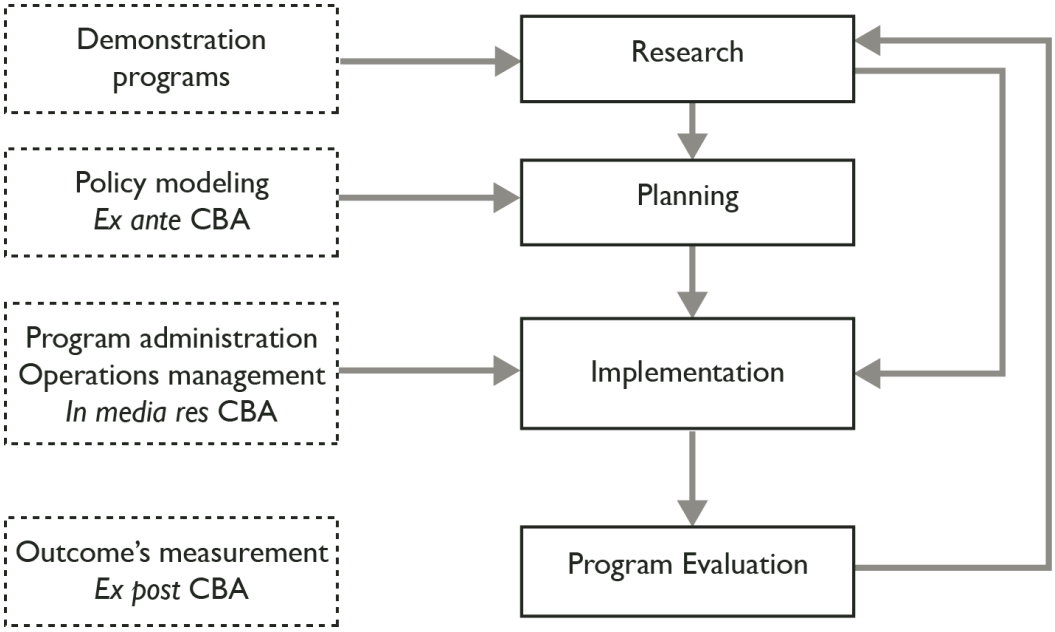
Terdapat berbagai jenis penggunaan Metode Analisa Biaya dan Manfaat, antara lain:

- *Ex-ante* ABM; Dilakukan saat program atau kegiatan sedang dipertimbangkan dan dapat digunakan untuk mengambil keputusan alokasi sumber daya apakah program tersebut "disetujui/tidak disetujui" untuk dijalankan.

- *Ex-post* ABM; Dilakukan di akhir program atau kegiatan, dan memungkinkan analisis nilai program atau kegiatan apakah "sudah wajar atau tidak" antara manfaat dengan biaya yang dikeluarkan sehingga dapat menjadi pembelajaran yang lebih luas bagi desain dan perbaikan program atau kegiatan di masa yang akan datang.

- *In Media Res* ABM; Dilakukan selama program atau kegiatan dijalankan dan digunakan untuk membuat keputusan apakah program sudah berjalan seharusnya sehingga masih dapat dipertahankan atau sebaiknya dihentikan jika sudah tidak sesuai dengan perencanaan awalnya.

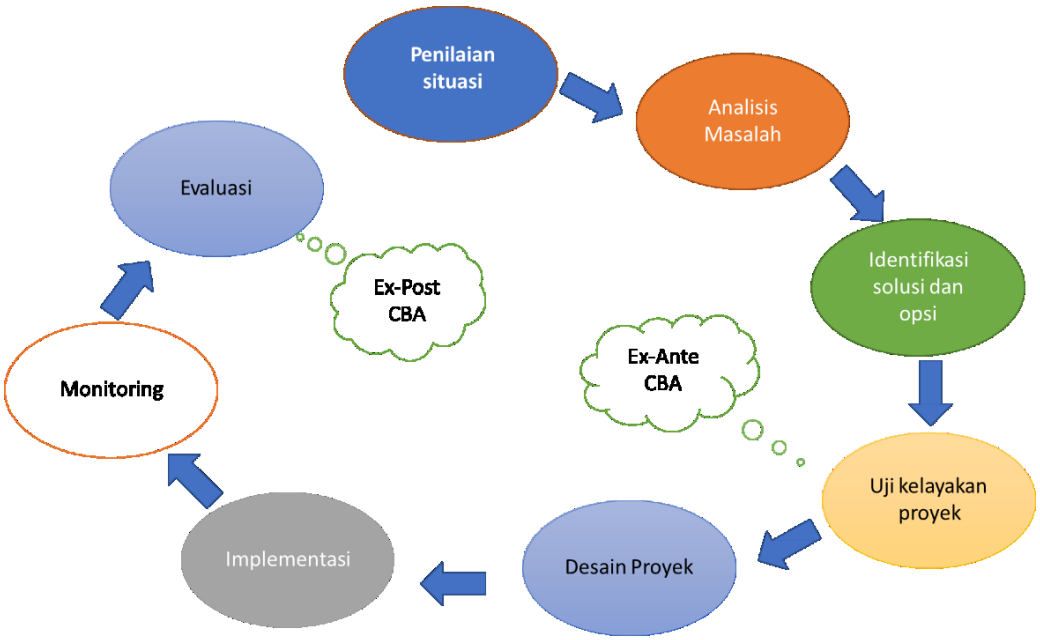
Gambar 3-1. Berbagai Penggunaan Metode Analisis Biaya dan Manfaat



Sumber: Boardman, A. E., Greenberg, D. H., Vining, A. R., & Weimer, D. L. (2017).

Secara detail, dalam siklus perencanaan, pelaksanaan, dan evaluasi sebuah program dan proyek, Gambar 3-2 menunjukkan pola penggunaan *ex-ante* ABM dan *ex-post* ABM, yang dimulai dari penilaian situasi sampai ke tahapan evaluasi. Dari gambar tersebut, ABM mempunyai peran penting dalam peningkatan desain dan kualitas perencanaan program untuk memberikan manfaat tertinggi bagi kesejahteraan masyarakat pada umumnya dan meningkatkan kinerja anggaran.

Gambar 3-2. Penggunaan Metode Analisis Biaya dan Manfaat untuk Ex-Ante dan Ex-Post



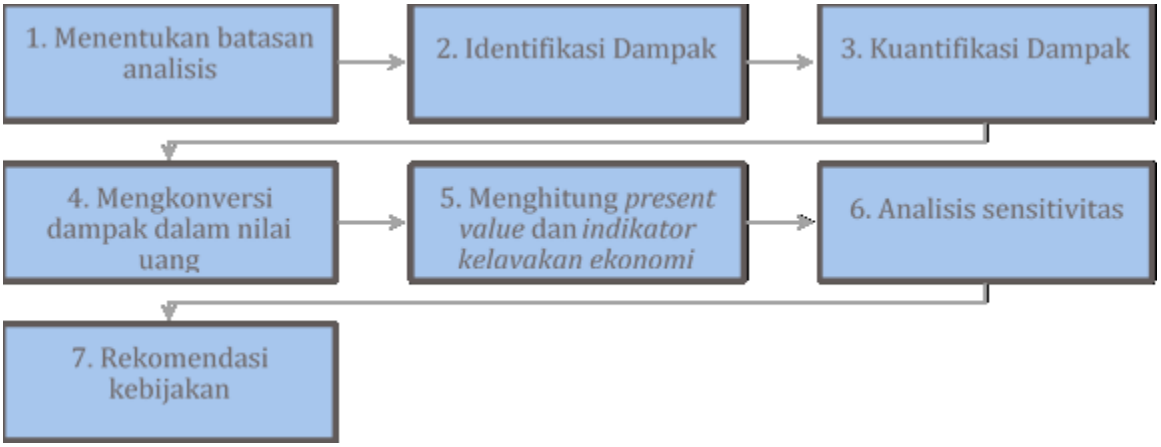
Metode ABM adalah suatu analisis yang digunakan untuk mengevaluasi keputusan yang diambil oleh pemerintah dalam hal mengalokasikan biaya untuk memenuhi kebutuhan publik. Analisis ini dapat dilakukan sebelum (*ex-ante*) atau sesudah (*ex-post*). Perbedaan waktu analisis menunjukkan perbedaan kegunaan hasil analisis. Jika dilakukan sebelum proyek, maka hasil CBA digunakan untuk menentukan apakah suatu proyek akan dijalankan atau tidak (*go or no-go*) atau untuk memilih satu proyek yang terbaik. Dengan demikian, analisis *ex-ante* akan sangat berkontribusi terhadap alokasi sumber daya yang optimal. Namun, karena manfaat dan biaya yang dimasukkan di dalam analisis belum terjadi (baru akan terjadi), maka bisa saja informasi yang mendasarinya tidak cukup kuat.

Sebagaimana disebutkan sebelumnya, *ex-post* merupakan kebalikan dari *ex-ante* karena dilakukan setelah proyek maka angka yang digunakan pun akurat (tidak perlu berspekulasi). Namun karena proyek sudah dijalankan, maka hasil dari analisis tidak bisa digunakan untuk mempengaruhi proyek yang sudah berjalan melainkan hanya dapat dimanfaatkan untuk pelaksanaan proyek yang serupa di masa yang akan datang (Boardman, A. E., Greenberg, D. H., Vining, A. R., & Weimer, D. L. (2017)). Berdasarkan dua jenis analisis tersebut, maka yang digunakan di dalam penulisan panduan teknis ini adalah *ex-post* ABM.

3.5 LANGKAH METODE ANALISA BIAYA DAN MANFAAT

Analisis Biaya dan Manfaat (ABM) merupakan suatu pendekatan untuk menyusun rekomendasi kebijakan dengan cara menghitung total biaya dan total manfaat dalam bentuk uang. Analisis Biaya dan Manfaat dapat digunakan untuk merekomendasikan tindakan kebijakan, dalam arti diaplikasikan ke depan (*ex-ante*), dan dapat juga digunakan untuk mengevaluasi kinerja kebijakan. Analisis Biaya dan Manfaat digunakan terutama ketika masalah efisiensi menjadi sesuatu yang sangat relevan dan diperhitungkan, atau dengan perkataan lain digunakan untuk mengevaluasi penggunaan sumber-sumber ekonomi agar sumber yang langka tersebut dapat digunakan secara efisien.

Gambar 3-3. Tahapan dalam Analisa Biaya dan Manfaat



Tahapan dalam melakukan ABM terdiri dari tujuh tahapan sebagaimana ditunjukkan di Gambar 3-3.

1. *Menentukan batasan analisis.*
   Tahapan awal ini dapat dilakukan dengan menentukan ruang lingkup yang akan dianalisis dengan ABM, baik dari sisi obyek yang akan dianalisis, pihak-pihak yang berkepentingan dan terkait (*stakeholders*), batasan kewilayahan (luas wilayah), dan periode waktu analisis. Dalam hal penentuan batas, maka perlu dipertimbangkan kriteria relevansi dengan konteks permasalahan dan derajat signifikansi dampaknya.

2. *Mengidentifikasi dampak.*
   Setelah menetapkan batasan, tahap selanjutnya adalah mengidentifikasi berbagai jenis dampak, apakah masuk dalam kategori manfaat atau biaya, apakah dapat dinyatakan dalam uang (*monetary*) atau tidak (*non-monetary*), apakah bersifat langsung (*direct*) atau tidak langsung *(indirect*), serta apakah dapat terlihat (*tangible*) atau tidak (*intangible*). Tantangan dalam tahapan ini adalah tidak selalu mudah untuk melihat potensi dampak sebuah kebijakan dan juga tidak selalu mudah menilai "nilai sebenarnya" suatu potensi dampak. *Tangible benefits* adalah manfaat yang dengan mudah diberikan nilai moneter sedangkan *intangible benefits* adalah manfaat yang relatif sulit diberikan nilai moneter. Namun, bukan berarti nilai *intangible* diabaikan karena *intangible benefits* bukan berarti manfaat ini tidak penting. Sebisa mungkin, *intangible benefits* dimasukkan ke dalam perhitungan. Dalam praktiknya, ABM hanya memperhitungkan manfaat ekonomi dan biaya ekonomi yang langsung disebabkan oleh program yang direncanakan, sedangkan dampak tidak langsung (sekunder) tidak diperhitungkan karena faktor- faktor yang mempengaruhinya sering kali terlalu kompleks.

3. *Menguantifikasi dampak*.
   Setelah identifikasi jenis dampak dilakukan, selanjutnya adalah menentukan kuantitas dampak yang dapat diukur, baik dalam bentuk manfaat maupun biaya. Untuk mendapatkan informasi tersebut, evaluator dapat melakukan analisis data sekunder atau mengadakan wawancara *dan focus group discussion* dengan pemangku kepentingan atau aktor ekonomi yang terdampak, baik yang mendapatkan manfaat maupun yang menanggung biaya.

4. *Memonetisasi dampak*.
   Berdasarkan hasil kuantifikasi, maka tahap berikutnya adalah menilainya dalam nilai uang berdasarkan tingkat harga pasar jika tersedia. Hal ini dilakukan baik untuk biaya-biaya yang ditimbulkan maupun manfaat-manfaat yang diperoleh. Jika tidak terdapat harga pasar, maka dapat diestimasi dengan harga non pasar melalui harga bayangan *(shadow prices*) atau dengan melakukan referensi dari studi yang lain (*benefit transfer*), atau melakukan valuasi melalui survei kesediaan konsumen untuk membayar (*willingness to pay* - WTP). Jika monetisasi dari suatu dampak tidak mungkin dilakukan, alasannya akan dijelaskan dan informasi kuantitatif yang tersedia dengan periode dan kemungkinan terjadinya dampak tersebut akan ditampilkan. Demikian juga, jika tidak ada informasi tentang biaya dan manfaat (*not traded in market*), maka *willingness to pay* (WTP) akan digunakan untuk mengukur monetisasi dari dampak tersebut. Sementara itu, *shadow prices* adalah mencoba menghitung nilai dari biaya marginal sosial dan manfaat marginal sosial yang sesungguhnya.

5. *Menghitung present value dan indikator kelayakan ekonomi*.
   Berdasarkan hasil monetisasi di atas, maka dilakukan perhitungan tingkat biaya dan manfaat yang dikoreksi dengan nilai penyusutannya di masa depan sehingga mendapatkan nilai saat ini. Setelah nilai *present value* diperoleh, dapat dihitung indikator kelayakan ekonomi dalam ABM. Indikator kelayakan ekonomi dinyatakan dalam Rupiah berupa *Economic Net Present Value* (ENPV) atau imbal hasil bagi masyarakat (*Economic Internal Rate of Return* - EIRR) yang dihitung dari proyeksi manfaat ekonomi bersih, atau Rasio Manfaat terhadap Biaya (*Benefit Cost Ratio* – BCR).

6. *Melakukan analisis sensitivitas*.
   ABM sangat tergantung dari penggunaan asumsi, maka asumsi harus eksplisit dan analisis sensitivitas dilakukan berdasarkan alternatif solusi. Oleh karena itu, analisis sensitivitas ini akan memberikan berbagai pilihan terbaik sesuai dengan asumsi yang dipertimbangkan. Analisis sensitivitas ini mengukur peningkatan/ penurunan nilai kelayakan ekonomi – dengan indikator ENPV, BCR dan/ atau EIRR – akibat perubahan dari asumsi-asumsi yang digunakan.

   Analisis skenario dapat dilakukan dengan membuat matriks resiko yang memetakan kejadian-kejadian resiko dengan variabel-variabel *input* independen yang dipengaruhi serta dampak peningkatan/ penurunan kinerja ekonomi dan sosial (ENPV). Pada asesmen resiko, pencegahan dan mitigasi resiko dapat mengurangi probabilitas terjadinya resiko negatif pada ENPV dan EIRR. Dengan kata lain, pencegahan dan mitigasi resiko dapat mengubah fungsi distribusi probabilitas ENPV, BCR, dan EIRR. Keputusan untuk '*go*' atau '*no go*' suatu proyek penyediaan infrastruktur bergantung pada toleransi resiko Pemerintah terhadap besarnya probabilitas terjadinya ENPV negatif atau EIRR lebih kecil dari *social discount rate* atau nilai BCR yang lebih kecil dari 1 (satu).

7. *Menentukan rekomendasi kebijakan*.
   Berdasarkan kriteria ENPV, BCR dan EIRR, evaluator dapat memberikan rekomendasi

kebijakan. Jika dilakukan di tahapan *ex-ante* (sebelum), maka ABM akan menentukan program atau kegiatan mana yang direkomendasikan untuk disetujui dan mana yang tidak. Sementara itu, jika dilakukan sebagai bagian monitoring and evaluation di tahapan *ex-post* (setelah), maka rekomendasi yang diberikan adalah penilaian kinerja dan upaya untuk mengoptimalkan manfaatnya serta rekomendasi bagi kebijakan anggaran pada periode berikutnya.

3.6 IDENTIFIKASI DAMPAK DALAM ANALISA BIAYA DAN MANFAAT

Dalam mengidentifikasi dampak dalam Analisa Biaya dan Manfaat, terdapat beberapa hal yang perlu menjadi perhatian utama, yaitu: (a) identifikasi berbagai jenis manfaat dan biaya; dan (b) identifikasi berbagai pihak penerima manfaat dan penanggung biaya. Identifikasi berbagai jenis manfaat dan biaya diperlukan untuk menentukan hal-hal yang nantinya dikuantifikasi dan dimonetisasi dalam Analisa Biaya dan Manfaat, sehingga akan terlihat jelas bagaimana nilai-nilai total manfaat dan total biaya diperoleh.

Kemampuan dalam mengungkap semua jenis manfaat dan biaya, serta dalam mengkuantifikasi dan memonetisasi semua jenis biaya dan manfaat sangat menentukan hasil akhir dari Analisa Biaya dan Manfaat. Sedangkan identifikasi berbagai pihak penerima manfaat dan penanggung biaya diperlukan untuk analisa aspek distribusi, yaitu siapa saja pihak-pihak yang lebih diuntungkan dan pihak-pihak yang lebih dirugikan dari adanya kebijakan, program atau kegiatan yang menjadi fokus analisis. Walaupun dalam Analisa Biaya dan Manfaat yang terpenting adalah nilai total manfaat dan total biaya untuk penentuan kelayakan ekonominya (yaitu melalui indikator ENPV, EIRR dan BCR), namun terkadang analisa aspek distribusi bermanfaat sebagai catatan dalam Analisa Biaya dan Manfaat.

3.6.1 IDENTIFIKASI BERBAGAI JENIS MANFAAT DAN BIAYA

Manfaat adalah segala sesuatu yang membuat situasi dan kondisi menjadi lebih baik atau kesejahteraan masyarakat meningkat. Sebaliknya, biaya adalah segala sesuatu yang membuat situasi dan kondisi menjadi lebih buruk atau kesejahteraan masyarakat menurun. Manfaat dan biaya secara umum diklasifikasikan menjadi beberapa jenis, antara lain:

1. Riil (*Real*), yaitu manfaat/ biaya yang muncul bagi suatu pihak namun tidak diimbangi oleh hilangnya manfaat/ biaya bagi pihak yang lain, yang mencakup:

    a. Langsung (Primer) dan Tidak Langsung (Sekunder)
    Manfaat/ biaya langsung adalah manfaat/ biaya yang secara langsung muncul disebabkan karena adanya anggaran program atau kegiatan. Manfaat/ biaya langsung berhubungan dengan tujuan utama dari anggaran program atau kegiatan. Manfaat/ biaya tidak langsung adalah manfaat/ biaya yang secara tidak langsung muncul disebabkan karena adanya anggaran program atau kegiatan atau merupakan hasil sampingan.

    b. Berwujud *(Tangible*) dan Tidak Berwujud (*Intangible)*
    Manfaat/ biaya berwujud merupakan jenis manfaat/ biaya yang dapat dinilai dengan pendekatan harga pasar (dapat dinilai di pasar), dan manfaat/ biaya tidak berwujud merupakan jenis manfaat/ biaya yang tidak dapat dinilai dengan pendekatan harga pasar (tidak dapat dipasarkan).

c. Internal dan Eksternal
   Manfaat/ biaya internal adalah manfaat/ biaya yang dihasilkan oleh anggaran program atau kegiatan di daerahnya sendiri, dan manfaat/ biaya eksternal adalah manfaat/ biaya yang dihasilkan oleh anggaran program atau daerah ke daerah lain.

2. Semu (*Pecuniary)*, yaitu manfaat/ biaya yang muncul bagi suatu pihak namun diimbangi oleh hilangnya manfaat/ biaya bagi pihak yang lain, mencakup langsung/ primer.

Dalam mengidentifikasi dan mengukur jenis manfaat dan biaya, terdapat beberapa konsep penting dalam Analisis Biaya dan Manfaat, antara lain:

1. Inkrementalitas (*Incrementality*)
   Hanya tambahan manfaat dan biaya yang berkaitan atau disebabkan oleh anggaran program atau kegiatan saja yang diperbandingkan. Contoh, dalam melihat dampak bantuan pemerintah untuk mendorong ekspor, informasi yang dibutuhkan tidak hanya total penjualan ekspor yang terjadi, tetapi lebih spesifik adalah tambahan penjualan ekspor yang terjadi, dimana tambahan tersebut tidak bisa terjadi jika tidak ada program bantuan pemerintah tersebut. Untuk menghindari *double counting* analisis harus dilakukan secara konsisten. Selain itu, tim analisis juga harus memiliki pemahaman mendalam terhadap anggaran program atau kegiatan yang diusulkan agar bisa mengidentifikasi keseluruhan biaya dan manfaat tanpa *double counting*.

2. Transfer
   Dalam Analisa Biaya dan Manfaat, yang dihitung hanya sumber daya yang "dihasilkan" (tercipta) atau "digunakan" (dihabiskan). Sumber daya yang hanya berpindah dari satu pihak ke pihak lain tidak dianggap sebagai *costs* atau *benefits. "Point of view"* menentukan apakah transaksi tersebut hanya bersifat "transfer" atau bukan.

3. Biaya Peluang (*Opportunity Cost*)
   Opportunity Cost (OC) adalah nilai sesungguhnya yang hilang dari penggunaan suatu sumber daya. OC harus diperhitungkan walaupun tidak ada transaksi tunai yang terjadi. Contoh kalau ada laptop yang bisa dijual seharga Rp 12 juta, tetapi kemudian laptop tersebut digunakan untuk kepentingan suatu proyek, maka OC tersebut adalah Rp. 12 juta.

4. Biaya Tenggelam (*Sunk Cost*)
   Sunk Cost adalah biaya yang sudah "tenggelam" atau sudah tidak dapat di "*recover*" kembali. Akibatnya *sunk cost* tidak dimasukkan dalam perhitungan ABM. Contoh, jika laptop pada awalnya dibeli pada harga Rp 20 juta, dan pada saat analisis ABM dilakukan nilai pasarnya hanya Rp. 12 juta, maka *opportunity cost* ketika laptop tersebut digunakan untuk proyek adalah Rp. 12 juta.

   Selisih Rp. 8 juta adalah *sunk cost* dan tidak relevan lagi dalam Analisis Biaya dan Manfaat.

5. Eksternalitas (*Externality*)
   Eksternalitas adalah dampak sampingan yang terjadi bagi pihak lain di luar pelaku ekonomi yang terlibat langsung dalam suatu transaksi ekternalitas ada yang positif (bermanfaat) ada yang negatif (merugikan). Contoh eksternalitas positif antara lain kebersihan lingkungan, pelayanan pendidikan, pelayanan kesehatan. Contoh eksternalitas negatif adalah polusi,

kerusakan lingkungan, kebisingan knalpot atau pabrik, kemacetan dan lain-lain. Ekternalitas sering disebut juga sebagai *spillovers, social effects* atau *third party effects*. Analisis Biaya dan Manfaat harus memperhitungkan eksternalitas yang terjadi supaya hasilnya tidak bias. .

6. Nilai Sisa (*Residual Value*)
   Residual value adalah nilai suatu aset pada akhir periode investasi. *Residual value* adalah manfaat yang harus dihitung untuk menilai kelayakan proyek. Biasanya residual *value* ditentukan berdasarkan nilai pasar dari aset tersebut. Perhitungan *residual value* dalam Analisa Biaya dan Manfaat biasanya memisahkan nilai tanah dan bangunan.

7. Biaya Administrasi Umum (*General Administrative and Overhead Cost*)
   Organisasi besar seperti pemerintah sering kesulitan memasukkan biaya-biaya umum yang tidak terkait pada suatu proyek tertentu, yaitu berupa *overhead costs* atau *general and administrative costs.* Kebiasaan dalam Analisa Biaya dan Manfaat hanya menggunakan pendekatan *marginal/incremental* untuk menghitung biaya dan manfaat dan tidak memasukkan *overhead costs*. Jika organisasi tersebut tidak terlalu sering melakukan investasi besar, mengabaikan *overhead cost* masih dapat ditoleransi. Tetapi jika frekuensi investasi proyek besarnya tinggi lebih baik biaya *overhead* dibagi secara proporsional ke masing-masing proyek.

8. Asuransi dan Kontinjensi (*Insurance and Contingencies*)
   Insurance dan contingencies adalah upaya untuk mengelola resiko. Jika akan melakukan analisis resiko, biaya untuk asuransi dan penanggulangan kegagalan/bencana tidak dimasukkan dalam perhitungan biaya dan manfaat.

3.6.2 IDENTIFIKASI BERBAGAI PIHAK PENERIMA MANFAAT DAN PENANGGUNG BIAYA

Dalam Analisa Biaya dan Manfaat, perlu untuk dilakukan identifikasi terhadap pihak-pihak yang memperoleh manfaat dan pihak-pihak yang menanggung biaya dari kebijakan, program atau kegiatan yang menjadi fokus evaluasi. Pihak-pihak yang menerima manfaat dan menanggung biaya dari adanya kebijakan, program atau kegiatan antara lain adalah:

1. Pemerintah
   Pemerintah dalam hal ini dapat berupa Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah Provinsi, Pemerintah Daerah Kabupaten/ Kota, Pemerintah Kecamatan dan Pemerintah Desa/ Kelurahan. Pemerintah juga dapat dirinci menurut Kementerian/ lembaga untuk Pemerintah Pusat dan Organisasi Perangkat Daerah (OPD) untuk Pemerintah Daerah Provinsi dan Kabupaten/ Kota.

2. Produsen atau Pelaku Usaha
   Produsen atau pelaku usaha adalah pihak-pihak yang memproduksi barang dan jasa, yang umumnya berupa badan usaha milik negara/ daerah/ swasta.

3. Konsumen atau Masyarakat
   Konsumen atau masyarakat adalah pihak-pihak yang mengkonsumsi barang dan jasa, yang umumnya adalah masyarakat atau rumah tangga.

4. Lingkungan

Lingkungan adalah penerima manfaat dan penanggung biaya selain pihak pemerintah, produsen atau pelaku usaha, dan konsumen atau masyarakat. Lingkungan adalah kombinasi antara kondisi fisik yang mencakup keadaan sumber daya alam seperti tanah, air, energi surya, mineral, serta flora dan fauna yang tumbuh di atas tanah maupun di dalam lautan, dengan kelembagaan yang meliputi ciptaan manusia seperti keputusan bagaimana menggunakan lingkungan fisik tersebut. Lingkungan juga dapat diartikan menjadi segala sesuatu yang ada di sekitar manusia dan mempengaruhi perkembangan kehidupan manusia. Manfaat untuk lingkungan adalah berupa peningkatan cadangan sumber daya alam dan kualitas lingkungan hidup. Sedangkan biaya untuk lingkungan adalah berupa penipisan cadangan (deplesi) sumber daya alam dan penurunan kualitas (degradasi) lingkungan hidup.

3.7 MENGKUANTIFIKASI DAN MEMONETISASI DAMPAK DALAM ANALISA BIAYA DAN MANFAAT

3.7.1 KUANTIFIKASI/PENGUKURAN DAMPAK DALAM ANALISA BIAYA DAN MANFAAT

Seperti yang disampaikan sebelumnya, pendekatan pengukuran atau mengkuantifikasi dampak dalam Analisa Biaya dan Manfaat dapat berupa:

- Pengukuran secara kuantitatif dengan satuan mata uang;
- Pengukuran secara kuantitatif tanpa menggunakan satuan mata uang; dan
- Pengukuran secara kualitatif.

Pendekatan pengukuran kuantitatif merupakan pendekatan dimana setiap proses pelaksanaan evaluasi yang terdiri dari penentuan permasalahan yang terjadi, pelaksanaan analisis, pengambilan kesimpulan, serta penyusunan rekomendasi didasarkan pada pengukuran dan data kuantitatif.

Pengukuran secara kuantitatif dengan satuan mata uang yang dimaksudkan adalah bahwa seluruh hasil pengukuran biaya dan manfaat dari anggaran yang menjadi fokus evaluasi dinilai dengan satuan mata uang yang sama, yaitu dalam bentuk Rupiah. Hal ini dapat dilakukan apabila tersedia data unit volume dan harga untuk setiap jenis manfaat dan biaya. Apabila nilai biaya dan manfaat memiliki satuan mata uang yang sama, maka nilai-nilai semua indikator kelayakan dan analisa sensitivitas dalam Metode Analisa Biaya dan Manfaat dapat dilakukan. Indikator-indikator kelayakan dalam Metode Analisa Biaya dan Manfaat yang dimaksudkan antara lain berupa ENPV, BCR dan EIRR.

Pendekatan pengukuran secara kuantitatif dengan tanpa menggunakan satuan mata uang yang dimaksudkan adalah bahwa seluruh hasil pengukuran biaya dan manfaat dari anggaran yang menjadi fokus evaluasi dinilai dengan satuan volume atau unit atau yang lain, namun berupa angka-angka. Hal ini dapat dilakukan apabila tersedia data unit volume, namun tidak tersedia data harga untuk setiap jenis manfaat dan biaya, dan atau sebaliknya (*vice versa*). Pengukuran secara kuantitatif dengan tanpa menggunakan satuan mata uang dalam Analisa Biaya dan Manfaat dapat dilakukan salah satunya dengan menggunakan metode *Analytical Hierarchy Process* (AHP), yang hasilnya adalah berupa nilai bobot. Metode AHP untuk Analisa Biaya dan Manfaat dapat menghasilkan indikator-indikator kelayakan berupa: (i) nilai bersih ekonomi (*net benefit*) atau ENPV; dan (ii) rasio manfaat terhadap biaya (*benefit-cost ratio* - BCR). Dalam Metode AHP, karena evaluasi dilakukan oleh persepsi ahli *(expert),* maka tidak terhindarkan adanya subyektivitas dalam hasil yang diperoleh.

Pendekatan pengukuran kualitatif dalam Analisa Biaya dan Manfaat yang dimaksudkan adalah bahwa setiap proses pelaksanaan evaluasi yang terdiri dari penentuan permasalahan yang terjadi, pelaksanaan analisis, pengambilan kesimpulan, serta penyusunan rekomendasi didasarkan pada data kualitatif. Pengukuran secara kualitatif dalam Analisa Biaya dan Manfaat dilakukan apabila data unit volume dan harga untuk setiap jenis biaya dan manfaat tidak tersedia atau sulit diperoleh. Pengukuran secara kualitatif dapat juga dilakukan dengan menggunakan metode skoring atau skala, yaitu dengan memberi skor atau skala terhadap setiap jenis biaya dan manfaat yang diakibatkan oleh anggaran yang menjadi fokus evaluasi, misalnya antara 0 (nol) dan 5 (lima), dimana angka 0 (nol) adalah untuk nilai biaya/ manfaat yang paling rendah dan 5 (lima) adalah untuk nilai biaya/ manfaat yang paling tinggi. Metode Skoring/ Skala untuk Analisa Biaya dan Manfaat dalam pendekatan pengukuran kualitatif dapat menghasilkan indikator-indikator kelayakan berupa: (i) nilai bersih ekonomi (*net benefit*) atau ENPV; dan (ii) rasio manfaat terhadap biaya (*benefit-cost ratio* - BCR). Metode Skoring/ Skala untuk Analisa Biaya dan Manfaat juga tidak terlepas dari masalah subyektivitas dari para penilainya.

3.7.2 MEMONETISASI/ PENILAIAN DAMPAK DALAM ANALISA BIAYA DAN MANFAAT

Memonetisasi/ penilaian dampak dalam Analisa Biaya dan Manfaat yang dimaksudkan di sini adalah menilai atau melakukan valuasi setiap jenis biaya dan manfaat dengan satuan mata uang (misal Rupiah). Terdapat dua pendekatan dalam melakukan valuasi biaya dan manfaat, yaitu pendekatan harga pasar dan pendekatan non pasar. Berikut adalah penjelasan untuk masing-masing pendekatan tersebut:

1. Pendekatan Harga Pasar
   Pendekatan harga pasar dilakukan umumnya adalah untuk manfaat dan biaya yang berwujud *(tangible),* yang dapat dipasarkan (diperjualbelikan di pasar, dalam arti pasar ekonomi).

2. Pendekatan Non Pasar
   Pendekatan non pasar dilakukan umumnya adalah untuk manfaat dan biaya yang tidak berwujud. Pendekatan non pasar dapat dilakukan melalui:

   a. *Revealed Preference Techniques*
      i. *Travel Cost Method (TCM)*
         Biasa dipakai untuk menghitung nilai tempat rekreasi. Nilai tempat tersebut adalah sama dengan total biaya perjalanan yang dikeluarkan oleh para pengunjung. Dalam metode ini menggunakan harga traded-goods untuk menghasilkan nilai *untraded-goods. Untraded goods*- nya adalah aspek rekreasinya. Sedangkan biaya dari traded goods-nya adalah biaya yang dikeluarkan turis untuk mencapai daerah tujuan wisata dan semua kegiatan yang dilakukan ditempat tujuan wisata tersebut. Biaya persiapan sebelum berangkat, sewa peralatan, tiket masuk dan lain-lain, semuanya dihitung. Aplikasi metode TCM terbatas pada penilaian tertentu dari aspek lingkungan (umumnya kegiatan di tempat-tempat tertentu).

      ii. *Hedonic Pricing and Land Valuation (LV) Method*
         Biasa dipakai untuk menilai "harga" suatu lokasi. Nilai lokasi dicerminkan oleh harga rumah. Teknik yang menghubungkan *market values* dengan kepuasan menikmati lingkungan (*untraded goods*). Tujuannya adalah mencari

semua item yang mirip kecuali satu faktor tertentu. Misal nilai dari hotel yang menghadap sungai dibandingkan dengan hotel sejenis yang tidak menghadap sungai. Namun situasi sekitar dari kedua hotel tersebut sangat berbeda, misal kedekatan dengan pusat perbelanjaan, tempat kebudayaan, kualitas udara, pajak daerah, belum lagi kualitas layanan, persediaan perlengkapan hotel serta desain bangunan.

b. *Averted Expenditure Techniques*
   Biasa digunakan untuk manfaat yang bersifat tidak langsung. Contoh: Manfaat hutan bakau (mangrove) dinilai dari dampak badai/ tsunami yang dapat dihindari

c. *Stated Preference Techniques*
   i. *Contingent Valuation Method* (CVM):
      Digunakan untuk menghitung nilai "*non exist goods*". Jumlah yang bersedia dibayar untuk layanan/ produk tertentu (yang belum ada). Dalam *contingent valuation method* (CVM), umumnya digunakan untuk mengukur kesediaan masyarakat untuk membayar (*willingness to pay* – WTP) dan kesediaan masyarakat untuk menerima kompensasi akibat mendapatkan eksternalitas negatif (*willingness to accept* – WTA).

   ii. *Choice Modelling*:
      Orang diminta memilih berbagai skenario. Umumnya digunakan untuk memilih sesuai dengan preferensi dari masyarakat, sesuai dengan karakteristik dari masyarakat yang bersangkutan.

Analisis Biaya dan Manfaat biasanya menganggap harga pasar adalah indikator yang baik untuk menilai biaya dan manfaat dari suatu kebijakan, program atau kegiatan. Namun, sering juga harga pasar hanya sekedar perkiraan bagi biaya dan manfaat. Sebagai contoh, harga beras yang dibeli oleh seseorang misalnya adalah Rp. 15 ribu/kg, maka yang dinilai sebagai manfaat buat orang yang bersangkutan adalah maksimal Rp. 15 ribu/kg. Padahal, manfaat dapat lebih tinggi dari harga pasar. Jika manfaat bagi seseorang tersebut adalah sebesar Rp 20 ribu/kg, dan orang tersebut hanya membayar Rp. 15 ribu/kg, maka total manfaat yang sebenarnya diterima oleh orang tersebut adalah sebesar Rp 20 ribu/kg (yaitu dari biaya Rp. 15 ribu/kg dan surplus konsumen sebesar Rp. 5 ribu/kg). Dalam kasus ini, jika hanya menggunakan harga pasar sebagai indikator manfaat, maka hal tersebut mengabaikan *consumer surplus*, yang kadang-kadang diperlukan.

Seberapa penting pengaruh distorsi harga sangat bergantung dari sudut pandang pada siapa ABM dilakukan. Bagi satu pihak, harga pasar adalah indikator yang tepat sebagai *true value*, namun bagi pihak lain belum tentu. Misalnya, bagi perusahaan harga pasar adalah biaya yang sesungguhnya yang dikeluarkan. Perusahaan tidak peduli apakah pasarnya terdistorsi atau tidak. Ketika pemerintah yang melakukan ABM, maka pemerintah harus melihat dari sudut pandang suatu negara secara keseluruhan. Ketika harga pasar terdistorsi, maka harus menggunakan *social prices (shadow prices).*

3.8 MENGHITUNG *PRESENT VALUE* DAN INDIKATOR KELAYAKAN EKONOMI DALAM ANALISA BIAYA DAN MANFAAT

3.8.1 MENGHITUNG *PRESENT VALUE* (NILAI SAAT INI)

Nilai ekonomi dari kebijakan, program, kegiatan atau proyek umumnya bertahun-tahun dimana manfaat dan biaya yang datang akan berbeda-beda, untuk itu diperlukan waktu tertentu dan semua nilai manfaat dan biaya masa yang akan datang dikonversikan ke waktu tersebut (bisanya saat ini) agar nilai manfaat dan biaya pada waktu tersebut dapat diperbandingkan.

Waktu terjadinya biaya dan manfaat dari sebuah kebijakan, program atau kegiatan dapat pada waktu yang sama atau berbeda. Sebuah kebijakan, program atau kegiatan pemerintah bisa membutuhkan biaya besar di awal program dan baru menghasilkan manfaat di pertengahan program. Bagaimana dengan *cash flow* program? Pada tahun ke berapa program tersebut baru menghasilkan manfaat bersih yang positif? Seperti pemanfaatan sejumlah *exhaustible energy resources* yang hanya dapat sekali waktu dilakukan. Apakah seluruh *resource* akan dimanfaatkan sekarang atau sebagian pada masa yang akan datang? Waktu menjadi penting dikarenakan nilai dari uang berubah sejalan dengan waktu sehingga daya beli (*purchasing power*) dari uang berubah, dan orang lebih senang melakukan pembayaran di waktu yang akan datang dan menerima manfaat segera mungkin. Ada penurunan *earning power* jika pendapatan diterima di masa yang akan datang atau biaya dibayar dalam waktu cepat (*time preferences*).

Manfaat dan biaya dapat terjadi atau muncul pada berbagai waktu yang berbeda. Oleh karena itu, diperlukan satu titik waktu agar nilai manfaat dan biaya dapat dibandingkan meskipun terjadi pada waktu yang berbeda-beda. Konsep ini disebut nilai saat ini (*present value). Present value* mengakomodasi nilai waktu dari uang (*time value of money*). Rumus untuk menghitung nilai saat ini (*present value*) adalah:

$$PV = FV/(1+i)^t$$

dimana:

PV : nilai saat ini (*present value*) pada t_o (Rp)
FV : nilai masa depan (*future value*) pada t_n (Rp)
i : tingkat diskonto (*discount rate*) (%)
t : lama periode antara t_o dan t_n (tahun)

Tingkat diskonto atau suku bunga merupakan variabel yang penting untuk diketahui dalam penggunaannya untuk menghitung *present value* (nilai saat ini). Tingkat diskonto atau suku bunga juga mengidentifikasikan *cut-off rate* dimana usulan kebijakan, program, kegiatan atau proyek diterima atau ditolak. Tingkat diskonto atau suku bunga untuk analisis keuangan (FA) adalah *cost of money* yang berlaku di pasar. Ini sama dengan tingkat suku bunga untuk pinjaman. Tingkat suku bunga untuk analisis ekonomi adalah tingkat suku bunga bayangan, dan di bawah sistem harga yang efisien, yang menggambarkan *opportunity cost* dari kapital/ modal. *Opportunity cost* dari modal adalah tingkat pengembalian ekonomi yang akan ditimbulkan oleh alternatif rencana investasi yang terbaik. Secara teori, *opportunity cost* dari modal merupakan indikator terbaik untuk penilaian kelayakan ekonomi suatu kebijakan, program, kegiatan atau proyek.

Tingkat diskonto (*discount rate*) mencerminkan *social opportunity cost of capital*. Ada dua komponen dalam *cost of capital*, yaitu *riskless cost of capital dan risk premium. Risk free of capital* adalah *rate of return* ketika tidak ada resiko terjadinya perbedaan hasil investasi, baik lebih tinggi atau lebih kecil. Sedangkan *risk premium* adalah tambahan *cost of capital* yang dibutuhkan untuk mengkompensasi pemilik modal ketika ada kemungkinan perbedaan antara hasil yang diharapkan dengan yang aktual.

Risk premium menyebabkan perbedaan antara *discount rate* pemerintah dan *discount rate* swasta. Adanya *risk premium* juga menyebabkan *cost of capital* berbeda antara industri yang relatif tidak beresiko atau resikonya kecil dan industri yang relatif beresiko atau resikonya besar. Ketika *private discount rate* lebih besar dari *social discount rate*, jumlah produksi atau ekstraksi akan lebih tinggi karena sektor swasta akan memaksimumkan *net-benefit*. Hal ini biasanya terjadi di sektor pertambangan, energi, dan kehutanan.

Bagi pemerintah sendiri, ada dua jenis tingkat diskonto *(discount rate*) yaitu:

1. *Fiscal Discount Rate (FDR):* Nilai *fiscal discount rate* biasanya rendah karena *discount rate* ini diperuntukkan bagi proyek-proyek pemerintah yang dampaknya relatif tidak besar terhadap publik. Misalnya, proyek pengadaan komputer atau pengadaan akomodasi. Dengan kata lain, resiko proyeknya rendah.

2. *Social Discount Rate* (SDR): Nilai *social discount* rate sama dengan *opportunity cost of capital*. Alasannya, pemerintah harus mencapai *return on investment* paling tidak sama dengan jika uang diinvestasikan di sektor swasta. Hal ini sebagai justifikasi untuk menentukan besarnya pajak bagi sektor swasta yang melakukan investasi di sektor publik. Besar SDR umumnya sekitar 10%.

Kebanyakan kebijakan, program, kegiatan atau proyek terlihat bagus dengan *discount rate* 5% dan terlihat buruk dengan *discount rate* sebesar 15%. Besaran normal *discount rate* adalah antara 8 – 12% per tahun, namun angka yang sering dipakai adalah 10% per tahun.

3.8.2 MENGHITUNG INDIKATOR KELAYAKAN EKONOMI DALAM ANALISA BIAYA DAN MANFAAT

Seperti yang telah dijelaskan sebelumnya, perhitungan dalam Analisa Biaya dan Manfaat akan menghasilkan indikator *Economic Net Present Value* (ENPV), *Benefit Cost Ratio* (BCR) dan *Economic Internal Rate of Return* (EIRR). Indikator-indikator tersebut merupakan indikator untuk menilai kelayakan kebijakan, program atau kegiatan untuk dijalankan. Kebijakan, program atau kegiatan dinilai layak secara ekonomi dalam Analisa Biaya dan Manfaat jika nilai ENPV-nya positif (ENPV>0), nilai BCR-nya lebih besar dari 1 (BCR>1), dan/ atau nilai EIRR-nya lebih besar dari tingkat diskonto atau *social discount rate* (EIRR>i) yang ditentukan atau ditargetkan.

Economic Net Present Value (ENPV) adalah PV seluruh manfaat dikurangi PV seluruh biaya, yang didiskontokan pada tingkat yang sama. NPV selalu spesifik mengacu pada satu titik waktu. Nilai ENPV sebesar nol bukan berarti *"break even"* dalam arti biaya sama dengan manfaat. Jika ENPV sama dengan nol, berarti proyek menghasilkan *normal rate of return* (yang besarnya sama dengan *discount rate*). Tujuan menghitung ENPV bukan untuk mengetahui apakah suatu kebijakan, program, kegiatan atau proyek tersebut *break even* atau tidak, namun apakah kebijakan, program, kegiatan atau proyek

tersebut layak dijalankan atau tidak layak dijalankan. Jika ENPV *"break even"* maka uang dapat diinvestasikan pada proyek lain yang menghasilkan *rate of return* yang sama dengan *discount rate*. ENPV manfaat netto bernilai negatif belum tentu berarti proyek tersebut mengalami kerugian dalam arti harfiah. ENPV manfaat netto bernilai negatif berarti proyek tersebut memberikan *return* lebih kecil daripada ENPV. Rumus untuk menghitung ENPV adalah:

$$ENPV = \sum_{t=0}^{n} \frac{Bt - Ct}{(1+i)^t}$$

dimana:

ENPV : *economic net present value* pada t_o (Rp)
Bt : nilai manfaat pada t_n (Rp)
Ct : nilai biaya pada t_n (Rp)
i : tingkat diskonto (*discount rate*) (%)
t : lama periode antara t_o dan t_n (tahun)

Benefit cost ratio **(BCR)** adalah perbandingan antara *present value benefit* dibagi dengan *present value cost.* BCR mengukur mana yang lebih besar, biaya yang dikeluarkan dibanding manfaat yang diperoleh. Biaya yang dikeluarkan dinotasikan dengan C (*cost*). Manfaat yang dihasilkan dinotasikan dengan B *(benefit*).

Keputusan menerima atau menolak proposal investasi dapat dilakukan dengan melihat nilai B/C. Umumnya, proposal atau evaluasi dari kebijakan, program, kegiatan atau proyek diterima jika B/C > 1, sebab berarti manfaat yang dihasilkan lebih besar daripada biaya yang dikeluarkan. Jadi, hasil BCR dari suatu kebijakan, program, kegiatan atau proyek dikatakan layak secara ekonomi, bila nilai BCR adalah lebih besar dari 1 (satu). Nilai ini dilakukan berdasarkan nilai sekarang, yaitu dengan membandingkan selisih manfaat dengan biaya yang lebih besar dari nol dan selisih manfaat dan biaya yang lebih kecil dari nol. Rumus untuk menghitung BCR adalah:

$$BCR = \frac{PV\ (benefits)}{PV\ (costs)} = \sum_{t=0}^{n} \frac{Bt/(1+i)^t}{Ct/(1+i)^t}$$

dimana:

BCR : *benefit cost ratio* pada t_o
PV : nilai saat ini (*present value*) pada t_o (Rp)
Bt : nilai manfaat pada t_n (Rp)
Ct : nilai biaya pada t_n (Rp)
i : tingkat diskonto (*discount rate*) (%)
t : lama periode antara t_o dan t_n (tahun)

Economic internal rate of return (EIRR) merupakan tingkat pengembalian berdasarkan pada penentuan nilai tingkat diskonto (*discount rate*), yang mana semua keuntungan masa depan yang

dinilai sekarang dengan *discount rate* tertentu adalah sama dengan biaya kapital atau *present value* dari total biaya. Dalam perhitungannya EIRR adalah besarnya tingkat suku bunga pada saat nilai ENPV sama dengan 0. Nilai EIRR dari suatu kebijakan, program, kegiatan atau proyek harus lebih besar dari nilai suku bunga (tingkat diskonto) yang berlaku atau yang ditetapkan dipakai dalam perhitungan kelayakan proyek. Nilai ini digunakan untuk memperoleh suatu tingkat diskonto dimana nilai pengeluaran sekarang bersih (NPV) adalah nol. Jika nilai EIRR lebih besar dari rate yang berlaku, maka proyek mempunyai keuntungan ekonomi. Nilai EIRR pada umumnya dapat dipakai untuk membuat peringkat bagi usulan-usulan kebijakan, program, kegiatan atau proyek yang berbeda. Rumus untuk menghitung EIRR adalah:

$$0 = \sum_{t=0}^{n} \frac{Bt - Ct}{(1 + EIRR)^t}$$

dimana:

EIRR : *economic internal rate of return* (%)
Bt : nilai manfaat pada t_n (Rp)
Ct : nilai biaya pada t_n (Rp)
i : tingkat diskonto (*discount rate*) (%)
t : lama periode antara t_o dan t_n (tahun)

3.9 ANALISA SENSITIVITAS DALAM ANALISA BIAYA DAN MANFAAT

Analisis ekonomi dari suatu kebijakan, program, kegiatan atau proyek sering berdasarkan pada kejadian yang tidak dapat diperkirakan dikemudian hari dan data yang tidak akurat. Elemen-elemen dasar dalam aliran biaya dan manfaat seperti misalnya harga *input* atau parameter-parameter yang digunakan jarang diwakili oleh hanya satu nilai yang benar. Akan lebih baik bila analisis biaya dan manfaat mempertimbangkan kemungkinan variasi dari elemen-elemen dasar. Hal ini tentunya untuk mengakomodasi adanya kondisi ketidakpastian dari sisi *input* (variabel asumsi atau dasar perhitungan) dan resiko dari sisi hasil (indikator kelayakan secara ekonomi).

Cara sederhana untuk melakukan hal itu adalah dengan melakukan analisis sensitivitas. Analisis sensitivitas dapat melihat fenomena apa yang terjadi pada hasil analisis kelayakan ekonomi dari suatu kebijakan, program, kegiatan atau proyek jika terdapat sesuatu kesalahan atau perubahan dalam dasar-dasar atau asumsi perhitungan biaya dan manfaat. Dalam analisis sensitivitas, setiap kemungkinan akan dicoba, yang berarti bahwa tiap kali ada perubahan dalam dasar-dasar atau asumsi perhitungan biaya dan manfaat, dapat dianalisis kembali. Ini perlu dilaksanakan mengingat analisis kelayakan dari suatu kebijakan, program, kegiatan atau proyek didasarkan pada proyeksi yang mengandung banyak ketidakpastian tentang apa yang terjadi di waktu mendatang. Selain itu, Analisa Biaya Manfaat umumnya dilakukan untuk jangka panjang, bukan untuk jangka waktu yang pendek.

Analisis Sensitivitas berfokus pada pemahaman bagaimana perubahan *input* (berupa variabel asumsi (dasar perhitungan)) mempengaruhi perubahan *output* (indikator kelayakan ekonomi dalam Analisa Biaya dan manfaat) (Oakley & O'Hagan, 2004). Secara rinci, tujuan dari Analisa Sensitivitas dalam Analisa Biaya dan Manfaat adalah:

- Untuk menilai apa yang akan terjadi dengan hasil analisis kelayakan dari suatu kebijakan, program, kegiatan atau proyek jika ada perubahan pada perhitungan biaya dan manfaat;

- Untuk menemukan kelayakan kebijakan, program, kegiatan atau proyek yang berdasar pada proyeksi ketidakpastian masa depan;

- Menguji ketahanan hasil dari perhitungan Analisa Biaya dan Manfaat (atau sistem terhadap ketidakpastian);

- Meningkatkan pemahaman tentang hubungan antara variabel asumsi (dasar perhitungan) dan indikator kelayakan ekonomi dalam suatu sistem atau model perhitungan Analisa Biaya dan Manfaat;

- Pengurangan ketidakpastian: mengidentifikasi variabel asumsi (dasar perhitungan) yang menyebabkan ketidakpastian yang signifikan dalam indikator kelayakan ekonomi dan karenanya harus menjadi fokus perhatian jika tingkat ketahanan ingin ditingkatkan (mungkin dengan penelitian lebih lanjut);

- Mencari kesalahan dalam model perhitungan Analisa Biaya dan Manfaat (dengan menemukan hubungan tak terduga antara variabel asumsi (dasar perhitungan) dan indikator kelayakan ekonomi);

- Penyederhanaan model perhitungan Analisa Biaya dan Manfaat - memperbaiki variabel asumsi (dasar perhitungan) yang tidak berpengaruh terhadap indikator kelayakan ekonomi, atau mengidentifikasi dan menghapus bagian yang berlebihan dari struktur model;

- Meningkatkan komunikasi dari pembuat model perhitungan Analisa Biaya dan Manfaat dengan pengambil keputusan (misalnya dengan membuat rekomendasi yang lebih kredibel, dimengerti, menarik atau persuasif); dan

- Menemukan daerah pada bagian dari variabel asumsi (dasar perhitungan), dimana model perhitungan Analisa Biaya dan Manfaat yang baik itu maksimum atau minimum atau memenuhi beberapa kriteria optimum.

Analisis Sensitivitas memiliki beberapa tujuan, yaitu untuk melihat apa yang akan terjadi dengan hasil Analisa Biaya dan Manfaat, jika ada suatu kesalahan atau perubahan dalam dasar perhitungan biaya atau manfaat. Dalam pelaksanaan evaluasi, Analisa Sensitivitas memiliki tujuan utama untuk:

- Memperbaiki cara pelaksanaan kebijakan, program, kegiatan atau proyek yang sedang dilaksanakan;

- Memperbaiki desain dari kebijakan, program, kegiatan atau proyek sehingga dapat meningkatkan kelayakan ekonominya yang tercermin dari peningkatan nilai ENPV, EIRR, atau BCR;

- Mengurangi resiko kerugian dengan menunjukkan beberapa tindakan pencegahan yang harus diambil.

Analisis Sensitivitas dalam Analisa Biaya dan Manfaat dilakukan dengan tahapan sebagai berikut:

1. Identifikasi berbagai parameter kunci (variabel asumsi dalam dasar perhitungan) yang kondisinya tidak pasti atau sensitif yang mempengaruhi kebijakan, program, kegiatan atau proyek.

2. Tentukan berbagai nilai alternatif/ kemungkinan untuk parameter kunci yang kondisinya tidak pasti atau sensitif, dari nilai kondisi kemungkinan yang paling buruk (skenario pesimis), kemungkinan kondisi normal (skenario moderat), sampai nilai kondisi kemungkinan yang paling baik (skenario optimis).

3. Lakukan perhitungan dampak dari perubahan-perubahan nilai alternatif/ kemungkinan untuk parameter kunci yang kondisinya tidak pasti terhadap beberapa indikator kelayakan ekonomi, seperti ENPV, BCR dan EIRR.

4. Apakah perubahan-perubahan yang terjadi pada nilai alternatif/ kemungkinan untuk parameter kunci mengubah indikator kelayakan ekonomi dari kebijakan, program, kegiatan atau proyek yang dianalisis?

Hasil dari Analisa Sensitivitas dalam Analisa Biaya dan Manfaat adalah urutan berbagai parameter kunci dari pengaruh yang paling sensitif terhadap indikator kelayakan ekonomi sampai yang pengaruhnya paling tidak sensitif. Dari Analisa Sensitivitas, dapat diketahui kapan kondisi yang menyebabkan suatu kebijakan, program, kegiatan atau proyek yang dianalisis itu layak, dan kapan juga kondisi yang menyebabkan suatu kebijakan, program, kegiatan atau proyek yang dianalisis itu tidak layak. Jika hasil dari perhitungan Analisa Biaya dan Manfaat dari suatu kebijakan, program, kegiatan atau proyek menunjukkan nilai yang layak secara ekonomi, maka parameter kunci apa saja yang harus direkomendasikan untuk selalu dijaga agar tetap layak ke depan. Dan sebaliknya, jika hasil dari perhitungan Analisa Biaya dan Manfaat dari suatu kebijakan, program, kegiatan atau proyek menunjukkan nilai yang tidak layak secara ekonomi, maka parameter kunci apa saja yang harus direkomendasikan untuk diperbaiki ke depan agar menjadi layak secara ekonomi.

Terdapat dua pendekatan dalam melakukan Analisa Sensitivitas berdasarkan jumlah variabel, yaitu:

a. Analisa Sensitivitas Deterministik, atau sering disebut juga dengan Analisa Sensitivitas Satu Arah (*One Way Analysis Sensitivity*): dilakukan dengan mengubah satu variabel yang berpengaruh dalam kisaran yang memungkinkan dengan menjaga variabel yang lain konstan (ceteris paribus).

b. Analisa Sensitivitas Probabilistik, atau sering disebut juga dengan Analisa Sensitivitas Multi Arah (*Multiple Way Analysis Sensitivity*): dilakukan dengan mengubah beberapa variabel (lebih dari satu variabel) yang berpengaruh dalam kisaran yang memungkinkan.

Untuk melakukan Analisa Sensitivitas, terdapat sejumlah perangkat lunak yang dapat membantu, antara lain:

a. Microsoft Excel dengan menggunakan fitur "*What-If-Analysis*", untuk melakukan Analisa Sensitivitas Satu Arah atau Dua Arah.

b. Oracle Crystal Ball untuk melakukan Analisa Sensitivitas Multi Arah.

4. EVALUASI KINERJA ANGGARAN NON-REGULER MENGGUNAKAN METODE ANALISA BIAYA DAN MANFAAT

4.1 KERANGKA KERJA EVALUASI KINERJA ANGGARAN NON-REGULER MENGGUNAKAN METODE ANALISA BIAYA DAN MANFAAT

Sama halnya dalam tahapan pelaksanaan Evaluasi Kinerja Anggaran Non-Reguler yang sudah dilakukan sebelumnya, tahapan Evaluasi Kinerja Anggaran Non-Reguler Menggunakan Metode Analisa Biaya dan Manfaat meliputi:

1. Penyusunan rencana kerja Evaluasi Kinerja Anggaran Non-Reguler Menggunakan Metode Analisa Biaya dan Manfaat
    a. Substansi rencana kerja evaluasi; dan
    b. Tahapan penyusunan rencana kerja evaluasi.

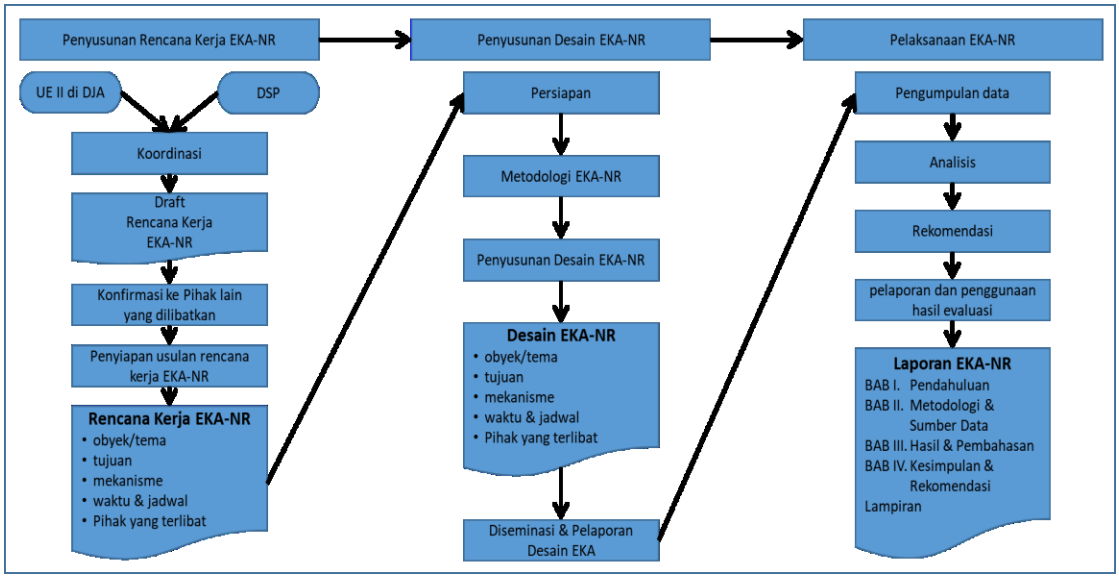
2. Penyusunan desain Evaluasi Kinerja Anggaran Non-Reguler Menggunakan Metode Analisa Biaya dan Manfaat
    a. Persiapan penyusunan desain;
    b. Pedoman metodologi evaluasi dengan menggunakan Metode Analisa Biaya dan Manfaat;
    c. Pelaksanaan penyusunan desain evaluasi; dan
    d. Diseminasi dan pelaporan desain evaluasi.

3. Pelaksanaan Evaluasi Kinerja Anggaran Non-Reguler dengan Menggunakan Metode Analisa Biaya dan Manfaat
    a. Pengumpulan data;
    b. Analisis biaya dan manfaat;
    c. Rekomendasi;
    d. Pelaporan; dan
    e. Penggunaan hasil evaluasi.

Perbedaan utama pelaksanaan Evaluasi Kinerja Anggaran Non-Reguler yang biasa dengan Evaluasi Kinerja Anggaran Non-Reguler dengan Menggunakan Metode Analisa Biaya dan Manfaat adalah pada bagian Pedoman Metodologi Evaluasi dengan Menggunakan Metode Analisa Biaya dan Manfaat (pada Tahap Kedua, yaitu Tahap Penyusunan Desain Evaluasi) dan pada Analisis dengan Menggunakan Metode Analisa Biaya dan manfaat (pada Tahap Ketiga, yaitu Tahap Pelaksanaan Evaluasi).

Selain itu terdapat juga beberapa penyesuaian dan penajaman dalam beberapa hal pada setiap rincian tahapan Evaluasi Kinerja Non-Reguler seperti yang telah dijelaskan dalam Bab 2 sebelumnya, namun tidak merubah substansi dalam tahapan pelaksanaan Evaluasi Kinerja Anggaran Non-Reguler.

Gambar 4-1. Proses Evaluasi Kinerja Anggaran Non-Reguler Menggunakan Analisa Biaya dan Manfaat



Sumber: Ditjen Anggaran, Kementerian Keuangan (2020)

4.2 PENYUSUNAN RENCANA KERJA EVALUASI KINERJA ANGGARAN NON-REGULER MENGGUNAKAN ANALISA BIAYA DAN MANFAAT

Beberapa hal yang perlu menjadi perhatian dalam penyusunan rencana kerja Evaluasi Kinerja Anggaran Non-Reguler Menggunakan Metode Analisa Biaya dan Manfaat, antara lain pada:

1. Obyek/ tema Evaluasi

Seperti yang telah dijelaskan dalam Bab 2 sebelumnya, obyek/ tema Evaluasi Kinerja Anggaran Non-Reguler diutamakan untuk isu-isu yang sifatnya strategis, wajib (*mandatory*), berulang, dan/ atau prioritas lainnya. Penentuan obyek/ tema evaluasi Kinerja Anggaran Non-Reguler antara lain mempertimbangkan hasil Evaluasi Kinerja Anggaran Reguler, dan hasil kajian lain yang relevan.

Pemilihan obyek/ tema Evaluasi Kinerja Anggaran Non-Reguler dengan Menggunakan Metode Analisa Biaya dan Manfaat harus jelas dalam hal latar belakang evaluasi, rumusan masalah evaluasi, dan ruang lingkup evaluasi. Obyek/ tema evaluasi juga harus memiliki kerangka kerja logis (*logic model*) yang jelas dan benar, baik dari masukan *(input*), proses, keluaran *(output),* hasil (*outcome*), manfaat (*benefit*), maupun dampaknya (*impact*). Apabila obyek/ tema evaluasi belum memiliki kerangka kerja logis yang jelas dan benar, perlu dilakukan penyusunan dan perbaikan terhadap kerangka kerja logis dari obyek/ tema evaluasi terlebih dahulu.

Beberapa pertimbangan lain dalam menentukan obyek/ tema Evaluasi Kinerja Anggaran Non-Reguler dengan Menggunakan Metode Analisa Biaya dan Manfaat antara lain:

a. Memiliki dampak terhadap masyarakat, yang dapat berupa dampak ekonomi, sosial, dan/ atau lingkungan;
b. Mudah untuk diidentifikasi berbagai jenis biaya dan manfaatnya; dan
c. Dapat diukur dan divaluasi nilai berbagai jenis biaya dan manfaatnya.

Terkait dengan penggunaan metode Analisa Biaya dan Manfaat, pemilihan obyek/ tema Evaluasi Kinerja Anggaran Non-Reguler bila disesuaikan dengan Redesain Sistem Perencanaan dan Penganggaran (RSPP) Kementerian/ lembaga, diutamakan untuk program dan kegiatan Kementerian/ lembaga berupa:

a. Program Teknis Kementerian/ lembaga, yang merupakan program yang didesain untuk melaksanakan prioritas pembangunan nasional yang telah ditetapkan dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) dan Rencana Kerja Pemerintah (RKP), baik berupa Program Teknis bersifat Lintas Kementerian/ lembaga maupun Program Teknis Spesifik Kementerian/ lembaga.

b. Program Teknis Lintas Kementerian/ lembaga adalah sekumpulan rencana kerja beberapa Kementerian/ lembaga. Program Lintas Kementerian/ lembaga merupakan program-program unggulan Pemerintah yang dilaksanakan oleh lebih dari 1 (satu) Kementerian/ lembaga, serta bersifat tematik dan berkelanjutan.

c. Kegiatan Teknis Kementerian/ lembaga, yang merupakan kegiatan yang mendukung pelaksanaan tugas dan fungsi Kementerian/ lembaga dalam mendukung sasaran pembangunan nasional, baik berupa Kegiatan Lintas yang dilaksanakan oleh beberapa Unit Kerja Eselon (UKE) II dan/ atau Satuan Kerja dalam satu Eselon I yang sama maupun Kegiatan Spesifik yang dilaksanakan oleh 1 (satu) Unit Kerja Spesifik.

   Kegiatan Lintas yang merupakan Kegiatan Teknis Kementerian/ lembaga dapat berupa:

   i. Kegiatan Prioritas, yaitu kegiatan-kegiatan yang bersifat signifikan dan strategis yang menghasilkan Keluaran (*output*) spesifik dalam rangka pencapaian Prioritas Nasional

   ii. Kegiatan Spesifik, yaitu kegiatan-kegiatan yang menghasilkan Keluaran (*output*) spesifik dalam rangka pencapaian kinerja Kementerian/ lembaga.

   iii. Kegiatan Non-Prioritas merupakan kegiatan-kegiatan yang menghasilkan Keluaran (*output*) spesifik dan mencerminkan tugas dan fungsi Kementerian/ lembaga namun bukan termasuk dalam kategori prioritas.

Sedangkan bila melihat redesain keluaran (*output*) dalam RSPP Kementerian/ lembaga sesuai Pedoman RSPP (2020), Evaluasi Kinerja Anggaran Non-Reguler dengan Menggunakan Metode Analisa Biaya dan Manfaat diutamakan untuk group Kelompok Rincian *Output* (KRO) berupa:

1. Kerangka Pelayanan Umum;
2. Kerangka Investasi Fisik; dan
3. Kerangka Investasi Sumber Daya Manusia dan Sosial Ekonomi.

Klasifikasi Rincian *Output* (KRO) merupakan kumpulan atas keluaran (*output*) Kementerian/ lembaga (Rincian *Output* – RO) yang disusun dengan mengelompokkan atau mengklasifikasikan muatan keluaran (*output*) yang sejenis/ serumpun berdasarkan sektor/ bidang/ jenis tertentu secara sistematis. Sedangkan Rincian *Output* (RO) merupakan keluaran (*output*) riil yang sangat spesifik yang dihasilkan oleh unit kerja Kementerian/ lembaga yang berfokus pada isu dan/ atau lokasi tertentu serta berkaitan langsung dengan tugas dan fungsi unit kerja tersebut dalam mendukung pencapaian sasaran Kegiatan yang telah ditetapkan.

Tabel 4-1. Perbandingan Karakteristik KRO dan RO

KRO	RO
Barang atau Jasa	Barang atau Jasa
Kelompok *Output*	Mencakup Fokus/Lokus
Bukan *Output* Riil	*Output* Riil Unit Kerja
Bersifat Umum	Bersifat Sangat Spesifik (Unik)
Digunakan oleh Banyak (Semua) Kementerian/ lembaga	Mencerminkan Tugas dan Fungsi Unit Kerja Pelaksana Kegiatan
Mempunyai Volume dan Satuan	Mempunyai Volume dan Mempunyai Satuan yang sama dengan KRO
Standar dan Tertutup	Terbuka
Comparable	

Sumber: Pedoman RSPP, 2020

2. Tujuan Evaluasi

Tujuan Evaluasi Kinerja Anggaran Non-Reguler Menggunakan Metode Analisa Biaya dan manfaat juga perlu disinergikan dengan tujuan dalam Redesain Sistem Perencanaan dan Penganggaran (RSPP) Kementerian/ lembaga, dimana beberapa tujuan RSPP Kementerian/ lembaga yang relevan dengan Evaluasi Kinerja Anggaran Non-Reguler dengan Menggunakan Metode Analisa Biaya dan Manfaat adalah:

a. Mewujudkan implementasi kebijakan *money follow program*;

b. Memperkuat penerapan anggaran berbasis kinerja;

c. Meningkatkan keselarasan rumusan Program dan Kegiatan antara dokumen perencanaan dan dokumen penganggaran;

d. Menyusun informasi kinerja perencanaan dan penganggaran yang mudah dipahami oleh publik; dan

e. Mendorong Kementerian/ lembaga untuk menerapkan *value for money* (VfM) dalam proses perencanaan dan penganggaran serta pelaksanaannya.

Oleh karena itu, salah satu tujuan evaluasi dalam pelaksanaan Evaluasi Kinerja Anggaran Non-Reguler dengan Menggunakan Analisa Biaya dan Manfaat untuk masing-masing obyek/ tema setidak-tidaknya adalah untuk menganalisis biaya dan manfaat anggaran yang menjadi fokus evaluasi dan menganalisis upaya-upaya yang perlu dilakukan agar alokasi anggaran program atau kegiatan dapat lebih ekonomis, efisien, efektif dan bermanfaat yang sebesar-besarnya bagi masyarakat.

3. Waktu dan Jadwal Pelaksanaan Evaluasi

Penggunaan Metode Analisa Biaya dan Manfaat dalam pelaksanaan Evaluasi Kinerja Anggaran Non-Reguler membutuhkan sumber daya yang lebih banyak dibandingkan dalam pelaksanaan Evaluasi Kinerja Anggaran Non-Reguler biasa, baik waktu, tenaga, pikiran maupun dukungan anggaran. Hal tersebut dikarenakan rumusan masalah evaluasi, tujuan evaluasi, metodologi evaluasi, dan analisis

dalam Evaluasi Kinerja Anggaran Non-Reguler dengan Menggunakan Metode Analisa Biaya dan Manfaat yang lebih mendalam dari Evaluasi Kinerja Anggaran Non-Reguler yang seperti biasanya. Selain itu, apabila Evaluasi Kinerja Anggaran Non-Reguler yang biasa baru sampai pada tahapan hasil *(outcome*), Evaluasi Kinerja Anggaran Non-Reguler dengan Menggunakan Metode Analisa Biaya dan Manfaat sudah sampai pada tahapan manfaat *(benefit*) dalam kerangka kerja logis. Oleh karena itu, diperlukan perencanaan yang matang terkait waktu dan jadwal pelaksanaan Evaluasi Kinerja Anggaran Non-Reguler dengan Menggunakan Metode Analisa Biaya dan Manfaat.

4. Pihak-pihak yang Terlibat dalam Evaluasi

Keterlibatan seluruh pemangku kepentingan (*stakeholders*) yang terkait dalam Evaluasi Kinerja Anggaran Non-Reguler Menggunakan Metode Analisa Biaya dan Manfaat untuk menjadi hal yang penting. Hal tersebut dikarenakan dalam Metode Analisa Biaya dan Manfaat, semua aspek yang menjadi dampak dari anggaran yang menjadi fokus evaluasi masuk dalam analisis, baik aspek keuangan, fiskal, ekonomi, sosial, lingkungan, maupun aspek lainnya yang terdampak.

Seperti telah dijelaskan dalam mekanisme pelaksanaan evaluasi, berbagai pemangku kepentingan yang terkait *(stakeholders*) dapat dilibatkan dalam evaluasi sesuai dengan obyek/ tema dan tujuan evaluasi, yang dapat dilakukan melalui kegiatan konsultasi *stakeholders. Stakeholders* yang dimaksudkan sedapat mungkin dapat berimbang dan terwakili antara unsur pemerintah dan bukan pemerintah. Kegiatan konsultansi *stakeholders* dilakukan dengan tujuan:

a. Mendalami masalah dan mengklarifikasi persepsi *stakeholders;*

b. Memperkaya dan mengkonfirmasi alternatif pemecahan masalah;

c. Mendapatkan masukan untuk menyeimbangkan berbagai kepentingan;

d. Memeriksa kerealistisan dan keakuratan perkiraan nilai biaya dan manfaat;

e. Mendapatkan masukan akan apa yang terjadi seandainya terjadi perubahan dalam alokasi anggaran atau yang lainnya;

f. Memeriksa keterkaitan anggaran yang menjadi fokus evaluasi dengan anggaran yang lainnya;

g. Mendapatkan masukan tentang upaya optimalisasi manfaat dari alokasi anggaran yang menjadi fokus evaluasi; dan

h. Meningkatkan kredibilitas hasil evaluasi.

4.3 PENYUSUNAN DESAIN EVALUASI KINERJA ANGGARAN NON-REGULER MENGGUNAKAN METODE ANALISA BIAYA DAN MANFAAT

Seperti yang telah dijelaskan dalam Bab 2 sebelumnya, tahapan penyusunan desain Evaluasi Kinerja Anggaran Non-Reguler menghasilkan proposal Evaluasi Kinerja Anggaran Non-Reguler yang merupakan rencana kerja Evaluasi Kinerja Anggaran Non-Reguler untuk masing-masing obyek/ tema yang akan digunakan. Dalam penyusunan desain Evaluasi Kinerja Anggaran Non-Reguler

Menggunakan Metode Analisa Biaya dan Manfaat, hal yang utama adalah terkait dengan pedoman metodologi evaluasi dengan menggunakan Metode Analisa Biaya dan Manfaat.

Metode Evaluasi Kinerja Anggaran Non-Reguler dengan Menggunakan Metode Analisa Biaya dan Manfaat merupakan pendekatan Analisa Biaya dan Manfaat yang digunakan dalam kerangka perumusan permasalahan yang terjadi terkait suatu isu pada obyek evaluasi, penentuan data yang dibutuhkan dalam melakukan Analisa Biaya dan Manfaat, serta dalam penyusunan kesimpulan dan rekomendasi evaluasi dengan menggunakan Analisa Biaya dan Manfaat.

Berikut adalah penjelasan terkait Pedoman Metodologi Evaluasi dalam Evaluasi Kinerja Anggaran Non Reguler Menggunakan Metode Analisa Biaya dan Manfaat:

4.3.1 METODE EVALUASI KINERJA ANGGARAN NON-REGULER MENGGUNAKAN ANALISA BIAYA DAN MANFAAT

Analisa Biaya dan Manfaat yang digunakan untuk Evaluasi Kinerja Anggaran Non-Reguler ditujukan untuk mengevaluasi penggunaan anggaran yang telah dialokasikan dalam APBN untuk suatu program atau kegiatan, baik yang sudah berjalan maupun yang sedang berjalan, agar anggaran dalam APBN yang terbatas tersebut dapat digunakan secara lebih ekonomis, efisien, efektif dan bermanfaat yang sebesar- besarnya bagi masyarakat. Pemerintah mempunyai banyak program dan kegiatan yang harus dilaksanakan, sedangkan anggaran yang tersedia terbatas. Dengan menggunakan Analisa Biaya Manfaat, Pemerintah berharap anggaran tersebut dapat digunakan secara lebih ekonomis, efisien, efektif dan bermanfaat yang sebesar-besarnya bagi masyarakat dengan memilih program dan kegiatan yang memenuhi kriteria tersebut.

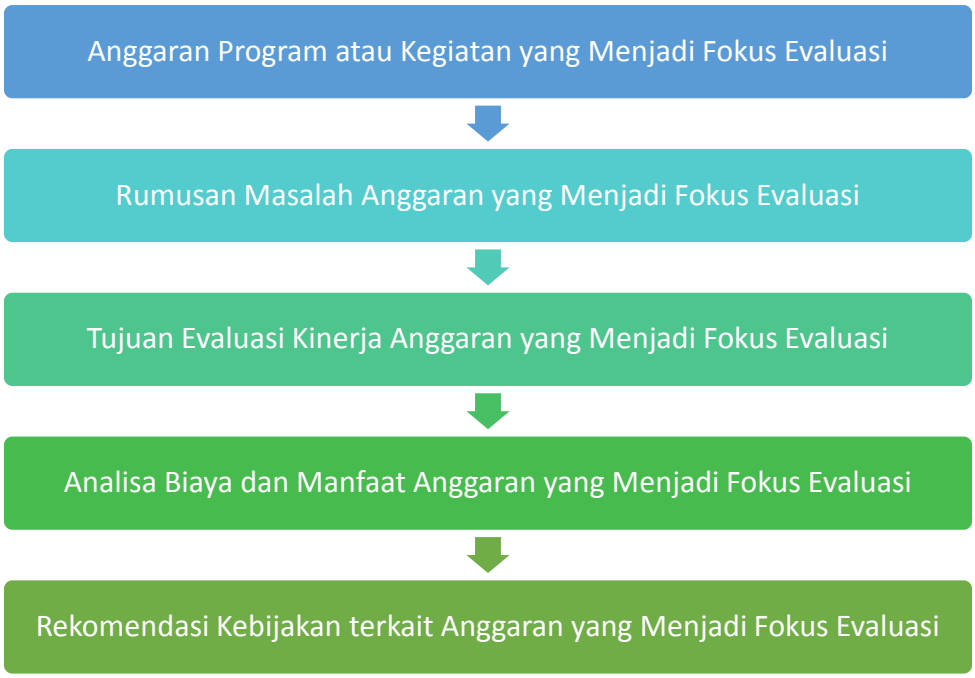
Analisa Biaya dan Manfaat merupakan metode untuk membuat keputusan dalam memilih program dan kegiatan dengan mempertimbangkan kesejahteraan masyarakat. Analisa Biaya dan Manfaat tidak hanya melihat biaya dan manfaat individu, tetapi secara menyeluruh memperhitungkan manfaat dan biaya ekonomi, sosial, dan lingkungan. Sesuai dengan makna kontekstualnya, Analisis Biaya dan Manfaat menekankan dalam perhitungan manfaat (keuntungan) atau biaya (kerugian) dari alokasi anggaran program atau kegiatan yang menjadi fokus evaluasi, dengan mempertimbangkan seluruh biaya yang dikeluarkan dan manfaat yang diperoleh.

Evaluasi Kinerja Anggaran Non-Reguler dengan Menggunakan Analisa Biaya dan Manfaat dilakukan dengan membandingkan antara alokasi anggaran program atau kegiatan yang menjadi fokus evaluasi dengan jika tidak adanya alokasi untuk anggaran program atau kegiatan yang menjadi fokus evaluasi, atau dapat juga dibandingkan dengan apabila anggaran tersebut digunakan untuk hal yang lain yang menjadi alternatif terbaik lainnya (*second best choice*) dari anggaran program atau kegiatan yang menjadi fokus evaluasi. Hal ini penting untuk ditekankan untuk penerapan konsep biaya peluang (*opportunity cost*) dalam penggunaan Metode Analisa Biaya dan Manfaat dalam Evaluasi Kinerja Anggaran Non-Reguler.

Evaluasi Kinerja Anggaran Non-Reguler Menggunakan Metode Analisa Biaya dan Manfaat dilakukan tidak hanya sekedar untuk mengevaluasi kelayakan ekonomi dari alokasi anggaran program atau kegiatan yang menjadi fokus evaluasi dengan membandingkan berbagai jenis dan nilai biaya dan manfaat yang ditimbulkannya, namun juga untuk mengetahui bagaimana cara untuk memperbaiki desain dan pelaksanaan dari alokasi anggaran program atau kegiatan serta upaya-upaya untuk

mengurangi resiko kerugian dari alokasi anggaran program atau kegiatan agar alokasi anggaran program atau kegiatan dapat lebih ekonomis, efisien, efektif dan bermanfaat yang sebesar-besarnya bagi masyarakat.

Gambar 4-2. Kerangka Pikir Analisa Biaya dan Manfaat untuk Evaluasi Kinerja Anggaran Non-Reguler



Oleh karena itu, dalam pelaksanaan Evaluasi Kinerja Anggaran Non-Reguler Menggunakan Analisa Biaya Manfaat, perlu dijelaskan tentang urgensi untuk menggunakan Analisa Biaya dan Manfaat dalam kerangka perumusan permasalahan yang terjadi terkait suatu isu pada obyek evaluasi. Selain dalam kerangka perumusan permasalahan, perlu dijelaskan juga terkait tujuan Evaluasi Kinerja Anggaran Non-Reguler Menggunakan Analisa Biaya Manfaat, dimana salah satunya adalah untuk menganalisis biaya dan manfaat anggaran yang menjadi fokus evaluasi dan menganalisis upaya-upaya yang perlu dilakukan agar alokasi anggaran program atau kegiatan dapat lebih ekonomis, efisien, efektif dan bermanfaat yang sebesar- besarnya bagi masyarakat.

4.3.2 LANGKAH METODE ANALISA BIAYA DAN MANFAAT UNTUK EVALUASI KINERJA ANGGARAN NON- REGULER

Langkah metode Analisa Biaya dan Manfaat untuk Evaluasi Kinerja Anggaran Non-Reguler sama dengan langkah dalam metode Analisa Biaya dan Manfaat secara umum, seperti yang telah dijelaskan dalam Bab 3 sebelumnya, yaitu:

1. Menentukan batasan analisis;
2. Mengidentifikasi dampak (biaya dan manfaat);
3. Mengkuantifikasi dampak (biaya dan manfaat);
4. Memonetisasi dampak (biaya dan manfaat);
5. Menghitung *present value* dan indikator kelayakan ekonomi;

6. Melakukan analisis sensitivitas; dan
7. Menentukan rekomendasi kebijakan.

Untuk setiap langkah dalam metode Analisa Biaya dan Manfaat untuk Evaluasi Kinerja Anggaran Non-Reguler tersebut perlu dijelaskan dan ditentukan secara lebih rinci terkait dengan evaluasi kinerja anggaran program atau kegiatan yang menjadi fokus evaluasi, seperti yang telah dijelaskan dalam Bab 3 sebelumnya. Hal tersebut tentunya disesuaikan dengan karakteristik dari anggaran program atau kegiatan yang menjadi fokus evaluasi.

4.3.3 JENIS DAN SUMBER DATA YANG DIBUTUHKAN UNTUK EVALUASI KINERJA ANGGARAN NON-REGULER MENGGUNAKAN ANALISA BIAYA DAN MANFAAT

Jenis dan sumber data yang dibutuhkan untuk Evaluasi Kinerja Anggaran Non-Reguler Menggunakan Analisa Biaya dan Manfaat sama dengan jenis dan sumber data yang dibutuhkan dalam Evaluasi Kinerja Anggaran Non-Reguler secara umumnya. Jenis data berdasarkan sumber perolehannya yang dapat digunakan dalam Evaluasi Kinerja Anggaran Non-Reguler dibagi menjadi 2 (dua), yaitu:

1. Data primer, merupakan data yang diperoleh sendiri melalui antara lain:
   a. Wawancara;
   b. Observasi;
   c. Tes;
   d. Kuesioner;
   e. Pengukuran fisik; dan/ atau
   f. Bentuk lainnya.

2. Data sekunder, merupakan data yang diperoleh dari sumber kedua, dokumentasi lembaga, antara lain:
   a. Kementerian/ lembaga yang terkait;
   b. Data dan hasil Evaluasi Kinerja Anggaran Reguler;
   c. Badan Pusat Statistik (BPS);
   d. Lembaga atau institusi lainnya; dan/ atau
   e. Literatur.

Terkait penggunaan Metode Analisa Biaya Manfaat untuk Evaluasi Kinerja Anggaran Non-Reguler, dikarenakan perlu keterlibatan seluruh pemangku kepentingan yang terkait (*stakeholders*) dengan anggaran program atau kegiatan, perlu mengutamakan data primer sebagai sumber datanya. Selain untuk mencari data dan informasi baru, data primer juga digunakan untuk mengkonfirmasi kembali data dan informasi yang diperoleh dari hasil pengumpulan data sekunder.

Beberapa jenis data sekunder yang dibutuhkan dalam Evaluasi Kinerja Anggaran Non-Reguler Menggunakan Analisa Biaya dan Manfaat antara lain:

a. Kerangka kerja logis (KKL) atau *logic program* dari program atau kegiatan yang menjadi fokus evaluasi;

b. Ruang lingkup dari anggaran program atau kegiatan yang menjadi fokus evaluasi;

c. Anggaran program atau kegiatan yang menjadi fokus evaluasi;

d. Realisasi anggaran program atau kegiatan yang menjadi fokus evaluasi;

e. Target keluaran (*output*) dari anggaran program atau kegiatan yang menjadi fokus evaluasi;

f. Realisasi keluaran (*output*) dari anggaran program atau kegiatan yang menjadi fokus evaluasi;

g. Target hasil (*outcome*) dari anggaran program atau kegiatan yang menjadi fokus evaluasi;

h. Realisasi hasil (*outcome*) dari anggaran program atau kegiatan yang menjadi fokus evaluasi;

i. Target penerima manfaat dari anggaran program atau kegiatan yang menjadi fokus evaluasi;

j. Realisasi penerima manfaat dari anggaran program atau kegiatan yang menjadi fokus evaluasi;

k. Data dan hasil Evaluasi Kinerja Anggaran Reguler terkait anggaran program atau kegiatan yang menjadi fokus evaluasi;

l. Data volume dari berbagai jenis biaya dan manfaat yang ditimbulkan dari anggaran program atau kegiatan yang menjadi fokus evaluasi;

m. Data harga yang terkait untuk memonetisasi atau memvaluasi berbagai jenis biaya dan manfaat yang ditimbulkan dari anggaran program atau kegiatan yang menjadi fokus evaluasi;

n. Data suku bunga atau tingkat diskonto untuk menghitung nilai saat ini (*present value*) dari biaya dan manfaat yang ditimbulkan dari anggaran program atau kegiatan yang menjadi fokus evaluasi; dan

o. Berbagai data lain yang relevan dan terkait untuk Evaluasi Kinerja Anggaran Menggunakan Analisa Biaya dan Manfaat sesuai dengan anggaran program atau kegiatan yang menjadi fokus evaluasi.

Data-data sekunder yang diperlukan tersebut sedapat mungkin memiliki rentang waktu yang sama dengan periode waktu dalam ruang lingkup Evaluasi Kinerja Anggaran Menggunakan Analisa Biaya dan Manfaat untuk anggaran program atau kegiatan yang menjadi fokus evaluasi.

4.4 PELAKSANAAN EVALUASI KINERJA ANGGARAN NON-REGULER MENGGUNAKAN ANALISA BIAYA DAN MANFAAT

Pelaksanaan Evaluasi Kinerja Anggaran Non-Reguler Menggunakan Analisa Biaya dan Manfaat tersebut didasarkan pada desain evaluasi yang telah disusun pada Sub Bab 4.3 di atas. Adapun teknis pelaksanaan Evaluasi Kinerja Anggaran Non-Reguler dengan Menggunakan Analisa Biaya dan Manfaat tersebut meliputi:

- Pengumpulan data;
- Analisa biaya dan manfaat;
- Kesimpulan
- Rekomendasi; serta
- Pelaporan dan penggunaan hasil evaluasi.

4.4.1 PENGUMPULAN DATA

Dalam proses pengumpulan data Evaluasi Kinerja Anggaran Non-Reguler Menggunakan Analisa Biaya dan Manfaat tidak berbeda dengan Evaluasi Kinerja Anggaran Non-Reguler secara umum. Pengumpulan data merupakan tahapan yang krusial dalam evaluasi, mengingat akurasi data akan menentukan kualitas hasil analisis maupun rekomendasi yang dihasilkan. Hal-hal yang perlu dijadikan pedoman dalam pelaksanaan pengumpulan data meliputi:

a. pengumpulan data dilakukan sesuai metodologi evaluasi yang tertuang dalam desain evaluasi, yaitu Metode Analisa Biaya dan Manfaat;

b. dalam hal data yang diperlukan mencakup data hasil dari Evaluasi Kinerja Anggaran Reguler, maka pengumpulan data dapat difasilitasi melalui sistem informasi pada Kementerian Keuangan, terutama Aplikasi SMART dan/ atau data lain yang telah tersedia pada Kementerian Keuangan, khususnya pada Direktorat Jenderal Anggaran; dan

c. dalam hal data yang diperlukan terdapat/dimiliki oleh pihak di luar Kementerian Keuangan dan/ atau data yang terdapat pada Kementerian Keuangan memerlukan konfirmasi lebih lanjut kepada pihak-pihak terkait obyek/ tema evaluasi, maka pengumpulan data dapat dilaksanakan dengan mengacu pada pedoman pelaksanaan survei ke lapangan (*on-site*).

Adapun pedoman pelaksanaan survei ke lapangan (*on-site*) sebagaimana dimaksud pada huruf c di atas, diatur sebagai berikut:

a. Pelaksanaan survei ke lapangan (*on-site*) disesuaikan dengan mekanisme Evaluasi Kinerja Anggaran Non-Reguler Menggunakan Analisa Biaya dan Manfaat yang dapat dilakukan secara mandiri oleh Direktorat Jenderal Anggaran, melalui penugasan kepada pihak lain, atau kerja sama dengan pihak lain.

b. Pelaksana survei ke lapangan (*on-site*) bertugas untuk memastikan perolehan data di lapangan yang akan digunakan untuk tahap analisis pada proses Evaluasi Kinerja Anggaran Non-Reguler Menggunakan Metode Analisa Biaya dan Manfaat.

   Tahapan pelaksanaan survei ke lapangan (*on-site*) antara lain:

   i. Identifikasi dan inventarisasi rincian data yang diperlukan untuk Evaluasi Kinerja Anggaran Non-Reguler Menggunakan Analisa Biaya dan Manfaat yang memerlukan survei ke lapangan (*on-site*);

   ii. Sebelum menjalankan survei ke lapangan (*on-site*), Direktorat Jenderal Anggaran dapat melakukan langkah-langkah persiapan pengumpulan data bersama pihak-pihak terkait obyek/ tema evaluasi melalui surat menyurat, rapat, *focus group discussion* (FGD), dan/ atau media lainnya;

   iii. Direktorat Jenderal Anggaran melalui tim Evaluasi Kinerja Anggaran Non-Reguler Menggunakan Analisa Biaya dan Manfaat atau pejabat yang berwenang dapat menyampaikan pemberitahuan kepada pihak-pihak yang terkait dengan obyek/ tema Evaluasi Kinerja Anggaran Non-Reguler Menggunakan Analisa Biaya dan Manfaat untuk dilaksanakan survei ke lapangan (*on-site*);

iv. Metode pengumpulan melalui survei di lapangan (*on-site*) dapat berupa:
    - Wawancara;
    - Kuisioner;
    - Observasi ke lokasi obyek/ tema evaluasi;
    - *Focus group discussion* (FGD); atau
    - Media pengumpulan data lainnya yang sesuai dengan kompleksitas obyek/ tema evaluasi.

v. Pembiayaan untuk pelaksanaan survei di lapangan (*on-site*) dibebankan pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara dan/ atau sumber-sumber lain yang sah; dan

vi. Hasil pelaksanaan survei di lapangan (*on-site*) menjadi dasar untuk pelaksanaan analisis.

4.4.2 ANALISA BIAYA DAN MANFAAT

Atas data yang telah diperoleh, dilakukan Analisis Biaya dan Manfaat untuk dapat memberikan rekomendasi dalam peningkatan kualitas, efisiensi, efektivitas dan manfaat dari anggaran pada obyek/ tema yang dievaluasi serta peningkatan kualitas kebijakan pada tahun selanjutnya. Dalam pelaksanaan Evaluasi Kinerja Anggaran Non-Reguler Menggunakan Analisis Biaya dan Manfaat, selain Analisis atas Aspek Konteks, Analisis atas Aspek Manfaat, dan Analisis atas Aspek Implementasi juga dilakukan Analisis Biaya dan Manfaat untuk menilai kelayakan ekonomi atas anggaran program atau kegiatan yang menjadi fokus evaluasi.

Analisa Biaya dan Manfaat untuk Evaluasi Kinerja Anggaran Non-Reguler atas suatu anggaran program atau kegiatan dilakukan untuk setiap hasil dalam tahapan dalam Analisis Biaya dan Manfaat seperti yang telah dijelaskan sebelumnya, sesuai dengan batasan analisis yang ditentukan. Hal-hal yang perlu dianalisis setidak-tidaknya mencakup:

a. *Asumsi atau dasar perhitungan Analisa Biaya dan Manfaat.*
   Bagian ini berisikan tentang berbagai asumsi atau dasar perhitungan yang digunakan dalam Analisa Biaya dan Manfaat sesuai dengan batasan analisis yang ditentukan terkait anggaran program atau kegiatan yang menjadi fokus evaluasi;

b. *Analisa hasil identifikasi dampak (biaya dan manfaat) dan pihak yang terdampak.*
   Bagian ini menjelaskan tentang berbagai jenis biaya dan manfaat dari anggaran program atau kegiatan yang menjadi fokus evaluasi dan pihak-pihak yang menanggung biaya dan menerima manfaat untuk setiap jenis biaya dan manfaat dari anggaran program atau kegiatan yang menjadi fokus evaluasi;

c. *Analisa hasil perhitungan/ kuantifikasi dampak (biaya dan manfaat)*
   Bagian ini menjelaskan tentang cara mengkuantifikasi besaran volume atau kuantitas dan hasil kuantifikasinya untuk setiap jenis biaya dan manfaat yang diterima oleh setiap pihak dari anggaran program atau kegiatan yang menjadi fokus evaluasi;

d. *Analisa hasil monetisasi/ valuasi dampak (biaya dan manfaat)*
   Bagian ini menguraikan tentang cara memonetisasi/ memvaluasi setiap jenis biaya dan manfaat dan nilai uang dari hasil monetisasi/ valuasinya untuk setiap jenis biaya dan manfaat yang

diterima oleh setiap pihak dari anggaran program atau kegiatan yang menjadi fokus evaluasi;

e. *Analisa hasil perhitungan present value dan indikator kelayakan ekonomi*
Bagian ini berisikan tentang hasil perhitungan *present value* dengan suatu tingkat diskonto dari setiap jenis manfaat dan biaya yang diterima oleh setiap pihak dan hasil perhitungan indikator kelayakan ekonomi dari Analisa Biaya dan Manfaat, yaitu berupa nilai ENPV, EIRR, dan/ atau BCR. Dalam bagian ini juga perlu dijelaskan tentang kelayakan ekonomi dari anggaran program atau kegiatan yang menjadi fokus evaluasi berdasarkan hasil Analisa Biaya dan Manfaat.

f. *Analisa hasil analisa sensitivitas*
Bagian ini menguraikan tentang hasil perhitungan dampak perubahan dari variabel-variabel dalam asumsi atau dasar perhitungan terhadap indikator kelayakan ekonomi dari Analisa Biaya dan Manfaat, yaitu terhadap nilai ENPV, EIRR, dan/ atau BCR. Dari hasil analisa sensitivitas, dapat dijelaskan juga urutan variabel-variabel dari yang paling sensitif sampai yang paling tidak sensitif dalam mempengaruhi kelayakan ekonomi dari anggaran program atau kegiatan yang menjadi fokus evaluasi.

4.4.3 KESIMPULAN

Kesimpulan dari Evaluasi Kinerja Anggaran Non-Reguler Menggunakan Metode Analisa Biaya dan Manfaat berisikan tentang ringkasan yang telah ditulis sebelumnya, yaitu dari obyek yang menjadi fokus evaluasi, tujuan evaluasi, hasil Analisa Biaya dan Manfaat, dan hasil dari analisa sensitivitas. Kesimpulan disusun harus berdasarkan dari analisis yang telah dilakukan sebelumnya dan tidak diperkenankan untuk mengambil dari luar analisis, sehingga seharusnya kesimpulan konsisten dengan bagian-bagian sebelumnya.

4.4.4 REKOMENDASI

Berdasarkan hasil identifikasi dan analisis dari Evaluasi Kinerja Anggaran Non-Reguler Menggunakan Analisa Biaya dan Manfaat, Direktorat Jenderal Anggaran memberikan rekomendasi untuk masing-masing aspek. Selain rekomendasi dalam Aspek Konteks, Aspek Manfaat dan Aspek Implementasi seperti halnya dalam Evaluasi Kinerja Anggaran Non-Reguler secara umum, dalam Evaluasi Kinerja Anggaran Non- Reguler Menggunakan Analisa Biaya dan Manfaat, rekomendasi yang diharapkan dapat diberikan setidaknya antara lain:

a. Variabel-variabel atau asumsi atau dasar perhitungan apa saja yang seharusnya menjadi perhatian utama yang berpengaruh terhadap kelayakan ekonomi dan perlu dijaga kondisinya dari anggaran program atau kegiatan yang menjadi fokus evaluasi;

b. Upaya-upaya yang perlu dilakukan perbaikan terkait cara pelaksanaan kebijakan, program, kegiatan atau proyek yang sedang dilaksanakan;

c. Upaya-upaya yang perlu dilakukan perbaikan terhadap desain dari kebijakan, program, kegiatan atau proyek sehingga dapat meningkatkan kelayakan ekonomi dari anggaran atau program yang menjadi fokus evaluasi yang tercermin dari peningkatan nilai ENPV, EIRR, atau BCR; dan

d. Upaya-upaya yang perlu dilakukan dalam pengurangan resiko kerugian dengan memberikan

rekomendasi beberapa tindakan pencegahan yang harus diambil.

4.4.5 PELAPORAN

Laporan Evaluasi Kinerja Anggaran Non-Reguler Menggunakan Metode Analisa Biaya dan Manfaat tidak berbeda dengan Laporan Evaluasi Kinerja Anggaran Non-Reguler secara umum. Laporan Evaluasi Kinerja Anggaran Non-Reguler Menggunakan Analisa Biaya dan Manfaat disusun sekurang-kurangnya dengan menggunakan format sebagai berikut:

- Bab I Pendahuluan, berisi latar belakang dan tujuan fokus Evaluasi Kinerja Anggaran Non-Reguler Menggunakan Metode Analisa Biaya dan Manfaat;
- Bab II Metodologi dan Sumber Data, berisi penjelasan metode Analisa Biaya dan Manfaat yang digunakan, berisi data-data apa yang digunakan, dan cara pengumpulannya;
- Bab III Hasil dan Pembahasan, berisi terkait sekilas perkembangan fokus evaluasi, hasil dan pembahasan dari Analisa Biaya dan Manfaat; dan
- Bab IV Kesimpulan dan Rekomendasi, berisi kesimpulan dan rekomendasi hasil evaluasi dengan menggunakan metode Analisa Biaya dan Manfaat
- Lampiran

4.4.6 PENGGUNAAN HASIL EVALUASI

Seperti yang disebutkan dalam Peraturan Menteri Keuangan RI No. 22/PMK.02/2021 tentang Pengukuran dan Evaluasi Kinerja Anggaran atas Pelaksanaan Rencana Kerja dan Anggaran Kementerian Negara/ Lembaga, hasil Evaluasi Kinerja Anggaran secara umum, termasuk Evaluasi Kinerja Anggaran Non-Reguler Menggunakan Analisa Biaya dan Manfaat, digunakan sebagai salah satu dasar untuk:

- penyusunan tema, sasaran, arah kebijakan, dan prioritas pembangunan tahunan yang direncanakan;
- penyusunan reviu angka dasar;
- penyusunan alokasi anggaran tahun berikutnya dan/ atau penyesuaian anggaran tahun berkenaan; dan
- pemberian penghargaan dan/ atau pengenaan sanksi.

Hasil Evaluasi Kinerja Anggaran sebagai salah satu dasar penyusunan tema, sasaran, arah kebijakan, dan prioritas pembangunan tahunan yang direncanakan, terutama untuk hasil Evaluasi Kinerja Anggaran atas RO, KRO, dan *Output Program* yang bersifat strategis dan prioritas. Hasil Evaluasi Kinerja Anggaran atas RO, KRO, dan *Output Program* yang bersifat strategis dan prioritas akan dibahas bersama dengan Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional/ Badan Perencanaan Pembangunan Nasional.

Hasil Evaluasi Kinerja Anggaran sebagai salah satu dasar penyusunan reviu angka dasar, terutama hasil Evaluasi Kinerja Anggaran atas RO dan *Output Program* yang sifatnya berulang. Hasil Evaluasi Kinerja

Anggaran sebagai salah satu dasar penyusunan dan/ atau penyesuaian anggaran, terutama untuk menentukan kelayakan anggaran atas RO dan *Output Program*. Sedangkan hasil Evaluasi Kinerja Anggaran sebagai salah satu dasar pemberian penghargaan dan atau pengenaan sanksi, terutama untuk menentukan pemberian apresiasi dan/ atau pengenaan hukuman dalam bentuk finansial dan/ atau non-finansial atas pencapaian Kinerja Anggaran.

Selain itu, hasil Evaluasi Kinerja Anggaran Non-Reguler Menggunakan Metode Analisa Biaya dan Manfaat dapat juga digunakan oleh Direktorat Jenderal Anggaran sebagai salah satu bahan dalam penyusunan kebijakan khususnya kebijakan terkait penganggaran. Dari hasil Evaluasi Kinerja Anggaran Non-Reguler Menggunakan Metode Analisa Biaya dan Manfaat diharapkan diperoleh rekomendasi yang akan digunakan, antara lain untuk:

a. Memperbaiki desain dan cara pelaksanaan program atau kegiatan di masa yang mendatang, terutama dalam membuat dasar justifikasi dan mempertimbangkan apa yang telah dicapai, apa yang belum dicapai, dan apa yang perlu mendapat perhatian khusus;

b. Meninjau kembali dan memperbaiki program atau kegiatan dengan memilih dan menggunakan metode serta pengembangannya, agar diperoleh cara kerja yang lebih ekonomis, efisien, efektif dan bermanfaat yang sebesar-besarnya bagi masyarakat;

c. Agar diperoleh diagnosis faktor-faktor yang menjadi kendala yang antara lain berisi fakta tentang kesulitan, hambatan serta penyimpangan yang terjadi dari tujuan program atau kegiatan;

d. Mengurangi resiko kerugian dengan menunjukkan beberapa tindakan pencegahan yang harus diambil dalam pelaksanaan program atau kegiatan;

e. Sebagai dasar pengambilan keputusan dan kebijakan lebih lanjut dari program atau kegiatan yang dilaksanakan;

f. Sebagai dasar untuk menghentikan program atau kegiatan apabila tidak bermanfaat atau tidak dapat terlaksana sebagaimana yang diharapkan;

g. Sebagai dasar untuk merevisi program atau kegiatan, karena ada bagian-bagian yang kurang sesuai dengan tujuan dari program atau kegiatan; dan

h. Sebagai dasar untuk melanjutkan program atau kegiatan, karena program atau kegiatan apabila tidak berjalan sesuai dengan harapan dan memberikan hasil yang bermanfaat.

4.5 PERMASALAHAN DALAM PENGGUNAAN METODE ANALISA BIAYA DAN MANFAAT UNTUK EVALUASI KINERJA ANGGARAN NON-REGULER

Penggunaan Metode Analisa Biaya dan Manfaat untuk Evaluasi Kinerja Anggaran Non-Reguler memiliki permasalahan yang minimal sama dengan kelemahan yang dimiliki oleh Metode Analisa Biaya dan Manfaat itu sendiri. Seperti yang telah dijelaskan dalam Bab 3 sebelumnya, kelemahan dari Metode Analisa Biaya dan Manfaat antara lain:

- Metode ABM adalah metode parsial-ekuilibrium karena biasanya mengukur efek langsung atau 'putaran pertama' sehingga sering kali dampak yang dihitung kurang memadai.

- Semua perkiraan biaya dan manfaat didasarkan pada perkiraan yang tidak pasti, dan beberapa biaya dan manfaat mungkin sangat sulit untuk diperkirakan atau bahkan mungkin tidak diketahui.

- Karena analisis ini membutuhkan perhitungan manfaat secara kuantitatif, sedangkan banyak proyek pemerintah yang tidak dapat diukur manfaatnya secara kuantitatif, maka sering kali menyebabkan suatu proyek yang sangat menguntungkan bagi masyarakat mungkin saja tidak terpilih oleh karena tidak semua manfaatnya dapat diukur secara kuantitatif. Sedangkan proyek lain yang kurang menguntungkan bagi masyarakat akan dipilih karena manfaatnya yang dapat diukur secara kuantitatif dan memberikan angka yang lebih besar dari pada proyek yang pertama.

- Karena semua perhitungan manfaat dan biaya dilakukan secara kuantitatif, maka analisis ini tidak mempunyai fleksibilitas sehingga manfaat yang diterima oleh masyarakat terkesan masih jauh untuk meningkatkan kesejahteraan dan produktifitas yang ukurannya bersifat non moneter.

- Terdapat ukuran-ukuran yang secara moral tidak diterima oleh publik misalnya menilai alam (nyawa, mahluk hidup, dan lain-lain) dan juga tidak praktis ketika dihadapi pada ukuran yang bersifat persepsi dan *intangible*.

- Berdasarkan distribusi pendapatan, ABM tidak terlalu memperhatikan aspek pemerataan sehingga cenderung bias, apalagi setiap individu memiliki preferensi yang berbeda.

Solusi yang dapat dilakukan jika dihadapi pada kendala-kendala di atas, maka metode alternatif yang bisa dilakukan adalah dengan menggunakan pengukuran manfaat secara kuantitatif namun tidak dalam bentuk moneter, atau bahkan hanya dengan ukuran kualitatif. Selain itu, dapat juga menggunakan pendekatan atau metode alternatif yang lain, seperti Analisa Kelayakan Keuangan (FA), Analisa Dampak Anggaran (BIA), Analisa Efektivitas Biaya (CEA), atau Analisa Keputusan Muli-Kriteria (MCA, seperti AHP dan ANP).

Program, kegiatan atau proyek pemerintah pada umumnya mengukur manfaat penggunaan sumber-sumber ekonomi yang diukur dengan harga pasar oleh karena harga pasar pada pasar persaingan sempurna mencerminkan nilai sesungguhnya dari sumber-sumber ekonomi yang digunakan. Pada keadaan dimana tidak terdapat persaingan sempurna, maka harga-harga pasar tidak menunjukkan nilai sumber- sumber ekonomi yang sesungguhnya. Dalam hal ini yang harus dilakukan adalah menyesuaikan harga sumber ekonomi dengan menggunakan harga bayangan (*shadow prices*). Misalnya pemerintah membangun suatu bendungan di suatu daerah. Apabila tenaga kerja yang dipakai untuk membangun bendungan tersebut adalah tenaga kerja yang menganggur, maka harga buruh atau upah yang dihitung bukanlah upah yang diberikan kepada para buruh, akan tetapi upah bayangan yang besarnya adalah nol. Jadi dalam menghitung manfaat dan biaya, perhitungan manfaat dan biaya yang dilakukan harus mencerminkan nilai oportunitas hasil proyek atau biaya proyek. Beberapa faktor yang menyebabkan tidak terdapatnya harga- harga sebagaimana yang terjadi pada pasar persaingan sempurna adalah adanya unsur monopoli, adanya pajak, adanya pengangguran, dan adanya surplus konsumen. Secara umum dapat dikatakan bahwa pada program, kegiatan, atau proyek pemerintah, semua *input* yang digunakan haruslah diukur dari biaya marginal produksinya (atau harga yang terjadi pada pasar persaingan sempurna).

Masalah lainnya yang juga penting adalah penentuan tingkat suku bunga atau tingkat diskonto. Penentuan tingkat bunga merupakan suatu hal yang penting karena dilaksanakannya suatu proyek sangat tergantung dari tingkat suku bunga atau tingkat diskonto yang dipilih. Dalam kenyataannya, di masyarakat terdapat berbagai tingkat bunga, misalnya tingkat bunga tabungan, tingkat bunga deposito (yang juga bermacam- macam tingkatnya tergantung jenis dan jangka waktunya), tingkat bunga pinjaman bank, dan tingkat bunga tidak resmi yang besarnya berbeda-beda. Jadi, tingkat bunga manakah yang sebaiknya dipilih dalam melakukan suatu Evaluasi Kinerja Anggaran Non-Reguler Menggunakan Analisa Biaya dan Manfaat?

Karena sulitnya menentukan tingkat diskonto yang tepat sedangkan penentuan tingkat diskonto adalah hal yang sangat penting dalam evaluasi suatu proyek maka para ahli ekonomi menggunakan tingkat diskonto sosial (*social discount rate*) yang mereka perkirakan dengan mempertimbangkan resiko pajak dan tingkat inflasi. Suatu contoh perhitungan tingkat diskonto sosial, misalnya dalam suatu proyek yang mempunyai derajat resiko yang kecil sekali sedangkan tingkat diskonto pada pinjaman pemerintah (yang tidak memperhitungkan resiko) sebesar 10 persen serta pajak perusahaan sebesar 50 persen. Dalam hal ini biaya oportunitas dari uang yang dipinjamkan sebesar 5 persen karena sektor swasta yang melakukan suatu investasi dan menghendaki tingkat hasil bersih sebesar 5 persen harus memperoleh manfaat paling sedikit sebesar 10 persen, sebab dari manfaat sebesar 10 persen tersebut sebagian, yaitu sebesar 50 persen harus dibayar kepada pemerintah sebagai pajak.

Faktor lain yang perlu diperhatikan dalam suatu evaluasi proyek adalah tingkat inflasi. Faktor ini merupakan faktor yang penting untuk diperhitungkan terutama pada perekonomian yang selalu mengalami inflasi. Tingkat diskonto yang diumumkan atau yang dikenakan pada badan-badan perbankan adalah tingkat diskonto nominal. Suatu analisis manfaat dan biaya dilakukan dengan menggunakan tingkat harga konstan sehingga tingkat diskonto yang digunakan haruslah tingkat diskonto nyata *(real discount rate)*, yaitu tingkat diskonto nominal dikurangi tingkat inflasi.

Tabel 4-2. Contoh Penghitungan Tingkat Diskonto Sosial

Tingkat Diskonto Umum	6,7 persen
Resiko	+2,0 persen
Pajak Penghasilan	+4,3 persen
	13,0 persen
Tabungan (Tambahan karena adanya proyek)	-1,5 persen
Tingkat Inflasi	-3,5 persen
Tingkat Diskonto Sosial	8,0 persen

5. PENYUSUNAN LAPORAN HASIL EVALUASI KINERJA ANGGARAN NON-REGULER DENGAN MENGGUNAKAN METODE ANALISA BIAYA DAN MANFAAT

5.1 SISTEMATIKA PENYUSUNAN LAPORAN HASIL EVALUASI KINERJA ANGGARAN NON-REGULER MENGGUNAKAN METODE ANALISA BIAYA DAN MANFAAT

Laporan Evaluasi Kinerja Anggaran Non-Reguler Menggunakan Metode Analisa Biaya Manfaat disusun sekurang-kurangnya dengan menggunakan format sebagai berikut:

- Halaman Sampul (Cover)
- Tim Penyusun
- Kata Pengantar
- Daftar Isi
- Daftar Tabel
- Daftar Gambar
- Daftar Singkatan
- Ringkasan Eksekutif

Bab I Pendahuluan

1.1 Latar Belakang Evaluasi
1.2 Obyek/ tema Evaluasi
1.3 Rumusan Masalah Evaluasi
1.4 Tujuan Evaluasi
1.5 Ruang Lingkup Evaluasi
1.6 Manfaat Evaluasi
1.7 Mekanisme Evaluasi
1.8 Waktu dan Jadwal Pelaksanaan Evaluasi
1.9 Pihak yang Terlibat dalam Evaluasi

Bab II Metodologi dan Sumber Data

2.1 Kerangka Pikir Evaluasi Kinerja Anggaran Menggunakan Analisa Biaya dan Manfaat
2.2 Metode Analisa Biaya dan Manfaat
2.3 Metode Analisa Biaya dan Manfaat untuk Evaluasi Kinerja Anggaran Non-Reguler
2.4 Langkah Analisa Biaya dan Manfaat untuk Evaluasi Kinerja Anggaran Non- Reguler
2.5 Jenis dan Sumber Data yang Dibutuhkan
2.6 Metode Pengumpulan Data

Bab III Hasil dan Pembahasan

3.1 Perkembangan Anggaran Program atau Kegiatan yang Menjadi Fokus Evaluasi
3.2 Hasil dan Pembahasan Analisa Biaya dan Manfaat
3.3 Asumsi atau Dasar Perhitungan Analisa Biaya dan Manfaat
3.4 Analisa Hasil Identifikasi Dampak (Biaya dan Manfaat) dan Pihak yang Terdampak
3.5 Analisa Hasil Perhitungan/ Kuantifikasi Dampak (Biaya dan Manfaat)
3.6 Analisa Hasil Monetisasi/ Valuasi Dampak (Biaya dan Manfaat)

3.7 Analisa Hasil Perhitungan *Present Value* dan Indikator Kelayakan Ekonomi
3.8 Analisa Hasil Analisa Sensitivitas

Bab IV Kesimpulan dan Rekomendasi

4.1 Kesimpulan
4.2 Rekomendasi

Daftar Pustaka

Lampiran

Format Laporan Evaluasi Kinerja Anggaran Non-Reguler dengan Menggunakan Analisa Biaya Manfaat tersebut dapat ditambahkan sesuai dengan kebutuhan dan karakteristik dari anggaran program atau kegiatan yang menjadi fokus evaluasi.

5.2 TEKNIS PENULISAN BAB I TENTANG PENDAHULUAN

Bab I tentang Pendahuluan, sekurang-kurangnya berisikan penjelasan tentang latar belakang evaluasi, obyek/ tema evaluasi, tujuan evaluasi, ruang lingkup evaluasi, manfaat evaluasi, waktu dan jadwal pelaksanaan evaluasi, dan pihak yang terlibat dalam evaluasi.

1.1 Latar Belakang Evaluasi

Dalam latar belakang evaluasi, perlu dijelaskan mengenai:

i. Isu atau permasalahan yang mendasari perlu dilaksanakannya Evaluasi Kinerja Anggaran Non- Reguler. Isu atau permasalahan tersebut dapat diperkuat dengan penyajian data dan hasil analisis sesuai hasil kajian awal;

ii. Urgensi dan perkembangan di masyarakat yang mendorong perlu dilaksanakannya Evaluasi Kinerja Anggaran Non-Reguler;

iii. Perlunya menggunakan Metode Analisa Biaya dan Manfaat dalam Evaluasi Kinerja Anggaran Non-Reguler terkait fokus analisis.

1.2 Obyek/ tema Evaluasi

Dalam obyek/ tema evaluasi dijelaskan mengenai obyek/ tema yang akan dievaluasi dan dasar pengambilan obyek/ tema tersebut menjadi obyek/ tema evaluasi. Obyek/ tema evaluasi dalam Evaluasi Kinerja Anggaran Non-Reguler dapat berupa, tidak terbatas pada:

i. Satu atau beberapa fungsi (lintas fungsi);

ii. Satu atau beberapa kementerian/ lembaga (lintas kementerian/ lembaga) dalam satu/ beberapa sektor; dan/ atau

iii. Satu atau beberapa program dalam satu atau beberapa kementerian/ lembaga (lintas program).

Supaya lebih jelas tentang obyek/ tema evaluasinya, perlu disusun *logic model* dari obyek/ tema evaluasi, yaitu pendekatan yang melihat hubungan logis antara masukan (*input*), proses, keluaran (*output*), hasil (*outcome*), manfaat (*benefit*), dan dampak (*impact*).

Perlu disebutkan juga terkait pemilihan obyek/ tema Evaluasi Kinerja Anggaran Non-Reguler bila disesuaikan dengan Redesain Sistem Perencanaan dan Penganggaran (RSPP) Kementerian/ lembaga, apakah Program Teknis Kementerian/ lembaga (Program Teknis bersifat Lintas Kementerian/ lembaga atau Program Teknis Spesifik Kementerian/ lembaga), atau apakah Kegiatan Teknis Kementerian/ lembaga (Kegiatan Lintas atau Kegiatan Spesifik). Selain itu, perlu disebutkan juga untuk grup Kelompok Rincian *Output* (KRO), jenis KRO, maupun RO-nya agar lebih jelas.

1.3 Rumusan Masalah Evaluasi

Dalam rumusan masalah evaluasi, dijelaskan pertanyaan-pertanyaan yang akan dijawab melalui Evaluasi Kinerja Anggaran Non-Reguler dengan Menggunakan Metode Analisa Biaya dan Manfaat. Pertanyaan dalam Evaluasi Kinerja Anggaran Non-Reguler dengan Menggunakan Metode Analisa Biaya dan Manfaat dapat berupa, tidak terbatas pada:

i. Bagaimana biaya dan manfaat anggaran yang menjadi fokus evaluasi?; dan

ii. Bagaimana upaya untuk meningkatkan efisiensi dan efektivitas anggaran serta mengoptimalkan manfaat bagi masyarakat terkait anggaran yang menjadi fokus evaluasi?

1.4 Tujuan Evaluasi

Dalam tujuan evaluasi dijelaskan secara spesifik mengenai apa yang ingin dicapai dari dilaksanakannya evaluasi atas obyek evaluasi, terutama dikaitkan dengan peningkatan Kinerja Anggaran, efisiensi dan efektivitas penganggaran dari hasil obyek/ tema yang dievaluasi.

Berdasarkan pertanyaan dalam Evaluasi Kinerja Anggaran Non-Reguler dengan Menggunakan Metode Analisa Biaya dan Manfaat, tujuan evaluasi dapat berupa, tidak terbatas pada:

i. Menganalisis biaya dan manfaat anggaran yang menjadi fokus evaluasi; dan

ii. Menganalisis upaya-upaya yang perlu dilakukan dalam meningkatkan efisiensi dan efektivitas anggaran serta mengoptimalkan manfaat bagi masyarakat anggaran yang menjadi fokus evaluasi.

1.5 Ruang Lingkup Evaluasi

Dalam ruang lingkup evaluasi, dijelaskan batasan atau cakupan dari pelaksanaan Evaluasi Kinerja Anggaran Non-Reguler Menggunakan Metode Analisa Biaya dan Manfaat. Ruang lingkup Evaluasi Kinerja Anggaran Non-Reguler Menggunakan Metode Analisa Biaya dan Manfaat dapat berupa, tidak terbatas pada:

i. Tema/obyek evaluasi;
ii. Kementerian/ lembaga terkait yang melaksanakan anggaran yang menjadi fokus evaluasi;
iii. Periode waktu (time frame) anggaran yang menjadi fokus evaluasi;
iv. Program, kegiatan dan/ atau sub kegiatan yang menjadi fokus evaluasi; dan
v. Besaran anggaran yang menjadi fokus evaluasi.

1.6 Manfaat Evaluasi

Dalam manfaat evaluasi, dijelaskan tentang berbagai manfaat yang diharapkan dapat dicapai melalui penggunaan hasil Evaluasi Kinerja Anggaran Non-Reguler Menggunakan Metode Analisa Biaya dan Manfaat.

Seperti yang disebutkan dalam Peraturan Menteri Keuangan RI No. 22/PMK.02/2021 tentang Pengukuran dan Evaluasi Kinerja Anggaran atas Pelaksanaan Rencana Kerja dan Anggaran Kementerian Negara/ Lembaga, hasil Evaluasi Kinerja Anggaran secara umum, termasuk Evaluasi Kinerja Anggaran Non-Reguler Menggunakan Analisa Biaya dan Manfaat, digunakan sebagai salah satu dasar untuk:

i. penyusunan tema, sasaran, arah kebijakan, dan prioritas pembangunan tahunan yang direncanakan;
ii. penyusunan reviu angka dasar;
iii. penyusunan alokasi anggaran tahun berikutnya dan/ atau penyesuaian anggaran tahun berkenaan; dan
iv. pemberian penghargaan dan/ atau pengenaan sanksi.

Hasil Evaluasi Kinerja Anggaran sebagai salah satu dasar penyusunan tema, sasaran, arah kebijakan, dan prioritas pembangunan tahunan yang direncanakan, terutama untuk hasil Evaluasi Kinerja Anggaran atas RO, KRO, dan *Output Program* yang bersifat strategis dan prioritas. Hasil Evaluasi Kinerja Anggaran atas RO, KRO, dan *Output Program* yang bersifat strategis dan prioritas akan dibahas bersama dengan Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional/ Badan Perencanaan Pembangunan Nasional

Hasil Evaluasi Kinerja Anggaran sebagai salah satu dasar penyusunan reviu angka dasar, terutama hasil Evaluasi Kinerja Anggaran atas RO dan *Output Program* yang sifatnya berulang. Hasil Evaluasi Kinerja Anggaran sebagai salah satu dasar penyusunan dan/ atau penyesuaian anggaran, terutama untuk menentukan kelayakan anggaran atas RO dan *Output Program*. Sedangkan hasil Evaluasi Kinerja Anggaran sebagai salah satu dasar pemberian penghargaan dan/ atau pengenaan sanksi, terutama untuk menentukan pemberian apresiasi dan/ atau pengenaan hukuman dalam bentuk finansial dan/ atau non-finansial atas pencapaian Kinerja Anggaran.

Selain itu, hasil Evaluasi Kinerja Anggaran Non-Reguler Menggunakan Metode Analisa Biaya dan Manfaat dapat juga digunakan oleh Direktorat Jenderal Anggaran sebagai salah satu bahan dalam penyusunan kebijakan khususnya kebijakan terkait penganggaran. Dari hasil Evaluasi Kinerja Anggaran Non-Reguler Menggunakan Metode Analisa Biaya dan Manfaat diharapkan diperoleh rekomendasi yang akan digunakan, antara lain untuk:

i. Memperbaiki desain dan cara pelaksanaan program atau kegiatan di masa yang mendatang, terutama dalam membuat dasar justifikasi dan mempertimbangkan apa yang

telah dicapai, apa yang belum dicapai, dan apa yang perlu mendapat perhatian khusus;

ii. Meninjau kembali dan memperbaiki program atau kegiatan dengan memilih dan menggunakan metode serta pengembangannya, agar diperoleh cara kerja yang lebih ekonomis, efisien, efektif dan bermanfaat yang sebesar-besarnya bagi masyarakat;

iii. Untuk memperoleh diagnosis faktor-faktor yang menjadi kendala yang antara lain berisi fakta tentang kesulitan, hambatan serta penyimpangan yang terjadi dari tujuan program atau kegiatan;

iv. Mengurangi resiko kerugian dengan menunjukkan beberapa tindakan pencegahan yang harus diambil dalam pelaksanaan program atau kegiatan;

v. Sebagai dasar pengambilan keputusan dan kebijakan lebih lanjut dari program atau kegiatan yang dilaksanakan;

vi. Sebagai dasar untuk menghentikan program atau kegiatan apabila tidak bermanfaat atau tidak dapat terlaksana sebagaimana yang diharapkan;

vii. Sebagai dasar untuk merevisi program atau kegiatan, karena ada bagian-bagian yang kurang sesuai dengan tujuan dari program atau kegiatan; dan

viii. Sebagai dasar untuk melanjutkan program atau kegiatan, karena program atau kegiatan apabila tidak berjalan sesuai dengan harapan dan memberikan hasil yang bermanfaat.

1.7 Mekanisme Evaluasi

Dalam mekanisme evaluasi, dijelaskan tentang mekanisme Evaluasi Kinerja Anggaran Non-Reguler Menggunakan Metode Analisa Biaya, apakah mandiri oleh Direktorat Jenderal Anggaran Kementerian Keuangan, penugasan pihak lain (baik oleh lembaga, pakar praktisi, akademisi, dan/ atau institusi profesional lainnya di bawah koordinasi Direktorat Jenderal Anggaran Kementerian Keuangan), ataukah kerja sama dengan pihak lain (dengan pembagian tugas dan peran sesuai kesepakatan kedua belah pihak). Selain itu perlu dijelaskan juga sumber pendanaan dari pelaksanaan Evaluasi Kinerja Anggaran Non-Reguler Menggunakan Metode Analisa Biaya, yang dapat bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) dan/ atau sumber-sumber pendanaan lainnya yang sah.

1.8 Waktu dan Jadwal Pelaksanaan Evaluasi

Dalam waktu dan jadwal pelaksanaan evaluasi, dijelaskan kegiatan-kegiatan dalam pelaksanaan Evaluasi Kinerja Anggaran Non-Reguler Menggunakan Metode Analisa Biaya dan Manfaat beserta waktunya sebagai alat ukur progres pelaksanaan evaluasi. Waktu yang dibutuhkan untuk pelaksanaan Evaluasi Kinerja Anggaran Non-Reguler Menggunakan Metode Analisa Biaya dan Manfaat umumnya 1 (satu) tahun anggaran atau lebih sesuai kebutuhan dan dengan mempertimbangkan karakteristik obyek/ tema yang dievaluasi setelah mendapat persetujuan dari Direktur Jenderal Anggaran. Waktu dan jadwal pelaksanaan evaluasi sekurang-kurangnya dirinci dalam satuan per bulan. Kegiatan-kegiatan dalam pelaksanaan evaluasi mencakup rincian kegiatan

dalam tahapan pelaksanaan Evaluasi Kinerja Anggaran Non-Reguler Menggunakan Metode Analisa Biaya dan Manfaat, yang berupa:

i. Penyusunan rencana kerja evaluasi, mencakup:
   - Persiapan penyusunan rencana kerja evaluasi;
   - Konfirmasi hasil draf rencana kerja Evaluasi Kinerja Anggaran Non-Reguler Menggunakan Metode Analisa Biaya dan Manfaat;
   - Penyiapan usulan rencana kerja Evaluasi Kinerja Anggaran Non-Reguler Menggunakan Metode Analisa Biaya dan Manfaat.

ii. Penyusunan desain evaluasi, mencakup:
   - Persiapan penyusunan desain evaluasi;
   - Penyusunan metodologi evaluasi berupa Analisa Biaya dan Manfaat;
   - Pelaksanaan penyusunan desain evaluasi;
   - Diseminasi dan pelaporan desain evaluasi.

iii. Pelaksanaan evaluasi, mencakup:
   - Pengumpulan data;
   - Analisis Biaya dan Manfaat;
   - Penyusunan rekomendasi;
   - Penyusunan Laporan Hasil Evaluasi Kinerja Anggaran Non-Reguler Menggunakan Metode Analisa Biaya dan Manfaat;
   - Diseminasi hasil evaluasi.

1.9 Pihak yang terlibat dalam evaluasi

Dalam pihak yang terlibat dalam evaluasi, dijelaskan mengenai pihak-pihak yang akan dilibatkan dalam pelaksanaan evaluasi beserta kepentingan, tugas, dan tanggung jawab pihak-pihak tersebut. Dalam pelaksanaan Evaluasi Kinerja Anggaran Non-Reguler, yang dilaksanakan oleh Menteri Keuangan melalui Direktorat Jenderal Anggaran, dalam pelaksanaannya dapat melibatkan:

i. Unit eselon I terkait pada Kementerian Keuangan;
ii. Kementerian/ lembaga dan pemerintah daerah;
iii. Badan usaha milik negara/ badan hukum/ lembaga lainnya;
iv. Pakar;
v. Praktisi;
vi. Akademisi; dan/ atau
vii. Institusi profesional lainnya.

5.3 TEKNIS PENULISAN BAB II TENTANG METODOLOGI DAN SUMBER DATA

Bab II tentang Metodologi dan Sumber Data sekurang-kurangnya berisikan penjelasan tentang kerangka pikir evaluasi kinerja anggaran menggunakan analisa biaya dan manfaat, metode analisa biaya dan manfaat yang akan digunakan, jenis dan sumber data yang dibutuhkan dan metode pengumpulan datanya.

1.1 Kerangka Pikir Evaluasi Kinerja Anggaran Menggunakan Metode Analisa Biaya dan Manfaat

Pada bagian ini dijelaskan tentang kerangka pikir tentang pelaksanaan Evaluasi Kinerja Anggaran Menggunakan Metode Analisa Biaya dan Manfaat, yang dimulai dari substansi terkait obyek anggaran yang menjadi fokus evaluasi, kerangka permasalahan, tujuan evaluasi, metode analisa biaya dan manfaat, sampai dengan saran/ rekomendasi kebijakan yang dapat diberikan sebagai masukan terhadap kebijakan penganggaran program atau kegiatan yang menjadi fokus evaluasi.

Kerangka pikir tersebut dijelaskan baik menggunakan penjelasan secara naratif maupun dengan menggunakan diagram atau gambar. Perlu menjadi catatan adalah bahwa kerangka pikir bukan merupakan langkah atau tahapan dalam pelaksanaan Evaluasi Kinerja Anggaran Non-Reguler, namun lebih menggambarkan keterkaitan antar substansi. Dalam bagian ini juga perlu dijelaskan mengapa Metode Analisa Biaya dan Manfaat merupakan metode yang sesuai untuk menjawab tujuan dari pelaksanaan Evaluasi Kinerja Anggaran Non-Reguler pada anggaran program atau kegiatan yang menjadi fokus evaluasi.

1.2 Metode Analisa Biaya dan Manfaat

Pada bagian ini diuraikan tentang konsep metode analisa biaya dan manfaat yang digunakan untuk evaluasi kinerja anggaran pada anggaran yang menjadi fokus evaluasi beserta langkah-langkah yang dilakukan dalam analisa biaya dan manfaat.

1.2.1 Metode Analisa Biaya dan Manfaat untuk Evaluasi Kinerja Anggaran Non-Reguler

Dalam bagian ini dijelaskan tentang konsep, definisi dan berbagai terminologi dalam metode analisa biaya dan manfaat yang digunakan untuk Evaluasi Kinerja Anggaran Non-Reguler.

1.2.2 Langkah Analisa Biaya dan Manfaat untuk Evaluasi Kinerja Anggaran Non-Reguler

Dalam bagian ini dijelaskan tentang rincian langkah metode Analisa Biaya dan Manfaat untuk Evaluasi Kinerja Anggaran Non-Reguler, yaitu:

1. Menentukan batasan analisis;
2. Mengidentifikasi dampak (biaya dan manfaat);
3. Mengkuantifikasi dampak (biaya dan manfaat);
4. Memonetisasi dampak (biaya dan manfaat);
5. Menghitung *present value* dan indikator kelayakan ekonomi;
6. Melakukan analisis sensitivitas; dan
7. Menentukan rekomendasi kebijakan.

1.3 Jenis dan Sumber Data yang Dibutuhkan

Pada bagian ini dijelaskan tentang berbagai jenis dan sumber data yang diperlukan untuk Evaluasi Kinerja Anggaran Non-Reguler Menggunakan Metode Analisa Biaya dan Manfaat, baik menurut jenis datanya, maupun menurut sumber datanya (primer atau sekunder).

1.4 Metode Pengumpulan Data

Pada bagian ini dijelaskan tentang metode pengumpulan data terkait dengan semua jenis dan sumber data yang diperlukan untuk Evaluasi Kinerja Anggaran Non-Reguler Menggunakan Metode Analisa Biaya dan Manfaat, baik menurut jenis datanya, maupun menurut sumber datanya (primer atau sekunder). Dalam hal data yang diperlukan mencakup data hasil dari Evaluasi Kinerja Anggaran Reguler, maka pengumpulan data dapat difasilitasi melalui sistem informasi pada Kementerian Keuangan, terutama Aplikasi SMART dan/ atau data lain yang telah tersedia pada Kementerian Keuangan, khususnya pada Direktorat Jenderal Anggaran. Dalam hal data yang diperlukan terdapat/ dimiliki oleh pihak di luar Kementerian Keuangan dan/ atau data yang terdapat pada Kementerian Keuangan memerlukan konfirmasi lebih lanjut kepada pihak-pihak terkait obyek/ tema evaluasi, maka pengumpulan data dapat dilaksanakan dengan mengacu pada pedoman pelaksanaan survei ke lapangan (*on-site*).

5.4 TEKNIS PENULISAN BAB III TENTANG HASIL DAN PEMBAHASAN

Bab III Hasil dan Pembahasan sekurang-kurangnya berisikan penjelasan tentang perkembangan anggaran program atau kegiatan yang menjadi fokus evaluasi dan hasil dan pembahasan analisa biaya dan manfaat yang menjadi fokus evaluasi.

1.1 Perkembangan Anggaran Program atau Kegiatan yang Menjadi Fokus Evaluasi

Pada bagian ini, diperlukan penjelasan secara rinci terkait perkembangan kondisi anggaran program atau kegiatan yang menjadi fokus evaluasi sesuai dengan batasan analisis. Beberapa hal yang perlu dijelaskan dalam bagian ini antara lain:

a. Kerangka kerja logis (KKL) atau *program logic* dari program atau kegiatan yang menjadi fokus evaluasi;
b. Ruang lingkup dari anggaran program atau kegiatan yang menjadi fokus evaluasi;
c. Anggaran program atau kegiatan yang menjadi fokus evaluasi;
d. Realisasi anggaran program atau kegiatan yang menjadi fokus evaluasi;
e. Target keluaran (*output*) dari anggaran program atau kegiatan yang menjadi fokus evaluasi;
f. Realisasi keluaran (*output*) dari anggaran program atau kegiatan yang menjadi fokus evaluasi;
g. Target hasil (*outcome*) dari anggaran program atau kegiatan yang menjadi fokus evaluasi;
h. Realisasi hasil (*outcome*) dari anggaran program atau kegiatan yang menjadi fokus evaluasi;
i. Target penerima manfaat dari anggaran program atau kegiatan yang menjadi fokus evaluasi;
j. Realisasi penerima manfaat dari anggaran program atau kegiatan yang menjadi fokus evaluasi;
k. Data dan hasil Evaluasi Kinerja Anggaran Reguler terkait anggaran program atau kegiatan yang menjadi fokus evaluasi;
l. Analisis atas Aspek Implementasi, yaitu analisis yang dilakukan untuk menghasilkan informasi Kinerja mengenai penggunaan anggaran dalam rangka pelaksanaan kegiatan atau program dan pencapaian keluarannya
m. Analisis atas Aspek Manfaat, yaitu analisis yang dilakukan untuk menghasilkan informasi Kinerja mengenai perubahan yang terjadi dalam Pemangku Kepentingan sebagai penerima manfaat atas penggunaan anggaran pada program Kementerian/ lembaga.
n. Analisis atas Aspek Konteks, yaitu analisis yang dilakukan untuk menghasilkan informasi mengenai kualitas informasi kinerja yang tertuang dalam dokumen RKA-K/L termasuk relevansinya perkembangan keadaan kebijakan Pemerintah;
o. Berbagai data lain yang relevan dan terkait untuk Evaluasi Kinerja Anggaran Menggunakan

Analisa Biaya dan Manfaat sesuai dengan anggaran program atau kegiatan yang menjadi fokus evaluasi.

1.2 Hasil dan Pembahasan Analisa Biaya dan Manfaat

Bagian hasil dan pembahasan dari Analisa Biaya dan Manfaat berisikan sekurang-kurangnya tentang hasil dan pembahasan dari setiap langkah dalam Analisa Biaya dan Manfaat, antara lain:

1.2.1 Asumsi atau dasar perhitungan Analisa Biaya dan Manfaat,
Bagian ini berisikan tentang berbagai asumsi atau dasar perhitungan yang digunakan dalam Analisa Biaya dan Manfaat sesuai dengan batasan analisis yang ditentukan terkait anggaran program atau kegiatan yang menjadi fokus evaluasi;

1.2.2 Analisa hasil identifikasi dampak (biaya dan manfaat) dan pihak yang terdampak.
Bagian ini menjelaskan tentang berbagai jenis biaya dan manfaat dari anggaran program atau kegiatan yang menjadi fokus evaluasi dan pihak-pihak yang menanggung biaya dan menerima manfaat untuk setiap jenis biaya dan manfaat dari anggaran program atau kegiatan yang menjadi fokus evaluasi;

1.2.3 Analisa hasil perhitungan/ kuantifikasi dampak (biaya dan manfaat)
Bagian ini menjelaskan tentang cara mengkuantifikasi besaran volume atau kuantitas dan hasil kuantifikasinya untuk setiap jenis biaya dan manfaat yang diterima oleh setiap pihak dari anggaran program atau kegiatan yang menjadi fokus evaluasi;

1.2.4 Analisa hasil monetisasi/ valuasi dampak (biaya dan manfaat)
Bagian ini menguraikan tentang cara memonetisasi/ memvaluasi setiap jenis biaya dan manfaat dan nilai uang dari hasil monetisasi/ valuasinya untuk setiap jenis biaya dan manfaat yang diterima oleh setiap pihak dari anggaran program atau kegiatan yang menjadi fokus evaluasi;

1.2.5 Analisa hasil perhitungan *present value* dan indikator kelayakan ekonomi
Bagian ini berisikan tentang hasil perhitungan *present value* dengan suatu tingkat diskonto dari setiap jenis manfaat dan biaya yang diterima oleh setiap pihak dan hasil perhitungan indikator kelayakan ekonomi dari Analisa Biaya dan Manfaat, yaitu berupa nilai ENPV, EIRR, dan/ atau BCR. Dalam bagian ini juga perlu dijelaskan tentang kelayakan ekonomi dari anggaran program atau kegiatan yang menjadi fokus evaluasi berdasarkan hasil Analisa Biaya dan Manfaat.

1.2.6 Analisa hasil analisa sensitivitas
Bagian ini menguraikan tentang hasil perhitungan dampak perubahan dari variabel-variabel dalam asumsi atau dasar perhitungan terhadap indikator kelayakan ekonomi dari Analisa Biaya dan Manfaat, yaitu terhadap nilai ENPV, EIRR, dan/ atau BCR. Dari hasil analisa sensitivitas, dapat dijelaskan juga urutan variabel-variabel dari yang paling sensitif sampai yang paling tidak sensitif dalam mempengaruhi kelayakan ekonomi dari anggaran program atau kegiatan yang menjadi fokus evaluasi.

5.5 TEKNIS PENULISAN BAB IV TENTANG KESIMPULAN DAN REKOMENDASI

Bab IV tentang Kesimpulan dan Rekomendasi berisikan penjelasan tentang kesimpulan yang diperoleh dan saran/rekomendasi kebijakan yang dapat diberikan dari pelaksanaan Evaluasi Kinerja Anggaran Non- Reguler Menggunakan Metode Manfaat dan Biaya.

4.1 Kesimpulan

Kesimpulan dari Evaluasi Kinerja Anggaran Non-Reguler Menggunakan Metode Analisa Biaya dan Manfaat berisikan tentang ringkasan yang telah ditulis sebelumnya, yaitu dari obyek yang menjadi fokus evaluasi, tujuan evaluasi, perkembangan anggaran program atau kegiatan yang menjadi fokus evaluasi, hasil Analisa Biaya dan Manfaat, dan hasil dari analisa sensitivitas. Kesimpulan disusun harus berdasarkan dari analisis yang telah dilakukan sebelumnya dan tidak diperkenankan untuk mengambil dari luar analisis, sehingga seharusnya kesimpulan konsisten dengan bagian-bagian sebelumnya.

4.2 Rekomendasi

Berdasarkan hasil identifikasi dan analisis dari Evaluasi Kinerja Anggaran Non-Reguler Menggunakan Analisa Biaya dan Manfaat, Direktorat Jenderal Anggaran memberikan rekomendasi untuk masing- masing aspek. Selain rekomendasi dalam Aspek Konteks, Aspek Manfaat, dan Aspek Implementasi seperti halnya dalam Evaluasi Kinerja Anggaran Non-Reguler secara umum, dalam Evaluasi Kinerja Anggaran Non-Reguler Menggunakan Analisa Biaya dan Manfaat, rekomendasi yang dapat diberikan setidaknya antara lain:

a. Variabel-variabel atau asumsi atau dasar perhitungan apa saja yang seharusnya menjadi perhatian utama yang berpengaruh terhadap kelayakan ekonomi dan perlu dijaga kondisinya dari anggaran program atau kegiatan yang menjadi fokus evaluasi;

b. Upaya-upaya yang perlu dilakukan perbaikan terkait cara pelaksanaan kebijakan, program, kegiatan atau proyek yang sedang dilaksanakan;

c. Upaya-upaya yang perlu dilakukan perbaikan terhadap desain dari kebijakan, program, kegiatan atau proyek sehingga dapat meningkatkan kelayakan ekonomi dari anggaran atau program yang menjadi fokus evaluasi yang tercermin dari peningkatan nilai ENPV, EIRR, atau BCR; dan

d. Upaya-upaya yang perlu dilakukan dalam pengurangan resiko kerugian dengan memberikan rekomendasi beberapa tindakan pencegahan yang harus diambil.

6. CONTOH PENERAPAN PENGGUNAAN METODE ANALISA BIAYA DAN MANFAAT UNTUK EVALUASI KINERJA ANGGARAN NON-REGULER

Contoh penerapan penggunaan Metode Analisa Biaya dan Manfaat untuk Evaluasi Kinerja Anggaran Non- Reguler dalam Pedoman Teknis ini dilakukan masih untuk studi kasus berupa kegiatan atau proyek dari pembangunan infrastruktur yang bersifat hipotetis, yaitu kasus Pembangunan Fasilitas *Waste to Energy* di Kota Batam oleh Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan (KLHK) dan Pembangunan Lembaga Pemasyarakatan Kelas I Gorontalo oleh Kementerian Hukum dan HAM. Kedua kasus tersebut digunakan untuk memudahkan para pengguna Pedoman Teknis ini dalam memahami penerapan penggunaan Metode Analisa Biaya dan Manfaat untuk Evaluasi Kinerja Anggaran Non-Reguler.

6.1 EVALUASI KINERJA ANGGARAN NON-REGULER PEMBANGUNAN FASILITAS *WASTE TO ENERGY* DI KOTA BATAM OLEH KEMENTERIAN LINGKUNGAN HIDUP DAN KEHUTANAN (KLHK)

Bab I Pendahuluan

1.1 Latar Belakang Evaluasi

Tak dapat dipungkiri bahwa hubungan antara peningkatan pertambahan jumlah penduduk dengan peningkatan jumlah sampah berbanding lurus, hal ini dikarenakan sebagian besar aktivitas atau kegiatan manusia selalu menghasilkan limbah atau sampah. Limbah atau sampah ini lebih sering dibuang begitu saja karena dianggap tidak berguna ketimbang diproses untuk digunakan kembali. Kecenderungan yang seperti inilah yang kemudian mengancam ekosistem lingkungan sekitar serta dapat pula menimbulkan berbagai macam penyakit. Berdasarkan data dari Kementerian Lingkungan Hidup, pada tahun 2014 rata– rata penduduk Indonesia menghasilkan sampah sebanyak 625 juta liter per hari. Lebih lanjut, bila sampah tersebut tidak dikelola dengan baik, diperkirakan dalam beberapa tahun mendatang sekitar 250 juta rakyat Indonesia akan hidup bersama tumpukan sampah.

Tchobanoglous, dkk. (2002) menyatakan bahwa sampah dapat dipergunakan kembali menjadi sumber daya energi bagi masyarakat dan industri bila limbah tersebut dikelola dengan baik. Pada dasarnya, pengelolaan sampah dilakukan selain untuk memulihkan sumber daya alam, juga untuk memberikan nilai ekonomi. Pengelolaan sampah melalui manajemen pengelolaan sampah terdiri dari beberapa metode, yakni metode pengumpulan, pengangkutan, pemrosesan, pendaur-ulangan atau pembuangan dari material sampah untuk mengurangi dampaknya terhadap kesehatan, lingkungan dan keindahan. Dalam implementasinya, di Indonesia pengelolaan sampah diatur dalam Undang – Undang Nomor 18 tahun 2008 tentang Pengelolaan Sampah yang kemudian diturunkan ke dalam Peraturan Pemerintah Nomor 81 tahun 2012 tentang Pengelolaan Sampah Rumah Tangga dan Sampah Sejenis Sampah Rumah Tangga.

Namun, meskipun telah ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan, fenomena carut marut pengelolaan limbah atau sampah masih menjadi hal yang tak kunjung habis permasalahannya. Sejalan dengan hal tersebut, masalah krisis energi ikut menyeruak ke permukaan, ketika keberadaan energi yang diandalkan bagi aktifitas masyarakat dan industri semakin mahal dan

langka hingga 10% anggaran belanja negara Indonesia digunakan untuk subsidi energi. Dari kedua hal tersebut, lahirlah gagasan untuk mengelola dan menggunakan sampah baik sebagai sumber energi terbarukan maupun sumber energi alternatif. Pengelolaan sampah menjadi sumber energi terbarukan ini memakai konsep yakni menggunakan komponen sampah yang ada yang kemudian diolah untuk menghasilkan sumber energi tersebut. komposisi secara keseluruhan dari sampah secara rata-rata di Indonesia diperliatkan pada Tabel 6.1.

Tabel 6-1. Komposisi Sampah di Indonesia

No.	Komponen	%	Kadar Air (%)	Kalor (kkal/kg)
1.	Organik	73,98	47,08	674,57
2,	Kertas	10,18	4.97	235,55
3.	Kaca	1,75	-	-
4.	Plastik	7,86	2,28	555,46
5.	Logam	2,04	-	-
6.	Kayu	0,98	0,32	38,28
7.	Kain	1,57	0,63	42,64
8.	Karet	0,55	0,02	7,46
9.	Baterai	0,29	-	-
10.	Lain - lain	0,86	-	-
Total		100	55,3	1553,96

Sumber: Kementerian Lingkungan Hidup, 2014

Berdasarkan Tabel 6.1. di atas, dapat disimpulkan bahwa dalam tiap tahun akan terdapat sampah plastik sebanyak 5,4 juta ton. Dengan komposisi seperti di atas, maka potensi perolehan energi terbarukan di Indonesia sangat besar, baik untuk diolah menjadi energi listik maupun menjadi biogas. Sistem pengolahan sampah menjadi energi terbarukan ini dikenal dengan sistem "limbah ke energi" atau dikenal dengan istilah *Waste to Energy* (WTE).

Sistem WTE ini menggantikan cara pengolahan sampah melalui cara pembakaran yang selama bertahun – tahun sebelumnya menimbulkan konotasi negatif dan kecemasan dari masyarakat. Sistem WTE lebih diterima oleh masyarakat dengan pertimbangan proses pembakaran sampahnya tidak menghasilkan polusi udara dan proses pembakarannya tersebut memberikan nilai tambah berupa pembangkitan listrik. Standar WTE saat ini adalah insinerasi. Bahan setelah dihilangkan dari material yang mengganggu proses pembakaran, kemudian diangkut ke ruang bakar dan kemudian mengalami pembakaran dan menghasilkan gas yang panas. Panas ini kemudian ditangkap oleh pipa-pipa ketel (*boiler*) yang didalam pipa tersebut terdapat air. Air kemudian diubah menjadi uap bertekanan tinggi. Uap ini kemudian akan menggerakkan turbin yang porosnya terhubung dengan generator listrik.

Listrik yang dihasilkan kemudian disalurkan ke sistem jala-jala listrik (PLN). Dengan melihat komposisi sampah di Indonesia (Tabel 6.1), maka pengembangan WTE di Indonesia menjadi pilihan yang cukup menjanjikan.

1.2 Obyek/ tema Evaluasi

Obyek Evaluasi Kinerja Anggaran Non-Reguler ini adalah anggaran pembangunan fasilitas *waste to energy* di Kota Batam yang dilakukan melalui APBN oleh Kementerian Lingkungan Hidup dan

Kehutanan pada tahun 2016-2018, yang diserahterimakan kepada Pemerintah Kota Batam melalui mekanisme hibah ke daerah.

1.3 Rumusan Masalah Evaluasi

Seperti yang telah jelaskan sebelumnya bahwa sistem WTE menjadi pilihan yang terbaik terkait pengolahan sampah di Indonesia. Dengan menggunakan sistem WTE khususnya sistem WTE insinerator, dampak polusi udara akibat pembakaran sampah dapat berkurang karena terdapat perangkat kontrol polusi di dalamnya yang akan menetralisir gas–gas polutan sebelum dilepas ke atmosfir. Menurut Miranda dan Hale (1997), Dijkgraaf dan Vollebergh (2004) menyatakan bahwa secara umum insenerator menghasilkan eksternalitas negatif yang lebih sedikit, fasilitas ini tidak hanya mengurangi jumlah limbah, tetapi juga menghasilkan listrik dan atau panas serta dapat menyimpan sumberdaya yang ada (Dijkgraaf & Vollebergh, 2004).

Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan membangun fasilitas pengolahan sampah dengan menggunakan sistem WTE di Kota Batam pada tahun 2016-2018. Hal tersebut dilakukan karena adanya peningkatan populasi penduduk yang mencapai 10% per tahun, dan sudah tidak terdapat lagi lahan untuk membangun Tempat Pembuangan Akhir (TPA) dengan metode *landfilling/ open dumping* yang sudah ada di Kota Batam. Menurut Dijkgraaf dan Vollebergh (2004), *Landfilling* dianggap sebagai langkah pengeolahan limbah yang terburuk karena meingkatkan polusi ke udara, air dan tanah, serta menghasilkan sedikit energi bila dibandingkan dengan metode pengolahan lainnya (Dijkgraaf & Vollebergh, 2004). Metode pengolahan dengan incenerator sesuai dengan skema sistem WTE yang sangat sesuai untuk lingkungan dengan lahan yang terbatas. TPA Telaga Punggur merupakan satu– satunya tempat pembuangan sampah terpadu yang ada di kota Batam dengan luas 2.5 ha.

Berdasarkan data Dinas Kebersihan dan Pertamanan Kota Batam, karakteristik sampah di kota Batam didominasi oleh sampah organik sebesar 50-60% dengan sisanya berupa sampah anorganik seperti plastik, logam, gelas/ kaca, dan kertas dengan total timbunan sampah mencapai 1.153 m^3/hari.

Dengan total timbunan sampah yang mencapai 1.000 ton per hari tersebut, maka terjadi peningkatan timbunan sampah di kota Batam. Berdasarkan data Dinas Kebersihan dan Pertamanan Kota Batam, dalam kurun waktu empat tahun terakhir terjadi peningkatan volume sampah di kota Batam. Pada tahun 2011 volume sampah di kota Batam mencapai 217.599.140 ton, kemudian jumlah ini meningkat di tahun 2012 hingga 254.344.610 ton. Tren peningkatan volume sampah di kota Batam terus berlanjut hingga pada tahun 2014 mencapai 295.546.130 ton.

Berdasarkan hal tersebut, Pemerintah melalui KLHK membangun sistem pengolahan sampah WTE dengan teknologi *Waste to Energy Incinerator*, yang nantinya dihibahkan ke Pemerintah Kota Batam. Proyek pengembangan sistem WTE dilakukan dengan masa kerja 3 tahun pembangunan dan 25 tahun pengoperasian. Adapun nilai ekonomis yang diharapkan dari proyek ini adalah menambah pasokan listrik lokal sebesar 15 Mega Watt (MW).

Evaluasi Kinerja Anggaran Non-Reguler ini bermaksud menjawab pertanyaan sebagai berikut:

a. Bagaimana kelayakan ekonomi proyek pengembangan sistem WTE di Kota Batam tersebut dengan alat analisis *Cost – Benefit Analysis* atau Analisis Biaya dan Manfaat?; dan

b. Bagaimana upaya-upaya yang perlu dilakukan dalam rangka peningkatan kelayakan ekonomi dari pengembangan sistem WTE di Kota Batam.

Secara lebih lanjut, permasalahan pokok yang ingin dibuktikan adalah:

1. Apakah dengan mengikuti standar *feed-in tariff*, yang ditetapkan oleh Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral (ESDM), proyek pengembangan sistem WTE tersebut akan layak?

2. Apakah besaran dan kenaikan *tipping fee* yang ditetapkan oleh Pemerintah Kota Batam mempengaruhi layak tidaknya proyek pengembangan sistem WTE tersebut?

1.4 Tujuan Evaluasi

Tujuan Evaluasi Kinerja Anggaran Non-Reguler terkait anggaran pembangunan fasilitas *waste to energy* di Kota Batam yang dilakukan melalui APBN oleh Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan pada tahun 2016-2018 ini bertujuan untuk:

a. Menganalisis kelayakan ekonomi proyek pengembangan sistem WTE di Kota Batam tersebut dengan alat analisis *Cost – Benefit Analysis* atau Analisis Biaya dan Manfaat; dan

b. Menganalisis berbagai upaya yang perlu dilakukan dalam rangka peningkatan kelayakan ekonomi dari pengembangan sistem WTE di Kota Batam.

Secara lebih lanjut, evaluasi ini juga ditujukan untuk:

1. Menganalisis pengaruh standar *feed-in tariff* yang ditetapkan oleh Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral (ESDM) terhadap kelayakan proyek pengembangan sistem WTE di Kota Batam; dan

2. Menganalisis pengaruh besaran *tipping fee* yang ditetapkan oleh Pemerintah Kota Batam dalam mempengaruhi kelayakan proyek pengembangan sistem WTE tersebut.

1.5 Ruang Lingkup Evaluasi

Evaluasi Kinerja Anggaran Non-Reguler terkait anggaran pembangunan fasilitas *waste to energy* di Kota Batam yang dilakukan melalui APBN oleh Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan pada tahun 2016-2018 ini mencakup periode konstruksi yang dilakukan selama 3 tahun mulai tahun 2016 dan diperkirakan selesai pada tahun 2018. Selain periode konstruksi, evaluasi dilakukan juga untuk periode operasi pengolahan limbah dengan insinerator diperkirakan dapat beroperasi selama 25 tahun, dari tahun 2018 sampai dengan 2043. Kemudian pada tahun ke delapan, dilakukan konstruksi pengembangan fasilitas pengolahan untuk meningkatkan kapasitas pembangkit yang semula (tahap 1- kontruksi tahun pertama sampai tahun ke tiga) 11 MW menjadi 15 MW (setelah tahap 2 selesai).

1.6 Manfaat Evaluasi

Manfaat yang diharapkan dapat diperoleh dari pelaksanaan Evaluasi Kinerja Anggaran Non-Reguler terkait anggaran pembangunan fasilitas *waste to energy* di Kota Batam yang dilakukan melalui APBN oleh Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan pada tahun 2016-2018 ini adalah untuk:

1. Memperbaiki desain dan cara pelaksanaan program atau kegiatan di masa yang mendatang, terutama dalam membuat dasar justifikasi dan mempertimbangkan apa yang telah dicapai, apa yang belum dicapai, dan apa yang perlu mendapat perhatian khusus;

2. Meninjau kembali dan memperbaiki program atau kegiatan dengan memilih dan menggunakan metode serta pengembangannya, agar diperoleh cara kerja yang lebih ekonomis, efisien, efektif dan bermanfaat yang sebesar-besarnya bagi masyarakat;

3. Agar diperoleh diagnosis faktor-faktor yang menjadi kendala yang antara lain berisi fakta tentang kesulitan, hambatan serta penyimpangan yang terjadi dari tujuan program atau kegiatan;

4. Mengurangi resiko kerugian dengan menunjukkan beberapa tindakan pencegahan yang harus diambil dalam pelaksanaan program atau kegiatan; dan

5. Sebagai dasar pengambilan keputusan dan kebijakan lebih lanjut dari program atau kegiatan yang dilaksanakan.

1.7 Mekanisme Evaluasi

Evaluasi Kinerja Anggaran Non-Reguler terkait anggaran pembangunan fasilitas *waste to energy* di Kota Batam yang dilakukan melalui APBN oleh Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan pada tahun 2016-2018 ini dilakukan secara mandiri oleh Direktorat Jenderal Anggaran Kementerian Keuangan.

1.8 Waktu dan Jadwal Pelaksanaan Evaluasi

Waktu pelaksanaan Evaluasi Kinerja Anggaran Non-Reguler terkait anggaran pembangunan fasilitas *waste to energy* di Kota Batam yang dilakukan melalui APBN oleh Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan pada tahun 2016-2018 ini dilakukan pada tahun 2019 dan membutuhkan waktu sekitar 6 bulan dari bulan Maret sampai dengan Agustus 2019.

1.9 Pihak yang Terlibat dalam Evaluasi

Evaluasi Kinerja Anggaran Non-Reguler terkait anggaran pembangunan fasilitas *waste to energy* di Kota Batam yang dilakukan melalui APBN oleh Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan pada tahun 2016-2018 ini melibatkan Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan (KLHK), Pemerintah Kota Batam, Lembaga Pengelola Persampahan di Kota Batam, Unit Pengelola *Waste to Energy* di Kota Batam dan Perwakilan Masyarakat di Kota Batam.

Bab II Metodologi dan Sumber Data

2.1 Kerangka Pikir Evaluasi Kinerja Anggaran Non-Reguler

Berikut adalah kerangka pikir Evaluasi Kinerja Anggaran Non-Reguler dengan Menggunakan Metode Analisa Biaya dan Manfaat terkait anggaran Pembangunan WTE di Kota Batam oleh KLHK pada tahun 2016-2018:

Gambar 6-1. Kerangka Pikir Analisa Biaya dan Manfaat untuk Evaluasi Kinerja Anggaran Non-Reguler terkait Anggaran Pembangunan WTE di Kota Batam oleh KLHK

2.2 Metode Analisa Biaya dan Manfaat untuk Evaluasi Kinerja Anggaran Non-Reguler

Konstruksi dan operasional fasilitas penanganan limbah melibatkan biaya secara langsung maupun tidak langsung. Biaya langsung termasuk biaya operasi dan pemeliharaan merupakan biaya yang bergantung pada material dasar, upah tenaga kerja, pemeliharaan fasilitas dan peralatan dan program pelatihan penggunaan peralatan (Jamasb dan Nepal, 2010). Biaya tidak langsung atau biaya tetap tidak bergantung pada *output*. Fasilitas pengolahan sampah memerlukan biaya tetap yang cukup besar pada tahapan pembangunan dan berkontribusi besar sebagai sunk cost. Kemudian menurut Tsilemou dan Panagiotakopoulos (2006) dalam Jamasb dan Nepal (2010), perlu pula diperhitungkan biaya *interest* dan pendapatan yang hilang karena keterlambatan pada tahap izin perencanaan dan izin prinsip, dan *tipping fee* untuk material residu yang tidak diinginkan pada proses pembakaran limbah.

Menurut Jamasb dan Nepal, 2010, pemilihan kapasitas insenerator akan berpengaruh pada profitabilitas dari fasilitas pengolahan. Jika kapasitas pengolahan diperbesar 2 kali lipat maka biaya operasional akan bertambah hanya 70% (Jamasb dan Nepal, 2010). Selanjutnya, *private cost* dan potensial energi yang dapat dihasilkan bergantung pada teknologi inceneratornya. Pada penelitian

ini, berdasarkan penelitian Dalager 2006 dalam Jamasb dan Nepal, 2010, diasumsikan bahwa 1 ton limbah akan menghasilkan 0,65 MWh listrik.

Faktor lain yang mempengaruhi biaya adalah efisiensi fasilitas pengolahan, komposisi limbah dan alternatif untuk manajemen limbah dan pembangkit listrik. Tetapi semakin tinggi efisiensi sebuah fasilitas, maka akan semakin tinggi biaya modalnya, walaupun fasilitas tersebut akan menghasilkan pendapatan dan memiliki eksternalitas positif yang lebih tinggi dengan meningkatkan keamanan energi dan mengurangi emisi (Jamasb & Nepal, 2010).

Kemudian komposisi dari limbah juga menjadi faktor penting yang mempengaruhi perhitungan biaya dan manfaat. Semakin tinggi kalori dari limbah maka energi yang dihasilkan akan semakin tinggi.

Sumber pendapatan pengelola insenerator berasal dari 2 sumber utama, yaitu: *tipping fee* dan penjualan listrik. Sumber pendapatan lain yang dihasilkan dari insenerator antara lain material besi dan residu pembakaran (abu) namun tingkat pendapatannya sangatlah rendah.

Lebih lanjut, untuk menghitung potensial manfaat, maka diperlukan menghitung potensial bangkitan listrik berdasarkan jenis prosedur pengumpulan limbah karakteristik pembangkitnya, untuk prosedur pengumpulan limbah tradisional dan pembangkit listrik berjenis incenerator, maka beberapa hal yang harus dihitung. Pertama, untuk mendapatkan hasil biaya sosial maka perlu dipertimbangkan pengurangan dan peningkatan biaya operasinya (Oliveira & Rosa, 2003). Kedua, berdasarkan survei yang dilakukan di Brazil, biaya untuk prosedur pengumpulan limbah adalah sebesar 20 dolar Amerika per ton. Ketiga, menurut Calderoni (1997) dalam Oliveira dan Rosa (2003), potensi manfaat dari dilakukannya pemilahan limbah yang dapat didaur ulang, memberikan manfaat secara lingkungan sebesar 10,22 juta dolar Amerika/ tahun. Kelima, menurut (Nogueira and Walter (1997) dalam Oliveira dan Rosa (2003), limbah padat memiliki kalori bangkitan yang rendah sekitar 1.500kcal/ kg dan dengan faktor efisiensi sebesar 30%. Namun penggunaan insenerator juga menghasilkan eksternalitas negatif seperti emisi ke udara dan residu limbah kimia, seperti *dioxins* dan *ash* (Dijkgraaf & Vollebergh, 2004), sehingga perlu untuk dihitung keekonomian dari eksternalitas ini.

Dijkgraaf & Vollebergh (2004), dengan menggunakan data estimasi di Belanda pada tahun 2000, melakukan penelitian tentang perbandingan antara menggunakan metode *landfilling* dan insenerator, berdasarkan biaya sosial bersihnya *(net social cost). Net social cost* adalah selisih antara *gross social costs*, yang terdiri dari *gross private cost* dan biaya lingkungan (emisi ke udara dan limbah kimiawi) dan manfaat sosial, terdiri dari manfaat energi dan fungsi daur material (*material recovery function*). Penelitian tersebut menemukan bahwa *net environmental costs* adalah sebesar 17,64 euro/ ton (Dijkgraaf & Vollebergh, 2004). Tabel 6.2 memperlihatkan rincian estimasi *private cost* dan biaya lingkungan menggunakan insenerator menurut Dijkgraaf & Vollebergh (2004).

Tabel 6-2. Net Social Costs dan Private Cost

Rincian estimasi *private cost*	Biaya (Euro per ton)	Rincian Estimasi biaya lingkungan	Biaya (Euro per ton)
Gross private costs	103	*Gross Environmental costs*	45,95
Private cost savings		*Emissions to air*	17,26
Energy function	21	*Chemical waste*	28,69
Materials function	3	*Environmental cost savings*	
Net private costs	79	*Energy function*	22,55
		Materials function	5,76
		Net environmental costs	17,64

Sumber: *Dijkgraaf & Vollebergh (2004)*

2.2.1 Perhitungan *Cost* dan *Benefit* Indeks

Berdasarkan studi literatur yang dilakukan oleh Oliveira dan Rosa tahun 2003, menurut Vollebergh dalam Oliveira dan Rosa (2003), sangat penting untuk menghitung indeks *cost-benefit* (CBI) untuk mengevaluasi potensi energi yang dapat dihasilkan dari limbah rumah tangga sebagai referensi (Oliveira & Rosa, 2003). CBI dapat dihitung dengan menggunakan rumus sebagai berikut:

$$CBI = CI + COM + CTI + CC$$

$$CI = \frac{IU\ x\ FRU}{EG\ x\ 8760}$$

$$FRU = \frac{i(1+i)^v}{EG\ x\ 8760}$$

$$COM = \frac{OMU\ x\ POT}{EG\ x\ 8760}$$

$$CTI = \frac{IT\ x\ FRT}{EG\ x\ 8760}$$

$$CC = CUT\ x\ REND$$

Dimana:

CBI : *Indeks Cost-Benefit*
CI : biaya investasi untuk menghasilkan listrik per tahun, $/MWh
IU : total biaya investasi untuk pembangkit listrik, termasuk faktor kenaikan biaya saat konstruksi
FRU : *capital payback factor* dari keekonomian umur konstruksi oleh pembangkit listrik
EG : kapasitas energi yang dapat dihasilkan oleh pembangkit listrik
i : *discount rate* per tahun
v : usia konstruksi, tahun

COM : biaya operasi dan pemeliharaan per tahun $/MWh
OMU : biaya operasi dan pemeliharaan per tahun $/MWh/tahun
POT : kapasitas pembangkit listrik, MW
CC : biaya bahan bahar per tahun, $/ton/tahun
IT : biaya transmisi listrik
CUT : *unit cost* - biaya bahan bahar, $/ton
REND : kemampuan limbah yang dapat ditangani oleh pembangkit listrik, tons/MWH

Catatan: apabila limbah padat dibuang dan diproduksi di tempat yang sama maka tidak diperlukan biaya transmisi.

Beberapa indikator kelayakan ekonomi yang diukur dalam Analisa Biaya dan Manfaat terkait anggaran Pembangunan WTE di Kota Batam oleh KLHK pada tahun 2016-2018 adalah:

a. *Net Present Value (NPV)*

$$NPV = \sum_{t=0}^{n} \frac{Bt - Ct}{(1+i)^t}$$

b. *Internal Rate of Return (IRR)*

$$IRR = r_a + \left(\frac{NPV_a}{(NPV_a + NPV_b)} \; x \; (r_a - r_b) \right)$$

c. *Benefit Cost Ratio (BCR)*

$$CR = \sum_{t=1}^{n} \frac{B_t/(1+i)^t}{C_t/(1+i)^t}$$

Dimana:

B_t : Penghasilan
C_t : Biaya
i : Tingkat bunga berlaku
N : Masa waktu system
t : Periode
r_a : Tingkat suku bunga kurang dari tingkat suku bunga yang dipilih
r_b : Tingkat suku bunga lebih dari tingkat suku bunga yang dipilih
NPV_a : *Net Present Value* saat r_a
NPV_b : *Net Present Value* saat r_b

2.2.2 Langkah Analisa Biaya dan Manfaat untuk Evaluasi Kinerja Anggaran Non-Reguler

Langkah metode Analisa Biaya dan Manfaat untuk Evaluasi Kinerja Anggaran Non-Reguler terkait anggaran Pembangunan WTE di Kota Batam oleh KLHK pada tahun 2016-2018 adalah:

1. Menentukan batasan analisis;
2. Mengidentifikasi dampak (biaya dan manfaat);
3. Mengkuantifikasi dampak (biaya dan manfaat);
4. Memonetisasi dampak (biaya dan manfaat);
5. Menghitung *present value* dan indikator kelayakan ekonomi;
6. Melakukan analisis sensitivitas; dan
7. Menentukan rekomendasi kebijakan.

2.3 Jenis dan Sumber Data yang Dibutuhkan

Data yang digunakan dalam Evaluasi Kinerja Anggaran Non-Reguler Menggunakan Analisa Biaya dan Manfaat terkait anggaran Pembangunan WTE di Kota Batam oleh KLHK pada tahun 2016-2018 berasal dari data sekunder dan data primer. Data sekunder berasal dari dokumen perencanaan, penganggaran dan pelaporan pelaksanaan kegiatan pembangunan WTE di Kota Batam oleh KLHK selama tahun 2016-2018 serta dari Pemerintah Kota Batam, Lembaga Pengelola Persampahan di Kota Batam, dan Unit Pengelola *Waste to Energy* di Kota Batam. Selain itu, pengumpulan data primer dilakukan melalui wawancara dengan berbagai pihak yang terkait termasuk masyarakat, khususnya di Kota Batam.

2.4 Metode Pengumpulan Data

Pengumpulan data dilakukan baik yang berasal dari internal Kementerian Keuangan maupun pihak eksternal Kementerian Keuangan, khususnya dari KLHK. Selain itu dilakukan observasi ke lapangan untuk melihat dan mengkonfirmasi realisasinya di lapangan.

Bab III Hasil dan Pembahasan

3.1 Perkembangan Anggaran Pembangunan WTE di Kota Batam Tahun 2016-2018

Anggaran yang dialokasikan untuk Pembangunan Fasilitas WTE di Kota Batam Tahun 2016-2018 diperlukan untuk biaya investasi, yang besarnya mencapai Rp.977,584 Miliar untuk 3 tahun pertama dan tahun ke delapan, yaitu untuk konstruksi pengembangan fasilitas pengolahan untuk meningkatkan kapasitas pembangkit yang semula (tahap 1-kontruksi tahun pertama sampai tahun ke tiga) 11 MW menjadi 15 MW (setelah tahap 2 selesai).

3.2 Hasil dan Pembahasan Analisa Biaya dan Manfaat

3.2.1 Asumsi atau Dasar Perhitungan Analisa Biaya dan Manfaat

a. Asumsi

Parameter yang diasumsikan pada penelitian ini adalah:

i. Tarif Listrik: Rp.1.450,00 per KWH (sesuai Permen ESDM No. 27 Tahun 2014 dan No. 19 Tahun 2013);
ii. Periode Operasi 25 tahun;
iii. *Weighted Average Cost of Capital* (WACC) sebesar 13,08%;
iv. Nilai IRR minimum sebesar WACC (13,08%);
v. *Discount Rate* sebesar WACC (13,08 %);
vi. Jumlah hari operasi adalah 344 hari kalender dalam 1 tahun;
vii. Peningkatan *tipping fee* sebesar 3% per tahun.

b. Skenario
Digunakan 2 skenario pada perhitungan ini, yaitu:

i. *Low*: Tonase Sampah mulai 700 ton, naik menjadi 1.000 ton pada tahun ke 8.
ii. *High*: Tonase Sampah mulai 850 ton, naik menjadi 1.100 ton secara bertahap.

3.2.2 Analisa Hasil Identifikasi Dampak (Biaya dan Manfaat) dan Pihak yang Terdampak

a. Identifikasi Biaya
Komponen biaya untuk pelaksanaan proyek ini sesuai studi literatur, yaitu antara lain: biaya investasi, operasi dan pemeliharaan serta depresiasi.

i. Biaya Investasi (Capex)
Besarnya biaya investasi adalah Rp.977,584 Miliar.

ii. Biaya Operasi (Opex)
Besarnya biaya operasi untuk proyek ini adalah sebagai berikut:

- *Low Scenario*
Besarnya biaya operasi dan pemeliharaan adalah sebesar Rp.1.768,51 Miliar untuk jangka waktu 25 tahun.

- *High Scenario*
Besarnya biaya operasi dan pemeliharaan adalah sebesar Rp.2.167,01 Miliar untuk jangka waktu 25 tahun.

iii. Biaya Depresiasi
Badan Usaha memperhitungkan depresiasi dari nilai investasi pada proyek ini. Biaya depresiasi pada kajian ini dihitung dengan mekanisme *double decline* selama umur proyek berlangsung, dengan rumus sebagai berikut:

$$Biaya\ depresiasi = (Capex - akumulasi\ depresiasi)\ x\ \frac{2}{umur\ proyek}$$

b. Identifikasi Manfaat
i. Tipping Fee
Tipping fee adalah pendapatan yang diterima dari Pemerintah Kota Batam.

ii. Feed-in Tariff
Berdasarkan Peraturan Menteri ESDM No. 27 Tahun 2014 dan No. 19 Tahun 2013, *Feed-in Tariff* Listrik adalah sebesar Rp.1.450,00 per KWH (sesuai).

iii. Net Social Cost

Berdasarkan hasil studi literatur tentang penentuan besaran biaya dan manfaat penggunaan fasilitas insinerator, maka asumsi besarnya Social Cost adalah sebesar 17.64 euro (Dijkgraaf & Vollebergh, 2004).

3.2.3 Analisa Hasil Perhitungan/ Kuantifikasi dan Monetisasi/ Valuasi Dampak (Biaya dan Manfaat)

Hasil perhitungan biaya manfaat dengan dua skenario sebagaimana dijelaskan pada bagian sebelumnya, hasilnya adalah sebagai berikut:

Tabel 6-3. Sensitifitas dari Tipping Fee

Indikator	*Tipping Fee* (Rp./Ton)			
	550.000	650.000	600.000	550.000
NPV (Miliar Rupiah)	265,466	174,678	83,890	(6,898)
IRR	15,580%	14,458%	13,295%	12%
Pay Back Period (Tahun)	10,564	11,053	11,608	12,264
B/C Ratio	1,147	1,097	1,047	0,996
Kelayakan	Layak	Layak	Layak	Tidak Layak

Sumber: Hasil Pengolahan (2019)

3.2.4 Analisa Hasil Analisa Sensitivitas

Tahapan berikutnya dalam analisis manfaat dan biaya adalah sensitifitas. Pada tahap ini akan dilakukan analisis sensitifitas terhadap asumsi-asumsi maupun data yang berasal dari studi literatur.

a. Low Scenario

i. Sensitifitas *tipping fee*
Pada analisis ini, akan dihitung sampai seberapa besar nilai *tipping fee* yang menghasilkan nilai NPV negatif. *Feed-in Tariff* dianggap tetap sebesar Rp.1.450.00, (sesuai ketentuan yang berlaku) dengan kenaikan *tipping fee* 3% per tahun dan asumsi lainnya dianggap tetap.

Tabel 6-4. Sensitifitas dari Tipping Fee: Low Scenario

Indikator	*Tipping Fee* (Rp./Ton)			
	550.000	650.000	600.000	550.000
NPV (Miliar Rupiah)	265,466	174,678	83,890	(6,898)
IRR	15,580%	14,458%	13,295%	12%
Pay Back Period (Tahun)	10,564	11,053	11,608	12,264
B/C Ratio	1,147	1,097	1,047	0,996
Kelayakan	Layak	Layak	Layak	Tidak Layak

Sumber: Hasil Pengolahan (2019)

Berdasarkan Tabel 6.4, dengan memperhatikan indikator kelayakan proyek

sebagaimana disebutkan pada bagian sebelumnya, didapatkan hasil bahwa proyek dinyatakan tidak layak bila *tipping fee* ditetapkan kurang dari Rp.600.000,-

ii. Sensitifitas *net social cost*

Berdasarkan Tabel 6.3, *tipping fee* yang didapatkan cukup tinggi. Maka perlu didapatkan informasi seberapa besar *best practice tipping fee* yang dikeluarkan oleh Pemerintah Daerah di Indonesia. Berdasarkan informasi yang dihimpun, maka dapat diasumsikan bahwa *tipping fee* yang sesuai dengan *best practice* kemampuan adalah sekitar Rp.450.000,-

Langkah berikutnya adalah menganalisis sensitifitas terhadap *net social cost*, yang dilakukan dengan mempertimbangkan tahun penelitian, teknologi insenerator dan asumsi yang digunakan adalah *best practice* di negara lain. *Feed-in tariff* dianggap tetap sebesar Rp.1.450.00, (dengan kenaikan *tipping fee* 3% per tahun), *tipping fee* sebesar Rp.450.000 dan asumsi lainnya dianggap tetap.

Berdasarkan perhitungan sesuai Tabel 6.5, penentuan nilai *net social cost* agar proyek ini layak adalah kurang dari 7.250 euro (Rp.108.750).

Tabel 6-5. Sensitifitas dari Net Social Cost: Low Scenario

Indikator	*Net Social Cost*				
	€ 17.500	€ 14.000	€ 10.500	€ 8.500	€ 7.000
NPV (Miliar Rupiah)	(279,262)	(106,305)	(24,136)	22,818	58,033
IRR	8,058%	10,744%	11,970%	12,656%	13,163%
Pay Back Period (Tahun)	15,098	13,022	12,212	11,805	11,522
B/C Ratio	0,845	0,938	0,985	1,014	1,037
Kelayakan	Tidak Layak	Tidak Layak	Tidak Layak	Tidak Layak	Layak

Sumber: Hasil Pengolahan (2019)

iii. Sensitifitas *feed-in tariff*

Pada analisis ini, akan dihitung sampai seberapa sensitif bila mengubah *feed-in tariff* (yang telah ditetapkan pemerintah) dengan asumsi ada kemungkinan PT. PLN tidak membeli sesuai dengan peraturan yang berlaku. *Tipping fee* dianggap tetap sebesar Rp.450.000,00 (dengan kenaikan *tipping fee* 3% per tahun), *net social cost* sebesar Rp. 108.750,00 dan asumsi lainnya dianggap tetap.

Berdasarkan Tabel 6.6, dengan memperhatikan indikator kelayakan proyek ini, didapatkan hasil bahwa *feed-in tariff* sangat sensitif terhadap perubahan sehingga PT.PLN membeli sesuai peraturan yang berlaku.

Tabel 6-6. Sensitifitas Feed-in Tariff: Low Scenario

Indikator	Kenaikan *feed-in tariff* tahun(Rp./Ton)			
	100%	95%	90%	80%
NPV (Miliar Rupiah)	52,164	(27,531)	(27,531)	(107,227)
IRR	13,079%	11,991%	11,991%	10,878%
Pay Back Period (Tahun)	11,567	12,201	12,201	12,931
B/C Ratio	1,033	0,982	0,982	0,931
Kelayakan	Layak	Tidak Layak	Tidak Layak	Tidak Layak

Sumber: Hasil Pengolahan (2019)

iv. Sensitifitas kenaikan *tipping fee*

Pada analisis ini, akan dihitung sampai seberapa sensitif bila mengubah kenaikan *tipping fee* per tahun. *Tipping fee* dianggap tetap sebesar Rp.450.000,00 dan asumsi lainnya dianggap tetap (sesuai angka 3).

Berdasarkan Tabel 6.7, dengan memperhatikan indikator kelayakan proyek ini, didapatkan hasil bahwa kenaikan *feed-in tariff* cukup sensitif terhadap perubahan.

Tabel 6-7. Sensitifitas Kenaikan Tipping Fee: Low Scenario

Indikator	Kenaikan *Tipping Fee* (Rp./Ton)			
	2%	2,5%	3%	3,5%
NPV (Miliar Rupiah)	0,370	25,707	52,164	79,801
IRR	12,350%	12,714%	13,079%	13,444%
Pay Back Period (Tahun)	11,772	11,667	11,567	11,472
B/C Ratio	1,000	1,016	1,033	1,051
Kelayakan	Tidak Layak	Tidak Layak	Layak	Layak

Sumber: Hasil Pengolahan (2019)

b. *High Scenario*

i. Sensitifitas *tipping fee*

Berdasarkan perhitungan pada *low scenario* didapatkan bahwa tidak mungkin menggunakan besaran *tipping fee* dan *net social cost* sesuai asumsi awal. Sehingga pada perhitungan ini diasumsikan *net social cost* sebesar Rp.108.750. *Feed-in tariff* dianggap tetap sebesar Rp.1.450, dengan kenaikan *tipping fee* 3% per tahun dan asumsi lainnya dianggap tetap.

Dengan penetapan *tipping fee* sebesar Rp.450.000, maka proyek ini dinyatakan layak.

Tabel 6-8. Sensitifitas Tipping Fee: High Scenario

Indikator	*Tipping Fee* (Rp./Ton)			
	550.000	500.000	450.000	400.000
NPV (Miliar Rupiah)	271,293	167,780	64,267	(39,247)
IRR	15,705%	14,440%	13,126%	11,754%
Pay Back Period (Tahun)	10,407	10,945	11,566	12,309
B/C Ratio	1,160	1,099	1,038	0,977
Kelayakan	Layak	Layak	Layak	Tidak Layak

Sumber: Hasil Pengolahan (2019)

ii. Sensitifitas *feed-in tariff*

Pada analisis ini, akan dihitung sampai seberapa sensitif bila mengubah *feed-in tariff. Tipping fee* dianggap tetap sebesar Rp.450.000 (dengan kenaikan *tipping fee* 3% per tahun), *net social cost* sebesar Rp.108.750 dan asumsi lainnya dianggap tetap.

Tabel 6-9. Sensitifitas Feed-in Tariff: High Scenario

Indikator	Kenaikan *feed-in tariff*/tahun (Rp./Ton)			
	100%	95%	90%	80%
NPV (Miliar Rupiah)	64,267	22,866	(18,535)	(101,336)
IRR	13,126%	12,587%	12,041%	10,927%
Pay Back Period (Tahun)	11,566	11,871	12,195	12,922
B/C Ratio	1,038	1,013	0,989	0,940
Kelayakan	Layak	Tidak Layak	Tidak Layak	Tidak Layak

Sumber: Hasil Pengolahan (2019)

Berdasarkan Tabel 6.9, dengan memperhatikan indikator kelayakan proyek ini, didapatkan hasil bahwa *feed-in tariff* sangat sensitif terhadap perubahan sehingga PT.PLN membeli sesuai peraturan yang berlaku.

iii. Sensitifitas kenaikan *tipping fee*

Pada analisis ini, akan dihitung sampai seberapa sensitif bila mengubah kenaikan *tipping fee* per tahun. *Tipping fee* dianggap tetap sebesar Rp.450.000 dan asumsi lainnya dianggap tetap (sesuai angka 3).

Tabel 6-10. Sensitifitas Kenaikan Tipping Fee: High Scenario

Indikator	Kenaikan *Tipping Fee* (Rp./Ton)			
	2%	2,5%	3%	3,5%
NPV (Miliar Rupiah)	6,721	34,877	64,267	94,958
IRR	12,349%	12,738%	13,126%	13,514%
Pay Back Period (Tahun)	11,788	11,674	11,566	11,462
B/C Ratio	1,004	1,021	1,038	1,056
Kelayakan	Tidak Layak	Tidak Layak	Layak	Layak

Sumber: Hasil Pengolahan (2019)

Berdasarkan Tabel 6.10, dengan memperhatikan indikator kelayakan proyek ini, didapatkan hasil bahwa kenaikan *feed-in tariff* cukup sensitif terhadap perubahan

Bab IV Kesimpulan dan Rekomendasi

4.1 Kesimpulan

Beberapa hal yang dapat disimpulkan dari pelaksanaan Evaluasi Kinerja Anggaran Non-Reguler Menggunakan Analisa Biaya dan Manfaat terkait Anggaran Pembangunan WTE di Kota Batam oleh KLHK pada tahun 2016-2018 adalah:

1. Apabila dilakukan perhitungan dengan asumsi-asumsi tersebut pada bagian sebelumnya, dan asumsi *net social cost* yang didapat dari studi literatur, maka secara perhitungan biaya manfaat, proyek ini dapat dinyatakan layak dengan *Tipping Fee* sebesar RP. 600 ribu;

2. Berdasarkan studi literatur, *tipping fee* tersebut dirasa akan melampaui *willingness to pay* Pemerintah Kota Batam;

3. *Feed-in tariff* adalah jenis manfaat proyek yang sangat sensitif terhadap kelayakan ekonomi dari anggaran pembangunan WTE di Kota Batam oleh KLHK; dan

4. Overestimasi terjadi pada penentuan besaran *net social cost* dikarenakan beberapa hal antara lain dengan mempertimbangkan tahun penelitian, teknologi insenerator dan asumsi yang digunakan adalah *best practice* di negara lain.

4.2 Rekomendasi

Beberapa rekomendasi yang dapat diberikan dari pelaksanaan Evaluasi Kinerja Anggaran Non-Reguler Menggunakan Analisa Biaya dan Manfaat terkait Anggaran Pembangunan WTE di Kota Batam oleh KLHK pada tahun 2016-2018 adalah:

1. Dengan melakukan analisis sensitifitas, maka dapat direkomendasikan bahwa *net social cost* adalah sebesar Rp. 108.750;

2. Dengan menggunakan asumsi sebagaimana tertera pada angka 1, maka apabila dilakukan perhitungan kembali, maka *tipping fee, feed-in tariff* dan kenaikan *feed-in tariff* yang sebaiknya diterapkan secara berturut-turut atas fasilitas WTE di Kota Batam yang dilakukan oleh KLHK pada tahun 2016-2018 adalah sebesar: Rp.450.000 per ton, Rp.1.450,00 per KWH dan 3% persen per tahun; dan

3. *Feed-in tariff* adalah jenis manfaat proyek yang sangat sensitif terhadap kelayakan ekonomi perubahan sehingga direkomendasikan agar PT. PLN membeli listrik sesuai dengan Peraturan Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral (ESDM) terkait dengan kebijakan *Feed-in tariff* untuk Tenaga Listrik yang dihasilkan dari fasilitas WTE.

6.2 EVALUASI KINERJA ANGGARAN NON-REGULER PEMBANGUNAN LEMBAGA PEMASYARAKATAN KELAS I GORONTALO OLEH KEMENTERIAN HUKUM DAN HAM

Bab I Pendahuluan

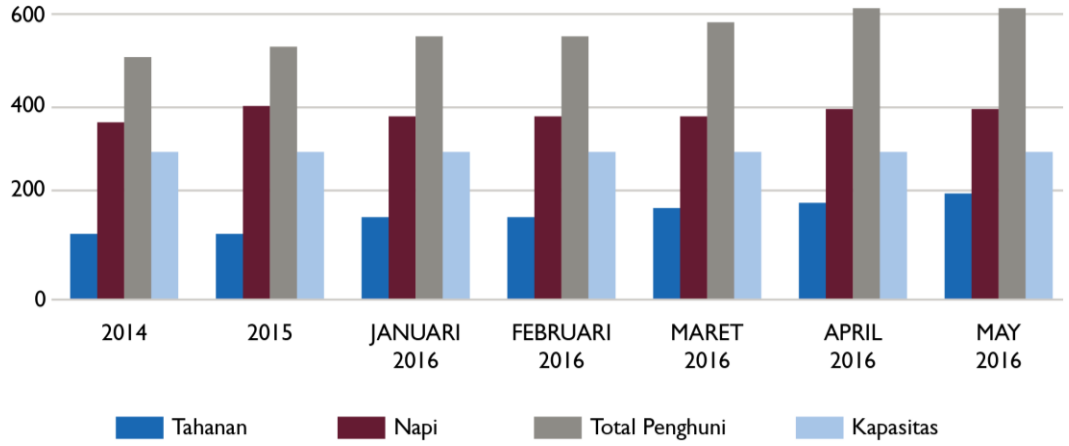
1.1 Latar Belakang Evaluasi

Lembaga Pemasyarakatan atau yang biasa disebut Lapas, menurut Undang-Undang No. 12 Tahun 1995 adalah tempat untuk melaksanakan pembinaan narapidana dan anak didik pemasyarakatan sehingga lapas tidak hanya memiliki fungsi sebagai tempat untuk menjalankan hukuman bagi para pelaku kejahatan tetapi juga lebih kepada memberikan koreksi dan perbaikan terhadap perilaku seseorang sebelum kembali pada masyarakat. Oleh karena itu, keberadaan lapas menjadi penting dalam kehidupan masyarakat karena dengan fungsi hukuman dan koreksinya. Namun, Perkembangan lapas di Indonesia cukup memprihatinkan dimana menurut data dari Direktorat Jenderal

Pemasyarakatan (Ditjenpas) Kementerian Hukum dan HAM menyatakan bahwa hampir seluruh lapas mengalami kelebihan kapasitas sehingga menjadi kondisinya menjadi tidak layak untuk ditempati sehingga meningkatkan resiko kerusuhan dan napi kabur.

Salah satu daerah atau provinsi yang memiliki lembaga pemasyarakatan yang mengalami kelebihan kapasitas adalah provinsi Gorontalo. Provinsi Gorontalo sendiri baru dibentuk pada tahun 2000 sehingga kegiatan pembangunan dan pemerintahan provinsi tergolong masih baru. Bahkan untuk sebuah provinsi, infrastruktur sosial seperti lapas saja hanya terdapat 3 lapas, antara lain Lapas Kelas IIA Gorontalo, Lapas Kelas IIB Boalemo, dan Lapas Kelas III Pahuwato. Dari ketiga lapas tersebut, Lapas Kelas IIA Gorontalo-lah yang kondisinya mengalami kelebihan kapasitas sampai sekitar 90%. Berikut data penghuni lapas kelas IIA Gorontalo dari tahun 2014 hingga Mei 2016.

Gambar 6-2. Jumlah Penghuni dan Kapasitas Lapas Gorontalo



Data di atas menunjukkan bahwa kapasitas lapas kelas IIA Gorontalo tidak bisa lagi menampung seluruh penghuni lapas. Jangankan untuk menampung seluruh penghuni lapas, untuk menampung narapidana saja, kapasitas yang tersedia sudah tidak mencukupi. Selain masalah daya tampung, lapas Gorontalo juga sering mengalami kebanjiran dan tidak dipisahnya blok tahanan anak-anak, perempuan dan pria dewasa. Idealnya, kapasitas setiap ruangan napi maksimal diisi oleh 7 (tujuh) napi, namun saat ini memuat 15-20 orang sehingga kenyamanan napi menjadi berkurang dan menyebabkan resiko lainnya seperti kerusuhan dan kebakaran. Padahal, dari laporan statistik kriminal BPS tahun 2015, Provinsi Gorontalo memiliki resiko tingkat kriminalitas tertinggi di Indonesia.

Berdasarkan permasalahan diatas, Kanwilkumham Gorontalo berencana untuk membangun lapas baru yang lebih layak dan manusiawi. Pemerintah Kota Gorontalo telah melakukan pembebasan lahan seluas 8,6 hektare untuk dibangun sebuah lapas baru. Dengan adanya lapas baru diharapkan mampu menampung para tahanan dan narapidana dengan lebih layak dan jumlah yang lebih banyak.

1.2 Obyek/ tema Evaluasi

Obyek Evaluasi Kinerja Anggaran Non-Reguler Menggunakan Metode Analisa Biaya dan Manfaat ini dilakukan untuk Anggaran Pembangunan Lembaga Pemasyarakatan Kelas I Gorontalo oleh Kementerian Hukum dan HAM, yaitu melalui Kanwilkumham Gorontalo pada tahun 2016 sampai dengan 2020.

1.3 Rumusan Masalah Evaluasi

Evaluasi Kinerja Anggaran Non-Reguler Menggunakan Metode Analisa Biaya dan Manfaat terkait Anggaran Pembangunan Lembaga Pemasyarakatan Kelas I Gorontalo oleh Kementerian Hukum dan HAM, yaitu melalui Kanwilkumham Gorontalo pada tahun 2016 sampai dengan 2020 ini dilakukan untuk menjawab permasalahan sebagai berikut:

1. Bagaimana kelayakan ekonomi Pembangunan Lembaga Pemasyarakatan Kelas I Gorontalo oleh Kementerian Hukum dan HAM tersebut dengan alat analisis *Cost – Benefit Analysis* atau Analisis Biaya dan Manfaat?; dan

2. Bagaimana upaya-upaya yang perlu dilakukan dalam rangka peningkatan kelayakan ekonomi dari Pembangunan Lembaga Pemasyarakatan Kelas I Gorontalo oleh Kementerian Hukum dan HAM?

1.4 Tujuan Evaluasi

Evaluasi Kinerja Anggaran Non-Reguler Menggunakan Metode Analisa Biaya dan Manfaat terkait Anggaran Pembangunan Lembaga Pemasyarakatan Kelas I Gorontalo oleh Kementerian Hukum dan HAM, yaitu melalui Kanwilkumham Gorontalo pada tahun 2016 sampai dengan 2020 ini bertujuan untuk:

1. Mengukur dan menganalisis kelayakan ekonomi Pembangunan Lembaga Pemasyarakatan Kelas I Gorontalo oleh Kementerian Hukum dan HAM tersebut dengan alat analisis *Cost – Benefit Analysis* atau Analisis Biaya dan Manfaat; dan

2. Menganalisis upaya-upaya yang perlu dilakukan dalam rangka peningkatan kelayakan ekonomi dari Pembangunan Lembaga Pemasyarakatan Kelas I Gorontalo oleh Kementerian Hukum dan HAM.

1.5 Ruang Lingkup Evaluasi

Evaluasi Kinerja Anggaran Non-Reguler terkait anggaran Pembangunan Lembaga Pemasyarakatan Kelas I Gorontalo oleh Kementerian Hukum dan HAM, yaitu melalui Kanwilkumham Gorontalo pada tahun 2016 sampai dengan 2020 ini mencakup periode konstruksi yang dilakukan selama 5 tahun mulai tahun 2016 dan selesai pada tahun 2020. Selain periode konstruksi, evaluasi dilakukan juga untuk periode pemanfaatan Lembaga Pemasyarakatan Kelas I Gorontalo oleh Kementerian Hukum dan HAM yang diperkirakan dapat beroperasi selama 35 tahun, dari tahun 2021 sampai dengan 2055.

1.6 Manfaat Evaluasi

Manfaat yang diharapkan dapat diperoleh dari pelaksanaan Evaluasi Kinerja Anggaran Non-Reguler terkait anggaran Pembangunan Lembaga Pemasyarakatan Kelas I Gorontalo oleh Kementerian Hukum dan HAM, yaitu melalui Kanwilkumham Gorontalo pada tahun 2016 sampai dengan 2020 ini adalah untuk:

1. Memperbaiki desain dan cara pelaksanaan program atau kegiatan di masa yang mendatang, terutama dalam membuat dasar justifikasi dan mempertimbangkan apa yang telah dicapai, apa yang belum dicapai, dan apa yang perlu mendapat perhatian khusus;

2. Meninjau kembali dan memperbaiki program atau kegiatan dengan memilih dan menggunakan metode serta pengembangannya, agar diperoleh cara kerja yang lebih ekonomis, efisien, efektif dan bermanfaat yang sebesar-besarnya bagi masyarakat;

3. Agar diperoleh diagnosis faktor-faktor yang menjadi kendala yang antara lain berisi fakta tentang kesulitan, hambatan serta penyimpangan yang terjadi dari tujuan program atau kegiatan;

4. Mengurangi resiko kerugian dengan menunjukkan beberapa tindakan pencegahan yang harus diambil dalam pelaksanaan program atau kegiatan; dan

5. Sebagai dasar pengambilan keputusan dan kebijakan lebih lanjut dari program atau kegiatan yang dilaksanakan.

1.7 Mekanisme Evaluasi

Evaluasi Kinerja Anggaran Non-Reguler terkait anggaran Pembangunan Lembaga Pemasyarakatan Kelas I Gorontalo oleh Kementerian Hukum dan HAM, yaitu melalui Kanwilkumham Gorontalo pada tahun 2016 sampai dengan 2020 ini dilakukan secara mandiri oleh Direktorat Jenderal Anggaran Kementerian Keuangan.

1.8 Waktu dan Jadwal Pelaksanaan Evaluasi

Waktu pelaksanaan Evaluasi Kinerja Anggaran Non-Reguler terkait anggaran Pembangunan Lembaga Pemasyarakatan Kelas I Gorontalo oleh Kementerian Hukum dan HAM, yaitu melalui Kanwilkumham Gorontalo pada tahun 2016 sampai dengan 2020 ini dilakukan pada tahun 2020 dan membutuhkan waktu sekitar 6 bulan dari bulan Maret sampai dengan Agustus 2020.

1.9 Pihak yang Terlibat dalam Evaluasi

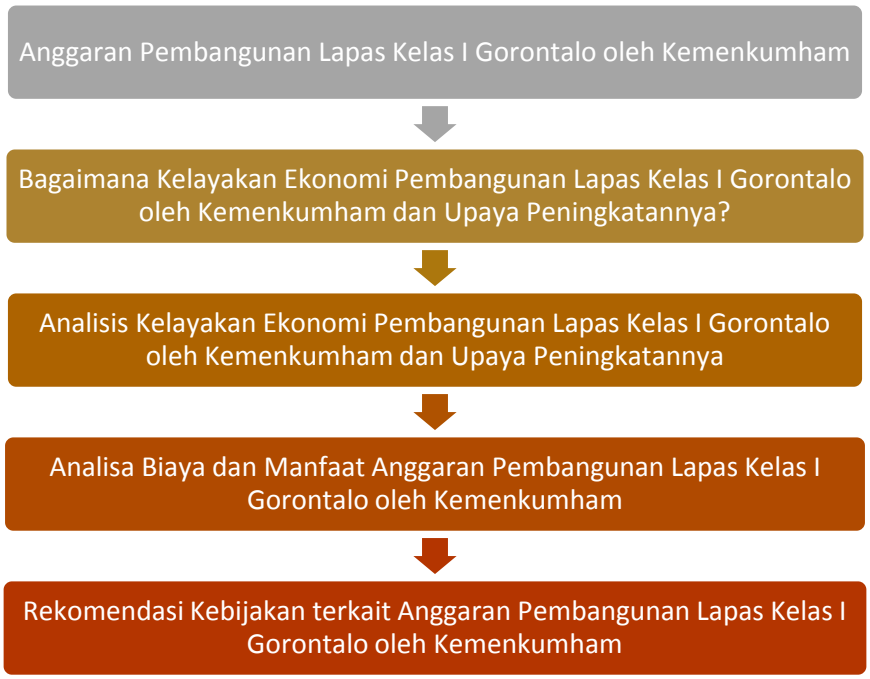
Evaluasi Kinerja Anggaran Non-Reguler terkait anggaran Pembangunan Lembaga Pemasyarakatan Kelas I Gorontalo oleh Kementerian Hukum dan HAM, yaitu melalui Kanwilkumham Gorontalo pada tahun 2016 sampai dengan 2020 ini dilakukan dengan melibatkan Kementerian Hukum dan HAM, Kanwilkumham Gorontalo, Lembaga Pemsyarakatan Kelas I Gorontalo dan *stakeholders* terkait dengan penyelenggaraan Lembaga Pemasyarakatan Kelas I Gorontalo.

Bab II Metodologi dan Sumber Data

2.1 Kerangka Pikir Evaluasi Kinerja Anggaran Menggunakan Analisa Biaya dan Manfaat

Berikut adalah kerangka pikir Evaluasi Kinerja Anggaran Non-Reguler terkait anggaran Pembangunan Lembaga Pemasyarakatan Kelas I Gorontalo oleh Kementerian Hukum dan HAM, yaitu melalui Kanwilkumham Gorontalo pada tahun 2016 sampai dengan 2020:

Gambar 6-3. Kerangka Pikir Analisa Biaya dan Manfaat untuk Evaluasi Kinerja Anggaran Non-Reguler terkait Anggaran Pembangunan Lapas Kelas I Gorontalo oleh Kemenkumham



2.2 Metode Analisa Biaya dan Manfaat

Perhitungan biaya yang dilakukan meliputi biaya investasi, biaya variabel, dan biaya tetap. Biaya investasi adalah sejumlah modal atau biaya yang digunakan untuk memulai usaha atau

mengembangkan proyek (Pujawan, 2004). Sedangkan penambahan antara biaya variabel dan biaya tetap menjadi biaya operasional dalam proyek pembangunan lapas ini.

Setelah itu, dilakukan pemenuhan kriteria analisis ekonomi terhadap selama umur proyek. Pemenuhan ini dilakukan untuk mengetahui kelayakan proyek baik scara finansial maupun secara biaya dan manfaat, Kriteria investasi dalam analisi ekonomi, antara lain:

1. *Net Present Value* (NPV) merupakan perbedaan antara nilai sekarang dari keuntungan dan biaya, dilakukan untuk melihat bagaimana nilai investasi dengan mempertimbangkan perubahan nilai mata uang (Sudong, 2002). Kriteria yang digunakan: - NPV > 0, proyek layak untuk dijalankan - NPV < 0, proyek tidak layak untuk dijalankan

2. *Internal Rate of Return* (IRR) adalah tingkat suku bunga yang berlaku (*discount rate*) yang menunjukkan nilai sekarang sama dengan jumlah keseluruhan investasi proyek. Suatu rancangan usaha atau proyek dikatakan layak ketika nilai IRR lebih besar daripada Nilai *Discount Rate*. Nilai *Discount Rate* yang digunakan pada proyek ini adalah 13,5%. Penentuan *Discount Rate* diambil dengan melihat resiko-resiko yang dapat terjadi selama realisasi proyek.

3. Estimasi jangka waktu pengembalian investasi suatu proyek dapat ditunjukkan dengan perhitungan *Payback Period.* Payback Period adalah waktu minimum untuk mengembalikan investasi awal dalam bentuk aliran kas yang didasarkan atas total penerimaan dikurangi semua biaya (Erlina, 2006).

4. Perhitungan rasio B/C merupakan perbandingan antara penerimaan dan biaya total, yang menunjukkan nilai penerimaan yang diperoleh dari setiap rupiah yang dikeluarkan. Proyek dinyatakan layak apabila rasio B/C ≥ 1. Proyek dikatakan feasible secara ekonomi, apabila rasio *benefit-cost* sebaiknya lebih besar dari satu (1).

Setelah proyek memenuhi kelayakan, maka dilakukan analisis sensitivitas untuk melihat sejauh mana perubahan-perubahan yang mungkin terjadi selama berjalannya waktu investasi atau selama umur proyek yang ditetapkan. Namun, analisis sensitivitas ini tidak menentukan layak atau tidaknya suatu proyek. Analisis sensitivitas dilakukan dengan cara mengubah variabel dalam *cost* atau *benefit* dengan demikian dapat dilihat sejauh mana keputusan atau kebijakan yang dapat diambil agar proyek dapat bertahan dan memberikan manfaat selama realisasi proyek.

2.3 Jenis dan Sumber Data yang Dibutuhkan

Evaluasi Kinerja Anggaran Non-Reguler terkait anggaran Pembangunan Lembaga Pemasyarakatan Kelas I Gorontalo oleh Kementerian Hukum dan HAM, yaitu melalui Kanwilkumham Gorontalo pada tahun 2016 sampai dengan 2020 ini menggunakan metode pengumpulan data sekunder dengan mencari tahu kegiatan pembangunan lapas seperti kapasitas lapas, kategori lapas Harga Satuan Bangunan Gedung Negara di kota Gorontalo, biaya kebutuhan hidup narapidana per hari untuk lapas Gorontalo, serta harga atau biaya untuk kelengkapan bangunan dan peralatan lapas. Setelah itu, dilakukan penghitungan biaya dan estimasi *revenue/ benefit* sehingga dapat disusun *cashflow* yang digunakan untuk memenuhi kriteria kelayakan proyek melalui pemenuhan kriteria analisis ekonomi. Tahapan tersebut merupakan tahapan dalam melakukan analisis biaya-manfaat.

2.4. Metode Pengumpulan Data

Data yang diperlukan dalam Evaluasi Kinerja Anggaran Non-Reguler terkait anggaran Pembangunan Lembaga Pemasyarakatan Kelas I Gorontalo oleh Kementerian Hukum dan HAM, yaitu melalui Kanwilkumham Gorontalo pada tahun 2016 sampai dengan 2020 dikumpulkan dari internal Kementerian Keuangan dan eksternal, khususnya dari Kementerian Hukum dan HAM, Kanwilkumham Gorontalo dan Lembaga Pemasyarakatan Kelas I Gorontalo.

Bab III Hasil dan Pembahasan

3.1 Perkembangan Anggaran Program atau Kegiatan yang Menjadi Fokus Evaluasi Modal Investasi Pembangunan Lapas Gorontalo

Biaya modal untuk pembangunan lapas kelas I Gorontalo terdiri dari investasi bangunan dan investasi kelengkapan. Investasi bangunan terdiri dari gedung dan pagar. Biaya pembangunan gedung dan pagar lapas berdasarkan harga satuan bangunan gedung negara yaitu sebesar Rp. 96.165.000.000. Selain itu, investasi kelengkapan lapas terdiri dari pengadaan peralatan rumah ibadah, peralatan olahraga, tralis besi penjara, peralatan bengkel kerja, paket keamanan CCTV, tempat tidur narapidana, kursi dan meja, AC serta instalasi listrik, air dan telepon sebesar Rp. 2.657.500.000.

Biaya operasional lapas kelas I Gorontalo terdiri dari biaya variabel yaitu biaya kebutuhan sehari-hari narapidana sebesar Rp. 1.680.000.000/ tahun untuk 700 narapidana dan biaya tetap seperti biaya pemeliharaan dan operasional (listrik, air dan telepon) sebesar Rp. 5.031.000.000 tiap tahunnya. Biaya ini merupakan pengeluaran dan tidak mengalami kenaikan tiap tahunnya. Namun, dilakukan reinvestasi kelengkapan lapas tiap 5 tahun sebesar Rp. 2.025.000.000.

3.2 Hasil dan Pembahasan Analisa Biaya dan Manfaat

Analisis kelayakan pembangunan lapas Gorontalo kelas I terdiri dari perkiraan modal investasi, perkiraan biaya operasional, perkiraan *revenue/ benefit*, penyusunan aliran kas, pemenuhan kelayakan finansial dan biaya-manfaat (B/C ratio), dan analisis sensitivitas pada variabel komponen biaya dan *revenue*.

3.2.1 Asumsi atau Dasar Perhitungan Analisa Biaya dan Manfaat Asumsi yang ditetapkan antara lain meliputi:

i. Luas Bangunan lapas mengikuti rutan (rumah tahanan) Cipinang kelas I yakni kurang lebih 20.000 m^2 dengan kapasitas lapas untuk 800 orang. Kapasitas yang besar menyebabkan lapas baru ini dikategorikan sebagai lapas kelas I.

ii. Biaya pembangunan gedung lapas berdasarkan Harga Satuan Bangunan Gedung Negara (HSBGN) pada kabupaten Minahasa yang merupakan daerah terdekat dari Gorontalo yang belum memiliki HSBGN.

iii. Biaya operasional gedung dan kelengkapannya tidak mengalami peningkatan, namum dilakukan reinvestasi setiap 5 tahun mengikuti umur kelengkapan.

iv. Penentuan harga produk dan jasa penghuni lapas, biaya parkir, laundry penghuni lapas dan penyewaan tempat yang menjadi manfaat ditentukan oleh pihak Kanwilkumham Gorontalo sebagai pengelola lapas.

v. Kenyamanan dan kesehatan narapidana dikonversikan menjadi produktivitas napi berupa produk hasil napi dan jasa napi.

vi. Pihak swasta sebagai penyedia makanan dapat langsung menyediakan bahan makanan untuk penghuni lapas dan diperbolehkan mengambil keuntungan maksimal 20% dari biaya konsumsi penghuni lapas.

vii. Studi kasus kerusuhan lapas Kelas IIA Banceuy di Bandung menjadi acuan dalam resiko kerusuhan dimana kasus tersebut menyebabkan kerugian sebesar Rp. 6.000.000.000 dan resiko kebakaran yang dapat terjadi sekali selama 20 tahun sebesar Rp. 3.000.000.000. Penghitungan besaran resiko juga mengikutsertakan nilai aset bangunan lapas yang lama.

viii. Adanya *opportunity cost* yakni turunnya resiko terulangnya tindakan kejahatan setelah dilakukannya pembinaan atau koreksi melalui lapas sebesar biaya kejahatan yang dilakukan oleh penghuni lapas (Cavanagh, 1990:22) serta kenyamanan dan keamanan lapas yang menyebabkan hilangnya biaya pencarian napi yang kabur.

3.2.2 Analisa Biaya dan Manfaat

i. Modal Investasi Pembangunan Lapas Gorontalo.
Biaya modal untuk pembangunan lapas kelas I Gorontalo terdiri dari investasi bangunan dan investasi kelengkapan. Investasi bangunan terdiri dari gedung dan pagar. Biaya pembangunan gedung dan pagar lapas berdasarkan harga satuan bangunan gedung negara yaitu sebesar Rp. 96.165.000.000. Selain itu, investasi kelengkapan lapas terdiri dari pengadaan peralatan rumah ibadah, peralatan olahraga, tralis besi penjara, peralatan bengkel kerja, paket keamanan CCTV, tempat tidur narapidana, kursi dan meja, AC serta instalasi listrik, air dan telepon sebesar Rp. 2.657.500.000.

ii. Biaya operasional lapas kelas I Gorontalo.
Biaya ini terdiri dari biaya variabel yaitu biaya kebutuhan sehari-hari narapidana sebesar Rp. 1.680.000.000/tahun untuk 700 narapidana dan biaya tetap seperti biaya pemeliharaan dan operasional (listrik, air dan telepon) sebesar Rp. 5.031.000.000 tiap tahunnya. Biaya ini merupakan pengeluaran dan tidak mengalami kenaikan tiap tahunnya. Namun, dilakukan reinvestasi kelengkapan lapas tiap 5 tahun sebesar Rp. 2.025.000.000.

iii. Pendapatan/ Manfaat pembangunan Lapas Gorontalo.
Pendapatan/ Manfaat pembangunan lapas Gorontalo ini terdiri dari dua bagian pendapatan yang terdiri dari produktivitas napi berupa produk dan jasa napi yang dipasarkan, biaya parkir pengunjung lapas, biaya penyewaan tempat untuk kantin, biaya laundry pakaian narapidana dan 20% dari biaya

konsumsi narapidana serta *availability payment* itu sendiri. Produktivitas napi ini meningkat seiring peningkatan kenyamanan dan kesehatan napi akibat pembangunan lapas baru. Sedangkan, biaya konsumsi narapidana merupakan tanggung jawab negara dengan melakukan pengadaan bahan makanan. Dengan penyediaan makanan oleh swasta, pengadaan bahan makanan langsung diserahkan pada swasta. Pihak swasta dapat mengambil maksimal 20% dari biaya konsumsi narapidana karena kapasitas yang terisi kurang lebih 650 - 750.

Oleh karena lapas merupakan infrastruktur sosial, maka dampak dari pembangunan lapas justru tidak menimbulkan biaya sosial dan malah memberikan manfaat sosial. Manfaat sosial adalah rasa aman *dan opportunity cost* tidak terjadi pemindahan. Rasa aman terdiri dari biaya pencarian napi kabur dan berkurangnya resiko tindak kejahatan yang terulang yang apabila dimonetesasi sebesar Rp. 600.000.000/ tahun. Sedangkan, *opportunity cost* terdiri dari dua aspek yaitu resiko kerusuhan sebesar Rp. 6.000.000.000 dan resiko kebakaran yang dapat terjadi sekali dalam 20 tahun yakni sebesar Rp. 3.000.000.000. Dengan memasukkan komponen tersebut dalam *cashflow*, maka dapat dihitung Rasio B/C dari *present value* proyek. Pembangunan lapas Gorontalo ini memiliki B/C Ratio sebesar 1,12. Besaran B/C Ratio ini lebih tinggi dari 1 sehingga proyek layak untuk dilaksanakan.

3.2.3 Analisa Hasil Analisa Sensitivitas

Pada analisa sensitivitas pembangunan lapas Gorontalo ini, perubahan terjadi pada variabel biaya operasional. Perubahan-perubahan tersebut dibuatkan sebuah skenario. Terdapat 5 skenario perubahan dalam variabel biaya operasional yang terdiri dari peningkatan biaya operasional 2% per tahun, 3% per tahun, 4% per tahun, 5% per tahun dan 6% per tahun. Dengan mengubah variabel tersebut, maka cashflow pembangunan lapas Gorontalo juga ikut berubah sehingga perhitungan dalam memenuhi kriteria kelayakan finansial dan biaya-manfaat juga turut berubah.

Tabel 6-11. Sensitivitas Kenaikan Biaya Operasional

Skenario III	NPV	IRR	BCR	PI	Kelayakan
Peningkatan 2%	Rp. 9.919.315.678	14,47%	1,07	1,11	Layak
Peningkatan 3%	Rp. 7.032.819.996	14,19%	1,05	1,08	Layak
Peningkatan 4%	Rp. 3.859.330.521	13,88%	1,03	1,04	Layak
Peningkatan 5%	Rp. 365.618.490	13,54%	1,00	1,00	Layak
Peningkatan 6%	(Rp. 3.485.574.025)	13,14%	0,98	0,96	Tidak Layak

Bab IV Kesimpulan dan Rekomendasi

4.1 Kesimpulan

Dari hasil analisis finansial yang mengacu pada *cashflow,* proyek pembangunan lapas kelas I Gorontalo memiliki nilai NPV yang positif dan lebih besar dari 0 yakni sebesar Rp. 6.226.386.582. Kriteria lainnya yang menentukan kelayakan adalah nilai IRR yakni 14,10%, yang lebih besar dari *discount rate* 13,5%, kemudian *profitability Index* yang lebih besar dari 1, yaitu 1,07 dengan *Return on Investment* mencapai 245% serta *payback period* pada tahun ke-11. *Payback Period* proyek pembangunan lapas ini cukup lama karena memang infrastrukturnya sulit untuk dikomersialkan dan lebih bersifat sosial.

Sedangkan, analisis biaya-manfaat proyek pembangunan lapas kelas I Gorontalo ini memiliki B/C Ratio yang lebih besar dari 1, yakni 1,12 sehingga proyek layak untuk dilaksanakan. Selain itu, dengan melihat analisis sensitivitas, apabila terjadi peningkatan biaya operasional di atas 5% setiap tahunnya maka proyek pembangunan lapas menjadi tidak layak.

4.2 Rekomendasi

Beberapa rekomendasi yang dapat diberikan dari pelaksanaan Evaluasi Kinerja Anggaran Non-Reguler terkait anggaran Pembangunan Lembaga Pemasyarakatan Kelas I Gorontalo oleh Kementerian Hukum dan HAM, yaitu melalui Kanwilkumham Gorontalo pada tahun 2016 sampai dengan 2020 antara lain:

1. Meningkatkan promosi terhadap produk dan jasa dari para penghuni lapas agar diketahui lebih luas oleh masyarakat sehingga meningkatkan penjualan produk dan jasa tersebut; dan

2. Peningkatan biaya operasional akibat telepon, air dan listrik dapat ditekan dengan memberlakukan penghematan energi terhadap setiap kegiatan lapas tanpa mengurangi aktivitas dan produktivitas narapidana apabila terjadi peningkatan pada tarif air, listrik dan telepon.

7 PENUTUP

Metode Analisa Biaya dan Manfaat (ABM) merupakan salah satu metode penting untuk digunakan dalam pelaksanaan EKA Non Reguler. Penerapan metode ABM untuk pelaksanaan Evaluasi Kinerja Anggaran Non-Reguler memerlukan komitmen, sinergi dan dukungan dari Kementerian Keuangan c.q. Direktorat Jenderal Anggaran dan Kementerian/ lembaga selaku pemilik program.

Metode ABM untuk Evaluasi Kinerja Anggaran Non-Reguler diutamakan untuk digunakan dalam Evaluasi Kinerja Anggaran Non-Reguler yang dilaksanakan oleh Direktorat Jenderal Anggaran sendiri, bekerja sama dengan pihak lain, dan/ atau dilaksanakan secara mandiri oleh pihak lain dengan beberapa penyesuaian metode penerapannya sesuai dengan karakteristik, bersifat dinamis dan memperhatikan kondisi yang ada. Kementerian Keuangan c.q. Direktorat Jenderal Anggaran dapat meminta kepada Kementerian/ lembaga atau pihak lain untuk melakukan Evaluasi Kinerja Anggaran Non-Reguler dengan menggunakan metode ABM.

Dalam pelaksanaannya, Metode ABM ini dapat dimodifikasi sesuai dengan karakteristik jenis anggaran non reguler, dinamika kebijakan, dan kondisi aktual dalam implementasinya. Tantangan utama dari ABM adalah ketersediaan data kuantitatif yang diperlukan untuk melakukan perhitungan.

Pada program non reguler yang kurang memiliki data kuantitatif terkait manfaat ekonomi maupun biaya ekonomi, penerapan metodologi ini akan sulit terutama di tahapan perencanaan. Dalam kondisi ini, metodologi yang dapat dipertimbangkan untuk digunakan adalah *Cost Effectiveness Analysis* (CEA) dan/ atau *Multi Criteria Analysis* (MCA).

Panduan teknis ini bersifat melengkapi standar operasional prosedur dalam mekanisme yang sudah ada dalam evaluasi kinerja anggaran, khususnya anggaran non-reguler oleh Direktorat Jenderal Anggaran Kementerian Keuangan.

DAFTAR PUSTAKA

Bickman, L. (1987). *Using program theory in evaluation* (No. 33). Jossey-Bass Incorporated Pub.

Boardman, A. E., Greenberg, D. H., Vining, A. R., & Weimer, D. L. (2017). *Cost-benefit analysis: concepts and practice*. Cambridge University Press.

Ditjen Anggaran, Kementerian Keuangan (2020). Laporan Hasil Evaluasi Kinerja Anggaran Pembangunan Dan Pemberdayaan Masyarakat Desa. Tidak dipublikasikan

Dijkgraaf, E., & Vollebergh, H. R. (2004). Burn or bury? A social cost comparison of final waste disposal methods. *Ecological Economics*, 50(3-4), 233-247.

Dunn, W. N. (2015). *Public policy analysis*. Routledge.

Jamasb, T., & Nepal, R. (2010). Issues and options in waste management: A social cost–benefit analysis of waste-to-energy in the UK. *Resources, Conservation and Recycling*, 54(12), 1341-1352.

Josselin, J. M., & Le Maux, B. (2017). *Statistical tools for program evaluation: Methods and applications to economic policy, public health, and education*. Springer.

Mangkoesoebroto, Guritno (1998). *Ekonomi Publik*. Yogyakarta: Penerbit BPEE UGM.

Oakley, J. E., & O'Hagan, A. (2004). Probabilistic sensitivity analysis of complex models: a Bayesian approach. *Journal of the Royal Statistical Society: Series B (Statistical Methodology)*, 66(3), 751-769.

Oliveira, L. B., & Rosa, L. P. (2003). Brazilian waste potential: energy, environmental, social and economic benefits. *Energy policy*, 31(14), 1481-1491.

Patton, M. Q. (1997). Toward distinguishing empowerment evaluation and placing it in a larger context. *Evaluation Practice*, 18(2), 147-163.

Peraturan Pemerintah Nomor 90 Tahun 2010 tentang Penyusunan Rencana Kerja dan Anggaran Kementerian Negara/Lembaga

Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2017 tentang Sinkronisasi Proses Perencanaan dan Penganggaran Pembangunan

Peraturan Menteri Keuangan Nomor 214/PMK.02/2017 tentang Pengukuran dan Evaluasi Kinerja Anggaran atas Pelaksanaan Rencana Kerja dan Anggaran Kementerian Negara/ Lembaga

Peraturan Direktorat Jenderal Anggaran Nomor: PER-1/AG/2018 tentang Pedoman Teknis Pelaksanaan Evaluasi Kinerja Anggaran

Peraturan Menteri Keuangan Nomor 22/PMK.02/2021 tentang Pengukuran dan Evaluasi Kinerja Anggaran atas Pelaksanaan Rencana Kerja dan Anggaran Kementerian Negara/ Lembaga

Surat Bersama Kementerian Keuangan – Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional/Badan Perencanaan Pembangunan Nasional Nomor S-122/MK.2/2020 tentang Pedoman Redesain Perencanaan dan Penganggaran Kementerian/ lembaga

Taylor-Powell, E., & Henert, E. (2008). *Developing a logic model: Teaching and training guide.* Madison: University of Wisconsin-Extension. Retrieved from http://www.uwex.edu/ces/pdande/evaluation/pdf/lmguidecomplete.pdf

Tchobanoglous,G, Burton, F.L., and D.H. Stensel (2002). *Wastewater Engineering: Treatment Disposal Reuse* (fourth ed.), McGraw Hill, Boston, USA

Weiss, C. H. (1998). Have we learned anything new about the use of evaluation*?. American Journal of Evaluation,* 19(1), 21-33.