

ANALISIS KEBUTUHAN PENGATURAN BILLING RATE OLEH MENTERI KEUANGAN

Yuliardi Muliawan

Email: giuliardi@gmail.com

Intisari

Saat ini pengaturan mengenai penyusunan RAB untuk jasa konsultasi telah tersedia baik yang dibuat oleh pemerintah maupun oleh asosiasi jasa profesi terkait. Namun demikian terdapat temuan BPK terhadap instansi pemerintah daerah dimana dalam penyusunan anggaran untuk satuan biaya *billing rate* mengacu pada SEB Kepala BAPPENAS dan Menteri Keuangan nomor 1203/D.II/03/2000 dan SE-38/A/2000 tanggal 17 Maret 2000 tentang Petunjuk penyusunan Rencana Anggaran Biaya (RAB) untuk jasa konsultasi (Biaya Langsung Personil (Remuneration) dan Biaya Langsung Non Personil (Direct Reimbursable Cost)). Menurut rekomendasi pada auditnya, BPK menyarankan agar *Billing rate* diatur oleh Menkeu melalui PMK Standar Biaya. Selanjutnya, melalui penelitian ini berusaha menjawab secara filosofis dan yuridis melalui telaah literature mengenai perlu atau tidaknya *billing rate* diatur oleh Menkeu melalui PMK Standar Biaya. Kemudian hasil dari penelitian ini diharapkan dapat menjadi bahan pertimbangan bagi pembuatan kebijakan terkait *billing rate*.

Kata kunci: *billing rate*, temuan BPK, standar biaya, efisien, efektif

1. PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Sebagai amanat dari Undang-undang Keuangan nomor 17 tahun 2003, Kementerian Keuangan adalah sebagai *Chief Financial Officer* (CFO) yang memiliki peran penting dalam pengelolaan keuangan negara yang antara lain adalah mewujudkan penganggaran yang efektif dan efisien. Dalam reformasi pengelolaan keuangan negara merujuk pada konsep *public management expenditure* yang di dalamnya terkandung konsep efisiensi alokasi anggaran (*allocative efficiency*) dan efisiensi pelaksanaan (*operational efficiency*).

Kemudian, dalam kerangka pengalokasian anggaran, salah satu alat yang digunakan pada pelaksanaan

allocative efficiency adalah dalam bentuk standar biaya dimana standar biaya tersebut digunakan untuk menghindari terjadinya *overallocating* maupun *overspending*. Terkait hal tersebut, pemerintah sampai dengan saat ini telah mengeluarkan banyak produk kebijakan terkait standar biaya. Kebijakan berupa pengaturan standar biaya selain untuk mencapai efisiensi alokasi juga dalam implementasinya dapat memberikan kemudahan/kelancaran dalam perencanaan anggaran. Lebih lanjut, pengaturan standar biaya telah ditetapkan dengan aturan standar biaya yang bersifat *regelling* yang diharapkan berlaku lebih lama.

Pada prinsipnya standar biaya baik SBM maupun SBK ditetapkan oleh Menteri keuangan dengan Peraturan Menteri

Keuangan (PMK). Namun demikian, terkait SBM sebagaimana diatur pasal 8 PMK 71 tahun 2013, dalam hal satuan harga belum terdapat dalam standar biaya yang ditetapkan oleh Menteri Keuangan Kementerian/Lembaga dapat menggunakan satuan biaya masukan lainnya yaitu harga pasar dan satuan harga yang ditetapkan oleh menteri/pimpinan lembaga/instansi teknis yang berwenang. Satuan biaya masukan lainnya tersebut adalah selain satuan biaya yang menambah penghasilan dan/atau fasilitas bagi pejabat negara, pegawai negeri, dan non pegawai negeri yang dipekerjakan dalam rangka melaksanakan tugas rutin kementerian negara/lembaga.

Pada prakteknya tidak semua satuan biaya telah ditetapkan oleh pemerintah menjadi standar biaya, salah satu diantaranya adalah satuan biaya terkait jasa konsultan (*billing rate*). Lebih lanjut, satuan biaya untuk *billing rate* saat ini belum diatur/ditetapkan oleh pemerintah dan masih mengacu pada pengaturan lain dan/atau harga pasar. Contoh dari pengaturan terkait *billing rate* yang ada saat ini antara lain adalah pengaturan yang dibuat oleh Menteri Pekerjaan Umum untuk jasa konsultasi dalam penyelenggaraan jasa konstruksi, peraturan yang dibuat oleh kepala daerah yang menetapkan standar biaya jasa konsultasi, standar biaya konsultasi yang dibuat oleh Inkindo, dan lain sebagainya. Beragamnya standar pengaturan terkait jasa konsultasi tersebut dikarenakan tidak ada peraturan pemerintah yang secara tegas mengatur baik dalam hal tarif, formulasi, dan lainnya.

Namun demikian, belum adanya pengaturan berupa standar biaya terkait jasa konsultan oleh pemerintah dapat menimbulkan masalah. Lebih lanjut, telah terjadi temuan Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) terhadap penggunaan *billing rate* terkait jasa konsultasi oleh pemerintah daerah Jawa Barat yang mengacu pada Surat Edaran Bersama Kepala BAPPENAS dan Menteri Keuangan nomor 1203/D.II/03/2000 dan SE-38/A/2000 tanggal 17 Maret 2000 tentang Petunjuk penyusunan Rencana Anggaran Biaya (RAB) untuk jasa konsultasi (Biaya Langsung Personil (Remuneration) dan Biaya Langsung Non Personil (Direct Reimbursable Cost)). BPK mengharuskan pengaturan *billing rate* agar diatur dan ditetapkan oleh Kementerian Keuangan (ditetapkan dalam PMK standar biaya).

Hal tersebut terjadi oleh karena masih terdapat pendapat sebagian auditor agar *billing rate* harus diatur oleh pemerintah dan diharapkan agar standar biaya yang diajukan dalam biaya APBN tidak *didrive* oleh pasar. Disisi lain seiring dengan penerapan penganggaran berbasis kinerja terdapat norma *let the manager manage* yang bermakna memberi kebebasan manajer/COO untuk mengelola anggarannya. Terhadap kondisi yang ada maka diperlukan adanya kejelasan tentang pengaturan satuan/standar biaya jasa konsultasi yang akan coba dibahas pada tulisan ini.

1.2 Pertanyaan Penelitian

Berdasarkan kondisi pengaturan *billing rate* yang ada saat ini, sebagaimana diuraikan sebelumnya, muncul beberapa pertanyaan sebagai berikut:

1. Bagaimanakah pengaturan *billing rate* menurut aspek konsepsi?
2. Bagaimanakah pengaturan *billing rate* menurut aspek regulasi?
3. Bagaimanakah pengaturan *billing rate* menurut aspek implementasi?
4. Berdasarkan ketiga aspek tersebut (regulasi, konsepsi, implementasi), apakah pengaturan satuan biaya *billing rate* harus diatur/ditetapkan menjadi standar biaya oleh Menteri Keuangan?

1.3 Tujuan Penulisan

Dengan melakukan kajian terhadap pengaturan standar biaya terkait *billing rate*, tujuan yang ingin dicapai dalam penulisan ini adalah untuk mengetahui apakah pengaturan standar biaya terkait *billing rate* harus diatur/ditetapkan oleh Menteri Keuangan dalam bentuk standar biaya atau tidak.

1.4 Manfaat Penulisan

Manfaat penulisan ini adalah dapat memberikan kepastian tentang pengaturan terkait *billing rate* dan/atau barang/jasa lainnya yang sejenis apakah harus diatur/ditetapkan oleh Menteri Keuangan atau tidak. Lebih lanjut, diharapkan melalui tulisan ini dapat memberikan jaminan bahwa dimasa mendatang tidak lagi terjadi temuan terkait standar *billing rate*.

2. TINJAUAN PUSTAKA

2.1 Dasar hukum

Dasar hukum yang digunakan dan menjadi pertimbangan dalam kajian ini antara lain adalah sebagai berikut:

1. Undang – Undang (UU) nomor 17 tahun 2003 tentang Keuangan Negara. Dalam UU nomor 17 ini diatur tentang pengelolaan keuangan negara. Pada pasal 3 disebutkan bahwa keuangan negara dikelola secara tertib, taat pada peraturan perundang-undangan, efisien, ekonomis, efektif, transparan, dan bertanggung jawab dengan memperhatikan rasa keadilan dan kepatutan. Sedangkan pada pasal 6 diatur bahwa Presiden sebagai Kepala Pemerintahan adalah pemegang kekuasaan pengelolaan keuangan negara yang sebagiannya dikuasakan kepada Menteri Keuangan dalam hal pengelolaan fiskal;
2. Peraturan Pemerintah nomor 90 tahun 2010 tentang Penyusunan Rencana Kerja Dan Anggaran Kementerian Negara/Lembaga (RKA-K/L). Pada pasal 3 diatur bahwa Menteri Keuangan selaku pengelola fiskal menyusun rancangan APBN. Pada pasal 5 diatur bahwa penyusunan RKA-K/L harus menggunakan pendekatan Kerangka Pengeluaran Jangka Menengah (KPJM), penganggaran terpadu, dan Penganggaran Berbasis Kinerja (PBK). Kemudian, dalam penyusunannya menggunakan instrumen indikator kinerja, standar biaya, dan evaluasi kinerja yang dalam hal standar biaya diatur dengan Peraturan Menteri Keuangan setelah berkoordinasi dengan Kementerian / Lembaga. Adapun di bagian penjelasan yang dimaksud dengan standar biaya adalah satuan biaya yang ditetapkan baik berupa standar biaya masukan maupun standar biaya keluaran

sebagai acuan perhitungan kebutuhan anggaran dalam RKA-K/L. Sedangkan fungsi standar biaya adalah sebagai instrumen dalam menilai kelayakan anggaran terhadap sasaran kinerja yang direncanakan;

3. Peraturan Pemerintah nomor 45 tahun 2013 tentang Tata Cara Pelaksanaan Anggaran Pendapatan Dan Belanja Negara. Pada ketentuan penutup (pasal 181) mengatur bahwa dengan berlakunya PP nomor 45 tahun 2013 maka Keputusan Presiden Nomor 42 Tahun 2002 tentang Pedoman Pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2002 Nomor 73, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4212) sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan Peraturan Presiden Nomor 53 Tahun 2010 tentang Perubahan Kedua atas Keputusan Presiden Nomor 42 Tahun 2002 tentang Pedoman Pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara, dicabut dan dinyatakan tidak berlaku
4. Peraturan Presiden nomor 70 tahun 2012 tentang Perubahan Kedua atas Peraturan Presiden Nomor 54 Tahun 2010 tentang Pengadaan Barang dan Jasa. Pada pasal 66 diatur mengenai Harga Perkiraan Sendiri (HPS) yang digunakan sebagai alat untuk menilai kewajaran penawaran termasuk rinciannya, sebagai dasar untuk menetapkan batas tertinggi penawaran yang sah, dan disusun dengan memperhitungkan keuntungan dan biaya overhead yang dianggap

wajar. Selanjutnya, penyusunan HPS dikalkulasikan secara keahlian berdasarkan data yang dapat dipertanggung jawabkan meliputi:

- a. Harga pasar setempat yaitu harga barang/jasa dilokasi barang/jasa diproduksi/diserahkan/dilaksanakan, menjelang dilaksanakannya Pengadaan Barang/Jasa;
 - b. Informasi biaya satuan yang dipublikasikan secara resmi oleh Badan Pusat Statistik (BPS);
 - c. Informasi biaya satuan yang dipublikasikan secara resmi oleh asosiasi terkait dan sumber data lain yang dapat dipertanggungjawabkan;
 - d. Daftar biaya/tarif Barang/Jasa yang dikeluarkan oleh pabrikan/distributor tunggal;
 - e. Biaya Kontrak sebelumnya atau yang sedang berjalan dengan mempertimbangkan faktor perubahan biaya;
 - f. Inflasi tahun sebelumnya, suku bunga berjalan dan/atau kurs tengah Bank Indonesia;
 - g. Hasil perbandingan dengan Kontrak sejenis, baik yang dilakukan dengan instansi lain maupun pihak lain;
 - h. Perkiraan perhitungan biaya yang dilakukan oleh konsultan perencana (engineer's estimate);
 - i. Norma indeks; dan/atau
 - j. Informasi lain yang dapat dipertanggungjawabkan;
5. Peraturan Menteri Keuangan (PMK) nomor 71/PMK.02/2013 tentang Pedoman Standar Biaya, Standar

Struktur Biaya, dan Indeksasi dalam Penyusunan Rencana Kerja dan Anggaran Kementerian Negara/Lembaga. Pada pasal 8 diatur bahwa Pengguna Anggaran (PA)/Kuasa Pengguna Anggaran (KPA) dalam menyusun RKA-K/L menggunakan Standar Biaya Masukan (SBM). PA/KPA dapat menggunakan satuan biaya masukan lainnya yang antara lain didasarkan pada harga pasar, dan satuan harga yang ditetapkan oleh menteri/pimpinan lembaga/instansi teknis yang berwenang namun dikecualikan terhadap satuan biaya yang menambah penghasilan dan/atau fasilitas bagi pejabat negara, pegawai negeri, dan non pegawai negeri yang dipekerjakan dalam rangka melaksanakan tugas rutin kementerian negara/lembaga.

2.2 Konsep Intervensi Negara dalam Ekonomi

Tujuan bernegara sebagaimana diatur dalam pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 yang antara lain adalah menciptakan / mewujudkan kesejahteraan rakyat. Dengan kata lain penyelenggaraan pemerintahan yang baik (*good governance*) adalah sebuah kondisi pemerintahan yang mampu menciptakan pemenuhan kesejahteraan yang dapat dicapai melalui pertumbuhan ekonomi yang berkelanjutan dan stabil. Dalam tataran pemerintah (Kementerian Keuangan) sebagai CFO, *a good governance* memiliki pengertian bahwa pengelolaan keuangan negara untuk mencapai tujuan bernegara diselenggarakan secara profesional,

terbuka, dan bertanggung jawab sesuai dengan aturan pokok yang telah ditetapkan dalam Undang-Undang Dasar 1945.

Dalam bukunya Adam Smith menyatakan bahwa dalam perekonomian segala sesuatunya akan berjalan sendiri-sendiri dan akan menyesuaikan diri menuju ke keseimbangan menurut harga pasar. Lebih lanjut, dinyatakan pula bahwa di dalam sebuah sistem perekonomian terdapat gaya tarik-menarik yang seolah-olah dikendalikan oleh sebuah kekuatan yang tidak terlihat (*the invisible hand*) sehingga intervensi pemerintah tidak lagi diperlukan (Smith, 1776). Namun seiring dengan globalisasi dimana dengan semakin majunya teknologi dan komunikasi, serta semakin terbukanya perekonomian antar negara sehingga banyak hal yang saling bersinggungan dan saling terkait. Hal tersebut menyebabkan peran pemerintah semakin dibutuhkan dalam mengatur jalannya sistem perekonomian dan juga karena prinsip pasar bebas (*free market*) dirasa tidak cukup mampu untuk menjawab semua persoalan kesejahteraan (ekonomi dan sosial). Campur tangan/intervensi pemerintah (*government intervention*) yang dimaksud adalah bisa dalam bentuk kebijakan publik berupa regulasi, deregulasi, insentif, penyediaan infrastruktur, dan Informasi/pedoman. Lebih lanjut, dalam sebuah sistem perekonomian pemerintah memiliki peran penting dalam hal alokasi, distribusi, dan stabilisasi.

Intervensi pemerintah dalam ekonomi dapat diartikan sebagai perspektif kebijakan ekonomi pemerintah (yang menguntungkan menurut

pandangan pemerintah) terhadap proses pasar dalam rangka memperbaiki kegagalan pasar (market failure) serta meningkatkan kesejahteraan. Lebih lanjut, intervensi pemerintah dalam ekonomi adalah tindakan yang diambil oleh pemerintah dalam ekonomi pasar guna mempengaruhi perekonomian antara lain melalui peraturan/kebijakan terkait moral hazard, kontrak serta penyediaan barang publik (public goods) (Karagianis, 2001). Dalam hal ini pemerintah memiliki peranan dalam mengatur, memperbaiki atau mengarahkan aktifitas ekonomi dari pemerintah maupun sektor swasta melalui kebijakan publik yang bersifat mengikat dan meng-intervensi.

Dalam dalam sistem ekonomi Intervensi pemerintah umum dilakukan dalam bentuk penetapan target pajak, subsidi langsung untuk sasaran tertentu, penetapan batas harga tertinggi, kuota produksi, tarif, dan lain sebagainya. Selain itu, bentuk lain dari intervensi pemerintah dalam ekonomi adalah dengan membentuk sebuah lembaga/institusi sebagai bentuk pelaksanaan/tidndak lanjut dari sebuah kebijakan. Sebagai contohnya, antara lain, adalah pembentukan Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) sebagai lembaga yang melaksanakan kebijakan pemerintah dalam hal pengawasan terhadap perjanjian maupun kegiatan usaha yang dapat mengakibatkan terjadinya praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat.

2.3 Konsep Efisiensi

Kata efisiensi adalah istilah yang menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) mengacu pada ketepatan cara

dalam menjalankan sesuatu (dengan tidak membuang waktu, tenaga, biaya) atau bisa juga berarti ketepatangunaan. Hal tersebut mengandung pengertian bahwa efisiensi adalah penggunaan sumber daya minimal (menggunakan sumber daya secara bijak dan hemat sehingga tidak ada sumber daya yang terbuang) untuk menghasilkan output dengan volume yang diharapkan.

Konsep efisiensi dalam literatur ekonomi biasanya mengacu pada sebuah konsep yang disebut dengan efisiensi pareto (*pareto efficiency*) atau pareto optimal (Stiglitz, 2000) keadaan dimana sumberdaya dialokasikan dengan cara yang paling efisien. Penerapan efisiensi juga dilakukan oleh pemerintah didalam pengelolaan keuangannya. Dalam reformasi pengelolaan keuangan negara, pemerintah merujuk pada konsep *public management expenditure* yang di dalamnya terkandung konsep efisiensi alokasi (*allocative efficiency*) dan efisiensi operasional (*operational efficiency*).

Efisiensi alokasi adalah keadaan ekonomi dimana produksi merupakan representasi dari keinginan/kebutuhan konsumen; kemampuan dan kesediaan unit ekonomi untuk beroperasi pada tingkat nilai produk marginal sama dengan biaya marginal (Markovits, 2008). Terkait hal tersebut, di dalam pengelolaan keuangan negara efisiensi alokasi ada dalam bentuk efisiensi anggaran dimana pengalokasian sumber daya dilakukan dengan seminimal mungkin untuk menghasilkan keluaran (*output*) yang sama. Pada tataran pengalokasian anggaran efisiensi alokasi dicapai melalui mekanisme standar biaya (SBM dan SBK).

Efisiensi pelaksanaan dapat diterjemahkan sebagai rasio antara input guna menjalankan operasional bisnis (*business operation*) dengan hasil keluaran (*output*) yang dihasilkan dari bisnis tersebut. Implementasi efisiensi pelaksanaan di dalam pengelolaan keuangan negara dilakukan melalui pengaturan terkait pengadaan barang dan jasa yang pada prinsipnya adalah untuk mendapatkan barang/jasa yang berkualitas dengan harga yang paling ekonomis.

2.4 Standar Biaya

Dalam pengelolaan keuangan negara, efisiensi dapat dicapai antara lain adalah dengan menggunakan instrumen standar biaya. Adapun yang dimaksud dengan standar biaya itu sendiri adalah biaya setinggi-tingginya atau batas paling tinggi dari suatu barang dan jasa baik secara mandiri maupun gabungan yang diperlukan untuk memperoleh keluaran tertentu dalam rangka penyusunan anggaran berbasis kinerja (PMK nomor 84/PMK.02/2005, PMK nomor 96/PMK.02/2006, PMK 81/PMK.02/2007). Sedangkan PMK lainnya disebutkan bahwa standar biaya adalah satuan biaya yang ditetapkan oleh Menteri Keuangan selaku pengelola fiskal (*chief financial officer*) baik berupa standar biaya masukan maupun standar biaya keluaran, sebagai acuan perhitungan kebutuhan anggaran dalam penyusunan RKA-K/L (PMK nomor 84/PMK.02/2011, PMK nomor 37/PMK.02/2012).

Sebagai salah satu bentuk implementasi dari penganggaran yang efisien adalah dengan menerapkan standar

biaya dalam perencanaan penganggaran. Sebagaimana diatur dalam kebijakan pengaturan terkait standar biaya, standar biaya terdiri dari Standar Biaya Masukan (SBM) maupun Standar Biaya Keluaran (SBK). Lebih lanjut, sebagaimana dijelaskan pada pasal 1 PMK nomor 71 tahun 2013 bahwa SBM adalah satuan biaya (tarif) yang ditetapkan untuk menyusun biaya komponen keluaran (*output*), sedangkan SBK adalah besaran biaya yang ditetapkan untuk menghasilkan keluaran (*output*)/sub keluaran (*sub output*). Dengan kata lain SBK pada prinsipnya adalah standar biaya bagi suatu kelompok kegiatan sejenis yang digunakan dalam menghasilkan keluaran (*output*)/sub keluaran (*sub output*.)

Dalam hal SBM yang berlaku bagi satu Kementerian/Lembaga tertentu, satuan biaya dapat distandarkan/ditetapkan dengan PMK setelah adanya usulan dari Kementerian/Lembaga atau pejabat yang berwenang atas nama Menteri/Pimpinan Lembaga. Sedangkan untuk SBM yang berlaku bagi seluruh/beberapa Kementerian/Lembaga, satuan biaya dapat distandarkan setelah terlebih dahulu melakukan koordinasi dengan Kementerian/Lembaga. Penetapan SBM sendiri oleh Kementerian Keuangan (Ditjen Anggaran) adalah dengan berdasarkan metode/formula perhitungan yang bisa dipertanggungjawabkan secara akademis dengan mempertimbangkan berbagai aspek.

Lebih lanjut, SBM sebagaimana diatur dalam PMK SBM pada satu sisi merupakan batas tertinggi suatu harga (yang tidak boleh dilewati) seperti honorarium, uang harian, dan tarif lainnya

yang terdapat pada lampiran I PMK SBM. Adapun sisi lainnya, SBM adalah estimasi harga tertinggi (bisa dilewati) seperti biaya tiket pesawat untuk perjalanan dinas baik dalam maupun luar negeri dan tariff lainnya sebagaimana terdapat pada lampiran II PMK SBM.

2.5 Billing Rate

Billing rate adalah salah satu metode pembayaran kepada konsultan yang lazim digunakan di berbagai negara. Menurut Keputusan Dewan Pengurus Nasional Ikatan Nasional Konsultan Indonesia Nomor: 39/TAP.DPN/IX/2014 tentang Pedoman Standar Minimal Tahun 2014 Biaya Langsung Personil (Remuneratton/*Billing rate*) dan Biaya Langsung Non Personil (Direct Cost) untuk Penyusunan Rencana Anggaran Biaya (RAB) dan Harga Perkiraan Sendiri (HPS) Kegiatan Jasa Konsultansi, *billing rate* itu diartikan sebagai biaya langsung personel. Lebih lanjut, pada prinsipnya *billing rate* itu sendiri merupakan imbalan riil yang diterima oleh seorang tenaga ahli yang biasa disebut *Take Home Pay* (THP) yang dikalikan dengan suatu faktor yang dihitung berdasarkan *overhead* perusahaan konsultan yang bersangkutan.

3. METODOLOGI PENELITIAN

3.1 Metode Kualitatif

Penelitian kualitatif merupakan penelitian yang digunakan untuk menyelidiki, menemukan, menggambarkan, dan menjelaskan kualitas atau keistimewaan dari pengaruh social yang tidak dapat dijelaskan, diukur atau digambarkan melalui pendekatan

kuantitatif. Metode penelitian kualitatif sifatnya deskriptif analitik dimana metode ini bertujuan mendeskripsikan atau memberi gambaran terhadap suatu obyek penelitian yang diteliti melalui sampel atau data yang telah terkumpul dan membuat kesimpulan yang berlaku umum (Sugiyono 2009).

Pada metode ini data yang diperoleh seperti hasil pengamatan, hasil wawancara, analisis dokumen, disusun peneliti dan dituangkan tidak dalam bentuk angka-angka. Peneliti melakukan analisis data dengan memperkaya informasi, mencari hubungan, membandingkan, menemukan pola atas dasar data asli yang tidak ditransformasi kedalam bentuk angka.

Hasil analisis data adalah berupa pemaparan mengenai situasi yang diteliti yang kemudian disajikan dalam bentuk uraian naratif. Hakikat pemaparan data pada umumnya adalah untuk menjawab pertanyaan-pertanyaan terkait mengapa dan bagaimana suatu fenomena itu terjadi sehingga penting untuk memahami dan menguasai bidang ilmu yang diteliti yang kemudian bisa memberikan justifikasi mengenai konsep dan makna yang terkandung dalam data.

3.2 Obyek Penelitian

Pada dasarnya obyek penelitian merupakan apa/sesuatu yang hendak diselidiki dalam kegiatan penelitian. Adapula yang mendefinisikan obyek penelitian sebagai pokok persoalan yang hendak diteliti untuk mendapatkan data secara lebih terarah. Lebih lanjut, adapun yang menjadi objek pada penulisan ini adalah kebijakan pengaturan *billing rate*.

3.3 Jenis Data

Data merupakan catatan atau kumpulan fakta yang berupa hasil pengamatan empiris pada variable penelitian. Lebih lanjut, data kualitatif adalah data yang bukan berupa angka melainkan berupa kata, kalimat, pernyataan, dan dokumen. Pada tulisan ini yang digunakan adalah berupa *secondary data*, dimana data tersebut berupa peraturan-peraturan terkait kebijakan pengaturan *billing rate* dan juga beberapa referensi terkait.

3.4 Pengolahan Data

Sejatinya analisis data pada penelitian kualitatif mulai dilakukan saat pengumpulan data, dengan cara memilah mana data yang penting dan akan digunakan atau sebaliknya. Ukuran penting dan tidaknya data mengacu pada kontribusinya dalam menjawab fokus penelitian. Kemudian dari data tersebut akan dianalisa untuk menghasilkan sebuah informasi. Adapun, tingkat bermaknanya data atau informasi dalam menjawab fokus penelitian sangat ditentukan oleh pengertian mendalam, kreativitas, kepekaan, dan pengalaman dari peneliti.

Dalam kajian ini pengolahan data dilakukan dengan mengkaji permasalahan terkait standarisasi *billing rate* dari tiga aspek yaitu:

1. Aspek konsepsi

Pada bagian ini akan dikaji tentang konsep/rancangan dari standarisasi *billing rate*.

2. Aspek Regulasi

Pada bagian ini standarisasi *billing rate* akan dikaji tentang hal-hal terkait

posisi, status, dan pengaturannya di dalam peraturan-peraturan yang ada dan berlaku saat kajian ini dibuat.

3. Implementasi

Pada bagian ini akan dikaji tentang hal-hal terkait penerapan standarisasi *billing rate*.

4. PEMBAHASAN

4.1 Aspek Konsepsi

Reformasi pengelolaan keuangan negara merujuk pada *konsep public expenditure management*, yang mengenal konsep *allocative efficiency* dan *operational efficiency*. Pelaksanaan *allocative efficiency* adalah melalui penerapan standar biaya masukan dan keluaran, namun lebih ditekankan pada standar biaya keluaran (output), *operational efficiency* diterapkan melalui pengaturan pada pengadaan barang dan jasa. Dalam hal Standar Biaya Masukan (SBM) sebagaimana diatur dalam PMK tentang SBM adalah merupakan satuan harga, tarif, dan indeks yang ditetapkan untuk menghasilkan biaya komponen keluaran dalam penyusunan RKA-K/L.

Terkait *billing rate*, pada kenyataannya ada beragam jenis jasa konsultasi/profesi, namun secara umum bisa dibagi menjadi dua jenis yaitu yang bersifat umum dan yang bersifat khusus/spesifik. Pertama, terhadap jasa konsultasi yang bersifat umum, tarif/satuan biaya langsung personel (*billing tare*) masih dimungkinkan untuk diatur oleh pemerintah dengan berkoordinasi dengan instansi yang terkait. Informasi terkait biaya langsung personel jasa profesi yang bersifat umum relatif

banyak tersedia sehingga mudah untuk melakukan *benchmark* dalam rangka mencari harga yang paling ekonomis. Contoh pengaturan standar biaya/tarif *billing rate* adalah sebagaimana dilakukan oleh Kementerian Pekerjaan Umum yang mengatur jasa konsultan/profesi untuk jenis pekerjaan konstruksi (Permen PU nomor 07/PRT/M/2011, Permen PU nomor 14/PRT/M/2013, SE Menteri PU nomor 03/SE/M/2013).

Kedua, untuk jenis jasa konsultan/profesi yang bersifat spesifik, *billing rate* dapat diatur oleh pemerintah bukan berupa satuan harga/tarif namun dalam bentuk formulasi/struktur biayanya, seperti misalnya proporsi bagi biaya langsung personel adalah maksimal 40 persen dari biaya proyek. Terhadap jenis profesi yang sangat spesifik dan tidak banyak asosiasi yang mewadahi berakibat ketersediaan data harga bagi jenis profesi tersebut sangat minim. Hal tersebut mengakibatkan pemerintah sulit untuk membuat standar biayanya, sehingga yang paling mungkin dilakukan adalah dengan mengatur pada sisi struktur biaya/komposisi biaya langsung personel terhadap biaya proyek. Contoh pengaturan terkait *billing rate* yang tidak berupa tarif/harga satuan adalah sebagaimana pada SEB Kepala BAPPENAS dan Menteri Keuangan (SEB Kepala BAPPENAS dan Menteri Keuangan nomor 1203/D.II/03/2000 dan SE-38/A/2000 tanggal 17 Maret 2000).

Terkait pembahasan tersebut di atas, penggunaan satuan biaya pada prinsipnya adalah sebagai taksiran biaya tertinggi dan bersifat fleksibel. Dalam hal satuan biaya diatur/ditetapkan oleh

pemerintah, hal tersebut dilakukan dalam rangka memberikan kemudahan (sebagai panduan) bagi K/L dalam pengalokasian anggarannya. Namun demikian, dalam penetapan satuan biaya terkait *billing rate* dalam PMK standar biaya harus bisa memberikan jaminan bahwa harga yang ditetapkan adalah sudah tepat dan bisa dipertanggungjawabkan. Selain mengatur dalam hal harga satuan, pemerintah juga dapat mengatur *billing rate* dalam bentuk formulasi maupun struktur biaya (proposisi antara biaya langsung personel dengan total biaya proyek). Namun demikian, perlu dikaji lebih dalam apakah perlu dilakukan klasifikasi terkait besaran proyek yang sangat bervariasi. Lebih lanjut, perlu dikaji sejauh mana pemerintah bisa/mampu mengatur tentang satuan/standar biaya terkait *billing rate*. Dengan kata lain, dalam tataran penganggaran, pengaturan *billing rate* oleh pemerintah jangan sampai menimbulkan under budget maupun over budget.

Selain diatur oleh pemerintah satuan biaya langsung personel (*billing rate*) juga dapat diserahkan/mengikuti harga yang berlaku di pasar atau mengikuti tarif yang ditetapkan oleh asosiasi jasa profesi yang terkait (khususnya pada jenis jasa profesi yang spesifik). Namun demikian muncul kekhawatiran jika satuan harga diserahkan kepada harga pasar akan menimbulkan monopoli dan juga kartel dimana para produsen suatu barang/jasa tertentu bersepakat untuk menerapkan satuan harga tertentu yang lebih tinggi dari harga sesungguhnya. Kekhawatiran akan terjadinya monopoli tersebut adalah terlebih pada jenis jasa profesi yang

spesifik. Oleh karena tidak banyak tersedia informasi terkait biaya langsung personel sehingga pemerintah tidak bisa membandingkan dalam rangka mengetahui berapa harga yang sesungguhnya dan berapa harga yang pantas (ekonomis).

Namun demikian, dalam tataran pelaksanaan, sebagai respon terhadap masalah monopoli pemerintah telah melakukan upaya dengan membentuk Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU). Lebih lanjut, dalam hal efisiensi, pada tataran pelaksanaan dilakukan dengan pembuatan aturan dalam pengadaan barang dan jasa yang dilengkapi dengan pembentukan Lembaga Kebijakan Barang/Jasa Pemerintah (LKPP). Dengan menerapkan peraturan pengadaan barang dan jasa diharapkan agar nantinya dapat memperoleh barang/jasa dengan kualitas terbaik dan harga yang paling ekonomis.

Lebih lanjut, jika pemerintah melepas *billing rate* mengikuti harga yang berlaku di pasar dapat dikatakan pemerintah telah melakukan hal yang benar karena prinsipnya *billing rate* itu digunakan untuk tenaga ahli/profesional yang realitasnya adalah sangat beragam dan antar masing-masing profesi berbeda tarifnya. Pada masing-masing profesi tersebut umumnya telah memiliki asosiasinya sendiri serta harga satuan/tarifnya telah terbentuk oleh pasar secara alamiah. Berdasarkan hal tersebut maka apabila bisa pengaturan *billing rate* harus ditetapkan oleh Menteri Keuangan (karena amanat peraturan) maka dirasa tidak efektif. Dalam hal menjaga efisiensi dan juga mencegah/mengatasi monopoli,

hal ini dirasakan sudah mampu diatasi dengan adanya KPPU dan LKPP. Lebih lanjut, dalam hal standar biaya *billing rate* diserahkan kepada harga pasar, hal ini sudah sesuai dengan semangat reformasi pengelolaan keuangan negara (penganggaran berbasis kinerja) dimana Kementerian Keuangan (dalam hal ini Ditjen Anggaran) kedepannya tidak lagi membahas penganggaran sampai level detil (*unit cost*).

Berdasarkan hasil kajian aspek konsepsi bisa disimpulkan bahwa efisiensi penganggaran bisa dicapai melalui penerapan SBM dan SBK. Khusus SBM efisiensi dicapai dengan mencari harga yang paling ekonomis/murah untuk menghasilkan output yang sama baik kualitas dan kuantitasnya. Salah satu satuan biaya adalah biaya langsung personel (*billing rate*). Pengaturan standar biaya terkait *billing rate* dapat diatur oleh pemerintah baik berupa tarif bagi jasa konsultan yang bersifat umum, dan formulasi/struktur biaya bagi jasa konsultasi yang bersifat spesifik. Hal positif dari diaturnya standar biaya *billing rate* oleh pemerintah adalah kemudahan bagi K/L dalam mengalokasikan anggarannya.

Selain itu, dalam mengalokasikan anggarannya pemerintah dapat memastikan keteraturan dan juga akan mendapatkan harga yang paling sesuai/ekonomis. Namun demikian pengaturan tersebut tidak berarti harus ditetapkan menjadi standar biaya melalui PMK. Hal ini didasari pada pertimbangan adanya kebijakan yang dirasa mampu “mengawal” dalam hal pengaturan *billing rate* mengikuti harga pasar seperti

dibentuknya instansi/lembaga yang menjamin efisiensi belanja. Selain itu, adanya asosiasi yang mengatur satuan harga bagi masing-masing jasa profesi serta harga pasar yang telah terbentuk secara alamiah. Lebih lanjut, dirasa kurang efektif jika pengaturan standar biaya terkait *billing rate* harus ditetapkan oleh Menteri keuangan dalam PMK standar biaya.

4.2 Aspek Regulasi

Berdasarkan pasal 5 ayat (3) PP nomor 90 tahun 2010 tentang Penyusunan Rencana Kerja Dan Anggaran Kementerian Negara/Lembaga (RKA-K/L) disebutkan bahwa dalam menyusun RKA-K/L yang bersifat terpadu dan berbasis kinerja, K/L menggunakan instrumen indikator kinerja, standar biaya, dan evaluasi kinerja, serta pada pasal 9 ayat (4) disebutkan bahwa Menteri/Pimpinan Lembaga menyusun RKA-K/L berdasarkan, salah satunya, standar biaya. Hal ini berarti bahwa dalam mencapai efisiensi penggunaan instrumen standar biaya adalah sangat penting, jika tidak bisa dibilang sebuah keharusan, untuk dilakukan dalam penyusunan RKA-K/L.

Kemudian, pada pasal 5 ayat (5) PP nomor 90 tahun 2010 juga disebutkan bahwa untuk ketentuan standar biaya diatur dengan Peraturan Menteri Keuangan setelah berkoordinasi dengan Kementerian/Lembaga. Adapun dalam hal terkait standar biaya masukan, terhadap satuan biaya belum terdapat dalam peraturan terkait standar biaya (PMK standar biaya), maka sesuai pasal 8 PMK 71 tahun 2013 masih dibuka ruang untuk menggunakan harga satuan (tarif) yang

berlaku dipasaran atau yang ditetapkan oleh menteri/pimpinan lembaga/instansi teknis yang berwenang. Dari kedua peraturan tersebut didapati bahwa satuan biaya yang belum distandarkan/ditetapkan menjadi standar biaya melalui PMK, namun demikian apabila satuan biaya tersebut belum menjadi standar biaya yang ditetapkan dengan PMK maka satuan biaya tersebut tetap bisa digunakan. Lebih lanjut, satuan biaya yang dimaksud adalah satuan biaya yang berlaku di pasaran atau satuan biaya dan/atau yang dikeluarkan oleh lembaga/asosiasi tertentu.

Pengaturan standar biaya untuk penyedia barang yang disediakan oleh swasta pada hakekatnya merupakan standar biaya untuk memenuhi satuan biaya keperluan pelaksanaan tugas rutin Kementerian/Lembaga. SEB Kepala BAPPENAS dan Menteri Keuangan nomor 1203/D.II/03/2000 dan SE-38/A/2000 tanggal 17 Maret 2000 merupakan aturan tentang teknik perhitungan penyusunan RAB untuk jasa konsultasi yang meliputi biaya langsung personel dan biaya langsung non personel. Biaya personel tersebut dihitung berdasarkan harga pasar yang berlaku dan wajar serta didasarkan pada dokumen yang dapat dipertanggungjawabkan yaitu melalui daftar gaji yang telah diperiksa (dalam penyusunan HPS).

Penetapan harga satuan dalam penyusunan HPS telah dilakukan pengaturan dalam ketentuan pengadaan barang dan jasa yang mengatur bahwa penyusunan HPS dikalkulasikan secara keahlian berdasarkan data yang dapat dipertanggungjawabkan. Data-data tersebut meliputi: harga pasar setempat,

Informasi biaya satuan dari BPS, informasi biaya satuan yang dipublikasikan secara resmi oleh asosiasi terkait, daftar biaya yang dikeluarkan pabrikan, biaya kontrak sebelumnya, inflasi tahun sebelumnya, hasil perbandingan dengan kontrak sebelumnya, perkiraan perhitungan biaya, norma indeks, dan informasi lain.

Sesungguhnya terdapat peraturan yang menyatakan bahwa pengaturan terkait *billing rate* harus ditetapkan oleh Menteri Keuangan yaitu Keppres nomor 42 tahun 2002. Pada sebagaimana diatur pada pasal 14 Keppres tersebut diatur bahwa standardisasi harga satuan umum, satuan biaya langsung personil dan non personil untuk kegiatan jasa konsultasi diatur/ditetapkan secara berkala oleh Menteri Keuangan. Namun demikian, dengan diberlakukan PP nomor 45 tahun 2013 maka Keppres 42 tahun 2002 dinyatakan tidak berlaku lagi.

Berdasarkan kajian tersebut di atas maka secara aspek regulasi pengaturan standar biaya terkait *billing rate* tidak ada peraturan yang secara tegas mengarahkan bahwa untuk satuan biaya *billing rate* harus diatur/ ditetapkan oleh pemerintah dan sebaliknya. Pada satu sisi, jika satuan biaya *billing rate* diatur/ditetapkan pemerintah, hal ini secara hukum tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang ada.

4.3 Aspek Implementasi

Setelah reformasi pengelolaan keuangan, hal terkait efisiensi tidak semata menjadi ruang lingkup kewenangan Kementerian Keuangan namun telah menyebar ke unit/instansi lainnya yaitu Ditjen Anggaran dengan penerapan

standar biaya, Ditjen Perbendaharaan pada tataran aturan pelaksanaan anggaran, LKPP dengan aturan pengadaan, dan K/L melalui penguatan akuntabilitas. Hal tersebut berarti bahwa dalam hal pengalokasian anggaran yang efisien, Kementerian/Lembaga tidak semata hanya tergantung pada penggunaan standar biaya yang telah ditetapkan oleh Menteri Keuangan (PMK Standar Biaya). Dengan kata lain bahwa dalam penghitungan biaya dalam penyusunan Harga Perkiraan Sendiri (HPS) dapat menggunakan acuan lainnya. Acuan lain sebagaimana dimaksud antara lain adalah SEB Kepala BAPPENAS dan Menteri Keuangan, Peraturan Menteri PU, dan satuan biaya yang dikeluarkan oleh asosiasi jasa profesi yang bersangkutan. Pada tataran implementasi, pengaturan lain (selain PMK) tersebut tetap diikat oleh norma lainnya, seperti dalam hal pengadaan barang dan jasa penentuan HPS harus berpedoman pada aturan yang berlaku seperti data yang digunakan dalam penghitungan harus bisa dipertanggungjawabkan.

Terkait Pengaturan *billing rate* oleh pemerintah, pemerintah telah mengeluarkan beberapa peraturan yang mengatur tentang *billing rate*. Salah satu pengaturannya adalah pada tahun 1998 diterbitkan SEB Kepala BAPPENAS dan Menteri Keuangan nomor 604/D.VI/02/1998 dan SE-35/A/21/0298. Pada SEB tersebut mengatur tentang *billing rate* termasuk tarif/besarannya. Kemudian, angka-angka yang terdapat pada SEB tersebut digunakan sebagai dasar negosiasi harga/tarif dan panitia pengadaan cenderung tidak berani keluar dari angka yang ada dan demikian pula

dengan auditor yang melihat angka-angka tersebut adalah batas tertinggi yang tidak bisa dilampaui. Kondisi yang lebih memprihatinkan terjadi pada tenaga ahli/konsultan lokal, selain dihargai lebih rendah dari tenaga ahli asing, upah riil yang diterima lebih kecil dari yang diajukan (*Inkindo Minta Billing rate Disetarakan Dengan Konsultan Asing*). Hal tersebut menimbulkan dampak yang kurang baik.

Pertama, pengguna seringkali menghadapi persoalan karena angka-angka tersebut tidak mencerminkan harga pasar sesungguhnya untuk suatu keahlian. Kemudian, adanya pandangan bahwa harga yang tercantum dalam SEB Kepala BAPPENAS dan Menteri Keuangan adalah angka yang tidak boleh dilampaui maka yang terjadi kemudian adalah pengguna dengan berbagai cara mengakali angka yang ada. Praktek tersebut jelas tidak sehat. Kedua, dari sisi penyedia, oleh karena *billing rate* diperlakukan sebagai pagu yang tidak dapat dilampaui maka penyedia juga tidak dapat memberikan proposal yang baik. Penyedia jasa kemudian menggunakan dan memberikan tenaga ahli yang mau dibayar di bawah harga pasar, atau mengajukan proposal yang dalam perjalanannya diganti dengan tenaga ahli yang lebih rendah kualifikasinya. Dari kedua uraian tersebut, baik pengguna maupun penyedia jasa konsultan terbelenggu oleh angka *billing rate* yang terdapat dalam SEB tersebut sehingga menyebabkan hasil pekerjaan tidak optimal. Lebih lanjut, *billing rate* dalam SEB yang diperlakukan sebagai pagu tertinggi menjadi salah satu penyebab dunia jasa konsultansi nasional (proyek

pemerintah) tidak berkembang dan tidak menarik.

Sebagai bentuk perbaikan, kemudian dikeluarkan SEB Kepala BAPPENAS dan Menteri Keuangan nomor 604/D.VI/02/1998 dan SE-35/A/21/0298 digantikan dengan SEB Kepala BAPPENAS dan Menteri Keuangan nomor 1203/D.II/03/2000 dan SE-38/A/2000. Dalam SEB yang baru tersebut tersebut berisi pedoman penyusunan rencana anggaran biaya jasa konsultansi yang di dalamnya tidak mencerminkan angka-angka sebagai pagu namun hanya berbentuk formulasi yang digunakan untuk menghitung besaran biaya langsung personal dan biaya langsung non personal. Namun demikian, berdasarkan informasi yang didapat dari K/L pengguna didapati bahwa besaran biaya personel (*billing rate*) pada SEB yang baru (nomor 1203/D.II/03/2000 dan SE-38/A/2000) juga masih dirasakan terlalu kecil. Hal tersebut menyebabkan K/L sulit untuk mendapatkan jasa konsultan dengan kualitas yang terbaik.

Adapun dalam hal pengaturan satuan biaya diatur/ditetapkan oleh Menteri Keuangan melalui PMK (dimasukan ke dalam standar biaya), hal-hal sebagaimana dibahas di atas patut untuk dipertimbangkan. Jika pengaturan *billing rate* akan diatur/ditetapkan dalam PMK maka pengaturan tersebut dalam bentuk apa? Apakah dalam bentuk tarif sebagaimana pengaturan oleh Kementerian PU untuk biaya jasa konsultan pada proyek konstruksi, dan SEB Kepala BAPPENAS dan Menteri Keuangan nomor 604/D.VI/02/1998 dan SE-35/A/21/0298? Atau apakah berupa

formulasi seperti pada SEB Kepala BAPPENAS dan Menteri Keuangan nomor 1203/D.II/03/2000 dan SE-38/A/2000? Selain itu, berdasarkan formulasi penghitungan biaya personel, selain gaji pokok juga terdapat komponen lainnya yaitu gaji dasar, beban biaya sosial, beban biaya umum, tunjangan penugasan, dan keuntungan. Terhadap hal tersebut maka dibutuhkan kajian lebih lanjut mengenai kewenangan Kementerian Keuangan untuk mengatur komponen apa saja yang perlu dimasukkan kedalam penghitungan biaya personil dan berapa besar proporsinya. Terakhir, apakah pemerintah memiliki kewenangan untuk menetapkan keuntungan bagi sebuah perusahaan?

Berdasarkan hal tersebut, dalam hal pengaturan terkait *billing rate* akan diatur dan ditetapkan Menteri Keuangan, perlu diperhatikan dan dipertimbangkan secara masak terhadap segala implikasi/resiko dari pengaturan tersebut dan bagaimana mitigasinya. Seperti contohnya apabila pemerintah tidak mempunyai kewenangan mengatur keuntungan namun pemerintah ikut mengatur dalam bentuk standar biaya *billing rate*, bagaimana resiko hukumnya? Kemudian, dalam hal standar biaya yang ditetapkan oleh Menteri Keuangan lebih kecil dari biaya langsung personel sesungguhnya sebuah jasa konsultan, apa yang akan terjadi pada pelaksanaan anggaran dan juga pada perkembangan jasa konsultan di Indonesia?

Pada sisi lain, mengacu pada peraturan perundangan yang berlaku saat ini, dalam hal belum diatur dalam PMK standar biaya maka satuan biaya terkait *billing rate* dimungkinkan untuk mengacu

pada satuan biaya lainnya seperti harga pasar. Kemudian, dalam hal satuan biaya *billing rate* tidak diatur oleh pemerintah dan sebaliknya dilepaskan pada harga yang berlaku di pasar, pada satu sisi adalah lebih efektif. Pemerintah tidak perlu lagi mengatur satuan biaya *billing rate* karena telah terbentuk secara alamiah. Harga akan terbentuk dengan sendirinya oleh adanya persaingan antar jasa profesi yang sejenis. Selain itu, adanya asosiasi yang menaungi jasa profesi yang secara teknis lebih mengetahui secara detil mengenai teknis dan juga besaran harga pokok jasa profesi yang dinaunginya.

Pada sisi lainnya, dengan menyerahkan satuan biaya *billing rate* mengacu kepada harga pasar, ada kekhawatiran/potensi adanya *moral hazard* seperti adanya monopoli dan kartel yang efeknya sama buruknya dengan atau mungkin lebih buruk jika satuan biaya harus diatur oleh pemerintah. Jika dalam hal satuan biaya harus diatur oleh pemerintah, efek buruk yang (paling) mungkin timbul adalah terjadinya *under budget* karena tarif yang ditetapkan terlalu rendah maka jika satuan biaya *billing rate* mengacu pada harga pasar efek yang terjadi adalah satuan biaya *billing rate* menjadi terlalu besar. Hal tersebut terjadi bisa disebabkan tidak ada mekanisme kontrol pada jenis jasa profesi tertentu/spesifik, adanya monopoli, serta adanya kartel. Terkait hal tersebut, efek lanjutan yang ditimbulkan adalah terjadinya *over budget*. Namun demikian, terhadap satuan biaya *billing rate* yang terlalu tinggi masih, pada tataran pelaksanaa anggaran masih bisa diatasi dengan pengaturan pengadaan barang dan

jasa sehingga masih dimungkinkan untuk memperoleh satuan biaya yang paling efisien.

Berdasarkan kajian implementasi yang dilakukan, kesimpulan yang dapat diambil adalah pada prinsipnya saat ini tidak ada peraturan perundang-undangan yang tidak yang secara tegas mengarahkan bahwa satuan biaya *billing rate* harus diatur/ditetapkan oleh pemerintah dan sebaliknya. Pemerintah dalam hal ini Menteri Keuangan dapat menetapkan satuan biaya *billing rate* menjadi standar biaya dengan mempertimbangkan berbagai efek yang mungkin ditimbulkan antara lain satuan biaya yang ditetapkan pemerintah terlalu rendah dan tidak sesuai dengan harga pokok sesungguhnya sebuah jasa profesi. Namun demikian, pemerintah masih dimungkinkan untuk mengatur tentang *billing rate* dalam bentuk lain selain pengaturan berupa standar biaya seperti pengaturan dalam struktur biaya (komposisi biaya langsung personel terhadap total biaya) sebuah proyek. Pada sisi lain, akan lebih mudah jika dalam penyusunan RKA-K/L satuan biaya *billing rate* mengacu pada harga pasar. Hal tersebut dengan mempertimbangkan beberapa hal antara lain proses pembentukan harga oleh pasar serta terdapatnya asosiasi jasa profesi yang mengetahui secara detil segala hal terkait jasa profesi termasuk besaran biaya pokok sesungguhnya bagi sebuah jasa profesi.

5. PENUTUP

5.1 Kesimpulan

Berdasarkan tiga aspek kajian yang dilakukan maka dapat disimpulkan hal-hal sebagai berikut:

1. Berdasarkan Kajian Konsepsi dapat disimpulkan bahwa pengaturan standar biaya terkait *billing rate* dapat diatur/ditetapkan oleh pemerintah. Hal tersebut dilakukan pemerintah dalam rangka menentukan satuan biaya yang paling efisien. Namun dalam hal satuan biaya standar ditetapkan menjadi standar biaya oleh Menteri Keuangan, perlu untuk dilakukan kajian lebih lanjut. Hal tersebut perlu mempertimbangkan banyak hal, antara lain pengalaman pengaturan terkait *billing rate* pada SEB Kepala BAPPENAS dan Menteri Keuangan nomor 604/D.VI/02/1998 dan SE-35/A/21/0298 dan diperbaiki dengan SEB Kepala BAPPENAS dan Menteri Keuangan nomor 1203/D.II/03/2000 dan SE-38/A/2000. Pada pengaturan tersebut satuan biaya langsung personel yang ditetapkan besarnya tidak sesuai (terlalu kecil) dengan biaya personel yang seharusnya. Namun demikian, secara konsepsi tetap dimungkinkan bagi pemerintah untuk mengatur walaupun tidak dalam bentuk standar biaya seperti pengaturan dalam hal struktur biaya (proporsi biaya langsung personel terhadap biaya proyek). Oleh karena itu berdasarkan hal tersebut dan juga mengingat harga yang ada dipasar telah terbentuk secara alamiah, satuan biaya *billing*

rate dirasakan lebih efektif jika mengacu pada harga pasar dan tidak perlu ditetapkan Menteri Keuangan menjadi standar biaya. Lebih lanjut, hal tersebut dirasakan telah sesuai dengan reformasi pengelolaan keuangan negara dimana penganggaran berbasis kinerja tidak lagi berfokus pada level detil (*unit cost*). Selain itu, dalam implementasinya hal terkait *billing rate* didukung juga oleh kebijakan lain seperti pengaturan terkait pengadaan barang dan jasa, serta pembentukan lembaga/instansi yang dapat memberikan jaminan akan tercapainya efisiensi baik didalam perencanaan maupun pelaksanaan anggaran serta mencegah terjadinya monopoli

2. Berdasarkan Kajian Regulasi tidak ditemukan peraturan yang secara mengatur/mengarahkan bahwa *billing rate* harus diatur/ditetapkan oleh pemerintah seperti pengaturan satuan biaya *billing rate* harus ditetapkan oleh Menteri Keuangan sebagai standar biaya. Dan sebaliknya, berdasarkan peraturan perundang-undangan yang ada tidak satupun yang melarang menggunakan biaya satuan *billing rate* menggunakan harga yang berlaku di pasar. Dengan kata lain, pemerintah dapat mengatur *billing rate* baik dalam bentuk pengaturan standar biaya maupun bentuk pengaturan lainnya. Hal tersebut sebagaimana terdapat pengaturan terkait *billing rate* yaitu PP 90 nomor 2010, dan PMK nomor 71 tahun 2013. Pada peraturan-peraturan tersebut diatur bahwa

Menteri Keuangan menetapkan standardisasi harga satuan termasuk didalamnya *billing rate* dengan PMK. Namun demikian, dalam hal harga satuan tidak diatur dalam standar biaya maka bisa menggunakan harga yang berlaku di pasar. Oleh karena itu berdasarkan kajian regulasi yang dilakukan, secara yuridis pengaturan standar biaya terkait *billing rate* tidak diharuskan untuk ditetapkan oleh Menteri Keuangan sehingga pengaturan yang ada saat ini membolehkan untuk mengacu pada harga pasar dan harga yang dibuat oleh lembaga/instansi terkait masih tetap berlaku;

3. Berdasarkan Kajian Implementasi dapat disimpulkan bahwa penerapan standar biaya terkait *billing rate*, dengan mempertimbangkan berbagai hal, dirasa tidak perlu diatur/ditetapkan oleh pemerintah. terkait hal tersebut, hal-hal yang menjadi pertimbangan antara lain adalah efektifitas, ketersediaan kebijakan dalam rangka menjamin efisiensi, serta efek yang ditimbulkan jika *billing rate* diatur oleh pemerintah. Hal tersebut berarti satuan biaya *billing rate* tidak perlu ditetapkan menjadi standar biaya oleh Menteri Keuangan. Namun demikian tidak menutup peluang bagi pemerintah untuk mengatur *billing rate* dengan terlebih dahulu dilakukan kajian yang matang.
4. Berdasarkan hasil kajian dari ketiga aspek tersebut di atas dengan mempertimbangkan berbagai faktor maka untuk satuan biaya *billing rate*

tidak perlu ditetapkan oleh Menteri Keuangan.

5.2 Rekomendasi

Berdasarkan hasil kajian (konsepsi, implementasi, dan regulasi) yang dilakukan maka dapat direkomendasikan untuk pengaturan satuan biaya *billing rate* tidak perlu diatur/ditetapkan oleh Menteri Keuangan dalam pengaturan standar biaya (PMK Standar Biaya Masukan), dan sesuai pasal 8 PMK nomor 71 tahun 2013 terkait penggunaan satuan biaya masukan tidak diatur dalam standar biaya maka dapat mengacu kepada harga pasar.

Namun demikian, hal ini bukan berarti pengaturan *billing rate* oleh pemerintah tidak dapat dilakukan. Pengaturan *billing rate* oleh pemerintah baik berupa satuan biaya maupun lainnya (struktur biaya) dapat dilakukan dengan menggunakan metode penghitungan yang benar, data yang komplit, kajian yang lengkap dan mendalam, serta melibatkan para *stakeholder*.

DAFTAR PUSTAKA

- Smith, Adam 1776. The wealth of nation. Smith the wealth of nation 1776
- Karagianis, Nikolaos 2001. Key economic and politico-institutional elements of modern interventionism. Social and Economic Studies, 17-47
- Markovits, Richard S. 2008. Truth or economics: on definition, prediction, and relevance of economic efficiency. Yale University Press.
- Sugiyono 2009. Memahami Penelitian Kualitatif: Dilengkapi Contoh Proposal dan Laporan Penelitian
- Stiglitz, Joseph E. 2000. Capital market liberalization, economic growth, and instability. World development, 28(6), 1075-1086.
- Inkindo Minta *Billing rate* Disetarakan Dengan Konsultan Asing, Pusat Komunikasi Publik <http://www.pu.go.id/main/view_pdf/4423>.

DOKUMEN

- Undang – Undang (UU) nomor 17 tahun 2003 tentang Keuangan Negara;
- UU nomor 1 tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara;
- Peraturan Pemerintah (PP) nomor 90 tahun 2010 tentang Penyusunan Rencana Kerja Dan Anggaran Kementerian Negara / Lembaga;
- Peraturan Presiden (Perpres) nomor 70 tahun 2012 tentang Perubahan Kedua atas Peraturan Presiden Nomor 54 Tahun 2010 tentang Pengadaan Barang dan Jasa;
- Keputusan Presiden (Keppres) nomor 42 tahun 2002 tentang Pedoman Pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara;
- Peraturan Menteri Keuangan (PMK) nomor 71/PMK.02/2013 tentang Pedoman Standar Biaya, Standar Struktur Biaya, dan Indeksasi dalam Penyusunan Rencana Kerja dan Anggaran Kementerian Negara / Lembaga;
- PMK nomor 84/PMK.02/2005 tentang Standar Biaya Tahun Anggaran 2006;
- PMK nomor 96/PMK.02/2006 tentang Standar Biaya Tahun Anggaran 2007;
- PMK nomor 81/PMK.02/2007 tentang Standar Biaya Tahun Anggaran 2008;
- PMK nomor 100/PMK.02/2010 tentang Standar Biaya Tahun Anggaran 2011;
- PMK nomor 84/PMK.02/2011 tentang Standar Biaya Tahun Anggaran 2012;
- PMK nomor 37/PMK.02/2012 tentang Standar Biaya Tahun Anggaran 2013;

Permen PU nomor 07/PRT/M/2011
tentang Standar Dan Pedoman
Pengadaan Pekerjaan Konstruksi Dan
Jasa Konsultasi;

Permen PU nomor 14/PRT/M/2013
tentang Perubahan Peraturan
Menteri Pekerjaan Umum Nomor
07/PRT/M/2011 Tentang Standar
Dan Pedoman Pengadaan Pekerjaan
Konstruksi Dan Jasa Konsultasi;

Surat Edaran Bersama (SEB) Kepala
BAPPENAS dan Menteri Keuangan

nomor 1203/D.II/03/2000 dan SE-
38/A/2000 tanggal 17 Maret 2000
tentang Petunjuk penyusunan
Rencana Anggaran Biaya (RAB) untuk
jasa konsultasi (Biaya Langsung
Personil (Remuneration) dan Biaya
Langsung Non Personil (Direct
Reimbursable Cost));

Keputusan Dewan Pengurus Nasional
Ikatan Nasional Konsultan Indonesia
Nomor: 39/TAP.DPN/IX/2