



**UNIVERSITAS INDONESIA**

**EFEKTIVITAS  
STANDAR BIAYA KHUSUS DALAM PENGANGGARAN  
DI BADAN PENGAWAS OBAT DAN MAKANAN:  
PENDEKATAN *ACTIVITY-BASED COSTING***

**TESIS**

**NAMA : CHRISTIANUS DEDDY WIBOWO  
NPM : 0706186070**

**FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK  
PROGRAM PASCASARJANA**

**JAKARTA  
JULI, 2009**



**UNIVERSITAS INDONESIA**

**TESIS**

**EFEKTIVITAS  
STANDAR BIAYA KHUSUS DALAM PENGANGGARAN  
DI BADAN PENGAWAS OBAT DAN MAKANAN:  
PENDEKATAN ACTIVITY-BASED COSTING**

Diajukan sebagai salah satu syarat untuk memperoleh gelar  
Magister Sains (M. Si.) dalam Ilmu Administrasi

**Nama : Christianus Deddy Wibowo  
NPM : 0706186070**

**FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK  
PROGRAM STUDI ILMU ADMINISTRASI  
KEKHUSUSAN ADMINISTRASI DAN  
KEBIJAKAN PUBLIK**

**JAKARTA  
JULI, 2009**

## HALAMAN PERNYATAAN ORISINALITAS

**Tesis ini adalah**  
Hasil karya saya sendiri, dan  
Seluruh sumber baik yang dikutip maupun dirujuk  
Telah saya nyatakan dengan benar

**Nama** : **Christianus Deddy Wibowo**

**NPM** : **0706186070**

**Tanda Tangan** : .....

**Tanggal** : **05 JUNI 2009**

## HALAMAN PENGESAHAN

Tesis ini diajukan oleh:

Nama : Christianus Deddy Wibowo

NPM : 0706186070

Program Studi : Ilmu Administrasi

Kekhususan Administrasi dan Kebijakan Publik

Judul Tesis : Efektivitas Standar Biaya Khusus dalam Penganggaran  
di Badan Pengawas Obat dan Makanan:  
Pendekatan *Activity-Based Costing*

Telah berhasil dipertahankan di hadapan Dewan Penguji dan diterima sebagai bagian persyaratan yang diperlukan untuk memperoleh gelar Magister Sains pada Program Studi Ilmu Administrasi Kekhususan Administrasi dan Kebijakan Publik Program Pascasarjana Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Indonesia.

### Dewan Penguji:

Ketua Sidang : Prof. Dr. Bhenyamin Hoessein (.....)

Pembimbing : Prof. Heru Subiyantoro, M.Sc, Ph.D (.....)

Pembaca Ahli : Dr. Roy V. Salomo, M.Soc.Sc (.....)

Sekretaris Sidang : Drs. Heri Fathurahman, M.Si (.....)

Ditetapkan di : Jakarta

Tanggal : Juli 2009

## KATA PENGANTAR

Puji syukur saya panjatkan kepada Tuhan Yang Maha Esa, karena atas berkat dan rahmat-Nya, saya dapat menyelesaikan tesis ini. Penulisan tesis ini dilakukan dalam rangka memenuhi sebagian syarat untuk Mencapai Gelar Magister Sains (M. Si.) dalam Ilmu Administrasi Fakultas Ilmu Sosial Dan Ilmu Politik Departemen Ilmu Administrasi Program Pascasarjana Universitas Indonesia.

Saya menyadari bahwa, tanpa bantuan dan bimbingan dari berbagai pihak, dari masa perkuliahan sampai pada penyusunan tesis ini, sangatlah sulit bagi saya untuk menyelesaikan tesis ini. Oleh karena itu, saya mengucapkan terima kasih kepada:

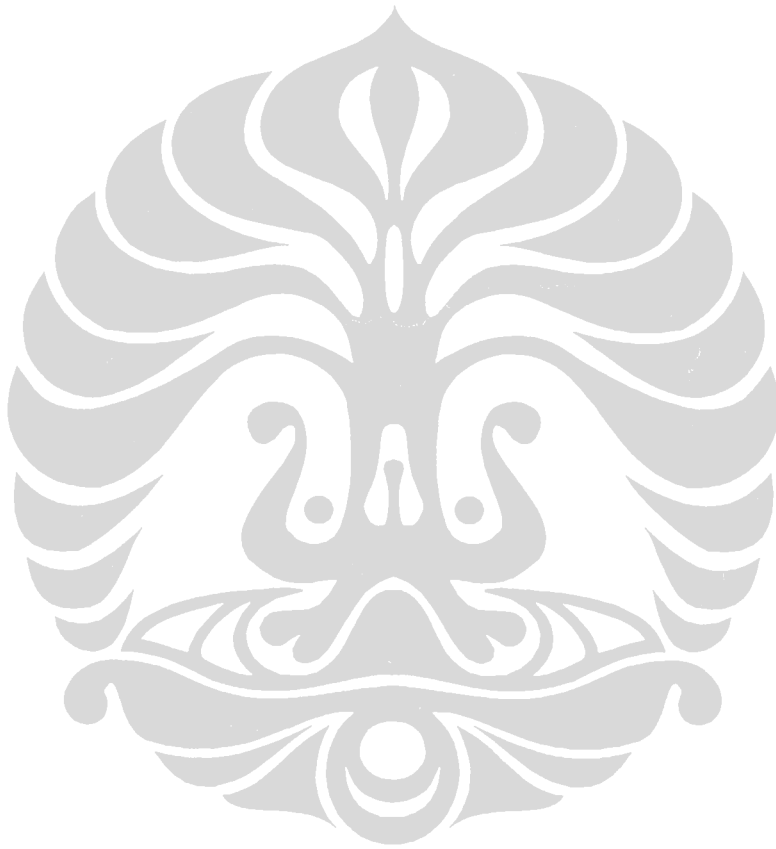
- (1) Prof. Heru Subiyantoro, M.Sc. Ph.D selaku dosen pembimbing yang telah menyediakan waktu, tenaga, dan pikiran untuk mengarahkan saya dalam penyusunan tesis ini;
- (2) Prof. Dr. Benyamin Hoessein selaku Ketua Program Pasca Sarjana Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Indonesia;
- (3) Dr. Roy V. Salomo, M.Soc.Sc selaku dosen penguji dalam ujian tesis.
- (4) Drs. Heri Fathurahman, M.Si selaku Sekretaris Program Pasca Sarjana Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Indonesia.
- (5) Badan Pengawasan Obat dan Makanan Republik Indonesia yang telah banyak membantu dalam usaha memperoleh data yang saya perlukan;
- (6) Istriku: Amatea Trusti Dwi Sapatanti (Tanti) dan anak-anakku: Dominikus Hersiwi Pambagyo (Niko), Theresia Heningtyas Pinasthi (Tersi) dan Yosef Hertyastu Pinurbo (Yosef) yang telah mendorong penulis untuk menyelesaikan tesis tepat waktu.
- (7) Kedua orangtuaku atas nilai-nilai perjuangan dan kerja keras yang ditanamkan kepada penulis.

(4) Para Sahabat yang telah banyak membantu saya dalam menyelesaikan tesis ini.

Akhir kata, saya berharap Tuhan Yang Maha Esa berkenan membalas segala kebaikan semua pihak yang telah membantu. Semoga tesis ini membawa manfaat bagi pengembangan ilmu.

Jakarta, 09 Juli 2009

Penulis



## HALAMAN PERNYATAAN PERSETUJUAN PUBLIKASI TUGAS AKHIR UNTUK KEPENTINGAN AKADEMIS

Sebagai sivitas akademik Universitas Indonesia, saya yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : Christianus Deddy Wibowo  
NPM : 0706186070  
Program Studi : Ilmu Administrasi  
Departemen : Departemen Ilmu Administrasi  
Fakultas : Ilmu Sosial dan Ilmu Politik  
Jenis karya : Tesis

demi pengembangan ilmu pengetahuan, menyetujui untuk memberikan kepada Universitas Indonesia **Hak Bebas Royalti Noneksklusif (*Non-exclusive Royalty-Free Right*)** atas karya ilmiah saya yang berjudul :

”Efektivitas Standar Biaya Khusus dalam Penganggaran di Badan Pengawas Obat dan Makanan: Pendekatan *Activity-Based Costing*”

beserta perangkat yang ada (jika diperlukan). Dengan Hak Bebas Royalti Noneksklusif ini Universitas Indonesia berhak menyimpan, mengalihmedia/formatkan, mengelola dalam bentuk pangkalan data (*database*), merawat, dan memublikasikan tugas akhir saya selama tetap mencantumkan nama saya sebagai penulis/pencipta dan sebagai pemilik Hak Cipta.

Demikian pernyataan ini saya buat dengan sebenarnya.

Dibuat di : Jakarta  
Pada tanggal : 09 Juli 2009  
Yang menyatakan

(Christianus Deddy Wibowo)

## ABSTRAK

Nama : Christianus Deddy Wibowo  
Program Studi : Ilmu Administrasi  
Kekhususan Administrasi dan Kebijakan Publik  
Judul : Efektivitas Standar Biaya Khusus dalam Penganggaran di  
Badan Pengawas Obat dan Makanan: Pendekatan *Activity-  
Based Costing*

*Penganggaran dalam perspektif New Public Management (NPM) menekankan orientasi output. Penerapan di Indonesia adalah penganggaran berbasis kinerja sebagaimana diamanatkan UU No. 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara. Sampai dengan empat tahun terakhir masih ditemukan kementerian/lembaga tidak memiliki standar biaya khusus. Padahal dalam penganggaran berbasis kinerja mensyaratkan standar biaya khusus. Dengan menggunakan pendekatan activity based costing, penelitian ini ingin mengetahui seberapa jauh efektivitas kebijakan standar biaya khusus dengan cara membandingkan antara periode sebelum dengan sesudah penerapan kebijakan. Kemudian mencoba mengetahui hubungan faktor-faktor yang mempengaruhi efektivitas penyusunan standar biaya khusus. Penelitian ini merupakan penelitian terapan dengan studi kasus di Badan Pengawasan Obat dan Makanan Republik Indonesia. Data yang digunakan adalah data sekunder laporan realisasi keuangan tahun 2007 dan 2008, dan data primer dari responden kunci. Dua alat statistik digunakan dalam penelitian ini. Uji t-Test untuk mengetahui perbedaan realisasi keuangan antara periode sebelum dengan sesudah penerapan kebijakan. Uji peringkat koefisien korelasi Spearman untuk mengetahui korelasi antara dua variabel. Lebih jauh lagi, penelitian ini ingin mengetahui harapan tentang standar biaya khusus dari perspektif pengguna. Hasil penelitian menunjukkan bahwa tidak terdapat perbedaan yang signifikan antara periode sebelum dengan sesudah penerapan kebijakan. Hasil ini didukung dengan arah hubungan yang negatif antara realisasi anggaran dengan standar biaya sebagai dasar untuk menentukan alokasi anggaran, dan pedoman dan informasi biaya kegiatan. Perspektif pengguna menginginkan standar biaya dijadikan dasar dalam menentukan alokasi anggaran dan fleksibel dalam pelaksanaan. Hasil penelitian menyimpulkan bahwa pengembangan standar biaya dalam tingkat kegiatan dan disesuaikan dengan kebutuhan pada saat pelaksanaan.*

*Kata kunci: standar biaya khusus, activity based costing*



## ABSTRACT

Name : Christianus Deddy Wibowo  
Study Program : Administrative Science  
Major in Administrative and Public Policy  
Title : Effectiveness Specific Cost Standard in Budgeting  
in National Agency Of Drug and Food Control:  
Activity-Based Costing Approach

*New Public Management (NPM) perspective focuses budgeting on output oriented. Indonesia interpret this perspective by implementing performance based budgeting as mandated in Law No. 17 year 2003 about Public Finance. This performance based budgeting requires every institution to have a specific cost standard. Unfortunately, up to last four years, it was found that some ministerial or other institutions still do not have the specific cost standard. Using activity based costing approach, this research tries to investigate the effectiveness of specific cost standard policy, by comparing the period of before and after policy implementation. Furthermore, this research tries to analyze the relationship between some factors affecting the effectiveness of specific cost standard. This research is an applied research using National Agency of Drug and Food Control as case study. Data used in this research are both primary and secondary data. The primary data collected from key respondents while the secondary data collected from financial report year 2007 and 2008. The data analyzed using two statistical analyses; t-Test and Spearman's rank correlation test. t-Test is used to test the difference between the period of before and after policy implementation while Spearman's rank correlation test is used to test the correlation between two variables. Furthermore, this research tries to investigate some opinions about specific cost standard implementation from user's perspective. The empirical results show that there are no differences between the period of before and after policy implementation. This result is supported by the inverse correlation between budget realization and specific cost standards which is used as the base of budget allocation and the guidance and source of information for activity/project budgeting. Based on users' perspective, specific cost standard is needed as a tool and guidance for budget allocation, and it should be flexible in its implementation. This research concludes that the development of specific cost standard in activity level and should be adjusted with the activity's need in practice.*

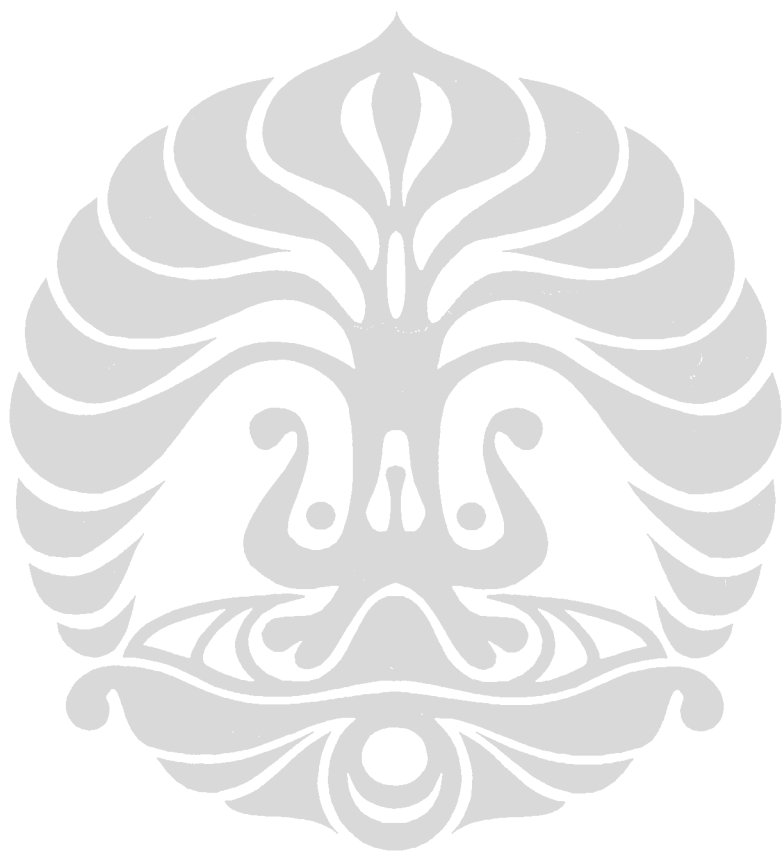
*Key words: specific cost standard, activity based costing.*

## DAFTAR ISI

HALAMAN SAMPUL .....	i
HALAMAN JUDUL .....	ii
HALAMAN PERNYATAAN ORISINALITAS .....	iii
HALAMAN PENGESAHAN .....	iv
KATA PENGANTAR .....	v
LEMBAR PERSETUJUAN PUBLIKASI KARYA ILMIAH .....	vii
ABSTRAK .....	viii
DAFTAR ISI .....	x
DAFTAR TABEL .....	xiii
DAFTAR GAMBAR .....	xv
DAFTAR LAMPIRAN .....	xvi
<b>1. PENDAHULUAN .....</b>	<b>1</b>
1.1 Latar Belakang Masalah .....	1
1.2 Perumusan Masalah .....	12
1.3 Tujuan dan Signifikansi Penelitian .....	13
1.4 Sistematika Penelitian .....	14
<b>2. TINJAUAN PUSTAKA .....</b>	<b>17</b>
2.1 Tinjauan Empiris Efektivitas Standar Biaya .....	17
2.1.1 Alat untuk Menentukan Kebutuhan Indikasi Anggaran .....	17
2.1.2 Alat untuk Menyusun Anggaran .....	19
2.1.3 Alat untuk Menunjukkan Informasi Kegiatan dan Biaya Kegiatan .....	20
2.2 Perkembangan Paradigma Ilmu Administrasi Publik .....	21
2.3 Perspektif NPM dalam Penganggaran.....	23
2.3.1 Definisi Biaya .....	24
2.3.2 Klasifikasi Biaya .....	25
2.3.3 Pengukuran Biaya .....	26
2.3.4 Konsep <i>Activity Based Costing</i> .....	27
2.3.5 Manfaat <i>Activity Based Costing</i> .....	29
2.3.6 Kelemahan <i>Activity Based Costing</i> .....	30
2.3.6.1 <i>Step Function Versus Linear</i> .....	30
2.3.6.2 Perubahan Lingkungan .....	31
2.3.6.3 <i>Non-Value Added Versus Value Added</i> <i>Activity</i> .....	31
2.3.6.4 Lebih Mahal Diadministrasikan .....	31
2.3.7 Perbedaan antara Sistem <i>Activity Based Costing</i> dengan Sistem Kalkulasi Biaya Tradisional .....	32
2.3.7.1 <i>Work-centric Versus Transaction-centric</i> .....	32
2.3.7.2 Fokus Biaya <i>Versus</i> Kinerja Keuangan Jangka Pendek .....	32
2.3.7.3 Varian Antara Biaya yang Dianggarkan	

dengan Biaya Aktual .....	33
2.3.8 Penerapan <i>Activity Based Costing</i> dalam Sektor Pemerintah .....	33
2.3.8.1 Hubungan <i>Activity Based Costing</i> dengan Penganggaran Berbasis Kinerja .....	33
2.3.8.2 Hubungan <i>Activity Based Costing</i> dengan <i>Allocative Efficiency</i> .....	33
2.3.8.3 Fungsi .....	34
2.3.8.4 Penentuan Program, Kegiatan dan Keluaran .....	39
2.3.8.5 Penggunaan Data <i>Historic Cost</i> .....	40
2.4 <i>Activity Based Costing</i> berdasarkan Tahap Kegiatan .....	40
2.5 Model Analisis.....	42
2.6 Hipotesis Penelitian.....	44
2.7 Definisi Operasional .....	45
<b>3. METODE PENELITIAN .....</b>	<b>46</b>
3.1 Pendekatan Penelitian .....	46
3.2 Jenis Penelitian .....	46
3.3 Teknik Pengumpulan Data .....	47
3.4 Populasi dan Sampel .....	47
3.5 Validitas dan Reliabilitas Data .....	48
3.6 Teknik Analisa Data .....	49
3.7 Keterbatasan Penelitian .....	52
<b>4. ANALISA HASIL PENELITIAN.....</b>	<b>53</b>
4.1 Gambaran Umum Obyek Penelitian .....	53
4.1.1 Kedudukan, Tugas dan Fungsi .....	53
4.1.2 Organisasi .....	53
4.1.3 Sumber Daya Manusia .....	57
4.1.4 Penerapan Anggaran Berbasis Kinerja .....	58
4.1.4.1 Penyusunan, Penelaahan dan Penetapan Standar Biaya Khusus .....	60
4.1.4.2 Penerapan oleh Kementerian/Lembaga .....	60
4.1.5 Penerapan Standar Biaya, Hambatan dan Tantangan .....	61
4.1.5.1 Hambatan .....	61
4.1.5.2 Tantangan .....	63
4.2 Penyesuaian <i>Activity-Based Costing</i> dalam Standar Biaya Khusus .....	63
4.2.1 Penyesuaian Terhadap Jenis Belanja .....	67
4.2.1.1 Belanja Pegawai .....	67
4.2.1.2 Belanja Pemeliharaan .....	68
4.2.1.3 Belanja Modal .....	68
4.2.2 Penyesuaian Terhadap Struktur Anggaran .....	68
4.2.2.1 Struktur Anggaran K/L .....	68
4.2.2.2 Struktur Anggaran Kegiatan .....	69

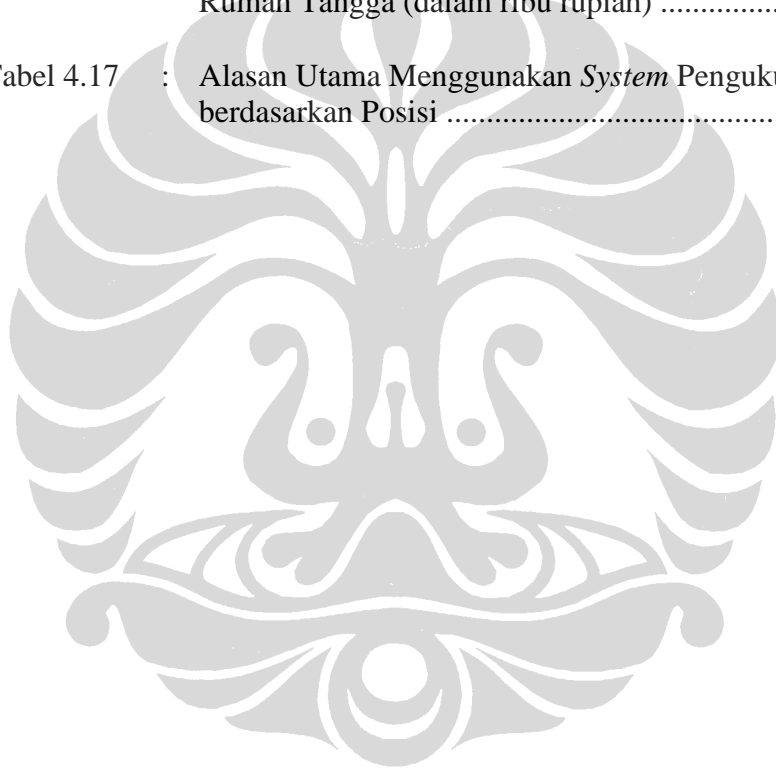
4.2.2.3 Alokasi Anggaran Kegiatan berdasarkan Jenis Belanja .....	70
4.3 Standar Biaya Khusus Badan POM .....	72
4.3.1 Sasaran Program Pengawasan Obat dan Makanan .....	72
4.3.2 Nama Standar Biaya Khusus .....	72
4.3.3 Indikator Keluaran .....	72
4.3.4 Ruang Lingkup Standar Biaya Khusus .....	72
4.3.5 Tatacara Pelaksanaan Pengujian Sampel .....	73
4.3.6 Tim Penyusun Standar Biaya Khusus .....	73
4.3.7 Kebijakan Prioritas Sampling .....	74
4.4 Perkembangan Anggaran Badan POM .....	75
4.4.1 Alokasi Anggaran .....	75
4.4.2 Perkembangan Realisasi Anggaran .....	80
4.4.3 Kenaikan Alokasi Anggaran dan Penyerapan Anggaran .....	81
4.5 Uji Statistik <i>t-Test</i> .....	81
4.5.1 Uji <i>t-Test</i> Tingkat Satuan Kerja .....	82
4.5.2 Uji <i>t-Test</i> Tingkat Program .....	82
4.5.3 Uji <i>t-Test</i> Tingkat Kegiatan .....	83
4.6 Uji <i>Spearman's Rank Correlation Test</i> .....	83
4.6.1 Klasifikasi Data Realisasi Anggaran Tinggi .....	84
4.6.2 Klasifikasi Data Realisasi Anggaran Menengah .....	86
4.6.3 Klasifikasi Data Realisasi Anggaran Rendah .....	88
4.7 Pembahasan Hasil Penelitian .....	90
4.7.1 Efektivitas Standar Biaya Khusus .....	91
4.7.2 Efektivitas Standar Biaya Khusus sebagai Prasyarat Anggaran.....	92
4.7.3 Efektivitas Standar Biaya Khusus sebagai Alat Penganggaran .....	97
4.7.4 Efektivitas Standar Biaya Khusus sebagai Pedoman dan Informasi Biaya Kegiatan .....	99
4.7.5 Faktor Lain yang Mempengaruhi Penyerapan Anggaran (ABT dan Potongan Perjalanan Dinas) .....	101
<b>5. KESIMPULAN DAN SARAN.....</b>	<b>103</b>
5.1 Kesimpulan Penelitian .....	103
5.1.1 Efektivitas Penerapan Kebijakan Standar Biaya Khusus .....	103
5.1.2 Efektivitas Standar Biaya Khusus sebagai Prasyarat Anggaran .....	104
5.1.3 Efektivitas Standar Biaya Khusus sebagai Alat Penganggaran .....	105
5.1.4 Efektivitas Standar Biaya Khusus sebagai Pedoman dan Informasi Biaya Kegiatan .....	105
5.2 Saran .....	106
5.1.1. Pengembangan Standar Biaya Khusus .....	106
5.1.2. Pengembangan Standar Biaya Khusus Pengujian Sampel .....	106



## DAFTAR TABEL

Tabel 1.1	: Sepuluh Kementerian/Lembaga Dengan Alokasi Belanja Terbesar TA. 2005-2008 .....	3
Tabel 1.2	: Kemampuan Menyerap Anggaran TA. 2006 dan Kenaikan Alokasi TA. 2006 dengan TA. 2007 Sepuluh Kementerian/Lembaga .....	5
Tabel 1.3	: Perbandingan Standar Biaya 2007 dan 2008 .....	8
Tabel 3.1	: Rincian Responden .....	47
Tabel 3.2	: Dimensi Efektivitas Tingkat Penyerapan Dana .....	48
Tabel 4.1	: Satuan Kerja Daerah berdasarkan <i>Catchment Area</i> , dan Eselonering Per 1 Mei 2009 .....	56
Tabel 4.2	: Satuan Kerja Pusat berdasarkan <i>Catchment Area</i> , dan Eselonering Per 1 Mei 2009 .....	57
Tabel 4.3	: Pegawai BPOM berdasarkan Golongan Per 1 Maret 2009 .....	58
Tabel 4.4	: Pejabat Struktural BPOM berdasarkan Eselonering Per 1 Maret 2009 .....	58
Tabel 4.5	: Struktur Anggaran K/L .....	69
Tabel 4.6	: Struktur Anggaran Kegiatan .....	70
Tabel 4.7	: Rincian Belanja Barang berdasarkan <i>Akun</i> .....	71
Tabel 4.8	: Alokasi Anggaran BPOM Tahun 2005-2009 (dalam ribu rupiah) .....	75
Tabel 4.9	: Alokasi Anggaran BPOM Berdasarkan Jenis Belanja Tahun 2005-2009 (dalam ribu rupiah) .....	77
Tabel 4.10	: Alokasi Anggaran BPOM Berdasarkan Jenis Belanja Mengikat dan Tidak Mengikat Tahun 2005-2009 (dalam ribu rupiah) .....	78
Tabel 4.11	: Alokasi Anggaran BPOM Berdasarkan Program Tahun 2007-2009 (dalam ribu rupiah) .....	79

Tabel 4.12	: Realisasi Anggaran BPOM Berdasarkan Satuan Kerja, Program dan Kegiatan Tahun 2007-2008 (dalam ribu rupiah) .....	80
Tabel 4.13	: Sisa Dana dan Kenaikan Sisa Dana Anggaran BPOM Tahun 2007-2008 (dalam ribu rupiah) .....	81
Tabel 4.14	: Nilai <i>t-Test</i> Menggunakan Program SPSS .....	82
Tabel 4.15	: Nilai Korelasi Spearman Menggunakan Program SPSS .....	84
Tabel 4.16	: Rincian Kegiatan Pengujian Laboratorium Sampel Obat, Obat Tradisional, Kosmetika, Produk Komplemen, Makanan dan PKRT Komplemen Rumah Tangga (dalam ribu rupiah) .....	93
Tabel 4.17	: Alasan Utama Menggunakan <i>System</i> Pengukuran Kinerja berdasarkan Posisi .....	97



## DAFTAR GAMBAR

Gambar 2.1	: <i>Thompson-Tuden Matrix</i> .....	35
Gambar 2.2	: Model Dasar .....	41
Gambar 2.3	: Model Analisis .....	43
Gambar 4.1	: SDM, Kegiatan Ekonomi dan Jumlah Penduduk .....	54
Gambar 4.2	: Struktur Organisasi BPOM .....	55
Gambar 4.3	: Hubungan Visi Misi dan Program/Kegiatan .....	59
Gambar 4.4	: Penerapan di Sektor Pemerintah .....	65
Gambar 4.5	: Trend Jenis Belanja BPOM TA. 2005-2009 .....	76





## DAFTAR LAMPIRAN

- Lampiran 1 : Surat Ketua Program Pasca Sarjana Departemen Ilmu Administrasi Fakultas Ilmu Sosial dan Politik Nomor: 051/PT.02.18.1/FISIP/Q/2009 tanggal 24 April 2009 Hal Mencari Data untuk Penyusunan Tugas Akhir (Tesis)
- Lampiran 2 : Surat Kepala Biro Perencanaan dan Keuangan Badan Pengawas Obat dan Makanan Republik Indonesia Nomor: KU.00.01.212.629 tanggal 13 Mei 2009 Hal Bantuan Data / Informasi Penyusunan Tesis
- Lampiran 3 : Kuesioner
- Lampiran 4 : Data Realisasi Anggaran BPOM Tahun 2007 dan 2008 Satuan Kerja
- Lampiran 5 : Data Realisasi Anggaran BPOM Tahun 2007 dan 2008 Program
- Lampiran 6 : Data Realisasi Anggaran BPOM Tahun 2007 dan 2008 Kegiatan
- Lampiran 7 : Hasil analisis data menggunakan program SPSS.

