

# **Kajian Analisis Standar Belanja Pemerintah Kota Batu**

**DEWI NOOR FATIKHAH R**  
**0910230056**  
**Universitas Brawijaya Malang**

*The purpose of this study was to determine the costing and budgetary allocation to each unit of work efficiently and effectively in order to be a reference to any programs / activities of the same and get the Standard Model analysis of spending, according to the characteristics of the program / activity in Batu. This study produced 16 models of standard analysis of the overall expenditure SKPD. . From these results, it can be concluded that by using the ASB, Batu City Government can determine the reasonableness of spending to carry out an activity in accordance with task, principal, and function; minimize the expense of the less obvious inefficiencies resulting budgets, increase efficiency and effectiveness in the management of the Regional Finance, determination budget based on clear performance benchmarks, units get greater freedom to determine its own budget.*

*Keywords: Analysis of Standard Spending, Financial Management, Government of Batu City*

## **1. Pendahuluan**

### **1.1 Latar Belakang Masalah**

Analisis Standar Belanja (ASB) sudah diperkenalkan kepada pemerintah daerah dalam peraturan pemerintah No. 105 Tahun 2000 tentang pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan daerah yang dikenal dengan istilah Standar Analisa Belanja (SAB) yang mempunyai makna sebagai suatu instrumen untuk penilaian kewajaran atas beban kerja dan biaya terhadap suatu kegiatan. Dari PP tersebut, Departemen Dalam Negeri Republik Indonesia menerbitkan pedoman operasional berupa Kepmendagri No. 29 Tahun 2002 tentang pedoman, pengurusan, pertanggungjawaban dan pengawasan keuangan daerah serta tata cara penyusunan anggaran pendapatan dan belanja daerah. Namun kepmendagri tersebut belum menunjukkan wujud atau bentuk dari standar analisa belanja (Irwan, 2010).

Pada tahun 2004, keluarlah Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang merupakan pengganti Undang-Undang No. 22 Tahun 1999. Dalam UU No. 32 tahun 2004 tersebut dikenalkan istilah baru, yaitu istilah Analisis Standar Belanja (ASB) yang mempunyai maksud dan istilah yang sama dengan Standar Analisa Belanja (SAB), yaitu suatu instrumen untuk penilaian kewajaran atas beban kerja dan biaya yang digunakan untuk melaksanakan suatu kegiatan. Penjabaran UU No. 32 Tahun 2004 terdapat dalam PP No. 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah, yang kemudian dijabarkan lagi dalam Permendagri No. 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan

Daerah, kemudian terbitlah Permendagri No. 59 Tahun 2007 sebagai penyempurnaan atas Permendagri No. 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah. Dalam regulasi yang telah ditetapkan tersebut, ASB merupakan satu instrumen pokok dalam penganggaran berbasis kinerja. Walaupun regulasi tersebut mengamanatkan ASB, akan tetapi belum ada regulasi yang secara operasional mengatur pelaksanaan ASB, sehingga ASB menjadi sesuatu *utopia* bagi Pemerintah Daerah di Indonesia.

Tuntutan transparansi dan akuntabilitas atas pengelolaan keuangan daerah semakin meningkat. Untuk dapat memenuhi tuntutan tersebut, terutama atas tuntutan akuntabilitas dapat dilakukan dengan cara pengelolaan keuangan daerah secara ekonomis, efisien, dan efektif. Salah satu cara yang dapat diambil oleh Pemerintah Daerah dalam pengelolaan keuangan secara ekonomis, efisien, dan efektif adalah dengan menyusun standar biaya yaitu Analisis Standar Belanja (ASB). Pentingnya dilakukan penyusunan ASB ini karena adanya ketidakadilan dan ketidakwajaran anggaran belanja antar kegiatan sejenis antar program dan antar SKPD (Mahmudi, 2011). Selain itu, beberapa masalah dalam APBD yang akan timbul apabila tidak ada ASB adalah penentuan anggaran secara *incremental*, penentuan anggaran dipengaruhi oleh 'NAMA' kegiatan, penentuan anggaran dipengaruhi oleh 'SIAPA' yang mengajukan anggaran.

Dalam lampiran Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 32 Tahun 2008 Tentang Pedoman Penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah dinyatakan bahwa seluruh SKPD dan SKPKD harus menyerahkan beberapa dokumen sebagai lampiran. Dokumen yang dimaksud meliputi KUA, PPAS, *Analisis Standar Belanja*, dan Standar Satuan Harga.

Konsep ASB masih sangat jarang diterapkan di pemerintahan, karena masih sangat sedikit referensi yang mengacu pada konsep ini, sehingga banyak daerah yang belum mengetahui apa itu ASB. Penelitian tentang ASB juga masih jarang dilakukan, bahkan baru-baru ini, kota seperti Batu masih melakukan sosialisasi tentang ASB kepada seluruh SKPD di Kota Batu.

Berdasarkan alasan diatas, maka peneliti tertarik untuk melakukan penelitian mengenai penerapan pelaksanaan konsep ASB pada SKPD di kota Batu mulai dari tahap pengumpulan data, tahap penyetaraan kegiatan, sampai tahap pembentukan model.

Pertanyaan penelitian yang diangkat dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Bagaimana penetapan biaya dan pengalokasian anggaran kepada setiap unit kerja dapat dicapai secara efisien dan efektif agar dapat dijadikan acuan atas program/kegiatan yang sama?
2. Bagaimana model ASB yang sesuai dengan karakteristik program/kegiatan pada pemerintah Kota Batu?

Tujuan penelitian ini adalah untuk mengetahui penetapan biaya dan pengalokasian anggaran pada setiap unit kerja secara efisien dan efektif agar dapat dijadikan acuan atas program/kegiatan yang sama dan untuk mendapatkan model Analisis Standar Belanja yang sesuai dengan karakteristik pelaksanaan program/kegiatan di Kota Batu.

## 2. Tinjauan Pustaka

### 2.1 Penganggaran Berbasis Kinerja

Sebagai suatu sistem, perencanaan anggaran negara telah mengalami banyak perkembangan dan perubahan sesuai dengan dinamika manajemen sektor publik dan tuntutan yang muncul di masyarakat, sehingga saat ini berkembang sistem anggaran berbasis kinerja. Kinerja adalah gambaran pencapaian pelaksanaan suatu kegiatan/program/kebijaksanaan dalam mewujudkan sasaran, tujuan, misi dan visi organisasi (Bastian, 2006:247). Setiap kegiatan organisasi harus diukur dan dinyatakan keterkaitannya dengan visi dan misi organisasi. Produk dan jasa akan kehilangan nilai apabila kontribusi produk dan jasa tersebut tidak dikaitkan dengan pencapaian visi dan misi organisasi. Kebanyakan terminologi mengenai kinerja mengacu pada dampak tujuan publik, tetapi beberapa berhubungan secara subjektif dengan tingkat kepuasan yang dirasakan sebagai suatu hasil dari suatu tindakan seseorang. Dalam konteks daerah, konsep kinerja harus dianggap sebagai instrumen untuk mencapai tujuan dan bersifat relatif atau dapat diperbandingkan baik terhadap waktu maupun terhadap daerah atau SKPD lain.

Anggaran dapat diinterpretasikan sebagai paket pernyataan perkiraan penerimaan dan pengeluaran yang diharapkan akan terjadi dalam satu atau beberapa periode mendatang. Anggaran sektor publik adalah rencana kegiatan dan keuangan periodik (biasanya dalam periode tahunan) yang berisi program dan kegiatan dan jumlah dana yang diperoleh (penerimaan/pendapatan) dan dibutuhkan (pengeluaran/belanja) dalam rangka mencapai tujuan organisasi publik.

Pedoman Penerapan Penganggaran Berbasis Kinerja, memiliki beberapa prinsip yang harus diikuti, prinsip-prinsip yang digunakan dalam penganggaran berbasis kinerja meliputi: 1) Alokasi anggaran harus berorientasi pada kinerja (*output and outcome oriented*); 2) Fleksibilitas pengelolaan anggaran untuk mencapai hasil dengan tetap menjaga prinsip akuntabilitas (*let the manager manages*); 3) *Money Follow Function, Function Followed by Structure*.

Berdasarkan prinsip-prinsip tersebut di atas maka penerapan Penganggaran Berbasis Kinerja diharapkan: 1) Mampu menunjukkan keterkaitan antara pendanaan dan prestasi kerja yang akan dicapai (*directly linkages between performance and budget*); 2) Mampu meningkatkan efisiensi dan transparansi dalam pelaksanaan (*operational efficiency*); 3) Mampu meningkatkan fleksibilitas dan akuntabilitas unit dalam melaksanakan tugas dan pengelolaan anggaran (*more flexibility and accountability*).

Mengacu pada definisi di atas, penyusunan anggaran berdasarkan Kinerja pada dasarnya sudah dilakukan sejak Pemerintah Daerah mengajukan Kebijakan Umum APBD (KUA) dan Prioritas dan Plafon Anggaran Sementara (PPAS) harus ditentukan secara tegas berdasarkan hasil dan *output*-nya. Namun, penyusunan anggaran berdasarkan kinerja akan terlihat secara operasional pada setiap SKPD yang mengajukan RKA-SKPD (Rencana Kerja dan Anggaran Satuan Kerja Perangkat Daerah); (Bachrul, 2002).

Mengingat kinerja bersifat relatif, maka harus ada data pembanding (*bench-mark*). Dengan adanya data pembanding, memungkinkan untuk menilai

apakah program dan kegiatan yang direncanakan lebih efektif dan efisien dibandingkan dengan data pembanding tersebut atau program dan kegiatan yang sama di tahun sebelumnya (Bachrul, 2002). Suatu program atau kegiatan dikatakan semakin efisien untuk mencapai output tertentu diperlukan biaya yang lebih rendah dibandingkan dengan data dasar (*bench-mark*) atau dengan biaya tertentu akan diperoleh *output* yang lebih besar dibandingkan data dasar dan sebaliknya. Efektivitas dapat dilihat dengan membandingkan rencana *output* dengan terhadap rencana hasil. Jika dengan rencana *output* tertentu akan mampu dicapai hasil yang lebih besar atau dengan target hasil tertentu akan dicapai dengan *output* yang lebih kecil dibandingkan dengan data dasar, maka program dan kegiatan tersebut dikatakan semakin efektif.

## 2.2 Definisi Analisis Standar Belanja (ASB)

Analisis Standar Belanja (ASB) adalah standar yang digunakan untuk menganalisis kewajaran beban kerja atau biaya setiap program atau kegiatan yang akan dilaksanakan oleh suatu satuan kerja dalam satu tahun anggaran (Mahmudi, 2011). Penerapan ASB pada dasarnya akan memberikan manfaat antara lain :

- a. Dapat menentukan kewajaran belanja untuk melaksanakan suatu kegiatan sesuai dengan tupoksinya.
- b. Meminimalisir terjadinya pengeluaran yang kurang jelas yang mengakibatkan inefisiensi anggaran.
- c. Meningkatkan efisiensi dan efektivitas dalam pengelolaan keuangan daerah.
- d. Penentuan anggaran berdasarkan pada tolok ukur kinerja yang jelas.
- e. Unit kerja mendapat keleluasaan yang lebih besar untuk menentukan anggarannya sendiri.

## 2.3 Dasar Hukum ASB

- A. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Pemerintah Pusat dan Daerah.
- B. Peraturan Pemerintah No. 105 Tahun 2000 Tentang Pengelolaan dan Pertanggungjawaban Keuangan Daerah, Pasal 20 ayat 2 “Untuk mengukur kinerja keuangan Pemerintah Daerah, dikembangkan *standar analisa belanja*, tolok ukur kinerja, dan standar biaya.
- C. Penjelasan Peraturan Pemerintah No. 105 Tahun 2000 Tentang Pengelolaan dan Pertanggungjawaban Keuangan Daerah Pasal 20 ayat 2 :
  - Yang dimaksud dengan *standar analisa belanja* adalah penilaian kewajaran atas beban kerja dan biaya terhadap suatu kegiatan.
- D. Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah, Pasal 167 ayat 3 ”Belanja daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) mempertimbangkan *analisis standar belanja*, standar harga, tolok ukur kinerja; dan standar pelayanan minimal yang ditetapkan sesuai dengan peraturan perundang-undangan”.
- E. Penjelasan Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah, Pasal 167 ayat 3:
  - Yang dimaksud dengan *Analisa Standar Belanja (ASB)* adalah penilaian kewajaran atas beban kerja dan biaya yang digunakan untuk melaksanakan suatu kegiatan.

- F. Peraturan Pemerintah No. 58 Tahun 2005 Tentang Pengelolaan Keuangan Daerah Pasal 39 ayat 2, “Penyusunan anggaran berdasarkan prestasi kerja sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan berdasarkan capaian kinerja, indikator kinerja, *analisis standar belanja*, standar satuan harga, dan standar pelayanan minimal”.
- G. Peraturan Pemerintah No. 58 Tahun 2005 Tentang Pengelolaan Keuangan Daerah Pasal 41 ayat 3, “Pembahasan oleh tim anggaran pemerintah daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dilakukan untuk menelaah kesesuaian antara RKA-SKPD dengan kebijakan umum APBD, prioritas dan plafon anggaran sementara, prakiraan maju yang telah disetujui tahun anggaran sebelumnya, dan dokumen perencanaan lainnya, serta capaian kinerja, indikator kinerja, *analisis standar belanja*, standar satuan harga, dan standar pelayanan minimal”.
- H. Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 13 Tahun 2006 Tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah Pasal 89 ayat 2: “Rancangan surat edaran kepala daerah tentang pedoman penyusunan RKA-SKPD sebagaimana dimaksud pada ayat (1) mencakup:
- dokumen sebagai lampiran meliputi KUA, PPA, kode rekening APBD, format RKA-SKPD, *analisis standar belanja*, dan standar satuan harga”.
- I. Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 13 Tahun 2006 Tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah Pasal 93 :
- (1) Penyusunan RKA-SKPD berdasarkan prestasi kerja sebagaimana dimaksud dalam Pasal 90 ayat (2) berdasarkan pada indikator kinerja, capaian atau target kinerja, analisis standar belanja, standar satuan harga, dan standar pelayanan minimal.
  - (2) Analisis standar belanja sebagaimana dimaksud pada ayat (1) merupakan penilaian kewajaran atas beban kerja dan biaya yang digunakan untuk melaksanakan suatu kegiatan.
- J. Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 13 Tahun 2006 Tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah Pasal 100 ayat 2 “Pembahasan oleh TAPD sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan untuk menelaah kesesuaian antara RKA-SKPD dengan KUA, PPA, prakiraan maju yang telah disetujui tahun anggaran sebelumnya, dan dokumen perencanaan lainnya, serta capaian kinerja, indikator kinerja, kelompok sasaran kegiatan, standar analisis belanja, standar satuan harga, standar pelayanan minimal, serta sinkronisasi program dan kegiatan antar SKPD”.
- K. Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 59 Tahun 2007 Tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 13 Tahun 2006 Tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah Pasal 89 ayat 2: “Rancangan surat edaran kepala daerah tentang pedoman penyusunan RKA-SKPD sebagaimana dimaksud pada ayat (1) mencakup:
- dokumen sebagai lampiran surat edaran meliputi KUA, PPAS, analisis standar belanja dan standar satuan harga.
- L. Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 59 Tahun 2007 Tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 13 Tahun 2006 Tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah Pasal 100 ayat 2 : “Pembahasan oleh TAPD sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan untuk menelaah:

- kesesuaian rencana anggaran dengan standar analisis belanja, standar satuan harga.

#### **2.4 Tujuan Pengembangan ASB**

Anggaran daerah dalam konteks otonomi dan desentralisasi menduduki kedudukan yang sangat penting. Namun saat ini kualitas perencanaan Anggaran Daerah yang digunakan masih relatif lemah. Proses perencanaan Anggaran Daerah dengan paradigma lama cenderung lebih dominan. Lemahnya perencanaan anggaran juga diikuti dengan ketidakmampuan Pemerintah Daerah dalam meningkatkan penerimaan daerah secara berkesinambungan, sementara di pihak lain pengeluaran terus meningkat secara dinamis, tetapi tidak disertai dengan penentuan skala prioritas dan besarnya plafon anggaran (Abdul Hafiz,2010). Keadaan tersebut pada akhirnya memunculkan kemungkinan *underfinancing* atau *overfinancing*, yang semuanya mempengaruhi tingkat efisiensi dan efektivitas unit-unit kerja pemerintah daerah.

Untuk menghindari permasalahan yang timbul di atas dan agar pengeluaran anggaran daerah berdasarkan pada kewajaran ekonomi, efisien dan efektif, maka anggaran daerah harus disusun berdasarkan kinerja yang akan dicapai oleh daerah. Dengan menggunakan anggaran kinerja tersebut, maka anggaran daerah akan lebih transparan, adil, dan dapat dipertanggungjawabkan. Salah satu instrumen yang diperlukan untuk menyusun anggaran daerah dengan pendekatan kinerja adalah ASB.

#### **2.5 Posisi ASB Dalam Pengelolaan Keuangan Daerah**

ASB memiliki peran yang penting dalam berbagai tahap pengelolaan Keuangan Daerah (Abdul Hafiz, 2010).

##### **2.5.1 Tahap Perencanaan Keuangan Daerah**

ASB dapat digunakan pada saat perencanaan keuangan daerah. ASB dapat digunakan pada saat Musrenbang, penyusunan rencana kerja SKPD (renja SKPD), dan penyusunan Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD). Pada tahap tersebut ASB digunakan oleh para perencana untuk mengarahkan para pengusul kegiatan, baik masyarakat ataupun aparatur Pemda untuk fokus pada kinerja (Abdul Hafiz, 2010).

##### **2.5.2 Tahap Penganggaran Keuangan Daerah**

ASB digunakan pada saat proses penganggaran Keuangan Daerah, yaitu pada saat penentuan plafon anggaran sementara dan penyusunan rencana kerja anggaran. ASB digunakan oleh Tim Anggaran Pemerintah Daerah (TAPD) untuk mengevaluasi usulan program, kegiatan, dan anggaran setiap satuan kerja dengan cara menganalisis antara kewajaran beban kerja dan biaya usulan program atau kegiatan bersangkutan (Abdul Hafiz, 2010).

##### **2.5.3 Tahap Pengawasan/Pemeriksaan**

Pada tahap pengawasan/pemeriksaan, pengawas/pemeriksa dapat menggunakan ASB untuk menentukan batasan mengenai pemborosan dari suatu kegiatan (Abdul Hafiz, 2010).

## **2.6 Perilaku Belanja**

Sebagian besar keputusan yang diambil pemerintah daerah memerlukan informasi belanja yang didasarkan pada perilakunya. Oleh sebab itu, perlu diketahui penggolongan belanja atas dasar perilakunya. Yang dimaksud perilaku belanja adalah pola perubahan belanja dalam kaitannya dengan perubahan target kinerja atau aktivitas Pemerintah Daerah. Belanja dapat digolongkan menjadi tiga jenis sebagai berikut (kamaruddin Ahmad, 2005): belanja variabel, belanja tetap, dan belanja semi variabel.

## **3. Metode Penelitian**

### **3.1 Jenis Penelitian**

Metode penelitian yang digunakan adalah metode penelitian deskriptif dengan jenis penelitian studi kasus. Tujuan dari penelitian deskriptif adalah untuk memperoleh deskripsi, gambaran atau lukisan secara sistematis, faktual dan aktual mengenai fakta-fakta, sifat-sifat serta hubungan antar fenomena yang diteliti.

### **3.2 Situs Penelitian**

Situs penelitian ini adalah pada Bagian Keuangan Sekretaris Daerah Kota Batu yang bertempat di Jalan Panglima Sudirman No. 98 Batu.

### **3.3 Jenis Data**

Penelitian ini menggunakan data primer yang digunakan berupa Rencana Kerja Anggaran (RKA) atau Dokumen Pelaksana Anggaran (DPA) Tahun 2012 dari 36 SKPD dan data Standar Satuan Harga yang ada di peraturan walikota tentang standar harga satuan.

### **3.4 Metode Pengumpulan Data**

Data yang digunakan oleh penulis diperoleh dengan metode :

1. Observasi langsung, untuk memperoleh informasi mengenai bagaimana bagian keuangan mendapat laporan dari seluruh SKPD dengan cepat
2. Wawancara, untuk memperoleh keterangan tentang penentuan jumlah anggaran yang ada dalam dokumen RKA atau DPA dengan cara tanya jawab secara tatap muka dengan responden khususnya di bagian keuangan.
3. Dokumentasi, untuk memperoleh data RKA/DPA dan Standar satuan harga.

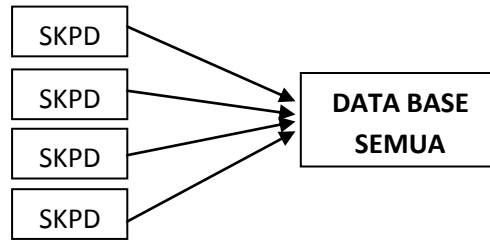
### **3.5 Analisa Data**

Penelitian ini menggunakan Analisa Standar Belanja, dimana penyusunan ASB harus melalui beberapa tahapan, yaitu tahap pengumpulan data, tahap penyetaraan kegiatan, dan tahap pembentukan model.

#### **3.5.1 Tahap penyusunan ASB**

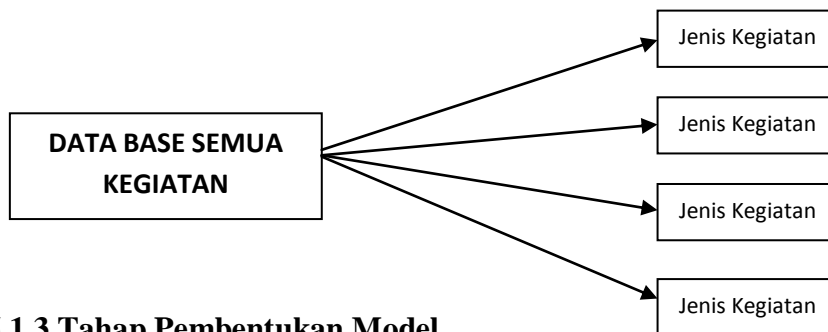
##### **3.5.1.1 Tahap Pengumpulan Data**

Pada tahap ini, semua data RKA/DPA SKPD harus dilibatkan semuanya sehingga dapat memenuhi kerangka konseptual penyusunan ASB yaitu asumsi demokrasi. Tahap pengumpulan data ini dapat digambarkan sebagai berikut :



### 3.5.1.2 Tahap Penyetaraan Kegiatan

Penyetaraan kegiatan dilakukan untuk menggolongkan daftar berbagai kegiatan yang diperoleh dari pengumpulan data ke dalam jenis atau kategori kegiatan yang memiliki pola kegiatan dan bobot kerja yang sepadan. Tahap penyetaraan kegiatan ini dapat digambarkan sebagai berikut:



### 3.5.1.3 Tahap Pembentukan Model

Model dibentuk untuk memperoleh gambaran nilai belanja dan alokasinya yang terjadi di Pemerintah Daerah. Tahap ini mencakup tiga langkah utama yaitu:

1. Penentuan Pengendali Belanja (cost driver) dari Tiap-Tiap Jenis Kegiatan
2. Penentuan Nilai Belanja Tetap (fixed cost) dan Belanja Variabel (variable cost) untuk Setiap Jenis Kegiatan

Teknik menentukan belanja tetap dan belanja variabel terdiri dari:

- a. Metode Scatterplot, tujuannya adalah untuk melihat apakah asumsi hubungan linier wajar atau tidak.
  - b. Metode High-low, tujuannya untuk menentukan persamaan suatu garis lurus dengan lebih dahulu memilih dua titik (titik tertinggi dan titik terendah) yang akan digunakan untuk menghitung parameter pemintas dan kemiringan. Titik tertinggi didefinisikan sebagai titik dengan tingkat output atau aktivitas tertinggi. Titik terendah didefinisikan sebagai titik dengan tingkat output atau aktivitas terendah.
  - c. Metode Least Square, tujuannya untuk menentukan prediksi persamaan garis terbalik berdasarkan jarak/perbedaan vertikal terkecil antara belanja aktual dengan belanja yang diprediksi oleh persamaan garis. Metode least Square dapat dilakukan dengan bantuan software berupa SPSS dengan menggunakan model regresi sederhana.
3. Penentuan Nila Rata-rata (Mean, Batas Atas, dan Batas bawah untuk Masing-Masing Sebaran Belanja)

Nilai rata-rata, batas atas dan batas bawah dicari untuk memperoleh gambaran awal atas rata-rata dari pengalokasian belanja



setiap jenis kegiatan dan pengendalian belanjanya. Cara menentukan nilai rata-rata, batas atas, dan batas bawah adalah sebagai berikut :

Nilai rata-rata : Total Nilai/Jumlah Data

Nilai Batas Bawah : (Nilai Rata-rata – Standar Deviasi)/Total Nilai Rata-rata

Nilai Batas Atas : (Nilai Rata-rata + Standar Deviasi)/Total Nilai Rata-rata

Penentuan nilai rata-rata dapat dilakukan dengan menggunakan bantuan SPSS dengan analisis deskriptif statistic

### 3.6 Pendekatan Penyusunan ASB

Penyusunan Analisis Standar Belanja menggunakan tiga pendekatan utama, yaitu: pendekatan *Activity Based Costing* (ABC), pendekatan *Ordinary Least Square* (regresi sederhana) dan pendekatan metode diskusi (*focused group discussion*).

#### 3.6.1 Pendekatan ABC

Pendekatan ABC merupakan suatu teknik untuk mengukur secara kuantitatif biaya dan kinerja dari satu kegiatan (*the cost and performance of activities*) serta teknik mengalokasikan penggunaan sumber daya dan biaya kepada masing-masing objek biaya (operasional maupun administrasi) dalam satu kegiatan. Pendekatan ABC bertujuan untuk meningkatkan akurasi biaya penyediaan barang dan jasa yang dihasilkan dengan menghitung biaya tetap (*fixed cost*) dan biaya variabel (*variable cost*), sehingga total biaya dengan pendekatan ABC adalah:

$$\text{Total Biaya} = \text{Biaya Tetap} + \text{Biaya Variabel}$$

#### 3.6.2 Pendekatan Regresi Sederhana

Analisis regresi sederhana adalah suatu teknik yang digunakan untuk membangun suatu persamaan yang menghubungkan antara variabel tidak bebas (Y) dengan variabel bebas (X) sekaligus untuk menentukan nilai ramalan atau dugaannya. Dalam regresi sederhana ini, variabel tidak bebas merupakan total biaya dari suatu kegiatan, sedangkan variabel bebas merupakan cost driver dari kegiatan tersebut.

Penggunaan regresi sederhana dalam menyusun ASB berguna untuk membuat model (persamaan) regresi untuk peramalan belanja dari suatu kegiatan. Peramalan belanja dengan model regresi ini dengan cara menghitung belanja rata-rata, menghitung batas minimum belanja, dan batas maksimum belanja, serta menghitung prosentase alokasi kepada masing-masing objek belanja.

Dalam penelitian ini, digunakan SPSS 16.00 sebagai alat bantu dalam perhitungan regresi sederhana. Untuk menganalisis output SPSS, maka hal yang harus dipahami adalah sebagai berikut :

H<sub>0</sub> : Slope persamaan regresi sama dengan nol

H<sub>a</sub> : Slope persamaan regresi tidak sama dengan nol

Hipotesis nul (H<sub>0</sub>) akan diterima jika t-value lebih besar dari *significance level*, dan sebaliknya hipotesis nul akan ditolak jika t-value lebih kecil dari *significant level*. Untuk menganalisis output SPSS ini akan digunakan *significance level* 0.05.

### **3.6.3 Pendekatan Metode Diskusi (*focused group discussion*)**

Pendekatan metode diskusi dalam penyusunan ASB digunakan untuk memperoleh masuk-masukan dari SKPD tentang aktivitas dan output dari suatu kegiatan, dan juga masukan-masukan tentang cost driver dari suatu kegiatan. Hasil yang diharapkan dari pendekatan metode diskusi ini adalah kesepahaman tentang aktivitas, output dan cost driver dari suatu kegiatan antara penyusun dan SKPD dalam penyusunan ASB.

### **3.7 Langkah-Langkah Penyusunan ASB**

Berikut ini adalah langkah-langkah sistematis yang digunakan penulis untuk penyusunan ASB dengan menggunakan ketiga pendekatan-pendekatan diatas :

1. Mengumpulkan data sekunder berupa kegiatan eksisting pemerintah Kota Batu pada tahun berjalan (dapat berupa RKA atau DPA) yakni tahun 2012 dan juga data sekunder berupa standar harga satuan.
2. Memeriksa kesesuai harga satuan yang ada pada RKA/DPA dengan peraturan walikota tentang standar harga satuan.
3. Mengidentifikasi setiap jenis kegiatan tentang output dan cost drivernya.
4. Menentukan kegiatan-kegiatan apa saja yang perlu dan akan dibuatkan ASBnya.
5. Melakukan pengelompokan awal setiap kegiatan yang memiliki kesamaan output dan cost drivernya menjadi satu kelompok ASB, lalu memberi nama kelompok ASB tersebut.
6. Melakukan diskusi atas pengelompokan awal yang telah dibuat tentang aktivitas, output dan cost driver dari suatu kegiatan. Lalu menyepakati penyempurnaan atas kelompok-kelompok ASB tersebut.
7. Membuat model regresi sederhana masing-masing kelompok ASB yang telah disepakati.
8. Menghitung nilai minimum dan maksimum belanja dari model regresi sederhana dari masing-masing kelompok ASB.
9. Menghitung prosentase alokasi belanja kepada masing-masing objek belanja (aktivitas) pada satu kelompok ASB, baik alokasi belanja rata-rata, alokasi belanja minimum, dan alokasi belanja maksimum.

## **4. Hasil dan Fakta Analisis**

### **4.1 Hasil Analisis**

Standar yang digunakan dalam ASB berupa suatu model. Model dalam ASB dibentuk untuk memperoleh gambaran nilai belanja dan alokasinya yang terjadi di Pemerintah Daerah.

#### **4.1.1 Permasalahan jika Penyusunan Anggaran tanpa ASB**

Berikut ini merupakan beberapa masalah dalam penyusunan APBD :

1. Penentuan anggaran secara *incremental*, yaitu penentuan besaran anggaran dengan menambah atau mengurangi jumlah rupiah pada item-item anggaran yang telah ada sebelumnya dengan menggunakan data-data tahun sebelumnya sebagai dasar dan tidak ada kajian yang mendalam terhadap data tersebut.

2. Penentuan anggaran dipengaruhi oleh ‘NAMA’ Kegiatan, dimana seringkali anggaran dipengaruhi oleh nama kegiatan. Ketika sebuah kegiatan menggunakan istilah asing, maka biasanya akan mendapatkan alokasi anggaran yang lebih besar dibandingkan dengan kegiatan sejenis yang menggunakan istilah lokal.
3. Penentuan anggaran dipengaruhi oleh ‘SIAPA’ yang mengajukan anggaran, dimana penentuan besar-kecilnya anggaran sering kali dipengaruhi oleh ‘SIAPA’ yang mengajukan anggaran tersebut. Jika yang mengajukan anggaran tersebut adalah SKPD yang ‘powerfull’ maka SKPD tersebut akan mendapatkan alokasi anggaran yang lebih tinggi dibandingkan dengan SKPD ‘kecil’ meskipun jenis dan beban kerja kegiatan sama.

Berdasarkan beberapa masalah tersebut, maka masalah-masalah yang muncul ketika ASB tidak digunakan dalam penganggaran keuangan daerah adalah :

1. Sulit menilai kewajaran beban kerja dan biaya suatu kegiatan.
2. Penyusunan dan penentuan anggaran menjadi subjektif.
3. Dua atau lebih kegiatan yang sama mendapat alokasi besaran anggaran yang berbeda.
4. Tidak memiliki *argument* yang kuat jika “dituduh” melakukan pemborosan dana.
5. Penyusunan anggaran memerlukan banyak waktu.

Oleh karena itu, untuk menghindari permasalahan yang timbul di atas dan agar pengeluaran anggaran pemerintah daerah berdasarkan pada kewajaran ekonomi, efisien, dan efektif, maka APBD harus disusun berdasarkan kinerja yang akan dicapai oleh daerah. Dengan menggunakan Analisis Standar Belanja, maka Anggaran Daerah akan lebih transparan, adil, dan dapat dipertanggungjawabkan.

Berikut ini merupakan beberapa tahapan yang harus dilakukan dalam membuat Analisis Standar Belanja.

#### **4.1.2 Tahap I: Pengumpulan Database Kegiatan SKPD**

Data yang dikumpulkan pada tahap ini berupa data DPA Tahun Anggaran 2012 Kota Batu. Alasan penggunaan data DPA karena data tersebut memiliki dasar hukum yang kuat yaitu berupa Peraturan daerah dan telah dimasukkan ke dalam lembar daerah. Adapun DPA SKPD yang dianalisis sebanyak 36 SKPD di lingkungan Pemerintah Kota Batu.

#### **4.1.3 Tahap II: Penyetaraan Kegiatan**

Tahap ini menggolongkan daftar dari berbagai kegiatan yang diperoleh sebelumnya dari tahap pengumpulan data ke dalam jenis atau kategori kegiatan yang memiliki kemiripan dengan pola kegiatan dan bobot kerja yang sepadan. Tahap ini menekankan pada prinsip anggaran berbasis kinerja.

#### **4.1.4 Tahap III: Tahap Pembentukan Model**

Tahap Pembentukan Model ini terdiri dari tiga langkah utama, yaitu:

1. Penentuan pengendali belanja (cost driver) dari tiap-tiap jenis kegiatan.
2. Penentuan nilai belanja tetap (fixed cost) dan belanja variabel (variable cost) untuk setiap jenis kegiatan.
3. Penentuan nilai rata-rata (Mean, Batas atas, Batas bawah untuk masing-masing sebaran belanja).

Langkah kedua dan ketiga menggunakan metode least square dengan alat bantu SPSS versi 16. Langkah kedua menggunakan analisa regresi linear sedangkan langkah ketiga menggunakan analisa deskriptif. Selanjutnya dilakukan pendokumentasian/perumusan ASB dari tahap-tahap sebelumnya. Hasil dalam pembentukan model untuk jenis kegiatan Penyediaan Jasa Surat Menyurat dapat dilihat pada gambar berikut :

**Gambar 4.1**  
**Model ASB Kegiatan Penyediaan Jasa Surat Menyurat**

**ASB-01            PENYEDIAAN JASA SURAT MENYURAT**

Deskripsi :

Penyediaan Jasa Surat Menyurat merupakan kegiatan untuk memenuhi kebutuhan dalam pengiriman surat oleh pegawai di lingkungan satuan kerja perangkat daerah.

Pengendali belanja (*cost driver*):

Jumlah Lembar dan Jumlah Tahun.

Satuan Pengendali belanja tetap (*fixed cost*):

= Rp 3.417.822,00 per kegiatan

Satuan pengendali belanja variabel (*variable cost*) :

= Rp 1.654,00 per jumlah lembar

Formula Perhitungan Belanja Total:

Belanja Tetap + Belanja Variabel

= Rp 3.417.822,00 + (Rp 1.654,00 x jumlah lembar x jumlah tahun)

Rentang Relevan :

Jumlah lembar surat antara 350 lembar sampai 6600 lembar

Jumlah tahun pengiriman 1 tahun

Alokasi Objek Belanja ASB-01 :

No.	Keterangan	Batas Bawah	Rata-Rata	Batas Atas
1.	Belanja Jasa Habis Pakai	41%	83%	100%
2.	Belanja Jasa Kantor	11%	17%	23%

Cara pengembangan dan penggunaan model ASB adalah sebagai berikut :

1. Menemukan model ASB yang sesuai dengan rencana kegiatan yang akan disusun. Kesesuaian model ASB dengan rencana kegiatan dapat diketahui dengan mempelajari deskripsi ASB. Contoh : akan dilakukan perhitungan anggaran untuk kegiatan pengiriman surat sebanyak 1000 lembar selama satu tahun. Dari daftar ASB dapat diketahui bahwa kegiatan tersebut masuk dalam kelompok ASB-01 PENYEDIAAN JASA SURAT MENYURAT.
2. Menentukan maksimum total belanja untuk kegiatan tersebut berdasarkan rumus yang ada. Dengan menggunakan model ASB di atas, maka total belanja akan dihitung sebagai berikut : Rp3.417.822,00 + (Rp1.654,00 x jumlah lembar x jumlah tahun). Dari rumus tersebut, maka total belanja

adalah Rp3.417.822,00 + (Rp1.654,00 x 1000 lembar x 1 tahun) = Rp5.071.822,00

3. Mengalokasikan total belanja tersebut ke dalam komponen-komponen belanjanya sesuai dengan prosentase yang telah ditentukan dalam standar. Misalnya, perencana memutuskan untuk menggunakan besaran rata-rata untuk menentukan besaran tiap-tiap objek belanjanya, maka distribusi belanjanya adalah sebagai berikut :

No.	Keterangan	Prosentase Rata-Rata	Jumlah (Rp)
1.	Belanja Jasa Habis Pakai	83%	4.209.612
2.	Belanja Jasa Kantor	17%	862.210
Jumlah		100%	5.071.822

4. Memindahkan hasil nomor 3 di atas ke formulir RKA-SKPD. Pada langkah keempat di atas distribusi belanja baru samai pada level objek belanja. Sementara itu, di dalam RKA objek-objek belanja tersebut dijabarkan lagi kedalam rincian objek belanja. Penjabaran objek belanja ke rincian objek belnja merupakan kebijakan masing-masing pengguna anggaran SKPD disesuaikan dengan kebutuhan kebijakan tersebut.
5. Untuk pengisian kolom indikator, dan tolok ukur kinerja, ASB dapat memberikan ukuran yang terukur untuk dua indikator kinerja, yaitu indikator masukan dan indikator keluaran. Teknis pengisian kedua indikator tersebut adalah sebagai berikut :
  - a. Mengisi kolom indikator masukan dengan tolok ukur kinerjanya dengan “jumlah dana yang tersedia” dengan target kinerja sebesar pagu ASB, dalam contoh di atas adalah Rp5.071.822,00.
  - b. Mengisi kolom indikator keluaran istilah tolo ukur kinerjanya sesuai dengan *cost driver* yang terdapat dalam ASB, dalam contoh di atas adalah Jumlah Lembar dan Jumlah Tahun. Selanjutnya mengisi target kinerja sesuai dengan target yang akan dicapai, dalam contoh di atas adalah 1000 lembar dan 1 tahun.

#### 4.3 Pembahasan

Penyusunan ASB untuk setiap kegiatan sebenarnya dapat dilakukan dengan cara menghitung ulang besarnya beban kerja dan biaya dari setiap kegiatan berdasarkan *output*-nya, sehingga bila ada kegiatan yang sama antar SKPD dengan *output* yang sama dan *cost driver* yang sama pula, seharusnya anggaran kegiatan yang memiliki kesamaan tersebut harus relatif sama besar (unsur keadilan). Namun hal ini, akan memerlukan waktu yang sangat lama.

Proses penyusunan ASB dilalui dalam 3 tahap, tahap pertama yaitu tahap pengumpulan data, pada tahap ini kegiatan dari 36 SKPD dikumpulkan untuk memperoleh gambaran awal atas berbagai jenis kegiatan yang terjadi di Pemerintah Daerah Kota Batu. Kedua adalah tahap penyetaraan kegiatan, dimana pada tahap ini dilakukan penggolongan daftar berbagai kegiatan yang diperoleh dari tahap pengumpulan data, minimal 2 kegiatan, ke dalam jenis atau kategori kegiatan yang memiliki kemiripan pola kegiatan dan bobot kerja yang sepadan, penyetaraan menghasilkan 16 macam kegiatan. Ketiga adalah tahap pembentukan model, dalam tahap ini model dari setiap penyetaraan dibentuk untuk memperoleh gambaran nilai belanja dan alokasinya yang terjadi di Pemerintah Daerah Kota

Batu.

Model ASB dirangkum dalam suatu format yang berisi : a). kode dan nama jenis ASB, merupakan kode urutan dan nama jenis per ASB yang digunakan agar memudahkan pengguna dalam mencari jenis ASB yang sesuai dengan kegiatan yang akan disusun anggarannya; b). Deskripsi, merupakan penjelasan detail operasional peruntukan dari ASB dan digunakan untuk memudahkan engelompokan kegiatan-kegiatan yang dilakukan; c). Pengendali belanja (*cost driver*), merupakan faktor-faktor yang mempengaruhi besar- kecilnya belanja dari suatu kegiatan; d). Satuan pengendali belanja tetap (*fixed cost*), merupakan belanja yang nilainya tetap walaupun target kinerja suatu kegiatan berubah-ubah; e). Satuan pengendali belanja variabel (*variable cost*), merupakan besarnya perubahan belanja untuk masing-masing belanja yang dipengaruhi oleh perubahan volume kegiatan; f). Formula perhitungan belanja total, merupakan rumus dalam menghitung besarnya belanja total dari suatu kegiatan, formula ini merupakan penjumlahan antara *fixed cost* dan *variable cost*; g). Rentang relevan, merupakan suatu rentang pengendali belanja agar standar dapat digunakan secara optimal untuk menganalisis kewajaran belanja suatu kegiatan dan beban kerjanya; h). Alokasi objek belanja, merupakan tabel yang berisi rincian objek belanja yang mendukung suatu kegiatan.

Objek belanja disini adalah objek belanja yang hanya diperbolehkan dipergunakan dalam ASB yang bersangkutan. Jumlah macam objek belanja tidak boleh ditambah maupun dikurangi karena diyakin bahwa kegiatan tersebut hanya akan efektif jika objek-objek belanja tersebut ada. Dalam tabel alokasi objek belanja ada proporsi batas bawah yang merupakan proporsi terendah dari objek belanja yang bersangkutan, rata-rata merupakan proporsi rata-rata dari objek belanja tersebut untuk seluruh SKPD di Pemerintah Daerah Kota Batu, batas atas merupakan proporsi tertinggi yang data digunakan dalam objek belanja. Tujuan dari adanya batas bawah, rata-rata, dan batas atas adalah untuk memberikan keleluasaan kepada pengguna anggaran untuk menentukan besaran dari masing-masing objek belanja.

Berdasarkan format tersebut, maka format ASB didesain agar dapat memberikan pengendalian belanja sekaligus memberikan keleluasaan atau fleksibilitas kepada penggunaannya. Pengendalian belanja ditunjukkan dengan adanya suatu formula untuk menentukan pagu total belanja suatu kegiatan berdasarkan target kinerja tertentu dan jumlah macam objek belanja diperkenankan. Keleluasaan pengguna anggaran ditunjukkan dengan adanya batas atas dan bawah dalam penentuan besaran objek belanja.

Untuk mengurangi adanya kekhawatiran mengenai model ASB yang dibuat dari anggaran kegiatan yang kewajaran belanjannya masih dipertanyakan, maka peneliti akan mengeliminasi kegiatan-kegiatan yang anggaran belanjanya tidak wajar, dalam arti tidak diikutsertakan dalam analisis regresi, sehingga tidak merusak model ASB yang dibuat. Sehingga model yang di dapat menjadi lebih masuk akal. Enam belas (16) macam model ASB yang dapat dilihat pada tabel berikut :

**Tabel 4.1**  
**Hasil Model ASB**

<b>No.</b>	<b>Kode ASB</b>	<b>Nama Model ASB</b>
1.	ASB-01	Penyediaan Jasa Surat Menyurat
2.	ASB-02	Monitoring, Evaluasi, dan Pelaporan
3.	ASB-03	Pendidikan dan Pelatihan
4.	ASB-04	Penyelenggaraan Sistem Informasi
5.	ASB-05	Penyediaan Pakaian Dinas/Khusus
6.	ASB-06	Peningkatan Peraan Serta Masyarakat
7.	ASB-07	Penyediaan Jasa Administrasi Keuangan
8.	ASB-08	Penyediaan Jasa Kebersihan Kantor
9.	ASB-09	Penyediaan Administrasi Perkantoran
10.	ASB-10	Penyediaan Barang Cetakan dan Penggandaan
11.	ASB-11	Penyediaan Mamin, Rapat Koordinasi, dan Paripurna
12.	ASB-12	Penyediaan Sarana dan Prasarana Fisik Tidak Berat
13.	ASB-13	Pemeliharaan Peralatan Kantor
14.	ASB-14	Program Pembinaan dan Pelatihan Masyarakat
15.	ASB-15	Kegiatan Sosialisasi dan Publikasi
16.	ASB-16	Pelayanan Masyarakat

Dengan menggunakan ASB, maka Pemerintah Kota Batu dapat menentukan kewajaran belanja untuk melaksanakan suatu kegiatan sesuai dengan tupoksinya, meminimalisasi terjadinya pengeluaran yang kurang jelas yang mengakibatkan inefisiensi anggaran, meningkatkan efisiensi dan efektivitas dalam pengelolaan Keuangan Daerah, menentukan anggaran berdasarkan pada tolok ukur kinerja yang jelas, dan unit kerja mendapat keleluasaan yang lebih besar untuk menentukan anggarannya sendiri.

## 5. Kesimpulan dan Implikasi